



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

Leren van het crisismanagement rond de ov-staking bij Schiphol

Eindconcept

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
Rotterdam, 10 juli 2019

Inhoudsopgave

1	Toelichting op de leerevaluatie.....	1
2	Context en tijdlijn op hoofdlijnen	2
2.1	Inleiding.....	2
2.2	Context: de stroomstoring Amsterdam Zuidoost/Schiphol in 2018	2
2.3	Tijdlijn ov-staking Schiphol.....	3
3	Beantwoording evaluatievragen: observaties en lessen	6
4	Aanbevelingen.....	8
	Over het COT	9

1 Toelichting op de leerevaluatie

Aanleiding en evaluatievragen Op 28 mei vond een landelijke staking plaats van het openbaar vervoer (ov). Een dergelijke staking kan grote impact hebben op de verkeersstromen en drukte op en rond de luchthaven Schiphol. Om deze impact in goede banen te leiden hebben de betrokken partners de regionale crisisorganisatie benut en vond onder meer inzet plaats vanuit een Operationeel Team (OT) en het Beleidsteam (BT) van de regio Kennemerland. Betrokken partners willen leren van de opgedane ervaringen. Er is conform de regionale evaluatiesystematiek gekozen voor een externe evaluatie, waarbij gevraagd is om de eerdere ervaringen met een grote stroomstoring in het gebied in april 2018 mee te nemen. Deze evaluatie is aan het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gegund.

Doel van de evaluatie is het leren van deze GRIP 3, zodat de crisisorganisatie beter kan functioneren. De centrale vragen voor de leerevaluatie zijn:

1. Zijn de lessen van de stroomstoring (2018) in voldoende mate geland in de crisisorganisatie en de betrokken partijen?
2. Zijn de belangen van de betrokken partijen voldoende tot hun recht gekomen, waar leverde dit knelpunten op en zijn deze tot tevredenheid opgelost?
3. Is er conform planvorming gewerkt en zijn de afwijkingen verklaarbaar?
4. Hoe was de samenwerking binnen het Operationeel Team (OT) en Beleids Team (BT) en tussen het BT, OT en de actiecentra?

Uitgangspunten en aanpak De uitgangspunten voor de evaluatie zijn de volgende:

- Betrokken organisaties willen leren van de gezamenlijke inspanningen zowel in de voorbereiding als op de dag van de staking.
- Het gaat om een leerevaluatie (met nadruk op de opgave, uitdagingen en ervaringen) en niet om een verantwoordingsevaluatie (met nadruk op precieze feiten en de beoordeling).
- De te evalueren periode begint bij het moment dat de crisisorganisatie is begonnen met afstemmen: van 24 mei tot 29 mei 2019.
- Er zijn first impressions verzameld onder de betrokken functionarissen. Dit is mede input voor de leerevaluatie.
- De veiligheidsregio Kennemerland is opdrachtgever namens het bestuur van de VRK.
- Onderdeel van de leerevaluatie is het opstellen van een tijdlijn op hoofdlijnen met de belangrijkste momenten en besluiten (sleutelmomenten en sleutelbesluiten).
- Er is een begeleidingscommissie waarin tussentijdse uitkomsten van de leerevaluatie zijn gepresenteerd. In de begeleidingscommissie waren de gemeente Haarlemmermeer, de veiligheidsregio Kennemerland, de politie, de KMAR en de luchthaven Schiphol vertegenwoordigd. De begeleidingscommissie is geïnformeerd over de voortgang en fungeerde als klankbord voor het COT.

Voor de leerevaluatie hebben we de volgende aanpak gevolgd:

- Het benutten van documenten (verslagen OT, BT, risicoanalyses, opgestelde scenario's en dergelijke) en de beschikbare uitkomsten van de first impressions vragenlijsten.
- +/- 10 interviews met sleutelfunctionarissen. Het betrof een mix van leden van het BT en het OT met bijzondere aandacht voor vervoerspartijen: burgemeester, directie Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, politie, KMAR, NS en Rijkswaterstaat. Ook hebben we gesproken met een adviseur vanuit de gemeente Amsterdam.
- Het houden van een leerbijeenkomst met betrokkenen functionarissen (15 – 20). Het doel van de sessie was een check op belangrijkste momenten/feiten en het samen nagaan wat de belangrijkste leerpunten en mogelijkheden voor versterking zijn. Hierin hebben 35 functionarissen deelgenomen vanuit de verschillende betrokken partners. Tijdens de bijeenkomst hebben we gesproken over drie vragen: 1) waar ben je trots op? 2) wat wil je vasthouden? en 3) waar vraag je aandacht voor/wat kan beter?
- Het samenbrengen van de opbrengsten in een beknopte rapportage waarin de centrale vragen worden beantwoord, de tijdlijn op hoofdlijnen wordt beschreven en we per thema de opgave, ervaringen en leerpunten worden benoemd. Waar nodig worden aanbevelingen gedaan.
- Er heeft één bijeenkomst met de begeleidingscommissie plaatsgevonden. De leden van de begeleidingscommissie hebben de conceptrapportage ontvangen ter controle op de feiten.

Opbouw van de rapportage In hoofdstuk 2 gaan we in op de lessen die zijn getrokken vanuit de evaluatie over de stroomstoring in 2018 en geven we de tijdlijn op hoofdlijnen weer. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen en delen we onze observaties. In het afsluitende hoofdstuk 4 doen we enkele aanbevelingen.

2 Context en tijdlijn op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

Betrokken partners willen leren van de opgedane ervaringen rondom de ov-staking op 28 mei 2019, mede in het licht van de eerdere ervaringen met een grote stroomstoring in het gebied in april 2018. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de stroomstoring van vorig jaar met de daarbij behorende lessen. Vervolgens wordt de tijdlijn van de gebeurtenissen rondom de ov-staking uiteengezet. Het COT had een begeleidende rol bij de evaluatie van de stroomstoring.

2.2 Context: de stroomstoring Amsterdam Zuidoost/Schiphol in 2018

Het niet adequaat functioneren van een tijdelijk noodstroomaggregaat op Schiphol, na een opgetreden defect in een verdeelstation op 29 april 2018 in de Amsterdamse wijk Zuidoost, is de oorzaak geweest van een stroomstoring en van uitval van inchecksystemen op Schiphol. Dat heeft geleid tot verstoring van de primaire luchthavenprocessen, wat na enkele uren heeft geleid tot effecten op de openbare orde en veiligheid en de mobiliteit op de luchthaven en de omgeving. De regionale crisisorganisatie is opgeschaald naar GRIP 2.

Context en uitdagingen

De crisisorganisatie Schiphol en partners werden geconfronteerd met de impact van de stroomstoring op het primaire luchthavenproces (uitval van systemen, uitval van vluchten en geen doorstroom van reizigers en bagage) en de (mogelijke) effecten op de openbare orde en veiligheid en de mobiliteit op en rond de luchthaven. De opgave was deze consequenties en effecten zo goed mogelijk te beheersen (met maatregelen variërend van crowd control tot interne en externe communicatie), zolang de stroomstoring en uitval van systemen bleef voortduren, maar ook daarna. Dit vergde samenwerking tussen betrokken partners op de luchthaven en met gemeente, hulpdiensten en mobiliteitspartners.

De stroomstoring en uitval van inchecksystemen ontstond in het begin van de nacht. Tegelijk werd in verband met de meivakantie vanaf de vroege ochtend een extra grote toestroom van passagiers verwacht. Bij de beheersing van de effecten ontstonden ook dilemma's. Zoals bijvoorbeeld de noodzaak om toegangswegen af te sluiten om de drukte op Schiphol niet verder te laten toenemen versus de noodzaak voor de toegankelijkheid van Schiphol voor het personeel van de dagdienst, zodat op de luchthaven de grote passagiersstroom en de consequenties van de stroomstoring zo goed mogelijk gemanaged konden worden.

Ondanks de grote opgave voor alle betrokken partijen waren binnen relatief korte tijd de grootste problemen verholpen, zonder dat zich noemenswaardige daadwerkelijke incidenten hebben voorgedaan. Er waren leerpunten die leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Denken in scenario's en impact met oog voor sleutelmomenten en sleutelbesluiten;
- Het eerder opschalen in een soortgelijk scenario. Opschaling past bij een verstoring op Schiphol die (mogelijk) tot effecten kan leiden op de openbare orde en veiligheid of mobiliteit in de omgeving;
- Het elkaar tijdig informeren en het uitwerken/verduidelijken van informatielijnen;
- Het aanvullen van het CrisisBestrijdingsPlan-Schiphol. Gelet op de potentieel grote effecten op de directe omgeving van de luchthaven, op het gebied van bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid en de mobiliteit, verdient het de overweging om het Crisisbestrijdingsplan-Schiphol (CBP-S) nader uit te werken op het gebied van scenario's met die effecten.;
- Het standaard activeren van het Actiecentrum Mobiliteit (ACM) en het actualiseren en aanvullen van het verkeerscirculatieplan;
- Regierol RAC en tijdige communicatie naar reizigers borgen. Het duidelijker beleggen van de regie op de samenwerking rond communicatie bij het RAC en het borgen van tijdige communicatie naar reizigers is essentieel;
- Het maken van betere afspraken over het evaluatieproces. Het verdient aanbeveling om te komen tot betere afspraken over het overall-evaluatieproces. Elke organisatie evalueert zijn eigen

deelproces, maar er was in dit geval behoefte aan een overkoepelende evaluatie, die het hele proces van begin tot eind omvat.

Deze lessen zijn meegenomen in de organisatie gedurende de ov-staking en de impact op Schiphol. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de toepassing van deze lessen.

2.3 Tijdlijn ov-staking Schiphol

Periode voorafgaand aan de opschaling

Maandag 13 mei laat FNV Spoor samen met de andere bonden de NS formeel weten dat er dinsdag 28 mei een 24-uurstaking van al het ov plaats zal vinden. In de daaropvolgende dagen is er contact tussen Schiphol en NS en tussen Schiphol en de FNV. Uit het gesprek met de vakbond volgt dat de ov-staking grote gevolgen kan hebben, waarna Schiphol op maandag 20 mei op bestuurlijk niveau contact opneemt met de burgemeester van gemeente Haarlemmermeer. Schiphol was zich al enige tijd aan het voorbereiden op de mogelijke impact van de staking. Nu het moment en de mogelijke omvang duidelijk worden, is samenwerking met de gemeente en crisispartners nodig.

Voor de afstemming wordt een reeds gepland mobiliteitsoverleg op woensdag 22 mei benut. Dit mobiliteitsoverleg stond oorspronkelijk gepland om verder te praten over het mobiliteitsplan. Aan het overleg nemen naast de mobiliteitspartners nu ook de gemeente Haarlemmermeer (Openbare Orde en Veiligheid) en de dienstdoend Operationeel Leider van de veiligheidsregio Kennemerland deel. Tijdens dit overleg worden diverse maatregelen verkend die gericht zijn op het beperken van de negatieve impact en het bevorderen van de goede doorstroom van het verkeer. De conclusie is dat de kans groot is dat de verkende maatregelen niet voldoende zijn om de situatie beheersbaar te houden. Er wordt gevreesd voor mobiliteitsproblemen en risico's voor de openbare orde. Er vindt een bestuurlijk overleg plaats op 24 mei. In de voorbereiding hierop moeten maatregelen en risico's verder worden uitgewerkt.

Het Actiecentrum Mobiliteit (ACM) wordt actief ingezet als onderdeel van de voorbereiding. Het ACM komt op donderdag 23 mei bij elkaar. Deelnemende partners zijn onder meer politie, KMar, Rijkswaterstaat, Schiphol, NS en Connexxion. Diverse maatregelen worden verkend, waaronder:

- Het benutten van andere parkeerplaatsen;
- Het inzetten van pendelbussen (ook vanuit Schiphol voor het vervoer van eigen werknemers om zo de eigen continuïteit te kunnen waarborgen);
- Bouwverkeer voor Schiphol een dag stilleggen, zodat dit verkeer geen onderdeel meer is van de mobiliteitsstroom;
- Te nemen maatregelen door Rijkswaterstaat als het inzetten van meer mensen en materieel langs de weg om incidenten snel op te kunnen lossen;
- Extra handhavers op de Kiss & Ride Schiphol, om te zorgen dat auto's niet te lang stil blijven staan en de doorstroom wordt bespoedigd.

Vrijdag 24 mei

Op vrijdag 24 mei in de ochtend staat een bestuurlijk overleg gepland (bestaande uit: burgemeester gemeente Haarlemmermeer en adviseurs OOV, vertegenwoordigers vanuit de KMar, Schiphol, veiligheidsregio Kennemerland, ProRail, NS en de politie). In dit overleg wordt de stand van zaken van de maatregelen besproken. In navolging van een belangrijke les uit de evaluatie van de stroomstoring wordt er nu direct opgeschaald naar GRIP 3. Er wordt tot GRIP 3 besloten vanwege de verwachte impact en de voorziene noodzaak om af te stemmen op strategisch niveau. Betrokken partners zagen serieuze risico's waarbij ook een wijze van organiseren hoort die de benodigde urgentie uitstraalt. Door in de regionale crisisorganisatie te gaan werken konden beproefde werkwijzen worden benut om snelheid te maken onder duidelijke aansturing. Er is gekozen om de focus specifiek op de impact op en rond Schiphol te richten en niet op de regionale of interregionale impact.

De alarmering en opschaling zijn op een afwijkende manier verlopen.¹ Er was geen sprake van een CoPI, omdat er nog geen fysieke plaats incident was. Er is daarnaast niet gekozen voor algemene, brede alarmering via de piket-piepers, maar voor het op maat alarmeren. Dit moest handmatig gebeuren omdat er geen voorgeprogrammeerde alarmeringsmogelijkheid is anders dan volledige teams die passen bij een traditionele GRIP 3 (inclusief een CoPI en alle actiecentra). Nu is gekozen voor een modulaire invulling op basis van een inschatting door de Operationeel Leider van de opgave en hiervoor benodigde functionarissen. Dit maakte onder meer dat het volledige RAC niet is

¹ We gebruiken hierbij niet de terminologie 'stille' variant, aangezien de stille alarmering enkel voor terroristische dreiging wordt ingezet.

meegenomen in de opschaling en de vertegenwoordiger van Schiphol bij de receptie werd weggestuurd vanwege de onbekendheid met de opschaling tot GRIP 3 en hierdoor te laat in het eerste OT-overleg deelnam.

Vrijdagmiddag om 15.00 uur vindt de eerste vergadering van het OT plaats. Er is sprake van een brede groep vertegenwoordigers van de organisaties (politie, KMar, ProRail, Rijkswaterstaat, Schiphol, brandweer, GHOR) en NS. Een les vanuit de evaluatie rondom de stroomstoring in 2018 was dat Rijkswaterstaat te laat was aangesloten. Deze les is bij de ov-staking meegenomen en benut. Door de vroege aansluiting werd Rijkswaterstaat in staat gesteld om tijdig scenario's uit te werken en voldoende mankracht en materieel te mobiliseren.

De KMar gaat werken met een staf grootschalig bijzonder optreden (SGB0). De focus is:

- Waarborgen openbare orde;
- Waarborgen verkeersdoorstroming;
- Waarborgen van te beschermen belangen aan de landzijde van Schiphol.

Het OT richt zich op het komen tot een totaalpakket aan maatregelen gericht op het beperken van de impact van de staking. Onderdeel van de opgave is om drukte op Schiphol te voorkomen, te zorgen voor een goede afvoer van mensen, het beperken van de aanvoer en het zo veel als mogelijk in stand kunnen houden van het luchtvaartproces. Ook moeten openbare orde problemen in de omgeving worden voorkomen. De Operationeel Leider informeert periodiek de omliggende veiligheidsregio's over de aanpak.

Op vrijdagmiddag om 17.00 uur vindt het eerste BT-overleg plaats. Hierbij wordt onder meer besproken dat de gemeente Haarlemmermeer zich vanwege het openbare orde en veiligheidsaspect zal voegen bij het kort geding dat Schiphol op zondag 26 mei zal voeren tegen FNV over de ov-staking. De gemeente wilde geen stakingsbreker zijn, maar het veiligheidsaspect geeft uiteindelijk de doorslag.

Omtrent de communicatie wordt afgesproken dat de regie op de (gezamenlijke) communicatie bij de veiligheidsregio Kennemerland ligt, waarbij de andere betrokken partijen aansluiten in het RAC. De centrale boodschap wordt met het BT afgestemd. De communicatie moet bijdragen aan het beperken van de aanvoer van mensen en het goed informeren van reizigers over de maatregelen die zouden worden getroffen. In het BT sluiten meerdere betrokken partners aan waarmee een breed BT ontstaat.

Zaterdag 25 mei

De voorbereidingen gaan ook op de zaterdag door. In het BT-overleg wordt onder meer besloten om ook KLM aan te laten sluiten in het BT. KLM heeft een directe kijk vanuit de luchtvaartmaatschappijen en welke maatregelen ze kunnen nemen. KLM sluit aan in het BT en de vertegenwoordiger Schiphol heeft vanuit haar rol afgestemd met KLM vanuit het OT. KLM treft maatregelen om de lokaal opstappende en afstappende passagiers te beperken, zodat de druk op landzijde tevens beperkt bleef. Voorbeelden van deze beperkende maatregelen zijn het annuleren van vele vluchten en het kosteloos omboeken naar andere vluchten om de passagiersstroom zowel in- als uitgaand te verminderen. Tijdens de vergadering van het OT om 14.00 uur worden de verschillende acties per organisatie verder uitgezet en worden de restrisico's besproken. Deze restrisico's bestaan uit de opvang van passagiers op Schiphol en het feit dat er mogelijk geen personeel op de luchthaven kan komen. Ook de communicatie-aanpak wordt verder uitgewerkt.

Zondag 26 mei

Om 10.00 uur begint het kort geding dat Schiphol heeft aangespannen tegen de FNV rondom de ov-staking. Volgens een woordvoerder van Schiphol komt bijna de helft van de reizigers met het openbaar vervoer naar de luchthaven. Als het ov niet rijdt, zal het ook extra druk op de weg worden richting Schiphol. Bovendien zouden de vele mensen die landen niet weg kunnen van het vliegveld. Dat levert risico's op voor de veiligheid, zo geeft Schiphol aan. De partijen in het kort geding zijn de vakbonden, de NS, Schiphol en de gemeente Haarlemmermeer. Dit kort geding wordt in de ochtend geschorst vanwege laatste ontwikkelingen tijdens het overleg tussen de bonden en NS. Daarbij wordt direct gekeken of het mogelijk is om alsnog een overeenkomst te bereiken over beperkte inzet van treinen van en naar Schiphol.

De rechter besluit na het uitblijven van een overeenkomst tussen partijen dat er dinsdag 28 mei niet volledig gestaakt mag worden rond Schiphol. De luchthaven moet bereikbaar blijven met de trein, doordat reizigers op de luchthaven onmogelijk alleen via de weg naar en van Schiphol kunnen reizen. Het enkel rijden van ander ov, zoals bussen zouden het probleem niet oplossen. Door de staking wordt

er daarnaast al meer drukte verwacht op de weg. Bovendien is er een gerede kans dat Schiphol Plaza te druk wordt als er te veel reizigers op de luchthaven zijn die niet weg kunnen. De pendeldienst ziet er volgens het besluit van de rechter als volgt uit: dinsdag 28 mei tussen 05.00 uur en 21.00 uur rijdt er ieder kwartier een trein van Schiphol naar Amsterdam Centraal en vice versa. De treinen stoppen ook op de stations Amsterdam Lelylaan en Amsterdam Sloterdijk.

Na het kort geding vindt er een OT-overleg plaats. De uitkomst van het kort geding betekent dat onder meer de NS extra maatregelen moet nemen om de pendeldienst in goede banen te leiden. De NS kan in het OT met cijfers onderbouwen dat de pendeldiensten afdoende zijn om het grootste deel van de reizigers van en naar Schiphol op dinsdag 28 mei te vervoeren. Uit de cijfers blijkt dat 80% van de reizigers Amsterdam gerelateerd is. Het is belangrijk om met alle partijen duidelijk te communiceren over de stakingsdag en de pendeldienst, zo wordt nogmaals benadrukt. De stand van zaken en specifieke implicaties worden in het BT van 16.00 uur besproken.

Op zondag wordt ook afgesproken dat de communicatie scherper en meer proactief moet worden ingezet. Duidelijk moet zijn dat de oproep is om niet naar Schiphol te komen als dit niet per se nodig is: vermijd Schiphol. Het gaat hierbij niet om een landelijke boodschap over het reizen, maar specifiek om een boodschap gericht op het handelingsperspectief in relatie tot Schiphol. Het lukt om deze boodschap verder uit te werken en vanuit verschillende partners actief uit te dragen.

Schiphol informeert via de voorzitter van de Schiphol Airline Operators Committee (SAOC) zondagavond ook gericht andere airlines over de staking en over de opgave om de aan- en afvoer in goede banen te leiden. Hierbij wordt een appel gedaan op de airlines om ook zelf maatregelen te treffen.

De uitspraak van de rechter in het kort geding heeft niet alleen gevolgen voor Schiphol, maar ook voor Amsterdam. In Amsterdam waren al uitdagingen als het ging om het openbaar vervoer en als gevolg van de uitspraak kwam hier de impact op Amsterdam Centraal Station bij. Hierbij was het risico/de vrees dat hier alsnog drukte zou ontstaan met bijbehorende risico's. Ook in Amsterdam wordt een Operationeel Team geformeerd. Via verschillende lijnen waren en worden veiligheidspartners in Amsterdam op de hoogte gehouden van de situatie/aanpak rond Schiphol. Dit gebeurt ook na de uitspraak.

Maandag 27 mei

In de ochtend wordt onder meer een overzicht van vragen en antwoorden rond de ov-staking geplaatst op de website van de veiligheidsregio Kennemerland. Ook andere partners communiceren actief. Het eerste BT-overleg op maandag (om 12.00 uur) is volledig gewijd aan de communicatie. De volgende boodschap wordt samengesteld: *"Omdat het openbaar vervoer dinsdag 28 mei staakt, is de verwachting dat het verkeer op de snelwegen rondom Schiphol vast komt te staan. Daardoor hebben niet alleen reizigers problemen om Schiphol te bereiken, maar ook het personeel van Schiphol. Mogelijk belemmert dit de afhandeling van vluchten. Er rijdt mogelijk wel een noodpendel (trein) tussen Amsterdam Centraal via Schiphol naar Hoofddorp, maar verder is er geen treinverkeer. Ook het andere ov (bussen) is zeer beperkt. Ga daarom dinsdag niet naar Schiphol als het niet strikt noodzakelijk is."* Deze boodschap wordt breed gedeeld en overgenomen door verschillende media en op sociale media. In de communicatie worden maatregelen toegelicht maar wordt benadrukt dat er nog steeds risico's zijn en er grote drukte kan ontstaan op de weg. Dit laatste is ook onderdeel van de landelijke communicatie.

Dinsdag 28 mei

Op de stakingsdag zelf blijft de verwachte chaos uit, dankzij de genomen maatregelen. Rijkswaterstaat geeft aan dat de filepiek om 08.00 uur met 328 kilometer rustiger is dan de dag eerder. KLM had reizigers de optie gegeven om kosteloos vluchten om te boeken. Hier is gebruik van gemaakt. Er zijn vele maatregelen genomen om het aantal passagiers te verminderen, waaronder omboekingen, annuleringen en verplaatsing van vluchten en passagiers. De pendeltrein van en naar Schiphol rijdt conform afspraak. Alle bouwwerkzaamheden op Schiphol zijn stilgelegd. Schiphol en KLM hebben actief naar eigen medewerkers gecommuniceerd om niet naar de luchthaven te komen, tenzij operationeel noodzakelijk is.

Het beeld op social media is over het algemeen rustig. De kernboodschap is bij de mensen overgekomen en goed door partners overgenomen: *"Reis dinsdag 28 mei niet naar of richting Schiphol als het niet strikt noodzakelijk is. Het openbaar vervoer in heel Nederland staakt. Daarom wordt ernstige verkeershinder verwacht op de snelwegen rondom Schiphol. Er is zeer beperkt treinverkeer"*

tussen Schiphol en Amsterdam, bedoeld voor passagiers die Schiphol willen verlaten. Het streven is vier treinen per uur te laten rijden in plaats van de gebruikelijke 25 treinen per uur. Verder is er geen openbaar vervoer. Stel uw reis uit als dat kan. Volg de actuele verkeersinformatie. Neem voor vluchtinformatie contact op met uw luchtvaartmaatschappij.”

Begin van middag wordt er onder meer overlegd over de mogelijke situatie na 21.00 uur (het door de rechter bepaalde moment waarna de verplichte pendel ophoudt) en hoe het met de passagiers zit die vanaf dat moment van en naar Schiphol komen. Er wordt gekeken of de NS na 21.00 uur nog treinen in kan zetten. De verwachting is dat de meeste reizigers zichzelf weten te redden met ander vervoer en dat opvang op Schiphol voldoende is. De inschatting is dat het niet nodig is om treinen na 21.00 uur in te zetten.

In het BT-overleg van 15.30 uur is besloten om af te schalen naar GRIP 2. Besloten wordt om de meteo en verkeersdrukte te blijven monitoren en om 18.15 uur in het OT-overleg na te gaan of het wenselijk is om in de GRIP 2-structuur te blijven werken of verder af te schalen. In de aanloop naar dit overleg blijkt dat de avondspits inderdaad meevalt. Na deze OT-vergadering wordt er afgeschaald naar GRIP 0.

3 Beantwoording evaluatievragen: observaties en lessen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de evaluatievragen. Hierbij delen we onze observaties en leerpunten. Er zijn ook tal van meer operationele en praktische punten die onder meer benoemd zijn in de lessensessie. Deze punten hebben wij eerder met de opdrachtgever gedeeld. In deze rapportage richten wij ons op de meer overkoepelende punten die te maken hebben met de samenwerking en de werkwijze.

1. Zijn de lessen van de stroomstoring (2018) in voldoende mate geland in de crisisorganisatie en de betrokken partijen?

Ons beeld is dat dit inderdaad het geval is:

- ✓ Het ACM is actief ingezet.
- ✓ Er is vroegtijdig bestuurlijk contact geweest en de burgemeester is in staat gesteld om vanuit zijn rol keuzes te maken over de wijze van afstemmen. Er is tijdig opgeschaald tot GRIP 3, hierdoor was er tijd om scenario's uit te werken en de impact te bepalen van de landelijke ov-staking. Door de opschaling waren de informatielijnen kort en waren de verschillende organisaties goed op de hoogte van de besluitvorming en te nemen maatregelen.
- ✓ Er was sprake van eenduidige communicatie waarin er een regierol was weggelegd voor het RAC en er werd tijdig gecommuniceerd over de gevolgen van de ov-staking. Hierdoor konden reizigers zich goed voorbereiden en inzetten op alternatieven.
- ✓ De veiligheidsregio Kennemerland had de regie om te komen tot een evaluatie met betrokkenheid van alle partners. Er is in een vroeg stadium besloten een externe (overkoepelende) evaluatie uit te laten voeren, conform de afspraak die naar aanleiding van de stroomstoring is gemaakt in de Beheergroep Crisisbestrijdingsplan Schiphol.

Een aandachtspunt is het mobiliteitsplan voor de regio en het verkeerscirculatieplan Schiphol. Het traject om te actualiseren en te vernieuwen was nog gaande. Dit had mede te maken met enige onduidelijkheid over welke partner een trekkende rol kon vervullen, aangezien mobiliteit veel breder is dan de reguliere focus op verkeerscirculatie. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen en de opgedane ervaringen kan dit proces worden versneld. Betrokken partners zijn het erover eens dat de politie hierin een trekkende rol kan vervullen.

2. Zijn de belangen van de betrokken partijen voldoende tot hun recht gekomen, waar leverde dit knelpunten op en zijn deze tot tevredenheid opgelost?

Onze conclusie is dat dit is gelukt. Het belang van een goed functionerende luchthaven is een gedeeld belang gelet op de grote impact op de hele luchtvaartketen als er uitval is. Ook het voorkomen van congestie en een goede aan- en afvoer zijn gedeelde belangen voor de luchthaven, de gemeente en de andere publieke partners. De luchthaven, KLM en andere airlines en afhandelaren hebben duidelijke maatregelen genomen om zo bij te dragen aan het beperken van de impact van de staking. Het is belangrijk om met elkaar stil te staan bij de eventuele (on)mogelijkheden van de luchthaven en KLM en andere airlines en afhandelaren in het nemen van maatregelen: de luchthaven zelf kan geen vluchten aan de grond houden en is voor een deel van de maatregelen sterk afhankelijk van de

luchtvaartmaatschappijen. Om die reden was het belangrijk om voldoende maatregelen aan de landzijde te nemen. Tijdens de BT en OT-vergaderingen is er tijd geweest om de belangen vanuit alle partijen te horen. De brede invulling van het BT droeg hieraan bij, zoals de aanwezigheid van de luchthaven en KLM, maar ook de NS en Rijkswaterstaat.

Enkele observaties op dit punt zijn:

- Bij het kort geding was er vanuit het OT en juridische zaken van de gemeente Haarlemmermeer wel een ander advies om niet te voegen bij het kort geding. Vanwege het openbare orde en adviesaspect is vanuit de gemeente toch besloten om zich te voegen. Dit werd uiteindelijk begrepen door de andere functionarissen.
- Door gericht ook de andere veiligheidsregio's te informeren werden zij in de gelegenheid gesteld om rekening te houden met de maatregelen rond Schiphol.
- Door het aanhaken van Rijkswaterstaat, maar ook het Nationaal Crisiscentrum (NCC) van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) kon ook het raakvlak met de aanpak landelijk goed worden belegd.
- Een aandachtspunt is het houden van een brede blik. Verscheidene partners zijn actief betrokken en geïnformeerd. Een aandachtspunt is het vroegtijdig informeren van bestuurders in de regio.

3. Is er conform planvorming gewerkt en zijn de afwijkingen verklaarbaar?

Er is over het algemeen conform planvorming gewerkt. Er is op een aantal onderdelen afgeweken, zoals de plek van communicatie in het OT en de afwijkende/flexibele GRIP-opschaling:

- Er is bewust gekozen voor het toevoegen van het hoofd RAC aan het OT zodat er een directe lijn ontstaat. In de planvorming wordt uitgegaan van een liaison namens het RAC in het OT. De aansturing van de communicatie is een taak van het Hoofd RAC, de communicatieadviseur in het BT adviseert het BT over de uitgangspunten voor de communicatiestrategie. Dit sluit aan bij GRIP 2 dat vaker voorkomt. Vanwege het grote belang van communicatie wilde de Operationeel Leider een meer directe lijn. Dit heeft goed gewerkt. De adviseur in het BT kan zich richten op de advisering en in het OT ontstaat een meer integrale aansturing waarmee ook het BT goed kan worden geïnformeerd en geadviseerd.
- In de opschaling is gekozen voor een op maat invulling van GRIP 3 en het niet standaard alarmeren van elk van de functionarissen/elk van de teams. Het is begrijpelijk dat in deze situatie de keuze voor een afwijkende GRIP is geweest. Dit heeft goed gewerkt: de situatie stond centraal. Een risico/aandachtspunt is wel dat vanzelfsprekendheden van een standaardwerkwijze er bij afwijkende invulling niet altijd zijn. Een voorbeeld is het handmatig moeten alarmeren, maar ook het niet standaard inregelen van de aflossing of realiseren van genoeg capaciteit. Het risico bestaat dat iemand vergeten wordt (of te laat gealarmeerd en daardoor een informatieachterstand heeft) of dat er voor een ander wordt ingevuld dat de partij niet betrokken hoeft te zijn. In het OT is dit wel besproken. Een ander aandachtspunt is de formele afschaling die voor iedereen duidelijk moet zijn. In de interviews werd soms gesproken over een stille GRIP 3. Hier zijn verschillende beelden over. Een stille GRIP 3 in de planvorming geldt bij (dreigend) terrorisme waarbij de opschaling ook vertrouwelijk moet plaatsvinden. Nu was er een formele GRIP 3, maar op maat – modulair – ingevuld.

4. Hoe was de samenwerking binnen het Operationeel Team (OT) en Beleids Team (BT) en tussen het BT, OT en de actiecentra?

De samenwerking verliep goed. De vergadercycli waren op elkaar afgestemd, waardoor de Operationeel Leider de agenda kon leveren voor het BT-overleg. De functionarissen in het OT/BT hadden goede lijnen met de functionarissen uit de eigen organisatie die deelnamen aan het andere team. Hierdoor was er sprake van een tijdige uitwisseling van informatie en een gedeeld beeld.

Enkele observaties op dit punt:

- ✓ Respondenten zijn positief over het voorzitterschap van het BT en van het OT.
- ✓ Vanaf de start was duidelijk welke vragen het BT had en wat de opgave was voor het OT
- ✓ De samenwerking tussen OT en het RAC verliep goed mede vanwege de directe lijn met het hoofd RAC in het BT. In een acute situatie zou dit waarschijnlijk minder goed werken, omdat het hoofd RAC dan nodig is in het RAC. In dat geval kan op een andere manier zorg worden gedragen dat er namens communicatie stevige vertegenwoordiging in het OT is. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met een Algemeen Commandant communicatie.
- ✓ Het werkte goed dat voor specifieke onderwerpen een specialist de toelichting deed in het OT, specifiek als het gaat om de mobiliteit. Dit kan ook voor andere onderwerpen goed werken.

- ✓ Een aandachtspunt is dat er verschillende beelden waren tussen het BT en het RAC als het gaat om de voortgang/het verloop van de communicatie-inspanningen. Er waren terugkerende vragen over de communicatie alsmede op momenten enige zorg of er wel stevig genoeg werd voorbereid. De betrokken communicatieprofessionals hadden onderling echter het beeld dat dit goed liep. Dit kan te maken hebben met de zichtbaarheid van de voorbereidingen/ uitingen van communicatie in het BT of met verschillende onderlinge verwachtingen omdat het RAC in eerste instantie niet is opgeroepen bij de opschaling naar GRIP3. Het resultaat van de communicatie was goed: er was een eenduidige boodschap die paste bij de getroffen maatregelen en die ook goed lijkt te zijn aangekomen bij reizigers.

Het ACM had een brede scope. Dit gaat verder dan de meer klassieke 'verkeerscirculatie'. Omdat de scope breder is – en ook snel zal moeten zijn gelet op het belang van mobiliteit op en rond de luchthaven – is de positionering van het actiecentrum een aandachtspunt. Bij een brede scope is er vooral (ook) een directe lijn met het OT nodig. In een meer smalle invulling gaat het om input voor het SGBO. Bij een calamiteit/crisis op Schiphol zullen beide aspecten – smal en breed – spelen. In de aansturing van het ACM moet hier rekening mee worden gehouden.

4 Aanbevelingen

Betrokken partners hebben ieder voor zich vele leerpunten benoemd. Wij beperken ons hier tot enkele overkoepelende aanbevelingen:

1. Benut de positieve ervaring met het flexibel opschalen: stel de situatie centraal. Om dit goed te kunnen doen, is een adequate crisisdiagnose cruciaal. Het snel in kunnen schatten van de situatie en het op basis daarvan keuzes maken over de modulaire opschaling: specifieke onderdelen van de crisisorganisatie worden ingezet. Hierbij horen wel enkele randvoorwaarden, zoals het ook modulair kunnen alarmeren en het goed informeren van sleutelfunctionarissen over een eventuele afwijkende invulling. Het moet duidelijk zijn hoe de lijnen lopen. De flexibilisering en het modulair kunnen inzetten van de crisisorganisatie is een ontwikkeling die al langere tijd gaande is. Gebruik de ervaring en de geleerde lessen om goede afspraken te maken over de flexibilisering van de GRIP en het modulair in kunnen zetten van de crisisorganisatie. Hierbij kan breder worden gedacht dan alleen de klassieke onderdelen van de crisisorganisatie, maar ook modules zoals 'maatschappelijke onrust/ sociaal domein' of een mogelijk continuïteitsteam worden meegenomen. En zet hierbij de inbreng van andere betrokken partijen buiten de hulpverleningsdiensten voort, zoals RWS, NS, KLM etc.
2. Er wordt momenteel gewerkt aan een mobiliteitsplan, aanvullend op de bestaande verkeerscirculatieplannen. Benut het momentum van de goede ervaringen met de ov-staking om hier stappen in te zetten. Neem in de planvorming ook de nu ingezette maatregelen mee voor zover ze ook bij andere situaties nuttig kunnen zijn (denk hierbij aan alternatief vervoer voor reizigers, vervoer van staf (piloten, stewards etc.), benodigde inzet materiaal en mensen etc.). Betrokken partners zijn het erover eens dat de politie in de planvorming een trekkende rol kan hebben. Betrek in de verdere voorbereiding ook de wijze van aansturen en de positionering van het ACM. Dit kan per situatie verschillen, waarbij zowel de KMar als de politie logisch kan zijn als het gaat om de aansturing. In de praktijk zal al snel inzet van beide partners nodig zijn.
3. Benut de goede ervaringen met de directe verbinding tussen het RAC en het OT om een volgende stap te zetten in de positionering van crisiscommunicatie. Behoud vooral de integraliteit in de advisering richting het BT. Ook dit is een al langer lopende ontwikkeling, ook elders in het land. Door communicatie als eigen 'kolom' of 'discipline' te benaderen kan nog beter worden ingespeeld op de hedendaagse communicatie uitdagingen. Een mogelijke variant is het werken met een Algemeen Commandant communicatie. Verken en benut hierbij ervaringen van andere veiligheidsregio's.

Het is belangrijk om de opgedane ervaringen te delen met sleutelfunctionarissen en ook onderdeel te maken van het inwerken van de nieuwe burgemeester. Neem de positief verlopen zaken mee naar een volgend incident/crisis (borg de werkwijzen op hoofdlijnen) en behoudt de constructieve houding in de samenwerking ook in een acute situatie, waarbij snel en onder meer druk moet worden gewerkt.

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT opereert vanuit Rotterdam, is onderdeel van Aon Global Risk Consultants en een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever. De inhoud van dit rapport is gebaseerd op omstandigheden bij en informatie ter beschikking gesteld door de opdrachtgever. Op geen enkele wijze kan worden gegarandeerd dat beschreven omstandigheden volledig in overeenstemming zijn met van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Derden die van dit rapport kennisnemen kunnen aan dit rapport geen rechten ontleen.

© 2019 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.