



## AANBEVELINGEN TOT VERBETERING VAN HET CRISISBEHEER IN BELGIË

Ter attentie van de minister van Binnenlandse Zaken

COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN INZAKE CRISISBEHEER



# AANBEVELINGEN TOT VERBETERING VAN HET CRISISBEHEER IN BELGIË

WITBOEK

*Indien u wil verwijzen naar dit witboek, kan u de volgende referentie gebruiken:*

SCHMITZ, O. et al. (2023). *Witboek. Aanbevelingen tot verbetering van het crisisbeheer in België*. Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer.

## **Redactiecomité**

CLAESEN Joke  
DERENNE Xavier  
MURENGERANTWARI Sylvie  
SCHMITZ Olivier

## **Lay-out**

DELHASSE Anais

April 2023

# INHOUD

6	TABEL MET ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN	FICHE #05 · HERSTELLEN	52
8	VOORWOORD	Context	53
	DEEL I: METHODOLOGIE	Aanbeveling	54
	METHODOLOGIE	Prioriteiten	54
12	<i>Commissie van deskundigen: ledenlijst</i>	FICHE #06 · EVALUEREN	60
13	<i>Debriefings en leerstudies</i>	Context	61
15	<i>Wetenschappelijke literatuur</i>	Aanbeveling	61
15	<i>Interviews met referentiepersonen</i>	Prioriteiten	61
17	<i>Dialogotafels</i>	SAMENVATTING	66
18	<i>Workshop "outside the box"</i>	LEXICON	72
19	<i>Voorstelling stand van zaken en besprekingen Commissie Binnenlandse Zaken</i>	BIBLIOGRAFIE	76
	DEEL II: AANBEVELINGEN	BIJLAGEN	86
20	FICHE #01 · RISICOCULTUUR	<i>Bijlage 1 · Overzichtslijst van de interviews</i>	87
21	Context	<i>Bijlage 2 · Dialogotafels - overzicht van vragen en stellingen</i>	89
22	Aanbeveling	<i>Bijlage 3 · Samenvatting van de verschillende onderdelen van de herstelperiode en focus op de wettelijke kaders en/of basissen waarop deze betrekking hebben</i>	91
22	Prioriteiten	<i>Bijlage 4 · Verschillende classificaties van de activiteitsdomeinen binnen de herstelperiode</i>	98
28	FICHE #02 · EVOLUEREN		
29	Context		
29	Aanbeveling		
2	Prioriteiten		
36	FICHE #03 · VERSTERKEN		
37	Context		
37	Aanbeveling		
37	Prioriteiten		
46	FICHE #04 · COMMUNICEREN		
47	Context		
47	Aanbeveling		
47	Prioriteiten		

**TABEL MET  
ACRONIEMEN EN  
AFKORTINGEN**

<b>AFKORTING</b>	<b>DEFINITIE</b>
ANIP	Algemeen nood- en interventieplan
BCM	Business Continuity Management
BCP	Business Continuity Plan
BIN	Buurtinformatienetwerk
BNIP	Bijzonder nood- en interventieplan
BNRA	Belgian National Risk Assessment
CAF	Federale Ondersteuningscel (Overstromingen 2021)
CC	Coördinatiecomité
CP-Ops	Commandopost Operaties
CST	Crisis Support Team
Dir-PC-Ops	Directeur Commandopost Operaties
EC	Europese Commissie
FDG	Federale diensten van de Gouverneurs
FOD	Federale Overheidsdienst
IBZ	Binnenlandse Zaken
K.B.	Koninklijk besluit
KMI	Koninklijk Meteorologisch Instituut
NAC	National Advisory Council
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NC112	Noodcentrale 112
NCCN	Nationaal Crisiscentrum
NPC	Noodplanningscoördinator
NVS	Nationale veiligheidsstrategie
ReMaCo	Recovery Management Committee
RMG	Risk Management Group
VN	Verenigde Naties
WPCC	Werkproces Crisiscommunicatie

## VOORWOORD



De recente noodsituaties die ons land zwaar hebben getroffen, nodigen ons uit om na te denken over de efficiëntie van het huidige crisisbeheer. Dit proces van het in vraag stellen van onze overtuigingen is gezond. De integratie van de adviezen gegeven door deskundigen die rechtstreeks betrokken zijn bij deze materie en die worden begeleid door de academische wereld, zijn dan ook essentieel.

Deze multidisciplinaire Commissie van deskundigen in noodplanning en crisisbeheer werd opgericht op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken. De oprichting en opdrachten van deze Commissie zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 3 juni 2022: «De Commissie van deskundigen heeft als opdracht om het crisisbeheer in België te onderzoeken en een witboek op te stellen, gericht aan de Minister, met aanbevelingen om de noodplanning en het crisisbeheer te verbeteren.»

De negentien leden die de Commissie vormen, brengen allemaal een hoog niveau van expertise mee en gaven onafhankelijk advies over specifieke en relevante kwesties. De werkzaamheden, die een jaar hebben geduurd, werden uitgevoerd met een grote vrijheid, in een geest van openheid en met respect voor de diversiteit aan meningen. De ambitie van de deskundigen is niet om

disfuncties aan te wijzen of een oordeel te vellen over het verleden, maar eerder om belangrijke aanbevelingen te formuleren om de processen te verbeteren of ze te laten evolueren wanneer dat nodig blijkt te zijn.

De methodologie is innovatief bedoeld, om (voldoende) ruimte te geven aan expertise die burgers en actoren op het terrein kunnen bijdragen aan de noodplanning en crisisbeheer. De geest van de aanbevelingen wil de huidige ontwikkelingen in onze samenleving volgen en inspelen op de uitdagingen van morgen.

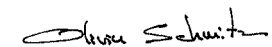
De Commissie erkent dat België zich moet voorbereiden om op meer regelmatige basis het hoofd te kunnen bieden aan noodsituaties, haar paraatheid en antwoord op de huidige noodsituaties moet versterken en de civiele veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle sectoren in de samenleving. In deze context beoogt het witboek de methode waarop regeringen en hun respectieve partners risico's beoordelen en samenwerken met het oog op preventie, paraatheid, interventie, evaluatie en herstel, te sturen en te versterken. Het doel is om de weerbaarheid van onze instellingen en van de bevolking te vergroten.

Dit witboek is het resultaat van de werkzaamheden van de Commissie. Het is opgebouwd rond zes belangrijke thema's die aan de hand van evenveel fiches zijn uitgewerkt: Risicocultuur (transversaal thema), Evolueren, Versterken, Communiceren, Herstellen en Evalueren. Naast aanbevelingen bevat elke thema ook contextuele, theoretische en terminologische elementen. Deze fiches worden ondersteund door een gedetailleerde methodologie, een nauwkeurig lexicon, een uitgebreide bibliografie en verhelderende bijlagen.

De discussies en voorstellen die voortgekomen zijn uit de werkzaamheden van de Commissie waren zeer intens. Toch is het ons doel om een synthetisch en concreet witboek te presenteren. De vorm van dit collectief document weerspiegelt zowel het verloop van onze reflecties als de collectiviteit van de productie. Het heeft niet als doel zich te plaatsen op het niveau van referentiewerken op dit gebied, maar om de constatering en uitdagingen te presenteren die leiden tot innovatieve en realistische aanbevelingen.

Als voorzitter van deze Commissie wil ik van dit voorwoord gebruik maken om alle deskundigen oprecht te bedanken voor hun betrokkenheid en persoonlijke inzet. Hoewel niet iedereen het altijd eens was over alle onderwerpen, werden de debatten gevoerd met veel gevoel voor sereniteit en respect. Steeds met het gemeenschappelijke doel voor ogen om tot positieve, constructieve en duurzame aanbevelingen te komen.

Ik wil tenslotte wijzen op de volledige vrijheid en het vertrouwen dat de minister van Binnenlandse Zaken heeft gegeven bij het uitvoeren van de werkzaamheden en de redactie van dit witboek.



Olivier SCHMITZ  
Voorzitter van de Commissie van deskundigen

## METHODOLOGIE

Gelet op de omvang van de toegewezen taak die door de minister aan de Commissie werd toevertrouwd, bestond de eerste opdracht erin een echte werkmethode op te stellen die erop gericht is de inbreng van brondocumenten, de lessen uit debriefings en evaluaties van verschillende noodsituaties in België en in het buitenland, de wetenschappelijke literatuur en het advies van referentiepersonen op elkaar af te stemmen.

De inventarisering en de verwerking van deze voornoemde bronnen stonden centraal in de werkzaamheden van de Commissie. Hierdoor werden de deskundigen gedocumenteerd en werd richting gegeven aan de besprekingen, en was er ook een solide basis voor reflectie.

In een jaar tijd is de Commissie een vijftiental keer in plenaire zitting samengekomen. Elke sessie was gericht op een welbepaald thema en bood de deskundigen de gelegenheid te discussiëren over de uitdagingen, de moeilijkheden, de sterke en zwakke punten van het beheer van noodsituaties en crisissen in België.

Overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 juni 2022 houdende oprichting van een Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer, drukt elk door de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen lid zich vrij en in eigen naam uit. De deskundigen komen uit verschillende domeinen en vormen een volledige, gevarieerde en multidisciplinaire vergadering. Academics komen zo in contact met vertegenwoordigers van verschillende disciplines, de NC112 of de federale of gewestelijke bestuursniveaus, met een taalpariteit. De werkzaamheden worden gecoördineerd door een voorzitter, die wordt bijgestaan door twee programmamanagers gedetacheerd uit de federale administratie.

### COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN: LEDENLIJST

#### **BOUCKAERT Geert**

Professor, *KULeuven*

#### **BRUGGHEMANS Bert**

Zonecommandant, *hulpverleningszone Antwerpen (D1)*

#### **CLAESEN Joke**

Programmamanager, *FOD Binnenlandse Zaken*

#### **COLSON Gaëtan**

Verantwoordelijke van de operationele coördinatie en ondersteuning van de CSD Luik, *federale politie (D3)*

#### **DELANNOY Éléonore**

Psychosocial manager, *FOD Volksgezondheid (D2)*

#### **DE PAUW Evelien**

Docent, *Vives Hogeschool*

#### **DE WITTE Lodewijk**

Voorzitter, *ere-gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant*

#### **FALLON Catherine**

Professor, *Universiteit Luik*

#### **HAENEN Winne**

Federale gezondheidsinspecteur, *FOD Volksgezondheid (D2)*

#### **MERTENS Peter**

Kabinetschef van de gouverneur van Antwerpen (D5)

#### **MURENGERANTWARI Sylvie**

Programmamanager, *FOD Binnenlandse Zaken*

#### **REYNDERS Daniel**

Diensthooft International Relations and Public health emergencies, *FOD Volksgezondheid (met pensioen)*

#### **SCEVENELS Luc**

Zonecommandant, *hulpverleningszone IJle-Liège 2 (D1)*

#### **SCHMITZ Olivier**

Voorzitter, *Gouverneur van de provincie Luxemburg*

#### **SIMONS Hugo**

Diensthooft, *Noodcentrale 112 Hasselt (met pensioen)*

#### **TUTS Nicolas**

Eenheidschef in de kazerne van Crisnée, *Civiele Bescherming (D4)*

#### **VANDEPITTE Claude**

Korpschef, *lokale politie Regio Tielit (D3)*

#### **VERBURG Maarten**

Luitenant-kolonel, *Defensie (D4)*

#### **WINDEY Jeroen**

Administrateur-generaal, *Agentschap Binnenlands Bestuur*





Het is belangrijk erop te wijzen dat de deskundigen unaniem drie kaderdocumenten hebben erkend:

- de «7 Baseline Requirements for National Resilience» van de NAVO (+ 3 aanvullingen door het Nationaal Crisiscentrum - NCCN);
- het «Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2023»;
- de Nationale Veiligheidsstrategie 2022 (NVS).

Deze documenten zijn de transcriptie van sterke engagementen aangegaan door België op het internationale en nationale toneel. Het is dus logisch dat de Commissie die teksten tijdens haar werkzaamheden als leidraad gebruikt.

Vervolgens heeft de Commissie documenten die getuigen van crisisbeheer in België gedurende de afgelopen twintig jaar, geïnventariseerd, aandachtig gelezen, geanalyseerd en van commentaar voorzien.

## DEBRIEFINGS EN LEERSTUDIES

Debriefings zijn een essentiële bron om inzicht te krijgen in de uitdagingen van noodplanning en crisisbeheer in België. Zoals in het voorwoord wordt uiteengezet, was het geenszins de bedoeling achteraf een oordeel te vellen, maar verbeterpistes aan te reiken.

De deskundigen hebben alle aangereikte debriefings en evaluatiedocumenten van de afgelopen twintig jaar in België bestudeerd. Deze rechtstreekse bronnen hebben betrekking op tal van noodsituaties, op alle niveaus, zoals overstromingen, branden, Seveso-incidenten, diverse omstandigheden van noodweer, ontploffingen, elektriciteitspannes, enz.

De Commissie heeft zich ook gebaseerd op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd naar aanleiding van de laatste grote noodsituaties waarmee ons land geconfronteerd werd. Voor ons werk is ook rekening gehouden met de verslagen van de parlementaire commissies (federaal voor COVID-19 en Waals voor de overstromingen van juli 2021), alsook met de leerstudie met betrekking tot de overstromingen, uitgevoerd door ULB/VUB.

De deskundigen hebben ook stilgestaan bij andere parlementaire werkzaamheden in het buitenland, meer bepaald de Onderzoekscommissie in de Verenigde Staten naar aanleiding van de orkaan Katrina. Alle verhoudingen in acht genomen, is het beheer van deze omvangrijke noodsituatie door een complex federaal systeem op bepaalde punten inspirerend geweest.

## WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

Naast hun werk tijdens de plenaire vergaderingen hebben de deskundigen zich uitgebreid gedocumenteerd en kennis genomen van heel wat werkstukken en referentieartikelen ter zake. De volledige lijst is terug te vinden in de bibliografie.

## INTERVIEWS MET REFERENTIEPERSONEN

Aangezien de werkzaamheden van de Commissie gericht zijn op samenwerking, werden er heel

wat personen geïdentificeerd als referentiepersonen voor ons werk. Enkele tientallen hoge ambtenaren, leidinggevend van strategische ondernemingen, vertegenwoordigers uit de magistratuur, enz. werden geïnterviewd onder leiding van de voorzitter. Door hun getuigenissen kon met name het paraatheidsniveau en het weerbaarheidsvermogen van onze instellingen worden ingeschat.

De inhoud ervan is vertrouwelijk. Men kan het overzicht van de geïnterviewde personen wel terugvinden in bijlage 1.

Tot slot heeft de Commissie meerdere ontmoetingen gehad met de Directeur-generaal van het Nationaal Crisiscentrum. Eind februari 2023 werd een beperkte werkgroep opgericht om een uitwisseling van informatie mogelijk te maken tussen de Commissie en de teams van het NCCN die belast zijn met het codificatieproject.

## DIALOOGTAFELS

Vanaf het begin van de werkzaamheden is de Commissie innovatief en vooruitstrevend geweest. De wil om alle veiligheidsactoren op een zeer uitgebreide manier te betrekken kwam al snel tot uiting. De burgers werden geïdentificeerd als een belangrijke schakel. Daarom heeft de Commissie een dag van «rondetafels» georganiseerd waar rond een heterogeen panel kon debatteren.

Op 19 september 2022 werden veertien tafels ingericht, bestaande uit een mix van lokale actoren en burgers (zesenzeventig deelnemers waarvan zes burgemeesters, twee arrondissementscommissarissen, tweeëntwintig noodplanningscoördinatoren, achttien verantwoordelijken D5 en achtentwintig burgers). Elke tafel werd gemodereerd door minstens een lid van de Commissie op basis van een vooraf gedefinieerde set aan vragen. Het overzicht van de vragen en stellingen kan u terugvinden in bijlage 2.



## WORKSHOP «OUTSIDE THE BOX»

Op maandag 30 januari 2023 namen de leden van de Commissie deel aan een *workshop* m.b.t. *outside the box* noodsituaties, gemodereerd door de heer Patrick Lagadec, deskundige op het gebied van preventie en beheer van grootschalige noodsituaties (en crises) in onstabiele en grotendeels onbekende omgevingen. De organisatie van deze *workshop* kwam tegemoet aan de wens van de leden van de Commissie om los te komen van hun zekerheden, hun analysegebied meer open te stellen en afstand te nemen van bekende situaties. De reflecties gevoerd binnen kleine werkgroepen beoogden een kritische benadering van onze huidige strategieën en het openzetten van de geesten voor alternatieve en duurzame oplossingen.



## VOORSTELLING STAND VAN ZAKEN EN BESPREKINGEN COMMISSIE BINNENLANDSE ZAKEN

Op 15 februari 2023 werd de voorzitter van de Commissie van deskundigen verzocht om een stand van zaken te geven van de werkzaamheden voor de parlementsleden van de Commissie Binnenlandse Zaken van het federaal parlement. Het resultaat van de constructieve en relevante uitwisselingen met de parlementsleden werd verwerkt in de definitieve versie van het witboek.

Dankzij al deze bronnen, documenten en interviews kregen de deskundigen een volledig en duidelijk beeld van het paraatheids- en weerbaarheidsniveau van onze instellingen en van de bevolking ten aanzien van risico's. De pluridisciplinaire expertise van de leden van de Commissie heeft het mogelijk gemaakt om op basis van de vastgestelde bevindingen verschillende belangrijke principes te identificeren waarop moet worden voortgebouwd (de zes thema's) en waarbinnen de Commissie concrete aanbevelingen is overeengekomen. De opbouw van de reflecties wordt zo getrouw mogelijk weergegeven in elke fiche.



# 1. RISICOCULTUUR

## CONTEXT

Hoewel de term risicocultuur<sup>1</sup> veelal ter sprake komt, is dit veeleer ingegeven door **de afwezigheid of het deficit in dat verband**<sup>2</sup>. Er bestaan wel acties om de bevolking en de samenleving te sensibiliseren voor de risico's, maar deze zijn onvoldoende gepland en gecoördineerd. Ze zijn immers vaak punctueel, heterogeen in termen van inhoud en ongelijk verdeeld over het grondgebied.

Een duurzame risicocultuur speelt zich af op verschillende niveaus, dit wil zeggen niet alleen op het niveau van het risicobewustzijn bij de burgers, maar ook op het niveau van alle overheidsorganisaties. Daartoe moet het crisis-, het risico- en het bedrijfscontinuïteitsmanagement van de overheid noodzakelijkerwijs adequate maturiteitsniveaus hebben.

De risicocultuur vloeit voort uit een bewustzijn voor de gevaren waarmee een netwerk van actoren op een bepaald grondgebied geconfronteerd wordt, alsook van de kwetsbaarheden van dit netwerk (**risicobewustzijn**) en de wil om deze risico's te voorkomen en de kwetsbaarheden van het betrokken netwerk van actoren te verminderen. Deze bewustwording is gebaseerd op een collectieve en individuele geheugendimensie (**risicogeheugen**): zij is intrinsiek verbonden met een gemeenschapsgevoel dat de risicocultuur linkt **aan een bijzonder grondgebied**<sup>3</sup>.

Bovendien wordt de risicocultuur opgebouwd via **een proces van coproductie van gedeelde waarden** (geen opgelegde normen) **binnen een gemeenschap**, waarbij de expertise van de overheid en de lokale kennis van de burgers worden geïntegreerd. Zij is gebaseerd op gedeelde waarden en symbolen waarbij alle stakeholders betrokken zijn, wat leidt tot de creatie van een vorm van gemeenschap door toetreding. Het is de taak van de lokale overheden om de centrale rol op zich te nemen bij het sturen en coördineren van de acties van deze gemeenschap.

De risicocultuur sluit aan op het **begrip van weerbaarheid**, dat kan worden gedefinieerd als «een samenhangend geheel van maatregelen die onze samenleving in staat stelt om te blijven functioneren door zich te beschermen tegen en te reageren op incidenten die haar vitale belangen en fundamentele waarden onder druk zetten, zelfs wanneer deze rechtstreeks aangevallen worden of door grootschalige crisissen in gevaar gebracht worden»<sup>4</sup>. Uitgaande van deze definitie **moet de aanpak ten aanzien van weerbaarheid en risicoreductie breder en meer preventief, individu-georiënteerd zijn**. De aanpak moet multi-risico, multisectorieel, inclusief en toegankelijk zijn opdat deze zowel effectief als efficiënt kan zijn.

Het betreft een fundamentele verantwoordelijkheid van de overheid die begint met de uitwerking van het beleid van een grondgebied, met name door de continuïteit van de werking van de regering en van kritische regeringsdiensten te waarborgen<sup>5</sup>.

Hetzelfde geldt voor risicobeperking. Het *top-downmodel* moet evolueren naar een structurele integratie van alle stakeholders door zich te baseren op een **netwerkorganisatie** op het desbetreffende grondgebied.

Dit vereist een overheidsbeleid dat gericht is op **samenwerking, wederzijds vertrouwen en engagement**.

<sup>1</sup> Er is een lexicon beschikbaar op pagina 72.

<sup>2</sup> Leerstudie over de noodsituatie van 14, 15 en 16 juli 2021 die meerdere Belgische provincies getroffen heeft en het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie die ermee belast is de oorzaken te onderzoeken en het beheer van de overstromingen van juli 2021 te evalueren.

<sup>3</sup> Onderzoekscentrum Spiral, Université de Liège, 2023.

<sup>4</sup> Nationale Veiligheidsstrategie, p. 43, 2021.

<sup>5</sup> Zeven basisvereisten voor nationale weerbaarheid, NAVO - [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm)

## AANBEVELING

### «ONTWIKKELEN VAN EEN DUURZAME RISICOCULTUUR IN ALLE SECTOREN VAN DE SAMENLEVING»

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. De verschillende stakeholders te betrekken bij een logica van versterkte autonomie (*empowerment*);
2. De meerwaarde die de burger in elke stap van de risicocycclus kan bieden, te erkennen en te omkaderen;
3. Een nationale strategie te ontwikkelen ter bevordering van de risicocultuur en de coördinatie ervan toe te vertrouwen aan een Nationaal Referentiecentrum.

## PRIORITEITEN

### PRIORITEIT 1: DE VERSCHILLENDE STAKEHOLDERS BETREKKEN BIJ EEN LOGICA VAN VERSTERKTE AUTONOMIE (EMPOWERMENT)

De Commissie beveelt aan om het actiekader van Sendai<sup>6</sup> dat pleit voor het **ontwikkelen van een collectieve en gedeelde risicocultuur** volledig toe te passen, dit wil zeggen actoren uit het maatschappelijk middenveld, vrijwilligers, instellingen, universitaire netwerken, ondernemingen, verenigingen en de media, zowel in de voorbereiding als in de beheers- of herstelperiode, te betrekken.

Het actiekader vermeldt dat de door de VN genoemde stakeholders zich alleen bezig houden met crisisbeheer als zij betrokken zijn bij een noodsituatie. Zij werken dus niet mee aan de identificatie van de risico's, de organisatie van de plannen, de uitvoering ervan of tijdens de herstelperiode. Het is evenwel noodzakelijk dat zij medeproducenten van risicokennis en crisisactoren worden in plaats van passieve ontvangers van informatie en beslissingen.

De Commissie stelt dat de logica van de noodplanning moet worden opengesteld voor verschillende stakeholders om geleidelijk een gedeelde risicocultuur tot stand te brengen<sup>7</sup>. Deze openstelling is gestoeld op drie fundamentele principes:

- de democratisering van de kennis van het risico. Deze kennis moet verspreid worden in de gemeenschap en niet alleen onder de risicobeheerders (hulpdiensten, overheden en beleidsverantwoordelijken);
- het omzetten van het risico in mensentaal, die alle leden van een gemeenschap begrijpen;
- de decentralisatie van de expertise, d.w.z. dat leden van een gemeenschap de lacunes en tekortkomingen van de risicobeheersplannen kunnen aanvullen.

<sup>6</sup> Actiekader van Sendai voor de beperking van de risico's van rampen 2015-2030, goedgekeurd tijdens de derde VN-wereldconferentie die op 18 maart 2015 gehouden werd in Sendai (Japan).

<sup>7</sup> Aanbeveling voortvloeiend uit de leerstudie over de noodsituatie van 14, 15 en 16 juli 2021 die meerdere Belgische provincies getroffen heeft, ULB-VUB, oktober 2022.

Concreet stelt de Commissie volgende maatregelen voor:

### Maatregel 1: Het risicobewustzijn bij de overheidsdepartementen vergroten

In dat verband beveelt de Commissie de overheidsdepartementen aan om de volgende acties uit te voeren:

- de risicoreflex op te nemen in hun reguliere werking, in alle stadia van het besluitvormingsproces (bijvoorbeeld de impact van de energiebesparende maatregelen);
- investeren in het bedrijfscontinuïteitsmanagement voor alle kritieke processen die een impact hebben op het grondgebied en op de hele samenleving. Daartoe moeten de overheidsdiensten (op alle bestuursniveaus) beschikken over een interne crisiscel die fungeert als aanspreekpunt voor de diensten die belast zijn met de noodplanning en het crisisbeheer. Die crisiscel zou ook moeten beschikken over haar eigen interne netwerk zodat de contactpersonen (uit de verschillende algemene directies/directies/diensten) elkaar en de bevoegdheden van de andere interne diensten kunnen leren kennen, interne plannen kunnen ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende bevoegdheden;
- de diensten die belast zijn met de noodplanning en het crisisbeheer in kennis stellen van hun risicoanalyse en identificatie van potentiële domino-effecten;
- potentiële domino-effecten identificeren en incidenten met een externe impact tijdig melden;
- de betrokken bevolking sensibiliseren voor de risico's;
- de betrokken bevolking informeren over de preventiemaatregelen;
- burgerinitiatieven opnemen in de opsporing van potentiële risicosituaties door rekening te houden met de gevoeligheden van de betrokken bevolking.

De opgezette acties moeten in overeenstemming zijn met de acties van de diensten belast met de noodplanning en het crisisbeheer en de bevoegde lokale overheden.

### Maatregel 2: De crisisactoren opleiden

De opleiding van de crisisactoren beoogt hen bijkomende vaardigheden en kwalificaties te geven op het vlak van crisisbeheer, teneinde een hoog prestatieniveau, reactievermogen en techniciteit bij de aanpak van een noodsituatie te waarborgen. Deze opleiding heeft ook betrekking op de klassieke actoren van het crisisbeheer zoals de **burgemeesters, gouverneurs en ministers**. De Commissie is van mening dat er bovendien een opleidingsaanbod moet worden voorgesteld aan andere actoren zoals: **de kabinetsleden, de schepenen, de magistratuur, de hoge ambtenaren op alle beleidsniveaus en de burgers**.

De opleiding van de noodplanningscoördinatoren en de verantwoordelijken D5 zal verder behandeld worden in de fiche 3. Versterken.

### Maatregel 3: De kinderen opleiden

De opleiding van kinderen is een fundamenteel punt, zowel omdat zij toekomstige volwassenen zijn die mogelijk geconfronteerd worden met risico's die zij geleerd hebben te herkennen, als

omdat zij binnen het gezin sterke informatieverspreiders zijn. De Commissie beveelt aan om het creëren en ter beschikking stellen van educatieve tools te versterken in alle sectoren voor kinderen en jongeren. Deze opleiding moet worden aangepast aan de verschillende risico's die in deze sectoren worden geïdentificeerd (bijvoorbeeld: evacuatie in scholen, eerste hulp, enz.).

#### Maatregel 4: De bevolking bevragen

De federale overheden moeten een grootschalige weerbaarheidsmeting uitvoeren bij de Belgen om na te gaan hoe hun perceptie evolueert van de risico's waaraan zij worden blootgesteld. Die enquête moet het eveneens mogelijk maken om de motiverende factoren te identificeren die de burgers aanzetten om in geval van nood situatie gepast gedrag aan te nemen (bijvoorbeeld: bij evacuatie). De eerste enquête zal dienen als basismeting («nulmeting»). Deze zal vervolgens op regelmatige tijdstippen worden herhaald om na te gaan hoe de weerbaarheid van de bevolking is geëvolueerd. Met de verzamelde gegevens kunnen eveneens de strategieën om de bevolking te sensibiliseren worden aangepast. Dit initiatief moet in samenwerking met de lokale overheden worden georganiseerd.

### PRIORITEIT 2: DE MEERWAARDE DIE DE BURGER IN ELKE STAP VAN DE RISICOCYCLUS KAN BIEDEN, ERKENNEN EN OMKADEREN

#### Maatregel 1: De burger een plaats in de regelgeving m.b.t. noodplanning en crisisbeheer geven

Voor de Commissie is de betrokkenheid van de burgers bij noodplanning en het crisisbeheer belangrijk omdat zij:

- beantwoordt aan een nood;
- bijdraagt tot het risicobewustzijn en de weerbaarheid van individuen en gemeenschappen;
- leidt tot een ontwikkelingsproces van een democratischer en inclusiever beleid;
- bijdraagt tot *empowerment*;
- een vector vormt voor het verspreiden van de risicocultuur bij familie, burens, professionele omgeving, enz.;
- een relatie aangaat gebaseerd op wederzijds vertrouwen;
- het mogelijk maakt in geval van nood specifieke vaardigheden en bijkomende knowhow in te zetten, bijvoorbeeld : bouwvakkers, vervoerspersoneel, horecapersoneel, medische en paramedische beroepen, enz.

Men kan echter alleen maar vaststellen dat burgers als betrokken actoren niet worden vermeld in de regelgeving betreffende noodplanning en crisisbeheer (met uitzondering van de consultatieprocedure in het kader van het BNIP Seveso<sup>8</sup>). De Commissie beveelt daarom aan dat in de toekomst een algemeen principe van integratie van burgerparticipatie, vastgelegd in een wet, als leidraad dient voor toekomstige regelgeving in verband met noodplanning en crisisbeheer.

8 Ministerieel besluit van 8 november 2012 tot bepaling van de procedure van de raadpleging van het publiek over bepaalde ontwerpen van provinciale bijzondere nood- en interventieplannen.

#### Maatregel 2: De burger laten participeren in elke stap van de risicocyclus

De integratie van burgers in de organisatie van noodplanning en crisisbeheer moet **minstens op lokaal niveau gebeuren**, aangezien dat het niveau is dat het dichtst bij de burger staat. Burgers kunnen een **meerwaarde bieden in elke stap van de risicocyclus**. Daartoe is het aanbevolen om:

- wat betreft **inventaris en risicoanalyse**, de burgers de mogelijkheid te bieden om rechtstreeks van gedachten te wisselen over veiligheid, risico- en crisisbeheer. Zo kunnen zij de overheden helpen met het **identificeren van de risico's**. Daartoe dienen er eveneens relaties te worden opgebouwd met doelgroepen die specifiek gelieerd zijn aan bepaalde risico's (bijvoorbeeld : campings en jeugdkampen bij natuurbranden/ overstromingen, bewoners van Seveso-noodplanningszones, enz.);
- wat betreft **preventie**, acties op te zetten zoals:
  - duidelijk aangeven wat de burgers zelf kunnen doen als actoren van hun eigen veiligheid;
  - tools ter beschikking stellen die gericht zijn op algemene weerbaarheid (koelkastmagneten, kalenders, brooddozen...);
- de burgers te betrekken **in de voorbereiding**:
  - door hen een aangepaste opleiding aan te bieden;
  - door hen in de oefeningen te integreren;
  - door de overheden te verplichten om:
    - het publiek te raadplegen tijdens de uitwerking van de plannen (ANIP en BNIP);
    - de plannen (ANIP en BNIP) openbaar voor te stellen na de goedkeuring ervan;
- de burgers te betrekken **in de acute fase**:
  - door hun rol te versterken bij het tot stand komen van de beelving, dit wil zeggen door de «ogen op het terrein» te zijn via de sociale media of specifieke kanalen zoals bijvoorbeeld de KMI-applicatie (waarmee gebruikers foto's met geolocatie in real time kunnen delen);
  - door hen aan te zetten om voor hun eigen veiligheid (versterkte autonomie/ zelfredzaamheid) en die van hun omgeving (samenredzaamheid) te zorgen;
- de burgers te betrekken in de **herstelperiode** (cfr. fiche 5. Herstellen), door hen bijvoorbeeld op te nemen in het Recovery Management Committee (ReMaCo) om hen bij het besluitvormingsproces te betrekken;
- de burgers (als getroffen personen en/of slachtoffers) te betrekken bij **debriefings- en evaluatieprocessen**.

#### Maatregel 3: Burgerhulp waarderen, faciliteren en coördineren

De Commissie moedigt de **lokale overheden** aan om de volgende acties op te zetten:

- faciliteren en begeleiden van diverse burgerhulpinitiatieven;
- Dat kan de volgende pistes inhouden:
- het opzetten van een vrijwilligersstructuur naar analogie van de Franse «gemeentelijke reserves voor civiele veiligheid»;

- het versterken en vormen van bestaande, lokale vrijwilligersstructuren of -verenigingen (zoals jeugdverenigingen, buurtinformatienetwerken (BIN), buurtverenigingen, jeugdbewegingen, folkloristische verenigingen, ...);
- het begeleiden en faciliteren van spontane, niet op voorhand gestructureerde burgerhulpacties.

Het doel is vrijwilligerswerk voor **niet-gevaarlijke opdrachten** aan te moedigen en dus allen die van goede wil zijn te verwelkomen, met ieders vaardigheden en kwalificaties.

- voorbeelden van opdrachten:
  - hulpverleningsoperaties: monitoring van sociale netwerken, ondersteuning voor alarmering of evacuatie van een wijk, administratieve of logistieke ondersteuning voor de Commandopost Operaties;
  - de overheden helpen bij het coördineren en beheren van het werk van de niet-begeleide vrijwilligers tijdens ondersteuningsacties voor de getroffen bevolking: verzamelen en uitdelen van giften of maaltijden, logistieke taken voor het stockbeheer van giften of opvangmateriaal...;
  - ondersteuningsacties voor de getroffen bevolking: hulp bij het schoonmaken en herstellen van openbare of particuliere gebouwen, administratieve bijstand aan geëvacueerde of opgevangen personen;
- een (juridisch) kader bieden voor vrijwilligers die zich willen inzetten tijdens en na de acute fase van een noodsituatie;
- de informatiedoorstroming inzake burgerhulp lokaal organiseren binnen **één «advies- en informatieloket»** en dit zolang er burgeracties georganiseerd worden;
- **middelen** bezorgen aan de vrijwilligers (bijvoorbeeld: hesjes, vervoer, materiaal, ...);
- **waarderen** van de burgerhulpinitiatieven door een erkenning toe te kennen (bijvoorbeeld: een symbolisch diploma, een vermelding in het informatieblad, een bedankdag voor de vrijwilligers...).

### PRIORITEIT 3: EEN NATIONALE STRATEGIE ONTWIKKELEN TER BEVORDERING VAN DE RISICOCULTUUR EN DE COÖRDINATIE ERVAN TOEVERTROUWEN AAN EEN NATIONAAL REFERENTIECENTRUM

Hoewel de risicocultuur in alle besluitvormingsprocessen (ongeacht het niveau) moet worden ingebed, dient een gemeenschappelijke methodologie en visie te worden voorgesteld. De Commissie beveelt aan om deze opdracht toe te vertrouwen aan een Nationaal Referentiecentrum (deze structuur wordt voorgesteld in de fiches 3. Versterken en 6. Evalueren). Deze structuur moet onafhankelijk zijn van de organen die instaan voor het crisisbeheer en beschikken over de nodige eigen middelen.

De opdracht van een Nationaal Referentiecentrum bestaat erin **een nationale strategie ter bevordering van de risicocultuur** in België te ontwikkelen, in samenwerking met de stakeholders en om deze strategie aan te moedigen via concrete acties zoals:

- **het jaarlijks organiseren rond 13 oktober, overal in België van een week rond sensibilisering voor en kennismaking met de risicocultuur**, de «Internationale Dag voor rampenrisicovermindering»<sup>9</sup>. Deze nationale actie, waarvan het de bedoeling is dat

<sup>9</sup> Ingevoerd door het kader van Sendai

ze evolutief tot stand komt, wordt lokaal uitgewerkt in functie van de aanwezige risico's. Zij wordt georganiseerd in samenwerking met de lokale overheden, de privésector, de verenigingen, enz... Bij het organiseren van deze dag is het belangrijk dat de federale overheid optreedt als coördinator en facilitator, zoals dat het geval is bij de sensibiliseringscampagne rond diefstalpreventie Besafe@home, ontwikkeld door de FOD Binnenlandse Zaken (die de opvolger is van de campagne 1dagniet);

- de invoering van het label **«Weerbaar België»** (naar analogie met het label «verkeersveiligheid» dat in bepaalde provincies bestaat). Dergelijk label laat toe de paraatheid van de instellingen (gemeenten, administratie, verenigingen...) te beoordelen om de risico's en noodsituaties waarmee zij kunnen worden geconfronteerd, te beheren. Dit label is bedoeld om de inzet ten dienste van de bevolking (kwaliteit van het plan, informatieverstrekking aan de bevolking, betrokkenheid van de bevolking, enz.) te erkennen door de organisatorische weerbaarheid tegen risico's te beoordelen. Dit label legt zich ook toe op de inspanningen om de kwetsbaarheid op middellange en lange termijn te verminderen, met name de aanpassing aan de klimaatveranderingen (structureel onderdeel van de weerbaarheid). Dankzij dit label kan de instelling haar sterke en zwakke punten identificeren, teneinde haar operationele voorzieningen voor de preventie en het beheer van risico's en noodsituaties te verbeteren. Het is ook een communicatiemiddel dat het werk van de actoren rond dit thema waardeert en bijdraagt tot de ontwikkeling van de risicocultuur voor de burgers. De toekenning van het label is onderworpen aan een periodiek beoordelingsproces, waarbij de instelling deel uitmaakt van een permanent proces van verbetering;
- **het delen van inspirerende initiatieven** die bijdragen tot het versterken van de risicocultuur en de opvolging ervan.

## 2. EVOLUEREN

### CONTEXT

**De ruggengraat van de Belgische structuur voor het beheer van een noodsituatie** - namelijk burgemeester, gouverneur en minister van Binnenlandse Zaken - **is solide**. De fundamentele principes van de algemene organisatie van het crisisbeheer zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 22 mei 2019 zijn goed. De kracht ervan schuilt in de unieke aard van de multidisciplinaire aanpak van een noodsituatie. De coördinatie ervan toevertrouwen aan administratieve overheden die op samenhangende grondgebieden optreden, bekrachtigt de legitimiteit van deze ruggengraat.

De gebeurtenissen van de voorbije jaren verplichten ons evenwel dat model te toetsen aan nieuwe, omvangrijke risico's. Onze omgeving wordt complexer en er treden steeds meer systemische noodsituaties op. Het gaat om noodsituaties waarvan de omvang, de duur, de reikwijdte, de polymorfe aard en de multisectorale gevolgen de fundamentele van onze samenleving onder druk zetten. De COVID-19-pandemie was daar het perfecte voorbeeld van. Onze samenleving wordt vandaag duidelijk blootgesteld aan dat soort risico's.

Hoe te reageren na zo'n situatie? De huidige reflex is zich onmiddellijk te concentreren op reorganisaties (met een versterkte centralisatie), nieuwe plannen, krachtigere tools, ... Terwijl de eerste vereiste eigenlijk is om te verduidelijken waar het om gaat: het is niet enkel een kwestie van meer doen dan in het verleden; er moet worden erkend dat er sprake is van een plotselinge verandering in de complexiteit en dat er dus een volkomen ander kader noodzakelijk is voor het strategisch optreden<sup>10</sup>.

Hoewel de leden van de Commissie de doeltreffendheid van ons huidig systeem unaniem erkennen, zijn ze het er ook over eens dat het noodzakelijk is **om zich voor te bereiden op het feit dat men steeds regelmatig zal krijgen met noodsituaties die zo complex zijn dat ze al wat zeker is ondermijnen**. Om die situaties aan te pakken, zullen de huidige processen noodzakelijkerwijs verder moeten worden ontwikkeld en zullen ongebruikelijke actoren beter moeten worden geïntegreerd.

### AANBEVELING

**«DE ORGANISATIE VAN HET CRISISBEHEER VERDER  
ONTWIKKELEN REKENING HOUDEND MET DE COMPLEXITEIT  
VAN DE NOODSITUATIES»**

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. *Turbulence governance* te integreren in onze crisisbeheersingsvoorzieningen;
2. Op de noodsituaties van het type B te reageren via de implementatie van *turbulence governance*, die inzet op de netwerkbenadering



## PRIORITEITEN

### PRIORITEIT 1: *TURBULENCE GOVERNANCE* INTEGREREN IN ONZE CRISISBEHEERSINGSVOORZIENINGEN

Alvorens *turbulence governance* in te voeren, is het belangrijk een specifiekere classificatie van de noodsituaties te bieden. De Commissie heeft de **crisissen** die een complexe beleidsreactie vereisen en niet overeenstemmen met een noodsituatie, buiten beschouwing van haar studiegebied gelaten. Deze reactie moet voortkomen uit een samenwerking binnen de beleidsinstrumenten van de overheid, met respect voor de bevoegdheden van alle gefedereerde entiteiten door hun samenwerking te versterken. Voorbeelden daarvan zijn: de klimaatopwarming, financiële crisissen, het lerarentekort, enz.

De Commissie onderscheidt twee types noodsituaties.

#### *Noodsituaties van het type A*

Dit zijn de noodsituaties zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Zij zijn gekenmerkt door:

- het feit dat het gaat over gebeurtenissen die het gevolg zijn van één enkel welbepaald probleem;
- met relatief duidelijke oorzaken en gevolgen;
- met vereiste acties die grotendeels gepland werden.

*Voorbeelden: treinongeval, ADR-transportongeval, overstroming, natuurbrand, ...*

#### *Noodsituaties van het type B*

De Commissie raadt aan om specifieke aandacht te besteden aan polymorfe noodsituaties die gekenmerkt worden door één of meerdere van de volgende criteria:

- meervoudige problemen (domino-effect);
- langdurig;
- onduidelijke oorzaken en gevolgen;
- onduidelijke vereiste maatregelen;
- een destabilisering van (bijna) de ganse samenleving;
- een impact op tal van sectoren en bevoegdheden.

*Voorbeelden: COVID-19-pandemie, grootschalige cyberaanval, black-out, ...*

Het responsmodel dat de Commissie voorstelt, verschilt naargelang het soort noodsituatie:

- De noodsituaties van het type A vereisen een tamelijk klassieke reactie die volledig in lijn ligt met de crisisbeheersingsmechanismen opgenomen in het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Het zijn de administratieve overheden belast met de openbare orde die verantwoordelijk zijn voor de beleidscoördinatie. De Commissie formuleert aanbevelingen om die structuur te versterken. Deze zijn terug te vinden in de fiche 3. Versterken;
- De noodsituaties van het type B vereisen de implementatie van *turbulence governance*.

### PRIORITEIT 2: OP DE NOODSITUATIES VAN HET TYPE B REAGEREN VIA DE IMPLEMENTATIE VAN *TURBULENCE GOVERNANCE*, DIE INZET OP DE NETWERKBENADERING

De Commissie beveelt aan om het Belgisch crisisbeheersmodel te laten evolveren naar een ***turbulence governance***, welke een **innovatieve, doeltreffende, dynamische en flexibele** aanpak is (betere vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten en meer expertise van buitenaf) die gericht is op verantwoordelijkheid, op de verplichting om verantwoording af te leggen (met name aan alle parlementen) en op de potentiële en georganiseerde deelname van het maatschappelijk middenveld.

Om naar een *turbulence governance* te evolveren, stelt de Commissie een fundamentele verandering voor in het paradigma voor het beheer van complexe noodsituaties:

- door in te zetten op een nieuwe aanpak die gebaseerd is op netwerken;
- door zich uit te rusten met tools om de aldus gedefinieerde strategische visie in een geest van samenhang te implementeren binnen een versterkte top-down aanpak;
- door het standaard democratisch draagvlak inzake crisisbeheer te versterken.

#### **Maatregel 1: Inzetten op een netwerkbenadering**

Een noodsituatie van het type B is in essentie een situatie die complex is en dus niet in haar volledigheid waarneembaar, voorspelbaar en laat staan controleerbaar is. Ze vereist actie en samenwerking tussen organisaties (die soms niet vertrouwd zijn met crisisbeheer) om stap voor stap de noodsituatie onder controle te krijgen. **Deze aanpak vereist een heel andere soort samenwerking tussen organisaties dan degene die we dagdagelijks zien, ze dwingt hen tot actie (in plaats van passiviteit) en samenwerking.**

De Commissie stelt voor om meer in te zetten op een netwerkbenadering. Dit samenwerkingsmodel is voldoende flexibel en aanpasbaar om een complexe noodsituatie (type B) te kunnen aanpakken. Een optreden dat enkel gericht is op de verdeling van de bevoegdheden is te polariserend, want in geval van noodsituatie komt het erop aan complementariteit na te streven om als één overheid alle hulpbronnen te mobiliseren en deze op maat van de situatie en lokale behoeften in te zetten.

Netwerkgroeperingen zijn net interessant omdat ze veel belang hechten aan de samenwerking en coördinatie van actoren over de grenzen van klassieke organisaties heen<sup>11</sup>. **Organisatienetwerken verbinden en delen informatie, middelen, activiteiten en competenties van soevereine en unieke organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen die geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen**<sup>12</sup>. De betrokken partijen beheren het netwerk samen.

Een goed gevormd netwerk gaat zowel uit van **differentiatie** van deelnemers als van **integratie** tussen de betrokken partijen.

Op vlak van differentiatie geldt dat alle partijen die nodig zijn om tot een oplossing te komen, betrokken moeten zijn. Niet meer, niet minder. Dit beperkt zich in crisissituaties dus niet tot de klassieke crisis- of overheidsactoren. Bij de meeste noodsituaties is een bonte groep van soevereine organisaties noodzakelijk.

Op vlak van integratie geldt dat de verschillende partijen maar tot oplossingen kunnen komen als zij in staat zijn om vlot samen te werken. Het crisisbeheer zal dus meer en meer moeten worden toegespitst op mechanismen om een bonte groep van actoren te laten samenwerken om te komen tot gerichte oplossingen. Er zijn verschillende integratiemechanismen mogelijk, zoals het aligneren van doelen, *governance* (hoe werken we samen) en het netwerkleiderschap (wie stuurt aan en op welke manier).

### Governance

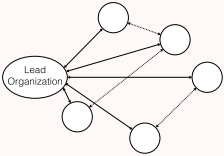
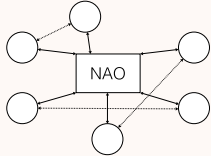
Bij langdurige, landsbrede en zeer complexe situaties voelen we aan dat gebruikelijke modellen niet voldoende zijn. De gevolgen van maatschappelijke (dikwijls wereldwijde) onrust treffen vaak alle overheden en tasten tal van facetten en domeinen van de samenleving aan. Vaak is er geen consensus over de probleemdefinitie, laat staan over het te bereiken doel. Het is ten aanzien van dat soort situatie dat integratie des te noodzakelijker is.

Hoe groter het aantal leden van het netwerk, en hoe groter hun geografische en inhoudelijke spreiding, hoe moeilijker het is om hen te coördineren. De klassieke beheersstructuren lijken dan onvoldoende te zijn.

In de praktijk zien we dat in deze gevallen vaak een (Oosterweel-, Ventilus-, ...) intendant, (heropbouw-, corona-, drugs-, ...) commissaris of andere verbindende figuur zijn of haar intrede maakt. De rol van deze bemiddelaar is dan vooral om «consensus» te bereiken en de integratie van het netwerk te versterken. Opnieuw wordt dit niet de «baas» van het netwerk, maar net degene die de samenwerking en integratie van de partners gaat stimuleren.

11 Provan & Kenis (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. University of Arizona & Tilburg University; Gulati en anderen (2012). Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts, Strategic Management Journal.

12 Kenis, P., & Cambré, B. (2019). Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst. Pelckmans Pro.

DESIGN CHARACTERISTICS	SELF-GOVERNANCE	LEAD ORGANIZATION	NETWORK ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
			
<b>Structure</b>	No administrative entity, participation in network management by all members	Administrative entity (and network manager) is a major network member/ service provider	Distinct administrative entity set up to manage the network (not a « service provider ») manager is hired
<b>Optimal number of members</b>	Few	Many	Many
<b>Decision making</b>	Decentralized	Centralized	Centralized
<b>Advantages</b>	Participation, commitment by members, ease of forming	Efficiency, clear network direction	Efficiency of day-to-day management, strategic involvement by key members, sustainable
<b>Problems</b>	Inefficient-frequent meetings, difficulty reaching consensus, no network "face"	Domination by lead organization, lack of commitment by members	Perception of hierarchy, cost of operation, complex administration

Tabel 1

### Leiderschap

Het beheren van een organisatienetwerk gaat steeds gepaard met het beheren van spanningen en vereist specifiek leiderschap en specifieke vaardigheden. Zo zal binnen een netwerk onvermijdelijk de discussie ontstaan over lange termijn effectiviteit versus korte termijn inefficiëntie (zoals het spreekwoord stelt: «alleen ga je sneller, maar samen kom je verder») of over de legitimiteit van het netwerk. Netwerkpartners moeten ervan overtuigd zijn dat samenwerking leidt tot betere resultaten, maar ook de buitenwereld moet ervan overtuigd zijn dat werken in een netwerk de beste aanpak is.

In elk netwerk komen deze spanningen voor, die het netwerk onder druk zetten, maar die ook noodzakelijk zijn. De situatie waarvoor het netwerk is opgericht, is complex en het beheer ervan gaat dus onvermijdelijk gepaard met moeilijkheden. Crisisbeheer wordt dan ook een proces van het continu managen van spontane en emergente structuren versus bestaande structuren. Het is ijdele hoop te denken dat deze moeilijkheden door middel van eenvoudige mechanismen zoals structuren of bureaucratie kunnen worden opgelost. Netwerkleiderschap is opnieuw een uitdaging omdat dit botst met de dominante visie in organisaties van de «ene leider». Netwerkleiderschap is dan ook veel vaker gedeeld en decentraal.

En dus moeten mensen die in de positie komen van het coördineren of «leiden» van een netwerk (Dir-CP-OPS, burgemeesters, gouverneurs, crisisbeheerders, intendanten, commissarissen, ...) over andere vaardigheden beschikken<sup>13</sup>, zoals een «open-mind», geduld, communicatievaardigheden, faciliteren, probleemoplossing op groepsniveau. Daarvoor zijn specifieke opleidingen nodig

13 Kenis, P., & Cambré, B. (2019). Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst. Pelckmans Pro.

waarin men leert om beslissingen te nemen in een onzekere context zonder gebruiksaanwijzing. Een goede crisisbeheerder is dan ook iemand die zich in elke fase goed weet te omringen met de juiste mensen in een **netwerk** en in een logica van vertrouwen en eenheid van commando - zowel op politiek/strategisch als op operationeel niveau.

#### **Maatregel 2: De top-downaanpak versterken**

Indien het strategisch antwoord op complexe noodsituaties (type B) uitgaat van het netwerk, moet de operationele implementatie ervan plaatsvinden via de gebruikelijke structuren die steunen op een solide piramide van administratieve overheden (minister, gouverneurs, burgemeesters).

Dat is een sterk, territoriaal samenhangend en legitiem model. In het kader van *turbulence governance* dient het echter te worden versterkt:

- de lokale overheden verbieden maatregelen te treffen die indruisen tegen de strategie van het «hogere» niveau;
- de minister (of de gouverneurs bij afvaardiging) de mogelijkheid bieden betwiste besluiten te vernietigen;
- sectorale akkoorden (protocollen) die afwijken van de nationale strategie, vermijden.

#### **Maatregel 3: De democratische integratie van het crisisbeheer versterken, in het bijzonder het crisisbeheer in de context van een complexe noodsituatie**

De uitvoerende macht mag geen alleenrecht hebben op het beheer van turbulente noodsituaties (type B). Voor een effectief beheer van maatschappelijke noodsituaties is een meer rechtstreekse betrokkenheid van de parlementen vereist. De parlementen behouden natuurlijk het recht om ter controle en handhaving van de rechtsstaat vragen te stellen aan hun uitvoerende macht (*ex post*), maar *turbulence governance* vereist dat zij een actieve bijdrage leveren aan het beheer van zulke noodsituaties en rechtstreeks betrokken worden bij gebeurtenissen die onze samenleving destabiliseren. Zulke noodsituaties mogen, ongeacht hun vorm, onze grondwettelijke instellingen niet ontwrichten. Ze zijn een deel van de «oplossing».

Om de parlementen te integreren in het crisisbeheersproces dringen zich evenwel aanpassingen op:

- het versterken van de ontwikkeling en de juridische verankering van de institutionele samenwerking;
- het intensiveren en voorbereiden van de interministeriële conferentiemechanismen;
- het verplichten van samenwerkingsprotocollen;
- het aanpassen van het tijdschema van het parlementaire werk aan het crisisbeheer;
- het analyseren van de risico's en bedreigingen die de uitoefening van de democratie hoogstwaarschijnlijk kunnen beïnvloeden (pandemieën, cyberaanvallen, ...);
- het betrekken van de parlementen bij de planning inzake systemische risico's;
- het integreren van de parlementen in het evaluatieproces.

## 3. VERSTERKEN

### CONTEXT

Uit onze gesprekken met de referentiepersonen, de analyse van debriefings/evaluaties, de aanbevelingen van de verschillende commissies en de algemene werkzaamheden van de Commissie wordt unaniem vastgesteld dat de ruggengraat van de Belgische structuur voor het beheer van een noodsituatie solide is. Deze structuur blijkt het meest geschikt om het hoofd te bieden aan noodsituaties type A (zie fiche 2. Evolueren).

Ondanks deze bevinding blijkt uit de werkzaamheden van de Commissie dat de bestaande structuren moeten worden versterkt. Deze mogelijkheden tot versterking volgen een klassiek leerproces, waarbij er wordt gestreefd naar voortdurende verbetering. Deze doelstelling om de structuren te versterken, komt bovenop de doelstelling om de structuren verder uit te werken (zie fiche 2. Evolueren) om het hoofd te kunnen bieden aan ongewone noodsituaties. .

### AANBEVELING

#### «BESTAANDE STRUCTUREN VOOR NOODPLANNING EN CRISISBEHEER VERSTERKEN»

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. Bepaalde actoren te erkennen en te versterken;
2. De opdrachten in het kader van de coördinatie van de opleidingen, van oefeningen en van de kennisdeling opnemen in de taken van een Nationaal Referentiecentrum;
3. De gefedereerde entiteiten voor te bereiden en te betrekken;
4. Een soepelere regeling te voorzien inzake de faserings;
5. De operationele samenwerking en -coördinatie te versterken.

### PRIORITEITEN

#### PRIORITEIT 1: BEPAALDE ACTOREN ERKENNEN EN VERSTERKEN

Een aantal rollen/functies zijn niet opgenomen in de huidige regelgeving en/of zijn onvoldoende erkend. De Commissie raadt aan om de volgende maatregelen te nemen:

#### **Maatregel 1: Een statuut toekennen aan de noodplanningscoördinatoren en verantwoordelijken D5**

Noodplanning en communicatie zijn essentiële stappen in de risicocycclus. Momenteel berusten deze stappen, vooral op lokaal niveau, echter bij twee soorten actoren: de noodplanningscoördinator en de verantwoordelijke D5. Hun profiel, opleidingsniveau en betrokkenheid zijn actueel zeer uiteenlopend.

De Commissie beveelt aan om een formeel statuut vast te leggen voor deze actoren die een belangrijke en moeilijke taak vervullen waarvoor zij aansprakelijk zijn. Ze beveelt ook aan dat deze actoren worden **verplicht een minimale basisopleiding en voortgezette opleidingen te volgen** (zie prioriteit 2).

De Commissie beveelt ook aan dat de noodplanningscoördinator wordt ondersteund bij het uitvoeren van taken zoals het opstellen van verslagen, het bijhouden van het whiteboard of het logboek, enz. Dit logboek komt later ook van pas, zowel op het moment van de debriefing als in het geval van juridisering (zie fiche 6. Evalueren). Tot op heden wordt deze taak echter onvoldoende erkend en wordt het meestal toevertrouwd aan één persoon in deeltijdse opdracht.

Voor kleinere gemeenten die niet over de nodige middelen binnen de administratie beschikken, zou **het onderling delen van noodplanningscoördinatoren en verantwoordelijken D5** een optie moeten zijn. Het model van gewestelijke ontvangers (in het Waals Gewest) kan een bron van inspiratie zijn. De Commissie ziet kansen in deze samenwerkingsverbanden, maar stelt als **voorwaarden** dat deze ambtenaren uitsluitend ressorteren onder het gezag en de bevoegdheid van de bestuurlijke overheid en dat het samenwerkingsprotocol wordt opgenomen in het algemeen nood- en interventieplan (ANIP).

#### Maatregel 2: «Nieuwe» actoren integreren

De Commissie beveelt aan om een aantal **nieuwe actoren** met een bijzondere specialisatie of verantwoordelijkheid aan te hechten, bijvoorbeeld de algemeen directeuren, referentiemagistraten, private actoren en burgers.

Er moet bijzondere aandacht worden besteed **aan de algemeen directeur van een gemeente of de griffier van een provincie** die de belangrijkste functie binnen het lokale bestuur bekleden. Zij staan aan het hoofd van alle personeelsleden, en staan garant voor de naleving van de wettigheid van de handelingen en de naleving van de wettelijke verplichtingen. Op dit moment kent de wetgeving inzake noodplanning en crisisbeheer hen echter geen officiële taak toe. Ze spelen nochtans een centrale rol.

Er moet zorgvuldig worden nagedacht over de integratie van de **provincie** (instelling) in het crisisbeheer, de terbeschikkingstelling van provinciale middelen en de interactie van de provincie met de bestuurlijke overheid die verantwoordelijk is voor het crisisbeheer op provinciaal niveau, namelijk de gouverneur. De provincies beschikken over substantiële en gevarieerde middelen die de actie van de interventiediensten inzake crisisbeheer doeltreffend kunnen ondersteunen en er een meerwaarde aan kunnen toevoegen. Er bestaat een wettelijke grondslag voor de ontwikkeling van deze samenwerking, maar deze is ontoereikend en waarschijnlijk niet volledig aangepast aan de nagestreefde doelstelling<sup>14</sup>. De Commissie is van mening dat deze samenwerking gebaseerd moet zijn op regelgeving om een dialoog en gestructureerde en doeltreffende operationalisering mogelijk te maken.

Wat de private sector, de burgers en de referentiemagistraten betreft, verwijzen we naar de fiches 1. Risicocultuur en 6. Evalueren.

<sup>14</sup> Wet van 10 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, art. 10: «De provincies, gemeenten en zones kunnen verplicht worden de diensten van de civiele veiligheid beschikking te geven over terreinen, lokalen, meubilair en leveringen welke nodig zijn, hetzij voor de opleiding van die diensten, hetzij voor de uitvoering van de maatregelen van civiele veiligheid op hun grondgebied. De Koning bepaalt voor welke gevallen en onder welke voorwaarden een schadevergoeding kan toegekend worden».

#### Maatregel 3: Investeren in de ontwikkeling van gespecialiseerde (ondersteunende) netwerken

De Commissie erkent dat er al inspirerende voorbeelden bestaan van het samenbrengen en organiseren van specialisten, zoals het Team D5 en het *Crisis Support Team* (CST). Deze teams worden veelal (*bottom-up*) samengesteld uit lokale (operationele) actoren (aangevuld met nationale experts) die een zekere ervaring genieten en die gezamenlijk opgeleid worden om de werkingsprincipes van de samenwerking op grote schaal op elkaar af te stemmen. De Commissie beveelt aan om te blijven investeren in deze bestaande netwerken en de oprichting van nieuwe netwerken van specialisten met specifieke profielen zoals IT'ers, cartografen, ... te onderzoeken.

#### Maatregel 4: De Federale diensten van de Gouverneurs (FDG) versterken met personeel

De Commissie beveelt aan om de Federale diensten van de Gouverneurs te versterken. Dit zijn strategische diensten omdat ze het mogelijk maken om het gemeentelijk niveau te ondersteunen in de voorbereiding en tijdens noodsituaties, naast het feit dat ze de gebruikelijke referentiepersonen en partners van de federale overheid zijn.

De noodplanning op gemeentelijk niveau wordt in wezen toevertrouwd aan de noodplanningscoördinator. In kleine en middelgrote gemeenten opereert deze ambtenaar alleen en wordt hij/zij vaak belast met verschillende andere verantwoordelijkheden. De steun van het provinciale niveau is daarom onontbeerlijk. De FDG ondersteunt de noodplanningscoördinator zowel bij het opstellen van gemeentelijke ANIP's alsook bij het beheer van dossiers met betrekking tot de organisatie van grote evenementen of tijdens gemeentelijke fasen. De ontwikkeling van een opleidings- en oefenbeleid dat is aangepast aan de behoeften van gemeenten, is ook een tijdovende taak voor de dienst noodplanning van de FDG.

Naast hun wettelijke opdrachten (ANIP, Seveso-plannen, nucleaire zonale plannen, BNIP Terro, enz.) zijn de FDG de bevoorrechte gesprekspartners van de federale overheid, in het bijzonder van het Nationaal Crisiscentrum.

De Commissie stelt echter vast dat, ondanks het belang van deze opdrachten, de noodplanningsteams van de Federale diensten van de Gouverneurs daartoe ongelijk worden bedeed. Sommige FDG hebben meerdere attachés, terwijl in andere FDG slechts één attaché de taken van de noodplanningscoördinator uitvoert. De redenen hiervoor hebben vaak een historische achtergrond.

De Commissie beveelt aan om extra personele middelen toe te kennen aan de Federale diensten van de Gouverneurs, rekening houdend met de werkelijke werklast en met de vereiste omkadering, op basis van een (regelmatig uitgevoerde) *ex ante* evaluatie, met inbegrip van de aanstelling van een herstelcoördinator (zie fiche 5. Herstellen). Bij deze evaluatie moet rekening worden gehouden met een kritische werkingsdrempel voor deze essentiële diensten.

#### PRIORITEIT 2: DE OPDRACHTEN IN HET KADER VAN DE COÖRDINATIE VAN DE OPLEIDINGEN, VAN OEFENINGEN EN VAN DE KENNISDELING OPNEMEN IN DE TAKEN VAN EEN NATIONAAL REFERENTIECENTRUM

De noodzaak om op alle niveaus te streven naar verdere professionalisering van alle actoren op het gebied van noodplanning en crisisbeheer, was één van de rode draden van de werkzaamheden van de Commissie. Meer professionalisering vraagt om meer opleiding, oefening en kennisdeling. Tot op heden is er geen verplichting inzake opleidingen. Bovendien is er geen coördinatie op dit gebied. De opleidingen kennen dus een zeer verscheiden niveau aan vereisten.

De Commissie stelt daarom voor om de volgende opdrachten te integreren in de opdrachten een Nationaal Referentiecentrum:

- **het opleidingskader vaststellen.** De Commissie wenst de aandacht te vestigen op het breed publiek inzake opleiding, gaande van gekende crisisactoren tot **nieuwe stakeholders** (lokale verkozenen, kabinetsmedewerkers, administraties in verschillende bestuursniveaus en hun topambtenaren, algemeen directeuren, magistraten...). Om te komen tot een uniforme kwaliteitsvolle opleiding op het gehele grondgebied, stelt de Commissie voor een referentiekader op te stellen die alle opleidingen herneemt die voor alle voormelde actoren kunnen worden georganiseerd. Dit **referentiekader** omvat basisopleiding, voortgezette opleiding en specifieke opleiding. Het vormt een kader waarmee de actoren die momenteel belast zijn met opleidingsopdrachten inzake noodplanning (zoals de Federale diensten van de Gouverneurs, de verenigingen van steden en gemeenten, de academische instellingen, enz.) de opleidingsprogramma's uitwerken die ze willen organiseren. Deze actoren moeten hun programma's indienen bij het Nationaal Referentiecentrum, dat verantwoordelijk is voor de certificering ervan;
- **ondersteuning bieden bij oefeningen,** voornamelijk gericht op het aanbieden van standaarden (bv. het delen van oefenscenario's, methodologieën, organisatie van de oefening, ...). Ook een centraal aanbod inzake middelen is niet uitgesloten;
- **systemen opzetten voor het delen van expertise, ervaring, tools en methodologieën.** Bijvoorbeeld door het oprichten van een interfederaal netwerk, het organiseren van studiedagen en colloquia, het overdragen van gestandaardiseerde methodologieën voor risicoanalyse...

Het Nationaal Referentiecentrum speelt deze rol bij de ondersteuning van alle actoren, met inbegrip van de gefedereerde entiteiten. De Commissie benadrukt het belang van de **onafhankelijkheid** van het Nationaal Referentiecentrum ten opzichte van de crisisbeheerorganen, aangezien het ook verantwoordelijk zal zijn voor evaluatietaken (zie fiche 6. Evalueren).

### PRIORITEIT 3: DE GEFEDEREERDE ENTITEITEN VOORBEREIDEN EN BETREKKEN

De verschillende staatshervormingen hebben steeds meer bevoegdheden toegekend aan de gefedereerde entiteiten. Deze bevoegdheden staan regelmatig centraal in een noodsituatie. Zaken die verband houden met de civiele veiligheid zijn echter een soevereine bevoegdheid die wordt uitgeoefend door bestuurlijke overheden die niet op gewestelijk niveau bestaan. De Commissie is van mening dat het wettelijk kader en de analyse van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>15</sup>, het in de huidige stand van zaken mogelijk maken om ons model verder te ontwikkelen door de volgende maatregelen te implementeren:

#### Maatregel 1: De gefedereerde entiteiten voorbereiden

De Commissie moedigt de gefedereerde entiteiten aan, met het oog op nationale weerbaarheid (zie fiche 1. Risicocultuur), om hun eigen organisatie voor te bereiden op noodsituaties (bijvoorbeeld door een grondige analyse uit te voeren van de risico's en bedreigingen waarmee ze te maken kunnen krijgen of door al hun leidinggevenden op te leiden in noodplanning en crisisbeheer).

<sup>15</sup> Advies van de Raad van State van 7 april 2021 over het voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (pandemiewet).

#### Maatregel 2: De betrokkenheid van de gefedereerde entiteiten bij de volledige risicocyclus verbeteren

Opeenvolgende staatshervormingen hebben verschillende bevoegdheidsdomeinen verdeeld tussen federale en gewestelijke overheden. De noodplanningsstructuur is daarom niet voldoende aangepast aan deze realiteit. Een goede samenwerking en coördinatie met de gefedereerde entiteiten is echter des te belangrijker als aan de gewestelijke bevoegdheden wordt geraakt (afhankelijk van het type noodsituatie). **Een betere betrokkenheid van de gefedereerde entiteiten wanneer aan hun actiedomein wordt geraakt**, bevordert de erkenning van de overheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid.

Gedurende **de hele risicocyclus** moet de mogelijkheid van een betere betrokkenheid van de gefedereerde entiteiten worden benadrukt en moet de aanpassing op interfederaal niveau worden gecoördineerd en ondersteund. Dit kan op de volgende manier:

- risicoanalyse: door risicoanalyses uit te voeren en deze te integreren in die van de overheden die belast zijn met de noodplanning en het crisisbeheer;
- preventie: door aanvullende maatregelen en normen vast te stellen om de waarschijnlijkheid en de impact van de voornaamste risico's te verminderen;
- voorbereiding: door de gefedereerde entiteiten bij de oefeningen te betrekken en door de hoge ambtenaren op te leiden (zie fiche 1. Risicocultuur);
- crisisbeheer: door te bepalen hoe de gefedereerde entiteiten kunnen worden betrokken bij het beheer van de noodsituatie wanneer aan de bevoegdheden van gefedereerde entiteiten wordt geraakt;
- herstel: door de gefedereerde entiteiten toe te staan de herstelperiode te coördineren (zie fiche 5. Herstellen);
- evaluatie: door de gefedereerde entiteiten te betrekken in de evaluaties, rekening houdend met hun bevoegdheden.

### PRIORITEIT 4: EEN SOEPELERE REGELING VOORZIEN INZAKE DE FASERING

De fundamentele principes van de algemene organisatie van het crisisbeheer zoals bepaald in het koninklijk besluit van 22 mei 2019 zijn goed. Recente ervaringen met noodsituaties hebben echter aangetoond dat er moet worden nagedacht over **een soepelere regeling** in de «wisselwerking» tussen de verschillende fasen.

#### Maatregel 1: De mogelijkheid voorzien om te bepalen op welk(e) grondgebied(en) de afkondiging van een «hogere» fase van toepassing is

Wanneer er een «hogere» fase wordt afgekondigd, zijn er geen procedures om precies te bepalen op welk gebied deze fase van toepassing is. Zo is het bij een grootschalige overstroming goed mogelijk dat een provinciale fase wordt afgekondigd zonder dat deze fase op de hele provincie van toepassing is. In dit geval zou **er een duidelijke procedure moeten bestaan zodat de gouverneur kan bepalen op welk «grondgebied» deze fase van toepassing is en hierbij de desbetreffende gemeenten kan identificeren.** Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn om de gemeenten de mogelijkheid te bieden om aan te sluiten bij een lopende provinciale fase. Hetzelfde geldt voor de federale fase, met de provincies die betrokken zijn of zich betrokken

voelen. Deze procedure zou ook de uitrol van «laterale steun» mogelijk maken, die noodzakelijk is in zeer grootschalige noodsituaties (overstromingen, nucleaire ongevallen, enz.), door gemeenten (of provincies) binnen een provinciale (of federale fase) te activeren om bijvoorbeeld een opvangcentrum op te zetten, zelfs als het gemeentelijke (of provinciale) grondgebied niet getroffen is door de noodsituatie.

#### **Maatregel 2: De mogelijkheid voorzien voor een «hogere» overheid om de «lagere» overheid te ondersteunen zonder het beheersniveau te wijzigen**

De Commissie stelt ook voor om de **ondersteuning met betrekking tot personeel van de lokale overheid te versterken**. De mogelijkheid voor een hogere overheid om de coördinatieactie van een lokale overheid te ondersteunen zonder het beheersniveau te wijzigen, moet worden aangescherpt en geformaliseerd. Het maakt het mogelijk om nieuwe middelen, expertise en professionaliteit in te zetten zonder af te zien van kennis van het terrein of het belang van de inzet van lokale overheden op strategisch niveau.

#### **Maatregel 3: Voorzien van een regeling voor het overlappen van meerdere provinciale fasen**

Wat **het coördineren van meerdere fasen betreft**, bij een gebeurtenis die meerdere provincies treft, zijn de coördinatie en de besluitvorming erg ingewikkeld voor het hoger niveau. In plaats van over te gaan naar de federale fase, beveelt de Commissie aan om verschillende provinciale fasen te handhaven en om de federale overheid te laten instaan voor de coördinatie van deze verschillende fasen (zonder een federale fase af te kondigen) met de steun van nationale middelen.

#### **Maatregel 4: Verbeteren van het proces om het beheersniveau te wijzigen**

In de reglementaire procedure zoals bepaald in het koninklijk besluit van 22 mei 2019, beoordeelt de hogere overheid de relevantie van een wijziging van beheersniveau (van bovenaf), na overleg met de beheersverantwoordelijken. Dit is een bekend en algemeen toegepast beginsel, maar het zou nog verder kunnen worden verbeterd door rekening te houden met de volgende elementen:

- de rol en de taken die moeten worden toegekend aan de overheid die wordt «ontdaan» van de verantwoordelijkheid voor de coördinatie. Dit geldt vooral voor de gemeentelijke overheden bij een overgang naar de provinciale fase;
- het behoud van de motivatie van de overheid waaraan de verantwoordelijkheid is onttrokken;
- de vaststelling van nieuwe strategische doelstellingen of de continuïteit van de uitgevoerde acties.

### **PRIORITEIT 5: VERSTERKEN VAN DE OPERATIONELE SAMENWERKING EN -COÖRDINATIE**

De samenwerking en de verbinding tussen de beschikbare capaciteiten om noodsituaties aan te pakken, moeten worden verbeterd. De focus van de Commissie ligt op de samenwerkingsprincipes en de coördinatie tussen de verschillende actoren en niet op de monodisciplinaire werking. We verwijzen hiervoor naar de sectorale evaluaties, zoals de recente studie m.b.t. de hervorming

van de Civiele Bescherming<sup>16</sup>. In verband met de multidisciplinaire coördinatie ligt de focus op de werking van de noodcentrale 112, de opschaling van de operationele coördinatie en de samenwerkingsprincipes om capaciteiten beschikbaar te maken.

#### **Maatregel 1: Een adequate werking van de noodcentrales 112 (NC112) verzekeren**

De noodcentrales 112 zijn een belangrijke bron van informatie en communicatie. De opdrachten van de noodcentrale 112 liggen op een knooppunt tussen de burger en de hulpdiensten.

De Commissie is van mening dat de adequate werking van de noodcentrales 112 moet worden verzekerd. Hiertoe worden drie acties voorgesteld:

- **een kwaliteitsvolle dienstverlening verzekeren door het personeelskader uit te breiden:** op dit moment beantwoorden de noodcentrales 112 de oproepen voor dringende hulpverlening ondanks een tekort aan personeel. Hierdoor ontstaat vertraging in het aannemen van noodoproepen en het alarmeren van de hulpdiensten. Burgers moeten langer wachten op levensreddende informatie en de tussenkomst van de middelen. Door een structureel tekort aan personeel is de psychosociale belasting bij calltakers groot. De transitie van de noodcentrales 112 naar een supra-provinciale structuur is daarnaast een correcte noodzakelijke stap waar prioriteit aan moet worden gegeven;
- **datamanagement implementeren** waarbij aandacht is voor het verzamelen, analyseren, evalueren en interpreteren van gegevens. Deze analyses maken het mogelijk om de werking van de noodcentrales 112 op ten minste drie manieren te optimaliseren:
  - door een bezettingsmodel te ontwikkelen dat, op basis van de beschikbare data, het mogelijk maakt om het aantal te bezetten meldkamertafels te forecasten;
  - door intelligent kaartmateriaal te ontwikkelen waarmee alle actoren op het terrein aan de slag kunnen;
  - door de beschikbare informatie dynamisch ter beschikking te stellen van de actoren op het terrein zodat zij met de beschikbare data kunnen verder bouwen tijdens het beheer van een noodsituatie;
- **de werking van 1722 onderzoeken en optimaliseren.** Het nummer 1722 is het nummer om niet-dringende interventies van de brandweer aan te vragen bij een storm of een overstroming. In de praktijk is het dezelfde operator die noodoproepen (112) en oproepen naar het nummer 1722 afhandelt. De bovenprovinciale werking biedt ondersteuning bij overbelasting. Deze ondersteuning gaat echter ten koste van het personeel dat nodig is om noodoproepen in andere regio's af te handelen. Bij een adequaat datamanagement kunnen elektronische formulieren en toepassingen van artificiële intelligentie het nummer 1722 efficiënter organiseren.

#### **Maatregel 2: De operationele coördinatie perfectioneren**

De operationele coördinatie van een noodsituatie is geregeld in het koninklijk besluit van 22 mei 2019 en wordt uitgevoerd door de Commandopost Operaties (CP-OPS) die bestaat uit de leidinggevendenden van de vijf disciplines (DIR-Dx) en die onder leiding staat van een directeur (Dir-CP-OPS). De functie van Dir-CP-OPS werd de voorbije jaren sterk verbeterd naar aanleiding

<sup>16</sup> Université de Liège & UHasselt (2022). Studie over (de hervorming van) de Civiele Bescherming, FOD Binnenlandse Zaken

van onder andere de lessen die getrokken werden na het treinongeval in Wetteren en de terroristische aanslagen. Momenteel is de Dir-CP-OPS één van de weinige actoren die volgens een gestandaardiseerd programma is opgeleid en zijn vaardigheden moet aantonen in een assessment. De Commissie beschouwt dit als een inspirerende praktijk die op andere domeinen van het operationeel beheer kan worden uitgerold.

Er blijven echter mogelijkheden bestaan om de operationele coördinatie te verbeteren, bijvoorbeeld door rekening te houden met de potentiële geografische reikwijdte van een noodsituatie waarbij er geen sprake is van één enkele CP-Ops. De Commissie beveelt daarom aan om te voorzien in een schaalbare operationele coördinatie waarbij het leiderschap van een (of desgevallend elke) CP-Ops uitgaat van het inzetten van specialisten die regelmatig blootgesteld worden aan incidenten of noodsituaties, die opgeleid en geattesteerd zijn en die in een soort van pool geselecteerd kunnen worden. Deze **pool van Dir-CP-OPS** kan multidisciplinair en bottom-up worden samengesteld. Ook wanneer sprake is van een opgeschaalde operationele coördinatie (provinciaal of nationaal) doet men beroep op specialisten uit deze pool.

In hun vorming wordt gradueel meer ingezet op de verbinding met het Europese en internationale niveau en zij zijn de primaire doelgroep om in het Europese mechanisme in te schakelen (en dus de "Host Nation Support" te organiseren), om zo een continuüm te vormen tussen de lokale, provinciale, nationale en internationale operationele coördinatie.

#### Maatregel 3: De middelen inventariseren, slim investeren, samenwerken en coördineren

De verschillende operationele actoren in ons land beschikken over middelen, personeel en inzetcapaciteiten. De samenwerking en de coördinatie tussen de verschillende operationele actoren, alsook binnen de operationele diensten, kan echter worden verbeterd. De Commissie stelt voor om meer met **inzetcapaciteiten** te werken. De Commissie beschouwt het begrip capaciteit – naar analogie met de benadering van het Ministerie van Defensie – als «het geheel van ontwikkelingslijnen met betrekking tot de volgende domeinen: doctrine, organisatie, opleiding, materiaal, leiderschap, personeel, voorzieningen en interoperabiliteit». Alle ontwikkelingslijnen dienen de juiste aandacht te krijgen opdat men een efficiënte en effectieve capaciteit kan uitbouwen, inzetten en garanderen.

De nationale risicoanalyse (BNRA) vormt het vertrekpunt en de basis voor het bepalen van de capaciteiten die noodzakelijk zijn om het hoofd te bieden aan de noodsituaties die voort kunnen vloeien uit de geanalyseerde risico's. Van zodra de noodzakelijke capaciteiten bepaald zijn, is het zaak om deze af te toetsen aan de huidige realiteit en om de potentiële lacunes te identificeren. Dit zet aan tot de denkoefening m.b.t. een **slim en gezamenlijk investeringsbeleid** (incl. de aanleg van strategische stocks voor materiaal en dienstverlening). Van zodra men beschikt over een voldoende (kwantitatief aspect) en kwalitatieve inzetcapaciteit, moeten daar uiteraard de gepaste inzet- en (operationele) aansturingsmechanismen aan verbonden worden.

Meer concreet moet men bij een noodsituatie vanuit een versterkte, dagelijkse hulpverlening kunnen starten om een uitgebreide, multidisciplinaire en opgeschaalde werking op te zetten. De Commissie stelt voor dat de operationele intervenanten (de disciplines), binnen de eigen organisatie en discipline, maar ook tussen de disciplines, **afspraken maken om gezamenlijke inzetcapaciteiten te genereren**. Zulke werking vereist een *bottom-up* aanpak, met een focus op interoperabiliteit en een gedeelde inzetdoctrine.

Deze gezamenlijke (operationele) inzetcapaciteiten kunnen op grotere schaal, samen met de capaciteiten van gefedereerde entiteiten en aangevuld met specialistische ondersteuning,

opgenomen worden in een «nationale reserve». Deze «**nationale reserve**» kan, met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, ondersteuning bieden aan «lagere» bestuursniveaus, onder een nationale coördinatie. Een correcte aanwending van de capaciteiten van de nationale reserve is primordiaal. Een duidelijke besluitvorming en aansturing met de nadruk op de juiste prioritering en arbitrage zijn onontbeerlijk. Een efficiënte coördinatie vereist tot slot een **dynamische inventaris** en een real-time overzicht van de beschikbare capaciteiten.

De twee voornoemde vormen inzake het organiseren van capaciteiten, vergemakkelijken tot slot de aansluiting en samenwerking met Europese of internationale steunmechanismen.

#### Maatregel 4: Gegevens en informatie delen

Het databeheer moet uitgaan van de grote beschikbaarheid van (open) data bij de verschillende overheden en de standaarden die gebruikt worden. Daardoor kan het beheer van databronnen blijven liggen bij de meest betrokken partij, maar kunnen de data toch dynamisch en eenvoudig gedeeld worden met het netwerk van crisispartners. Bijvoorbeeld de data van de beschikbare middelen van een hulpverleningszone die op deze manier worden bijgehouden, kunnen eenvoudig gedeeld worden met de andere partners wanneer zij omwille van een noodsituatie een dynamisch overzicht nodig hebben.

Het delen van data en informatie moet kunnen gebeuren **in een intelligent, interoperabel en veilig uitwisselingsplatform (nationaal veiligheidsportaal)**. In de *governance* van het platform moeten alle crisisactoren betrokken zijn. Het succes van het platform zal afhangen van het gebruiksgemak bij «allegaagse» incidenten. Het regelmatige gebruik (en niet enkel het gebruik bij noodsituaties) moet leiden tot een snellere optimalisatie en verbetering, meer ervaring met het systeem en een groter draagvlak. Samenwerking met de terreinactoren en gefedereerde entiteiten is cruciaal om een succesvol veiligheidsportaal te bouwen.



## 4. COMMUNICEREN

### CONTEXT

Communicatie moet worden beschouwd als een krachtige hefboom om de mate van risicoparaatheid van de samenleving en haar reactievermogen bij noodsituaties te vergroten. Communicatie draagt dus bij tot het weerbaar maken van een samenleving tegen risico's en noodsituaties.

Aangezien noodsituaties onzekerheden met zich meebrengen en een voedingsbodem zijn voor desinformatie en misinformatie, is het belangrijk om inspanningen te leveren zodat de bevolking rationeel en verantwoordelijk kan reageren op noodsituaties. Het vertrouwen van het publiek in de overheden die belast zijn met risico- en crisisbeheer, is dus een sleutelement voor het beheren van noodsituaties en voor het proces van de terugkeer naar de normale situatie, alsook voor het crisisbeheer in het algemeen. Dit vertrouwen zal enkel en alleen blijven bestaan als er een continuüm is tussen de communicatie over de risico's, de alarmeringen, de crisiscommunicatie en de communicatie over het herstel.

### AANBEVELING

**«EEN CONTINUÏTEIT VERZEKEREN TUSSEN DE COMMUNICATIE OVER DE RISICO'S, DE ALARMERINGEN, DE CRISISCOMMUNICATIE EN HET HERSTEL»**

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. Een logica van inclusieve communicatie via meerdere kanalen in te voeren;
2. De vroegtijdige detectie en de bijhorende alarmeringen te optimaliseren;
3. De organisatie van de crisiscommunicatie te versterken;
4. Specifieke aandacht te besteden aan de communicatie tijdens de herstelperiode.

### PRIORITEITEN

#### **PRIORITEIT 1: EEN LOGICA VAN INCLUSIEVE COMMUNICATIE VIA MEERDERE KANALEN INVOEREN**

De risicocultuur moet een **betere communicatie** inhouden over de specifieke kenmerken van de risico's die op het grondgebied aanwezig zijn en de handelingsperspectieven om die risico's het hoofd te bieden. Bij deze communicatie moet rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van de bevolking, alsook met hun capaciteiten om te handelen en hun motivatie om dit gedrag in de praktijk om te zetten. Daartoe beveelt de Commissie aan om in de volgende maatregelen te investeren:

**Maatregel 1: De doelgroepen identificeren**

De Commissie beveelt aan dat de overheden de volgende acties initiëren:

- identificeren welke doelgroepen **specifieke informatie behoeven** (inclusieve communicatie), zowel op het niveau van de voorafgaande informatie als bij een noodsituatie, en hiertoe de nodige acties initiëren.
- identificeren welke doelgroepen de informatie kunnen verspreiden binnen hun groepen (bijvoorbeeld: veiligheidsambassadeurs).

**Maatregel 2: Een communicatie via meerdere kanalen ontwikkelen**

**Communicatie via meerdere kanalen is absoluut noodzakelijk** wanneer er informatie moet worden verstrekt over de risico's. Het is noodzakelijk om op regelmatige basis aanwezig te zijn (weliswaar op het juiste moment en met aandacht voor *information overload*) om preventieboodschappen door te geven, de complementariteit van de verschillende dragers te identificeren en samenwerkingen met de gemeenschappen tot stand te brengen. Overheden kunnen daarbij gebruik maken van een mix van **digitale kanalen** (zoals websites, sociale media,...) en **niet-digitale kanalen** (gemeentelijke magazines, aanplakking, folders, brochures...). De lokale overheden zijn het meest geschikt om in te spelen op de lokale risico's en zich te richten tot de doelgroepen, door zich af te stemmen op de globale communicatiestrategie.

**Maatregel 3: Een uniek informatieportaal ontwikkelen**

De website risico-info.be (thans gehost op het webplatform van het Nationaal Crisiscentrum) moet verder worden ontwikkeld tot **één informatieportaal** over de veiligheid van de burger in de ruime zin (brandveiligheid, noodsituaties, fysieke veiligheid, digitale veiligheid, inbraakbeveiliging, verkeersveiligheid...) en instrumenten aanreiken die bijdragen tot het versterken van de algemene weerbaarheid, waarbij rekening wordt gehouden met een **eengemaakt grafisch charter**.

De Commissie wil een ambitieuze zichtbaarheidsstrategie ontwikkelen voor de verschillende informatietools over de bestaande risico's met dezelfde mate van zichtbaarheid als BE-Alert.

**PRIORITEIT 2: DE VROEGTIJDIGE DETECTIE EN DE BIJHORENDE ALARMERINGEN OPTIMALISEREN**

De Commissie beveelt aan om in de volgende maatregelen te investeren:

**Maatregel 1: De beschikbaarheid van en de toegang tot de vroegtijdige alarmeringssystemen voor meerdere risico's vergroten**

Het kader van Sendai vermeldt dat de beschikbaarheid van en de toegang tot de vroegtijdige alarmeringssystemen voor meerdere risico's moet worden vergroot. De Commissie staat achter dit principe en stelt eveneens voor om de volgende acties uit te voeren:

- investeren in op de bevolking gerichte systemen voor het voorspellen van en snel alarmeren voor meerdere risico's in verschillende sectoren, mechanismen voor communicatie in geval van risico's en bij noodsituaties, in sociale technologieën en systemen voor telecommunicatie en toezicht op risico's, en om deze te moderniseren, te onderhouden en te versterken;

- deze systemen uitwerken in het kader van een participatief proces;
- ervoor zorgen dat deze systemen beantwoorden aan de behoeften van de gebruikers, met name op sociocultureel vlak;
- het gebruik van eenvoudige en goedkope installaties en materialen voor snelle alarmering aanmoedigen, mede in functie van redundantie;
- de middelen voor de verspreiding van snelle alarmeringen bij natuurrampen verbeteren.

**Maatregel 2: De alarmering van de bevolking optimaliseren**

De Commissie definieert de alarmering als de melding van een nakend gevaar en de te ondernemen acties. Zij beveelt aan om te investeren in de volgende acties:

- **de eerste intervenanten betrekken:** het is belangrijk dat de alarmering inclusief is, via verschillende kanalen verloopt, en de kwetsbare groepen bereikt. De Commissie moedigt aan om de betrokken overheden en diensten op elkaar af te stemmen, de informatiestromen te definiëren en de verantwoordelijkheden duidelijk in kaart te brengen door bij de besluitvorming en de uitvoering van de alarmering meer vrijheid te geven aan de eerste intervenanten;
- **de alarmering met de operationele diensten organiseren:** om tegemoet te komen aan een snelle verzending van de alarmeringsberichten, kan vooral in het besluitvormingstraject tijdswinst geboekt worden dankzij voorafgaande afspraken over de operationele vrijheidsgraden, boodschappen en gangbare procedures. De Commissie beveelt daarom aan om met operationele diensten concrete werkafspraken te maken gelet op hun 24/7-beschikbaarheid. Als dit bovenlokaal wordt georganiseerd versterkt ook het vertrouwen met de toepassing en met de eigenheid van alarmeringsberichten;
- **de ontwikkeling van BE-Alert voortzetten:** De Commissie moedigt de ontwikkeling van BE-Alert aan en beveelt aan om in te zetten op innovatie om via nieuwe technologieën de snelheid, de nauwkeurigheid, de gebruiksvriendelijkheid en het bereik te optimaliseren, zonder de complexiteit aan zenderzijde (de overheid) te verhogen.

**Maatregel 3: De alarmering van de crisisbeheerders optimaliseren**

De burgemeesters en de gouverneurs krijgen een ongelofelijke hoeveelheid boodschappen (informatie, waarschuwingen, vooralarmeringen, alarmeringen, enz.) uit de meest uiteenlopende domeinen waarvan de benaming, de aard en de vorm vaak geen weerspiegeling zijn van hun intrinsieke eigenschappen. Deze «infobesitas» dreigt het belang van echte alarmeringen die worden uitgestuurd in geval van een reële dreiging, te minimaliseren. Er is gebrek aan een mechanisme voor het analyseren van de informatie die nodig is voor een alarmering.

De Commissie raadt aan om **een «multidisciplinaire» dienst op te richten** (die voor alle overheidsdiensten werkt) die in staat is om de beschikbare gegevens te interpreteren en te bevestigen, met inbegrip van de signalen die worden gegeven bij een vroegtijdige alarmering afkomstig van het terrein, teneinde:

- de overheden op de hoogte te brengen van de mogelijke impact van een verwacht fenomeen;
- de evolutie van dat fenomeen op te volgen en te anticiperen op de gevolgen ervan;

- de overheden te adviseren over de te nemen beslissingen;
- in begrijpelijke taal informatie te verstrekken die bruikbaar is op operationeel en strategisch niveau.

---

### PRIORITEIT 3: DE ORGANISATIE VAN DE CRISISCOMMUNICATIE VERSTERKEN

---

Sinds 2014 werken de crisiscommunicatoren in België volgens een gemeenschappelijke methodologie: het werkproces crisiscommunicatie (WPCC). Dit cyclisch proces biedt de mogelijkheid om zowel de manier van werken te uniformiseren, het werk van discipline 5 te organiseren als de behoeften van de bevolking inzake informatie en communicatie tijdens een noodsituatie te objectiveren. Concreet bieden analyses (met name van de sociale media, maar ook van alle meningsuitingen) de mogelijkheid om de perceptie van de noodsituatie bij de bevolking te begrijpen. De crisiscommunicator werkt een strategie uit (vorm en inhoud van de boodschappen) die beantwoordt aan de bij de analyse vastgestelde behoeften van de bevolking inzake informatie en communicatie. Hij stelt de boodschappen op en verspreidt ze. De cyclus eindigt met een impactanalyse die moet leiden tot een herdefiniëring van de strategie enz.

Dit proces wordt unaniem als doeltreffend beschouwd. De Commissie stelde vast dat bij recente noodsituaties de tekortkomingen in de crisiscommunicatie te wijten waren aan een gebrek aan opleiding en een gebrek aan middelen. Daarom stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

#### Maatregel 1: De synergieën versterken

De synergieën tussen de lokale, provinciale, nationale communicatoren en de communicatoren van de privésectoren versterken. Met het WPCC kan elke crisiscommunicator, ongeacht het niveau, gemakkelijk aansluiten bij het proces om een collega te hulp te schieten. Het spreekt voor zich dat het versterken en bevorderen van wederzijdse hulp het mogelijk zal maken om, met name op lokaal niveau, het gebrek aan middelen op te vangen.

#### Maatregel 2: De territoriale dekking van het Team D5 uitbouwen

Team D5 is een netwerk van crisiscommunicatoren dat kan worden ingezet om een gemeente, een provincie of het federale niveau tijdens een noodsituatie te versterken. Deze communicatoren zijn opgeleid en brengen een breed scala aan deskundigheid mee vanuit verschillende achtergronden (overheden van alle niveaus en privésector). Er is evenwel geen sprake van een gelijkmatige geografische dekking. Derhalve dient deze wederzijdse hulp te worden bevorderd en versterkt (met name met de privésector).

#### Maatregel 3: Het statuut van volwaardige discipline voor D5 bekrachtigen

Discipline 5 wordt niet altijd als een volwaardige discipline beschouwd, omdat ze geen interventiekorps vertegenwoordigt. Zeker op lokaal niveau. Nochtans is er eensgezindheid om de essentiële rol van communicatie in noodsituaties te erkennen. In dat kader raadt de Commissie aan om:

- D5, net als de andere disciplines, op alle niveaus van planning en beheer te betrekken;
- De essentiële rol van D5 in een CP-Ops te erkennen en toe te passen;

- D5 het vertrouwen en de machtiging te geven die noodzakelijk zijn om hun opdrachten zelfstandig te kunnen uitvoeren (zoals dat het geval is voor de disciplines).

Daartoe is het noodzakelijk het profiel en de opdrachten van de D5-verantwoordelijke te definiëren.

---

### PRIORITEIT 4: SPECIEKE AANDACHT BESTEDEN AAN DE COMMUNICATIE TIJDENS DE HERSTELPERIODE

---

**De herstelperiode moet worden ondersteund met een duidelijke en toegankelijke communicatie** (cfr. fiche 5. Herstellen). Een succesvol herstel berust op een doeltreffende communicatie tussen de getroffen gemeenschap en de andere partners. Er moet een samenhangende communicatie worden gegarandeerd en er moet worden vermeden dat een veelheid aan communicatiekanalen wordt gebruikt. Ten slotte moet er rekening worden gehouden met de moeilijkheden die kwetsbare groepen kunnen ondervinden (bv. analfabetisme, digitale kloof, ...).

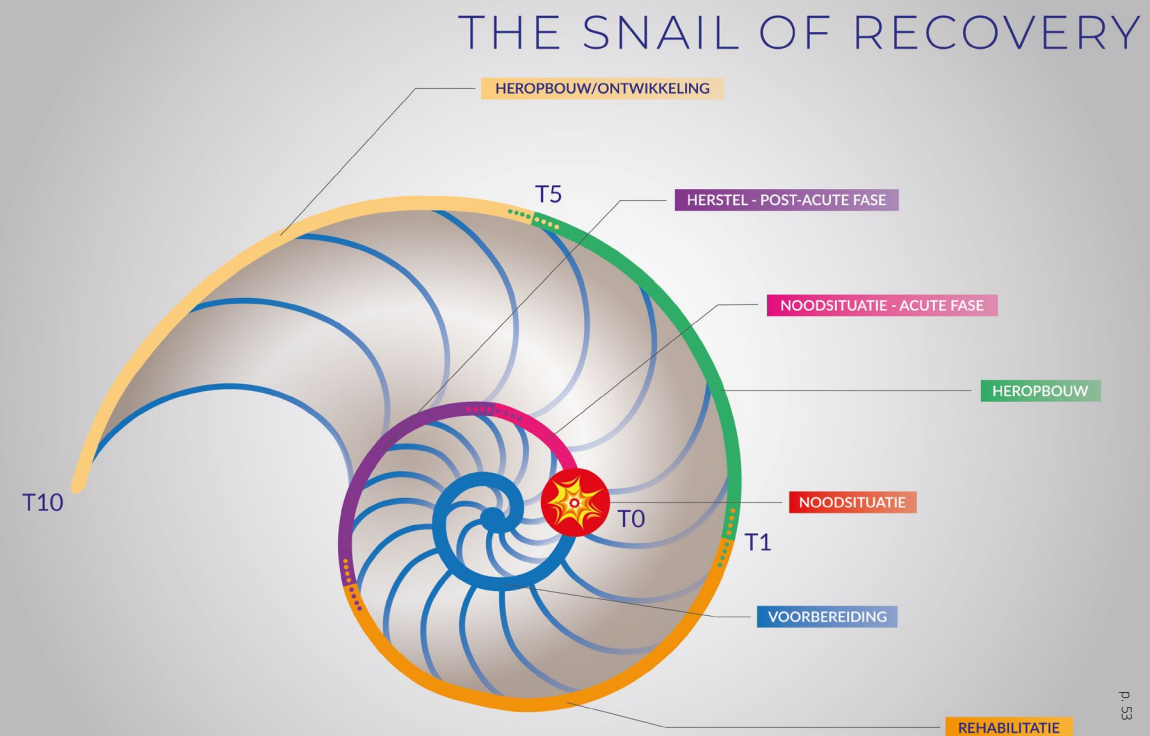
## 5. HERSTELLEN

### CONTEXT

In België is het herstel momenteel een vage periode in de opvolging van collectieve noodsituaties. Er wordt weinig aandacht aan deze periode besteed in de Belgische wetgeving, met uitzondering van artikel 40 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019. De overstromingen van juli 2021 hebben in het bijzonder de aandacht gevestigd op het belang en de moeilijkheid om de zogenaamde herstelperiode in te voeren. De verwachtingen van de bevolking in dit verband zijn immens. De moeilijkheid zit voornamelijk in het feit dat de overheden die belast zijn met het crisisbeheer, vrij vaak verschillen van de overheden die de wettelijke en financiële hefboomen hebben om de noodzakelijke beleidslijnen voor dit herstel tot een goed einde te brengen.

De complexiteit van deze periode en de moeilijkheid om onmiddellijk de resultaten van de gedane investeringen te zien, vormen de belangrijkste obstakels. In het werk van de Commissie wordt evenwel, via de aanbevelingen van de partners en deskundigen en aan de hand van voorbeelden uit het buitenland, de nadruk gelegd op het belang dat hieraan dient te worden gehecht. België moet een duidelijk standpunt innemen over de plaats die het wenst toe te kennen aan het herstel binnen een nieuwe en vernieuwende werkwijze. Het herstel moet aldus niet gezien worden als «een terugkeer naar de normale situatie», maar moet ambitieuzer uitgebouwd worden, als een opportuniteit om «beter herop te bouwen» volgens het concept *Build Back Better* (beter en weerbaarder heropbouwen) van het kader van Sendai van 2015. Bovendien zal het succes van dit herstel rechtstreeks afhangen van de voorbereiding ervan.

Het herstel kan worden onderverdeeld in vijf stappen of etappes: de noodsituatie - acute fase, herstel - post-acute fase, rehabilitatie, heropbouw en heropbouw/ontwikkeling (cfr. bijlage 3). Deze etappes volgen elkaar niet op, maar zijn synchroon en overlappen elkaar. Er is dus geen duidelijke grens en elke periode gaat over in de volgende. De overgang kan vrij snel verlopen, bijvoorbeeld wanneer een situatie slechts een kleine impact heeft gehad op de gemeenschap.



In andere omstandigheden (dynamiek en weerbaarheid binnen de gemeenschap, aard van het incident, situatie vooraf...) kan elke etappe weken of maanden, of zelfs jaren duren (overstromingen in Wallonië van juli 2021, aanslagen in Brussel van 2016...). In dit geval kan de dynamiek doorheen de verschillende herstelstappen minder duidelijk gedefinieerd zijn. De overgang vanaf het einde van de noodsituatie en, tot slot, de terugkeer naar het «normaal» functioneren van de gemeenschap na een noodsituatie zijn evenwel cruciale stappen die vanaf het begin, en zelfs al eerder, inzicht en een doeltreffende planning vereisen. De figuur *the snail of recovery* illustreert de theoretische overlapping van deze herstelstappen. Elke figuur omvat acties en beslissingen die genomen worden door actoren en die kunnen evolueren (overdracht van bevoegdheden).

Meteen na een collectieve noodsituatie is er een tijdelijke compressie, waarbij veel beslissingen en acties ondernomen zullen moeten worden binnen een beperkte tijd. Tijdens het herstel zal het aantal te nemen beslissingen geleidelijk aan afnemen (hier geïllustreerd door T1, T5 en T10). Dit kan meerdere maanden, jaren of zelfs tientallen jaren in beslag nemen.

De nationale en internationale aanbevelingen zijn unaniem over de noodzaak van een zorgvuldige *ex ante* voorbereiding van het herstel, ongeacht of het gaat om vooraf aangewezen personen, de identificatie van de actoren, het sluiten van protocollen en raamakkoorden, hulpmiddelen, enz. Deze voorbereiding staat bovendien ook in nauw verband met de evaluatie, met potentiële nieuwe kwetsbaarheden en het opnemen van getrokken lessen in de toekomstige planning met het oog op het verminderen van risico's en kwetsbaarheden, evenals de reactiecapaciteiten.

## AANBEVELING

**«MEER BELANG HECHTEN AAN HET HERSTEL DOOR HET TE VOORZIEN VAN EEN DUIDELIJK EN AMBITIEUS WETTELIJK KADER»**

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. Herstelacties te ondernemen met inachtnaam van meerdere leidende principes;
2. Het herstel als uitdrukkelijk onderdeel op te nemen in het lokale algemeen nood- en interventieplan (ANIP);
3. Artikel 40 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ambitieus aan te passen;
4. Bijzondere aandacht te besteden aan de gebruikte terminologie.

## PRIORITEITEN

### PRIORITEIT 1: HERSTELACTIES ONDERNEMEN MET INACHTNAME VAN MEERDERE LEIDENDE PRINCIPES

De Commissie beveelt aan dat de herstelacties ondernomen worden met inachtnaam van de volgende leidende principes:

- rekening houden met de **context en de complexiteit**;
- de **bevordering van de ondersteuning van de gemeenschap en de weerbaarheid beogen**. Bij de voorbereiding van het herstel wordt erop toegezien dat de weerbaarheid van de bevolking vergroot wordt;

- de acties ondersteunen met een **duidelijke en toegankelijke communicatie**;
- ze **begrijpelijk en eenvoudiger maken**;
- ze **overleggen** met de burgers op wie de situatie betrekking heeft;
- ze **regelmatig evalueren** om ze af te stemmen op de behoeften en op de verschillende doelgroepen;
- rekening houden met diverse **obstakels**:
  - één ervan is **de tegenstrijdigheid** tussen het verlangen van de burgers om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale situatie en de tijd die nodig is voor het nemen van een beleidsbeslissing. De voorbereiding kan dit effect verzachten;
  - **de mediabelangstelling** vermindert mettertijd en richt zich op onderwerpen die kijk- en luistercijfers opbrengen. De herstelcoördinator kan van de media gebruikmaken om te communiceren over de herstelstrategie en aldus de transparantie ondersteunen (vertrouwen van de burgers en legitimiteit van de acties door de betrokkenheid van de burgers);
  - de herstelperiode gaat gepaard met het **eventueel zoeken naar verantwoordelijkheden**;
  - **de turn-over van de herstelactoren** op lange termijn maakt de continuïteit van de acties ingewikkelder.

Na de noodsituatie **moet het herstel ook deel uitmaken van de in dit werk voorgestelde evaluatie- en leermechanismen**. De evaluatie van de herstelperiode zal gedaan worden door een Nationaal Referentiecentrum (cfr. fiche 6. Evalueren).

### PRIORITEIT 2: HET HERSTEL ALS UITDRUKKELIJK ONDERDEEL OPNEMEN IN HET LOKALE ALGEMEEN NOOD- EN INTERVENTIEPLAN (ANIP)

De Commissie raadt aan om het herstel op te nemen in de lokale algemene nood- en interventieplannen (ANIP).

### PRIORITEIT 3: ARTIKEL 40 VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 22 MEI 2019 AMBITIEUZER MAKEN

Op basis van de vaststellingen dat improviseren niet werkt en dat de doeltreffendheid van het herstel rechtstreeks verband houdt met het niveau van voorbereiding ervan, stelt de Commissie de oprichting voor van een **evolutief orgaan** hetwelke belast is met de voorbereiding en de coördinatie van het herstel.

De **«herstelcoördinator»**, een permanente coördinator die ten minste op het niveau van de Federale diensten van de gouverneurs werkzaam is, zal instaan voor de voorbereiding en de planning van de strategie (cfr. maatregel 1).

Tijdens een collectieve noodsituatie en **gedurende de acute fase** adviseert hij de overheid over anticipatie en ondersteunt hij het ondernemen van reflexacties die verband houden met het herstel. Hij zal de mogelijkheid hebben om een **«herstelcel»** op te richten (cfr. maatregel 2) om elke discontinuïteit in de beslissingen tijdens de overgangperiode te vermijden.

Na de acute fase en indien nodig zal hij ermee belast worden het **Recovery Management**

**Committee** op te richten (cfr. maatregel 3), een supralokale coördinatiestructuur afgestemd op het herstel.

De Commissie beveelt dus aan om artikel 40 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 te herschrijven door er de leidende principes (prioriteit 1) en de maatregelen betreffende het evolutief orgaan dat belast is met de voorbereiding en de coördinatie van het herstel (prioriteit 3) in op te nemen.

#### Maatregel 1: Aanwijzen van «herstelcoördinatoren» die deze functie permanent uitoefenen

Teneinde een professionele voorbereiding en coördinatie te waarborgen, worden «herstelcoördinatoren» aangeduid. Deze «herstelcoördinatoren» werken ten minste op het niveau van de Federale diensten van de Gouverneurs. Deze positionering maakt een kennis van en nabijheid bij de actoren en het terrein mogelijk (territoriale kennis). Ze maakt het ook mogelijk om overleg te plegen met de verschillende bevoegdheidsniveaus en sectoren. Het zou gaan om een volwaardige functie en niet om aanvullende opdrachten voor de noodplanningscoördinatoren. Er zou ten minste één herstelcoördinator per provincie zijn.

Zijn voornaamste opdrachten zijn de volgende:

- de herstelstrategie en het uit te voeren actieplan beheren;
- de methodologie en de begeleidende tools beheren;
- de lokale overheden helpen om het herstel op te nemen in hun ANIP;
- samenwerkingsakkoorden met de vooraf geïdentificeerde herstelactoren aanmoedigen en opstellen, evenals raamcontracten om de uitvoering van de herstelacties te vergemakkelijken, ter ondersteuning van de betrokken overheden;
- de «herstelcel» oprichten (cfr. maatregel 2);
- de herstelperiode coördineren binnen het Recovery Management Committee (cfr. maatregel 3);
- met de «herstelcoördinatoren» van de andere provincies samenwerken om elkaar indien nodig bij te staan en om de lessen en ervaringen te delen;
- deelnemen aan de evaluatie van het herstel.

#### Maatregel 2: Op de herstelperiode anticiperen door de oprichting van een «herstelcel» tijdens de acute fase

Zo vroeg mogelijk tijdens een noodsituatie, zodra blijkt dat een herstelperiode noodzakelijk zal zijn, is het aangeraden om een «herstelcel» op te richten. In geval van operationele coördinatie zal ze worden opgericht door de Dir-CP-Ops en opgevolgd door de bestuurlijke overheid. In geval van bestuurlijke coördinatie zal ze worden opgericht en opgevolgd door de bestuurlijke overheid. Deze cel zal minstens worden samengesteld uit de «herstelcoördinator».

Deze cel maakt het mogelijk om over te schakelen van de acute fase naar de herstelperiode en om **het risico op discontinuïteit te vermijden**, met andere woorden, om de overdracht van de verantwoordelijkheden te waarborgen, rekening houdend met verschillende tijdschema's.

Opdat de bestuurlijke overheid, geadviseerd door de «herstelcoördinator», zou beoordelen of een herstelperiode noodzakelijk is, wordt aangeraden dat er ten laatste op het einde van het

beheer van de noodsituatie **een post-crisisbalans wordt opgemaakt**. Deze post-crisisbalans, die gezamenlijk wordt opgemaakt door de bestuurlijke overheid en de betrokken actoren, heeft tot doel een beeld van de situatie, de ondernomen acties, de geïdentificeerde behoeften en idealiter de prioriteiten voor de continuïteit van de herstelperiode te geven.

De Commissie legt de nadruk op het belang van de transitie die de continuïteit waarborgt van de eerste door de actoren van de acute fase ondernomen acties naar de actoren (d.w.z. het Recovery Management Committee) die betrokken zijn bij de herstelacties.

Het begrip «transitie» omvat dus deze «overgangssituatie», waarbij de overheden die de noodsituatie beheren nog aanwezig zijn, en er geleidelijk aan voor moeten zorgen dat de overgang naar het herstel kan gebeuren, en op welke manier. Het gaat om een veel kortere periode in de tijd dan de herstelperiode, die op haar beurt maanden of zelfs jaren kan duren. Het zou de bedoeling zijn om duidelijk de overgang van het beheer van de noodsituatie naar het herstel te organiseren.

#### Maatregel 3: De herstelperiode coördineren via het Recovery Management Committee (ReMaCo) na aanvang van de acute fase

Indien de herstelacties **territoriaal beperkt zijn**, valt de coördinatie van de herstelperiode onder de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheid. Deze coördinatie op lokaal niveau heeft betrekking op minder omvangrijke noodsituaties die slechts een kleine impact hebben gehad op de gemeenschap en is voornamelijk gericht op psychosociale hulp (primaire behoeften waaronder huisvesting, administratieve en financiële ondersteuning, psychologische begeleiding...), eerbetuigingen en herdenkingsinitiatieven, toegang tot basis- en gezondheidsdiensten.

Zo de herstelacties **territoriaal uitgestrekt zijn**, is de coördinatie van deze periode **supralokaal**. Deze is toevertrouwd aan het **Recovery Management Committee (ReMaCo)**, een supralokale coördinatiestructuur, geïnspireerd op de Risk Management Group (RMG), maar afgestemd op het herstelkader.

Het voorzitterschap van het ReMaCo wordt standaard waargenomen door de «herstelcoördinator». Dit voorzitterschap kan worden waargenomen door een versterkt team, naargelang de omvang van de opdracht. De gewesten kunnen het voorzitterschap van het ReMaCo waarnemen voor bepaalde types van noodsituaties (te bepalen in een samenwerkingsakkoord).

Behalve in het kader van herstelacties die beperkt zijn tot het lokale niveau, komt het de bestuurlijke overheid niet toe om het herstel volledig te coördineren. De overheid kan echter wel deelnemen aan de coördinatie en er moet op zijn minst contact worden gehouden met de overheid (namelijk via een contactpersoon of een verbindingsofficier die de overheid vertegenwoordigt). De betrokkenheid zal bovendien des te groter zijn als de coördinatie op lokaal niveau plaatsvindt. De hulpverlening kan immers grootschalig en langdurig zijn. De complexiteit van deze coördinatie vereist expertise en specifieke kennis.

De opdrachten van het ReMaCo zijn het opstellen van een samenwerkingsprotocol tussen federale instanties, gefedereerde entiteiten en andere actoren/sectoren/deskundigen, het identificeren en oprichten van een netwerk van leden die mogelijk zullen moeten deelnemen aan

het ReMaCo, het ontwikkelen van een herstelstrategie, enz.

Het ReMaCo kan worden opgericht op **vier verschillende beheersniveaus**:

- op lokaal beheersniveau: er wordt een comité opgericht op het niveau van de gemeente;
- op provinciaal beheersniveau: er wordt een comité opgericht op het niveau van de provincie;
- op gewestelijk beheersniveau: er wordt een comité opgericht op het niveau van het gewest;
- op nationaal beheersniveau: voorstel van drie comités (Vlaanderen, Wallonië, Brussel), maar overleg van de drie voorzitters en gezamenlijke vergaderingen voor de federale en transversale aspecten.

De Commissie stelt dat het ReMaCo **het werk in clusters** moet organiseren (cfr. bijlage 4), zoals men doet op internationaal niveau (Verenigde Naties)<sup>17</sup>. Deze organisatie van het werk in clusters lijkt geschikter te zijn voor het herstel en is spontaan tot stand gekomen binnen de Federale Ondersteuningscel (CAF). Ongeacht de weerhouden clusterclassificatie, is het belangrijk dat ze alle activiteiten omvat die zullen moeten worden uitgevoerd en dat, binnen deze verschillende clusters, de verantwoordelijkheden en actoren (instellingen, diensten, sectoren, deskundigen) vooraf worden geïdentificeerd. De «supra»-coördinatie van deze verschillende «clusters» moet een coherentie van de beslissingen mogelijk maken (geïntegreerde globale strategie).

De herstelperiode eindigt wanneer er geen coördinatie meer nodig is. **Het ReMaCo zal dus ophouden te werken wanneer er geen coördinatie meer nodig is en alle activiteiten overgenomen zijn door de routinediensten.**

---

#### **PRIORITEIT 4: BIJZONDERE AANDACHT BESTEDEN AAN DE GEBRUIKTE TERMINOLOGIE**

---

De Commissie raadt aan om aandacht te besteden aan de gebruikte terminologie in de reglementering. Momenteel hebben de woorden die gebruikt worden in het koninklijk besluit van 22 mei 2019, respectievelijk «nazorg» en «rétablissement», niet dezelfde definitie en dit leidt tot verwarring. De Commissie stelt voor om het woord «rétablissement» te behouden in het Frans en het woord «nazorg» te vervangen door het woord «herstel» in het Nederlands. Ze stelt ook voor om het woord *recovery* te gebruiken voor de structuur Recovery Management Committee, opdat het woord hetzelfde zou zijn in beide talen (gemeenschappelijke referentie en kleiner risico op onbegrip).

---

17 United nations disaster assessment and coordination, UNDAC, field handbook, United Nations, 7th Edition, 2018.

## 6. EVALUEREN

### CONTEXT

Evalueren is een fundamenteel element van de risicocycclus. De evaluaties «zijn zowel een leermiddel na een noodsituatie als een planningsmiddel ter voorbereiding op toekomstige noodsituaties. [...] Ze hebben tot doel om enerzijds de kennis over de noodsituaties te verbeteren en om anderzijds bij te dragen tot de ontwikkeling van een hulpmethode bij het anticiperen op en het beheeren van grootschalige noodsituaties die voortvloeien uit een natuurlijk, kunstmatig of intentioneel risico.»<sup>18</sup>

Om dit witboek op te stellen, heeft de Commissie meer dan tachtig debriefings van noodsituaties en oefeningen van de voorbije twintig jaren geanalyseerd. Bij het lezen ervan stelt de Commissie vast dat:

- de organisatie van de debriefings en evaluaties na een noodsituatie of oefening niet systematisch is;
- de kwaliteit ervan zeer variabel is;
- ze niet systematisch gedeeld worden;
- ze zelden een actieplan bevatten en wanneer er één is, dit zelden wordt opgevolgd.

In België is het dus zeer moeilijk om te leren uit het crisisbeheer en om eventuele lessen te delen.

### AANBEVELING

**«HET LEERPROCES SYSTEMATISEREN, HARMONISEREN, VERSTERKEN EN DELEN»**

Om dit te bereiken, is het belangrijk om:

1. Artikel 39 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ambitieus te herschrijven;
2. Opdrachten aangaande evaluatie en meta-evaluatie op te nemen in de taken van een Nationaal Referentiecentrum teneinde o.a. de kwaliteit van de evaluaties te verbeteren, de methodologiën te harmoniseren, de verschillende evaluatievormen te begeleiden en een collectief (gedeeld) crisisgeheugen op te bouwen;
3. De evaluaties juridisch te «beveiligen».

### PRIORITEITEN

#### **PRIORITEIT 1: ARTIKEL 39 VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 22 MEI 2019 AMBITIEUS HERSCHRIJVEN**

De evaluatie heeft nu als voornaamste wettelijke basis artikel 39 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019, dat het volgende bepaalt: elke noodsituatie wordt geëvalueerd door de bevoegde overheid, met het oog op de aanpassing van de noodplanning.

Dit artikel legt aan de overheid de organisatie van een evaluatie op, maar zonder verdere

<sup>18</sup> Lagadec, 1994.



verduidelijking. Het is dus belangrijk dat deze evaluatie en het verslag ervan berusten op een versterkt wettelijk kader. Het is immers van fundamenteel belang om de legitimiteit te versterken van deze stap die in spanning kan komen met een eventueel lopend gerechtelijk onderzoek.

Op de vraag «wat?», erkent de Commissie meerdere **verschillende evaluatievormen**, die verschillende doelen hebben, maar die steeds aanzetten tot een omkaderd initiatief op het niveau van de doelstellingen (gestelde vragen en grenzen van de analyseperimeter) en op methodologisch vlak. De evaluaties worden gevoerd vanuit een verbeterlogica en stellen gezamenlijke actieplannen voor:

- **de debriefing** wordt systematisch georganiseerd na een noodsituatie of na een oefening. Het is de bedoeling lessen te trekken uit een gebeurtenis door de individuele ervaring van meerdere actoren te verzamelen (hun eigen voorstelling van de dynamiek van de gebeurtenissen en situaties) en deze persoonlijke ervaringen te bundelen onder de vorm van een collectieve ervaring die gedeeld kan worden. De doelstellingen van een debriefing bestaan erin de operationele en strategische kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren door het opstellen van actieplannen voor de betrokken organisaties;
- **de ex post-evaluatie** (waarvan het veiligheidsonderzoek een bijzonder geval is) analyseert het verloop en het beheer van de noodsituatie om **de structurele veiligheidsgebreken** die voor, tijdens of na de gebeurtenis opduiken, te bepalen (op technisch, organisatorisch

en institutioneel niveau, binnen het hulpverleningsnetwerk en de betrokken organisaties). Het methodologisch onderzoekskader en de in te zetten competenties voor de evaluatie worden bepaald op basis van de kenmerken van de gebeurtenis en op basis van de door de overheden vooraf bepaalde doelstellingen;

- **de ex ante-evaluatie** wordt gevoerd onder de vorm van een audit op technisch, organisatorisch en institutioneel niveau. Het is de bedoeling in het licht van een vooraf gedefinieerde referentie, de capaciteitsniveaus te bepalen van de diensten die belast zijn met de verschillende opdrachten (op het vlak van planning, crisisbeheer en herstel): operationele technische middelen, kwaliteit van de interne en externe communicatie, opleidingen en oefeningen, professionele competenties, organisatorische kwaliteit, planning en inzet bij multidisciplinaire opdrachten, enz.;
- **de meta-evaluatie** is een evaluatie van de kwaliteit van de debriefings, audits en evaluaties, op het vlak van definiëring van het analysekader, de methodologie, de geboekte resultaten en de opvolging van de actieplannen. Ze heeft tot doel het gebruikte referentiekader te verbeteren en te harmoniseren, om het delen van ervaringen op het vlak van planning, crisisbeheer en herstel te vergemakkelijken.

Op de vragen «wie?» en «hoe?» wat de debriefing en evaluatie betreft, stelt de Commissie voor om hierop te antwoorden via onderstaande tabel, naar gelang van het niveau van uitvoering.

	UITVOERING VAN DE EVALUATIE	ACTIEPLAN	TOEZICHT OP DE FOLLOW-UP
OPERATIONELE COÖRDINATIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie gecoördineerd door de Dir-CP-Ops (eventueel ondersteund door de lokale NPC)</li> <li>• Geïntegreerd verslag opgesteld door de lokale NPC op basis van een referentiekader</li> <li>• Lokale archivering</li> <li>• De gemeentelijke veiligheidscel bespreekt het rapport vóór publicatie/verspreiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzetten van het actieplan door de lokale NPC en opgevolgd door de gemeentelijke veiligheidscel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering aan de gemeentelijke veiligheidscel (Burgemeester / NPC)</li> <li>• Kopie aan het Nationaal Referentiecentrum</li> </ul>
GEMEENTELIJKE FASE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie gecoördineerd door de lokale NPC (eventueel ondersteund door de FDG of een collega NPC)</li> <li>• Geïntegreerd verslag opgesteld door de lokale NPC op basis van een referentiekader</li> <li>• Lokale archivering</li> <li>• De gemeentelijke veiligheidscel bespreekt het rapport vóór publicatie/verspreiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzetten van het actieplan door de lokale NPC en opgevolgd door de gemeentelijke veiligheidscel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering aan de gemeentelijke veiligheidscel (Burgemeester)</li> <li>• Het verslag en de follow-up van het actieplan worden bezorgd aan de gouverneur (FDG), eventueel besproken in de provinciale veiligheidscel</li> <li>• Kopie aan het Nationaal Referentiecentrum</li> </ul>
PROVINCIALE FASE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie gecoördineerd door de provinciale NPC (eventueel ondersteund door het NCCN, door een collega NPC uit een andere FDG of door externe, onafhankelijke experts)</li> <li>• Geïntegreerd verslag opgesteld door de provinciale NPC op basis van een referentiekader</li> <li>• Provinciale archivering (niveau FDG)</li> <li>• De provinciale veiligheidscel bespreekt het rapport vóór publicatie/verspreiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzetten van het actieplan door de provinciale NPC en opgevolgd door de provinciale veiligheidscel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering aan de provinciale veiligheidscel (Gouverneur)</li> <li>• Het verslag en de follow-up van het actieplan worden bezorgd aan de minister van Binnenlandse Zaken</li> <li>• Kopie aan het NCCN</li> <li>• Kopie aan het Nationaal Referentiecentrum</li> </ul>
NATIONALE FASE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie gecoördineerd door het NCCN (eventueel ondersteund door de FDG of door externe, onafhankelijke experts)</li> <li>• Geïntegreerd verslag opgesteld door het NCCN op basis van een referentiekader</li> <li>• Federale archivering</li> <li>• De nationale veiligheidscel bespreekt het rapport vóór publicatie/verspreiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzetten van het actieplan door het NCCN en opgevolgd door de nationale veiligheidscel</li> <li>• Eventueel parallel door een parlementaire commissie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering aan de minister van Binnenlandse Zaken en de Nationale Veiligheidsraad (NVR) / ministerraad</li> <li>• Het verslag en de follow-up van het actieplan worden bezorgd aan het Parlement</li> <li>• Kopie aan het Nationaal Referentiecentrum</li> </ul>

De verslagen en actieplannen worden ter beschikking gesteld van het publiek.

---

**PRIORITEIT 2: OPRACHTEN AANGAANDE EVALUATIE EN META-EVALUATIE OP TE NEMEN IN DE TAKEN VAN EEN NATIONAAL REFERENTIECENTRUM TENEINDE O.A. DE KWALITEIT VAN DE EVALUATIES TE VERBETEREN, DE METHODOLOGIEËN TE HARMONISEREN, DE VERSCHILLENDE EVALUATIEVORMEN TE BEGELEIDEN EN EEN COLLECTIEF (GEDEELD) CRISISGEHEUGEN OP TE BOUWEN**

---

Om **deze evaluatie- en leeractiviteiten te coördineren en de beroepsexpertise van de actoren op het terrein te valoriseren**, wordt aangeraden om de volgende evaluatieopdrachten te integreren in de opdrachten van een Nationaal Referentiecentrum:

- de uitvoering van de **evaluaties** op alle niveaus ondersteunen;
- een uitwisselings- en geheugenplatform organiseren door alle debriefings en evaluaties op te nemen in een **databank**. Dit delen maakt het mogelijk om een crisisgeheugen te creëren;
- **een open communicatie organiseren** om bij te dragen tot een crisisgeheugen bij de sectoren, de verantwoordelijken en de bevolking, en om het paraatheidsniveau te verbeteren;
- **de evaluatiemethodologieën harmoniseren** en alle actoren opleiden in deze methodologieën;
- **de ex ante-methodologieën (capaciteitsaudits) harmoniseren**;
- de evaluaties die worden uitgevoerd op de verschillende niveaus, evalueren (**meta-evaluaties**): het zou hier veeleer gaan om een systematisch overzicht van de evaluaties om de kwaliteit van hun processen en resultaten te bepalen (= een overzicht hebben);
- de overheden bijstaan in geval van **ex post-evaluatie** indien zij dit vragen;
- aanbevelingen doen inzake opleiding.

De Commissie legt de nadruk op het belang van de **onafhankelijkheid** van een dergelijk Nationaal Referentiecentrum ten opzichte van de huidige crisisbeheersorganen. De opdrachten van het centrum zullen worden uitgevoerd **met eigen personeel** voor de meta-evaluaties en de *ex ante*-evaluaties. Voor de *ex post*-evaluaties raadt de Commissie aan om **een beroep te doen op onafhankelijke externe deskundigen**, door de nuttige en noodzakelijke middelen in te zetten en door de geharmoniseerde referentiekaders te gebruiken.

---

**PRIORITEIT 3: DE EVALUATIES JURIDISCH «BEVEILIGEN»**

---

De geïnterviewde referentiepersonen hebben quasi unaniem gevraagd dat er zou worden nagedacht over **de juridisering van de procedures inzake crisisbeheer**. Deze kwestie blijkt vooral een belangrijke belemmering voor het leerproces. De kwestie van **de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de crisisactoren kan de debriefings immers stilleggen of verhinderen, en de kwaliteit van de ex post-evaluaties verminderen**. Zonder de legitimiteit van het gerechtelijk onderzoek in vraag te stellen, moet het voor de actoren mogelijk zijn om te beschikken over ruimte waarbinnen ze zich kunnen uitspreken met het oog op een beter crisisbeheer, zonder dat de uitspraken die er gedeeld worden, veroordelend zouden zijn op het vlak van de burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het is essentieel om vrij te kunnen

spreken om verbeteringen van het crisisbeheer voor te stellen, een legitieme doelstelling van de evaluatie.

De Commissie schuift een aantal pistes naar voor om het evaluatieproces te «beveiligen».

**Maatregel 1: De rol van het plan herkaderen**

Het is noodzakelijk om **de rol van het plan** en de definiëring ervan in de huidige reglementering te herkaderen. Het plan is een leidraad voor beslissingen, terwijl het planningsproces de kwaliteit van het netwerken van de betrokken actoren waarborgt. Tijdens het beheer van een noodsituatie kan het, op basis van de beschikbare informatie, de specifieke kenmerken, de middelen en de omvang van de situatie, noodzakelijk zijn om van het plan af te wijken.

**Maatregel 2: Referentiemagistraten «crisisbeheer» aanwijzen**

De Commissie stelt voor om de magistratuur te sensibiliseren voor de noodplanning en het crisisbeheer en suggereert dat de parketten **referentiemagistraten «crisisbeheer»** (uitgezonderd terreur) zouden aanwijzen. Dit bestaat reeds in bepaalde provincies.

**Maatregel 3: Een logboek bijhouden**

De Commissie legt de nadruk op het belang om zorgvuldig een logboek bij te houden, waarin de acties, de beslissingen en de beschikbare informatie die tot de operationele en strategische besluitvorming hebben geleid, worden weergegeven. De Commissie stelt voor om de personen die ermee belast zijn de logboeken op te stellen, op te leiden (cfr. fiche 3. Versterken).

**Maatregel 4: Methodologieën ontwikkelen**

Een Nationaal Referentiecentrum (cfr. fiche 3. Versterken) moet samen met de gerechtelijke overheden evaluatiemethoden vaststellen **die een niet-bezwarende deelname waarborgen**.

## SAMENVATTING

Dit witboek omvat talrijke concrete aanbevelingen over thema's die na maandenlang vruchtbaar werk zijn geselecteerd. Deze vele punten worden omkaderd door een transversale aanbeveling die als rode draad door het hele werkjaar van de Commissie loopt. Het gaat om de absolute noodzaak om een echte risicocultuur uit te bouwen in België. Voor het uitbouwen van een dergelijke risicocultuur zal uiteraard moeten worden tegemoetgekomen aan een grote meerderheid van de aanbevelingen van de Commissie.

Naast deze belangrijke opmerking wijst de Commissie op het belang voor België om zich erop voor te bereiden dat het in de toekomst het hoofd zal moeten bieden aan nieuwe soorten noodsituaties. Deze systemische noodsituaties (type B), polymorf, met domino-effecten, doen onze samenleving op haar grondvesten daveren. Ze vereisen om onze huidige structuur noodgedwongen te laten evolueren. Het enige mogelijke antwoord is de netwerkaanpak. Deze aanpak vereist evenwel een zekere mate van voorbereiding, een algemeen besef dat elke sector een actieve rol moet spelen, en een collectief vertrouwen in het welslagen van het netwerk.

Er zullen jaren nodig zijn voor de ontwikkeling en de beheersing van de netwerkaanpak. Het zal noodzakelijk zijn om met name te investeren in opleiding, leren, evaluatie en communicatie, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak om de huidige structuren die relevant blijven voor de klassieke noodsituaties (type A), te versterken.

De ontwikkeling van heel deze strategie moet worden aangestuurd door een permanente en duurzame structuur. De Commissie raadt aan om een **Nationaal Referentiecentrum** op te richten. Dit centrum, dat onafhankelijk van de beheersstructuren zal zijn en over zijn eigen personeel zal beschikken, zal als belangrijkste opdrachten hebben:

- het ontwikkelen van een nationale strategie ter bevordering van de risicocultuur en het coördineren ervan (cfr. fiche 1. Risicocultuur);
- het verbeteren van de competenties van alle actoren van de noodplanning en het crisisbeheer (cfr. fiche 3. Versterken):
  - door het opleidingskader te definiëren;
  - door ondersteuning te bieden bij oefeningen;
  - door systemen op te zetten voor het delen van expertise, ervaring, tools en methodologieën;
- het coördineren van de evaluatieactiviteiten en het valoriseren van de beroepsexpertise van de actoren op het terrein (cfr. fiche 6. Evalueren).

De in dit witboek uiteengezette aanbevelingen streven ernaar duurzaam te zijn. Ze kunnen dienen als input voor de denkoefeningen die in de komende maanden of zelfs jaren ongetwijfeld zullen plaatsvinden. De noodplanning en het crisisbeheer zijn immers levende materie. Deze materie evolueert voortdurend en men is steeds op zoek naar verbetering.

Deze langetermijnvisie moet worden gehandhaafd, gevoed en op de voorgrond worden geplaatst indien nodig, met name wanneer het gaat om de invoering van een risicocultuur, de opleiding van de actoren of het uitbouwen van een crisisgeheugen. Om zich te vergewissen van de opvolging van de aanbevelingen, formuleert de Commissie nog een laatste aanbeveling: de oprichting van een **National Advisory Council (NAC)**. Deze raad zal tot doel hebben de leidende (of politieke) instanties te adviseren over de noodplanning en het crisisbeheer. Deze Nationale Adviesraad

zou onafhankelijk zijn en zou bevoegd zijn in materies die verband houden met de noodplanning en het crisisbeheer. De NAC inspireert zich op de transparantie van het Amerikaanse model met publicaties voor het brede publiek en debatten in openbare zittingen (die online worden uitgezonden). De raad heeft als opdracht om:

- in te staan voor de opvolging van de uitvoering van de verschillende aanbevelingen betreffende de noodplanning en het crisisbeheer (met inbegrip van de aanbevelingen die in het witboek zijn opgenomen);
- tot de minister van Binnenlandse Zaken, de regering en het parlement adviezen of voorstellen te richten over alle aspecten van de noodplanning en het crisisbeheer;
- door de overheden te worden geraadpleegd over de grote beleidslijnen van de noodplanning en het crisisbeheer en over de uitvoering ervan;
- te worden aangesproken voor adviezen over wetsontwerpen of -voorstellen en verordeningen die een impact kunnen hebben op de noodplanning en het crisisbeheer.

Deze werkzaamheden en aanbevelingen moeten uiteraard in het debat worden besproken en onderworpen worden aan tegenargumenten worden aangevoerd in het debat. De Commissie heeft er tijdens al deze werkzaamheden naar gestreefd om op zoek te gaan naar relevante aanbevelingen met als enige doel de weerbaarheid van onze instellingen en onze bevolking te vergroten.

<p><b>AANBEVELING 1: ONTWIKKELEN VAN EEN DUURZAME RISICOCULTUUR IN ALLE SECTOREN VAN DE SAMENLEVING</b></p> <p><b>Prioriteit 1: De verschillende stakeholders betrekken bij een logica van versterkte autonomie (empowerment)</b></p> <p>Maatregel 1: Het risicobewustzijn bij de overheidsdepartementen vergroten                  Maatregel 2: De crisisactoren opleiden                  Maatregel 3: De kinderen opleiden                  Maatregel 4: De bevolking bevragen</p> <p><b>Prioriteit 2: De meerwaarde die de burger in elke stap van de risicocyclus kan bieden, erkennen en omkaderen</b></p> <p>Maatregel 1: De burger een plaats in de regelgeving m.b.t. noodplanning en crisisbeheer geven                  Maatregel 2: De burger laten participeren in elke stap van de risicocyclus                  Maatregel 3: Burgerhulp waarderen, faciliteren en coördineren</p> <p><b>Prioriteit 3: Een nationale strategie ontwikkelen ter bevordering van de risicocultuur en de coördinatie ervan toevertrouwen aan een Nationaal Referentiecentrum</b></p>
<p><b>AANBEVELING 2: DE ORGANISATIE VAN HET CRISISBEHEER VERDER ONTWIKKELEN REKENING HOUDEND MET DE COMPLEXITEIT VAN DE NOODSITUATIES</b></p> <p><b>Prioriteit 1: Turbulence governance integreren in onze crisisbeheersingsvoorzieningen</b></p> <p><b>Prioriteit 2: Op de noodsituaties van het type B reageren via de implementatie van turbulence governance, die inzet op de netwerkbenadering</b></p> <p>Maatregel 1: Inzetten op een netwerkbenadering                  Maatregel 2: De top-downaanpak versterken                  Maatregel 3: De democratische integratie van het crisisbeheer versterken, in het bijzonder het crisisbeheer in de context van een complexe noodsituatie</p>
<p><b>AANBEVELING 3: BESTAANDE STRUCTUREN VOOR NOODPLANNING EN CRISISBEHEER VERSTERKEN</b></p> <p><b>Prioriteit 1: Bepaalde actoren erkennen en versterken</b></p> <p>Maatregel 1: Een statuut toekennen aan de noodplanningscoördinatoren en verantwoordelijken D5                  Maatregel 2: «Nieuwe» actoren integreren                  Maatregel 3: Investeren in de ontwikkeling van gespecialiseerde netwerken                  Maatregel 4: De Federale diensten van de gouverneurs versterken met personeel</p> <p><b>Prioriteit 2: De opdrachten in het kader van de coördinatie van de opleidingen, van oefeningen en van de kennisdeling opnemen in de taken van een Nationaal Referentiecentrum</b></p> <p><b>Prioriteit 3: De gefedereerde entiteiten voorbereiden en betrekken</b></p> <p>Maatregel 1: De gefedereerde entiteiten voorbereiden                  Maatregel 2: De betrokkenheid van de gefedereerde entiteiten bij de volledige risicocyclus verbeteren</p> <p><b>Prioriteit 4: Een soepelere regeling inzake de fasering</b></p> <p>Maatregel 1: De mogelijkheid voorzien om te bepalen op welk(e) grondgebied(en) de afkondiging van een «hogere» fase betrekking heeft                  Maatregel 2: De mogelijkheid voorzien voor een «hogere» overheid om de «lagere» overheid te ondersteunen zonder het beheersniveau te wijzigen                  Maatregel 3: Voorzien van een regeling voor het overlappen van meerdere provinciale fasen                  Maatregel 4: Verbeteren van het proces om het beheersniveau te wijzigen</p> <p><b>Prioriteit 5: Versterken van de operationele samenwerking en -coördinatie</b></p> <p>Maatregel 1: Een adequate werking van de noodcentrales 112 (NC 112) verzekeren                  Maatregel 2: De operationele coördinatie perfectioneren                  Maatregel 3: De middelen inventariseren, slim investeren, samenwerken en coördineren                  Maatregel 4: Gegevens en informatie delen</p>

<p><b>AANBEVELING 4: EEN CONTINUÏTEIT VERZEKEREN TUSSEN DE COMMUNICATIE OVER DE RISICO'S, DE ALARMERINGEN, DE CRISISCOMMUNICATIE EN HET HERSTEL</b></p> <p><b>Prioriteit 1: Een logica van inclusieve communicatie via meerdere kanalen invoeren</b></p> <p>Maatregel 1: De doelgroepen identificeren                  Maatregel 2: Een communicatie via meerdere kanalen ontwikkelen                  Maatregel 3: Een uniek informatieportaal ontwikkelen</p> <p><b>Prioriteit 2: De vroegtijdige detectie en de bijhorende alarmeringen optimaliseren</b></p> <p>Maatregel 1: De beschikbaarheid van en de toegang tot de vroegtijdige alarmeringssystemen voor meerdere risico's vergroten                  Maatregel 2: De alarmering van de bevolking optimaliseren                  Maatregel 3: De alarmering van de crisisbeheerders optimaliseren</p> <p><b>Prioriteit 3: De organisatie van de crisiscommunicatie versterken</b></p> <p>Maatregel 1: De synergieën versterken                  Maatregel 2: De territoriale dekking van het Team D5 uitbouwen                  Maatregel 3: Het statuut van volwaardige discipline voor D5 bekrachtigen</p> <p><b>Prioriteit 4: Specifieke aandacht besteden aan de communicatie tijdens de herstelperiode</b></p>
<p><b>AANBEVELING 5: MEER BELANG HECHTEN AAN HET HERSTEL DOOR HET TE VOORZIEN VAN EEN DUIDELIJK EN AMBITIEUS WETTELIJK KADER</b></p> <p><b>Prioriteit 1: Herstelacties ondernemen met inachtnaam van meerdere leidende principes</b></p> <p><b>Prioriteit 2: Het herstel als uitdrukkelijk onderdeel opnemen in het lokale algemeen nood- en interventieplan (ANIP)</b></p> <p><b>Prioriteit 3: Artikel 40 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ambitieuzer maken</b></p> <p>Maatregel 1: Aanwijzen van «herstelcoördinatoren» die deze functie permanent uitoefenen                  Maatregel 2: Op de herstelperiode anticiperen door de oprichting van een «herstelcel» tijdens de acute fase                  Maatregel 3: De herstelperiode coördineren via het Recovery Management Committee (ReMaCo)</p> <p><b>Prioriteit 4: Bijzondere aandacht besteden aan de gebruikte terminologie</b></p>
<p><b>AANBEVELING 6: HET LEERPROCES SYSTEMATISEREN, HARMONISEREN, VERSTERKEN EN DELEN</b></p> <p><b>Prioriteit 1: Artikel 39 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 ambitieus herschrijven</b></p> <p><b>Prioriteit 2: Opdrachten aangaande evaluatie en meta-evaluatie op te nemen in de taken van een Nationaal Referentiecentrum teneinde o.a. de kwaliteit van de evaluaties te verbeteren, de methodologieën te harmoniseren, de verschillende evaluatievormen te begeleiden en een collectief (gedeeld) crisisgeheugen op te bouwen</b></p> <p><b>Prioriteit 3: De evaluaties juridisch «beveiligen»</b></p> <p>Maatregel 1: De rol van het plan herkaderen                  Maatregel 2: Referentiemagistraten «crisisbeheer» aanwijzen                  Maatregel 3: Een logboek bijhouden                  Maatregel 4: Methodologieën ontwikkelen</p>

## LEXICON

WOORD	BEKNOPTE UITLEG
Alarmering	Onmiddellijke melding van een nakend gevaar en te ondernemen acties.
Belgian National Risk Assessment (BNRA)	Een gecoördineerde evaluatie van de grootschalige risico's voor België, uitgevoerd door het Nationaal Crisiscentrum
Business Continuity Management (BCM)	Het Business Continuity Management is een proces waarbij de organisatie de noodzakelijke maatregelen neemt om de continuïteit van de meest kritieke processen te waarborgen, ongeacht de omstandigheden. Wanneer één of meerdere processen onderbroken worden, moet de organisatie in staat zijn om snel en vastberaden op te treden om deze activiteiten zo snel mogelijk te hervatten.
Business Continuity Plan (BCP)	Een Business Continuity Plan is een product van het Business Continuity Management. Het Business Continuity Plan is een geheel van procedures, akkoorden en gegevens die gebruikt kunnen worden wanneer er zich werkelijk een onderbreking voordoet.
Capaciteit	Het geheel van ontwikkelingsassen met betrekking tot de volgende domeinen: doctrine, organisatie, opleiding, materiaal, personeel, voorzieningen en interoperabiliteit.
Communicatie via meerdere kanalen	Communicatie via meerdere kanalen wijst op de noodzaak om verschillende - al dan niet digitale - kanalen te gebruiken om zijn communicatiestrategie uit te voeren.
Crisis	In dit witboek wordt onder «crisissen» verstaan: gebeurtenissen die een complex politiek antwoord vereisen en die niet overeenstemmen met een noodsituatie (bijvoorbeeld de klimaatopwarming, de financiële crisissen, het lerarentekort...).
Crisis Support Team (CST)	Dit is een ondersteuningsteam (voornamelijk samengesteld uit noodplanningscoördinatoren) dat ermee belast is de interventiedienstendiensten en de overheden bij te staan in het crisisbeheer. Het CST kan tijdens een noodsituatie het coördinatiecomité (CC) en de commandopost operaties (CP-Ops) bijstaan in het crisisbeheer.
Crisisgeheugen	Geheugen van het beheer van de voorbije noodsituaties, bijvoorbeeld door een databank van debriefings en evaluaties aan te leggen.
Debriefing	Gedaan na een noodsituatie of na een oefening. Het is de bedoeling om lessen te trekken uit een gebeurtenis door het verzamelen van de individuele ervaring van meerdere actoren (hun eigen voorstellingen van de dynamiek van de gebeurtenissen en situaties) en deze te bundelen onder de vorm van een collectieve ervaring die gedeeld kan worden met andere groepen.
Dialogotafels	Participatieve methode om aan de hand van een reeks vragen een zo rijk en representatief mogelijke reeks gegevens te verzamelen.
Discipline	Een functioneel geheel van opdrachten dat door verschillende tussenkomende diensten wordt uitgeoefend.
Eengemaakt grafisch charter	Een grafisch charter is een document dat de regels van de grafische identiteit van een organisatie bevat.
<i>Ex ante</i> -evaluatie	Analyse – in het licht van een vooraf gedefinieerde referentie – van de capaciteitsniveaus van de diensten die belast zijn met de verschillende opdrachten (planning, crisisbeheer en herstel).
<i>Ex post</i> -evaluatie	Analyse van het verloop en het beheer van de noodsituatie om de structurele veiligheidsgebreken die voor, tijdens of na de gebeurtenis opduiken (op technisch, organisatorisch en institutioneel niveau, bij het hulpverleningsnetwerk en de betrokken organisaties) te bepalen.

WOORD	BEKNOPTE UITLEG
Gefedereerde entiteiten	Onderdeel van een Federale Staat, politiek autonoom in zijn bevoegdheidsgebieden (in België: de gewesten en de gemeenschappen).
Herstelcel	Cel die zo vroeg mogelijk in de noodsituatie wordt opgericht, zodra blijkt dat een herstelperiode noodzakelijk zal zijn. Deze cel maakt het mogelijk om over te schakelen na de acute fase en om het risico op discontinuïteit te vermijden, dus om de overdracht van de verantwoordelijkheden te waarborgen.
Herstelcoördinator	Volwaardige (niet cumuleerbare) functie die een professionele voorbereiding en coördinatie van de herstelperiode waarborgt. Ze situeert zich ten minste op het niveau van de Federale dienst van de gouverneurs.
Host Nation Support (HNS)	Civiele en militaire bijstand door een gastland in tijden van vrede, crisis en oorlog verleend aan NAVO-bondgenoten en -organisaties die zich op het grondgebied van het gastland bevinden of er op doortocht zijn.
Inclusieve communicatie	Inclusieve communicatie is een proces waarbij doelgroepen worden betrokken bij het taalgebruik, de toegankelijkheid en de visuals die worden gebruikt om te communiceren. Hierdoor wordt gewaarborgd dat elke persoon, in zijn/haar diversiteit en verschillen, zich vertegenwoordigd, gehoord, erkend en aangesproken voelt in de communicatie.
Informatie- en adviesloket	Organiseert de informatiestroom over de burgerhulp op lokaal niveau, zolang er burgerhulpacties worden georganiseerd.
Juridisering	Toenemende tussenkomst van de rechters bij het toezien op de regelmatigheid van de handelingen van bepaalde overheden.
Koninklijk besluit 2019	Koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.
Lokaal niveau	Het gemeentelijke en/of provinciale niveau.
Meta-evaluatie	Evaluatie van de kwaliteit van de debriefings, audits en evaluaties, op het vlak van definiëring van het analysekader, de methodologie, de geboekte resultaten en de opvolging van de actieplannen.
Nationaal Referentiecentrum	Centrum dat onafhankelijk is van de crisisbeheersstructuren en dat als essentiële opdrachten heeft: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het ontwikkelen van een nationale strategie ter bevordering van de risicocultuur en het coördineren ervan (cfr. fiche 1. Risicocultuur);</li> <li>• het verbeteren van de competenties van alle actoren van de noodplanning en het crisisbeheer (cfr. fiche 3. Versterken): <ul style="list-style-type: none"> <li>– Door het opleidingskader te definiëren;</li> <li>– Door ondersteuning te bieden bij oefeningen;</li> <li>– Door systemen op te zetten voor het delen van expertise, ervaring, tools en methodologieën.</li> </ul> </li> <li>• het coördineren van de evaluatieactiviteiten en het valoriseren van de beroepsexpertise van de actoren op het terrein (cfr. fiche 6. Evalueren).</li> </ul>

WOORD	BEKNOPTE UITLEG
National Advisory Council (NAC)	Adviesorgaan dat onafhankelijk is van de crisisbeheersstructuren en tot doel heeft de leidende (of politieke) instanties te adviseren over de noodplanning en het crisisbeheer.
Netwerkorganisatie	Samenwerkingsmodel dat informatie, middelen, activiteiten en vaardigheden van soevereine en unieke organisaties combineert en deelt om samen een resultaat te bereiken dat geen van de organisaties alleen kan bereiken.
Noodsituaties van het type A	Dit zijn de noodsituaties zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 22 mei 2019. Zij zijn gekenmerkt door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het feit dat het gaat over gebeurtenissen die het gevolg zijn van één enkel welbepaald probleem;</li> <li>• met relatief duidelijke oorzaken en gevolgen;</li> <li>• met vereiste acties die grotendeels gepland werden.</li> </ul>
Noodsituatie van het type B ( <i>turbulence</i> )	Dit zijn polymorfe noodsituaties die gekenmerkt worden door één of meerdere van de volgende criteria: <ul style="list-style-type: none"> <li>• meervoudige problemen (domino-effect);</li> <li>• langdurig;</li> <li>• onduidelijke oorzaken en gevolgen;</li> <li>• onduidelijke vereiste maatregelen;</li> <li>• een destabilisering van (bijna) de ganse samenleving;</li> <li>• een impact op tal van sectoren en bevoegdheden.</li> </ul>
Post-crisisbalans	Balans die gezamenlijk wordt opgemaakt door de bestuurlijke overheid en de betrokken actoren, en die ertoe strekt een beeld van de situatie, de ondernomen acties, de geïdentificeerde behoeften en idealiter de prioriteiten voor de continuïteit van de herstelperiode te geven.
Recovery Management Committee (ReMaCo)	Supralokale coördinatiestructuur afgestemd op het herstellkader.
Risicocultuur	Bewustzijn voor de gevaren waarmee een netwerk van actoren op een bepaald grondgebied geconfronteerd wordt, alsook van de kwetsbaarheden van dit netwerk (risicobewustzijn) en de wil om deze risico's te voorkomen en de kwetsbaarheden van het betrokken netwerk van actoren te verminderen. Deze bewustwording is gebaseerd op een collectieve en individuele geheugendimensie (risicoheugen).
Sectoren	Welbepaald economisch of maatschappelijk activiteitsdomein in een Staat, een organisatie, een instelling (bv. de gezondheidssector, energie, vervoer...).
<i>Turbulence governance</i>	Innovatieve, doeltreffende, dynamische en flexibele aanpak (betere vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten en meer expertise van buitenaf), gericht op verantwoordelijkheid, op de verplichting om verantwoording af te leggen (met name aan alle parlementen) en op de potentiële en georganiseerde deelname van het maatschappelijk middenveld.
Uniek informatieportaal	Digitale ruimte die, onder een unieke toegang, alle informatie over de veiligheid van de burgers in de brede zin bundelt
Waarschuwing	Voorafgaande melding van een potentieel gevaar.

## BIBLIOGRAFIE

### (SEMI-)VERTROUWELIJKE DOCUMENTEN

- Berx, C. (2021). *Discussienota aanpak grootschalige overstromingen*
- Centre de crise national (2018), *Belgian National Risk Assessment 2018-2023 (diffusion restreinte KB 24/03/2000)*
- Centre de crise national (2020). *Livre vert – Un Centre de crise national multidisciplinaire, interdépartemental, interrégional et international - budget*
- Centre de crise national (2021). *Hot-wash-débriefing COFECO*
- Centre de crise national (2021). *Livre blanc – Vers un Centre de crise national renforcé, multidisciplinaire et interdépartemental – points d'action et projets critiques*
- Commune de Perwez (2015), *Debriefing incendie Derbigum – phase communale*
- CU112 Liège (2021). *Débriefing opérationnel suite aux inondations*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2019), *Evaluatie stroompanne Proximus – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2021), *Evaluatie brand “Groot Schietveld” – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2021), *Evaluatie telecompanne Proximus*
- Dienst noodplanning Gouverneur Limburg (2021), *Evaluatie “Jurgen Conings”*
- Dienst noodplanning Gouverneur Limburg (2021), *Evaluatie watersnood*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2009), *12 beleidsaanbevelingen m.b.t. criminele feiten in kinderdagverblijf “Fabeltjesland” te Dendermonde*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2009), *Evaluatie brand rusthuis “Kanunnik Triest” te Melle – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2010), *Debriefing overstromingen*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2013), *Evaluatie treinramp Wetteren – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2021), *Evaluatiebundel overstromingen*
- Dienst noodplanning Gouverneur Vlaams-Brabant (2021), *Evaluatie watersnood*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2014), *Evaluatie kettingbotsing A19 – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2015), *Evaluatie brand “Clarebaut” in het Heuvelland – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2015), *Evaluatie aanvaring “Flinterstar- Al Oraiq” – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2020), *Evaluatie brand “Belcroom” te Roeselare – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2021), *Evaluatie reddingsactie transmigranten – MRCC*



- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2021), *Evaluatie amokincident te Kortrijk – operationele coördinatie met betrokkenheid burgemeesters*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2022), *Evaluatie incident “Maersk Nimbus” ten gevolge van de storm “Eunice” – provinciale fase*
- Hertens, E. (2021). *Civiele veiligheid – Evaluatie crisisbeheer overstromingen juli 2021*
- Lambiet, O. & Delannoy, E. (2022). *Les inondations de juillet 2021. Rapport d'intervention Discipline 2*
- Mathen, D. (2022). *Note de réflexion à la commission d'experts “Livre blanc – Gestion de crise”*
- Mathen, D. (2021). *Document de réflexion sur la lutte contre les inondations de grande ampleur*
- Noodplancoördinatoren Ranst-Schilde-Schoten-Wommelgem-Zandhoven (2022), *Verslag evaluatievergadering busongeval E19*
- Muselle, M. (2022). *Cellule d'appui fédérale (CAF) : Bilan et perspectives*
- Noodplancoördinator stad Antwerpen (2019), *Evaluatie explosie “Ridderveld” te Wilrijk – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Antwerpen (2021), *Evaluatie instorting school in aanbouw op Nieuw-Zuid Antwerpen – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Oostende (2013), *Debriefing Sinterklaasstorm – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Oostende (2016), *Debriefing bomontmanteling – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Turnhout (2022), *Technische debriefing explosie “Boerenkrijglaan” te Turnhout – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2013), *Evaluatie kettingbotsing E40 – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2013), *Evaluatie overstroming – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2017), *Evaluatie vondst vliegtuigbom – gemeentelijke fase*
- Planu d'Hannut (2016), *Debriefing relatives à la panne d'électricité*
- Planu de Spa (2021), *Debriefing inondations*
- Planu de Spa (2013), *Debriefing de l'accident de la saunetière à Spa*
- SA Astrid (2021). *Inondations de juillet 2021. Rapport relatif au réseau ASTRID*
- Schmitz, O. (2021). *Document de réflexion sur la lutte contre les inondations de grande ampleur*
- Service planification d'urgence Gouverneur Brabant Wallon (2011), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Brabant Wallon (2016), *Debriefing accident camion ADR – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2007), *Debriefing sur l'incident à Rosier - Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2008), *Debriefing sur l'incident à la gare de Châtelet*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2009), *Debriefing de la pénurie d'eau*

- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2009), *Debriefing de l'accident de train à Buizingen*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2010), *Debriefing inondations*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2012), *Debriefing de l'incident « Benechim » – Coordination opérationnelle*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2018), *Debriefing « gilets jaunes » – phases provinciales*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2020), *Debriefing COVID-19*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2020), *Résultat sondage des communes COVID-19*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2021), *Debriefing sur l'incident « Nouryon Chemicals » à Ghlin/Mons - Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2021), *Lessons learned inondations*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2022), *Évaluation exercice d'alerte « Yara Tertre » – Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2005), *Debriefing de la D5 de l'accident Chimac – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2007), *Debriefing de l'incendie « La Reid Ménobu » – coordination opérationnelle*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2008), *Debriefing orages – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2009), *Debriefing de la gestion de la grippe A/H1N1 – questionnaire autorités locales et disciplines*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2011), *Évaluation relatives à l'incendie dans les Hautes Fagnes – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2012), *Considérations relatives à la fusillade de la place Saint-Lambert*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2016), *Debriefing crise électricité – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2016), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2018), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2015), *Debriefing relative aux manifestations d'agriculteurs – gestion multidisciplinaire*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2016), *Debriefing des problèmes de réseau chez Proximus à Namur*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2017), *Debriefing de l'accident camion ADR sur la E411 – phases communale et phase provincial*

- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2019), *Débriefing fuite canalisation Halleux – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2021), *Débriefing COVID-19 – sondage réalisé par le NCCN*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2021), *Débriefings inondations*
- Stratsaert, S. (2022), *Évaluation Exercice FTX « BOREX » - Seveso*
- Université de Liège & UHasselt (2022). *Étude sur la (réforme) de la Protection civile, SPF Intérieur*
- Université libre de Bruxelles (ULB) & Vrije Universiteit Brussel (VUB) (2022). *Étude d'apprentissage de la catastrophe qui a affecté plusieurs provinces de la Belgique le 14, 15 et 16 juillet 2021*. SPF Intérieur
- Veiligheidscol stad Hasselt (2011), *Evaluatie noodweer Pukkelpop – gemeentelijke fase*
- Veiligheidscol stad Lommel (2012), *Evaluatie busongeval Sierre – gemeentelijke coördinatie*

## OPENBARE DOCUMENTEN

- Allaert, A. & Bauwens, L. (2010). *Evacueren kan je leren. Leidraad bij een (nood)evacuatie*. Gouverneur provincie Oost-Vlaanderen, FOD Binnenlandse Zaken (Algemene Directie Civiele Veiligheid), FOD Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Leefmilieu
- Ballegeer, S., D'Haeseleer, N., De Reuse, A. et al. (2022). *Spontane hulpverlening tijdens de overstromingen juli 2021*. Bachelorproef Sociaal-Agogisch werk, Hogeschool VIVES
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2018). *Onderzoekscommissie terroristische aanslagen 16 maart 2016: Beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*. Marc Van der Hulst, secretaris-generaal van de Kamer van volksvertegenwoordigers. [https://www.dekamer.be/kwcr/pdf\\_sections/publications/attentats/Brochure\\_Terreuraanslagen.pdf](https://www.dekamer.be/kwcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terreuraanslagen.pdf)
- Berger, E., Domrose, J. & van der Varst, L. (2019). *Maatschappelijk herstel na grootschalige overstromingen*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/02/20191017-IFV-Wave2020-Maatschappelijk-herstel-na-grootschalige-overstromingen.pdf>
- Bier, S. (2020). *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse, HAL*. <https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02937794v1/document>
- Bierin & Schyns (2022). *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie*. Parlement Wallon. [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021\\_2022/RAPPORT/894\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/894_1.pdf)
- Bouwmeester, J., ten Doeschot, F., Stel, M. et al. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij crises en rampen*. Universiteit Twente, I&O Research. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3054/3056-zelfredzaamheid-en-burgerhulp-bij-rampen-en- crises-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Boverie, M. (2022). *Focus sur les inondations de juillet 2021*. Union des Villes et Communes de Wallonie / Fédération des CPAS. <https://www.uvcw.be/voirie/articles/art-7881>

- Brauwiers, K., BBK & SCHWIND (2018). *Alarme. Catastrophes. Manuel de prévention des situations d'urgence et des bons gestes en situation d'urgence*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/Ratgeber/ratgeber-franzoesisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/Ratgeber/ratgeber-franzoesisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7)
- Brisson, G. & Bouchard-Bastien, E. (2016). *Opinions locales quant à la gestion des risques et du rétablissement à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic*. Institut National de Santé publique Québec. [https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2211\\_opinions\\_locales\\_gestion\\_risques\\_retablissement\\_megantic\\_sommaire\\_0.pdf](https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2211_opinions_locales_gestion_risques_retablissement_megantic_sommaire_0.pdf)
- Cabinet Office UK (2021). *The National Resilience Strategy. A call for evidence*. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1042570/resilience-strategy-cfe-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1042570/resilience-strategy-cfe-response.pdf)
- Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. (z.d.). *Resilience through Civil Preparedness*. In A CCOE Info Sheet. <https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/resilience-through-civil-preparedness.pdf>
- Cloquet, I. & Braekman, I. (2021). *Analyse van de spontane hulpverlening door vrijwilligers na de overstromingen van 14 juli 2021*. Burgerinitiatief "Hulp voor slachtoffers overstromingen Wallonië vanuit Vlaanderen". <https://associations21.org/wp-content/uploads/2021/09/nederlandse-analyse-pdf.pdf>
- Commissariat spécial à la Reconstruction (2022). *1 an après les inondations : Bilan de la gestion post-inondations et continuité des reconstructions*. Wallonie, Commissariat spécial à la Reconstruction. <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2022-07/Bilan%20complet%20CSR%2026%20juillet%202022.pdf>
- Concept (2013) - *Kader grootschalige evacuatie: Gezamenlijke uitgangspunten en procesbeschrijving* <http://meerlaagsveiligheid.nu/Re resources/Kennis-en-Instrumenten/MEGO/Concept%20Kader%20Grootschalige%20Evacuatie.pdf>
- Courant, F., Biscay, J-F., Boutillet, D. et al. (2021). *Mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologique ou naturels*. Ministère de la transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RAPPORT%20FINAL%20CULTURE%20DU%20RISQUE%20JUN%202021-1.pdf>
- De Marez, L., Sevenhant, R., Denecker, F. et al. (2022). *IMEC Digimeter 2022. Digitale trends in Vlaanderen*. IMEC. [https://www.imec.be/sites/default/files/2023-03/imec\\_digimeter\\_2022.pdf](https://www.imec.be/sites/default/files/2023-03/imec_digimeter_2022.pdf)
- De Nationale Veiligheidsraad. (2021). *Nationale Veiligheidsstrategie*. Peter Moors, kabinetschef van de Eerste Minister [https://www.premier.be/sites/default/files/articles/NVS\\_Online\\_NL.pdf](https://www.premier.be/sites/default/files/articles/NVS_Online_NL.pdf)
- Delannoy, E., Fortuin, A., Hermans, W. & Van Herck, K. (2018). *Rapport de vision. Pour un suivi psychosocial intégré des personnes impliquées dans les situations d'urgence collectives*. Direction Générale Soins de Santé - Service Aide Urgente. [https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/rapport\\_de\\_vision-version\\_interactive.pdf](https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/rapport_de_vision-version_interactive.pdf)
- Dix recommandations des sinistrés au Parlement Wallon (2022)
- Duchek, S. (2019). *Organizational resilience: a capability-based conceptualization*. Business Research, 13(1). <https://link.springer.com/article/10.1007/s40685-019-0085-7>

- Emergency Management Victoria (EMV) (2014). *Book 2 - Disaster Recovery Toolkit for local government*. State of Victoria, Department of State Development, Business and Innovation. [https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMV-web/DISASTER\\_RECOVERY\\_TOOLKIT\\_BOOK2\\_WEB.pdf](https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMV-web/DISASTER_RECOVERY_TOOLKIT_BOOK2_WEB.pdf)
- Emergency Management Victoria (EMV) (2014). *Book 5 - Disaster Recovery Toolkit for local government*. State of Victoria, Department of State Development, Business and Innovation. [https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMVweb/DISASTER\\_RECOVERY\\_TOOLKIT\\_BOOK5\\_WEB.pdf](https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMVweb/DISASTER_RECOVERY_TOOLKIT_BOOK5_WEB.pdf)
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz (2022). *Ein Jahr wiederaufbau in Rheinland-Pfalz. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*. <https://wiederaufbau.rlp.de/fileadmin/wiederaufbau/2022/07-Juli/Ein-Jahr-Wiederaufbau-in-RLP.pdf>
- Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW). (2021). *Hoogwater 2021: Feiten en Duiding*. <https://klimaatadaptatienederland.nl/en/@250648/rapport-hoogwater-2021-feiten-en-duiding/#:~:text=Feiten%20en%20Duiding-,Rapport%20%E2%94%82%20Hoogwater%202021%20Feiten%20en%20Duiding,vielen%20er%20zelfs%20dodelijke%20slachtoffers>
- Farhana, S., Nur Bakkalbasi, F., Kaya, G., Ceyhan, O., Koç, P., IFRC Migration Team, & TRCS staff and volunteers (2021). *COVID-19 Lessons learned workshop report*. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, The Turkish Red Crescent. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/95571>
- Faure, L., Brotcorne, P., Vendramin, P. & Mariën, I. (2022). *Barometer digitale inclusie*. Koning Boudewijnstichting. <https://media.kbs-frb.be/nl/media/9837/Digitale%20Inclusie.%20Barometer%20Digitale%20Inclusie%202022>
- Federal Office for Civil Protection (FOCP) (2020). *Disasters and emergencies in Switzerland 2020. What risks is Switzerland exposed to?* FOCP. [https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/en/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/\\_jcr\\_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/36\\_1461911540063\\_download/KNSRisikobrosch%C3%BCre2020-FN.pdf](https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/en/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/_jcr_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/36_1461911540063_download/KNSRisikobrosch%C3%BCre2020-FN.pdf)
- Généreux, M., Maltais, D. & Martin, B. (2019). *La reconstruction sociale de la communauté de Lac-Mégantic suivant la tragédie : bilan des six premières années*. Bulletin Vision santé publique, (52). [https://constellation.uqac.ca/id/eprint/6741/1/52\\_Vision\\_sante\\_publique\\_Lac-Megantic\\_6ans\\_FR.pdf](https://constellation.uqac.ca/id/eprint/6741/1/52_Vision_sante_publique_Lac-Megantic_6ans_FR.pdf)
- Gulati, R., Puranam, P. & Tushman, M. (2012). *Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts*. Strategic Management journal, 33(6), 571-586. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.1975>
- Cabinet Office UK (2013). *Emergency Response and Recovery. Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/253488/Emergency\\_Response\\_and\\_Recovery\\_5th\\_edition\\_October\\_2013.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf)
- Kenis, P. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro
- Lagadec, P. (1991). *La gestion de crise*. McGraw Hill. [http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral\\_livre1.pdf](http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral_livre1.pdf)

- Lagadec, P. (2007). *Katrina : Examen des rapports d'enquête*. HAL. <https://hal.science/hal-00243079>
- Laganier, R. & Veyret, Y. (2023). *Gestion des crises territoriales. De l'urgence à la reconstruction*. Université de Paris, Université Paris-Nanterre
- Maltais, D. & Rheault, M-A. (2008). *L'intervention sociale en cas de catastrophe ou crise macrosociale*. Presses de l'Université du Québec.
- Meeusen, A. (2017). *Verdere professionalisering van de functie van ambtenaar noodplanning: naar een uniforme en specifieke opleiding*. Eindverhandeling Postgraduaat rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/eindwerken/Verdere%20professionalisering%20van%20de%20functie%20van%20ambtenaar%20noodplanning%20-%20naar%20een%20uniforme%20en%20specifieke%20opleiding.pdf>
- Mertens, P. (2012) *Risicocommunicatiebeleid in België*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta.
- Michaud, T., Fallon, C. & Teller, J. (2021). *Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021. Lot 2 – Recommandations*. Stucky, Université de Liège. [https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-12/211209\\_-\\_rapport\\_synthese\\_recommandations\\_-\\_stucky.pdf](https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-12/211209_-_rapport_synthese_recommandations_-_stucky.pdf)
- Moatty, A. (2015). *Pour une Géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés et territoires*. HAL. <https://theses.hal.science/tel-01299800/document>
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2022). *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*. Ministerie van Justitie en Veiligheid
- NATO (2021). *Strengthened Resilience Commitment*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm)
- NATO (2022). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en)
- Naveau, P. (2017). *Een werkwijze voor een ondersteuningsteam crisisbeheer*. Eindverhandeling Postgraduaat rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-peter-naveau/>
- OECD (2014). *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>
- Prévot, P., Pas, B., De Maegd, M., & Farih, N. (2021). *Bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de aanpak van de COVID-19-Epidemie door België*. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/1394/55K1394002.pdf>
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (2). 229-252. <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895>
- Aderghal, M., Adjamagbo, A., Aimé, J. et al. (2016). *Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation. Une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable*. <https://journals.openedition.org/eps/7033>

- Roepke, W-D. & Thankey, H. (2019). *Resilience: the first line of defense*. NATO review. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>
- Scheerlinck, M. (2022) *De alarmering in Europa: een bechmark voor België*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/wp-content/uploads/EINDWERK-Michiel-Scheerlinck.pdf>
- Secrétariat général du Conseil (2022). *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*. Conseil de L'Union européenne. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Une%20boussole%20strat%C3%A9gique%20en%20mati%C3%A8re%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20et%20de%20d%C3%A9fense.pdf>
- Seto, M., Nemotu, H., Kobayashi, N. et al. (2019). Santé mentale post-disatser et soutien psychosocial dans les zones touchées par le grand tremblement de terre de l'est du Japon : a qualitative study. *BMC Psychiatry*, 19 (261). <https://link.springer.com/article/10.1186/s12888-019-2243-z>
- European Union (2022). *Strategic compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. EU. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf)
- Swedisch Civil Contingencies Agency (2011). *A first step towards a national risk assessment*. National risk identification. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/a-first-step-towards-a-national-risk-assessment---final.pdf>
- Swedisch Civil Contingencies Agency (2011). *Handbook Evaluation of exercices*. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/evaluation-of-exercises.pdf>
- Swedish Civil Contingencies Council (MSB) (2011). *Handbook: evaluation of exercices*. Danagårds Grafiska AB
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*. United Nations. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Treurniet, W., & Suitela, V. (2018). *Handreiking Informatie-ondersteund besturen van crisisbeheersing en rampenbestrijding*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/20181119-IFV-Handreiking-Informatie-ondersteund-besturen-van-crisisbeheersing-en-rampenbestrijding.pdf>
- Tubb, H. (2021). *Crisis management, coordination and capacities*. European Commission.
- United Nations (2018). *United Nations disaster assessment and coordination. UNDAC field handbook*. United Nations. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/1823826E\\_web\\_pages.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/1823826E_web_pages.pdf)
- Välikangas, L. & Romme, A. Georges L. (2013). How to design for strategic resilience? A case study in retailing. *Journal of Organization Design*, 2(2) <https://ssrn.com/abstract=3420878>
- Van Herck, K., Stevens, Y. & Fortuin, A. (2021). *Guide D2-D5 : Coordination et coopération*. Centre de crise national & SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement [https://centredecrise.be/sites/default/files/documents/files/Gids\\_D2\\_D5\\_FR\\_digitaal.pdf](https://centredecrise.be/sites/default/files/documents/files/Gids_D2_D5_FR_digitaal.pdf)

- Vermeire, L. (2020) *Inclusieve reflexcommunicatie: toegankelijk communiceren tijdens een noodsituatie*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-inclusieve-reflexcommunicatie-toegankelijk-communiceren-tijdens-een-noodsituatie-lien-vermeire/>
- Vols, M. (2020). *Noodplanning in België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk: een vergelijkende case-study*. Masterproef in de bestuurskunde en het publiek management, Universiteit Gent. [https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/837/007/RUG01-002837007\\_2020\\_0001\\_AC.pdf](https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/837/007/RUG01-002837007_2020_0001_AC.pdf)
- World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023*. 18th edition. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1

#### OVERZICHTSLIJST VAN DE INTERVIEWS

- B. Bade en R. Krappen, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Duitsland, 23 januari 2023
- B. Raeymaekers en L. Depuydt, FOD Binnenlandse Zaken - Nationaal Crisiscentrum, 29 april 2022
- B. Raeymaekers en L. Depuydt, FOD Binnenlandse Zaken - Nationaal Crisiscentrum, 11 oktober 2022
- C. Behrendt, Université de Liège, Katholieke Universiteit Leuven en Raad van State, 27 januari 2023
- C. de Valkeneer, rechtbank van eerste aanleg van Namen, 13 december 2022
- C. Delcourt, arrondissementscommissaris provincie Luik, 11 oktober 2022
- D. Dehenauw, Koninklijk Meteorologisch Instituut van België (KMI), 6 oktober 2022
- E. Hertens, FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Civiele Veiligheid, 21 juni 2022
- E. Vandamme, N. Andrien en A. De Smet, FOD Mobiliteit en Vervoer, 7 november 2022
- G. Claes, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 27 januari 2023
- G. Heyvaert, C. Baugnet en M. Locht, Engie Elektrabel, 23 januari 2023
- G. Van de Meeren, FOD Binnenlandse Zaken - Algemene Directie Civiele Veiligheid, 11 oktober 2022
- G. Vercauteren, Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD), 14 oktober 2022
- H. Renders, Ministerie van Defensie, 14 oktober 2022
- H. Vanderkimpfen, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS), 24 januari 2023
- I. Verhoeven, vzw Planu.be, 23 januari 2023
- J. Windey, K. Vandeputte en M. De Meester, Agentschap Binnenlands Bestuur en Vlaams Crisiscentrum, 17 oktober 2022
- J.P. Torterotot (Inspection générale de l'environnement et le développement durable - IGEDD), O. Diederichs (Inspection générale de l'administration - IGA) en S. Catoire (Conseil général de l' conomie - CGE), Frankrijk, 14 november 2022
- L. Szabo, FOD Binnenlandse Zaken, 21 juni 2022
- M. Daye en J. Robert, Union des Villes et Communes Wallonnes (UVCW), 14 oktober 2022
- M. De Bruycker, Centre for Cybersecurity Belgium (CCB), 7 november 2022
- M. Van der Auwera, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 18 oktober 2022

- M. Zannoni, Ministerie van Justitie en Veiligheid - Terrorismebestrijding en Veiligheid , Nederland, 20 december 2022
- P. Moors en P. d'Hondt, Kanselarij Eerste Minister, 13 december 2022
- P. Vanmeirhaeghe, ELIA, 14 november 2022
- P. Willekens, FOD Binnenlandse Zaken - Algemene Directie Veiligheid en Preventie, 17 oktober 2022
- P. Facon, K. Magnus, C. Schirvel en A. Coppee, COVID-19 Commissariaat, 24 januari 2023
- P. Facon, COVID-19 Commissariaat, 20 juni 2022
- S. Lambert, Infrabel, 13 december 2022
- S. Lavaux, Brussel Preventie en Veiligheid, Hoge Ambtenaar van de Brusselse Agglomeratie, 15 juni 2022
- S. Marique, Service Public de Wallonie - Commissariat spécial à la reconstruction, 5 september 2022
- S. Riguelle, Centre régional de crise Wallonie, 29 juni 2022
- S. Waterbley en L. Phillips, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, 20 december 2022
- W. Dries en T. De Vuyst, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VWSG), 27 januari 2023

## BIJLAGE 2

### DIALOOGTAFELS - OVERZICHT VAN DE VRAGEN EN VERKLARINGEN

#### THEMA A: ZELFREDZAAMHEID/WEERBAARHEID

1. De burgers hebben een lage risicoperceptie en zijn enkel bereid om te (re)ageren als de dreiging groot en direct is. Burgers weten niet wat ze kunnen doen voor, tijdens en na diverse soorten noodsituaties.
2. Als burger kunt u de gevolgen van een collectieve noodsituatie beperken door voorbereid te zijn.
3. Wat verwacht een burger van de overheid in het kader van een noodsituatie en wat mag een overheid van een burger verwachten? Sluiten deze verwachtingen op elkaar aan?
4. Wat kunnen lokale overheden doen om het risicobewustzijn en de handelingsperspectieven bij de burger te vergroten? Hoe kunnen we de samenleving weerbaarder maken tegen risico's?

#### THEMA B: BURGERHULP/VRIJWILLIGERSWERK

1. Hoe wil je als burger het liefst betrokken zijn bij de hulpverlening tijdens een noodsituatie? (op voorhand opgeven als vrijwilliger + voorbereidende engagementen OF ingaan op een oproep van de overheid OF spontaan aanbod als reactie op hulpvragen OF...?)
2. Is het wenselijk om burgerhulp/vrijwilligers te coördineren? Zo ja, wie is het best geplaatst voor die opdracht? Als burgerhulp een organisatie zou zijn, hoe ziet die er dan uit?
3. Op welke plaatsen en voor welke opdrachten zou je burgerhulp/vrijwilligers kunnen inschakelen? (Terrein? Crisiscentrum? Communicatie? ...?)
4. Als je een online platform zou voorzien waar burgers zich kunnen registreren voor burgerhulp bij noodsituaties: hoe match je vraag en aanbod? Kan eenieder zich aanmelden zonder een soort intake? Hoe motiveer je vrijwilligers of hou je ze gemotiveerd?

#### THEMA C: CRISISBEHEER

1. Is de huidige beleidsmatige ruggengraat m.b.t. crisisbeheer (minister, gouverneur, burgemeester) adequaat/solide? Waarom wel? Waarom niet? Wat zou je houden/aanpassen? Waarom?
2. De huidige crisisstructuur is geschikt voor het beheer van noodsituaties op korte en lange termijn.
3. Lokale overheden missen de kennis en de middelen om adequaat op noodsituaties te reageren. Bijvoorbeeld bij grote en/of complexe collectieve noodsituaties moet automatisch een team van crisisbeheersingsdeskundigen worden gestuurd om de plaatselijke overheid te ondersteunen.

4. Wat mag men van een overheid verwachten tijdens het beheer van een noodsituatie? Waar begint en waar eindigt het «beheer» van een noodsituatie?
5. Wanneer gaat een crisis (en dus het crisisbeheer) over in het herstel en de terugkeer naar de «normale situatie»? Wie staat in voor het herstel? Hoe moet de overdracht worden georganiseerd?
6. Wat zijn de concrete verantwoordelijkheden van de autoriteiten (elk niveau) voor de herstelperiode?

---

**THEMA D: CRISISCOMMUNICATIE**

---

1. Als u kijkt naar de meest recente (federaal beheerde) noodsituaties: COVID-19, de overstromingen, terroristische dreiging Jurgen C... Hoe beoordeelt u de communicatie aan de bevolking (inhoud, regelmaat, mate van transparantie, actoren die communiceren, enz.)? Wat verliep goed? Wat kan beter?
2. Als u kijkt naar de meest recente (federaal beheerde) noodsituaties: COVID-19, de overstromingen, terroristische dreiging Jurgen C... Is het voor lokale overheden en burgers helder/duidelijk wie waarover communiceert/mag communiceren in een bepaalde fase van het crisisbeheer? Wat verliep goed? Wat kan beter?
3. Hoe kunnen we zorgen voor een objectieve beoordeling/evaluatie van de reactie op een noodsituatie? (cfr. juridisering, vertrouwelijkheid, transparantie)
4. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat getrokken lessen ook omgezet worden in concrete acties? Wie draagt de verantwoordelijkheid?

---

**BIJLAGE 3*****SAMENVATTING VAN DE VERSCHILLENDE STAPPEN VAN DE HERSTELPERIODE EN FOCUS OP DE WETTELIJKE KADERS EN/OF BASISSEN WAAROP DEZE BETREKKING HEBBEN (CFR. THE SNAIL OF RECOVERY)***

STAPPEN	ELEMENTEN WAARMEE REKENING MOET WORDEN GEHOUDEN NIET-LIMITATIEVE LIJST AAN TE PASSEN AAN DE OMVANG, DE AARD EN DE COMPLEXITEIT VAN DE SITUATIE	WETTELIJKE KADERS/BASISSEN WAAROP MEN ZICH IN BELGIË KAN BASEREN	OVERGANG	GEMEENSCHAPPELIJKE ELEMENTEN DIE NOODZAKELIJK ZIJN VOOR DE UITVOERING VAN ELK VAN DE STAPPEN
Planning en voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risicoanalyse</li> <li>• Opstelling van nood- en interventieplannen (ANIP, BNIP, PSIP...)</li> <li>• Opzetten van standaardoefeningen tests alarmeringsketen</li> <li>• Verwezenlijking van de ROI's en werkwijzes voor de bestuursstructuren</li> <li>• Ontwikkeling van cartografieën van de grondgebieden en het gebruik ervan, rekening houdend met deze risico's</li> <li>• Ontwikkeling en sensibilisering van de gemeenschappen voor het ad hoc risicobeheer (aanmaak van dragers, het organiseren van acties binnen de gemeenschap...)</li> <li>• Overleg tussen en opleiding van de betrokken actoren en hulpverleners</li> <li>• Geconsolideerde aanpassing van de plannen en wetgevingen op basis van de geleerde lessen uit ervaringen (oefeningen, incidenten, het delen van ervaringen)</li> </ul> <p>► Activatie van de operationele en/of strategische coördinatiestructuren op lokaal, provinciaal of nationaal niveau</p>	<p>De acties op het vlak van voorbereiding, planning, opleiding en sensibilisering waarbij de actoren van het crisisbeheer en elke andere desbetreffende actor (ondernemingen, gefedereerde entiteiten...) betrokken zijn, zijn reeds gedeeltelijk gereguleerd, maar dienen te worden gewijzigd teneinde de elementen met betrekking tot de herstelperiode uit te werken.</p> <p>Wettelijke basissen waarmee rekening moet worden gehouden (niet-limitatieve lijst):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het KB van 22 mei 2019 en de omzendbrieven die van toepassing zijn (waaronder MO PSIP van 25 juli 2017, MO MIP van 27 januari 2017...)</li> <li>• Het KB «CBRN» van 11 juni 2018</li> <li>• Het KB «TERRO» van 15 mei 2020</li> </ul> <p>Bovendien dient er, teneinde de continuïteit van de opvang te waarborgen, eveneens rekening te worden gehouden met de decreten en besluiten van de verschillende overheden en gefedereerde entiteiten (niet-limitatieve lijst):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het decreet betreffende de begeleiding van slachtoffers van collectieve noodsituaties (rechtsinbreuken) van 20 juli 2022 (FWB)</li> <li>• Het protocol CIRC.COL21 van het centraal loket voor slachtoffers (Federaal Parket) van 10 december 2020</li> </ul>	<p>Er is een overlapping tussen de verschillende herstelstappen, rekening houdend met de complexiteit en de waaier aan gevolgen en de situaties vooraf. De overgang kan vrij snel verlopen, bijvoorbeeld wanneer een kleine noodsituatie wordt opgelost, die slechts een kleine impact heeft op de gemeenschap. In andere omstandigheden kan elke stap weken of maanden duren en, in het geval van gevolgen op middellange en lange termijn, zelfs jarenlang (bv. de aanslagen in Brussel van 2016, de overstromingen in Wallonië van 2021...).</p> <p>In deze gevallen kan de dynamiek doorheen de verschillende herstelstappen minder duidelijk gedefinieerd zijn. De overgang vanaf het einde van de noodsituatie en, tot slot, de terugkeer naar het «normaal» functioneren van de gemeenschap na een noodsituatie zijn evenwel cruciale stappen die vanaf het begin en zelfs later begrip en een efficiënte planning vereisen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning</li> <li>• Voorbereiding</li> <li>• Sensibilisering</li> <li>• Integratie van de gemeenschap</li> <li>• Opleiding</li> <li>• Oefeningen</li> <li>• Budget en middelen die aan deze onderdelen worden besteed</li> <li>• Evaluatie (voor-tijdens-na)</li> </ul> <p>Door de volgende leidende principes te volgen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De context begrijpen</li> <li>2. De complexiteit van de situatie erkennen</li> <li>3. Een aanpak binnen de gemeenschap gebruiken</li> <li>4. Alle activiteiten coördineren</li> <li>5. Efficiënt communiceren</li> <li>6. De capaciteiten erkennen en versterken</li> </ol>
Noodsituatie - acute fase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hulpverlenings- en reddingsoperaties</li> <li>• Evacuatie en schuilen (opvangcentrum of noodhuisvesting)</li> <li>• Psychosociale opvang van de betrokkenen (identificatie en registratie van de betrokkenen, antwoorden op de onmiddellijke primaire behoeften, informatie aan de betrokkenen...)</li> <li>• Medische en psychologische eerste hulpverlening</li> <li>• Activatie van de communicatievoorzieningen ten aanzien van de bevolking</li> <li>• Beheer van gevaarlijk afval</li> <li>• Behoud en herstel van de openbare orde</li> <li>• Opening van het gerechtelijk onderzoek</li> <li>• Vrijmaking van de belangrijkste verkeersassen</li> <li>• Opzetten van tijdelijke structuren die beantwoorden aan de onmiddellijke behoeften (waarborgen van de continuïteit van de basisdiensten, huisvesting, sanitair, alternatieven voor de elektriciteits- en telecomnetwerken, bevoorradings...)</li> <li>• Begin van de verzameling van gegevens over de schade en de behoeften om de post-crisisbalans te voeden</li> </ul> <p>► Activatie van de bestuursstructuren voor het herstel op lokaal of bovenlokaal niveau om de herstelacties te plannen en het antwoord op de behoeften te coördineren...</p>	<p>Het betreft voornamelijk de opdrachten bepaald in het KB van 22 mei 2019. Dit besluit zou evenwel aangevuld moeten worden om, vanaf de «noodsituatie - acute fase», te kunnen anticiperen op de volgende herstelstappen teneinde deze zo snel mogelijk op te starten en een onderbreking van het beheer en dus een verslechtering van de situatie te vermijden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lokale coördinatie van de herstelperiode</b> (beperkte herstelacties)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Oprichting van de «herstelcel» in overleg met de bestuurlijke overheid/Dir-CP-Ops – «Herstelcoördinator»</li> <li>► Deze etappe wordt aldus geregeld door het KB van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning in België, maar moet nog worden uitgewerkt.</li> </ul> </li> <li>• <b>Bovenlokale coördinatie van de herstelperiode</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Oprichting van de «herstelcel», verwezenlijking van de post-crisisbalans en overname door het Recovery Management Committee</li> <li>► Deze periode wordt aldus geregeld door het KB van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning in België, maar moet nog worden uitgewerkt</li> </ul> </li> </ul>		



STAPPEN	ELEMENTEN WAARMEE REKENING MOET WORDEN GEHOUDEN NIET-LIMITATIEVE LIJST AAN TE PASSEN AAN DE OMVANG, DE AARD EN DE COMPLEXITEIT VAN DE SITUATIE	WETTELIJKE KADERS/BASISSEN WAAROP MEN ZICH IN BELGIË KAN BASEREN	OVERGANG	GEMEENSCHAPPELIJKE ELEMENTEN DIE NOODZAKELIJK ZIJN VOOR DE UITVOERING VAN ELK VAN DE STAPPEN
Herstel – post-acute fase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verzameling van gegevens over de schade en de behoeften voortzetten om de post-crisisbalans te voeden</li> <li>• Begin van het herstel van de sociale omgeving (individueel, familiaal, lokaal, wijk, groepen, gemeenschap)</li> <li>• Organisatie van sociale ondersteuning voor de samenstelling van hulpdossiers en behoud van de informatievoorzieningen ten aanzien van de bevolking</li> <li>• De toegankelijkheid herstellen en waarborgen</li> <li>• Het opzetten van tijdelijke huisvestingsoplossingen</li> <li>• Behoud van de tijdelijke voorzieningen om de basisdiensten te kunnen blijven waarborgen (bevoorrading, gezondheid, economisch, sociaal, cultureel...)</li> <li>• Het opzetten van informatievoorzieningen ten aanzien van de bevolking door de herstelactoren erin op te nemen</li> <li>• Het opzetten van een systeem om door te verwijzen van de medische en psychosociale eerste hulpverlening naar de gebruikelijke zorgverlenende diensten</li> <li>• Voortzetting van het gerechtelijk onderzoek</li> <li>• Herstel van de bebouwde omgeving: herstel/begin van de wederopbouw van openbare en private gebouwen (opgelet voor residentiële, landelijke, zakelijke en industriële infrastructures), berging, schoonmaak, beheer van «grof» afval en risicoafval (slecht bewaard voedsel, dode dieren, ontlasting...)</li> <li>• Antwoord op problemen m.b.t. de toegang tot energiebronnen, water, openbaar vervoer, gemeenschaps- en gezondheidsdiensten, beheer van de openbare orde</li> <li>• Evaluatie en programmering van de vrij te maken aanvullende middelen</li> <li>• Begin van de heropbouw van het natuurlijk leefmilieu (lucht, water, aarde en bodems, flora en fauna)</li> <li>• Aansturing en coördinatie door het ReMaCo ter ondersteuning van de overheden</li> </ul> <p>► Aansturing en coördinatie, door de bestuursstructuur, van het herstel op lokaal of bovenlokaal niveau (Recovery Management Committee)</p>	<p>Op dat moment zal de getroffen gemeenschap toegang hebben tot tijdelijke of voorlopige opvangmogelijkheden, diensten en leveringen. De routines binnen de gemeenschap zullen opnieuw beginnen op te duiken bij het begin van het schooljaar (ook al is het in tijdelijke installaties) en de terugkeer naar het werk. De ondernemingen zullen opnieuw openen en, nogmaals, zullen hun activiteiten kunnen uitoefenen vanuit tijdelijke ruimtes of samen met minder getroffen ondernemingen ondergebracht kunnen worden. Het herstel van essentiële infrastructures, zoals elektriciteit, gas en telecommunicatie, zal lopende zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale coördinatie van de herstelperiode (beperkte herstelacties) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie door de «herstelcoördinator» in overleg met de bestuurlijke overheid.</li> <li>► Deze periode wordt aldus geregeld door het KB van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning in België, maar moet nog worden uitgewerkt.</li> </ul> </li> <li>• Bovenlokale coördinatie van de herstelperiode <ul style="list-style-type: none"> <li>– Oprichting van het Recovery Management Committee</li> <li>► Deze periode moet wetgevend worden gemaakt (KB, wet, protocol, raamcontracten, financieringsmodaliteiten...): format nog te bepalen: in een eerste fase herziening huidige wettelijke basis, opstellen van een nieuwe wettelijke basis en/of protocolakkoord.</li> <li>► Bovendien dient er, teneinde de continuïteit van de opvang te waarborgen, eveneens rekening te worden gehouden met de decreten en besluiten van de verschillende gefedereerde entiteiten betreffende de verschillende toegewezen bevoegdheidsgebieden.</li> </ul> </li> </ul>		
Rehabilitatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek van de hulpdossiers en programmering van de vrij te maken aanvullende middelen</li> <li>• Herstelwerken, een antwoord geven op de aanhoudende problemen m.b.t. de toegang tot energiebronnen, water, openbaar vervoer, gemeenschaps- en gezondheidsdiensten</li> <li>• Consolidatie van de informatie voor de betrokken personen</li> <li>• Gespecialiseerde psychologische opvang voor de personen die er nood aan hebben, afbraak van onstabiele infrastructures, haalbaarheids- en impactstudies voor de heropbouwplannen</li> <li>• Monitoring en herziening van de planning en de gegeven antwoorden</li> <li>• Voortzetting van het gerechtelijk onderzoek</li> </ul> <p>► Aansturing en coördinatie, door de bestuursstructuur, van het herstel op lokaal of bovenlokaal niveau (Recovery Management Committee)</p>	<p>De herstelperiode op middellange en lange termijn wordt gekenmerkt door het herstel van de bebouwde omgeving – huizen, gemeenschapsinrichtingen, wegen, bruggen..., en door het herstel van gemeenschapsbanden en -relaties, sociale netwerken en structures. De tijdelijke structures zullen geleidelijk aan worden vervangen door permanente structures of zullen evolueren naar permanente inrichtingen die de prioriteiten weerspiegelen en ondersteunen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale coördinatie van de herstelperiode (beperkte herstelacties) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie door de «herstelcoördinator» in overleg met de bestuurlijke overheid.</li> <li>► Deze periode wordt aldus geregeld door het KB van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning in België, maar moet nog worden uitgewerkt.</li> </ul> </li> </ul>		

STAPPEN	ELEMENTEN WAARMEE REKENING MOET WORDEN GEHOUDEN NIET-LIMITATIEVE LIJST AAN TE PASSEN AAN DE OMVANG, DE AARD EN DE COMPLEXITEIT VAN DE SITUATIE	WETTELIJKE KADERS/BASISSEN WAAROP MEN ZICH IN BELGIË KAN BASEREN	OVERGANG	GEMEENSCHAPPELIJKE ELEMENTEN DIE NOODZAKELIJK ZIJN VOOR DE UITVOERING VAN ELK VAN DE STAPPEN
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovenlokale coördinatie van de herstelperiode                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie door het Recovery Management Committee                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deze periode moet wetgevend worden gemaakt (KB, wet, protocol, raamcontracten, financieringsmodaliteiten...): format nog te bepalen: in een eerste fase herziening huidige wettelijke basis, opstellen van een nieuwe wettelijke basis en/of protocolakkoord.</li> <li>▶ Bovendien dient er, teneinde de continuïteit van de opvang te waarborgen, eveneens rekening te worden gehouden met de decreten en besluiten van de verschillende gefedereerde entiteiten betreffende de verschillende toegewezen bevoegdheidsgebieden.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
Heropbouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debriefing en feedback over het crisisbeheer</li> <li>• Permanente herhuisvestingsoplossingen</li> <li>• Uitvoering van werkzaamheden</li> <li>• Organisatie van (psychosociale) activiteiten ter versterking van de gemeenschap</li> <li>• Ondersteuningsaanbod afgestemd op de behoeften (individueel, familiaal, op gemeenschapsvlak...)</li> <li>• Begeleidende maatregelen voor het maatschappelijk, milieu- en economisch herstel</li> <li>• Voortzetting en/of afsluiting van het gerechtelijk onderzoek</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aansturing en coördinatie, door de bestuursstructuur, van het herstel op lokaal of bovenlokaal niveau (Recovery Management Committee). Geleidelijke overdracht aan de routinediensten en bevoegde overheden</li> </ul>	<p>Duurzame wederopbouw van de regionale ecosystemen, de bebouwde omgeving en de sociale netwerken, met inbegrip van de politieke keuzes over de noodzakelijke maatregelen om de blootstelling aan toekomstige risico's te beperken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale coördinatie van de herstelperiode (beperkte herstelacties)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie door de «herstelcoördinator» in overleg met de bestuurlijke overheid.</li> <li>– Geleidelijke overdracht aan de routinediensten                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deze periode wordt aldus geregeld door het KB van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning in België, maar moet nog worden uitgewerkt.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Bovenlokale coördinatie van de herstelperiode                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie van het Recovery Management Committee</li> <li>– Geleidelijke overdracht aan de routinediensten en bevoegde overheden.                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deze periode moet wetgevend worden gemaakt (KB, wet, protocol, raamcontracten, financieringsmodaliteiten...): format nog te bepalen: in een eerste fase herziening huidige wettelijke basis, opstellen van een nieuwe wettelijke basis en/of protocolakkoord.</li> <li>▶ Bovendien dient er, teneinde de continuïteit van de opvang te waarborgen, eveneens rekening te worden gehouden met de decreten en besluiten van de verschillende gefedereerde entiteiten betreffende de verschillende toegewezen bevoegdheidsgebieden.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
Heropbouw/ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opvolging van de werkzaamheden</li> <li>• Verwezenlijking van de «grote» werven heropbouw</li> <li>• Hervatting van de dagelijkse activiteiten</li> <li>• Behoud van de (psychosociale) activiteiten ter versterking van gemeenschap zolang dit nodig is</li> <li>• Afsluiting van het gerechtelijk onderzoek</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Overdracht van de bestuursstructuur voor het herstel op lokaal of bovenlokaal niveau aan de routinediensten en bevoegde overheden</li> </ul>	<p>Overgang naar de routinediensten en bevoegde overheden. Terugkeer naar een «nieuwe normale situatie», idealiter een verbetering van de beginsituatie (<i>Build Back Better</i>: beter en weerbaarder heropbouwen). Voortdurende samenlevingsopbouw.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Terugkeer naar de respectieve bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten.</li> </ul>		

## BIJLAGE 4

### VERSCHILLENDE CLASSIFICATIES VAN DEACTIVITEITSDOMEINEN BINNEN DE HERSTELPERIODE

<p>Eindbalans van de Federale Ondersteuningscel (CAF), Marie Muselle, 2022</p>	<p>De nafase van rampen en crisis: gedeelde zorg? Tijdschrift voor Religie, recht en beleid, Afl. 1, Marco Zannoni (NL), 2011</p>	<p>Community Recovery, Handbook 2, Australian Institute for Disaster Resilience (AIDR), 2018 third edition</p>	<p>Maatschappelijk herstel na groot-schalige overstromingen, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), 2019</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huisvesting</li> <li>• Voeding en individuele hygiëne</li> <li>• Psychosociale zorg</li> <li>• Administratieve begeleiding, verzekering en justitie</li> <li>• Beveiliging</li> <li>• Schoonmaak en gezondheid</li> <li>• Functionele administratie</li> <li>• Kinderen en jeugd</li> <li>• Cultuur en patrimonium</li> <li>• Voorlopige noodplanning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatie, coördinatie en interne informatie</li> <li>• Informatie- en adviescentrum (één-loketorganisatie voor gedupeerden)</li> <li>• Externe communicatie</li> <li>• Monitoren maatschappelijke onrust</li> <li>• Herhuisvesting, herstel en wederopbouw</li> <li>• Continuïteit activiteiten</li> <li>• Terughalen producten</li> <li>• Medische hulpverlening</li> <li>• Rouwverwerking en herdenken</li> <li>• Psychosociale opvang en verzorging</li> <li>• Bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring</li> <li>• Afsluiting en toezicht</li> <li>• VIP-bezoek</li> <li>• Milieu/gevaarlijke stoffen</li> <li>• Verenigen slachtoffers</li> <li>• Budget/budgetbewaking</li> <li>• Afwikkeling van de schade</li> <li>• Juridische afwikkeling</li> <li>• Strafrechtelijk onderzoek</li> <li>• Evalueren en leren</li> <li>• Rapporteren en verantwoord</li> <li>• Internationale aspecten</li> <li>• Verslaggeving en archivering</li> <li>• Klachtenbehandeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bebouwde omgeving - zoals woningen, parken en installaties, openbare en handelsgebouwen, wegen, essentiële diensten (elektriciteit, water, communicatie) en andere infrastructuren</li> <li>• Sociale omgeving - zoals informele netwerken en ondersteuning, kunst, cultuur en historische invloeden, maatschappelijke en gezondheidsdiensten, en de algemene deelname aan het gemeenschapsleven</li> <li>• Economische omgeving - zoals arbeid, het creëren van banen en de verdeling van rijkdommen</li> <li>• Natuurlijke omgeving - zoals het beheer van gronden, de luchtkwaliteit, het natuurlijk patrimonium en het milieubehoud</li> <li>• Agrarische omgeving - zoals dierenwezijn, primaire producenten en landbouwbedrijven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructuur</li> <li>• Huisvesting</li> <li>• Sociale en psychologische behoeften</li> <li>• Economie</li> <li>• Natuur en leefmilieu</li> </ul>



