

UNIVERSITEIT ANTWERPEN

FACULTEIT TOEGEPASTE ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

**Een kritische analyse betreffende de  
coördinatieaspecten bij  
internationaal opererende snelle  
crisisinterventieorganisaties**  
*met een toepassing van B-FAST*

Jurgen Callaerts

Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van  
de graad van:

Licentiaat in de Toegepaste Economische  
Wetenschappen  
(Major I.H.D.R.)

Promotor: Prof.dr. Nathalie Vallet



UNIVERSITEIT ANTWERPEN

FACULTEIT TOEGEPASTE ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

**Een kritische analyse betreffende de  
coördinatieaspecten bij  
internationaal opererende snelle  
crisisinterventieorganisaties**  
*met een toepassing van B-FAST*

Jurgen Callaerts

Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van  
de graad van:

Licentiaat in de Toegepaste Economische  
Wetenschappen  
(Major I.H.D.R.)

Promotor: Prof.dr. Nathalie Vallet

## WOORD VOORAF

Dat men bij het opstellen van een thesis niet over “één nacht ijs gaat” kan ik vanaf heden alleen maar bevestigen. Deze stelling in acht genomen, was de keuze van dit onderwerp immers geenszins een cadeau. Nochtans heb ik er tot op de dag van vandaag geen spijt van deze keuze. Het is daarentegen een uitdaging om een wetenschappelijke analyse te maken over organisaties die nieuw zijn terwijl er weinig schriftelijke referenties over bestaan. Gedreven door het idee dat een thesis als persoonlijk visitekaartje moet dienen, hoop ik dat ik met de analyse betreffende de *coördinatieaspecten bij internationaal opererende snelle crisis-interventieorganisaties* hieraan alvast een kwalitatieve bijdrage kan leveren.

Deze scriptie kwam echter niet tot stand zonder de medewerking van een aantal mensen, dewelke ik dan ook graag zou willen bedanken.

Mijn eerste dankwoord gaat uit naar mijn promotor, prof.dr. Nathalie Vallet. Zij heeft mij de nodige raad gegeven betreffende het uittekenen van de grote lijnen alsook het diepgaand en academisch schrijven.

Vervolgens dank ik volgende mensen voor het verschaffen van gedetailleerde en soms confidentiële informatie: Ronald Ackermans (coördinator medische opleidingen bij het PIBA), Christel Haex (attaché en adjunct-veiligheidsadviseur bij het arrondissementscommissariaat van Turnhout), Geert Gijs (hoofdcoördinator B-FAST en UNDAC-mandataris), François Van den Eynde (kapitein-dienstchef brandweer Boom), Fred Van Immerseel (adviseur Civiele Veiligheid op het kabinet van de FOD Binnenlandse Zaken) en René Wagemans (luitenant-kolonel bij de Belgische krijgsmacht, hoofdcoördinator B-FAST en UNDAC-mandataris).

Mijn laatste dank gaat uit naar mijn vrienden uit Reet, Antwerpen en Kopenhagen, mijn familie en vooral mijn ouders. Zij hebben mij het meeste bijgestaan, niet enkel tijdens het schrijven van deze thesis, maar gedurende het ganse curriculum TEW: nogmaals merci!

Jurgen Callaerts

27 mei 2007

## INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF .....	IV
LIJST VAN DE OPGENOMEN GRAFIEKEN, TABELLEN EN FIGUREN.....	VIII
LIJST VAN AFKORTINGEN .....	IX
INLEIDING .....	1
HOOFDSTUK 1: CRISIS, CRISIS MANAGEMENT EN CRISISINTERVENTIEORGANISATIES .....	4
1.1.    Inleiding .....	4
1.2.    Crisis.....	4
1.2.1.    Definitie.....	4
1.2.2.    Crisis versus ramp .....	5
1.2.3.    Oorsprong.....	5
1.2.4.    Typologie .....	6
1.3.    Crisismanagement .....	8
1.3.1.    Definitie.....	8
1.3.2.    Rampenmanagement versus crisismanagement.....	9
1.3.3.    De verschillende fasen binnen het crisismanagement.....	10
1.3.3.1.    De preventieve fase van crisismanagement .....	11
1.3.3.2.    De curatieve fase van crisismanagement .....	16
1.3.3.3.    De evaluatiefase van crisismanagement.....	29
1.4.    Crisisinterventieorganisaties .....	29
1.4.1.    Nationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties.....	30
1.4.1.1.    Discipline 1: Hulpoperaties.....	31
1.4.1.2.    Discipline 2: Geneeskundige en Sanitaire Hulpoperaties .....	31
1.4.1.3.    Discipline 3: Politie.....	31
1.4.1.4.    Discipline 4: Logistieke steun.....	32
1.4.1.5.    Discipline 5: Informatie .....	32
1.4.2.    Internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties .....	32
1.4.2.1.    Definitie.....	33
1.5.    Besluit.....	33
HOOFDSTUK 2: COÖRDINATIEAANDACHTSPUNTEN BIJ INTERNATIONAAL OPERERENDE SNELLE CRISISINTERVENTIEORGANISATIES .....	35
2.1.    Inleiding .....	35
2.2.    Interne coördinatieaandachtspunten.....	36

2.2.1.	Institutionele coördinatieaandachtspunten .....	37
2.2.1.1.	Tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau .....	38
2.2.1.2.	Tussen diensten van verschillende bestuursniveaus.....	40
2.2.2.	Organisatiecultuur .....	44
2.3.	Externe coördinatieaandachtspunten.....	45
2.3.1.	Etnische verschillen.....	46
2.3.1.1.	Tussen hulpverlener en slachtoffer .....	47
2.3.1.2.	Tussen de aanwezige hulporganisaties.....	49
2.3.2.	Internationale operaties .....	50
2.3.2.1.	Hoofdcoördinatie.....	50
2.3.2.2.	Ontplooiing in ongekend gebied .....	52
2.3.2.3.	De rol van het leger .....	53
2.4.	Besluit.....	54
HOOFDSTUK 3: COÖRDINATIEMECHANISMEN EN ORGANISATIECONFIGURATIES BIJ INTERNATIONAAL OPERERENDE SNELLE CRISISINTERVENTIEORGANISATIES .....		55
3.1.	Inleiding .....	55
3.2.	Interne coördinatiemechanismen.....	57
3.2.1.	Institutionele coördinatieaandachtspunten .....	57
3.2.1.1.	Tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau .....	58
3.2.1.2.	Tussen diensten van verschillende bestuursniveaus.....	61
3.2.2.	Organisatiecultuur .....	63
3.2.3.	Optimale coördinatiemechanismen .....	65
3.3.	Externe coördinatiemechanismen .....	66
3.3.1.	Etnische verschillen.....	67
3.3.1.1.	Tussen hulpverlener en slachtoffer .....	67
3.3.1.2.	Tussen de aanwezige hulporganisaties.....	68
3.3.2.	Internationale operaties .....	69
3.3.2.1.	Hoofdcoördinatie.....	70
3.3.2.2.	Ontplooiing in ongekend gebied .....	70
3.3.2.3.	De rol van het leger .....	72
3.3.3.	Optimale coördinatiemechanismen .....	73
3.4.	Macht & gezag .....	75
3.4.1.	Machtsbases bij rampen .....	75
3.4.1.1.	Formele macht.....	75

3.4.1.2.	Expertisemacht .....	77
3.4.2.	(De)centralisatie .....	77
3.5.	Besluit.....	80
HOOFDSTUK 4: COÖRDINATIEASPECTEN BIJ B-FAST .....		81
4.1.	Inleiding .....	81
4.2.	Definitie en historiek .....	81
4.3.	Structuur .....	82
4.3.1.	Coördinatieraad .....	83
4.3.2.	Planningscomité .....	84
4.3.3.	Adviescomité.....	84
4.3.4.	Modules .....	85
4.4.	Coördinatie .....	85
4.4.1.	Interne coördinatieaandachtspunten .....	85
4.4.1.1.	Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau .....	85
4.4.1.2.	Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van verschillende bestuursniveaus .....	87
4.4.1.3.	Organisatiecultuur .....	88
4.4.2.	Externe coördinatieaandachtspunten .....	89
4.4.2.1.	Etnische verschillen tussen hulpverlener en slachtoffer .....	89
4.4.2.2.	Etnische verschillen tussen verschillende hulporganisaties .....	90
4.4.2.3.	Hoofdcoördinatie tijdens internationale operaties.....	91
4.4.2.4.	Ontplooiing in ongekend gebied .....	93
4.4.2.5.	Rol van het leger .....	94
4.5.	Besluit.....	95
BESLUIT .....		96
BIBLIOGRAFIE .....		101
BIJLAGE I: KB BETREFFENDE DE NOOD- EN INTERVENTIEPLANNEN.....		108
BIJLAGE II: SAMENWERKINGSAKKOORD .....		116
BIJLAGE III: ENKELE SITUATION REPORTS TIJDENS DE AARDBEVING TE PAKISTAN (2005)....		119
BIJLAGE IV: KB BETREFFENDE DE BELEIDSSTRUCTUREN VAN B-FAST .....		136
BIJLAGE V: DE VERSCHILLENDE MODULES VAN B-FAST .....		138
BIJLAGE VI: COMMUNICATIE B-FAST VIA WWW.RELIEFWEB.INT .....		140

## LIJST VAN DE OPGENOMEN GRAFIEKEN, TABELLEN EN FIGUREN

### *A. Lijst van grafieken*

<u>Grafiek 2.1.:</u>	Aantal IO hulporganisaties (inclusief IOSCO's) van 1983 tot 1995	52
----------------------	--	----

### *B. Lijst van tabellen*

<u>Tabel 1.1.:</u>	Crisis classificatie matrix op basis van complexiteit	7
<u>Tabel 1.2.:</u>	Vereiste rubrieken in crisisscenario's	15
<u>Tabel 1.3.:</u>	Vergelijking tussen de functionele, divisionele en matrixstructuur	19
<u>Tabel 1.4.:</u>	Richtlijnen voor efficiënte interne en externe crisiscommunicatie	28
<u>Tabel 2.1.:</u>	De meest courant betrokken FOD's tijdens rampen met hun functie (België)	39
<u>Tabel 3.1.:</u>	De verschillende coördinatiemechanismen	56
<u>Tabel 3.2.:</u>	Optimale interne coördinatiemechanismen	65
<u>Tabel 3.3.:</u>	Optimale externe coördinatiemechanismen	74
<u>Tabel 3.4.:</u>	De verschillende potentiële niet-formele machtsbases binnen een organisatie	76
<u>Tabel 4.1.:</u>	Vergelijking VN-clusters met B-FAST-modules	91

### *C. Lijst van figuren*

<u>Figuur 1.1.:</u>	De verschillende fasen bij crisismanagement (CM)	10
<u>Figuur 1.2.:</u>	De preventieve fase bij crisismanagement (CM)	11
<u>Figuur 1.3.:</u>	Crisisplanningsproces	14
<u>Figuur 1.4.:</u>	De curatieve fase bij crisismanagement (CM)	16
<u>Figuur 1.5.:</u>	De parameters van de organisatieconfiguratie	17
<u>Figuur 1.6.:</u>	De verschillende disciplines bij multidisciplinaire hulpverlening in België	30
<u>Figuur 2.1.:</u>	De interne coördinatieaandachtspunten bij IOSCO's	37
<u>Figuur 2.2.:</u>	De externe coördinatieaandachtspunten bij IOSCO's	46
<u>Figuur 3.1.:</u>	De interne coördinatiemechanismen bij IOSCO's	57
<u>Figuur 3.2.:</u>	De externe coördinatiemechanismen bij IOSCO's	67
<u>Figuur 4.1.:</u>	Organogram B-FAST	83



## LIJST VAN AFKORTINGEN

AD	Algemene Directie
AzG	Artsen zonder Grenzen
B-FAST	Belgian First-Aid and Support Team
CB	Civiele Bescherming
CC	CoördinatieComité
CM	Crisismanagement
CC-FED	federaal CoördinatieComité
CC-GEM	gemeentelijk CoördinatieComité
CC-PROV	provinciaal CoördinatieComité
CP-OPS	CommandoPost OPERaties
DIRCO	DIRecteur-COördinator
EU	Europese Unie
FACT	First Assessment and Coordination Team
FBI	Federal Bureau of Investigation
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FOD	Federale OverheidsDienst
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross Internationaal Rode Kruis Comité (Ndl.)
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen (Ndl.)
IO	internationaal opererende
IOSCO	Internationaal Opererende Snelle Crisisinterventieorganisatie
KB	Koninklijk Besluit
MIC	Monitoring and Information Center
MUG	Medische UrgentieGroep
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NOSCO	Nationaal Opererende Snelle Crisisinterventieorganisatie
OCHA	[United Nations] Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
SAR	Search And Rescue
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (Ndl.)
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

## INLEIDING

De laatste jaren worden we via de media steeds vaker geconfronteerd met grootschalige rampen zoals de tsunami in Zuid-Oost Azië (2004), de orkaan Katrina in New Orleans (2005) en de aardbeving in Pakistan (2005). Dergelijke gebeurtenissen resulteren meestal in de vernieling van de infrastructuur waardoor het dagelijkse leven in de getroffen gebieden voor een langere periode wordt stilgelegd. Doordat in zulke situaties de plaatselijke en nationale overheden niet meer in staat zijn om de crisis alleen te bestrijden, wordt vaak een beroep gedaan op buitenlandse snelle crisisinterventieorganisaties die de lokale hulpdiensten bijstaan en ondersteunen waar nodig (cf. infra).

Internationale crisisinterventieorganisaties die operationeel worden onder de bovenvermelde omstandigheden zijn vrij nieuw en daardoor volop in beweging in hun zoektocht naar een efficiënte planning en organisatiestructuur. Om hieraan tegemoet te komen, zullen zij het hoofd moeten bieden aan tal van moeilijkheden eigen aan dergelijke organisaties. Zo kennen crisisinterventieorganisaties vaak een hoog verloop inzake operationele medewerkers niettegenstaande de kenmerken van crisis en emergency suggereren dat training en herhaling belangrijk zijn. Daarnaast is de kans ook reëel dat meerdere landen terzelfder tijd een crisisinterventieorganisatie ontplooiën die dezelfde diensten aanbieden zodat ze naast elkaar opereren in plaats van samen te werken. Bovendien bestaan er ook nog knelpunten op het vlak van logistiek, financiën en specifieke operationele handelingen en kampt een (snelle) crisisinterventieorganisatie met tal van managementproblemen. Gegeven de crisiskenmerken zoals de onzekerheid, de lastige werkomstandigheden en de snelheid waarmee beslissingen genomen moeten worden, dient men na te gaan hoe een internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisatie zich het best kan organiseren waarbij de problemen en de mogelijke oplossingen aangaande de coördinatieparameter centraal staan. De probleemstelling in deze thesis luidt bijgevolg: *met welke coördinatieaspecten worden snelle crisisinterventieorganisaties – die internationaal opereren – geconfronteerd?*

Volgende onderzoeksvragen vloeien voort uit deze probleemstelling en zullen dan ook aan bod komen in deze scriptie:

1. Wat is een crisisinterventieorganisatie en welke typen kunnen we onderscheiden?
2. Wat zijn relevante organisatiestructuurparameters voor crisisinterventieorganisaties en welke bijzondere rol is er weggelegd voor de parameter “coördinatie”?

3. Welke soort van coördinatieproblemen en coördinatievraagstukken doen zich voor in crisisinterventieorganisaties? En welke bijzondere coördinatieproblemen stellen zich in “internationale” crisisinterventieorganisaties?
4. Op welke wijze kunnen deze problemen en vraagstukken worden aangepakt? Welke diverse coördinatiemechanismen komen hiervoor in aanmerking?
5. Op welke wijze wordt de effectiviteit van deze coördinatiemechanismen beïnvloed door welbepaalde contingentiefactoren?

De beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen leidt tot de volgende structuur.

Hoofdstuk 1 behandelt de eerste en tweede onderzoeksvraag en bestaat uit twee luiken. In het eerste deel wordt er ter verduidelijking kort ingegaan op de betekenis van het woord “crisis”, wat de oorzaken ervan zijn en waarin het verschilt van een ramp. Het tweede deel handelt over crisismanagement waarbij de algemene managementaspecten voor dit soort van management summier worden behandeld, uitgaande van de driefasige structuur die door de meeste crisismanagementliteratuur gevolgd wordt. De vraag inzake de samenstelling en de taak van een crisisinterventieorganisatie wordt hier beantwoord en een generieke indeling in crisisinterventieorganisaties wordt voorgesteld.

Het tweede hoofdstuk handelt specifiek over de coördinatieaandachtspunten inzake crisismanagement. In een eerste fase wordt de term “coördinatie” gedefinieerd. Nadien zal worden nagegaan welke coördinatieaandachtspunten typerend zijn voor internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties. Hierbij zullen eerst de institutionele aandachtspunten worden weergegeven om vervolgens de mogelijke knelpunten van een disciplinaire organisatiecultuur aan te kaarten. In het kader van een toenemende mondialisering en de case die besproken wordt in hoofdstuk 4, zal er ook aandacht worden besteed aan coördinatievraagstukken die eigen zijn aan buitenlandse operaties. Bijgevolg geeft dit hoofdstuk een antwoord op onderzoeksvraag 3.

In hoofdstuk 3 wordt getracht een oplossing te zoeken voor de gestelde coördinatieaandachtspunten uit voorgaand hoofdstuk. Rekening houdend met de bijkomende specifieke coördinatiecontingentiefactoren, zullen coördinatiemechanismen voorgesteld worden om crisissen te beheersen en de negatieve gevolgen ervan te minimaliseren. Gelet op de interactie tussen coördinatie en de andere organisatiestructuurparameters zal in dit hoofdstuk ook de invloed van deze parameters op de coördinatiemechanismen weergegeven

worden. Bij voorkeur zal getracht worden om de diverse organisatiestructuurparameters zo te bepalen dat ze elkaar versterken in hun doel. Dit zal doorheen dit hoofdstuk worden toegelicht met behulp van enkele relevante voorbeelden. Bijgevolg geeft hoofdstuk 3 een antwoord op onderzoeksvragen 4 en 5.

In het vierde en laatste hoofdstuk wordt tenslotte de situatie geanalyseerd van de Belgische internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisatie, met name het Belgian First Aid and Support Team (B-FAST). Deze analyse zal de mogelijkheid bieden om de praktijk te toetsen aan de theorie uit de vorige vier hoofdstukken met betrekking tot de coördinatieaspecten van internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties.

Voor wat de aangewende methodologie betreft, steunen hoofdstukken 1 tot en met 3 voornamelijk op literatuuronderzoek. Via informatie afkomstig uit de vakgebieden strategisch management, organisatiemanagement, crisismanagement en (toegepast) rampenmanagement, is een theoretisch kader ontwikkeld waarin de vooropgestelde onderzoeksvragen worden beantwoord. Daar waar relevant, zijn additionele elementen en voorbeelden uit de praktijk toegevoegd. In de B-FAST case study ligt de focus op eigen field research.

## HOOFDSTUK 1: CRISIS, CRISIS MANAGEMENT EN CRISISINTERVENTIEORGANISATIES

### 1.1. Inleiding

Vooraleer de coördinatie te behandelen en onder meer over te gaan tot de analyse van crisiscoördinatiemechanismen, is het van belang inleidende begrippen te definiëren en de thematiek te situeren in een breder relevant kader. Na het begrip *crisis* te hebben gedefinieerd en de oorsprong en soorten van crisis te hebben overlopen, zal het begrip *crisismanagement* geanalyseerd worden waarbij een driedelige fasering gevolgd wordt en de organisatieparameter *coördinatie* wordt uitgediept. Deze paragraaf moet de lezer toelaten een antwoord te bieden op de tweede onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de bespreking van een (snelle) crisisinterventieorganisatie, hetwelk een antwoord vormt voor de eerste onderzoeksvraag.

### 1.2. Crisis

#### 1.2.1. *Definitie*

Het woord “crisis” vindt zijn wortels in de Griekse taal. Letterlijk betekent het woord “crisis”, “de beslissing”, “de scheiding” of “het oordeel”. Deze etymologische betekenis van “crisis” geeft een aanzet tot een reeks van eigenschappen die geassocieerd worden met een crisis. Daardoor definieert men het begrip vaak rond het maken van “een oordeel”, hetwelk een situatie met moeilijkheden suggereert waarbij weloverwogen beslissingen genomen moeten worden. (Management Today, 2004, blz.22; Standaard Encyclopedie, 1965, blz.16)

Tengevolge van de moeilijkheden enerzijds en het nemen van weloverwogen beslissingen anderzijds, wordt een crisis ervaren als een situatie waarin de onzekerheid – hetgeen verwijst naar “een zeer beperkte voorspelbaarheid van relevante omgevingsfactoren” (Vallet, 2006, blz.53) – buitenmatig groot is. Gegeven deze onzekerheid, is er op korte termijn echter nood aan het nemen van een beslissing. Tengevolge van de *onzekerheid* alsook de *tijdsdruk* om een beslissing te nemen, initiëren we een derde en laatste eigenschap, zijnde een *gebrek aan controle*, waarbij het begrip *controle* volgens Vallet (2006, blz.65) refereert naar “de mogelijkheid om correcties door te voeren”. (Burnett, 2002, blz.8 en 10; Daft, 2004, blz.141; King III, 2002, blz.236-237; Lanzara, 1983, blz.72; Pearson en Clair, 1998, blz.60)

Op basis van de bovenvermelde eigenschappen, zal in de scriptie “een crisis” omschreven worden als een probleemsituatie waarin de onzekerheid die gepaard gaat met het nemen van

een beslissing buitenmatig groot is terwijl de tijd die men heeft om de beslissing te maken beperkt is en geenszins lang genoeg is om ze te wijzigen. Afhankelijk van de situatie, aanvaarden we de stelling dat een crisis voor de betrokken organisatie(s) “levensbedreigende” gevolgen kan hebben, wat in se een vierde eigenschap is.

### *1.2.2. Crisis versus ramp*

Net als bij een crisis, gaat ook een ramp gepaard met het nemen van beslissingen in onzekerheid, onder tijdsdruk en met gebrek aan controle over de situatie. Zowel een ramp als een crisis kunnen – in het slechtste geval - het einde van de organisatie betekenen (cf. §1.2.1.).

Terwijl de begrippen ramp, emergency of noodgeval elkaars synoniemen zijn, kan dat niet gezegd worden van crisis versus ramp. Typerend voor een ramp is dat de gevolgen van een foutieve beslissing intens en vooral van korte duur zijn. In een crisis kan het effect ervan langer op zich laten wachten. Bovendien associeert men een ramp ook vaak met fysieke schade, zowel bij de mensen die ermee geconfronteerd worden als aan de infrastructuur die aangetast wordt. (FEMA, 1993, blz.5-6; Foster, 1980, blz.217)

Op basis van deze onderscheiden eigenschappen, achten we het nuttig om een crisis en een ramp niet als elkaars equivalent te beschouwen. In wat volgt, zal een ramp steeds wijzen op een type (of soort) crisis van relatief korte duur die fysiek zeer goed waarneembaar is in lichamelijke of materiële ongemakken. Elke ramp is een crisis maar elke crisis hoeft geen ramp te zijn.

### *1.2.3. Oorsprong*

Een crisis ontstaat zelden door één enig feit of enkele handeling. Volgens de meeste auteurs kunnen we twee grote groepen van oorzaak onderscheiden: in een eerste groep worden alle handelingen geplaatst waarbij een crisis ontstaat doordat de organisatie zelf een reeks maatregelen of handelingen heeft genomen die schade toebrengt aan zichzelf. Zo kan een organisatie in een crisis geraken wanneer de organisatieleiding een reeks handelingen doorvoert die niet gedragen worden door haar leden. Als voorbeeld terzake wordt verwezen naar een wijziging in de productie van een industriële onderneming ten gevolge van dalende winstcijfers waarbij het personeel zich moet bijscholen of zelfs moet afvloeien. Indien directie

en werknemers niet op dezelfde lijn zitten, zal deze interne beslissing niet tot een verbetering leiden maar kan een crisis ontstaan<sup>(1)</sup>. (Daft, 2004, blz.137-138; Harvard Business Essentials, 2004, blz.3-11; Ramu, 2000, blz.17)

Een tweede groep omvat alle feiten waar de organisatie geen of slechts een geringe deelname of impact over heeft. Voorbeelden van dergelijke situaties variëren van milieurampen die een organisatiesite kunnen treffen en natuurrampen die de infrastructuur van een organisatie schade berokkenen tot beslissingen die door stakeholders genomen worden en waarop de organisatie geen invloed heeft. (Daft, 2004, blz.137-138; Harvard Business Essentials, 2004, blz.3-11; Ramu, 2000, blz.17)

#### 1.2.4. Typologie

Een crisis kan zich voordoen in verschillende gedaanten. Crises opdelen in soorten is echter geen evidentie aangezien er meer dan één classificatiesysteem bestaat. Zo kan men argumenteren dat de opdeling, gemaakt in §1.2.3., tevens een classificatiesysteem is waarbij men “oorsprong” als criterium gebruikt. Niettegenstaande het erkennen van de activeringoorzaken van een crisis belangrijk is, lijkt dit criterium om crises op te delen in verschillende gelijkaardige groepen niet voldoende. Burnett (2002, blz.42) gaat verder dan dit en stelde een classificatiesysteem op met meer diepgang en geniet daarom onze voorkeur.

Volgens Burnett (2002, blz.42-44) kan de complexiteit van een crisis gemeten worden op basis van vier criteria. Deze zijn tijdsdruk, beheersbaarheid, impact en reactiepotentieel. Het criterium *tijdsdruk* geeft weer of de nood aan een snelle actie wenselijk is of niet. Het tweede criterium, *beheersbaarheid*, drukt uit in welke mate de organisatie in staat is om de crisis te controleren. De centrale vraag is hierbij in welke mate de acties en handelingen afhangen van zaken die de organisatie niet kan beheersen. De *impact* van een crisis drukt uit of de gevolgen van de crisis voor de organisatie groot kunnen zijn (vb. het einde van de organisatie inluiden) of eerder beperkt. Het vierde criterium, het *reactiepotentieel*, geeft weer hoe groot het actiespectrum van de organisatie is inzake haar reactie op de crisis. Dit criterium gaat het criterium *beheersbaarheid* vooraf: men zal namelijk eerst de vraag moeten stellen of men kan

---

<sup>(1)</sup> Deze situatie geeft immers aanleiding tot een verhoogd ongenoegen vanwege de werknemers. Hierdoor neemt de onzekerheid wat betreft de te behalen organisatiedoelstellingen toe en daalt de controle van de werkgever (beiden zijn het duidelijkst waarneembaar bij een staking). Indien er geen tijdige oplossing wordt gevonden, neemt het risico inzake het einde van de organisatie toe, waardoor alle ingrediënten van een crisis aanwezig zijn.

reageren op de crisis alvorens na te gaan in welke mate de mogelijke handelingen afhangen van andere, oncontroleerbare factoren.

Uit Tabel 1.1. blijkt dat Burnett (2002, blz.42-44) op basis van bovenstaande criteria vier niveaus van crises onderscheidt en dit afhankelijk van de waarden die aan deze criteria worden toebedeeld. Om het crisisniveau te bepalen, kiest men in Tabel 1.1. een criterium waarvan men de waarde reeds met zekerheid kent en voegt men er vervolgens extra criteria aan toe, binnen de nog voor de handliggende opties. Zo is een crisis van niveau 4 de meest complexe, omdat dit niveau gekenmerkt wordt door een hoge tijdsdruk, een lage beheersbaarheid en een hoge impact terwijl de mogelijkheden om adequaat te reageren schaars (laag) zijn. Een crisis gekenmerkt door lage tijdsdruk, hoge beheersbaarheid, lage impact en een hoog reactiepotentieel kent daarentegen een zeer lage complexiteit.

**Tabel 1.1.: Crisis classificatie matrix op basis van complexiteit**

	Tijdsdruk	Hoog		laag		
Impact		laag	hoog	laag	hoog	Beheersbaarheid
Laag	Hoog	Niv. 2	Niv.1	Niv.1	Niv.0	
	Laag	Niv.3	Niv. 2	Niv. 2	Niv.1	
Hoog	Hoog	Niv.3	Niv. 2	Niv. 2	Niv.1	
	Laag	Niv.3	Niv.3	Niv.3	Niv. 2	
	<b>Reactiepotentieel</b>					

Bron: Burnett, J., 2002, *Managing Business Crises – From Anticipation to Implementation*, Westport (CT), Greenwood Publishing Group, blz. 42.

Volledigheidshalve wensen we te benadrukken dat de tabel een classificatiesysteem is maar geen prioriteitschema. We illustreren dit met een voorbeeld: veronderstel een auto-ongeval waarbij twee voertuigen betrokken zijn: in de eerste wagen zit de passagier gekneld en heeft levensbedreigende verwondingen aan het hoofd. Doch, het bevrijden van de passagier vereist weinig inspanningen van de hulpdiensten. In de tweede wagen zit een andere passagier, tevens met levensbedreigende verwondingen en bovendien moeilijker te ontzetten. De situatie van de eerste passagier zou volgens Burnett behoren tot een niveau 3 situatie (hoge impact,



hoge tijdsdruk en een lage beheersbaarheid door de relatief hoge(re) kans op een dodelijke afloop maar een hoog reactiepotentieel daar de hulpverleners makkelijk het slachtoffer kunnen ontzetten en dus meerdere mogelijkheden terzake hebben) terwijl de situatie van het tweede slachtoffer een niveau 4 situatie bereikt (hoge impact, hoge tijdsdruk, lage beheersbaarheid daar de kans op een dodelijke afloop reëel is en een laag reactiepotentieel tengevolge van de complexe situatie om de persoon te ontzetten). Indien we Burnetts classificatieschema aanwenden als prioriteitenschema zouden we eerst de passagier uit de tweede wagen ontzetten omdat zijn crisisniveau hoger is dan bij de andere passagier. Nochtans is de situatie van de passagier uit de eerste wagen ook levensbedreigend wat een doorslaggevend argument moet zijn om zijn situatie dezelfde prioriteit toe te kennen als het tweede slachtoffer.

We moeten bijgevolg besluiten dat Tabel 1.1. op blz.7 een hulpmiddel is om crises te classificeren alsook een aanzet geeft om de gradatie van crisissen te bepalen maar onvoldoende geschikt is om prioriteiten op te stellen ingeval van meerdere crisissen. Het opstellen van prioriteiten is zeer afhankelijk van de situatie enerzijds en de waarden en normen van de beslissingnemer(s) anderzijds. (Burnett, 2002, blz.42-44; Heath, 1998, blz.11)

### 1.3. Crisismanagement

Het is aangewezen dat beleidsmakers zich niet enkel tevreden kunnen stellen met het louter erkennen van een crisissituatie of een noodgeval maar dat ze er bewust mee omgaan alsook nagaan in welke mate ze dergelijke situaties kunnen analyseren, voorkomen of sturen. In wat volgt, zal dieper ingegaan worden op het begrip *crisismanagement* en zullen de verschillende fasen binnen het crisismanagementproces geïdentificeerd en besproken worden.

#### 1.3.1. *Definitie*

Management heeft als doel “werkzaamheden te coördineren zodat deze efficiënt (zo veel mogelijk bereiken met een zo klein mogelijke inspanning) en effectief (bereiken wat vooropgesteld was) met en door anderen kunnen worden uitgevoerd”. (Robbins en Coulter, 2003, blz.5). Het is een proces, waarbij een reeks taken ondernomen worden om de organisatiedoelstellingen te bereiken. Dit proces is niet noodzakelijk sequentieel maar kan ook reciproque zijn. Dit betekent dat bij het managementproces (cf. infra) de verschillende managementfuncties niet steeds in een welbepaalde volgorde uitgevoerd moeten worden en

dat sommige functies in het proces zelfs kunnen terugkomen, bijvoorbeeld omdat ze in het verleden niet grondig werden uitgevoerd. (Robbins en Coulter, 2003, blz.4-6; Vallet, 2006, blz.61-63)

Traditioneel worden er in de vakliteratuur vier verschillende managementfuncties onderscheiden: plannen, organiseren, leidinggeven en controleren. Het *plannen* omvat al de handelingen waarbij zekere doelstellingen voorop worden geplaatst die de organisatie binnen afzienbare tijd wil bereiken. Wanneer men overgaat tot *organiseren*, zal de organisatie haar leden taken toebedelen die nodig zijn om de vooropgestelde doelstellingen te kunnen bereiken. *Leidinggeven* in een organisatie concentreert zich daarentegen op het aanbieden van de noodzakelijke werkmiddelen alsook op het ondersteunen en motiveren van deze leden die tijdens de organisatiefunctie een specifieke taak hebben gekregen. Tenslotte onderscheidt men als laatste functie ook het *controleren*, waarbij de organisatie tal van acties onderneemt om na te gaan of de vooropgestelde doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt. (Robbins en Coulter, 2003, blz.7; Vallet, 2006, blz.65)

Hoewel de vier grote managementtaken ook in het crisismanagement aan bod komen, wijken we in een omschrijving van crisismanagement bewust af van de traditionele vierdeling. Het feit dat de managementfuncties *plannen* en *organiseren* in de crisismanagementliteratuur zwaarder doorwegen, levert ons een legitieme basis om ons te concentreren op deze functies. De planningsfunctie identificeert potentiële crises en tracht deze te voorkomen. De organisatiefunctie beschrijft hoe de organisatie, de suborganisaties en de organisatieleden de crisis moeten bestrijden. (Heath, 1998, blz.14; Littlejohn, 1983, blz.10; Lockwood, 2005, blz.2; Simola, 2005, blz.181-182)

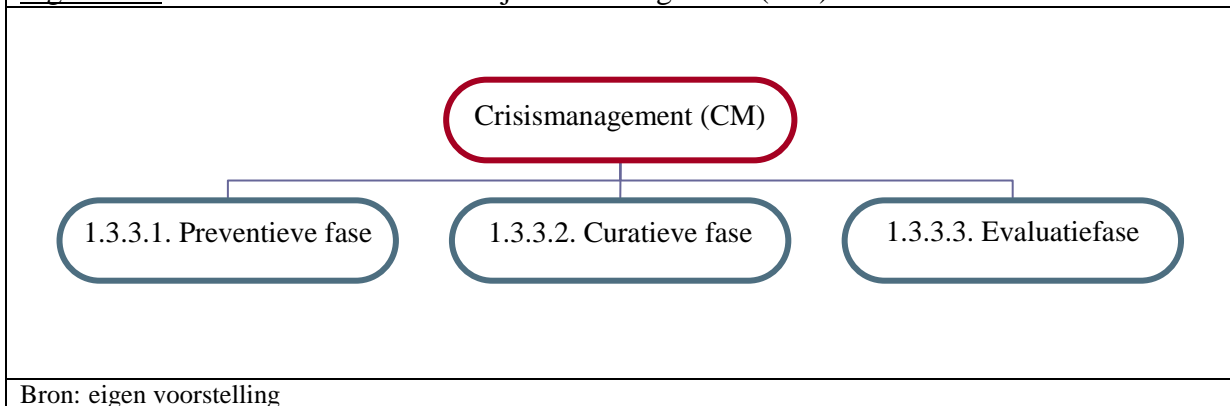
### *1.3.2. Rampenmanagement versus crisismanagement*

Rampenmanagement of emergency management kan naar analogie met §1.2.2. als onderdeel van crisismanagement worden ingedeeld. Met andere woorden: het managen van een ramp komt overeen met het managen van een crisis maar crisismanagement betekent niet dat we aan rampenmanagement doen. Net zoals bij crisismanagement, zijn de functie *organiseren* en *plannen* belangrijk.

Het enige verschil dat we tussen beide managementtakken onderscheiden is de focus of het objectief dat men voor ogen houdt. Een ramp onderscheidt zich van een crisis door fysieke schade en een relatief kortere tijdspanne waarin de gebeurtenissen zich afspelen (cf. §1.2.2.). De functies *organiseren* en *plannen* moeten deze eigenschappen incalculeren en hun acties hierop afstemmen. . (FEMA, 1993, blz.6; Quarantelli, 1988, blz.375)

### 1.3.3. De verschillende fasen binnen het crisismanagement

**Figuur 1.1.:** De verschillende fasen bij crisismanagement (CM)



Een eerste fase (cf. Figuur 1.1.) betreft de situatie voor de crisis en omvat het *preventieve* luik van het crisismanagementproces. In deze fase zal enerzijds de samenstelling van het crisisteam en anderzijds de planning, voorafgaand aan mogelijke crisissen, besproken worden. Zoals reeds werd aangehaald, biedt preventie geen enkele garantie tot het voorkomen van een crisis. Daarom is er ook nood aan een *curatieve* fase, zijnde een fase waarin de vakliteratuur vooral wijst op het belang van organisatie en communicatie. Het crisismanagementproces wordt afgesloten met een post-crisisperiode. Deze laatste fase wordt de *evaluatiefase* genoemd en concentreert zich op de nazorg. In het kader van ons onderwerp zullen wij ons in de verdere bespreking concentreren op de curatieve fase. Omdat de preventieve fase (met de bespreking van onder andere “de kwetsbaarheidanalyse” en “het crisisbeleidsteam”, cf. infra) moeilijk los te koppelen is van de curatieve fase, zal hiervan desalniettemin een summiere bespreking aan bod komen. De evaluatiefase valt buiten het bestek van deze scriptie.

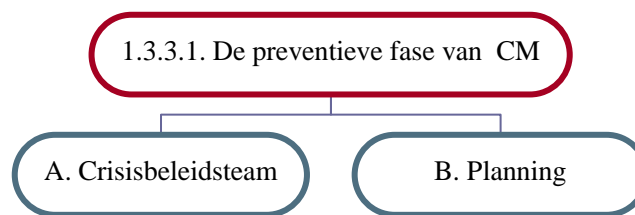
Volledigheidshalve wensen we te benadrukken dat – niettegenstaande de voormelde fasering een opeenvolgend lineair sequentieel proces suggereert, en de sequentie dus de norm is – deze lineaire sequentie niet altijd kan of moet gevolgd worden. Dit zal, waar relevant, aangetoond worden in het verdere verloop van de scriptie.

### 1.3.3.1. De preventieve fase van crisismanagement

Zoals vermeld, start het ganse proces bij een goede planning. Een goede planning zal in eerste instantie reeds leiden tot het voorkomen van bepaalde crisissituaties, doch niet altijd. Daar waar bepaalde zaken niet te voorkomen zijn, moet de planning – uitgevoerd door het crisisbeleidsteam – er vooral op toezien dat de gevolgen van een crisis beperkt blijven.

Het eerste deel (A) in deze paragraaf (cf. Figuur 1.2.) behandelt de samenstelling van het crisisbeleidsteam. Achtereenvolgens zullen we de doelen en de algemene kenmerken van een crisisbeleidsteam nader toelichten om te eindigen met een bespreking van de belangrijkste te onderscheiden functies van een crisisbeleidsteam. In een tweede deel (B), wordt de planningsfunctie verder uitgewerkt.

Figuur 1.2.: De preventieve fase bij crisismanagement (CM)



Bron: eigen voorstelling

#### **A. Crisisbeleidsteam**

Het doel van het crisisbeleidsteam is dubbel: het zoeken naar oplossingen bij crises en – indien mogelijk – het voorkomen ervan enerzijds en het sturen van operationele teams tijdens crises anderzijds (cf. §2). Gegeven de diversiteit aan soorten crises (cf. §1.2.3. en §1.2.4.) is het belangrijk de samenstelling van het crisisbeleidsteam te diversifiëren. De steeds wijzigende omgeving vereist immers dat het team als geheel over voldoende competenties beschikt om een breed gamma aan problemen te kunnen analyseren en te bestrijden. (Coombs en Holladay, 1996, blz.279-295; King III, 2002, blz.236; Littlejohn, 1983, blz.20)

Het samenstellen van een efficiënt crisisbeleidsteam is niet voor de hand liggend. Hoewel men er zich van moet vergewissen dat men nooit een perfect, universeel team kan samenstellen – de samenstelling hangt immers vaak af van de situatie zelf – kan men in de vakliteratuur vaak een aantal functies herkennen die bijna in elk crisisteam terugkomen:

- De *team leader* is een meestal een hooggeplaatste manager, soms onmiddellijk gedetacheerd van de directie (van de moederorganisatie). Omdat hij in eerste instantie moet optreden als configurator van het team – waarbij hij de gewenste competenties van zijn mogelijke collega-teamleden bepaalt en vervolgens, indien mogelijk, deze benoemt – moet hij over een brede vak- en mensenkennis beschikken. Aangezien hij het team vervolgens moet begeleiden doorheen de verschillende groepsvormingfasen<sup>(2)</sup>, dient hij ook bekwaam te zijn met de nodige onderhandel- en managementtechnieken. Tenslotte zal een team leader bij patstellingen waarmee het team geconfronteerd wordt, een finale beslissing moeten nemen. (Barton, 1993; FEMA, 1993, blz.28; Littlejohn, 1983, blz.30; Lockwood, 2005, blz.4; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54&58; West, 1998, blz.242)
- Een *crisisconsulent* is een externe persoon die niet tot de organisatie behoort. Hij is bijgevolg niet gebonden aan de gewoonten en gebruiken van de organisatie waardoor hij als *onafhankelijk* persoon gevoelige patstellingen kan doorbreken. Vanwege deze specifieke eigenschap, wordt een crisisconsulent vaak als adviseur aangesteld. Beschikt hij over de eigenschappen eigen aan het profiel van een crisismanager, kan hij ook effectief als crisismanager ingezet worden. (Chantico, 1985, blz.34; De Greene, 1982, blz.53; Lockwood, 2005, blz.4-5)
- De *juridische expert* heeft als voornaamste taak het geven van advies aangaande de juridische implicaties voor vaak risicovolle beslissingen die het team wil nemen. Zo zal een in België gevestigde onderneming bij toekomstige afvloeiingen rekening moeten houden met het sociaal recht. Om als organisatie in moeilijke tijden gerechtelijke procedures hieromtrent te vermijden, moet een juiste interpretatie van de wet gemaakt worden. (Barton, 1993; Chantico, 1985, blz.33; Lockwood, 2005, blz.4; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54)
- De *Public Relations afgevaardigde* staat zowel in voor de externe communicatie (media) als voor de interne communicatie (organisatieleden). (Barton, 1993; Chantico, 1985, blz.33; Lockwood, 2005, blz.4; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54);
- De *financiële expert* zal de implicaties van bepaalde beslissingen trachten te kwantificeren in winst- of verliescijfers. (Barton, 1993; Lockwood, 2005, blz.4; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54);

---

<sup>(2)</sup> Een groep doorloopt vier fases vooraleer het de status van goeddraaiend team bereikt: in eerste instantie moet men elkaar leren kennen. Daarna worden de verantwoordelijkheden vastgelegd. Vervolgens worden de taken verdeeld en tenslotte worden de objectieven bereikt. (West, 1998, blz.242)

- *Operationele experts* omvat specialisten inzake informatica, logistiek als productie. (Barton, 1993; Chantico, 1985, blz.33; Lockwood, 2005, blz.4; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54);
- Een *medische expert* treft men voornamelijk aan bij rampenmanagement en analyseert de risico's voor de mens (bv. contaminatierisico's voor hulpverleners) en geeft aanbevelingen aangaande mogelijk fysiek en psychologisch leed bij de betrokkenen. (Chantico, 1985, blz.33; Pearson en Mitroff, 1993, blz.54);

Met uitzondering van de team leider en/of de crisisconsulent, zijn de taken van de teamleden bij voorkeur sterk gespecialiseerd en geconcentreerd op hun expertise (bv. sociaal recht bij juridisch expert, urgentiegeneeskunde bij medisch expert, beursanalist bij financieel expert) Daarenboven wordt er liefst beroep gedaan op teamleden met de nodige ervaring inzake crisissen. Indien de ervaringsdeskundigen reeds eerder geconfronteerd zijn met de crisiscommunicatieprocedures is de kans groter dat het team bij een volgende crisis efficiënter zal werken. (King III, 2002, blz.236-246; Littlejohn, 1983, blz.15&36)

## **B. Planning**

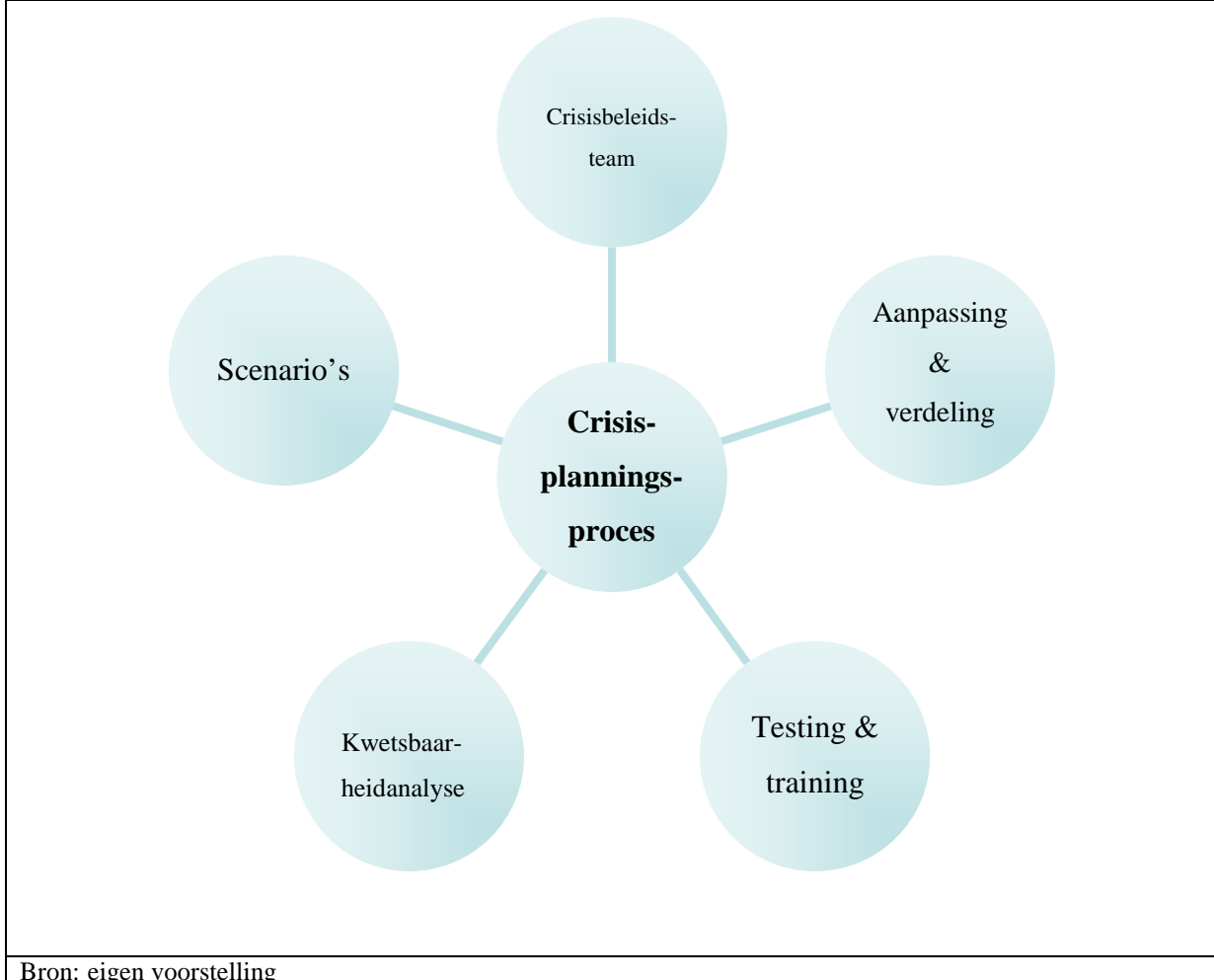
Planning wordt gedefinieerd als “het formuleren van de doelen voor het bedrijf, het opzetten van een algemene strategie voor het bereiken van die doelen en het opstellen van uitgebreide plannen om het werk in de organisatie te integreren en coördineren.” (Robbins en Coulter, 2003, blz.174). Planning wil de onzekerheid over de toekomst reduceren en de efficiëntie van de organisatieprocessen bevorderen. (Robbins en Coulter, 2003, blz.174-175)

Planning is ook een hulpmiddel ter controle. Een organisatie leiden, houdt immers ook in dat men controleert of de processen die ze uitvoert daadwerkelijk goed worden uitgevoerd. Dankzij een vooropgesteld plan kan het management de activiteiten van de organisatie opvolgen en bijsturen wanneer blijkt dat de doelen niet gehaald zullen worden. (Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.412)

Crisisplanning is daarentegen een type planning waarbij men de eigenschappen van crisis (cf. §1.2.2.) afstemt op de planningsbehoefte. Anders gesteld wordt er bij crisisplanning getracht de onzekerheden aangaande crisisbestrijding weg te nemen door doelstellingen voorop te stellen die een crisis – indien mogelijk – voorkomen of – indien nodig – efficiënt zullen elimineren. Het samenstellen van een *crisisbeleidsteam* (cf. §1.3.3.1.A.) is daarbij een belangrijke stap. Figuur 1.3. op blz.14 toont echter aan dat er terzake nog vier andere stappen

ondernomen moeten worden. (Lockwood, 2005, blz.4-5; Managing Exports & Imports, 2005, blz.1-13; Simola, 2005, blz.184)

**Figuur 1.3.:** Crisisplanningsproces



Hierbij erkennen we de *kwetsbaarheidsanalyse*, waarbij de organisatie een inschatting moet maken over de mogelijke gevaren (bv. natuurrampen, sociaal onpopulaire beslissingen) die de organisatie kunnen treffen, gerelateerd aan de impact en de waarschijnlijkheid dat ze zich voordoen. De “mogelijke gevaren” worden achterhaald via bestaande documenten (bv. crisisplannen uit het verleden, richtlijnen van nationale en lokale overheden) en via veldonderzoek. (bv. brandpreventiedeskundigen, consultingbedrijven) terwijl de impact gekwantificeerd wordt op basis van inschattingen aangaande menselijk leed, reputatie, materiële schade. Het bepalen van de waarschijnlijkheid tenslotte is minder evident en wordt vaak zelfs vertekend weergegeven. Indien men echter op een betrouwbare manier (bv. inschattingen door externen) de waarschijnlijkheid kan vaststellen, is het mogelijk om een goed onderbouwde prioriteitenlijst op te stellen dewelke nodig is om scenario's op te stellen.

(Burnett, 2002, blz.56; Chantico, 1985, blz.41; FEMA, 1993, blz.15-16; Littlejohn, 1983, blz.43; Lockwood, 2005, blz.4-5; Managing Exports & Imports, 2005, blz.1-13; McLoughlin, 1985, blz.168-169);

Nadat op een betrouwbare wijze werd vastgesteld welke crisissituaties het meest kunnen voorkomen, moet de organisatie overgaan tot opstellen van *scenario's*. Deze planningstechniek wordt aanzien als “het best toepasbaar” bij instabiele en complexe situaties (zoals rampen) en bestaat uit een aantal vaste rubrieken, afhankelijk van de thematiek. (cf. Tabel 1.2. voor crisisscenario's) Het zijn immers kant-en-klare oplossingen die van de gebruiker weinig interpretatie vereisen om ze juist toe te passen. Enig nadeel hieraan is dat de specifieke benadering, uiterst weinig flexibiliteit inzake het gebruik toelaat. Dit kan deels opgelost worden door per situatie meerdere scenario's<sup>(3)</sup> te creëren. (Daft, 2004, blz.149; De Greene, 1982, blz.136; Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.76-77; Lockwood, 2005, blz.4-5; Pearson en Mitroff, 1993, blz.58)

**Tabel 1.2.: Vereiste rubrieken in crisisscenario's**

Rubriek	Inhoud
Bestaansreden	Wat is de missie? Wanneer is dit scenario operationeel?
Pre-crisissituatie	Wie coördineert? Wie is verantwoordelijk?
Communicatiesectie	Wie moet welke informatie krijgen?
Algemene coördinatie	Contactenlijst, fysieke locatie crisiscentrum, macht- en gezagsrelaties
Operationeel deel	Hoe de crisis ter plekke bedwingen?
Checklist	Gedetailleerde controle van de inhoud van voorgaande rubrieken
Inventaris hulpmateriaal <sup>(*)</sup>	Welk materiaal is beschikbaar om de ramp te bestrijden?
Back-upmogelijkheden <sup>(*)</sup>	Kruisverwijzingen naar andere scenario's (bv. worst-case scenario in deze crisissituatie)

<sup>(\*)</sup> Enkel toepasbaar bij *rampenplannen* (cf. §1.2.2. en §1.3.2.)

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Dessler, G., 1976, *Organization and Management – A Contingency Approach*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, blz.346; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 1993, *Emergency Management Guide for Business and Industry - A Step-by-Step Approach to Emergency Planning, Response and Recovery for Companies of All Sizes*, s.l., FEMA 141, blz.11-13; Heath, R., 1998, *Crisis management for managers and executives : business crisis - the definitive handbook to reduction, readiness, response and recovery*, London, FT Pitman Publishing, blz.256-259; Littlejohn, R.F., 1983, *Crisis Management – A Team Approach*, New York, AMA, blz.16-17.

Tijdens de *testing en training* worden vervolgens de verschillende situaties gesimuleerd waarbij men tracht de zwakheden (bv. verouderd plan) in de voorhanden zijnde scenario's aan

<sup>(3)</sup> Met betrekking tot een crisissituatie, raadt men terzake een “best-case scenario”, een “worst-case scenario”, een “benchmark scenario” aan alsook een scenario dat de situatie behandelt onder de contingenties die vandaag worden ervaren. (De Greene, 1982, blz.135-136; Nunamaker, Weber en Chen, 1989, blz.18)



het licht te brengen. De meest betrouwbare (maar ook meest tijdsintensieve en dure) testmethode is een volledige simulatie van de crisis waarbij iedereen van de betrokken organisatie(s) aan deelneemt. (Burnett, 2002, blz.134; FEMA, 1993, blz.20-23; Pearson en Mitroff, 1993, blz. 54; Ramsay, 1999, blz.133-134; Ramu, 2000, blz.222-223)

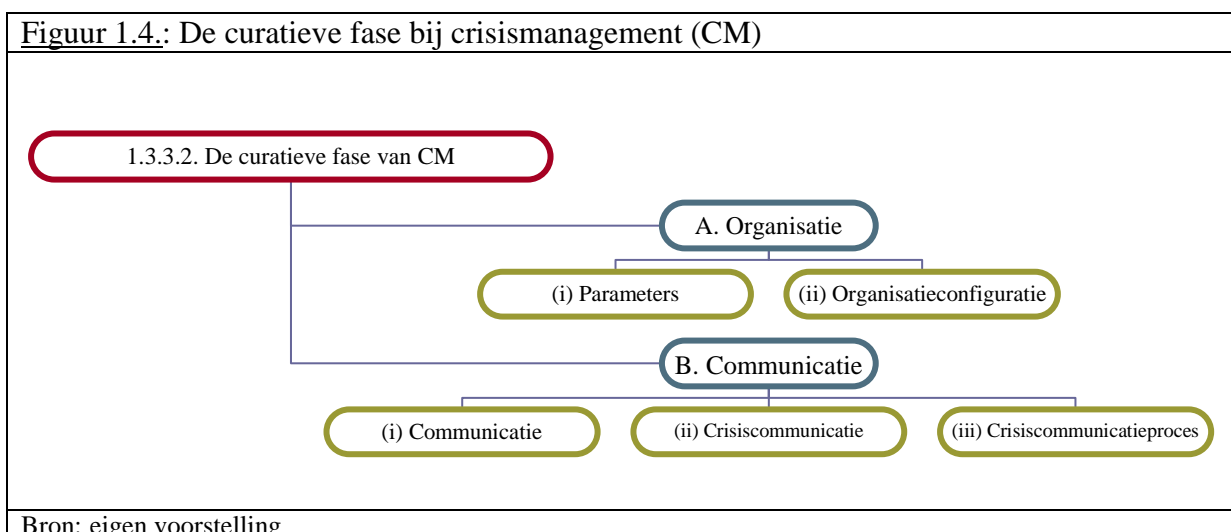
Indien testen uitwijzen dat de beschikbare scenario's in staat zijn de crisissituaties voldoende te ondervangen, dan volgt finaal de *verdeling* van de scenario's aan de betrokken actoren. Worden er daarentegen ernstige tekortkomingen vastgesteld, dan verdient het de aanbeveling de scenario's *aan te passen*. Indien noodzakelijk, kan men ook bepaalde personen van het crisisbeleidsteam vervangen. (Chantico, 1985, blz.60; FEMA, 1993, blz.20; Managing Exports & Imports, 2005, blz.1-13; McLoughlin, 1985, blz.168-169)

### 1.3.3.2. De curatieve fase van crisismanagement

De periode volgend op de preventieve fase wordt in de literatuur de *curatieve* fase genoemd. (Heath, 1998, blz.14; Littlejohn, 1983, blz.10; Simola, 2005, blz.181-182) Tijdens deze periode tracht het crisisbeleidsteam vooral de de scenario's toe te passen en aan te vullen of te wijzigen naargelang de inkomende informatie. De menselijke schade – psychologisch en fysiek – moet tesamen met de schade aan de infrastructuur in een korte tijdspanne tot een minimum herleid worden.

Een goede organisatie in het algemeen (A) kan reeds veel onheil voorkomen. Om echter tot een adequate organisatie te komen die in staat is crises allerlei te bestrijden, moet men juiste keuzes maken wat betreft de parameters (i) en de organisatieconfiguratie (ii). (cf. Figuur 1.4.)

**Figuur 1.4.:** De curatieve fase bij crisismanagement (CM)



Bron: eigen voorstelling

Ook de rol van communicatie (B) in deze fase is, tengevolge van een nood aan goede en snelle informatie, zeer belangrijk. Voormelde zaken (cf. Figuur 1.4. op blz.16) worden in dit onderdeel van de scriptie verder toegelicht.

## A. Organisatie

Vooraleer we de algemene parameters van *organiseren* bespreken, is het van belang stil te staan bij de conceptuele inhoud van het begrip. Volgens Robbins en Coulter (2003, blz.7) is organiseren “het vaststellen van de taken die moeten worden uitgevoerd, bepalen wie welke taken moet uitvoeren, vaststellen hoe deze taken samen moeten worden uitgevoerd, en tenslotte beslissen wie verantwoording moet afleggen aan wie en wie welke beslissingen moet nemen.”

Zoals uit bovenstaande definitie blijkt, bestaat het werkwoord *organiseren* in feite uit een samenstelling van meerdere taken die men bij voorkeur in overleg met anderen bepaalt en die afhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. De taken die de vaardigheid “organiseren” omvat, zijn *taakspecialisatie*, *departementalisatie*, *coördinatie* en het bepalen van de *macht- en gezagsrelaties*. Elk van deze taken (of parameters) worden in deze scriptie besproken (cf. §1.3.3.2.A.,(i)). Combinaties van de mogelijkheden die men heeft per taak, zullen dan leiden tot mogelijke organisatieconfiguraties (cf. §1.3.3.2.A.,(ii)). (Galbraith, 2002, blz.18&38; Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.396-436; Vallet, 2006, blz.204)

### (i) Parameters

**Figuur 1.5.:** De parameters van de organisatieconfiguratie

Taakspecialisatie	Departementalisatie	Coördinatie	Macht & Gezag
	Functionele structuur	Wederzijdse aanpassingen	
	Divisionele structuur	Regels en procedures	
	Matrixstructuur	Directe supervisie	
	horizontale structuur / projectstructuur	Departementoverschrijdende functies / liaisonmanagers	
	modulaire structuur / netwerkstructuur	Task force	
		Buffers	

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco, blz.189-252.

Zoals blijkt uit Figuur 1.5. op blz.17, onderscheidt met vier organisatietaken of –parameters. De eerste drie zijn *organisatiestructuur*, *procedures* en *relaties* of hun respectievelijke equivalenten *departementalisatie*, *macht & gezag* en *coördinatie*. (Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.396-436) Zowel Daft (2004, blz.86), Galbraith (2002, blz.18) als Vallet (2006, blz.206) voegen daar evenwel nog een vierde parameter – *taakspecialisatie* – aan toe. Vernoemde parameters zullen hierna verder worden verklaard en besproken.

#### ❖ Taakspecialisatie

Vallet (2006, blz.206) definieert *taakspecialisatie* als “de identificatie van de taken die moeten worden uitgevoerd om doelen, acties en strategieën te realiseren alsook de toewijzing of bundeling van deze taken aan individuele organisatieleden en functies.” De taakspecialisatiefunctie is dus tweeledig: vooreerst nagaan welke taken nodig zijn en vervolgens deze taken toewijzen aan de medewerkers.

Gegeven het feit dat de uit te voeren taken niet-limitatief zijn op te delen (Robbins en Coulter, 2003, blz.33), moet het management profielen opstellen van mensen die gelijkaardige taken kunnen uitvoeren. Het management heeft hierbij keuze: ofwel kiest men om de verschillen in de diverse handelingen per werknemer klein te houden (hoge taakspecialisatie) ofwel opteert men voor een groepering van zeer diverse handelingen (lage taakspecialisatie). De keuze zal afhangen van de vereiste competenties van de medewerker. Verwacht men bijvoorbeeld veel creativiteit en flexibiliteit, dan houdt men de taakspecialisatie bij voorkeur laag. (Dessler, 1976, blz.79; Vallet, 2006, blz.213) Eens de profielen zijn opgesteld, moet men de personen aan de profielen toewijzen. Dit kan zowel door interne als externe recrutering.

#### ❖ Departementalisatie

Nadat de verschillende taken geïdentificeerd zijn en aan de medewerkers van de organisatie zijn toegekend, moet het management zich beraden over de organisatiestructuur. De organisatiestructuur of het departementalisatiemethode zal medewerkers op basis van voorafbepaalde criteria groeperen in verschillende divisies of organisatieonderdelen. Zo kunnen zij elkaar inspireren en elkaar helpen om taken te vervullen die zij niet alleen kunnen verwezenlijken. *Binnen elk departement* zal men vooreerst tot “coördinatie” overgaan zodat de vooropgestelde doelen in dat departement behaald kunnen worden. (Burnett, 2002, blz.75; Daft, 2004, blz.146; Robbins en Coulter, 2003, blz.249)

Hoewel auteurs vaak bijkomende organisatiestructuren erkennen of andere benamingen terzake gebruiken<sup>(4)(5)</sup>, aanvaarden de meeste theoretici de volgende organisatiestructuren: de functionele structuur, de divisionele structuur, de matrixstructuur, de horizontale structuur, de modulaire structuur en de netwerkstructuur. (Daft, 2004, blz.97-116; Galbraith, 2002, blz.23-31; Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.398-406, Robbins en Coulter, 2003, blz.260-263)

**Tabel 1.3.: Vergelijking tussen de functionele, divisionele en matrixstructuur**

Functionele structuur	Groepering-criterium	Persoonlijke vaardigheden
	voordelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatorische duidelijkheid</li> <li>• Kennisontwikkeling binnen divisie is hoog</li> </ul>
	nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemen bij een snel wijzigende omgeving</li> <li>• Leent zich niet tot een vlotte coördinatie</li> </ul>
Divisionele structuur	Groepering-criterium	Producten, geografische centra of grote langdurige projecten
	voordelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördinatie onderling (functionele aspecten per divisie)</li> <li>• Compatibel met onstabiele omgevingen</li> </ul>
	nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen interdivisionele coördinatie</li> <li>• Geen kennisoverdracht tussen divisies</li> </ul>
Matrixstructuur	Groepering-criterium	Per functie én per divisie (afhankelijk van de opdracht)
	voordelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimale informatie-uitwisseling tussen leden</li> <li>• Organisatie is snel aanpasbaar aan nieuwe omstandigheden</li> </ul>
	nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer directe chefs per persoon</li> <li>• Stroef beslissingsproces (ten gevolge van de meerdere chefs)</li> </ul>

Bron: eigen voorstelling op basis van: Daft, R.L., 2004, *Organization Theory and Design*, Mason (OH), Thomson South-Western, blz.99-108; De Greene, K.B., 1982, *The Adaptive Organization – Anticipation and Management of Crisis*, New York, e.a., Wiley-Interscience, blz.56; Galbraith, J.R., 2002, *Designing Organizations – An Executive Guide to Strategy, Structure and Process*, San Francisco (CA), Jossey-Bass, The Jossey-Bass Business & Management Series, blz.23-31 & 71; Johnson, G., Scholes, K. en Whittington, R., 2006, *Exploring Corporate Strategy – Text and Cases*, Harlow, Pearson Education Ltd., blz.398-404; Littlejohn, R.F., 1983, *Crisis Management – A Team Approach*, New York, AMA, blz.21; Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco, blz.216-218.

In Tabel 1.3. worden de functionele, divisionele en matrixstructuur met elkaar vergeleken. Hierbij valt op dat de nadelen bij de ene structuur een uitgesproken voordeel kunnen vormen bij de andere structuur. Doch lijken ze niet geschikt voor crisisbenadering: de respectievelijke nadelen bij elke structuur vormen een te zware barrière om ze alsnog toe te passen bij

<sup>(4)</sup> De indeling die hierin wordt geschetst, komt in de besproken bronnen één voor één terug. Nochtans is de lijst niet exhaustief en beschrijven de auteurs soms nog andere organisatiestructuren. Deze zijn vaak nuanceringen van de reeds besproken vijf structuren en daarom gaan we er niet verder op in.

<sup>(5)</sup> Dessler (1976, blz.85) maakt een onderscheid tussen “purpose departementalisation” en “process departementalisation”, waarin we respectievelijk de *divisionele structuur* en de *functionele structuur* herkennen.

crisisinterventieorganisaties (cf. §1.4.). Daarom moeten we een beroep doen op meer complexere structuren zoals de *horizontale structuur* enerzijds en de *modulaire structuur en netwerkstructuur* anderzijds.

De *horizontale organisatiestructuur* groepeert individuen op basis van kernprocessen of organisatiekerncompetenties, hetgeen waarin de organisatie zichzelf superieur acht. Alles wordt hierop afgesteld waardoor medewerkers, die bijvoorbeeld vroeger tot een bepaalde dienst behoorden, nu definitief gedetacheerd worden naar *een* kernproces. Aangezien ze definitief worden gedetacheerd, verwerken ze – in tegenstelling tot task forces – meerdere opdrachten waardoor ze niet geliquideerd worden nadat een opdracht is opgelost. (Daft, 2004, blz.110-114; Galbraith, 2002, blz.32-35; Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.407-408; King III, 2002, blz.239; Vallet, 2006, blz.220-223)

Organisatiestructuren op basis van kernprocessen zijn ook vaak zeer zelfstandige groepen die daardoor gemotiveerd zijn omdat ze zelf veel beslissingsrecht hebben. De betrokkenheid van het topmanagement wordt bijvoorbeeld beperkt tot het bepalen van de projectdoelen, de communicatie tussen de verschillende teams en de ondersteuning op organisatorisch en logistiek vlak. De residuaire beslissingen (bv. hoe de zaken uitvoeren) behoren tot de bevoegdheid van het team. Mede door deze eigenschap zal een team – deels uit noodzaak – een grote informatiebron op zichzelf zijn. De kenmerken van een goed crisisteam passen perfect in dit plaatje. (Beebe en Masterson, 2000; Daft, 2004, blz.110-114; Johns, 1999, blz.47-50)

De *modulaire organisatiestructuur* is enigszins een variant van de horizontale indeling, met dien verstande dat elk departement, gestructureerd rond een proces of bepaalde hoofdtaak, nog meer onafhankelijkheid geniet. Indien de verschillende entiteiten ook de jure onafhankelijk zijn, spreekt men van een *netwerkorganisatie*<sup>(6)</sup> en niet meer van een modulaire organisatie. Belangrijke eigenschap hier is dat elke organisatie zijn deeltaak heeft om ‘iets’ te leveren maar dat het netwerk van gekoppelde organisaties enkel ‘iets’ kan leveren wat waarde heeft. Zo zal computergeheugen enkel waarde hebben in combinatie met andere

---

<sup>(6)</sup> Volgens van Alstyne (1997, blz.84) kent de term *netwerkorganisatie* vele synoniemen zoals virtuele organisatie, joint venture, adhocratie en organische organisatie. Aangezien een adhocratie een organisatieconfiguratietype is (Mintzberg, 1979, blz.301) en een joint venture – naast alliantie en fusie – een type netwerkorganisatie is (Nootboom, 2004, blz.78-84), kunnen we deze stellingname in twijfel trekken. We zullen daarom in wat volgt steeds de term *netwerkorganisatie* gebruiken.

hardwareonderdelen. Bovenstaande situatie is meteen ook een nadeel van de hele netwerkstructuur: als een van de partners zijn taak niet kan nakomen, treft dit onmiddellijk alle partners in het netwerk. Op vlak van communicatie en coördinatie vereist deze structuur dus veel energie alvorens ze resultaten zal afleveren (Ching, Holsapple en Whinston, 1996, blz.179; Daft, 2004, blz.1114-16; Miles en Snow, 1992, blz.56-58; van Alstyne, 1997, blz.84-99; Vallet, 2006, blz.220-226)

Anderzijds zijn er tal van voordelen die de andere organisatiestructuren niet kunnen bieden. Zo zal onbewust een comparatief voordeel gecreëerd worden ten op zichte van de concurrentie, indien de deelorganisaties complementair zijn. Men beschikt immers over de specialisatie van de functionele structuur, de marktkennis van de divisionele structuur en over de organisatorische voordelen van de matrixstructuur. Daarnaast zullen ze informatie vlot delen, omdat ze allen hetzelfde doel nastreven. Complexe problemen kunnen opgesplitst worden zodat elke tak binnen het netwerk zijn verantwoordelijkheid krijgt en het deelprobleem moet oplossen. Al bij al durven we te stellen dat een netwerkstructuur een goede oplossing is voor een complexe en onstabiele omgeving omdat ze zich goed aan de omstandigheden kan aanpassen. (Ching, Holsapple en Whinston, 1996, blz.181; Galbraith, 2002, blz.135-138; Miles en Snow, 1992, blz.53-58; van Alstyne, 1997, blz. 84-99)

Na de vijf mogelijke organisatiestructuren te hebben besproken, lijkt een groepsstructuur – gesuggereerd bij de horizontale departementalisatie en de netwerkstructuur – de best geschikte manier om crisesgroepen te organiseren. (Nunamaker, Weber en Chen, 1989) Een combinatie – naargelang de situatie en afhankelijk van het niveau – lijkt ons aangewezen: de netwerkstructuur is bijvoorbeeld meer aangewezen bij crises op grote schaal, waarbij elke deelorganisatie een taak op zich neemt en alle organisaties tesamen de crisis kunnen bedwingen. (cf. §3.3.3.)

#### ❖ Coördinatie

Zoals in de vorige paragraaf reeds werd beschreven, zal men de organisatie structureren rond een product, een divisie, een team etc. Nochtans moeten de departementen op elkaar worden afgestemd, anders bestaat het gevaar dat het departementsdoel het organisatiedoel wordt, terwijl het eigenlijk enkel maar een middel is om de organisatiedoelen te bereiken. Bovendien is afstemming ook nodig zodat de departementen op zichzelf überhaupt kunnen werken. Organisatorische dissonantie moet dus vermeden worden, hetgeen de functie *coördinatie*,

zijnde “het samenvoegen en op elkaar afstemmen van verschillende taken zodat men het organisatiedoel kan bereiken”, (Dessler, 1976, blz.135) tracht te bewerkstelligen. (Dessler, 1976, blz.135; Smith en Dowell, 2000, blz.1154)

Naast het afstemmen om de ultieme organisatiedoelen te bereiken, is het ook nodig om de verschillende activiteiten af te stemmen zodat *de verschillende units op zich kunnen werken*. Dit streven is vooral noodzakelijk wanneer één of meerdere departementen niet kunnen werken zonder de nodige input van andere departementen. Zo zal de budgettaire cel bij de overheid geen raming kunnen maken van de overheidsinkomsten en –uitgaven wanneer andere departementen niet tijdig hun cijfers doorgeven. Daar waar de taakinterafhankelijkheid groot is, zal een organisatie zonder een goede coördinatie niet enkel haar vooropgestelde doelen kunnen vervolledigen, ze zal per definitie niet eens haar departementsobjectieven verwezenlijken. (Daft, 2004, blz.264; Smith en Dowell, 2000, blz.1154)

Op basis van bovenstaande paragrafen kunnen we in wat volgt *coördinatie* definiëren als zijnde het afstemmen van de verschillende departementele objectieven zodat elk departement meewerkt in het verwezenlijken van de globale organisatiedoelen en het daarnaast mogelijk wordt dat elk departement haar activiteiten naar behoren kan uitvoeren zonder tekorten, van welke aard dan ook, afkomstig en veroorzaakt door andere departementen.

Het afstemmen of coördineren van verschillende divisies gebeurt via *coördinatiemechanismen*, zijnde technieken om de coördinatie te regelen. Vallet (2006, blz.232-237) onderscheidt zes verschillende coördinatiemechanismen, zijnde:

- *Wederzijdse aanpassingen*, waarbij de verschillende departementen op elkaar afgesteld worden door middel van informele afspraken en overeenkomsten;
- *Regels en procedures*, waarbij ‘the way we do things here’ neergeschreven wordt in een intern document;
- *Directe supervisie*, waarbij een hiërarchische overste directe orders geeft aan zijn ondergeschikten;
- *Departementoverschrijdende functies/liaisonmanagers* zijn organisatieleden die op een formele wijze de taken tussen de verschillende departementen trachten te assimileren, doch niet kunnen afdwingen.

- *Task force*, bestaande uit de departementshoofden van de organisatie, hetgeen op korte termijn zal trachten de moeilijkheden inzake afstemming op te lossen en dan ophoudt te bestaan;
- *Buffers*, een techniek die vooral gebruikt wordt bij industriële ondernemingen en waarbij men coördinatieproblemen wil vermijden door middel van fysieke voorraden. (Daft, 2004, blz.144-145; Dessler, 1976, blz.138-139; Vallet, 2006, blz.236)

Sommige auteurs lijken het erover eens dat coördinatiemechanismen zoals “directe supervisie” en “regels en procedures” niet toepasbaar zijn in complexe en onstabiele omgevingen (bv. crisissituaties). Het gebruik van interdepartementeel overleg en het aanstellen van liaisonmanagers wordt aangeraden naarmate de onzekerheid, de complexiteit en dus het gevaar voor interne en externe conflicten toeneemt. Bij een manifeste crisis, zal een coördinerend team met de nodige expertise het beste in staat zijn om de medewerkers te sturen en de crisis op te lossen. De definitieve keuze hangt echter af van specifieke contingentiefactoren waardoor de uitsluiting van “directe supervisie” en “regels en procedures” ten tijde van crisis – zowel in de theorie als in de praktijk – gecontesteerd wordt. (cf. §3.2.3., §3.3.3. en §3.4.2.). (Daft, 2004, blz.147; Dessler, 1976, blz.135-144; FEMA, 1993, blz.27)

#### ❖ Macht en gezag

Robbins en Coulter (2003) definiëren gezag en macht respectievelijk als “het recht van de manager om ondergeschikten te vertellen wat ze moeten doen.” (blz.251) en “de positie die een werknemer in de onderneming heeft tengevolge van het gezag dat hij of zij bekleedt” (blz.459). Uit deze definities leiden we af dat macht een gevolg is van het gezag dat een persoon heeft en dat de machtsouder de mogelijkheid heeft de organisatie te beïnvloeden. Als gezag bepalend is voor macht, is het ook denkbaar dat iemand binnen de organisatie macht heeft die hij niet op een formele en legitieme wijze heeft verkregen. (Robbins en Coulter, 2003, blz.251 en 459)

Inderdaad, naast de formele macht, die achterhaald kan worden via een analyse van het organigram en bijgevolg formeel is neergeschreven, kan een individu binnen de organisatie ook op een informele wijze macht hebben. Aldus onderscheiden we onder andere beloningsmacht (Daft, 2004, blz.495; Robbins en Coulter, 2003, blz.460), expertisemacht, referentiemacht (Robbins en Coulter, 2003, blz.460-461) en informatieverwerkingsmacht.



(Daft, 2004, blz.496) Rekening houdend met de bevindingen die afgeleid werden bij het deel over departementalisatie en coördinatie, zal bij een crisis, naast de legitieme macht, voornamelijk de expertisemacht een rol spelen. Niettegenstaande een crisisbeleidsteam bestaat uit een breed spectrum van specialisten, en samenwerking noodzakelijk is, mag men verwachten dat diegene die over primordiale expertise beschikt om een specifieke crisis op te lossen, een doorslaggevende invloed zal hebben op het crisisbeslissingsproces. (cf. §3.4.1.)

Hoewel de machtsbases in een organisatie een sterke invloed kunnen hebben op de werking ervan, moeten deze toch steeds gerelateerd worden aan de mate van (de)centralisatie. Zo zal de effectieve macht van een manager aan het hoofd van een functionele organisatie enorm verschillen met die van een topmanager die een horizontaal gestructureerde organisatie leidt. De mate van (de)centralisatie heeft bovendien ook zijn implicaties voor het te gebruiken coördinatiemechanisme. Immers, bepaalde coördinatiemechanismen sluiten het gebruik van een sterk gecentraliseerde machtsrelatie nagenoeg uit. (cf. §3.4.2.)

#### (ii) Organisatieconfiguratie

Zowel de keuze inzake de hierboven opgesomde organisatieparameters als de interactiviteit tussen de verschillende parameters, geven aanleiding tot het opstellen van een *organisatieconfiguratie*<sup>(7)</sup>. Dit is een hulpmiddel om de organisatiedoelen zo goed mogelijk te ondersteunen en hangt dus af van: (Daft, 2004, blz. 86; Galbraith, 2002, blz.18&38; Vallet, 2006, blz.264):

- hoe de organisatietaken worden vervuld (departementalisatie);
- hoe de verschillende organisatietaken (of organisatieparameters) zich onderling verhouden (coördinatie);
- hoe de communicatie en coördinatie tussen taakverantwoordelijken verloopt (macht & gezag).

---

<sup>(7)</sup> De configuratie van een organisatie wordt vaak verward met de organisatiestructuur – hetgeen men traditiegetrouw achterhaalt via het organigram, zijnde een schematische voorstelling van de onderneming. De organisatieconfiguratie daarentegen komt pas tot stand nadat de organisatiestructuur is opgesteld. Bovendien is de organisatieconfiguratie nog afhankelijk van andere parameters: enerzijds de parameter *macht en gezag* en anderzijds de parameter *coördinatie*. Beiden zijn dus geen synoniemen. (Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.396-436)

Op basis van de parameters eigen aan de departementalisatie, het coördinatiemechanisme en de macht- en gezagsrelaties alsook de wijze waarop ze elkaar beïnvloeden, heeft Henry Mintzberg vijf<sup>(8)</sup> configuratietypen beschreven. (Mintzberg, 1979, blz.301; Vallet, 2006, blz.266-268)

- De *eenvoudige organisatieconfiguratie*, gekenmerkt door een directe supervisie, een functionele organisatiestructuur en een sterke centralisatie.
- De *machinebureaucratie* eveneens een functionele organisatiestructuur en een sterke centralisatie, maar regels verkiest boven directe supervisie.
- De *professionele bureaucratie* met een voorkeur voor een marktgerichte departementalisatie en regels waarbij – afhankelijk van de situatie – beslissingen gecentraliseerd of gedecentraliseerd genomen worden.
- De *divisiestructuur* die eveneens regels gebruikt maar waarbij beslissingen op divisieniveau genomen worden en men, net als bij de professionele bureaucratie, de voorkeur geeft aan een marktgerichte organisatiestructuur.
- De *adhocratie* tenslotte die door haar kenmerken sterk afwijkt van de andere configuraties. Dit type kent als enige een zeer doorgedreven vorm van decentralisatie en er bestaan geen regels. De coördinatie gebeurt door het afstemmen van de processen na onderling overleg; de organisatiestructuur is modulair en er wordt gewerkt met (tijdelijke) teams.

De krachten die de configuratieparameters beïnvloeden (departementalisatie, coördinatie, macht en gezag), zijn vaak exogeen bepaald. Zo zullen bijvoorbeeld complexiteit, stabiliteit, vijandigheid, huidig technologieniveau en stakeholderbeslissingen als katalysator kunnen optreden. Bijgevolg zullen crisissituaties – waar de onzekerheid en de tijdsdruk enorm is – andere organisatiecompetenties vereisen en bijgevolg ook een impact hebben op de manier waarop organisaties geconfigureerd worden. (Vallet, 2006, blz.228&261-264) Zo argumenteert Mintzberg (1979, blz.270) dat een organisatie in een stabiele omgeving meer rigide is en meer gebruik maakt van directe supervisie en regels terwijl een organisatie in een onstabiele omgeving alternatieven zal moeten aanwenden omdat logge systemen niet

---

<sup>(8)</sup> Johnson, Scholes en Whittington (2006, blz.432) beamen bovenstaande indeling maar onderscheiden nog een zesde configuratie, namelijk de missionarisconfiguratie, die volgens hen typisch voorkomt bij feitelijke verenigingen. Omdat dit niet gestaaft werd in Mintzbergs (ibid) werk, gaan we hier niet verder op in.

compatibel zijn met snelheid en onzekerheid. De meest passende organisatieconfiguratie bij IOSCO's wordt toegelicht in §3.5.

## **B. Crisiscommunicatie**

Communicatie wordt door Robbins en Coulter (2003, blz.274) gedefinieerd als “de overdracht en het begrip van betekenis”. Dit betekent dat communicatie plaatsvindt als er informatie of ideeën worden overgebracht waarvan de betekenis wordt begrepen. Het begrijpen van communicatie hangt af van de ontvanger. Deze moet de boodschap ontvangen hebben maar ook juist geïnterpreteerd hebben. Slaagt men daar niet in, dan is er een communicatiestoornis en is er per definitie geen communicatie. (Universiteit Antwerpen Faculteit TEW, 2004, blz.1-2)

Op basis van bovenvermelde definitie zal de overdracht van betekenis van informatie van crisisgerelateerde gegevens moeten begrepen worden als “crisiscommunicatie”. Per definitie is crisiscommunicatie niet van toepassing voor en na een crisis, maar enkel tijdens een crisis. Bijgevolg zullen de procedures, toegepast voor en na een crisis, ook verschillen met de procedures die tijdens een crisis worden aangewend. Het is dat laatste dat voor deze scriptie relevant zal zijn. (Fearn-Banks, 1996, blz.2)

Communicatie tijdens een crisis is een proces dat meerdere tussenstappen omvat die nauwkeurig uitgevoerd moeten worden wil men miscommunicatie voorkomen. Ten eerste moet de organisatie zich afvragen welke stakeholders bij een crisis betrokken zijn (i) en welke informatie deze moeten krijgen. Vervolgens moet men de verschillende stakeholders groeperen (men kan immers niet aan elke stakeholder apart de informatie aanbieden zoals hij dat wil; dit vereist te veel tijd) (ii) om tenslotte de aangepaste informatie per groep mee te delen (iii). In wat volgt gaat men op deze tussenstappen dieper in.

### **(i) Identificatie van de stakeholders**

Zij die zich bezighouden met crisiscommunicatie, moeten zich ten eerste bezinnen over de identificatie van potentiële stakeholders. Burnett (2002, blz.114) definieert een stakeholder tijdens crises als “organisaties en individuen die worden getroffen door de crisis of kunnen

helpen de crisis te voorkomen en op te lossen.” Aldus kunnen, weliswaar niet-limitatief<sup>(9)</sup>, als stakeholders worden genoemd: *werknemers, leveranciers, klanten, aandeelhouders, hulpdiensten, pressiegroepen, media, enz.* (Burnett, 2002, blz.162; González-Herrero en Cornelius, 1996, blz.82; Littlejohn, 1983, blz.18; Pearson en Mitroff, 1993, blz.57, Wybo en Kowalski, 1998, blz.131)

(ii) Segmentatie en het opstellen van doelgroepen

Uit bovenstaande volgt dat elke stakeholder geïnteresseerd is in informatie wanneer een crisis of ramp zich voordoet. Communicatie is dus van zeer groot belang tijdens crises en om de communicatie vlot te laten verlopen enerzijds en uit kosten- en tijdsbesparingsoverwegingen anderzijds, moet men de stakeholders segmenteren. (Burnett, 2002, blz.162; González-Herrero en Cornelius, 1996, blz.82; Littlejohn, 1983, blz.18; Pearson en Mitroff, 1993, blz.57, Wybo en Kowalski, 1998, blz.131)

Een principale segmentering bestaat erin stakeholders te groeperen in *interne stakeholders* (stakeholders die van nabij met de crisis betrokken zijn zoals werknemers, directe leveranciers, aandeelhouders, hulpdiensten, etc.) en *externe stakeholders*<sup>(10)</sup> (stakeholders die invloed hebben op de reputatie van de organisatie zoals pressiegroepen, klanten, media). Deze indeling laat toe aan de groepen informatie op maat aan te bieden waardoor interne en externe communicatie verschillend zal zijn. Zo zal bij een brand in een chemisch bedrijf de publieke opinie niet geïnteresseerd zijn in de samenstelling van de geproduceerde chemische stoffen terwijl zulke informatie juist zeer belangrijk is voor de hulpverleners. (Barton, 1993, blz.182-

---

<sup>(9)</sup> De lijst van betrokken stakeholders hangt af van de eigenschappen van de crisis. De niet-limitatieve situatie is het gevolg van het feit dat een betrokken stakeholder op zijn beurt andere stakeholders kan betrekken bij de crisis. Een bedrijf met financiële moeilijkheden zal in eerste instantie kredietverleners als stakeholders hebben. Wanneer de crisis niet onmiddellijk bedwongen wordt, zullen echter ook de stakeholders van de kredietinstelling geactiveerd worden.

<sup>(10)</sup> Omdat niet alle stakeholders even kritisch staan tegenover de organisatie, worden de externe stakeholders verder gesegmenteerd en dit op basis van vijf variabelen zijnde “problem recognition, constraint recognition, level of involvement, information seeking en information processing” (González-Herrero en Cornelius, 1996, blz.83-84) Men onderscheidt drie groepen: (González-Herrero en Cornelius, 1996, blz.83-84):

1. de *passief latente* groep, die geen onmiddellijk gevaar oplevert voor de organisatie en tijdens een crisis zelfs als buffer en ambassadeur van de organisatie optreedt ten aanzien van meer kritisch ingestelde stakeholders.
2. De *actieve* groep, die actief zal lobbyen om elke potentiële crisissituatie te benadrukken zodat impliciet het bestaan van de organisatie wordt bedreigd.
3. De *bewuste* groep, die tussen beide extremen ligt.

184; Burnett, 2002, blz.168-169; Cagle, 2006, blz.22-23; Lockwood, 2005, blz.6; Nelson, 2004, blz.68-69)

(iii) Crisiscommunicatie

Naast informatie te geven aan de *juiste* doelgroep, is het ook van belang volledig te zijn in de berichtgeving. Een organisatie opteert daardoor best voor een registratie van de berichtgeving. Dit kan vooreerst als bewijsmateriaal dienen bij juridische geschillen en zal er bovendien voor zorgen dat mededelingen gestructureerd en ondubbelzinnig verlopen zodat men de creatie van geruchten kan vermijden. (Barton, 1993, blz. 71-72; Burnett, 2002, blz.168-169; Lockwood, 2005, blz.6; Nelson, 2004, blz.68-69; Ramsay, 1999, blz.132)

Deze raadgeving is van toepassing ongeacht de (soort) opsplitsing in verschillende target audiences. Organisaties die kiezen voor de generieke indeling in *interne* en *externe* crisiscommunicatie kunnen supplementair ook best de richtlijnen volgen uit Tabel 1.4.

**Tabel 1.4.: Richtlijnen voor efficiënte interne en externe crisiscommunicatie**

Type crisiscommunicatie	Inhoud
Interne <sup>(*)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifiek (organisatie)rampenplan met onder andere evacuatieprocedures en een lijst met nuttige telefoonnummers.</li> <li>• Gebruik van universeel gekende signalen en tekens (bv. speciale klederdracht die de interventieleiders aanduidt)</li> <li>• Back-up scenario's hebben voor het geval met geen beroep kan doen op de standaardhulpmiddelen (bv. storing in radiocommunicatie)</li> </ul>
Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste woordvoerder aanduiden (hoogste in rang of delegeren naar een communicatie-expert zoals de <i>Public Relations afgevaardigde</i>, cf. §1.3.3.1.A.)</li> <li>• Benadruk welke zaken je doet om de crisis op te lossen (imagomanagement)</li> </ul>

<sup>(\*)</sup> Enkel toepasbaar voor crisiscommunicatie met de hulpdiensten. De crisiscommunicatie tussen organisatieleden en eigenaars werd reeds elders in deze scriptie besproken en concentreert zich voornamelijk op training en coördinatie. (cf. §1.3.3.1.B.)

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Barton, L., 1993, *Crisis in organizations : managing and communicating in the heat of chaos*, Cincinnati (OH), South-Western, blz.94-99; Dessler, G., 1976, *Organization and Management – A Contingency Approach*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, blz.346; FEMA (Federal Emergency Management Agency), 1993, *Emergency Management Guide for Business and Industry - A Step-by-Step Approach to Emergency Planning, Response and Recovery for Companies of All Sizes*, s.l., FEMA 141, blz.31-32; Littlejohn, R.F., 1983, *Crisis Management – A Team Approach*, New York, AMA, blz.16-17; Quarantelli, E.L., 1988, Disaster Crisis Management: a Summary of Research Findings, *Journal of Management Studies*, vol.25, nr.4, blz.376-377; Ramu, S.S., 2000, *Corporate Crisis Management – Challenges for Survival*, New Dehli/Thousand Oaks (CA)/London, Response Books, blz.243.

### 1.3.3.3. De evaluatiefase van crisismanagement

Wanneer de crisis volledig is geweken, moet het management van elke betrokken organisatie, haar organisatieleden debriefen. Het ganse crisisverloop, zowel inzake oorzaken, aanleiding, bestrijding als oplossing, dient geëvalueerd te worden. Een bijzondere aandacht zal hierbij uitgaan naar de communicatie en de coördinatieproblemen tijdens de crisisbestrijding. De ondervonden moeilijkheden zullen geanalyseerd worden, oplossingen getest worden en vervolgens neergeschreven worden in de crisisplannen. (cf. §1.3.3.1.B.) Niettegenstaande de evaluatiefase veel informatie kan opleveren met betrekking tot toekomstige crisisbestrijding, wordt ze vaak over het hoofd gezien. (Ramsay, 1999, blz.139; Wagemans, 2007)

### 1.4. Crisisinterventieorganisaties

Een crisisinterventieorganisatie is een organisatie die tussenkomt bij crisissituaties. Niettegenstaande zulke organisaties betrokken zijn bij alle fases van het crisismanagement, concentreert de hoofdtaak van zulke organisaties zich op de curatieve fase bij crisismanagement (wat ook de notie *interventie* in de benaming verklaart). Omdat ze voornamelijk optreedt tijdens de curatieve fase ligt de klemtoon op organisatie (cf. §1.3.3.2.A.) en communicatie (cf. §1.3.3.2.B.).

Een crisisinterventieorganisatie kan deel uitmaken van de organisatie zelf (bv. bedrijfsbrandweer, leden van “de crisisvergadering”), doch is bij rampen meestal een externe instantie die geen deel uitmaakt van de organisatie. Ze intervenueert immers bij rampen allerhande met als doel de gevolgen voor mens en infrastructuur te minimaliseren. Omdat ze ten dienste staat van *iedere* burger, is ze van openbare orde. (Carter, 1991, blz.37)

Tijdens het verdere verloop van de scriptie, zullen we de term *crisisinterventieorganisatie* bijgevolg uitsluitend gebruiken om te verwijzen naar het type van crisisinterventieorganisatie dat *tussenkomt bij rampen* en van *openbare orde* is<sup>(11)</sup>. Betreffende deze beperking, onderscheiden we zowel nationaal als internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties.

---

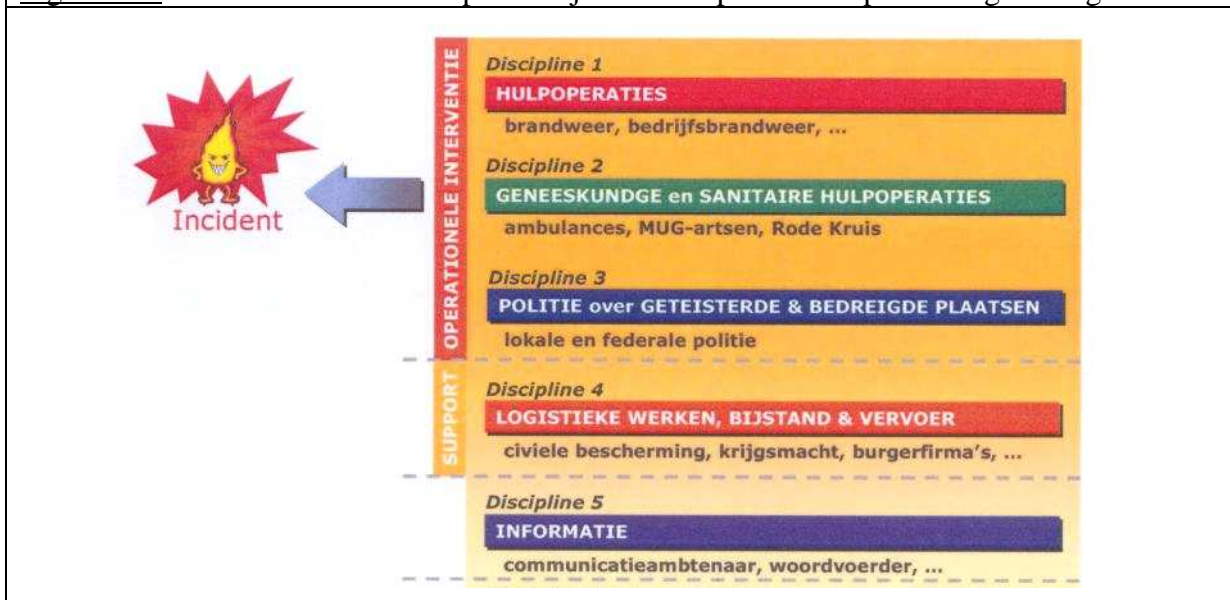
<sup>(11)</sup> In de meeste gevallen is een snelle crisisinterventieorganisatie van openbare orde. Er bestaan weliswaar hulporganisaties die geen overheidsinstantie zijn (bv. Rode Kruis), doch deze organisaties worden gesubsidieerd door de overheid, waardoor de belangen van deze laatste mede gediend moeten worden. (Carter, 1991, blz.38)

### 1.4.1. Nationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties

Conform de wet op de Civiele Veiligheid van 31 december 1963 worden nationale crisisinterventieorganisaties in België geacht “bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, personen bij te staan en goederen te beschermen” (Lust e.a., 2006, blz.21) Bovenstaand citaat geeft weer dat de Civiele Bescherming<sup>(12)</sup> in noodsituaties in België<sup>(13)</sup> onverwijld (Lust e.a., 2006, blz.21):

- personen (zowel Belgen als niet-Belgen) moet bijstaan wanneer een noodgeval hen treft;
- infrastructuur allerhande, dat zich op Belgische bodem bevindt, moet beschermen wanneer het fysieke schade dreigt te lijden.

**Figuur 1.6.:** De verschillende disciplines bij multidisciplinaire hulpverlening in België



Bron: overgenomen uit: Rombout, L.E.T., 2001, *Rampenmanagement*, Provinciaal Gouvernement van Oost-Vlaanderen-Dienst 42:Veiligheid en Protocol, s.l., blz. IB1/1. en aangepast op basis van: Lust, S., e.a., 2006, *Rampen, noodsituaties, crisis (...): voorkoming, beheersing en bestrijding; bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden*, *Administratieve rechtsbibliotheek: studies*, vol.7, blz.241-46.

<sup>(12)</sup> In België worden de crisisinterventieorganisaties gegroepeerd onder de term “Civiele Bescherming”.

<sup>(13)</sup> Hoewel de wet het interventiedomein van een nationaal opererende snelle crisisinterventieorganisatie (NOSCO) beperkt tot het grondgebied België, bestaan er verdragen met de buurlanden waarin de problematiek van *grensoverschrijdende* crisisinterventies wordt geregeld. Akkoorden terzake bestaan er zowel op multilateraal vlak (bv. via Europese Unie [EU], International Atomic Energy Agency) als op bilateraal vlak. (bv. Haven van Gent versus Provincie Zeeland) (Rombout, 2001, blz.IA2/11)

Inzake de Civiele Bescherming onderscheidt de Belgische wetgever vijf<sup>(14)</sup> (cf. Figuur 1.6.) verschillende soorten nationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties die op basis van hun hoofdtaken worden ingedeeld en worden gegroepeerd per soort, ook wel discipline genoemd. Deze disciplines zijn in staat om afzonderlijk (monodisciplinair) hun taak te vervullen maar zijn bij ernstige noodgevallen genoodzaakt over te gaan tot een verregaande samenwerking en coördinatie. Hierna wordt een overzicht gegeven van de vijf te onderscheiden disciplines. (Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz.41-46; Rombout, 2001, blz.IB1/1-16)

#### 1.4.1.1.Discipline 1: Hulpoperaties

De eerste discipline groepeert alle brandweerdiensten – al dan niet bijgestaan door operationele eenheden van de Civiele Bescherming (CB) – die als voornaamste taak hebben om de eerstelijns hulpverlening te bieden, dewelke divers van aard is. Ze hebben allen tot doel *rampen* te bestrijden, hoewel deze lijst van taken niet-limitatief is. (Carter, 1991, blz.89; Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz.42; Rombout, 2001, blz.IB1/1-16)

#### 1.4.1.2.Discipline 2: Geneeskundige en Sanitaire Hulpoperaties

De tweede groep van crisisinterventieorganisaties in België heeft als taak personen medische hulp te bieden bij calamiteiten. Alle medische hulpverleners (bv. ambulanciers, artsen, verpleegkundigen) en medische crisisinterventieorganisaties (bv. alle Kruisverenigingen, onafhankelijke artsen, Medische UrgentieGroepen [MUG]) behoren tot deze discipline. (Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz.42; Rombout, 2001, blz.IB1/6-7)

#### 1.4.1.3.Discipline 3: Politie

Ingeval van noodgevallen, bestaat de opdracht van de lokale en/of federale politie onder andere in het afbakenen van de getroffen zone, bewaking van de aangetaste infrastructuur (bv. tegen plunderen) en het evacueren van de gevarenzone, hetwelk het grondgebied omvat rond het getroffen object. (Carter, 1991, blz.87; Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz.43; Rombout, 2001, blz.IB1/10)

---

<sup>(14)</sup> Er worden kritische vragen gesteld bij deze indeling. Vooreerst bestaat de indeling uitsluitend uit publieke organisaties (type *Niet-gouvernementele Organisatie* [NGO], gesteund door de overheid zoals het Rode Kruis). Nochtans zijn er voldoende private organisaties die de nodige expertise hebben om ingezet te worden bij rampen. De wet maakt ook geen melding van gerechtelijke organisaties die – weliswaar na de ramp – onderzoek moeten doen naar de oorzaak en de schuldige van de ramp. (Lust e.a., 2006, blz.44-45; Rombout, 2001, blz.IB1/16)



#### 1.4.1.4. Discipline 4: Logistieke steun

Wanneer bij noodgevallen de middelen van de reeds aanwezige operationele teams terplaatse onvoldoende blijken ten zijn, kunnen instanties zoals de gemeentelijke technische dienst, de Civiele Bescherming en zelfs de krijgsmacht opgevorderd worden om (logistieke) steun te bieden aan de eerstelijnhulpverleners. Hun taken zijn dus secundair van aard maar zeker niet onbelangrijk gezien de andere disciplines vaak niet over de nodige middelen en mensen beschikken om deze taken uit te voeren. (Carlson, Arbuthnot en Berghuijs, 24 april 2007; Carter, 1991, blz.94; Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz.43-44; Rombout, 2001, blz.IB1/12-13)

#### 1.4.1.5. Discipline 5: Informatie

Bij grote rampen is het van belang de bevolking te kunnen informeren om de gevolgen van de ramp te minimaliseren. Deze taak is – afhankelijk van de ernst van de situatie – weggelegd voor de gemeentelijke, provinciale of federale overheid. Informatieverspreiding gebeurt via de pers of via speciale communicatiemiddelen die gebruikt kunnen worden bij calamiteiten. (Clymans, 2002; blz.28; Lust e.a., 2006, blz. 44; Rombout, 2001, blz.IB1/14)

#### *1.4.2. Internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties*

Analoog met een Nationaal Opererende Snelle Crisisinterventieorganisatie (NOSCO) kunnen we stellen dat internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisaties tussenkomen bij crises die zich volledig *buiten* de landsgrenzen voordoen. De verscheidenheid aan internationale crisissituaties is quasi even groot als de verscheidenheid die er bestaat binnen de landsgrenzen. Rampen en crises die zich kunnen voordoen in België, kunnen met dezelfde waarschijnlijkheid ook in het buitenland voorkomen.

Op internationaal niveau kan zich echter aanvullend nog een crisis voordoen die op nationaal vlak zo goed als ondenkbaar is: de oorlog. Een land dat in staat van beleg is, beleeft naast een humanitaire crisis voor zijn bevolking, ook een diplomatiek-militaire crisis. Hoewel ook hier het humanitaire aspect aan bod komt (via bv. Artsen zonder Grenzen [AzG], Rode Kruis), zullen we in deze scriptie per definitie ervan uitgaan dat een *Internationaal Opererende Snelle CrisisinterventieOrganisatie* (IOSCO) niet ingezet wordt tijdens oorlogssituaties. De contingenties zijn in deze situaties immers verschillend en zouden ons te ver leiden. (Goossens, 1994, blz.6; UN, 1994)

#### 1.4.2.1. Definitie

Het opstellen van een passende definitie voor IOSCO's is geen evidentie, omdat zulke organisaties vaak inzake bestaansreden, werking, organisatie en tenslotte wetgeving fundamenteel van elkaar verschillen. De meeste auteurs beperken zich bijgevolg tot het geven van enkele eigenschappen die een internationale snelle crisisinterventieorganisatie kunnen typeren.

Volgens het United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Field Handbook moeten IOSCO's in staat kunnen zijn om onder andere “medische hulp te bieden, mensen op te sporen en te bevrijden en levensnoodzakelijke voorzieningen zoals water, sanitair en onderkomen op te stellen.” (UNDAC, 2000, blz.G67&G72). De nadruk blijkt wel te liggen op het verlenen van hulp aan de medemens op zowel medisch als logistiek vlak. (Carter, 1991, blz.104&241-243; Genova, 2006, blz.329; International Relief Teams, 25 november 2006)

In tegenstelling tot een NOSCO, moet een IOSCO multidisciplinair zijn waardoor ze de competenties moet hebben van meerdere disciplines, zoals deze zijn beschreven in §1.4.1. Dit is een noodzaak omdat de organisatie snel moet kunnen ageren en geen kostbare tijd mag verliezen aan de coördinatie tussen diverse disciplines. Bijgevolg zal in de scriptie de term “internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisatie” (IOSCO) gebruikt worden *voor alle organisaties van openbare orde die buiten de landsgrenzen op korte termijn ontplooid worden en die zowel logistieke, medische als technische hulp bieden aan naties die door een ramp getroffen worden.*

#### 1.5. Besluit

In dit hoofdstuk werden enkele elementaire begrippen besproken die relevant zijn voor de analyse van alle in deze scriptie gestelde onderzoeksvragen. Zowel crisisgerelateerde als organisatiekundige termen kwamen daarbij aan bod en leidden ertoe dat alvast de eerste twee onderzoeksvragen uit de inleiding beantwoord konden worden.

Vooreerst werd vastgesteld dat elke snelle crisisinterventieorganisatie voornamelijk optreedt tijdens de *curatieve fase* van crisismanagement. Daarnaast werd geconstateerd dat dergelijke organisaties allen van *openbare orde* zijn en handelingen stellen dewelke *divers van aard* zijn. In §1.4. werd eveneens opgemerkt dat een onderscheid tussen een IOSCO en een

NOSCO gemaakt dient te worden. Terwijl alle NOSCO's normaliter makkelijk in te delen zijn in gespecialiseerde eenheden ("disciplines") – die vaak monodisciplinair optreden en daarom op discipline-niveau worden gedefinieerd – geldt dit niet voor een IOSCO, die als *organisatie van openbare orde buiten de landsgrenzen op korte termijn ontplooid wordt en die zowel logistieke, medische als technische hulp biedt aan naties die door een ramp getroffen worden.*

Voorvermelde eigenschappen van een IOSCO suggereren bijgevolg dat het een "complexere" organisatie is dan een NOSCO. Ingevolge de internationale multidisciplinaire context van de operaties alsook de veronderstelling dat de organisatieleden van een IOSCO afkomstig zijn uit de NOSCO-discipline, verwachten we voornamelijk moeilijkheden voor de parameter *coördinatie*. Dit wordt thans verduidelijkt in volgend hoofdstuk.

## HOOFDSTUK 2: COÖRDINATIEAANDACHTSPUNTEN BIJ INTERNATIONAAL OPERERENDE SNELLE CRISISINTERVENTIEORGANISATIES

### 2.1. Inleiding

In het kader van internationale hulpverlening zijn IOSCO's, voor de plaatselijke overheden een voornamelijk partner geworden om de eerste zorgen toe te dienen. Hierbij veronderstellen we dat er een belangrijke taak is weggelegd voor de organisatieparameter *coördinatie*.

Zoals in vorig hoofdstuk uitgebreid aan bod is gekomen, is coördinatie echter verbonden met departementalisatie. De reden waarom de voormelde organisatieparameters nagenoeg tegelijkertijd uitgevoerd worden, is tweemaal: ten eerste moet men op een efficiënte wijze de departementen (en departementele objectieven) definiëren zodanig dat elk departement ten volle kan meewerken aan het verwezenlijken van de globale organisatiedoelen; ten tweede kan men op deze manier ervoor zorgen dat elk departement haar activiteiten naar behoren kan uitvoeren zonder tekorten, van welke aard ook, veroorzaakt door de andere departementen.

Hoewel coördinatie in elke organisatie van belang is, mag men veronderstellen dat een IOSCO des te meer zorg zal moeten besteden aan coördinatie. Zij wordt immers geconfronteerd met specifieke punten die haar taak kunnen bemoeilijken en daarom bijzondere aandacht verdienen.

Een eerste aandachtspunt betreft de structuur. Een IOSCO werkt altijd multidisciplinair (cf. §1.4.2.1.). Dit betekent dat men voor een efficiënte werking van de organisatie, de monodisciplinaire werkwijzen, die op nationaal vlak traditioneel worden toegepast, op elkaar moet afstemmen, wat bij een sterk doorgedreven departementalisatiemethode veel inspanningen vergt. (cf. §1.4.)

Vervolgens dient bijzondere aandacht besteed te worden aan de internationale context waarin deze multidisciplinaire aanpak geldt. De organisatie komt immers in contact met andere culturen, opereert in een vreemd land en dient rekening te houden met andere IOSCO's. Kortom, wil men de slachtoffers efficiënt helpen, dan moeten de toegepaste werkwijzen afgestemd worden op deze omgevingsfactoren.

Het spreekt voor zich dat zowel de structuur van de organisatie met haar *interne coördinatieaandachtspunten* als de internationale context met zijn *externe*

*coördinatieaandachtspunten* de coördinatie zal bemoeilijken waardoor keuzes gemaakt moeten worden. In deze scriptie zullen de *coördinatieaandachtspunten* of *potentiële coördinatieknelpunten* dan ook verder in detail behandeld worden om zo een antwoord te formuleren op de derde onderzoeksvraag, gesteld in de inleiding. Voor oplossingen terzake verwijzen we naar hoofdstuk 3.

## 2.2. Interne coördinatieaandachtspunten

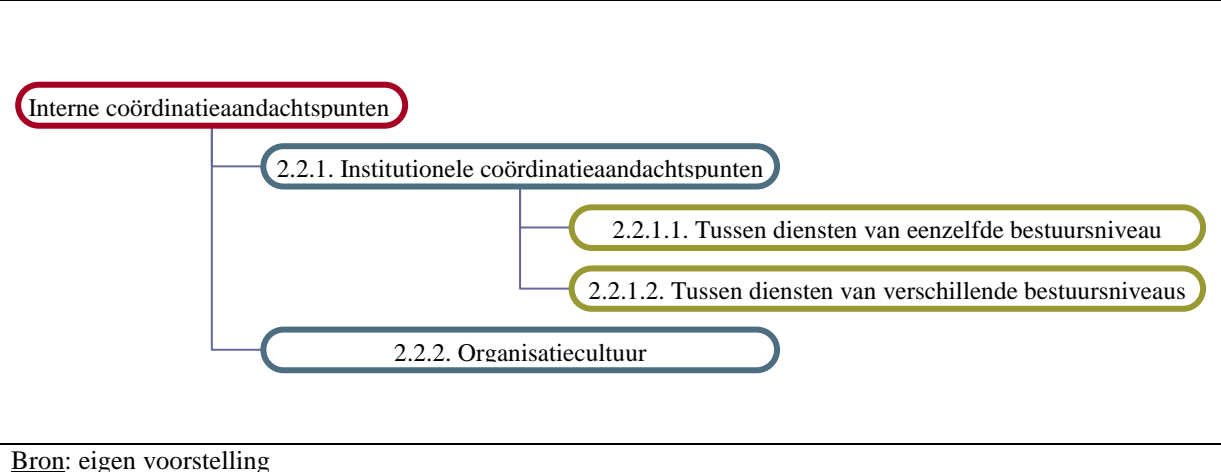
De interne coördinatieaandachtspunten hebben betrekking op de coördinatie *binnen* de IOSCO waarbij twee groepen van aandachtspunten onderscheiden kunnen worden.(cf. Figuur 2.1. op blz.37)

Een eerste groep betreft de institutionele coördinatieaandachtspunten (cf. §2.2.1.), zijnde aandachtspunten die voortspuiten uit de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende overheidsdepartementen. Hedendaagse problemen zijn gevormd rond maatschappelijke thema's (bv. immigratie, vrouwenrechten, terrorisme) en kunnen niet meer opgelost worden door ze te alloceren aan één bepaald overheidsdepartement (bv. terrorisme aan Defensie). Zoals zal blijken uit §2.2.1.1., geldt dit ook voor rampenmanagement. (Peters, 1998, blz.296)

Wanneer landen federaliseren en bestaan uit meerdere bestuursniveaus (bv. nationaal, regionaal, provinciaal, lokaal) met een zekere machtsbasis, dan breidt het institutionele coördinatieaandachtspunt uit. Maatschappelijke thema's kunnen immers onder de bevoegdheid vallen van meerdere overheden waardoor geen van de betrokken regeringen beslissingen kan nemen zonder de bevoegdheden van de anderen te schaden (Opeskin, 2001, blz.133). Welke implicaties dit heeft bij rampenmanagement, wordt besproken in §2.2.1.2.

Een tweede groep omvat de af te stemmen organisatieculturen. Omdat meerdere overheidsdepartementen (en eventueel meerdere bestuursniveaus) betrokken zijn bij het oplossen van maatschappelijke thema's (cf. supra), zullen deze quasi-autonome departementen genoopt zijn samen te werken. Dit vereist een aangepaste houding van zowel beleids- als uitvoerend personeel (Gregory en Midgley, 2000, blz.279; Waugh en Streib, 2006, blz.131). Welke aandachtspunten dit vereist inzake rampenmanagement, wordt verder behandeld in §2.2.2.

**Figuur 2.1.:** De interne coördinatieaandachtspunten bij IOSCO's



### 2.2.1. Institutionele coördinatieaandachtspunten

Rampenbestrijding vereist de gelijktijdige inzet van verschillende organisaties (of disciplines, cf. §1.4.) die elk gespecialiseerd zijn in een welbepaalde materie betreffende de rampenbestrijding en vaak onder de verantwoordelijkheid vallen van andere overheidsdepartementen en politieke beleidsverantwoordelijken (cf. supra). Deze vorm van multidisciplinaire samenwerking heeft tot gevolg dat verschillende werkwijzen gehanteerd worden inzake het nemen van beslissingen, het opstellen van infrastructuur en het aansturen van ondergeschikten (Rombout, 2001 blz. IB3/1; Smith en Dowell, 2000, blz. 1154) en dat elke discipline – niettegenstaande ze de facto onafhankelijk is (cf. §1.4.1.) – vaak toch afhankelijk is van andere disciplines voor het uitvoeren van haar opdracht. (Quarantelli, 1988, blz. 383)

Voorbeelden terzake zijn veelal terug te vinden in de Verenigde Staten. Zo werd bij een bomaanslag in Oklahoma City (1995) een beroep gedaan op lokale brandweerlui van Oklahoma City, Texas, Kansas en Arkansas, die ondersteund werden door enerzijds bergingsteams afkomstig uit verschillende staten van de Verenigde Staten (VS) en anderzijds federale medewerkers van het Federal Emergency Management Agency (FEMA). Bovendien werden op politieel vlak medewerkers van het Federal Bureau of Investigation (FBI) ingezet. Deze waren echter afhankelijk van “state officers” die de getroffen zone bewaakten maar ook van de brandweerlui en bergingsteams die op zoek gingen naar slachtoffers. Het Amerikaanse Rode Kruis tenslotte verzorgde de catering voor al de hulpverleners en eigende haar zo een belangrijke logistieke functie toe voor zowel de politieele diensten, de brandweerlui als de bergingswerkers. (Waugh en Streib, 2006, blz. 133)

Voormeld voorbeeld toont aan dat een goede coördinatie noodzakelijk is opdat al deze diensten hun werk goed zouden kunnen uitvoeren.

#### 2.2.1.1. Tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau

De overheid is een heterogene organisatie en bestaat uit meerdere departementen die elk hun eigen bevoegdheden hebben aangaande openbaar bestuur. Deze versnippering van bevoegdheden heeft tot gevolg dat elk departement op een zelfstandige manier maatregelen kan nemen wat betreft zaken die binnen haar verantwoordelijkheid vallen.

Dit houdt echter ook in dat er bij complexe aangelegenheden (bv. immigratie, terrorisme) meerdere overheidsdepartementen moeten samenwerken om hun (gedeelde) functie naar behoren te realiseren. Dit is tevens het geval bij rampenbestrijding, wat reeds duidelijk werd via de functionele indeling (op basis van een te vervullen taak tijdens de ramp) in disciplines. (Petak, 1985, blz.6; §1.4.1.) en via het voorbeeld uit Oklahoma City in §2.2.1.

Wat betreft België wordt het rampenmanagement in eerste instantie geregeld op federaal niveau<sup>(15)</sup>. Zoals blijkt uit Tabel 2.1. op blz. 39 heeft meer dan één betrokken Federale OverheidsDienst (FOD) in België op het vlak van rampenmanagement specifieke opdrachten en draagt ze unieke verantwoordelijkheden. Deze mix van betrokken diensten leidt evenwel tot moeilijkheden, zowel tussen de diensten zelf als tussen de disciplines die onder de bevoegdheid staan van één of meerdere disciplines. (Carter, 1991, blz.39&143; Lust e.a., 2006, blz.51-54)

Ten eerste leidt de bevoegdheidsverdeling bij rampenmanagement tot een eigen manier van werken per betrokken departement (en onrechtstreeks discipline) in die zin dat elk betrokken departement afhankelijk is van exogene factoren zoals de partij waartoe de politieke departementsverantwoordelijke behoort, het departementsbudget, het beleid van de departementsmanagers, et cetera. Het komt er dus op neer de verschillende werkwijzen op elkaar af te stemmen. De moeilijkheid hierbij is echter dat deze afstemming tijd vergt en dat deze tijd niet voorhanden is. Tijdens rampen (en crises in het algemeen) dient men immers snel te ageren. (cf. §1.2.1.). (Gregory en Midgley, 2000, blz.279; Lust e.a., 2006, blz.56-57)

---

<sup>(15)</sup> Voor meer info aangaande de verschillende bestuursniveaus in België verwijzen we naar §2.2.1.2.

Tabel 2.1.: De meest courant betrokken FOD's tijdens rampen met hun functie (België)

Betrokken FOD	Functie(s)
Binnenlandse Zaken - Algemene Directie (AD) Crisiscentrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Coördinatie</u>: bij calamiteiten over meerdere provincies/ die bij wet bepaald zijn (bv. nucleaire ongevallen)</li> <li>• <u>Informatie</u>: verzamelen en verspreiden van relevantie informatie aan de Belgische regering en buitenlandse instanties</li> <li>• <u>Communicatie</u>: multilateraal overleg (bv. met het Monitoring and Information Center (MIC))</li> </ul>
Binnenlandse Zaken - AD Civiele Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Algemene organisatie</u>: uitrukprocedures, te beveiligen grondgebied, etc. van de verschillende brandweerdiensten, operationele eenheden van de Civiele Bescherming (CB)</li> <li>• <u>Communicatie</u>: te gebruiken procedures voor communicatie tussen de verschillende brandweerdiensten, operationele eenheden van de CB én de Medische UrgentieGroepen (MUG)</li> </ul>
Volksgezondheid <sup>(*)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Algemene organisatie</u>: uitrukprocedures, te beveiligen grondgebied, et cetera van de MUG</li> <li>• <u>Opleiding</u>: inzake ambulanciers</li> </ul>
Defensie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Logistieke bijstand</u></li> </ul>
Buitenlandse Zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Communicatie</u>: onderhandelen met buitenlandse regeringen bij rampen met (in)directe gevolgen voor België (bv. kernramp Tsjernobyl, 1986)</li> <li>• <u>Informatie</u>: de regering bijstaan met kennis tijdens rampen op buitenlands grondgebied</li> </ul>

(\*) Tijdens de regering Verhofstadt II (2003-2007) werd de FOD Volksgezondheid omgedoopt tot FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Uit praktische overwegingen zullen we in wat volgt verwijzen naar de FOD Volksgezondheid.

Bron: eigen voorstelling op basis van: Carter, W.N., 1991, *Disaster Management – A Disaster Manager's handbook*, Manila, Asian Development Bank, blz.90&96; Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken, 13 februari 2007, *Nieuws – Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken*. On-line beschikbaar op: <http://www.ibz.be/news/nl/default.shtml>; Franssen, G., 2005, België in Europees rampteam, *De Standaard*, 13 april 2005; Lust, S., e.a., 2006, Rampen, noodsituaties, crisis (...): voorkoming, beheersing en bestrijding; bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, *Administratieve rechtsbibliotheek: studies*, vol.7, blz.32-87; Rombout, L.E.T., 2001, *Rampenmanagement*, Provinciaal Gouvernement van Oost-Vlaanderen-Dienst 42:Veiligheid en Protocol, s.l., blz.IA2/11.



Ten tweede zijn niet alle disciplineleiders even enthousiast met deze interdisciplinaire samenwerking. Wegens het feit dat de disciplines afhankelijk zijn van één of meerdere FOD's en er dus geen wettelijke hiërarchie onder de disciplines bestaat, is de kans reëel dat de disciplines in de praktijk macht zal moeten delen of zal verliezen. Een traditioneel voorbeeld terzake is de bevoegdheid van de "area security" in de VS. Dit is normaliter een taak die weggelegd is voor de lokale politie. Bij grote calamiteiten kan er echter een conflict ontstaan wanneer een andere politionele dienst (bv. militaire politie of FBI), uit veiligheidsoverwegingen voor haar eigen manschappen, controleert wie het rampengebied binnen- en buitengaat. (Quarantelli, 1997, blz.47) Indien de lokale politie hierop niet zou reageren, kan dit volgens Peters (1998, blz.303) de carrières (en in extreme gevallen zelfs de werkzekerheid) van deze ambtenaren hypothekeren.

Situaties zoals in voormeld voorbeeld aangehaald, zullen meestal niet leiden tot een coöperatief gedrag van de betrokken partijen. In het slechtste geval kan dit zelfs patstellingen tot gevolg hebben waarbij een ambtenaar elke vorm van samenwerking weigert, omdat hij zich in zijn functie als het ware bedreigd voelt door de anderen, en zo uiteindelijk de hulpverlening doet vastlopen. Refererend naar de bomaanslag in Oklahoma City (cf. §2.2.1.), zou de FBI bijvoorbeeld niet in staat zijn haar onderzoek naar behoren uit te voeren. (Farazmand, 2001, blz.360)

#### 2.2.1.2. Tussen diensten van verschillende bestuursniveaus

Hoewel de coördinatie bij rampenmanagement in een land in eerste instantie gebeurt op het hoogste niveau, mag men stellen dat het eerder de regel is dan de uitzondering dat ook andere bestuursniveaus bij de coördinatie betrokken worden. Zowel de inmenging van sub-nationale besturen zoals gemeenten, districten en departementen als de inmenging van supranationale instanties zoals de Europese Unie (EU) of de Verenigde Naties (VN) behoren tot de mogelijkheden. Het spreekt voor zich dat een dergelijke situatie bijkomende coördinatie-inspanningen zal vereisen.

Wat betreft de macht van sub-nationale besturen, moet evenwel een onderscheid gemaakt worden tussen unitaire en federale landen. Unitaire landen zoals het Verenigd Koninkrijk zullen alvast minder rekening moeten houden met de beslissingen van hiërarchisch lager gestructureerde bestuursniveaus. Omdat de eindverantwoordelijkheid bij het stellen van daden van openbaar bestuur, ongeacht of het nu gaat over rampenmanagement of over een ander

domein van openbaar bestuur, steeds voor rekening is van de nationale besturen van deze landen, zijn zij ten allen tijde in staat bepaalde verordeningen van sub-nationale bestuursniveaus terug te fluiten. Voor dezelfde reden kunnen unitaire landen ook makkelijker hun beleid afstemmen op de richtlijnen van supranationale instanties. (Ashbee, 2004, blz.157; Bursens en Helsen, 2003, blz.9&15; Goossens, 1994, blz.15; Hooghe en Marks, 2003, blz.236-237)

Bij federale landen wordt de status van sub-nationale overheden als het ware “opgewaarderd” tot deze van de nationale overheid (wat men dan “federale overheid” noemt). Dit houdt in dat sub-nationale overheden naast de federale overheid op het hoogste nationaal bestuursniveau staan en dat de sub-nationale overheden – binnen hun bevoegdheidsdomein(en) – daden kunnen stellen zonder dat die ongedaan gemaakt kunnen worden door de federale overheid. Anders gesteld kunnen we zeggen dat – aangezien de verschillende departementen van de sub-nationale overheden (cf. §2.2.1.1.) op hetzelfde niveau als dat van de federale overheid komen te staan – men de coördinatie-inspanningen om tot een gemeenschappelijk beleid te komen, moet intensifiëren. (Ashbee, 2004, blz.157; Peters, 1998, blz.304) Bovendien moet men bij federale staten er ook rekening mee houden dat de sub-nationale overheden enkel de belangen behartigen van de regio die ze vertegenwoordigen terwijl de federale overheid de belangen behartigt van de ganse natie. Bijgevolg kunnen federale staten niet enkel geconfronteerd kunnen worden met bevoegdheidsconflicten (cf. §2.2.1.1.) maar ook met belangenconflicten, wat voor het bestuur van federale staten bijkomende moeilijkheden oplevert. (Bursens en Helsen, 2003, blz.8-25)

Sinds de bekrachtiging van het Sint-Michielsakkoord (1993) is ook België een federale staat. Men erkent terzake vijf verschillende bestuursniveaus. Het hoogste is het federale niveau, dat de belangen behartigt van de ganse natie. Vervolgens onderscheiden we het Gemeenschapsniveau dat persoonsgebonden aangelegenheden regelt en het Gewestniveau dat plaatsgebonden bevoegdheden krijgt. Het derde bestuursniveau zijn de provincies. Zij hebben het recht beslissingen te nemen over provincie-eigen materies. De gemeenten tenslotte regelen de residuaire bevoegdheden. (Van Goethem, 2006, blz.313-316; Ysebaert, 1999)

Gedurende de opeenvolgende staatshervormingen, hebben de Gewesten en de Gemeenschappen het statuut van een volwaardige overheid verkregen. Conform met wat Peters (1998, blz.304) stelt, kunnen deze overheden voortaan beslissingen nemen zonder dat

deze vernietigd kunnen worden door de federale overheid. Binnen het domein van het rampenmanagement levert dit een aantal interbestuurlijke coördinatieaandachtspunten op, waarbij de hiernavolgende eerste twee tevens een belangenconflict initiëren. (Bursens en Helsens, 2003, blz.8-25)

Een eerste aandachtspunt terzake handelt over een mogelijk “intern” bevoegdheidsconflict tussen de federale overheid enerzijds en Gemeenschappen en Gewesten (regionale overheden) anderzijds. Niettegenstaande de bevoegdheden van elke overheid beschreven staan in de grondwet, toonde Lust e.a. (2006, blz.26-27&88-89) aan dat er op het vlak van rampenbestrijding geen eenduidig antwoord gevonden kan worden. Immers, ongeacht het feit of de verschillende disciplines (cf. §1.4.1.) afhangen van meerdere en/of andere FOD’s (cf. §2.2.1.1.), moet men in het kader van rampenbestrijding vaak advies inwinnen of zelfs de toelating vragen van andere bevoegde instanties (bv. milieu), dewelke niet altijd tot de federale overheid behoren. Indien een regionale overheid bevoegd blijkt te zijn, impliceert dit dat federale diensten sine que non de toelating moeten vragen om bepaalde acties te ondernemen, waardoor – in het kader van rampenbestrijding – kostbare tijd verloren gaat. Daarnaast staat de federale overheid onmachtig wanneer hun beslissingen niet verenigbaar blijken te zijn met gewest- of gemeenschapsdecreten. (Carter, 1991, blz.93; Farazmand, 2001, blz.351; Lust e.a., 2006, blz.26-27&88-89; Opekin, 2001, blz.133)

Ook in de VS, die een lange traditie kent inzake intergouvernementele samenwerking, heeft de permanente dreiging van terroristische aanslagen sinds 9/11 een hierboven beschreven belangenconflict geïnitieerd. In casu is de Amerikaanse federale overheid bevoegd om maatregelen te nemen tegen terrorisme. Dit omvat onder meer het verzamelen van staatsgevoelige gegevens of “intelligence”. De lokale besturen zijn daarentegen bevoegd voor de inzet van eerstelijnhulpverleners (bv. brandweerlui, paramedici, et cetera). Een paranoïde vrees voor het uitlekken van “intelligence” heeft er voor gezorgd dat de federale overheid quasi geen informatie doorspeelt aan de lokale overheden wat betreft mogelijke implicaties bij aanslagen van strategische doelwitten. Als reactie hierop weigeren lokale verantwoordelijken nu persistent in bepaalde gebieden (bv. militair domein) te interveniëren zolang zij niet weten welke risico’s de lokale hulpverleners lopen. (Wise en Nader, 2002, blz.46)

Een tweede aandachtspunt terzake handelt over het afsluiten van internationale verdragen. België moet, als federale staat, in dat kader steeds een evenwichtsoefening uitvoeren.

Supranationale organisaties zoals de VN of de EU erkennen immers enkel de nationale (federale) overheden en zijn dus niet rechtstreeks gebonden aan de wensen en de eisen van de regionale overheden. Dit houdt in dat enkel de nationale (federale) overheden aan hen verantwoording verschuldigd zijn. Anderzijds eist het federale systeem dat de bevoegdheden van de regionale overheden niet geschonden worden. (Bursens en Helsen, 2003, blz.7-9; Cornall, 2005, blz.28)

In het kader van rampenmanagement, lijkt de Seveso<sup>(16)</sup>-wetgeving een schoolvoorbeeld terzake. Het opstellen van de rampenplannen voor Seveso-fabrieken is een bevoegdheid van de federale overheid terwijl de Vlaamse Overheid bevoegd is voor het opstellen van de milieuwetgeving. (Haex, 2007)

Tenslotte is een passende wetgeving aangaande multidisciplinaire hulpverlening vaak onvolledig of zelfs niet aanwezig. In België werd pas in 2006 met het Koninklijk Besluit (KB) op de Noodplanning de multidisciplinaire coördinatie bij wet vastgelegd. Hoewel dit een stap vooruit is, wordt het KB betreffende de nood- en interventieplannen van 15 februari 2006 beschouwd als zijnde “te algemeen” waardoor er ruimte is voor residuaire aanvullingen. (BIJLAGE I)

Inzake rampenmanagement vult in België de provincie residuaire de gemeenten aan bij het bestrijden van rampen terwijl de federale overheid de provincies aanvult wanneer blijkt dat de provinciale middelen niet volstaan. Omdat de gemeenten als eerste bepalen welke zaken zij ter harte nemen in het kader van rampenbestrijding, zal gemeentelijk rampenmanagement (waaronder ook de te hanteren terminologie) in elke gemeente verschillen (bv. een kleinere gemeente als Duffel beschikt niet over dezelfde rampenbestrijdingsmiddelen als Antwerpen). De toegeving van de federale overheid aan het adres van de lokale overheden heeft dus verregaande implicaties. Op nationaal vlak is de tussenkomst van de provincie immers niet overal hetzelfde en verschilt ze niet enkel interprovinciaal maar ook intercommunaal. Al deze verschillen moeten bij rampsituaties vooreerst uitgeklaard worden en daardoor dreigt eens te

---

<sup>(16)</sup> Seveso is een Italiaans stadje dat in 1976 getroffen werd door een industriële ramp met chemische installaties. Sinds de ramp in Seveso stelt de EU richtlijnen op met betrekking tot de wetgeving inzake industriële installaties die een gevaar voor mens en milieu kunnen opleveren. Een Seveso-fabriek is een industrieel atelier dat wegens haar activiteiten een verhoogd risico is voor de omgeving. Het is bijgevolg onderhevig aan de Europese Richtlijnen terzake.

meer kostbare tijd verloren te gaan. (Lust e.a., 2006, blz.51-54&88-89; Mushkatel en Weschler, 1985, blz.51; Waugh en Streib, 2006, blz.52)

### 2.2.2. *Organisatiecultuur*

De noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende disciplines en verantwoordelijke overheidsdepartementen (cf. §2.2.1.1.) vereist niet enkel een institutionele oplossing. De overwegend monodisciplinaire interventies en het quasi-zelfstandig statuut van de betrokken overheidsdepartementen, zorgt er immers voor dat er eigen *organisatieculturen* worden ontwikkeld. Zowel op operationeel niveau als op beleidsniveau kan zo'n organisatiecultuur tot confrontaties leiden. Aldus kan men bij multidisciplinaire (samen)werking problemen ervaren wanneer de inhoud van de ene cultuur niet strookt met die van anderen.

Hofstede e.a. definieerde (1990, blz.287-297) *organisatiecultuur* als zijnde “niet-observeerbare en moeilijk aan te passen gewoonten<sup>(17)</sup> over goed en kwaad, normaal en abnormaal, rationeel en irrationeel, et cetera die alle organisatieleden onderschrijven.” Deze gewoonten bepalen de gemeenschappelijke houding van de organisatieleden ten aanzien van derden maar geven ook een soort van persoonlijkheid aan de organisatie. Horii, Jin en Levitt (2004, blz.307-308) en Hofstede e.a. (1990, blz.287&297) stelden bijvoorbeeld vast dat er een grote interactie bestaat tussen deze gewoonten enerzijds en de mate van centralisatie (cf. §3.4.2.), het toepassen van procedures en de organisatiehiërarchie anderzijds.

Dit neemt niet weg dat de gewoonten (en dus de organisatiecultuur of -persoonlijkheid) voornamelijk geuit en gevormd worden via gemeenschappelijke gedragspatronen (rituelen), bepaalde stoffelijk waarneembare en betekenisvolle voorwerpen (symbolen) en verhalen over belangrijke personen in de organisatie (helden). Het zijn vooral deze “gewoonte-componenten” die ons in staat stellen verschillende organisatieculturen te onderscheiden. (Hofstede e.a., 1990, blz.291&311; Hofstede, 1991, blz.180)

Bovenstaande vaststellingen impliceren echter ook dat organisatieculturen een bron van conflict kunnen zijn tussen verschillende organisaties of zelfs verschillende organisatiedepartementen (Hofstede e.a., 1990, blz.289). Omdat grote calamiteiten de samenwerking vereisen van meerdere organisaties (of disciplines), geldt deze hypothese ook

---

<sup>(17)</sup> Het begrip *gewoonte* onderscheidt hierbij de organisatiecultuur van de nationale cultuur. Hier ligt de nadruk op *waarden* wat andere vaststellingen oplevert (cf. §2.3.1.1.). (Gibson en Zellmer-Bruhn, 2001, blz.279)

bij rampenmanagement. Elke discipline valt tijdens haar opdrachten immers nog vaak terug op eigen rituelen, materiële symbolen, verhalen en terminologie waardoor het gebruik van bepaalde handelwijzen door andere (disciplines) als “bizar” of “ongepast” wordt ervaren. Het ontbreken van een (gemeenschappelijke) multidisciplinaire organisatiecultuur zal ertoe leiden dat beleidmakers geconfronteerd worden met bijkomende moeilijkheden die de coördinatie bij rampen kunnen vertragen. (Johnson, Scholes en Whittington, 2006, blz.196; Robbins en Coulter, 2003, blz.61-65; Roper, Brookes en Hampton, 1997, blz.148; Vallet, 2006, blz.26)

Zo zijn de verschillende disciplines weinig bekend met de specifieke opdrachten die de andere disciplines ondernemen en hebben zij geen weet van potentiële gevaren waaraan zij worden blootgesteld. Hoewel uniforme samenwerkingsprocedures (cf. §3.2.1.1.) bepaalde coördinatiemoeilijkheden enigszins kunnen voorkomen, zal het gebruik van eigen rituelen en werkwijzen tengevolge van de departementalisatiemethode (cf. §2.1.) nog steeds kunnen leiden tot coördinatie- en communicatieproblemen. (Bui e.a., 2000, blz.432; Farazmand, 2001, blz.152-154&746)

Ook is het gevaar reëel dat men de organisatiecultuur van de andere disciplines als “vijandig” gaat bestempelen. De “alternatieve” (monodisciplinaire) werkwijzen leiden tot ongenoegen bij andere hulpverleners en kunnen finaal bij laatstgenoemden zelfs een afkeer opwekken waardoor samenwerking uitgesloten wordt. Deze kwestie wordt voornamelijk vastgesteld bij de samenwerking tussen de krijgsmacht en andere disciplines. (Waugh en Streib, 2006, blz.134)

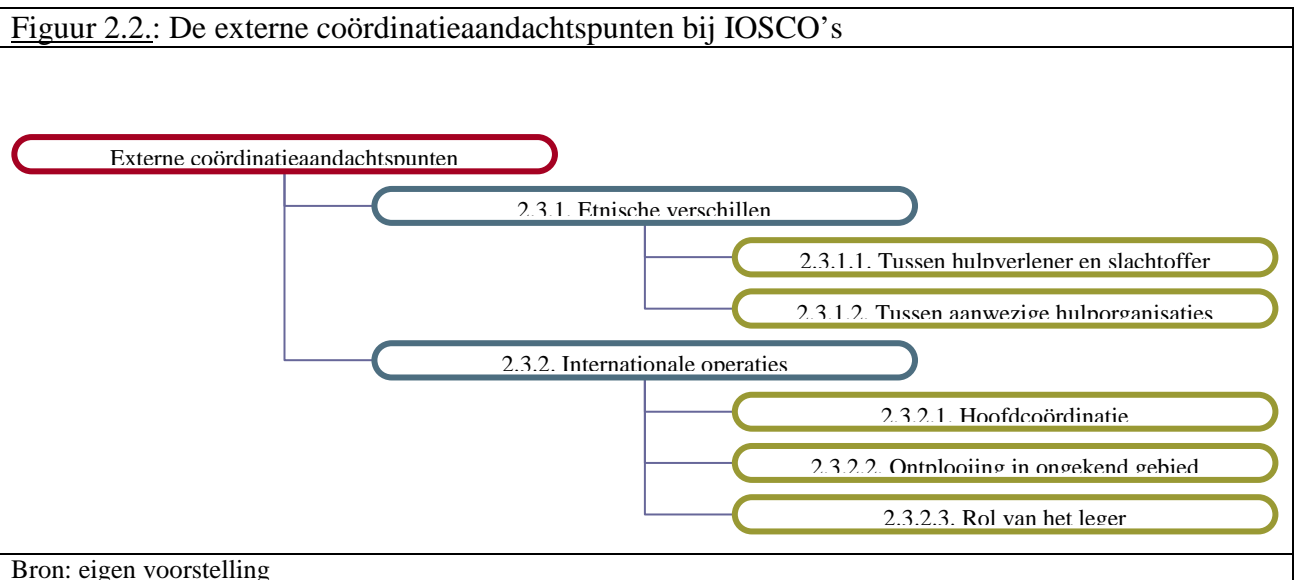
Militairen beschouwen een opdracht immers als een “missie”, zijnde een welomlijnde taak die binnen een afgesproken tijd vervuld moet worden. Humanitaire organisaties definiëren *hulpverlening* daarentegen als “niet-tijdsgebonden” en vinden het normaal dat ze hun werkwijzen moet aanpassen aan de lokale cultuur. (Miller, 1999, blz.191-192) Dit heeft tot gevolg dat humanitaire organisaties militairen verwijten dat zij te weinig rekening houden met de mensenrechten terwijl militairen op hun beurt humanitaire organisaties aanzien als “ongedisciplineerd en chaotisch georganiseerd” (Aall, 1996, blz.440).

### 2.3. Externe coördinatieaandachtspunten

Contacten met andere culturen en de samenwerking met IOSCO's van diverse nationaliteiten zijn kenmerkend voor internationale operaties.

Het hoeft geen betoog dat het etnisch karakter van de verschillende actoren een invloed heeft op de manier van communicatie en coördinatie. Daarom zullen we in deze sectie eerst de problematiek bespreken aangaande etnische verschillen tussen hulpverlener en slachtoffer enerzijds en tussen de aanwezige IOSCO's anderzijds. (cf. Figuur 2.2.)

Daarna zal worden nagegaan wat de impact is van het internationaal karakter van de operaties op de coördinatie van een IOSCO. Hierbij zal eerst worden stilgestaan bij de hoofdcoördinatie en de rol van de VN bij dit gebeuren (cf. §2.3.2.1.). Vervolgens zal er aandacht besteed worden aan de multidisciplinaire hulpverlening op ongekend gebied (cf. §2.3.2.2.). Tenslotte zal de inzet van het leger in het buitenland besproken worden (cf. §2.3.2.3.).



### 2.3.1. Etnische verschillen

De globalisering van de maatschappij treft ook de hulpverlening en dit zowel op nationaal als op internationaal vlak. Zo is de kans dat een nationaal hulpverlener een behoeftig persoon met een andere etnische achtergrond moet redden, reëel.

Het is evident dat deze kans veel groter is bij internationaal opererende (IO) hulpverleners. Wegens het internationaal karakter van hun operaties komen zij immers overwegend in contact met slachtoffers die een andere etnische achtergrond hebben.

IO hulpverleners zijn bovendien ook vaak genoopt samen te werken met organisaties en hulpverleners die etnisch anders geïnspireerd zijn. In bepaalde gevallen kunnen zij zelfs volledig afhankelijk worden van organisaties met een andere etnische achtergrond zoals op het vlak van bevoorrading of sturing wanneer de overheden van de getroffen gebieden vrij zelfstandig de hoofdcoördinatie verzorgen. (cf. §2.3.2.1.). (Farazmand, 2001, blz.739-740; Poncini, 2004, blz.15)

Etnische verschillen uit zich in verschillen aangaande taal, religie, geschiedenis of cultuur. In wat volgt, zal worden nagegaan in hoeverre dergelijke verschillen tussen de betrokken actoren bij hulpverleningsacties zullen leiden tot extra aandachtspunten inzake coördinatie en een invloed zullen hebben op de keuze van het coördinatiemechanisme (cf. §3.3.3.).

#### 2.3.1.1. Tussen hulpverlener en slachtoffer

Zoals in §2.2.2. reeds aangehaald, kan de samenwerking tussen personen uit organisaties die verschillen inzake gewoonten (zijnde rituelen, symbolen, verhalen en terminologie) leiden tot organisatieconflicten met coördinatieproblemen tot gevolg.

Hofstede e.a. (1990, blz.287&297) stelden met behulp van variantieanalyse vast dat de verschillen tussen werknemers met dezelfde nationaliteit maar uit verschillende organisaties kleiner is dan werknemers uit eenzelfde organisatie maar met een andere nationaliteit<sup>(18)</sup>. Anders gesteld kan men zeggen dat de nationale cultuur meer impact heeft op de houding of persoonlijkheid van het individu dan de cultuur van de organisatie waartoe men tot behoort.

Een verklaring werd gevonden in het feit dat de nationale cultuur mensen bepaalde *waarden* (perceptie over rechtvaardigheid, eerlijkheid, geluk) bijbrengt die reeds gevormd worden van bij hun geboorte en moeilijk aan te passen zijn vanaf het moment het kind de leeftijdsgrens van tien heeft bereikt. Engagement in organisaties daarentegen (jeugd-, sport- en cultuurverenigingen, job, et cetera) is tijdelijk en bovendien vooral waarneembaar vanaf de adolescentie. (Hofstede, 1990, blz.312; Hofstede, 1991, blz.209)

Uit voormelde bevindingen kan men dus afleiden dat de verschillen tussen personen afkomstig uit andere landen groter zijn dan de verschillen tussen personen afkomstig uit

---

<sup>(18)</sup> Gibson en Zellmer-Bruhn (2001, blz.277) bevestigden deze vaststelling door te veronderstellen dat de houding van mensen tot 50% verklaard kan worden aan de hand van hun nationaliteit.



hetzelfde land. Daar IOSCO's met dit fenomeen te maken hebben, is het voor hen noodzakelijk hiervoor een gepaste oplossing te vinden.

Een belangrijke bijdrage hiertoe werd geleverd door Geert Hofstede. Vertrekkend vanuit een theorie waarmee men de oorzaken inzake nationale cultuurverschillen kan aanduiden, kunnen landen een profiel worden aangemeten waarmee hulpverleners rekening moeten houden om hulpbehoevenden uit andere landen te benaderen. Hofstede (1980, blz.45-47) stelt dat men nationale culturen kan onderscheiden en vergelijken op basis van volgende vier factoren.

- *Individualisme versus collectivisme* waarbij individualisme verwijst naar het relatief groot belang van persoonlijke voordelen<sup>(19)</sup>.
- *Machtsafstand* dewelke groot is wanneer hiërarchische niveaus binnen organisaties eerbiedigd worden en bijvoorbeeld het bestaan van een klassenmaatschappij relatief weinig kritiek zou krijgen.
- *Onzekerheidsvermijding* hetwelk groot is wanneer de inwoners van een land risicoavers zijn en dus risico's wensen te vermijden.
- *Masculiniteit versus feminiteit* hetgeen aangeeft of de inwoners van een land relatief meer geïnteresseerd zijn in bepaalde thema's zoals materieel bezit en veiligheid (masculiniteit) dan wel sociale zekerheid (feminiteit).

Vergelijken we op basis van deze factoren de Chinese cultuur met de Amerikaanse dan stellen we vast dat beide culturen op veel vlakken verschillen. Chinezen zijn bijvoorbeeld *collectivistisch* ingesteld en zullen veel meer voldoening halen uit successen die de groep heeft behaald terwijl de Amerikanen meer de nadruk leggen op het individu, de persoonlijke rechten en de vrijheid van de mens. Ook wat betreft de *machtsafstand* zijn er verschillen waar te nemen en merken we dat deze in China duidelijk groter is dan in de VS. Zo zullen Chinezen bij het ontvangen van een business card deze zeer aandachtig lezen als teken van respect ten aanzien van de tegenpartij. Amerikanen hebben daarentegen de gewoonte om een business card na ontvangst onmiddellijk weg te stoppen zonder ze te lezen. (Nowak en Dong, 1997, blz.116-117)

Rekening houdend met de verschillen in nationale culturen zullen internationaal opererende organisaties voor de keuze worden geplaatst om hetzij de organisatie aan te passen aan de

---

<sup>(19)</sup> Hofstede (1991, blz.219) toonde een evenredig verband aan tussen welvarende en individualistische landen.

lokale gewoontes hetzij de lokale gewoontes af te stemmen op de organisatiecultuur. (Hofstede, 1980, blz.62-63)

In het kader van multiculturele internationale hulpverlening is het dan ook evident te kiezen voor de eerste optie: de hulpbehoevenden zijn immers nog vaak in shock waardoor een afstemming vanwege deze groep mensen moeilijk is. IOSCO's zullen zich dus moeten aanpassen aan de lokale omstandigheden, zoniet dreigt het gevaar dat hun missie moeilijk zal verlopen. Dit is geen onoverkomelijk probleem maar vereist wel bepaalde maatregelen en sluit het gebruik van bepaalde coördinatietechnieken uit. Dit alles zal verduidelijkt worden in §3.2.1.2. (Carter, 1991, blz.110; Farazmand, 2001, blz.737&740; Hofstede, 1991, blz.219)

#### 2.3.1.2. Tussen de aanwezige hulporganisaties

Ook etnische verschillen tussen de aanwezige IOSCO's worden erkend. (Farazmand, 2001, blz.738). Zo hebben bijvoorbeeld de Rode Halve Maanverenigingen (Midden-Oosten), de Rode Kruisverenigingen (christelijke landen) en de Evangelische bewegingen (VS) allen hetzelfde doel maar is hun aanpak gebaseerd op verschillende waarden en normen, wat leidt tot andere prioriteiten en verschillende werkwijzen. (Bui e.a., 2000, blz.431-432; Farazmand, 2001, blz.737-738; Quarantelli, 1996, blz.187). Naast deze ideologische verschillen stelt men overeenkomstig §2.3.1.1 ook nationaal-culturele verschillen tussen de IOSCO's vast.

Bovenstaande kenmerken gaven onder andere in Indonesië (2004) aanleiding tot problemen. Een kleine NGO vaccineerde na de tsunami aldaar een heel dorp en liet het bovendien na de VN hiervan op de hoogte te stellen. Ongeacht de NGO ervan uitging dat het juist reageerde, bemoeilijkt en vertraagde de alleenstaande actie de algemene coördinatie. Andere IOSCO's zijn van deze medische handelingen immers niet op de hoogte waardoor in het beste geval dubbel werk wordt verricht of, in het slechtste geval, het gevaar dreigt de hulpbehoevenden medicatie toe te dienen die compliceert met de toegediende vaccinaties. (Katoch, 2006, blz.165-166)

Zowel op organisatorisch vlak (cf. §2.3.2.1.) als op organisatiecultureel vlak dient er dus een afstemming te gebeuren om situaties zoals in Indonesië te vermijden en de hulpverlening vlot te laten verlopen. Hieraan wordt tegemoet gekomen door het United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) agentschap, een nationaal onafhankelijke en

algemeen erkende instantie van de VN<sup>(20)</sup>. Deze instantie houdt zich in de eerste plaats bezig met het coördineren van de internationaal aangeboden hulp maar tracht daarnaast ook bepaalde werkwijzen te uniformeren. Alhoewel het opstellen van internationaal uniforme procedures niet zo vanzelfsprekend is, is het toch een doeltreffend hulpmiddel om organisatieculturele confrontaties tot een minimum te herleiden. (UNDAC, 2000; Wagemans, 2007)

### 2.3.2. *Internationale operaties*

Bij internationale operaties van hulporganisaties dient bijzondere aandacht besteed te worden aan *organisatie* en *jurisdictie*. Op organisatorisch vlak moet men als multidisciplinaire hulporganisatie vooreerst rekening houden met het feit dat afspraken gemaakt moeten worden met andere aanwezige hulporganisaties. Daarnaast werkt men geografisch gezien op ongekend gebied, waardoor hulpverleners tijdens het uitvoeren van hun taak geconfronteerd worden met ongekende omgevingsfactoren zoals een extreem warm of koud klimaat, een bergachtig reliëf, een onstabiele politieke situatie, et cetera. (Bui e.a., 2000, blz.428)

Ook op juridisch vlak kan een andere locus operandi implicaties hebben voor de operaties. Dit zal, zoals in §2.3.2.3. zal blijken, vooral het geval zijn wanneer het leger deel uitmaakt van de IOSCO.

Het spreekt voor zich dat voormelde aandachtspunten de coördinatie van een IOSCO bemoeilijken. We gaan hierna dan ook verder in op deze problematiek.

#### 2.3.2.1. Hoofdcoördinatie

Bij een ramp valt in eerste instantie de coördinatie onder de bevoegdheid van de overheid van dat land zelf. Het getroffen land kan echter ten allen tijde de hulp inroepen<sup>(21)</sup> van de professionele agentschappen en medewerkers van de VN die – wegens de grote en dringende vraag aan noodhulp alsook het groot aanbod aan internationale bijstand – deze coördinerende taak met de getroffen natie tesamen zal uitvoeren. (Katoch, 2006, 154-156; OCHA, s.d.a;

---

<sup>(20)</sup> Volgens Wagemans (2007) bestaan er akkoorden tussen de VN en andere supranationale instanties (bv. EU) waarin overeengekomen is dat grootschalige rampen, binnen het territorium van de betreffende supranationale instanties, geregeld worden door hen zelf, al dan niet met de steun van de VN.

<sup>(21)</sup> Hierop bestaat één uitzondering. Wanneer de internationale gemeenschap bij monde van de VN de situatie evalueert als “failed state”, dan kan de noodhulp op gang getrokken worden zonder tussenkomst van de territoriale overheid. Een “failed state” scenario komt echter zelden voor en moet wijzen op een quasi non-functioneren van de plaatselijke overheid. (Wagemans, 2007)

OCHA, s.d.b) Dit neemt niet weg dat onderstaande aandachtspunten steeds in acht genomen moeten worden.

Vooreerst zijn getroffen naties statistisch gezien vaak ontwikkelingslanden die niet over de nodige expertise en infrastructuur beschikken om de noodhulp goed te coördineren en de aanwezige IOSCO's terdege te informeren. IOSCO's geraken daardoor moeilijk op elkaar afgestemd, onder meer inzake handelingen en gemeenschappelijk te gebruiken infrastructuur. Dit werd nog duidelijk geïllustreerd tijdens overstromingen in Mozambique (2000). Ondanks de aangeboden hulp van 49 landen en 30 NGO's, kon men daar niet vermijden dat 699 mensen het leven lieten. Nader onderzoek toonde aan dat een gebrek aan ervaring, een ondermaats openbaar beleid en een recente reorganisatie van de overheid aan de basis lagen van het hoge dodental. (Hofstede, 1991, blz.219-220; Katoch, 2006, blz.156; Moore, Eng en Daniel, 2003, blz.305&313-314)

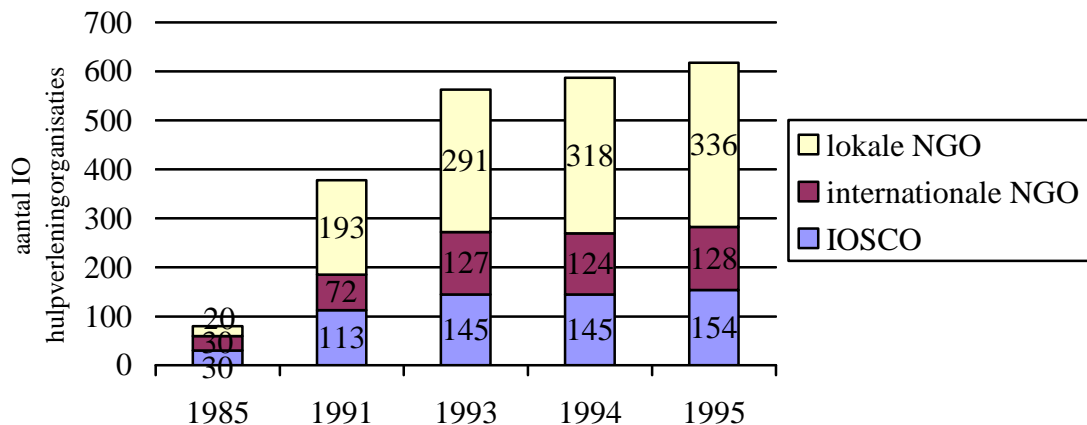
Hoewel de VN, zoals vermeld, hulp kan bieden om problemen aangaande infrastructuur en expertise te ondervangen, mag men dit geenszins overschatten. De VN werkt immers enkel ondersteunend en adviserend en vaardigt geen bevelen uit; niet ten aanzien van NGO's noch ten aanzien van de plaatselijke overheid. Daarenboven is de VN geen homogene organisatie en bestaat ze uit verschillende agentschappen die een vrij grote onafhankelijkheid genieten en allen op hetzelfde bestuursniveau (cf. §2.2.1.1.) staan. Dit alles vertraagt het nemen van beslissingen met alle gevolgen van dien voor de organisatie van de aanwezige IOSCO's. (Stephenson, 2006, blz.43-45)

Een ander aandachtspunt betreft de spectaculaire toename van het aantal hulporganisaties tijdens de laatste twee decennia. Zoals blijkt uit Grafiek 2.1. op blz.52, is dit vooral te wijten aan de lokale NGO's die sinds de jaren '90 op grote schaal ingezet werden. Maar ook het aantal IOSCO's vervijfvoudigde gedurende de periode 1985-1995. In totaal steeg het aantal betrokken IO hulporganisaties met factor zeven wat de coördinatie niet vereenvoudigde. (Gijs, 2006a; Hilhorst, 2005, blz.360)

Nochtans was het kwantitatieve aspect niet het grootste probleem. Uit Grafiek 2.1. kunnen we immers afleiden dat verschillende *soorten* IO hulporganisaties betrokken partij werden. Naast IOSCO's werden op het terrein zowel lokale en internationale NGO's opgemerkt (cf. Grafiek 2.1., blz.52) tot zelfs private ondernemingen toe (Quarantelli, 1997, blz.48). Hoewel al deze

hulporganisaties finaal hetzelfde doel als dat van de IOSCO (cf. §1.4.2.1.) voor ogen hebben, verschillen ze alsnog op het vlak van aanpak, principes<sup>(22)</sup> en methodes (cf. §2.3.2.2.) en het zijn nu net deze verschillen die een vlotte hoofdcoördinatie in de weg staan. (Bui e.a., 2000, blz.430; de Mul, 2002, blz.335; Stephenson, 2006, blz.43)

Grafiek 2.1.: Aantal IO hulporganisaties (inclusief IOSCO's) van 1983 tot 1995



Bron: UNHCR-EPAU, 1997, *Review of UNHCR Implementation Arrangements and Implementing Partner Selection Procedures*, s.l.

### 2.3.2.2. Ontplooiing in ongekend gebied

Wanneer een IOSCO verantwoordelijk wordt over een bepaalde sector in het getroffen gebied, is er nood aan voldoende en accurate informatie over onder meer de geografische en klimatologische omstandigheden, de veiligheid, de aanwezige en de op te leveren infrastructuur, et cetera. Deze informatie wordt in normale omstandigheden via de lokale overheid en de VN verkregen (cf. §2.3.2.1.), doch zal niet altijd gecommuniceerd worden noch volledig zijn. (Zhang, Zhou en Nunamaker, 2002, blz.372)

De IOSCO's proberen dit probleem te ondervangen door onderling informatie uit te wisselen. Deze coöperatie vereist echter uniforme standaarden wat betreft informatie-uitwisseling, gebruikte taal en communicatie. Hierbij moeten evenwel afspraken gemaakt worden omtrent de technologie en de procedures<sup>(23)</sup>, wat niet in de hand wordt gewerkt door de verschillende

<sup>(22)</sup> Een IOSCO maakt bijvoorbeeld meermaals expliciet gebruik van het leger terwijl een NGO een volledige neutraliteit wenst te bewaren.

<sup>(23)</sup> Zo is de communicatie tussen de betrokkenen vaak een teer punt. Het leger zal bij communicatie vaak de hiërarchische structuur respecteren terwijl zuivere humanitaire organisaties zulke formele hiërarchie niet kennen. (Bui e.a., 2000, blz.430-431)

soorten IOSCO's (cf. §2.3.2.1.). (Bui e.a., 2000, blz.430-431; Zhang, Zou en Nunamaker, 2002, blz.374)

Bovendien doet deze verscheidenheid vragen rijzen omtrent de betrouwbaarheid van informatie en communicatie. In de veronderstelling dat men een algemeen aanvaard forum kan creëren om informatie uit te wisselen, bestaat er dan geen gevaar dat informatie eenzijdig, gedateerd of onvolledig is? (Wagemans, 2007; Zhang, Zhou en Nunamaker, 2002, blz.371) Miller (1999, blz.188-189) stelde daarom voor om de krijgsmacht, en meer specifiek de militaire inlichtingendienst, in te schakelen. Actieve medewerking van de krijgsmacht wordt echter gecontesteerd en geenszins overal aanvaard, wat blijkt uit volgende paragraaf.

#### 2.3.2.3. De rol van het leger

Ook het leger kan deel uitmaken van een IOSCO. Terwijl in de Westerse wereld, wat betreft nationale rampen (cf. §1.4.), de inzet van het leger (Ministerie van Defensie) reeds ingeburgerd en zelfs wettelijk bepaald is, kan de inzet van militairen bij humanitaire opdrachten in het buitenland aanleiding geven tot problemen. (Carlson, Arbuthnot en Berghuijs, 24 april 2007; Lust e.a., 2006, blz.34)

Vooreerst wenst niet elke IOSCO te rekenen op de steun van militairen. "Humanitaire hulpverleners associëren de inzet van militairen immers vaak met conflictueuze situaties en partijdigheid" (Katoch, 2006, 157-158) terwijl zuiver humanitaire IOSCO's neutraliteit en onpartijdigheid onderschrijven. Niettegenstaande hun aversie tegen de steun van militairen worden hulporganisaties vaak gedwongen tot samenwerking met het leger en dit ingevolge overvallen op humanitaire konvoien, kidnapping van hulpverleners, aanvoer van logistieke hulpmiddelen en expertise. Deze ongewilde maar veelal noodzakelijke samenwerking, in combinatie met een sterk verschillende organisatiecultuur (cf. §2.2.2.), vereist echter extra maatregelen op het vlak van coördinatie. (AzG, 6 april 2007; Conason, 1998, blz.101; Miller, 1999, blz.187; Pettit en Beresford, 2005, blz.320-326; Waugh en Streib, 2006, blz.138)

Ten tweede kan de inzet van vreemde legereenheden ook vragen oproepen wat betreft de soevereiniteit van het getroffen land. Conform de Oslo Richtlijnen (die onder andere de inzet regelt van de strijdkrachten tijdens rampen) mag men enkel in uiterste nood gebruik maken van militairen en dit op vraag van de VN, weliswaar met de toestemming van de overheid van het getroffen land. Indien strijdkrachten worden ingezet, moeten deze zich – conform de Oslo

Richtlijnen – houden aan afspraken omtrent wapendracht, te dragen uniformen en inhoud van de humanitaire missie. (UN, 1994, blz.50; UN, 2006, blz.2-9)

Men kan zich echter kritisch de vraag stellen in welke mate de overheid van een getroffen land alsook de VN, controle macht heeft over de keuze en de condities van de inzet van het leger. Zo werden er volgens Pettit en Beresford (2005, blz.315) militairen ingezet bij de treinramp in Noord-Korea (2004), hoewel de Noord-Koreaanse overheid – wegens haar isolationistisch buitenlands beleid – dit strikt had verboden. De Oslo Richtlijnen werden aldaar geschonden wat de zwakheid van de niet-bindende Richtlijnen etaleerde.

#### 2.4. Besluit

De eigenschappen van een IOSCO veronderstellen in het bijzonder potentiële knelpunten (“coördinatieaandachtspunten”) inzake de *coördinatie*. In dit hoofdstuk werd deze hypothese bevestigd en stelden we vast dat niet minder dan 14 coördinatieaandachtspunten bepaald kunnen worden die op hun beurt initieel ingedeeld kunnen worden in *interne* en *externe* coördinatieaandachtspunten. Daarbij werd opgemerkt dat de interne coördinatieaandachtspunten een gevolg zijn van de “complexere” structuur van de IOSCO en de externe aandachtspunten voortspruiten uit de extraterritoriale locus operandi.

Tevens werd aandacht besteed aan de verdere opdeling van de interne coördinatieaandachtspunten, met name de *institutionele coördinatieaandachtspunten* enerzijds en de *organisatiecultuurgebonden* coördinatieaandachtspunten anderzijds.

Het hoofdstuk werd tenslotte afgesloten met een bespreking van de externe coördinatieaandachtspunten, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen potentiële knelpunten ingevolge *etnische verschillen* enerzijds en potentiële knelpunten eigen aan *internationale operaties* anderzijds.

### HOOFDSTUK 3: COÖRDINATIEMECHANISMEN EN ORGANISATIECONFIGURATIES BIJ INTERNATIONAAL OPERERENDE SNELLE CRISISINTERVENTIEORGANISATIES

#### 3.1. Inleiding

Het verwaarlozen van de interne en externe coördinatiaandachtspunten die in vorig hoofdstuk werden besproken, resulteren vaak in ondermaatse prestaties van IOSCO's. Hoewel andere oorzaken niet uit te sluiten zijn (bv. gebrek aan expertise), lijken experts het erover eens dat de coördinatie – al dan niet voortvloeiend uit een matige communicatie – aan de basis ligt van deze problematiek. Bijgevolg komt het er op neer oplossingen aan te reiken om de coördinatie te verbeteren of, anders gesteld, te streven naar de bepaling van optimale coördinatiemechanismen. (Paulus, 2006; Wagemans, 2007; Waxman, Guest en Atkinson, 2006, blz.76-77)

Een coördinatiemechanisme is een welbepaalde techniek om de coördinatie tussen verschillende diensten, departementen of organisaties te regelen. (§1.3.3.2.A.) In Tabel 3.1. op blz.56 worden de zes courantste technieken gedefinieerd en verduidelijkt met voorbeelden. Met betrekking tot de keuze aangaande het coördinatiemechanisme, toonden we in §1.3.3.2.A. reeds aan dat men bijvoorbeeld bij generiek complexe en instabiele omgevingen, *interdepartementeel overleg* of *liaisonmanagers* zou moeten verkiezen boven *directe supervisie* of *regels en procedures*.

Maar elke situatie is “uniek” en daardoor vereist de keuze inzake coördinatiemechanisme een completere en gedetailleerdere evaluatie. In §3.2. en §3.3. wordt deze evaluatie op IOSCO's toegepast en worden er optimale interne en externe coördinatiemechanismen voorgesteld voor de respectievelijke coördinatiaandachtspunten uit §2.2. en §2.3.

Doch zal het formuleren van een passend coördinatiemechanisme voor de coördinatiaandachtspunten uit §2. niet voldoende zijn en zullen ook de andere organisatiestructuurparameters – in de mate van het mogelijke – afgestemd moeten worden om de coördinatiaandachtspunten op te lossen. Zo zal in het kader van multidisciplinaire hulpverlening blijken dat juiste keuzes maken in verband met *macht & gezag* noodzakelijk is. (Carlson, Arbuthnot en Berghuijs, 2007; Quarantelli, 1997, blz.48)

Macht & gezag werd in §1.3.3.2.A. gedefinieerd als respectievelijk “de positie die een werknemer [in de organisatie] heeft tengevolge van het gezag dat hij of zij bekleedt” (Robbins



en Coulter, 2003, blz.251) en “het recht van de manager om ondergeschikten te vertellen wat ze moeten doen”. (ibid, blz.459) Dit uit zich in verschillende soorten macht waaronder expertisemacht en legitieme macht die voor crisisgerelateerde vraagstukken relevant zijn. Nochtans is de machtspositie van elk organisatielid ook afhankelijk van niet-persoonsgebonden kwesties zoals de mate van “(de)centralisatie” binnen de organisatie. De invloed van *macht & gezag* in het algemeen en *(de)centralisatie* in het bijzonder wordt in §3.4. verder geanalyseerd.

**Tabel 3.1.:** De verschillende coördinatiemechanismen

Coördinatiemechanisme	Definitie	Voorbeeld
Wederzijdse aanpassingen	Verschillende departementen op elkaar afstellen d.m.v. informele afspraken en overeenkomsten	Afspraken via e-mail, fax of per telefoon
Regels en procedures	Het expliciet neerschrijven van “the way we do things here” in een intern document	Interne reglementen, handleidingen
Directe supervisie	Hiërarchisch hoger geplaatsten geven orders aan ondergeschikten	Marsorders in het leger
Departementoverschrijdende functie / liaisonmanager	Organisatieleden die op een formele wijze de taken tussen de verschillende departementen trachten te assimileren, doch <u>niet</u> kunnen afdwingen.	Graadcoördinator in het onderwijs
Task force	De departementshoofden van de organisatie trachten zo spoedig mogelijk de moeilijkheden inzake afstemming op te lossen	Crisiscentrum FOD Binnenlandse Zaken
Buffers	Systeem waarbij men coördinatieproblemen voorkomt d.m.v. het aanhouden van voldoende voorraden	Productielijnen in een autoassemblagefabriek

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco, blz. 217-222; §1.3.3.2.A.

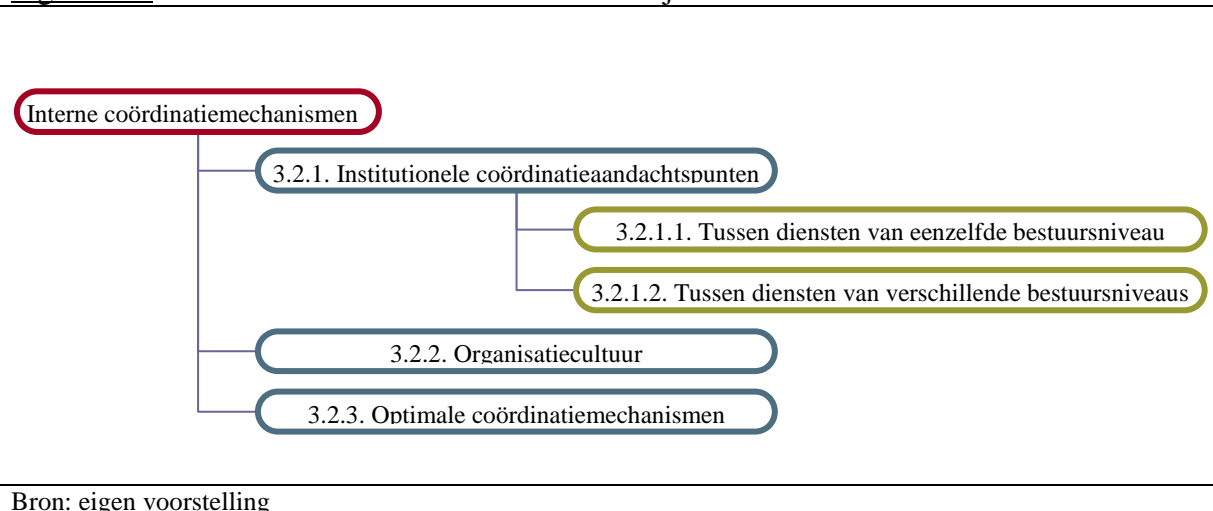
In §3.5. tenslotte worden alle vaststellingen uit voorgaande paragrafen samengevat. Het zal de lezer in staat stellen een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen vier en vijf uit de inleiding zodat hij finaal aanbevelingen kan maken die relevant zijn voor IOSCO's.

### 3.2. Interne coördinatiemechanismen

*Interne* coördinatiemechanismen hebben – naar analogie met interne coördinatieaandachtspunten – betrekking op de coördinatie *binnenin* de IOSCO. Dit betekent dat interne coördinatiemechanismen een optimale multidisciplinaire werking zullen toelaten op voorwaarde dat men niet geconfronteerd wordt met coördinatieaandachtspunten waarop men zelf geen grip op heeft (zijnde de *externe* coördinatieaandachtspunten).

Zoals weergegeven in Figuur 3.1. zullen we in eerste instantie de institutionele coördinatieaandachtspunten bespreken (cf. §2.2.1.) en vervolgens oplossingen aanreiken met betrekking tot de verschillen in organisatiecultuur. (cf. §3.2.2.) Naar analogie met hoofdstuk 2 zullen we bij de bespreking van de *institutionele coördinatieaandachtspunten* dieper ingaan op de coördinatieaandachtspunten *tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau* (cf. §2.2.1.1.) en *tussen diensten van verschillende bestuursniveaus*. (cf. §3.2.1.2.) Rekening houdend met voormelde coördinatieaandachtspunten zal de paragraaf worden afgesloten met het bepalen van het meeste gepaste coördinatiemechanisme. (cf. §3.2.3.)

Figuur 3.1.: De interne coördinatiemechanismen bij IOSCO's



#### 3.2.1. *Institutionele coördinatieaandachtspunten*

Multidisciplinaire rampenbestrijding in België wordt wegens de mix aan interdepartementele (cf. §2.2.1.1.) en interbestuurlijke (cf. §2.2.1.2.) organen geconfronteerd met een moeizame coördinatie. Om dit probleem in de toekomst te voorkomen, worden hierna een reeks voorstellen gedaan, waarvan sommige reeds bij wet van kracht zijn.

### 3.2.1.1. Tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau

Een eerste aandachtspunt dat in §2.2.1.1. wordt aangekaart, is het afstemmen van de verschillende (disciplinaire) werkwijzen. Een grote calamiteit vereist immers samenwerking tussen reddingsdiensten (brandweer, Civiele Bescherming), medische en logistieke diensten (Defensie, Civiele Bescherming) en impliceert daardoor de betrokkenheid van meerdere overheidsdepartementen vereist. (Petak, 1985, blz.3; Tabel 2.1., blz.39)

Hoewel een ramp uitnodigt tot een intensieve samenwerking tussen alle betrokken disciplines en/of departementen, is de coördinatie op basis van een superieur orgaan niet mogelijk. De betrokken en bevoegde overheidsdepartementen (of FOD's voor België, cf. Tabel 2.1., blz.39) staan immers allen op hetzelfde bestuursniveau waardoor men ook onder de disciplines geen hiërarchie kan vinden. Coördinatie op basis van consensus dringt zich dan ook op.

In de VS heeft men deze consensusstrategie vorm gegeven via interdepartementele (en tevens intergouvernementele) task forces. Sinds 1983 stelt het FEMA aldaar multidisciplinaire teams samen die bestaan uit rampen-experts afkomstig van verschillende disciplines. Hun mandaat is echter enkel adviserend. (Rubin en Barbee, 1985, blz.59)

Ook in België past men terzake de consensusstrategie toe en werkt men met multidisciplinaire teams, die per definitie (cf. Tabel 2.1., blz.39) interdepartementeel zijn. Meer specifiek stelt de wetgever de volgende principes voor (Carter, 1991, blz.127-143; Lust e.a., 2006, blz.51; Rombout, 2001, blz.IB1-3; Waugh en Streib, 2006, blz.135; BIJLAGE I):

- Afhankelijk van de impact en complexiteit van de ramp worden er twee coördinatiecentra opgericht. Het eerste coördinatiecentra wordt daarbij ontplooid in de onmiddellijke nabijheid van de calamiteit en krijgt de roepnaam “CP-OPS”, wat staat voor “CommandoPost OPERaties”, het tweede komt op een zekere afstand van de bron van moeilijkheden, en krijgt de naam “CoördinatieComité”, kortweg “CC”.
- De CP-OPS heeft als taak de operationele rampenbestrijding te coördineren. Hiermee doelt men op het nemen van beslissingen die de oorzaak van de ramp rechtstreeks bestrijden enerzijds en de gevolgen van de ramp voor mens en milieu tracht te minimaliseren anderzijds. Daarnaast heeft de CP-OPS ook een communicatiefunctie die erin bestaat de operationele handelingen van de verschillende disciplines op het terrein aan elkaar mee te delen en het CC te informeren over de stand van zaken. In feite is de CP-OPS als het ware een liaisondepartement voor de CC.

- Het CC is in tegenstelling tot de CP-OPS een beleidsorgaan. Het houdt zich niet bezig met het geven van gedetailleerde operationele opdrachten maar beperkt zich – indien noodzakelijk - tot het definiëren van richtlijnen omtrent de rampenbestrijding. Dit omvat het formuleren van niet-operationele orders zoals een evacuatie of het opzetten van een informatiecampagne en -centrum voor betrokken burgers.
- Zowel de CP-OPS als het CC worden voornamelijk bemand door de verantwoordelijken van de aanwezige disciplines, waarbij echter de functie van disciplineverantwoordelijke in de CP-OPS en het CC niet door dezelfde persoon uitgeoefend mag worden<sup>(24)</sup>. Het CC kan eventueel wel aangevuld worden met experts van betrokken instanties zoals de elektriciteitsmaatschappij, de gasmaatschappij et cetera.
- Het CC wordt voorgezeten door de politieke beleidsverantwoordelijke van het getroffen gebied. Op gemeentelijk vlak (CC-GEM) is dat de burgemeester, op provinciaal vlak (CC-PROV) is dat de gouverneur en op nationaal vlak (CC-FED) is dat de betrokken minister. (cf. infra) Zij worden in de regel bijgestaan door ambtenaren.

Het verplicht (bij wet bepaald) ontplooiën van dergelijke structuren heeft als voordeel dat men binnen België een erkende en gekende standaardstructuur heeft wat betreft het bestrijden van grote calamiteiten. Elke disciplineverantwoordelijke (in de CP-OPS en het CC) is vertrouwd met deze manier van coördineren, ongeacht de soort en de plaats van de calamiteit. Een ander voordeel is dat men via deze werkwijze de vereiste “consensuscoördinatie” tegemoetkomt. Doordat al de disciplineverantwoordelijken fysiek samenzitten, kan men informatie uitwisselen en elkaars taken goed afstemmen. (Haex, 2007)

Het tweede aandachtspunt dat in §2.2.1.1. werd aangehaald is de kritische en soms zelfs weigerachtige ingesteldheid van de disciplineverantwoordelijken om multidisciplinair (of interdepartementeel) samen te werken<sup>(25)</sup>. Het machtsconflict dat daardoor ontstaat kan wat betreft de CP-OPS – binnen het kader dat hierboven werd geschetst – de jure<sup>(26)</sup> opgelost

---

<sup>(24)</sup> Deze stelling wordt verondersteld waar te zijn. De literatuur vermeldt immers enkel voor discipline 1 – Hulpoperaties dat de functie van verantwoordelijke binnen de CP-OPS en het CC niet door dezelfde persoon mag worden uitgeoefend. (Rombout, 2001, blz.IB3/13-20; Bijlage I)

<sup>(25)</sup> Dit kan onder meer het gevolg zijn van ongelijke (expertise)machtsverhoudingen (cf. §3.4.1.2.) tussen de betrokkenen.

<sup>(26)</sup> Hoewel het bevoegde CC, ingeval van patstellingen, de CP-OPS kan terechtwijzen, bestaat het vermoeden dat multidisciplinaire conflicten binnen de CP-OPS een weerslag zullen hebben op het bevoegde CC. De loyaliteit tussen de verantwoordelijken van dezelfde discipline mag immers niet onderschat worden.

worden via tussenkomst van het bevoegde CC. Een machtsconflict binnen het CC zelf vereist echter bijkomende maatregelen. (Lust e.a., 2006, blz.54; Van Immerseel, 2007)

Een eerste stap in de goede richting werd gezet met het publiceren van het KB betreffende de nood- en interventieplannen van 16 februari 2006. Hierbij stelt de wetgever expliciet “dat de bevoegde overheid [het CC] aan een leidinggevende van een andere discipline het voorzitterschap van de CP-OPS kan toewijzen.” (cf. BIJLAGE I) Dit geeft de mogelijkheid om de eindverantwoordelijke te laten roteren tussen de verschillende disciplines wat de kans op scheefgetrokken machtsverhoudingen onder de disciplineverantwoordelijken (en de noodzaak om als CC in te grijpen, wat te vermijden is) aanzienlijk verkleint. Zo wordt bijvoorbeeld de expertisemacht (cf. §3.4.1.2.) om een CP-OPS uit te baten stelselmatig gedeeld tussen meerdere disciplineverantwoordelijken. Het biedt het crisisbeleidsteam ook de wettelijke mogelijkheid om de crisismanager te recruteren uit de discipline die de meeste affiniteit heeft met het type crisis. (bv. discipline 2 bij vogelpest of mond-en-klauwzeer) (Haex, 2007)

Voorgaande maatregel is echter preventief van aard en biedt geen oplossing wanneer men tijdens een ramp met bevoegdheidsconflicten of patstellingen geconfronteerd wordt. Volgens Van Immerseel (2007) kan een conflict van die aard in dat geval enkel opgelost worden via de techniek van opschaling<sup>(27)</sup>. Hierbij gaat het commando en de coördinatiebevoegdheid over naar de provincie of – indien men reeds in de provinciale fase zit – naar de federale overheid. Via een andere voorzitter (bv. gouverneur, minister) en andere disciplineverantwoordelijken<sup>(28)</sup> van het beleidsorgaan (CC) tracht men de eerdergestelde patstelling dan op te lossen.

Een billijke oplossing, ware het niet dat men patstellingen op het hoogste niveau (CC-FED) niet op deze manier kan oplossen omdat men geen superieur orgaan meer heeft. Het is immers zo dat in de regel de Minister van Binnenlandse Zaken (of zijn adjunct) de crisis leidt. Hiervan wordt echter afgestapt wanneer blijkt dat een andere FOD over meer kennis terzake

---

<sup>(27)</sup> Opschaling bij rampen houdt in dat de coördinatie bij rampen die meerdere gemeenten treft, overgaat van het gemeentelijk coördinatiecomité (CC-GEM) naar het provinciaal coördinatiecomité (CC-PROV). Analoog zal de rampencoördinatie gebeuren door het Federaal Crisiscentrum (CC-FED) wanneer blijkt dat meerdere provincies betrokken zijn. (Lust e.a., 2006, blz.30-39)

<sup>(28)</sup> Voor CC-PROV zou discipline 1 vertegenwoordigd worden door de *brandweerofficier* met de hoogste graad, discipline 2 door de *provinciale gezondheidsinspecteur*, discipline 3 door de *DIRecteur-COördinator (DIRCO)* van het getroffen arrondissement en discipline 4 door de *provinciecommandant* van de Krijgsmacht. (Haex, 2007)

beschikt. (bv. FOD Volksgezondheid bij een voedselcrisis) Normaliter stuit zulke “machtsoverdracht” op weinig problemen en wordt deze met consensus bereikt maar bij onenigheid lijkt men opnieuw tot een patstelling te komen waarbij geen kant-en-klare oplossing voor handen is (Lust e.a., 2006, blz.54). Volgens Haex (2007) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken dan het laatste woord, al worden zulke situaties in de praktijk ten allen tijde vermeden en tracht men steeds de consensustechniek toe te passen.

### 3.2.1.2. Tussen diensten van verschillende bestuursniveaus

Reeds in §2.2.1.2. werd geopperd dat de coördinatie-inspanningen geïntensifieerd moeten worden wanneer meerdere bestuursniveaus bij de besluitvorming betrokken zijn. De mate van inspanning is daarbij afhankelijk van de machtsverhoudingen tussen de nationale overheid en de sub-nationale overheden. Refererend naar §2.2.1.2 weten we dat unitaire landen de beslissingen van sub-nationale overheden kunnen vernietigen terwijl dit gedeeltelijk of zelfs niet mogelijk is bij federale landen.

Zo hebben in het federale land België de Gemeenschaps- en Gewestdecreten dezelfde kracht als een nationale (hier: federale) wet met als gevolg dat de federale overheid de beslissingen van de regio's niet ongedaan kan maken. Dit betekent dat de rechten van de regio's niet geschonden worden bij een communautair twistpunt, maar dat er veel tijd verloren gaat om een akkoord terzake af te sluiten. Aangezien dit niet verenigbaar is met de eigenschappen van crises en rampen, dringt een oplossing zich op. (Peters, 1998, blz.304)

Zo stellen Goossens (1994, blz.35) en Van Immerseel (2007) dat de Belgische federale overheid bij een “acuut<sup>(29)</sup> gevaar” voor mens, milieu en infrastructuur de *feitelijke* en *volledige* macht hebben om alle mogelijk aanwendbare handelingen te stellen die nodig zijn om een acuut gevaar te elimineren. Net zoals dat het geval is in de VS, treedt de federale overheid dan in feite op als superieure macht. (Waugh en Streib, 2006, blz.136) De consensuscoördinatiestrategie die men interdepartementeel (cf. §3.2.1.1.) ten allen tijde wenst toe te passen, wordt in voorkomend geval bij samenwerking tussen departementen van verschillende bestuursniveaus dus expliciet verlaten en vervangen door een hiërarchisch model van leidinggeven.

---

<sup>(29)</sup> Haex (2007) bevestigde de gelijkheid tussen de term “acuut gevaar” en “een gecoördineerd en noodzakelijk optreden van de interventie-, hulp- en controlediensten” (Lust e.a., 2006, blz.27)

Deze coördinatiestrategie kan echter niet worden toegepast bij driehoeksonderhandelingen tussen sub-nationale overheden, nationale overheid en supranationale instellingen. Het is immers zo dat Europese en internationale richtlijnen omtrent crisisbeheersing – als ze al bindend zijn – meestal *preventief* van aard zijn en dus niet gericht zijn op de fase van “acuut gevaar”<sup>(30)</sup>. Bijgevolg zal men bij een gebrek aan “acuut gevaar” verplicht zijn terug te vallen op de grondwettelijke rechten van de regio’s waardoor afspraken aangaande intergouvernementele bevoegdheden per consensus vastgelegd moeten worden. (Cornall, 2005, blz.28)

Bursens en Helsen (2003, blz.8-25) en Opeskin (2001, blz.132) stellen in zulke situatie voor om een interfederaal comité op te richten, waarin zowel de regionale overheden als de federale overheid vertegenwoordigd zijn. Internationale instellingen zullen enerzijds dit comité erkennen omdat er personen in zetelen die de federale overheid vertegenwoordigen terwijl anderzijds de regionale overheden hun rechten kunnen verdedigen via hun afgevaardigden. Voorbeeld terzake bij rampenmanagement is de Sevesoproblematiek (cf. §2.2.1.2.) waarbij een interfederaal comité (met daarin functionarissen van de betrokken FOD’s en het/de betrokken Gewest/Gemeenschap) een gemeenschappelijke visie bepaalt vooraleer met internationale organisaties te praten. (BIJLAGE II)

Niettegenstaande in het Belgisch federaal systeem de regionale en federale overheid tesamen het hoogste gouvernementele orgaan vormen, leidt ook de betrokkenheid van de provinciale en communale overheden tot een coördinatieaandachtspunt. Dit is een rechtstreeks gevolg van de bizarre rampenwet die de laagste overheden expliciet het recht verlenen om, binnen bepaalde marges, de investeringen en procedures met betrekking tot rampenbestrijding zelf te kiezen. (Mushkatel en Weschler, 1985, blz.51-52)

Men kan dus stellen dat op het vlak van rampenbestrijding, de provinciale wetten en de federale wetten/regionale decreten respectievelijk de gemeentewetten en de provinciale wetten residuair aanvullen waardoor rampenbestrijding per gemeente verschilt. (Lust e.a., 2006, blz.51-52) Het hoeft dan ook geen betoog dat deze waaier aan verschillen van rechtswege, de coördinatie in de praktijk zal bemoeilijken. (Waugh en Streib, 2006, blz.132)

---

<sup>(30)</sup> Wanneer er wel een acuut gevaar is en de raadgevingen curatief van aard zijn, zit men in een andere situatie. Supranationale organisaties treden dan immers op als hoofdcoördinator voor de rampenbeheersing. Deze materie wordt besproken in §3.3.2.1.

Een eerste mogelijkheid om dit probleem te ondervangen is de wetgeving te wijzigen naar het voorbeeld van de organisatie van de Civiele Veiligheid waarbij de gemeente- en provinciewetten<sup>(31)</sup> respectievelijk de provincie- en federale wetten/regionale decreten aanvullen. (Lust e.a., 2006, blz.51). Dit lijkt ons op korte termijn echter moeilijk omzetbaar in de praktijk. Op deze manier zouden immers alle gemeenten verplicht worden om een minimum aan maatregelen inzake crisisbeheersing te nemen zodat – naar analogie met de VS – bepaalde normen over het ganse land gehaald zouden kunnen worden. (Waugh en Streib, 2006, blz.132) Landelijke gemeenten zouden in dit geval verplicht worden hetzelfde budget te spenderen aan crisisbeheersing dan de grootsteden.

Een tweede oplossing bestaat erin grootschalige inzetoefeningen te organiseren waarbij de verschillende disciplines op operationeel en op beleidsmatig niveau ingezet worden. Op deze manier leert men elkaars procedures kennen waardoor de provinciale en federale overheid de gemeentelijke inspanningen in kaart kan brengen. Bij echte calamiteiten kan de “verkenningfase” (wie doet wat) dan alvast terdege ingekort worden.

Voorbeeld hiervan zijn de gesimuleerde calamiteiten in de Antwerpse haven waarbij telkens de samenwerking tussen de bevoegde instanties (o.a. brandweer) van de provincies Oost-Vlaanderen en Antwerpen getest wordt alsook de inzetoefeningen aan de grens met Nederland. Bij laatstgenoemde stelde men bij een recente rampenoefening met een hogesnelheidstrein bijvoorbeeld vast dat de gebruikte terminologie nog op elkaar afgestemd moet worden. (Paulus, s.d.; Verheijen, 2006)

### 3.2.2. *Organisatiecultuur*

Niettegenstaande de inspanningen van de overheid om multidisciplinaire hulpverlening met een aangepaste wetgeving (cf. §2.2.1.) te ondersteunen, zijn coördinatie- en tevens communicatieproblemen nog steeds mogelijk door het ontbreken van een (gemeenschappelijke) multidisciplinaire *organisatiecultuur*. (Horii, Jin en Levitt, 2004, blz.307-308)

---

<sup>(31)</sup> Volgens Haex (2007) bestaan er wel *provinciale veiligheidszellen*. Dit zijn provinciale overlegorganen waarbij niet-bindende procedures worden afgesproken bij intergemeentelijke calamiteiten. Ze zijn echter niet-bindend, mede doordat de wet het anders voorschrijft. Voorbeeld terzake is de waterbedeling tijdens files op de autosnelwegen. Ongeacht het grondgebied waar het fileleed zich voordoet, zal niet de brandweer maar wel de civiele bescherming deze taak op zich nemen.



Deze lacune zorgt er immers voor dat hulpverleners terugvallen op gewoonten (cf. §2.2.2.), eigen aan hun discipline, die vaak niet stroken met de uniforme multidisciplinaire samenwerking- en coördinatieprocedures (cf. §2.2.1.). Het gros van de hulpverleners voert immers de taken uit zoals die hen worden opgedragen *binnen* de rituelen en werkwijzen die in hun discipline gelden. (Farazmand, 2001, blz.152-154&746; Hofstede e.a., 1990, blz.313)

De beste manier om dit evenwel op te lossen is multidisciplinaire inzetoefeningen op grote schaal te organiseren. Deze inzetoefeningen laten hulpverleners immers toe, om over de disciplines heen, elkaars gewoonten zoals methoden, procedures en terminologie te leren kennen. (cf. §3.2.1.2.) Bovendien lijkt het aannemelijk dat bij een oefening, waarbij de factor “stress” in veel mindere mate aanwezig is, meer mensen openstaan om ook nog andere invalshoeken van de hulpverlening te gaan verkennen. (Miller, 1999, blz.196; Waugh en Streib, 2006, blz.132)

Het zal echter niet uitsluiten dat bepaalde individuen steeds afkerig zullen blijven ten aanzien van de – voor hen – alternatieve manier van hulpverlening. Onwetendheid zal hier plaats ruimen voor vijandigheid en de kans dat men elkaar expliciet gaan tegenwerken is reëel. (cf. §2.2.2.) Een mentaliteit als deze zal bijgevolg ook andere inspanningen vereisen.

Volgens Fine (1995, blz.163-190) is het mogelijk de verschillende disciplines vertrouwd te maken met een “open communicatiecultuur”. Dit houdt in dat men duidelijke communicatie moet onderhouden, ook buiten rampsituaties. Miller (1999, blz.196) en Carlson, Arbuthnot en Berghuijs (24 april 2007) stellen in dat opzicht het gebruik van *ethische gedragscodes* en *informele ontmoetingsmomenten* na het “werk” voor. Het eerste verkleint de kans dat nieuwelingen bevangen geraken door de vooroordelen van meer ervaren collega’s omdat hun eerste contact met de multidisciplinaire hulpverlening gebeurt door middel van onderricht; het tweede maakt het mogelijk het onderling vertrouwen te bevorderen en het gedrag van dissidenten te bestrijden. Volgens Waugh en Streib (2006, blz.136-137) kunnen alle organisatieleden, ongeacht hun graad of functie, op deze manier immers ongedwongen hun ideeën en verzuchtingen uitwisselen zonder dat dit onmiddellijk gevolgen heeft voor het bestrijden van de calamiteit. Ook Haex (2007) erkende voormeld probleem en bevestigde dat men op nationaal niveau alvast zulk gedrag tracht te vermijden met een mix van multidisciplinaire oefeningen en studiedagen.

### 3.2.3. Optimale coördinatiemechanismen

Vooreerst kan worden vastgesteld dat met betrekking tot de interne coördinatie er geen allesomvattend coördinatiemechanisme voorhanden is. Hiermee is de interne coördinatie van een IOSCO echter geen uitzondering want “organisaties combineren verschillende soorten coördinatiemechanismen naargelang de werkeenheid. Dit neemt echter niet weg dat een dominant mechanisme erkend kan worden. (Vallet, 2006, blz.217)

Tabel 3.2.: Optimale interne coördinatiemechanismen

Coördinatieaandachtspunt	Aanbevelingen	Coördinatiemechanisme
<b>2.2.1.1. Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau</b>		
Uiteenlopende bevoegdheden en werkwijzen	Overleg met behulp van CP-OPS en CC's	Task force
Aversiteit ten aanzien van multidisciplinair samenwerking	Opschaling	Directe supervisie
<b>3.2.1.2. Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van verschillende bestuursniveaus</b>		
Intern/communautair belangenconflict	Federale overheid als enig bevoegde overheid bij een “acuut gevaar”	Directe supervisie
Driehoeksonderhandelingen sub-nationale, nationale en supranationale overheden	Interfederaal comité	Departementoverschrijdende werkeenheid
Uiteenlopende procedures op de laagste bestuursniveaus	Multidisciplinaire inzetoefeningen	Wederzijdse aanpassingen
<b>3.2.2. Organisatiecultuur</b>		
Persistente monodisciplinaire organisatiecultuur	Multidisciplinaire inzetoefeningen	Wederzijdse aanpassingen
Aversiteit ten aanzien van multidisciplinair samenwerking	- Ethische gedragscode(s) - Informeel overleg	Wederzijdse aanpassingen
Bron: eigen voorstelling op basis van: Vallet, N., 2006, <i>Management en Organisatie – een caleidoscopische blik</i> , Leuven, Uitgeverij Acco, blz. 217-222; §1.3.3.2.A; §3.2.1.; §3.2.2.		

Toch blijkt uit Tabel 3.2. dat ook een dominant *intern* coördinatiemechanisme moeilijk te onderschrijven valt. Zo zal men bij de *institutionele* coördinatieaandachtspunten voornamelijk kiezen voor formele coördinatiemechanismen en, meer specifiek, de voorkeur geven aan consensuscoördinatiemethoden zoals *task forces* en *departementoverschrijdende*

*werkeenheden* terwijl deze bij “acuut gevaar” voor mens, milieu of infrastructuur vervangen worden door *directe supervisie*. (Vallet, 2006, blz.219-221) Het oplossen van de uiteenlopende procedures op de laagste bestuursniveaus (provincie, gemeente) vormt hierop wel een uitzondering. Omdat de wet niet zo maar gewijzigd kan worden, probeert men dit coördinatieaandachtspunt informeel op te lossen met behulp van *wederzijdse aanpassingen*.

Wat betreft de coördinatieaandachtspunten aangaande organisatiecultuur, doet men onverwijld een beroep op *wederzijdse aanpassingen*. Omdat een multidisciplinaire organisatiecultuur niet afgedwongen kan worden, tracht men via grootschalige inzetoefeningen de gewoonten van de betrokken diensten op elkaar af te stemmen. (Vallet, 2006, blz.217)

### 3.3. Externe coördinatiemechanismen

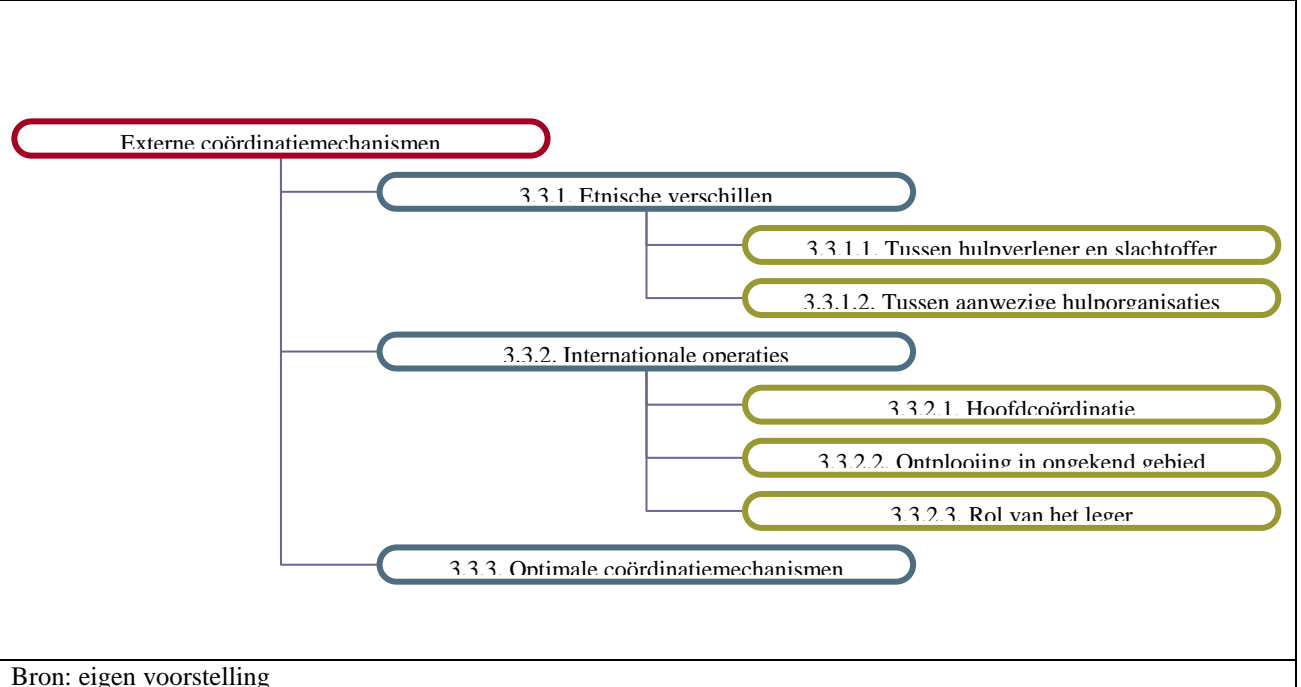
De externe coördinatiemechanismen zullen een antwoord bieden op de externe coördinatieaandachtspunten, besproken in §2.3. uit vorig hoofdstuk. De voorstellen in dit hoofdstuk moeten ertoe leiden dat de aanpak van de problematiek aangaande internationale hulpverlening efficiënter kan verlopen. Meer specifiek zullen oplossingen worden voorgesteld om tegemoet te komen aan de coördinatieaandachtspunten die betrekking hebben op de samenwerking tussen de IOSCO's enerzijds en derden of externen (supranationale instellingen, getroffen landen, slachtoffers) anderzijds.

Zoals in Figuur 3.2. op blz.67 wordt weergegeven, zullen we, naar analogie met hoofdstuk 2, in eerste instantie oplossingen aanreiken voor de problemen die betrekking hebben op de etnische verschillen, waarbij een onderscheid zal worden gemaakt inzake etnische verschillen *tussen hulpverlener en slachtoffer* (cf. §2.3.1.1.) en etnische verschillen *tussen de aanwezige hulporganisaties*. (cf. §3.3.1.2.)

Vervolgens zullen voorstellen worden geformuleerd die een antwoord bieden op de coördinatieaandachtspunten, eigen aan het internationaal karakter van de operaties. Achtereenvolgens zal de problematiek van de *hoofdcoördinatie* (cf. §3.3.2.1.), de *ontplooiing in ongekend gebied* (cf. §2.3.2.2.) en de *rol van het leger* (cf. §3.3.2.3.) aan bod komen.

Tenslotte zal §3.3. afgesloten worden met voorstellen betreffende generieke coördinatiemechanismen voor het oplossen van de externe coördinatieaandachtspunten bij IOSCO's.

**Figuur 3.2.:** De externe coördinatiemechanismen bij IOSCO's



### 3.3.1. Etnische verschillen

#### 3.3.1.1. Tussen hulpverlener en slachtoffer

In §2.3.1.1. werd aangegeven dat hulpverleners in een internationale context quasi altijd geconfronteerd worden met slachtoffers die een andere etnische achtergrond hebben dan zichzelf. We verwezen naar Hofstede (1980, blz.45-47) die een techniek had ontwikkeld om vast te stellen in welke mate en op welk vlak twee personen (in deze context: hulpverlener en slachtoffer) van elkaar verschillen en concludeerden dat het de taak is van de IOSCO om maatregelen te treffen teneinde deze etnische kloof te overbruggen.

Een eerste maatregel die in dit kader genomen kan worden, is de personeelsbezetting van de beleidseenheid, maar vooral deze van de operationele eenheid, aan te passen. Zo zou een IOSCO, naast de professionele hulpverleners, een beroep kunnen doen op lokale hulpverleners. Lokale hulpverleners beschikken misschien niet over een uitgebreide expertise en organisatiekennis maar zijn wel waardevol als liaisonofficier: zij spreken immers de taal van de slachtoffers en zijn vertrouwd met hun levenswijze waardoor ze makkelijker met hen kunnen communiceren en hun vertrouwen kunnen winnen. (De Rouck, 2003, blz.26) Het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) werkt reeds

geruime tijd op deze wijze. (Farazmand, 2001, blz.738) Ook de inzet van tolken en cultuurspecialisten. (bv. sinologen, arabisten, slavisten) kan in bepaalde regio's zijn nut bewijzen, vast en zeker wanneer men geen beroep kan doen op lokale hulpverleners. Hoe dan ook zullen IOSCO's die niet beschikken over "middelen" om de gangbare waarden (cf. §2.3.1.1.) van de plaatselijke cultuur te achterhalen, sowieso moeilijkheden ondervinden om hun opdracht naar behoren uit te voeren. (Thomson en Grubbs, 1998, blz.38)

Een andere – doch enkel ondersteunende – maatregel is het gebruik van universeel gekende visuele voorstellingen zoals logo's en pictogrammen. Zo staat een rood kruis of een rode halve maan op een witte achtergrond bij de meeste culturen gekend als medische hulppost en reserveren de meeste landen een "H"-symbool voor het aanduiden van een helihaven. (Ramsay, 1999, blz.142-143)

#### 3.3.1.2. Tussen de aanwezige hulporganisaties

In een internationale context zijn er meerdere snelle crisisinterventieorganisaties die hulp bieden aan een getroffen regio. Al deze organisaties dragen een bepaalde ideologie alsook bepaalde nationaal-culturele kenmerken in zich met als resultaat dat IOSCO's sterk met elkaar kunnen contrasteren. Om situatie zoals in Indonesië te vermijden, zijn adequate maatregelen noodzakelijk. (§2.3.1.2.)

In hoofdstuk 2 hebben we reeds vermeld dat de coördinerende organisatie – meestal de VN via het UNDAC-agentschap – de werkwijzen van de verschillende hulporganisaties op elkaar tracht af te stemmen.

Een eerste maatregel in dit verband betreffen de door de VN georganiseerde *civil-military coordination courses*. Dit zijn workshops waarbij zuiver humanitaire hulpverleners ondergedompeld worden in de militaire organisatiecultuur en vice versa. Conflicten tussen militairen en humanitaire hulpverleners worden immers regelmatig vastgesteld en via deze workshops tracht men frustraties door onwetendheid bij beide partijen weg te nemen. (Gijs, 2007; Wagemans, 2007) Uiteraard geldt dit ook voor coördinatiecursussen tussen andere soorten IO hulporganisaties. (Schneider en Barsoux, 2003, blz.323; Stephenson, 2006, blz.56)

Vervolgens adviseert de VN ook de ratificering en toepassing van enkele universele gedragscodes. Deze codes bespreken hoe de organisatie en de organisatieleden moeten

handelen binnen de in de code geschetste context. Inzake internationale hulpverlening zijn de *Code of Conduct* en het *Sphere Project* relevante gedragscodes. (Schneider en Barsoux, 2003, blz.348; Sphere Project, 14 mei 2007; UNDAC, 2000, blz.A1)

*The Code of Conduct (for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)* is een gedragscode die werd opgesteld door het Internationaal Rode Kruis Comité (ICRC) en bevat de te respecteren rechten van de hulpbehoevenden alsook de te respecteren plichten van de hulpverleners. Doordat het centrale idee in de richtlijnen (de Humanitaire Principes menselijkheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) vrij evident is, ratificeerden reeds 289 IO hulporganisaties de tekst. (Hilhorst, 2005, blz.363)

Het Sphere Project werd opgesteld door een consortium van NGO's en behandelt voornamelijk de technische kant van hulpverlening. In het bijzonder worden er standaarden opgesteld die bepalen hoe men aan noodhulp moet doen. Zo wordt het clustersysteem van de VN (cf. §3.3.2.1.) in detail beschreven en geeft men aan welke acties bij elke cluster ondernomen moeten worden. (Sphere Project, 2004, blz.4-7)

Beide gedragscodes vullen elkaar dus<sup>(32)</sup> aan. Mits toevoeging van andere “gebruiksaanwijzingen”, slagen de humanitaire organisaties en de VN er dan ook stilaan in de lacunes bij internationale hulpverlening te ondervangen, wat niet wil zeggen dat de gedragscodes de problemen tussen aanwezige hulporganisaties volledig kunnen oplossen.

Zo concludeerde Hilhorst (2005, blz.364-365) dat de richtlijnen in de Code of Conduct te algemeen zijn omschreven waardoor deze voor interpretatie en dus ook voor discussie vatbaar zijn. Daarnaast geeft het ontbreken van een controleorgaan een vrijgeleide aan hen die het niet zo nauw nemen met de regels. Tenslotte stelde Stephenson (2006, blz.55) dat de gedragscodes continu geëvalueerd en – indien nodig – aangepast moeten worden. IOSCO's (en hun organisatieculturen) afstemmen via consensus vergt immers tijd.

### 3.3.2. Internationale operaties

Grootschalige internationale hulpverleningsoperaties impliceren normaliter de inzet van meerdere IOSCO's. Om als IOSCO efficiënt te kunnen werken, moet men echter rekening

---

<sup>(32)</sup> De auteurs van het Sphere Project (2004, blz.5) stellen zelfs expliciet dat de aanbevelingen gevormd zijn rond de Code of Conduct.

houden met het afstemmen op andere organisaties, de detailinformatie over de locus operandi en de rol van legereenheden op vreemd territorium. Voor deze in §2.3.2. reeds aangehaalde kwesties, worden in wat volgt mogelijke oplossingen aangereikt.

#### 3.3.2.1. Hoofdcoördinatie

Zoals in §3.3.1.2. en in hoofdstuk 2 reeds verwoord, is het meestal de VN die – via agentschappen zoals het UNDAC – bevoegd is om de internationale hulp te coördineren. Ondanks de nodige expertise wordt de organisatie toch nog regelmatig geconfronteerd met coördinatie- en informatieproblemen die een rechtstreekse impact hebben op de toegesnelde IOSCO's. De toename van de vele (typen) IO hulporganisaties, de grote tijdsdruk en de beperkte assistentie van de bevoegde overheden in de getroffen regio, noopte de VN de laatste jaren initiatieven te nemen om aan deze informatie- en communicatieproblemen tegemoet te komen.

Een eerste initiatief hieromtrent was het indelen van de aangeboden noodhulp in verschillende *clusters*<sup>(33)</sup>. Omdat de clusters standaardvereisten impliceren en waardoor andere facetten van de hulpverlening uitgesloten worden, kunnen de IOSCO's sneller en efficiënter ingezet worden. IOSCO's kunnen zichzelf immers voorafgaand specialiseren overeenkomstig de vereisten van meerdere clusters. (Katoch, 2006, blz.159-160)

Een tweede initiatief bestond erin de operationele communicatie- en informatiemiddelen te optimaliseren. De technologische vooruitgang op dit vlak is in belangrijke mate te danken aan de opstart van de website *www.reliefweb.int* en aan de implementatie van de Tampere Conventie. (Wagemans, 2007) Daar beide concepten tevens nauw aansluiten bij de volgende paragraaf, zullen zij aldaar verder in detail besproken worden.

#### 3.3.2.2. Ontplooiing in ongekend gebied

Alvorens een IOSCO zich kan ontplooiën, moet men snel over betrouwbare detailinformatie kunnen beschikken. Om dit coördinatieaandachtspunt op te lossen, beroepen IOSCO's zich op diverse ICT-toepassingen zoals de website *www.reliefweb.int* voor de verspreiding van rampeninformatie en de Tampere Conventie voor de rampencommunicatie.

---

<sup>(33)</sup> Deze clusters bevatten specifieke hulp zoals voeding, waterwinning, sanitaire voorziening, huisvesting en reddingsoperaties. (Katoch, 2006, blz.159)

De website [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) is een door de VN uitgebatede site waar actuele informatie (bv. stafkaarten, situatierapporten, et cetera) kan gevonden worden over rampen in de ganse wereld. Deze informatie wordt geplaatst door de VN zelf maar ook door andere IOSCO's. Hoewel het concept niet vrij was is kritiek (cf. kader onderaan), is de VN erin geslaagd om via deze website een mondiaal bereikbaar medium te ontwikkelen waardoor het probleem betreffende informatieschaarste opgelost wordt. (Carter, 1991, blz.237; Farazmand, 2001, blz.738; Katoch, 2006, blz.159-160; Zhang, Zhou en Nunamaker, 2002, blz.374)

In bepaalde studies wordt de VN verweten met haar website [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) het probleem van informatieschaarste niet op te lossen maar te transformeren. Zo beweren Zhang, Zhou en Nunamaker (2002, blz.374-375) dat vaak te gedetailleerde rapporten beschikbaar worden gesteld waardoor ze reeds gedateerd zijn alvorens men de analyse ervan heeft beëindigd. Volgens hen wordt de analyse tevens bemoeilijkt door een gebrek aan uniforme rapporteringsmethodes, die bovendien de heterogeniteit van de rapporten in de hand werken. Ook Bui e.a. (2000, blz.428) hebben deze kritieken geformuleerd. Allen concludeerden dan ook dat de website geenszins geschikt is voor coördinatiedoeleinden.

Gijs (2007) gaat echter niet akkoord met deze vaststellingen en pareert de geformuleerde kritieken door te verwijzen naar *Virtual On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC)*, een onderdeel van [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). Via dit medium kunnen, met behulp van gekende terminologieën (bv. *monitoring* om aan te duiden dat een organisatie de situatie opvolgt en overweegt acties te ondernemen) de verschillende IOSCO's elkaar via een gedecentraliseerde manier (cf. §3.4.2.) op de hoogte houden en alzo elkaars handelingen afstemmen.

Ook de kritiek op de rapporteringsmethodes lijkt niet geheel correct te zijn daar men binnen Virtual OSOCC voornamelijk gebruik maakt van korte en duidelijke schema's die de essentie van de situatie weergeven en dus makkelijk te analyseren zijn. (cf. BIJLAGE III)

De Tampere Convention daarentegen is meer gericht op rampen*communicatie*. De Conventie – die bindend werd voor de ratificerende staten op 8 januari 2005 – regelt onder meer de vrij te houden bandbreedtes en de te gebruiken procedures bij rampencommunicatie en stelt dat de hulporganisaties deze bandbreedtes zonder toestemming en zonder kosten kunnen gebruiken. Het grote voordeel hiervan is dat de communicatie tussen de hulpverleners per IOSCO, tussen de IOSCO's onderling en tussen de IOSCO's en VN/lokale overheden (“coördinerende



instanties”) makkelijker verloopt. Nadeel daarentegen is dat niet elke natie de Conventie ondertekend heeft. (UN, 7 januari 2005; Wagemans, 2007)

Tenslotte trachten IOSCO's zowel de beleidseenheid alsook het operationeel team te bemannen met lokale hulpverleners. Zij zullen immers niet enkel de etnische kloof tussen hulpverlener en slachtoffer kunnen overbruggen (cf. §2.3.1.1), maar kunnen volgens Thompson en Grubbs (1998, blz.36) ook nuttig zijn voor de interactie met lokale besturen, ambtenaren en milities en op deze manier een waardevolle bron van informatie vormen.

### 3.3.2.3. De rol van het leger

De inzet van het leger is een gevoelige kwestie, zowel voor diegenen die met het leger samenwerken als voor hen die geholpen worden. (cf. §2.3.2.3)

Volgens Wagemans (2007) is het eerste coördinatieaandachtspunt vooral een probleem van verschillen in organisatiecultuur, dat net als op nationaal niveau (cf. §3.2.1.2.), het best opgelost worden via informatiesessies en inzetoefeningen. In dit kader organiseert de VN op regelmatige basis *civil-military coordination courses* en drijft ze het aantal internationale inzetoefeningen stelselmatig op. Zo werd onder meer in 2000 de oefening met codenaam “Strong Angel” georganiseerd met als doel de multidisciplinaire samenwerking tussen verschillende IOSCO's – waarvan er sommige (volledig) uit militairen bestonden – te bevorderen. (Zhang, Zhou en Nunamaker, 2002, blz.372)

Het tweede coördinatieaandachtspunt is moeilijker op te lossen omdat de adviezen hieromtrent (de Oslo Richtlijnen) niet bindend zijn. Indien een natie buitenlandse hulp vraagt maar haar bevolking niet wenst te confronteren met militairen, laat staan met militairen van vreemde mogendheden, dan is ze als het ware aangewezen op de goedheid van het donorland om daadwerkelijk geen militairen in te zetten. Doch aangezien het buiten beschouwing laten van de krijgsmacht voor sommige IOSCO's ondenkbaar is geworden, zullen hulpbehoevende landen in voorkomend geval in een zeer zwakke positie komen te staan. (cf. §2.3.2.3.)

Een tussenoplossing die echter zowel voor donorland als voor hulpbehoevend land acceptabel is, is dat de aanwezige militairen geen legeruniformen dragen. Op deze manier is de bevolking alvast niet op de hoogte van de aanwezigheid van militairen en blijft de *perceptie*

omtrent de Humanitaire Principes (cf. §3.3.1.2.) alvast gehandhaafd<sup>(34)</sup>. (Pettit en Beresford, 2005, blz.326; Wagemans, 2007)

### 3.3.3. Optimale coördinatiemechanismen

Naar analogie met de bespreking van de interne coördinatiemechanismen (cf. §3.2.3.) wordt ter afsluiting van §3.3. nagegaan welke coördinatiemechanismen het best de externe coördinatiaandachtspunten (cf.§2.3.) ondervangen.

Tabel 3.3. op blz.74 toont aan dat geen algemeen geldend coördinatiemechanisme voorhanden is. In tegenstelling tot de analyse van de interne coördinatiemechanismen, stellen we wel vast dat er bij de externe coördinatie slechts gebruik wordt gemaakt van drie typen coördinatiemechanismen, waarvan twee opvallend vaak terugkomen. Wij leiden hieruit af dat twee externe coördinatiemechanismen *dominant* op de voorgrond treden. (Vallet, 2006, blz.217)

Een eerste dominant coördinatiemechanisme betreft de *regels en procedures*. Op basis van Tabel 3.3. kunnen we concluderen dat dit mechanisme voornamelijk aangewend wordt tijdens de preventieve fase van rampenmanagement. Omdat er op dat moment geen “acuut gevaar” is voor mens, milieu en infrastructuur, kan men over curatieve maatregelen onderhandelen zonder rekening te moeten houden met levenbedreigende deadlines. Het ontbreken van levenbedreigende prestatiedoelstellingen vertaalt zich in beperktere coördinatie-inspanningen waaraan *regels en procedures* alvast voldoen. (Vallet, 2006, blz.226)

Bepaalde zaken kunnen echter niet via regels en procedures afgesproken worden, gewoonweg omdat een uniforme consensus hierover quasi niet haalbaar is (bv. het gedragspatroon van militairen en humanitaire hulpverleners volledig bepalen via regels en procedures, is wegens de sterke organisatieculturen onmogelijk). Om alsnog problemen omtrent deze aandachtspunten te voorkomen, maakt men gebruik van *wederzijdse aanpassingen*, het tweede dominant coördinatiemechanisme. Hierbij tracht men elkaars werkwijze bij derden bekend te maken zodat men zich erop kan afstemmen. (Vallet, 2006, blz.217)

---

<sup>(34)</sup> Dit principe wordt niet gehanteerd binnen het kader van de Oslo Richtlijnen. Daar stelt men expliciet dat zowel humanitaire als militaire hulpverleners hun nationaal uniform moeten dragen. Zoals eerder vermeld, zijn de Oslo Richtlijnen echter niet bindend, waardoor deze afspraak geenszins een overtreding is van het internationaal recht. (UN, 1994, blz.6&18)

Tabel 3.3.: Optimale externe coördinatiemechanismen

Coördinatiaandachtspunt	Aanbevelingen	Coördinatiemechanisme
<b>2.3.1.1. Etnische verschillen tussen hulpverlener en slachtoffer</b>		
Overbruggen van etnische kloof	Personeelsbezetting IOSCO aanpassen	Departementoverschrijdende functie
	Gebruik maken van universeel gekende symbolen	Regels en procedures
<b>3.3.1.2. Etnische verschillen tussen verschillende hulporganisaties</b>		
Andere ideologie en nationaal- culturele kenmerken	civil-military coordination courses	Wederzijdse aanpassingen
	- Code of Conduct - Sphere Project	Regels en procedures
<b>3.3.2.1. Hoofdcoördinatie (tijdens internationale operaties)</b>		
- Gebrek aan expertise van het hulpbehoevende land - Beperkte bevoegdheden VN - Te veel en te diverse IOSCO's	- Hulp aanvragen via clusters - <a href="http://www.reliefweb.int">www.reliefweb.int</a> <sup>(*)</sup> - Tampere Conventie	Regels en procedures
<b>3.3.2.1. Ontplooiing in ongekend gebied (tijdens internationale operaties)</b>		
Informatieschaarste	<a href="http://www.reliefweb.int">www.reliefweb.int</a> <sup>(*)</sup>	- Regels en procedures - Wederzijdse aanpassingen
	Personeelsbezetting IOSCO aanpassen	Departementoverschrijdende functie
Communicatieproblemen	<a href="http://www.reliefweb.int">www.reliefweb.int</a> <sup>(*)</sup>	- Regels en procedures - Wederzijdse aanpassingen
	Tampere Conventie	Regels en procedures
	Personeelsbezetting IOSCO aanpassen	Departementoverschrijdende functie
<b>3.3.2.1. Rol van het leger (tijdens internationale operaties)</b>		
Humanitaire organisaties weigeren samen te werken met de krijgsmacht	- civil-military coordination courses - multidisciplinaire inzetoefeningen	Wederzijdse aanpassingen
Soevereiniteit hulpbehoevend land	neutrale uniformen	Wederzijdse aanpassingen

(\*) Het gebruik van [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) valt deels onder *regels en procedures* en deels onder *wederzijdse aanpassingen*. Het gebruik moet geïnterpreteerd worden als *regels en procedures* in die zin dat de informatieverspreiding verloopt via uniforme principes. De acties die IOSCO's nemen, nemen echter de vorm aan van onderling overleg (*wederzijdse aanpassingen*), hetgeen gebeurt via de chatfuncties en fora's op [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco, blz. 217-222; §1.3.3.2.A; §3.3.1.; §3.3.2.

Een laatste (doch niet dominant) coördinatiemechanisme dat binnen het kader van externe coördinatieaandachtspunten gebruikt wordt, is dat van de liaisonfunctie, hetgeen voornamelijk wordt toegepast voor communicatie –en informatiedoeleinden. De inzet van lokale hulpverleners of cultuurspecialisten is hier een toepassing van. (Vallet, 2006, blz.220)

### 3.4. Macht & gezag

Eens de coördinatie op multidisciplinair niveau geregeld is, moeten de genomen beslissingen geïmplementeerd worden. De kenmerken eigen aan crises en aan noodsituaties (cf. §1.2.) vereisen een snelle uitvoering waardoor het maken van juiste keuzes inzake macht & gezag evenveel aandacht verdient als de keuzes met betrekking tot coördinatie.

Hoewel de bespreking van de macht- en gezagsrelaties de analyse vereist van meerdere componenten (bv. eenheid van gezag, span of control), lijkt voornamelijk de *mate van centralisatie* in crisissituaties ter discussie te staan. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van andere componenten, zal in het kader van deze scriptie daarom enkel deze problematiek besproken worden. (cf. §3.4.2.) De analyse van macht- en gezag zal echter starten met een bespreking van de aanwezige machtsbases bij rampen.

#### 3.4.1. *Machtsbases bij rampen*

Naast de formele macht – dewelke af te leiden valt uit het organogram – kunnen organisatieleden ook andere machtsbases hebben. Tabel 3.4. op blz.76 geeft weer dat er vijf niet-formele machtsbases onderscheiden kunnen worden.

Hoewel de aanwezigheid ervan afhankelijk is van de specifieke situatie waarin een bepaalde organisatie verkeerd, zijn we ervan overtuigd dat bij rampenmanagement – naast de *formele macht* - vooral rekening moet gehouden worden met *expertisemacht*. Dat deze machtsbasis de coördinatie ernstig kan verstoren, lag mogelijk aan de basis van de invoering van het KB betreffende de nood- en interventieplannen.

##### 3.4.1.1. Formele macht

De formele macht op vlak van monodisciplinaire rampenwerking is per discipline vrij uniek maar tegelijkertijd duidelijk. Zonder in detail te willen treden, maakt men bijvoorbeeld bij het leger maar ook bij de brandweer en de CB gebruik van de graadindeling van de krijgsmacht. (bv. korporaal, sergeant, kapitein-commandant) Orders van een hoger gerangschikt persoon,

moeten onverwijld opgevolgd worden waardoor men bij hulpverlening eerder gecentraliseerd werkt. (cf. §3.4.2.)

Niettegenstaande bovenstaand voorbeeld bewijst dat er over de disciplines heen gelijkenissen zijn, geldt dit niet voor alle disciplines. Mogelijke verschillen kunnen dus voor verwarring zorgen. Nochtans is dit bij multidisciplinaire samenwerking weinig relevant aangezien men op *operationeel* gebied vrij monodisciplinair werkt. (Haex, 2007)

**Tabel 3.4.:** De verschillende potentiële niet-formele machtsbases binnen een organisatie

Naam	Definitie	Voorbeeld
Belonings- en bestraffingsmacht	Een reële angst of begeerte om door een organisatielid bestraft of beloond te worden voor zijn acties.	Appreciatie halen uit een compliment van een ander
Controlemacht over informatie en beslissingspremissen	Situatie waarbij een persoon in staat is te bepalen wie welke informatie krijgt/beslissingen mag nemen.	Officier van de federale politie die – in tegenstelling tot zijn college van de lokale politie – op de hoogte is van geheime operaties
Expertisemacht	Macht tengevolge van de geavanceerde kennis van een persoon, dewelke een ander niet heeft.	Formule om Coca-Cola is gekend door slechts 3 personen
Referentiemacht	Macht verkegen via persoonlijkheid waardoor men anderen kan beïnvloeden	Macht van een sekteleider of goeroe
Macht ingevolge de netwerkcentraliteit	Situatie waarbij iemand over macht komt te beschikken omdat hij/zij in staat is anderen te overtuigen zich in te zetten voor een (gemeenschappelijke) doel	“Een R&D manager die deel uitmaakt van het topinnovatieteam van een bedrijf waardoor hij meer macht geniet dan zijn collega’s die hierin niet zetelen”

Bron: Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco blz.227&234-238.

Op multidisciplinair *beleidsniveau* – waar men effectief multidisciplinair overlegt – is de formele macht duidelijker: zo hebben we in §2.2.1.1. kunnen constateren dat zowel in de

CP-OPS als in het CC, alle disciplineverantwoordelijken – ongeacht hun graad binnen de eigen discipline – op gelijk niveau staan en dat er eventueel wordt opgeschaald als er conflicten optreden.

#### 3.4.1.2. Expertisemacht

De aanwezigheid van expertisemacht is moeilijk te voorkomen. Sommige disciplineverantwoordelijken zullen inzake multidisciplinaire hulpverlening immers meer ervaring hebben dan anderen. Het feit dat sommige disciplines slechts sporadisch worden opgeroepen (bv. de CB zal veel meer bij grote calamiteiten hulpverleners dan dat een klein brandweerkorps dit zal doen) is hiervan een goed bewijs. Hierdoor zal de consensuspolitiek en de gelijkheid in graad in bijvoorbeeld CP-OPS en CC vrij snel vervangen worden door de ideeën van enkelingen met meer ervaring.

Op *nationaal* vlak heeft men dit probleem alvast willen vermijden door het juridisch mogelijk te maken dat de leiding van de CP-OPS alterneert en niet altijd door discipline 1 wordt waargenomen (wat vroeger wel het geval was). Bovendien werkt men momenteel aan een project waarbij grote rampen gecoördineerd kunnen worden door middel van *in-de-plaats gestelde experts*. Deze groep zou over een zeer brede kennis inzake rampenmanagement beschikken en ten allen tijde – ongeacht de plaats van de calamiteit – worden ingezet. Hierdoor zouden scheefgetrokken machtsrelaties op basis van expertisemacht alvast geminimaliseerd kunnen worden. (Haex, 2007)

#### 3.4.2. *(De)centralisatie*

De mate van centralisatie is een belangrijke parameter bij het bepalen van de bij macht- en gezagsrelaties. Een doorgedreven centralisatie duidt - zoals wij het definiëren – op het feit dat de macht en het gezag bij een kleine groep van personen ligt terwijl het omgekeerde, met name decentralisatie, duidt op situaties waarbij macht en gezag meerdere mensen toekomt. (Vallet, 2006, blz.228)

De mate van centralisatie kan ook een impact hebben op de keuze van het coördinatiemechanisme en is bijgevolg relevant in deze scriptie. Zo zal directe supervisie bijvoorbeeld moeilijk te combineren zijn met een doorgedreven decentralisatiepolitiek. Hoewel centralisatie en de keuze van het coördinatiemechanisme nauw samenhangen, zal

men beide in de eerste plaats moeten afstellen op de omgevingsfactoren. In ons geval zijn dit de omgevingsfactoren bij rampen. (cf. §1.2.) (Daft, 2004, blz.148-149; Vallet, 2006, blz.245)

Volgens Mintzberg (1979, blz.281-282) zullen organisaties in een complexe omgeving eerder opteren voor een meer gedecentraliseerd systeem. Zowel Daft (2005, blz.148-149), Quarantelli (1988, blz.381-282) als Smith en Dowell (2000, blz.1164) beaamden deze stelling en bevestigden dat het traditionele hiërarchische machtspatroon tijdens crises of rampen door de onzekerheid, tijdsnood en dynamische omgeving snel afbrokkelt. Hierdoor nemen middenmanagers vaak beslissingen die normalerwijze buiten hun bevoegdheid vallen. Quarantelli (ibid.) staft zijn argumentatie met een militair voorbeeld, waarbij men in een gevechtssituatie vrijwel nooit de strakke en gecentraliseerde militaire structuur kan volgen en men (noodgedwongen) moet overgaan tot decentralisatie.

Nochtans is niet iedereen het met deze stelling eens. Johnson, Scholes en Whittington (2006, blz.412 en 517) alsook Wybo en Kowalski (1998, blz.132) vinden dat bij crises en rampen een strakke controle van bovenuit nodig is omdat de organisatieleden geconfronteerd worden met onverwachte situaties en zonder sturing onhandelbaar worden. Ook Mintzberg moest – ondanks zijn betoog voor decentralisatie – onderkennen dat bij crisissituaties organisaties steevast een leider naar voor schuiven met de nodige beslissingsmacht. (Mintzberg, 1979, blz.271-282)

Een compromis dringt zich dus op. Enerzijds kunnen we stellen dat we de waarheid het minste geweld aan doen wanneer een organisatie in crisis, onder gegeven contingenties, gedecentraliseerd kan werken: iedereen binnen het crisiscoördinatieteam en de organisatie heeft zijn taak en is in staat om deze op een gedelegeerde basis te vervullen. Anderzijds is het aannemelijk dat de sturing opnieuw strakker zal verlopen wanneer de crisis moeizaam te bestrijden valt en men reeds diep in de curatieve fase zit. “Met deze opvatting negeert men tijdelijk de complexiteit van de crisis en tracht de organisatie alsnog uit de crisis te komen” (Mintzberg, 1979, blz.281-282)

Toetsen we voormelde problematiek aan onze bevindingen omtrent coördinatie, dan stellen we vast dat de *interne coördinatiemechanismen* in extremis steeds gerelateerd worden met centralisatie: zowel CP-OPS als CC werken in consensus maar belangrijke beslissingen aangaande het bestrijden van de ramp worden steevast genomen door de

disciplineverantwoordelijken in samenspraak met de politieke mandataris van het CC en na advies van experts. Kortom, slechts een kleine fractie van de hulpverleners neemt belangrijke beslissingen. (Vallet, 2006, blz.228)

De keuze voor centralisering komt nog duidelijker tot uiting wanneer er conflicten optreden tussen de leden van het CC. Om uit deze impasse te geraken, kan men immers enkel de rampencoördinatie “opschalen” naar een hoger niveau waar andere disciplineverantwoordelijken en andere politieke mandatarissen de ramp coördineren. (cf. §2.2.1.1.)

Tenslotte werd in §3.2.1.2. aangetoond dat de federale regering alle mogelijke handelingen kan stellen die nodig zijn om een situatie met een “acuut gevaar” voor mens, milieu en infrastructuur te bestrijden. De machtsverdeling tussen federale en sub-nationale overheden, wordt in zulke situaties dus genegeerd.

Centralisatie zal bij *externe coördinatiemechanismen* veel minder van toepassing zijn. (Stephenson, 2006, blz.44) Centralisatie wordt in een internationaal kader immers “geschonken” <sup>(35)</sup>. De Tampere Convention aangaande de communicatie bij rampen is een voorbeeld van centralisatie bij externe coördinatiemechanismen. Ze legt de landen, die de Conventie hebben geratificeerd, op welke acties men als donorland en hulpbehoevend land moet ondernemen.

De meeste coördinatieoplossingen die de externe coördinatieaandachtspunten onderschrijven zijn niet afdwingbaar. Supranationale instellingen adviseren vooral om bepaalde handelingen te stellen. Omdat “de betrokken [landen] onbepert zelf eigen pistes, keuzes en oplossingen mogen genereren én in alle vrijheid mogen kiezen” (Vallet, 2006, blz.228) is de intensiteit van centraliteit veel lager. Het aanbieden van het informatie- en coördinatiemedium *www.reliefweb.int*, het organiseren van *civil-military coordination courses*, het opstellen van de *clusters* bij rampenmanagement en de *Oslo Richtlijnen* behoren bijvoorbeeld tot de groep van niet-bindende maar aan te raden te ondernemen acties<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> De macht van supranationale instellingen als de VN en de EU hangt af van de mate waaraan de lidstaten er macht aan toekennen. Dit houdt in dat richtlijnen van zulke instellingen enkel kracht van wet zijn wanneer de lidstaten de richtlijnen goedkeuren en ratificeren.

<sup>(36)</sup> Omdat de VN de landen niet kan verplichten de opdrachten uit te voeren volgens deze richtlijnen, is haar macht vrij beperkt. Ondanks het niet-bindend karakter zullen de coördinatieoplossingen door de meeste .../...



### 3.5. Besluit

Zoals blijkt uit §3.2.3. kan geen enkel coördinatiemechanisme, gerelateerd aan de interne coördinatieaandachtspunten, als dominant bestempeld worden. Daarnaast hebben wij in §3.3.3. moeten vaststellen dat niet één maar twee externe coördinatiemechanismen dominant op de voorgrond treden. Deze situatie noopt ons logischerwijze te stellen dat het niet opportuun zal zijn alle coördinatieaandachtspunten voor een IOSCO te ondervangen met behulp van één algemeen dominant coördinatiemechanisme.

Aansluitend wordt in §3.4. aangetoond dat men bij de interne coördinatieaandachtspunten in extremis opteert voor een meer gecentraliseerde aanpak van leidinggeven terwijl men bij de externe coördinatieaandachtspunten noodzakelijkerwijze kiest voor decentralisatie.

Binnen de organisatieleer hebben voormelde vaststelling verstrekkende gevolgen in die zien dat ze een uitspraak betreffende de organisatieconfiguratie hypothekeren. Uit hoofdstuk 1 weten we immers dat een organisatieconfiguratie deels wordt gevormd op basis van een coördinatiemechanisme en deels op basis van de huidige macht- en gezagsrelaties. (§1.3.3.2.A, (ii))

Het feit dat er een bij een IOSCO niet één coördinatiemechanisme dominant op de voorgrond treedt en dat de aangereikte oplossingen in verband met de interne en externe coördinatieaandachtspunten bij macht- en gezagsrelaties onverenigbaar zijn, leiden ertoe ons te besluiten dat het opstellen van een eenduidige organisatieconfiguratie onmogelijk is en dat de organisatiegerelateerde vraagstukken bij IOSCO's apart moeten worden opgelost met behulp van de organisatiestructuurparameters.

---

.../...landen toch gerespecteerd worden. Sterker zelfs, sommige te gebruiken instrumenten (bv. [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)) zijn quasi onmisbaar geworden (Wagemans, 2007) waardoor de instantie die ze aanbiedt op basis van andere machtsbases dan formele macht bepaalde beslissingen kan “sturen”. Hierdoor neemt de centralisatie als het ware toe.

## HOOFDSTUK 4: COÖRDINATIEASPECTEN BIJ B-FAST

### 4.1. Inleiding

In het laatste hoofdstuk zullen de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken getoetst worden aan een specifiek praktijkgeval. Hierbij is geopteerd voor een analyse van het *Belgian First Aid and Support Team (B-FAST)*, een Belgische organisatie die het meest aansluit bij de definitie van een IOSCO, vermeld in §1.4.2.

Vooreerst wordt in §4.2. uitgelegd wat B-FAST is, waarbij aanvullend een korte historiek geschetst wordt zodat men het ontstaan van B-FAST als Belgische IOSCO kan begrijpen.

Vervolgens wordt in §4.3. de structuur van B-FAST besproken, omvattende een analyse van de verschillende comités alsook hun relatie tot elkaar.

Tenslotte wordt in §4.4. de coördinatie van B-FAST vergeleken met de generieke aandachtspunten en oplossingen uit voorgaande hoofdstukken, waarbij in eerste instantie zal onderzocht worden of B-FAST als Belgisch IOSCO daadwerkelijk geconfronteerd wordt met de coördinatieaandachtspunten uit §2. In voorkomend geval zal aansluitend worden nagegaan of B-FAST als organisatie vertrouwd is met de aanbevelingen uit §3.

### 4.2. Definitie en historiek

Hoewel België beschikt over een goede expertise inzake rampenmanagement en nationale hulpverlening, bestond er tot 2000 de jure geen structuur die bij internationale calamiteiten hulp zou kunnen bieden. Na de aardbeving in Turkije (augustus 1999) werd de Belgische politiek geconfronteerd met de reële nood aan een efficiënte civiele interventiemacht die – ingeval van buitenlandse calamiteiten – hulp zou kunnen bieden aan naties, die (via de VN) erom vroegen. (FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 26 april 2007)

In november 2000 keurde de toenmalige Ministerraad de oprichting van een interdepartementele en permanente structuur goed die bij grootschalige extraterritoriale calamiteiten op korte termijn ontplooid zou kunnen worden. Het kreeg de naam B-FAST, een acroniem dat stond voor Belgian First Aid and Support Team. (FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 26 april 2007)

Het B-FAST-team bestond in eerste instantie voornamelijk uit genietroepen en teams van de CB die, als ondersteuning bij humanitaire opdrachten, infrastructuurwerken uitvoerden in landen die getroffen werden door een natuurramp (bv. aardbeving, vulkaanuitbarsting) of een complexe ramp, veroorzaakt door een menselijke fout (bv. nucleaire ramp). Vrij snel werd het echter duidelijk dat internationale hulpverlening meer inhield dan infrastructuurwerken alleen en werd het concept van B-FAST uitgebreid met andere *modules*<sup>(37)</sup>. (Kleysman en Tripnaux, 2004, blz.2-3)

De eerste modules die werden toegevoegd, waren de Search And Rescue (SAR) en First Assessment and Coordination Team (FACT), dewelke respectievelijk gespecialiseerd waren in bergingswerken en algemene coördinatie bij rampen. Ervaringen leerden de initiatiefnemers echter dat ook medische modules (bv. Field Hospital en Vaccin) en politionele modules (bv. Disaster Victim Identification) noodzakelijk werden. De monopoliepositie van Defensie (via de genietroepen) en Binnenlandse Zaken (via de CB) werd met de modulaire uitbreidingen meer en meer uitgehold gezien ook andere overheidsdiensten betrokken werden. Dit leidde er onder meer toe dat de beleidsstructuur van B-FAST in 2003 werd aangepast. (Kleysman en Tripnaux, 2004, blz.2-3)

Eind 2005 werd een eerste balans opgemaakt en stelde men vast dat B-FAST sinds haar oprichting in 2000 reeds 30 maal ingezet werd voor uiteenlopende doeleinden. (FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 26 april 2007)

#### 4.3. Structuur

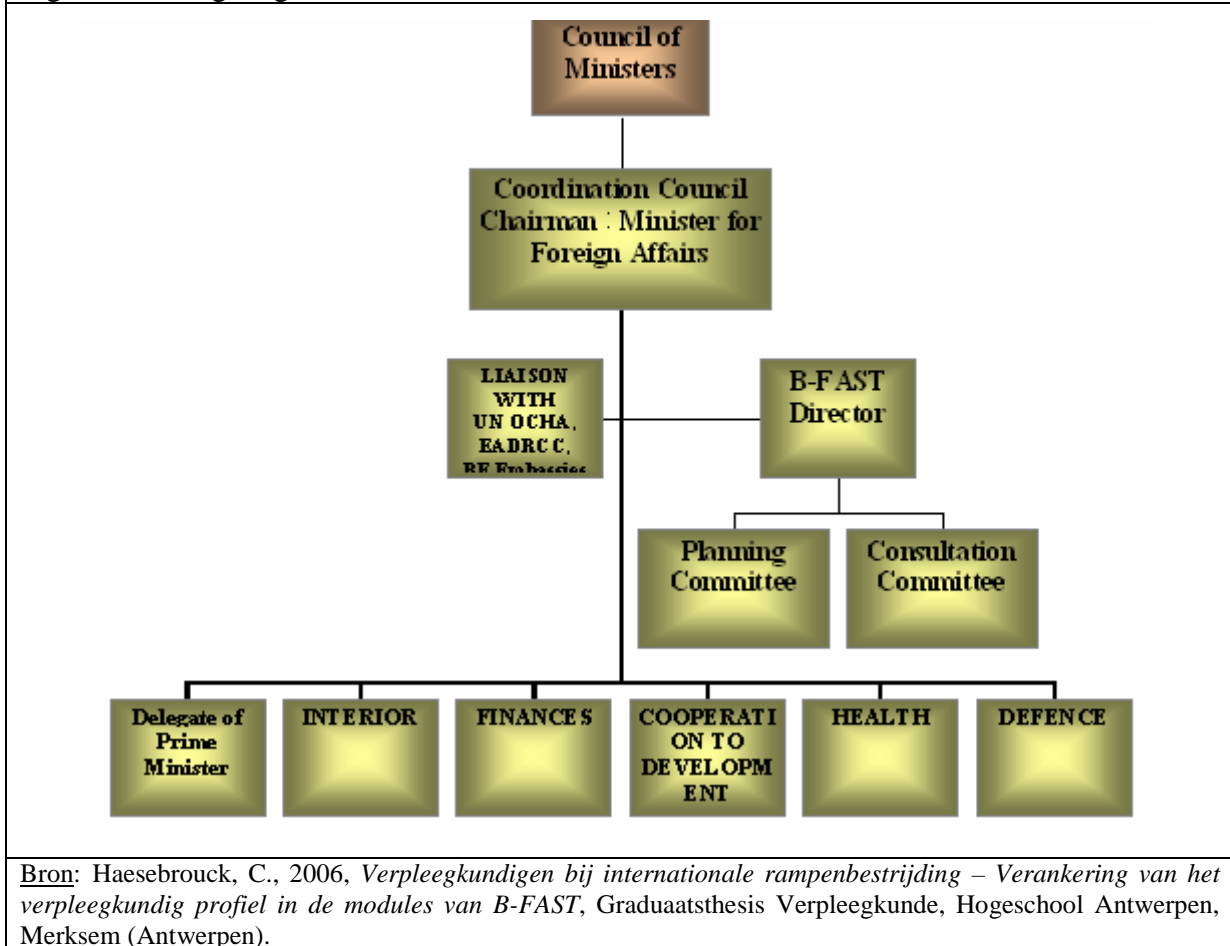
B-FAST is een interdepartementele structuur onder het voorzitterschap van de minister van Buitenlandse Zaken. De Ministerraad is de jure het hoogste orgaan van de organisatie en neemt per consensus beslissingen omtrent inzet en condities van de operaties. Omdat de Ministerraad niet frequent vergadert en omdat men bij rampenspoed op korte termijn beslissingen moet kunnen nemen, voorziet het KB van 28 februari 2003 aangaande de organisatie van B-FAST in ondersteunende (interdepartementele) structuren die de facto het

---

<sup>(37)</sup> Een module is een onafhankelijk te activeren component van hulpverlening die – indien nodig – ingezet kan worden in internationale context wanneer de contingentiefactoren het aldaar vereisen. (cf. §4.3.4.) In zekere zin kan men ze vergelijken met de verschillende disciplines bij nationale hulpverlening (cf. §1.4.1.) en met de clusters die de VN definieert bij internationale hulpverlening (cf. §3.3.2.1.). Nochtans gaat de vergelijking niet volledig op. (cf. §4.4.2.3.)

beleid bepalen. We onderscheiden (cf. Figuur 4.1.) terzake de coördinatieraad, het planningscomité en het adviescomité. (Wagemans, 2007; BIJLAGE IV)

Figuur 4.1.: Organogram B-FAST



#### 4.3.1. Coördinatieraad

De coördinatieraad vormt het *beleidsniveau* (of uitvoerend niveau) van B-FAST en is bij verstek van de Ministerraad het hoogste orgaan. Het is samengesteld uit kabinetmedewerkers van de betrokken FOD's. Zijn voornaamste taak bestaat erin de grote lijnen te bepalen inzake in te zetten middelen (bv. budget, infrastructuur). Wegens de interdepartementale structuur worden al deze beslissingen per consensus genomen. (Gijs, 2006b; Haesebrouck, 2006, blz.24)

Deze *proforma* beslissingen worden ter goedkeuring aan de Ministerraad voorgelegd die goedkeurt, amendeert of afkeurt. In de praktijk blijkt echter dat de proforma beslissingen van de coördinatieraad quasi onverwijld worden doorgevoerd. Daar de Ministerraad slechts éénmaal per week samenkomt, bespreekt deze de materie pas wanneer de operaties reeds aan

de gang of zelfs al beëindigd zijn, wat inhoudt dat het zelden voorkomt dat de Ministerraad de beslissingen van de coördinatieraad afkeurt of amendeert. In vele gevallen heeft de coördinatieraad dus de facto een zeer grote beslissingsmacht. (Gijs, 2007; Premier.fgov.be, 12 mei 2007; Wagemans, 2007)

#### 4.3.2. *Planningscomité*

Het planningscomité vertegenwoordigt binnen B-FAST het *operationele niveau*. In dit orgaan zetelen opnieuw kabinetmedewerkers van de betrokken overheidsdiensten<sup>(38)</sup>, eventueel aangevuld met experts inzake rampenmanagement. Het planningscomité is belast met de tactische uitwerking van de B-FAST-operaties. In de voorbereidende fase houdt dit in dat ze bepalen welke modules effectief geactiveerd worden, personeel zoekt om de geactiveerde modules te bemannen, contact opneemt met de VN aangaande locus operandi en informatie inwint bij nationale instanties (bv. Belgische ambassade), supranationale instanties (bv. VN) en niet-gouvernementele instanties (bv. FACT-teams van de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen [IFRC]). Tijdens de missies is het planningscomité bevoegd om de missies vanuit België te monitoren. (Gijs, 2006b; Haesebrouck, 2006, blz.24)

#### 4.3.3. *Adviescomité*

In het KB van 28 februari 2003 betreffende B-FAST, voorzag de wetgever ook in de oprichting van een *adviescomité*. Dit comité bestaat uit verantwoordelijken van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO) (bv. Rode Kruis, AzG) en cultuurspecialisten (bv. slavisten, arabisten) die de Ministerraad advies verstrekken over internationaal rampenmanagement en de mogelijke bijdrage van B-FAST. Hoewel het adviescomité juridische noch feitelijke macht heeft, worden raadgevingen terzake in rekening gebracht. (Haesebrouck, 2006, blz.24; BIJLAGE IV)

Zowel het adviescomité als het planningscomité wordt voorgezeten door de directeur B-FAST. Dit is de ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken die eveneens belast is met het dagdagelijks bestuur van B-FAST. (BIJLAGE IV)

---

<sup>(38)</sup> Volgens Wagemans (2007) zetelen de ambtenaren van het planningscomité vaak ook in de coördinatieraad. Dit zorgt er uiteraard voor dat de informatiestroom tussen beide optimaal kan verlopen daar dezelfde functionarissen in beide organen zetelen. De reden waarom de Koning twee comités heeft voorzien, moet gezocht worden in de taakinhoud van beide.

#### 4.3.4. Modules

De modules<sup>(39)</sup>, waarvan reeds sprake in §4.2. kunnen beschouwd worden als het *uitvoerend niveau*. Deze modules bestaan uit uitvoerende krachten (bv. artsen, geniesoldaten, brandweerlui, verpleegkundigen, ...) die de betrokken FOD's onttrekken aan de disciplines waarvoor zij bevoegd zijn (cf. Tabel 2.1., blz.39). Deze uitvoerende krachten worden ingezet op de plaats van de calamiteit en zullen hun expertise, opgedaan tijdens nationale hulpverlening, trachten te transfereren naar een internationale context. Voor een volledig overzicht van de beschikbare modules verwijzen we naar BIJLAGE V.

#### 4.4. Coördinatie

In deze paragraaf zal in eerste instantie nagegaan worden of de coördinatieaandachtspunten uit §2. en coördinatiemechanismen uit §3. relevant zijn bij B-FAST. Hierbij maken we initieel opnieuw een onderscheid tussen de interne en de externe coördinatie en zullen we ons vervolgens baseren op respectievelijk Tabel 3.2. (optimale *interne* coördinatiemechanismen, blz.65) en Tabel 3.3. (optimale *externe* coördinatiemechanismen, blz.74).

##### 4.4.1. *Interne coördinatieaandachtspunten*

Binnen de categorie van interne coördinatieaandachtspunten werden zeven mogelijke problematische situaties geformuleerd die relevant zijn voor IOSCO's. In wat volgt, zal de relevantie ervan getoetst worden aan onze vaststellingen met betrekking tot B-FAST.

##### 4.4.1.1. Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van eenzelfde bestuursniveau

Een eerste aandachtspunt binnen deze categorie, is de versnippering van de bevoegdheden. Rampenbestrijding vereist immers de inzet van meerdere overheidsdepartementen, die er uiteenlopende werkwijzen op nahouden. Een afstemming van deze werkwijzen is noodzakelijk, doch kan enkel met behulp van consensus bereikt worden daar elk departement evenveel zeggenschap heeft. In §3.2.1.1. stelden we vast dat België dit probleem op nationaal niveau opvangt met behulp van een CP-OPS en een CC, respectievelijk bevoegd voor de operationele coördinatie en de beleidscoördinatie.

---

<sup>(39)</sup> Omdat het uitvoerend niveau geen bevoegdheid heeft inzake beleid en belissingen, werd het niet opgenomen in het organogram (cf. Figuur 4.1. op blz.83)

B-FAST past een gelijkaardige structuur toe op beleidsniveau, doch niet op operationeel niveau. Bij B-FAST wordt elke missie immers geleid door een “head coordinator”, die, weliswaar ondersteund wordt door adjuncts per ontplooi module, optreedt als enige leidinggevende. (Gijs, 2007) De beslissingsmacht is bijgevolg bij deze “head coordinator” gecentraliseerd en het coördinatiemechanisme dat geopperd werd in Tabel 3.2. op blz.65, met name de *task force*, is hier niet van toepassing.

Op beleidsniveau past men de task force als coördinatiemechanisme echter wel toe. Zowel tijdens de voorbereidende fase als in de periode dat B-FAST-modules geactiveerd zijn, komt het planningscomité nagenoeg dagelijks samen om de missie te evalueren en eventueel beslissingen te nemen inzake extra budgetten, infrastructuur en het verdere verloop van de missie. (Gijs, 2007)

Het tweede coördinatieaandachtspunt heeft betrekking op de mogelijke aversiteit ten aanzien van multidisciplinaire samenwerking. Multidisciplinaire samenwerking is bij grote calamiteiten een noodzaak, doch wordt niet altijd op veel enthousiasme onthaald. De consensusgedachte die noodzakelijkerwijs moet worden toegepast, impliceert immers dat sommige disciplines bevoegdheden zullen verliezen, teneinde alle inspanningen op elkaar te kunnen afstemmen.

Op nationaal niveau lost men dit op met een preventieve en een curatieve maatregel. De preventieve maatregel houdt in dat het beleidsorgaan, zijnde de CC, de beslissing kan nemen om de eindverantwoordelijkheid van de CP-OPS over te dragen aan de discipline die op dat moment de meeste affiniteit heeft met de oorzaak van de ramp. De curatieve maatregel omvat de *opschalingstechniek*.

B-FAST heeft beide ideeën achter dit concept overgenomen en afgestemd op de specifieke structuur van de organisatie. (cf. §4.3.) De preventieve maatregel wordt herkend door het feit dat de functie van *head coordinator* afwisselend aan een ander overheidsdepartement wordt toegekend: soms behoort deze persoon tot het Ministerie van Defensie, soms tot de FOD Volksgezondheid, soms tot de FOD Binnenlandse Zaken. (Wagemans, 2007)

De curatieve maatregel sluit aan bij het concept van “constructieve vetorecht”. Dit houdt in dat de kabinetmedewerker van een betrokken overheidsdepartement zijn veto kan stellen bij

een beslissing van het planningscomité. Indien de bemerkingen van de vetosteller niet leiden tot een nieuwe aangepaste en uniforme beslissing, wordt het probleem noodzakelijkerwijs “opgeschaald” naar de coördinatieraad. Indien men binnen de coördinatieraad niet tot een consensus komt, dan wordt er “opgeschaald” naar de (extra) Ministerraad, die de finale beslissing moet nemen. (Gijs, 2007; Wagemans, 17 mei 2007)

#### 4.4.1.2. Institutionele coördinatieaandachtspunten tussen diensten van verschillende bestuursniveaus

De Belgische federale staatsstructuur lijkt voor internationale hulpverlening minder problematisch te zijn dan voor nationale hulpverlening. Bij internationale hulpverlening worden er immers geen hulpverlenende activiteiten ontplooid op Belgisch grondgebied waardoor belangenconflicten tussen de federale overheid en de regionale overheden vrijwel nihil zijn. De eerste twee aandachtspunten vermeld onder §3.2.1.2. van Tabel 3.2. op blz.65 hoeven in het kader van de B-FAST-case dus niet verder becommentarieerd te worden.

Wel dient aandacht besteed te worden aan het feit dat B-FAST de betrokkenheid van andere sub-nationale niveaus kan impliceren. We refereren hierbij naar de “bizarre” rampenwet waarbij in België de provincie residuair de gemeenten en de federale overheid residuair de provincies aanvullen bij het bestrijden van rampen. Niettegenstaande deze wetgeving voornamelijk tot doel heeft de “kleinere” gemeenten te beschermen tegen zware (en misschien ook onnodige) investeringen, is deze “tegemoetkoming” naar de gemeenten toe problematisch voor het federaal aangestuurde B-FAST. (§2.2.1.2.; §3.2.1.2.)

De operationele teams die de modules tijdens missies bemannen, bestaan immers deels uit logistiek personeel en bergingswerkers. Omdat deze gespecialiseerde competenties – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS – niet aanwezig zijn op bovenlokaal niveau, moet de federale overheid een beroep doen op lokale hulpverleners. Maar kan de federale overheid – rekening houdend met de “bizarre” rampenwet – de jure deze hulpverleners wel opvorderen? Kan de federale overheid bijvoorbeeld brandweerpersoneel van de gemeente onttrekken voor internationale doeleinden? (Waugh en Streib, 2006, blz.133)

Navraag heeft uitgewezen dat dit inderdaad bij wet niet afdwingbaar is en dat men terzake moet rekenen op enige goodwill van het lokale gemeentebestuur. In concreto zal het planningscomité per missie op zoek moeten gaan naar lokale hulpverleners die – na



toestemming van hun werkgever, zijnde de gemeente – de vacante plaatsen bij de B-FAST-module tijdelijk kunnen invullen. In voorkomend geval wordt er dan een contract afgesloten tussen gemeente en federale overheid waarin bedongen wordt dat de hulpverlener tijdelijk gedetacheerd wordt naar B-FAST en dus middenin de missie niet kan teruggeroepen worden door het gemeentebestuur. (Gijs, 2007)

Als compensatie voor de voormelde “tegenoetkoming” aan de lokale overheden lijkt bovenstaande regeling billijk. Ze is echter niet vrij van kritiek. Ten eerste achten we het mogelijk dat de vacante plaatsen bij B-FAST niet tijdig ingevuld geraken en zodoende de IOSCO niet op tijd operationeel kan zijn. De zwakke positie van de federale overheid om geen personeel te kunnen opvorderen, wordt nog versterkt door het feit dat de loonlast van de hulpverlener niet door de betrokken overheidsdepartementen noch door B-FAST zelf, overgenomen wordt.

Ten tweede stellen we ons vragen bij het statuut van de gedetacheerde hulpverlener. Hoewel zijn loon gewaarborgd is, rijzen vragen met betrekking tot aansprakelijkheid inzake werkongevallen, werkonbekwaamheid, psycho-sociale consequenties et cetera.

#### 4.4.1.3. Organisatiecultuur

In voorgaande hoofdstukken werd aangetoond dat een multidisciplinaire aanpak van een ramp problemen kan opleveren op het vlak van organisatiegewoonten. Ook bij B-FAST onderkent men dit probleem en lijken vooral de tegenstellingen tussen militairen en leden van de andere disciplines voor de meeste conflicten te zorgen.

Zo waren enerzijds leden van de CB in 2002 niet te spreken over de “nine-to-five”-ingesteldheid van de militairen tijdens de ramp met de olietanker “Prestige”, en keurde anderzijds de krijgsmacht de gewoonten van de humanitaire medewerkers af. Herhaalde conflictsituaties hebben ertoe geleid dat in beide kampen stemmen opgaan om verdere samenwerking te vermijden, wat uiteraard te betreuren valt.

Om te vermijden dat de *persistente monodisciplinaire organisatiecultuur* resulteert in een niet-overbrugbare *aversiteit ten aanzien van multidisciplinaire samenwerking*, worden binnen B-FAST inspanningen geleverd om de organisatieculturen op elkaar af te stemmen, waarbij men zich beroept op de internationale standaarden inzake hulpverlening.

Een eerste maatregel is het volgen van de *civil-military coordination courses*, die op regelmatige basis door de VN georganiseerd worden. België wenst hierbij zoveel mogelijk leden van de B-FAST-coördinatieraad en het -planningscomité in te schrijven. Het zijn immers deze leden die men later aan het hoofd zet van de missie (head coordinator) waardoor hij of zij – ongeacht zijn of haar achtergrond – als moderator moet kunnen optreden bij moeilijkheden.

Een tweede maatregel is de frequente deelname aan internationale inzetoefeningen zoals bijvoorbeeld “Strong Angel” in 2000. Recentere gegevens hierover zijn niet bekend, doch B-FAST was een actief lid in 2001 met de module Airdrop en in 2002 met de module USAR. (FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 12 mei 2007)

Voormelde maatregelen moeten ertoe leiden dat twee moeilijkheden tegelijkertijd worden opgelost, met name de *afstemming binnenin de organisatie* conform de internationale regels enerzijds en het *gedrag van B-FAST in een internationale context* anderzijds.

#### 4.4.2. *Externe coördinatieaandachtspunten*

De externe coördinatieaandachtspunten zijn het gevolg van de internationale context waarin een IOSCO opereert. Analoog met §4.4.1. zal in deze paragraaf nagegaan worden of de zeven coördinatieaandachtspunten die in Tabel 3.3. op blz.74 geformuleerd worden, relevant zijn bij B-FAST. In voorkomend geval zal geverifieerd worden of de aanbevolen coördinatiemechanismen uit hoofdstuk 3 worden toegepast teneinde deze aandachtspunten te ondervangen.

##### 4.4.2.1. Etnische verschillen tussen hulpverlener en slachtoffer

Om de nationale cultuurkloof te overbruggen, voegt B-FAST lokale gidsen aan haar personeelkader toe. Deze zijn instaat met de bevolking en de lokale autoriteiten (cf. §4.4.2.4.) van het getroffen land te communiceren waardoor men de waarden van de hulpbehoevenden beter kan onderschrijven. De aanstelling van deze gidsen-tolken gebeurt niet volgens een standaardprocedure. In sommige gevallen recruteert de Belgische ambassade van het getroffen land deze mensen doch meestal moet de head coordinator bij aankomst in de luchthaven van het getroffen land vaak op zoek naar geschikte kandidaten. (Gijs, 2007) Een aanstelling vanwege de Belgische ambassade lijkt ons echter de beste oplossing daar

tijdsverlies vermeden wordt terwijl de betrouwbaarheid van de gids gegarandeerd is: men kan hem of haar immers langer screenen.

Het gebruik van universele symbolen (bv. de vlag van België om de Belgische hulpverleningspost aan te duiden) wordt ondersteund maar lijkt beperkt. B-FAST maakt eerder gebruik van de plaatselijke (geschreven) taal om bepaalde zaken duidelijk te maken. Zo werden in Pakistan (2005) belangrijke woorden zoals “hospitaal” vertaald naar het lokale dialect teneinde alle hulpbehoevenden te kunnen bereiken. (Gijs, 2006a) Dit is geenszins een slecht alternatief, doch vereist wederom een betrouwbare gids-tolk.

#### 4.4.2.2. Etnische verschillen tussen verschillende hulporganisaties

Verschillen in nationaal-culturele kenmerken en ideologieën kunnen voor moeilijkheden zorgen bij internationale hulpverlening. De VN tracht zulke situaties te voorkomen door elke IOSCO te overhalen algemene gedragscodes te onderschrijven. Hoewel de VN de IOSCO's hiertoe niet kan verplichten, noch straffen kan opleggen bij schending ervan, zullen dergelijke codes tot een convergentie leiden wat betreft de te stellen handelingen bij internationale rampen.

Wagemans (17 mei 2007) bevestigde dat B-FAST haar modules zo organiseert dat ze conform zijn met de normen van het eerder besproken Sphere Project. De Belgische regering is bovendien een actieve gelddonor teneinde het project te verbeteren. (OCHA, 2005b) Wat betreft de Code of Conduct (cf. §3.3.1.2.) tracht B-FAST deze in de mate van het mogelijke te respecteren. Dit is echter niet altijd mogelijk daar B-FAST geen zuivere NGO is. Volgens Wagemans (17 mei 2007) mag een eventuele afwijking van de Code of Conduct principes voor B-FAST geenszins een beletsel vormen tijdens het uitvoeren van haar taak.

Tenslotte zal ook het volgen van de *civil-military coordination courses* helpen om de nationaal-culturele verschillen te overbruggen. Zoals reeds vermeld in §4.4.1.3. moedigt B-FAST in dit kader zoveel mogelijk coördinatieraad- en planningscomitéleden aan deze cursussen te volgen. Daar niet één maar meerdere personen aan deze cursussen deelnemen, beschermt B-FAST zich bovendien impliciet tegen de vorming van expertisemacht. (cf. §3.4.1.2.)

#### 4.4.2.3. Hoofdcoördinatie tijdens internationale operaties

De beperkte expertise en infrastructuur van het getroffen land, het beperkte mandaat van de VN en een sterk toegenomen doch ongecoördineerd aanbod van noodhulp door verschillende IOSCO's, noopte de VN ertoe diverse initiatieven te nemen teneinde de problemen inzake hoofdcoördinatie te ondervangen (cf. §3.3.2.1.)

Een eerste maatregel hierbij waren de in 2005 door de VN gecreëerde *clusters*. Terzake werden er negen vooropgesteld, die elk een specifieke materie omtrent internationaal rampenmanagement behandelen. In Tabel 4.1. werd getracht de specifieke en optionele (“relevante”) modules van B-FAST te koppelen aan deze negen clusters. (Katoch, 2006, blz.159)

	Cluster VN	Corresponderende module(s) B-FAST
1	Health	Basic Health, Field Hospital, Vaccin, VET
2	Nutrition and Feeding	Humanitarian Goods, Air Drops
3	Water & Sanitation	Water purification, Water control
4	Emergency Shelter	IDP
5	Camp Coordination & Management	IDP
6	Logistics	Warehousing, Air transport, Boats, Humanitarian Support
7	Telecommunications	
8	Early recovery	
9	Protection	

**Bron:** eigen voorstelling op basis van: Gijs, G., 2006b, *Werking en internationale opdrachten B-FAST*, 6 december 2006. Online beschikbaar via e-mail: [geert.gijs@health.fgov.be](mailto:geert.gijs@health.fgov.be); Katoch, A., 2006, The Responder's Cauldron: The Uniqueness of international Disaster Response, *Journal of International Affairs*, vol.59, nr.2, blz.159; OCHA, 2005a, *Humanitarian Response Review*, New York/Geneva, blz.4-13.

Zoals blijkt uit Tabel 4.1. kunnen 13 van de 20 relevante modules (cf. BIJLAGE V) gerelateerd worden met één van de negen VN-clusters. Volgens IASC (2006, blz.2) beantwoordt B-FAST voor deze clusters niet enkel aan de vraag van de internationale gemeenschap om het aanbod

aan noodhulp gestructureerder weer te geven, maar verhoogt het impliciet ook de snelheid en de kwaliteit<sup>(40)</sup> van de ingezette hulp.

Het coördinatie- en communicatieprobleem tussen de VN en B-FAST (als IOSCO) wordt echter maar deels ondervangen. Er zijn immers zeven relevante modules die niet gekoppeld kunnen worden aan een VN-cluster terwijl er drie VN-clusters zijn die geen “Belgisch” equivalent hebben. Moet B-FAST bijgevolg hierop afgerekend worden?

Wat de niet corresponderende modules betreft, durven we dit in twijfel te trekken. Met uitzondering van de FACT-module, kunnen de zes “redundante” modules op basis van hun eigenschappen alvast ingedeeld worden in twee extra “clusters”. Zo zouden USAR en DVI een eerste groep kunnen vormen onder de naam “non-medical victim support”. Deze “cluster” zou dan alle activiteiten kunnen groeperen die gericht zijn op niet-medische slachtofferhulp tengevolge van een ramp. In tegenstelling tot wat Katoch (2006, blz.159) stelt, publiceerde de VN in augustus 2005 zelfs een rapport waarin het bestaan van zo’n cluster werd gesuggereerd. Het Inter-Agency Standing Committee (IASC) nam deze suggestie bizar genoeg niet over en in 2006 was er van bovenvermelde cluster dan ook geen sprake meer. (OCHA, 2005a, blz.36; OCHA, 2006, blz.3)

Een tweede “cluster” zou kunnen gevormd worden met de modules Pollution, Floods, Forest Fires en NRBC. Onder de noemer “direct disaster mitigation” zijn deze modules erop gericht de bron van de calamiteit te elimineren. Hoewel de VN en het IASC het bestaan van een dergelijke cluster niet voorzien (en – in tegenstelling tot voorgaande – nooit voorzagen), zijn wij de mening toegedaan dat B-FAST voormelde modules toch moet behouden. De menselijke competenties en de middelen inherent aan deze modules hebben immers hun nut reeds bewezen tijdens operaties in Spanje en Portugal (2005, olievervuiling) en Roemenië (2005, overstromingen). (FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 12 mei 2007)

Enkel de FACT-module lijkt dus overbodig te zijn. Dit is echter geen probleem daar deze module reeds voorzien is en haar activiteiten reeds verzorgd worden door de VN en het IFRC.

---

<sup>(40)</sup> Het Inter-Agency Standing Committee (IASC) verwacht dat IOSCO’s die het clustersysteem overnemen in hun organisatie, na verloop van tijd competentier personeel zullen hebben en betere prestaties zullen kunnen voorleggen. (IASC, 24 november 2006, blz.2)

Zij beschikken immers niet alleen over meer expertise maar zij zijn ook beter geschikt om snel een evaluatie te maken. (IFRC, 12 mei 2007)

Men kan ook niet zeggen dat B-FAST in gebreke blijft omdat clusters zeven en acht niet ingevuld kunnen worden. Cluster zeven heeft immers betrekking op *Telecommunications*, een hulpmiddel dat best wordt aangestuurd door een overkoepelend orgaan zoals de VN en ten dienste van elke IOSCO wordt gesteld. Cluster acht (*Early Recovery*) kan per definitie niet waargenomen worden door een IOSCO omdat haar mandaat in de tijd beperkt is. Deze taak is dus weggelegd voor andere IO hulporganisaties zoals lokale en internationale NGO's.

De invulling van cluster negen (*Protection*) verdient daarentegen wel meer aandacht omdat de activiteiten van deze cluster zich concentreren op het ondervangen van psycho-sociale gevolgen van een ramp, zoals bijvoorbeeld het actief ondersteunen van gezinshereniging. B-FAST heeft terzake geen module(n) om binnen deze cluster activiteiten te ontplooien.

Andere initiatieven om de coördinatie tussen IOSCO's en hoofdcoördinatoren te verbeteren, waren de creatie van de website *www.reliefweb.int* en de *Tampere Conventie*. Hoewel deze ook relevant zijn binnen de thematiek van de *hoofdcoördinatie*, verschuiven we naar analogie met hoofdstuk 3 de bespreking ervan naar de volgende paragraaf.

#### 4.4.2.4. Ontplooiing in ongekend gebied

Tabel 3.3. op blz.74 toont aan dat IOSCO's de aandachtspunten tengevolge van de ontplooiing in een ongekend gebied kunnen onderschrijven met behulp van drie maatregelen: een *aangepaste personeelbezetting*, het gebruik van de website *www.reliefweb.int* en het toepassen van de principes en procedures van de *Tampere Conventie*.

In §4.4.2.1. werd reeds aangetoond dat B-FAST haar operationele teams aanvult met gidsen-tolken. Niettegenstaande hun initiële taak erin bestaat de communicatie tussen hulpverleners en hulpbehoevenden te verbeteren, nemen we aan dat B-FAST deze mensen ook inschakelt om te communiceren met lokale overheden, clanleiders en stamhoofden.

B-FAST onderschrijft ook het gebruik van *www.reliefweb.int.*, inclusief de beveiligde sectie. Dit blijkt onder andere uit de contactgegevens van de geregistreerde gebruikers van

www.reliefweb.int. Dat B-FAST als organisatie ook een actief lid is, kan men vaststellen via de diverse mededelingen tijdens recente rampen. (BIJLAGE VI)

Tenslotte bevestigde Wagemans (2007) ook dat B-FAST de principes toepast die beschreven zijn in de Tampere Conventie. Opmerkelijk hierbij is wel dat België de Conventie zelf niet geratificeerd heeft en dat men de communicatie in België tijdens een ramp dus niet via de Tampere Conventie kan laten verlopen. (ReliefWeb, 18 mei 2007)

#### 4.4.2.5. Rol van het leger

In dit laatste onderdeel wordt de rol van het leger binnen de B-FAST-context besproken. Zoals reeds eerder besproken, is het leger per definitie een voorname partner voor een IOSCO en B-FAST vormt hierop geen uitzondering. B-FAST bestond initieel immers uit de CB en het leger waardoor de invloed van deze laatste in de huidige structuur niet onderschat mag worden. (Kleysman en Tripnaux, 2004, blz.2-3)

Generiek werden er binnen deze thematiek twee aandachtspunten geformuleerd. Vooreerst stelden we dat humanitaire organisaties (of hulpverleners) principieel of door ervaring systematisch weigeren samen te werken met militairen. Er werd bijgevolg geopperd om dit probleem op te lossen door zoveel mogelijk IOSCO-leden te laten deelnemen aan *civil-military coordination courses*. Tevens werd aangeraden om zoveel als mogelijk multidisciplinaire inzetoefeningen bij te wonen teneinde elkaars gewoonten in niet-stresserende omstandigheden beter te leren kennen. Reeds in §4.4.1.3. werd aangetoond dat de coördinatieraad van B-FAST beide initiatieven actief ondersteund.

Een tweede aandachtspunt is van geopolitieke aard en houdt verband met moeilijkheden omtrent de soevereiniteit van het getroffen land. Hierbij is de inzet van militairen een gevoelig punt. Binnen dit kader lijkt B-FAST alvast tegemoet te komen aan de mogelijke wensen van het hulpbehoevend land. B-FAST heeft immers een eigen uniform dat alle leden, inclusief militairen, dragen tijdens hun opdracht in het buitenland. (Wagemans, 2007)

Indien het hulpbehoevend land desondanks meedeelt dat militairen van vreemde mogendheden onder geen beding toegelaten zullen worden terwijl B-FAST dit noodzakelijk acht, dan kan men enkel trachten bilateraal een compromis te bereiken. Indien dit niet lukt, resten er maar twee mogelijkheden: ofwel wordt B-FAST (inclusief niet-militairen) de

toegang tot het land geweigerd ofwel schort B-FAST zelf de geplande interventie op. (Wagemans, 17 mei 2007)

#### 4.5. Besluit

In dit hoofdstuk werd nagegaan of de Belgisch IOSCO *B-FAST* geconfronteerd wordt met de coördinatieaandachtspunten uit hoofdstuk 2 en of B-FAST in voorkomend geval de corresponderende aanbevelingen uit hoofdstuk 3 toepast.

Analyse heeft aangetoond dat B-FAST met nagenoeg elk coördinatieaandachtspunt geconfronteerd wordt en dat enkel potentiële moeilijkheden betreffende het *intern/communitaire belangenconflict* en de *driehoeksonderhandelingen tussen sub-nationale, nationale en supranationale overheden* niet van toepassing zijn.

De coördinatieaandachtspunten die voor B-FAST wel relevant zijn, worden grotendeels ondervangen met de gemaakte aanbevelingen. We stellen enkel een relevante afwijking vast bij het coördinatieaandachtspunt *uiteenlopende bevoegdheden en werkwijzen*.

Ook het coördinatieaandachtspunt *uiteenlopende procedures op de laagste bestuursniveaus* wordt niet ondervangen met de in hoofdstuk 3 gemaakte aanbeveling. Dit dient evenwel genuanceerd te worden daar dit coördinatieaandachtspunt binnen de B-FAST-context een andere meer juridische oplossing verdient dan hetgeen aangeraden wordt op nationaal vlak.



## BESLUIT

In deze scriptie werden de coördinatieaspecten van een internationaal opererende snelle crisisinterventieorganisatie (IOSCO) besproken. Achtereenvolgens werd nagegaan wat een IOSCO is, met welke coördinatieaandachtspunten ze rekening moet houden en hoe ze deze aandachtspunten optimaal zou moeten ondervangen. In een laatste hoofdstuk werden de bevindingen van de hoofdstukken 2 en 3 tenslotte getoetst aan een praktijkgeval uit België, met name B-FAST.

Uit de definitie van een IOSCO, blijkt dat het een organisatie is die belangrijke kenmerken gemeen heeft met de traditionele NOSCO's. Net als laatstgenoemde, treedt een IOSCO immers op tijdens calamiteiten van diverse aard en is ze van openbare orde. Nochtans zijn er tussen beide typen organisaties ook verschillen vast te stellen. Zo is een IOSCO altijd multidisciplinair en treedt ze enkel extraterritoriaal op. Rekening houdend met deze eigenschappen en aangevuld met de richtlijnen van het UNDAC Field Handbook (2000, blz.G67&G72), definieerden we een IOSCO bijgevolg als *een organisatie van openbare orde die buiten de landsgrenzen op korte termijn ontplooid wordt en die zowel logistieke, medische als technische hulp biedt aan naties die door een ramp getroffen worden.*

Bovenstaande definitie en bijhorende (uiteenlopende) kenmerken maken van een IOSCO een interessant organisatiekundig studieobject. Zonder het belang van de andere organisatiestructuurparameters in vraag te stellen, suggereerden we op basis van praktijkvoorbeelden dat de parameter *coördinatie* hierbij een bijzondere aandacht verdient. De diversiteit inzake aangeboden hulp – hetgeen de betrokkenheid van meerdere overheidsdepartementen op verschillende bestuursniveaus impliceert – en het *internationale aspect van de operaties* – hetgeen de betrokkenheid van zowel supranationale instanties als andere IOSCO's met zich meebrengt – bevestigden immers dat vooral de *afstemming* tussen uiteenlopende (institutionele en internationale) werkwijzen en (cultuurgebonden) gewoonten een kritiek punt is. Bijgevolg hebben we de organisatiestructuurparameter *coördinatie* binnen deze thematiek centraal geplaatst en in hoofdstukken 2 en 3 in detail besproken.

In hoofdstuk 2 werden de coördinatieaandachtspunten of -knelpunten opgesomd die de organisatieobjectieven (cf. definitie) in gevaar kunnen brengen wanneer men er onvoldoende aandacht aan schenkt. Analyse wees daarbij uit dat er een fundamenteel onderscheid gemaakt

dient te worden tussen twee categorieën coördinatieaandachtspunten, met name de *interne* en de *externe*, waarbij de interne coördinatieaandachtspunten betrekking hebben op mogelijke knelpunten *binnenin* de organisatie en de externe coördinatieaandachtspunten mogelijke knelpunten behandelen tengevolge van de *internationale context* van de operaties.

Wat betreft de interne coördinatieaandachtspunten, werden zeven mogelijke knelpunten geconstateerd. Vooreerst werden de aandachtspunten besproken die het gevolg zijn van de *institutionele* context die, in een federaal land als België, complex van aard zijn. Zo werd een onderscheid gemaakt tussen *diensten van eenzelfde bestuursniveau* en *diensten van verschillende bestuursniveaus* en werd verwezen naar het feit dat elke betrokken overheid (maar ook elk betrokken overheidsdepartement) haar eigen werkwijzen hanteert en haar eigen belangen verdedigt waardoor het bepalen van gemeenschappelijke “spelregels” voor een interbestuurlijke en interdepartementale organisatie geen evidentie is.

Vervolgens werd overgegaan tot de bespreking van aandachtspunten die onrechtstreeks voortvloeien uit vorige aandachtspunten en betrekking hebben op het assimileren van de diverse organisatieculturen eigen aan de betrokken overheden en/of overheidsdepartementen.

Ook bij de externe coördinatie, werden zeven coördinatieaandachtspunten geformuleerd. Naar analogie met de interne coördinatieaandachtspunten, kon men ook hier twee sub-groepen onderscheiden. In een eerste groep werd stilgestaan bij de mogelijke knelpunten die het gevolg zijn van etnische verschillen tussen hulpverlener en slachtoffer en tussen hulpverleners onderling. In de tweede groep werden de mogelijke knelpunten behandeld die specifiek gericht zijn op internationale operaties.

Hoofdstuk 3 presenteerde mogelijke aanbevelingen om de aandachtspunten te ondervangen. De in hoofdstuk 2 gemaakte opsplitsing tussen interne en externe coördinatieaandachtspunten, werd daarbij gerespecteerd. We hebben kunnen vaststellen dat de aanbevelingen zeer divers zijn en dat we noch een dominant intern coördinatiemechanisme, noch een dominant extern coördinatiemechanisme konden bepalen. Bijgevolg onthielden we ons ervan een algemeen geldend dominant coördinatiemechanisme te bepalen.

Bij gebrek aan een dergelijk coördinatiemechanisme, werd benadrukt dat een IOSCO potentiële coördinatieknelpunten zal moeten ondervangen met behulp van de specifieke

aanbevelingen per potentieel coördinatieknelpunt. IOSCO's moeten zich hiervan terdege bewust zijn dat dit gebrek aan uniformiteit een efficiënte uitvoering van de organisatieobjectieven in de weg staat.

Bovenstaande problematiek kan enigszins ondervangen worden door de onderhavige macht- en gezagsrelaties. Deze organisatiestructuurparameter is een belangrijke coördinatiecontingentiefactor, omdat men via de machts- en gezagscomponent (*de*)centralisatie een reële impact kan uitoefenen op de keuzes met betrekking tot de organisatiestructuurparameter *coördinatie*.

Aldus hebben wij bij de bespreking van de interne en externe coördinatieaandachtspunten, kunnen vaststellen dat men bij de *interne coördinatieaandachtspunten* *senso lato* opteert voor centralisatie terwijl decentralisatie, *senso lato*, de norm is bij de *externe coördinatieaandachtspunten*. Voormelde vaststelling heeft ons alvast doen besluiten dat de meeste interne coördinatieaandachtspunten bij voorkeur op te lossen zijn via hiërarchische coördinatiemechanismen enerzijds en het merendeel van de externe coördinatieaandachtspunten met behulp van coördinatieconsensusstrategieën anderzijds.

Niettegenstaande de keuze met betrekking tot (de)centralisatie in brede zin uniform is binnen elke categorie van coördinatieaandachtspunten, is een uitspraak terzake niet opportuun wanneer het onderscheid tussen interne en externe coördinatieaandachtspunten niet gemaakt wordt. Deze situatie, in combinatie met het feit dat er voor een IOSCO geen dominant coördinatiemechanisme geselecteerd kan worden, hypothekeert de mogelijkheid een zinvolle keuze te maken betreffende een optimale organisatieconfiguratie. Een dergelijke keuze is in belangrijke mate immers gebaseerd op eenduidige aanbevelingen inzake coördinatie en macht- en gezagsrelaties. Noodzakelijkerwijs moeten we ons theoretisch onderzoek dan ook besluiten met de stelling dat er voor een IOSCO momenteel geen zuivere organisatieconfiguratie voorhanden is.

Hierbij aansluitend wensen we toch een lans te breken voor toekomstig onderzoek. Onze besluiten zijn immers een aansporing om niet te berusten in het feit dat men geen organisatieconfiguratie kan bepalen voor een IOSCO. Hoewel ons onderzoek het tegendeel insinueert, is het opportuun verder op zoek te gaan naar mogelijkheden om alsnog een gepaste organisatieconfiguratie te bepalen. Zonder afbreuk te willen doen aan andere

oplossingsmethoden, veronderstellen we dat dit bereikt kan worden door hetzij meerdere, onderling compatibele, organisatieconfiguraties te combineren, hetzij de aanbevelingen inzake coördinatie zo te kiezen dat ze onderling convergeren naar een algemeen geldend dominant coördinatiemechanisme en algemeen geldende normen betreffende de mate van (de)centralisatie.

\*\*\*\*\*

In het laatste hoofdstuk van deze scriptie werden de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken vergeleken met de situatie van een bestaande IOSCO. In concreto werd er geopteerd voor het Belgian First-Aid and Support Team (B-FAST), naar onze mening een IOSCO die in België het best aansluit bij de omschrijving uit §1.4.

Vooreerst werd vastgesteld dat slechts 12 van de 14 coördinatieaandachtspunten voor B-FAST relevant zijn. De potentiële knelpunten veroorzaakt door een *intern/communautair belangenconflict* en door (moeizame) *driehoeksonderhandelingen tussen sub-nationale, nationale en supranationale overheden* (cf. §3.2.1.2. in Tabel 3.2. op blz.65) kunnen immers als “overbodig” beschouwd worden daar B-FAST extraterritoriaal opereert en zodoende de (voornamelijk territoriale) belangenconflicten van de regionale overheden niet geschaad kunnen worden.

Van de 12 relevante coördinatieaandachtspunten worden er 10 door B-FAST onderschreven. Enkel op het vlak van de aandachtspunten *uiteenlopende bevoegdheden en werkwijzen* en *uiteenlopende procedures op de laagste bestuursniveaus* wijkt B-FAST af van de generieke aanbevelingen uit hoofdstuk 3.

In verband met het eerste “afwijkend” behandelende coördinatieaandachtspunt (*uiteenlopende bevoegdheden en werkwijzen*) hebben we in vorig hoofdstuk kunnen vaststellen dat voor de operationele rampenbestrijding B-FAST gebruik maakt van een *head coordinator* (directe supervisie) in plaats van een consensusgestuurde CP-OPS (task force). Hoewel het door B-FAST gehanteerde coördinatiemechanisme haaks staat op datgene wat op nationaal niveau wordt aangewend, blijkt het geenszins een lacune te zijn. In de Angelsaksische wereld past men een dergelijks systeem immers reeds toe en ook Belgische politici zijn het idee van een *head coordinator* op nationaal vlak genegen. We kunnen ons bijgevolg niet van het idee

ontdoen dat NOSCO's in de toekomst ideeën van B-FAST zullen overnemen. (Carlson, Arbuthnot en Berghuijs, 24 april 2007)

Het tweede coördinatiaandachtspunt, met name *uiteenlopende procedures op de laagste bestuursniveaus*, wordt door B-FAST “afwijkend” behandeld omdat het uiteindelijk doel van de specifieke aanbevelingen uit hoofdstuk 3 – in tegenstelling tot de andere aanbevelingen betreffende de interne coördinatie – niet haalbaar is in de B-FAST-context. B-FAST heeft immers niet de mogelijkheden om multidisciplinaire inzetoefeningen te organiseren daar de organisatie geconfronteerd wordt met de in hoofdstuk 4 aangehaalde problematiek betreffende statuut en opvoeding van het B-FAST-personeel. Op dit vlak raden wij de federale overheid dan ook aan dringend werk te maken van een sluitend opvoedingssysteem en zich te bezinnen over een degelijk statuut voor het B-FAST-personeel.

Niettegenstaande 10 relevante coördinatiaandachtspunten door B-FAST ondervangen worden met behulp van de generieke aanbevelingen uit hoofdstuk 3, blijft een kritische ingesteldheid dienaangaande noodzakelijk. Gedetailleerde analyse heeft immers uitgewezen dat de uitvoering van de toe te passen “aanbevelingen” soms nog te wensen overlaat. Zo slaagt B-FAST er bijvoorbeeld niet in alle 20 relevante modules in te delen in één van de negen VN-clusters terwijl er voor de cluster “Protection” geen B-FAST-module voorhanden is.

Aansluitend bij dit laatste gegeven stellen we ons dan ook de vraag of de bovenvermelde tekortkomingen het gevolg zijn van het publiekrechtelijk karakter van B-FAST. Een dergelijke organisatie impliceert immers dat investeringen in organisatiesturing (maar ook in personeel en infrastructuur) afhangen van het politieke bestel. En hoewel de veiligheid van de mens, het milieu, de infrastructuur (maar ook van de hulpverlener!) steeds een prioriteit zou moeten zijn, heeft het verleden jammer genoeg bewezen dat de politieke wil om dit te onderschrijven vaak pas manifest wordt nadat er op grote schaal fouten zijn gemaakt. Wat betreft B-FAST, hopen wij alvast dat de overheid tijdig de nodige maatregelen zal nemen teneinde zulke drama's te voorkomen.

## BIBLIOGRAFIE

Aall, P., 1996, *Nongovernmental organizations and peacemaking*, in: CROCKER, C.A. EN HAMPSON, F.O., (Eds.), *Managing Global Chaos*, Washington (DC), US Institute of Peace Press, blz.433-443.

Ashbee, E., 2004, *US politics today – Second edition*, Manchester, M.U.P., Politics Today, blz.157.

AzG (Artsen Zonder Grenzen), 6 april 2007, *Het Handvest van Artsen Zonder Grenzen*. On-line beschikbaar op: <http://www.azg.be/nl/overazg/handvest.htm>

Barton, L., 1993, *Crisis in organizations : managing and communicating in the heat of chaos*, Cincinnati (OH), South-Western.

Beebe, S.A. en Masterson, J.T., 2000, *Communicating in Small Group – Principles and Practices*, New York, Addison Wesley Longman.

Belgisch Staatsblad, 2003, *Koninklijk besluit tot de oprichting van een coördinatieraad voor noodbijstand in het buitenland bij catastrofe of calamiteit en van een ondersteunende permanente dienst van B-FAST*, Brussel, blz.39087-39088.

Belgisch Staatsblad, 2006, *Koninklijk besluit betreffende nood- en interventieplannen*, Brussel, blz.15407-15414.

Bui, T., e.a., 2000, A Framework for Designing a Global Information Network for Multinational Humanitarian Assistance/Disaster Relief, *Information Systems Frontiers*, vol.1, nr.4, blz.427-442.

Burnett, J., 2002, *Managing Business Crises – From Anticipation to Implementation*, Westport (CT), Greenwood Publishing Group.

Bursens, P. en Helsen, S., 2003, Multi-level governance in de praktijk: strategieën ter optimalisering van de Belgische EU-coördinatie, *Studia Diplomatica*, vol.56, nr.3, blz.3-33

Cagle, J., 2006, Internal communication during crisis pays dividends, *Communication World*, vol.23, nr.2, blz.22-23.

Carlson, G., Arbuthnot, K. en Berghuijs, J.D., 24 april 2007, *Bevelvoering bij Grootschalige Incidenten – een Internationaal Overzicht*, seminarie georganiseerd op het PIBA, Emblem.

Carter, W.N., 1991, *Disaster Management – A Disaster Manager's handbook*, Manila, Asian Development Bank.

Chantico, 1985, *Disaster Recovery: Contingency Planning and Program Evaluation*, Amsterdam, QED Information Sciences, the Chantico Technical Management Series.

Ching, C., Holsapple, C.W. en Whinston, A.B., 1996, Toward IT support for coordination in network organizations, *Information & Management*, vol.30, nr.4, blz.179-199.

Clymans, A., 2002, Rampenbestrijding: een visie over de samenwerking tussen de Civiele Bescherming en de strijdkrachten, *Proceedings: voordrachtencyclus 1<sup>e</sup> semester 2002*, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Brussel, blz.21-33.

Conason, J., 1998, Murdering the peacemakers, *Penthouse*, vol.29, nr.5, blz.100-101.

Coombs, W.T. en Holladay, S.J., 1996, Communication and Attribution in a Crisis: An Experimental Study in Crisis Communication, *Journal of Public Relations Research*, nr.8, blz.279-295.

Cornall, R., 2005, New Levels of Government Responsiveness for 'All-Hazards': the Management of Natural Disasters and Emergencies, *Australian Journal of Public Administration*, vol.64, nr.2, blz.27-30.

Daft, R.L., 2004, *Organization Theory and Design*, Mason (OH), Thomson South-Western.

- De Greene, K.B., 1982, *The Adaptive Organization – Anticipation and Management of Crisis*, New York, e.a., Wiley-Interscience.
- de Mul, E., 2002, Coordination of humanitarian aid – a UN perspective, *The Lancet*, vol.360, blz.335-336.
- De Rouck, B., 2003, Als hulpverlener moet je proberen in hún waarden te stappen - interculturele hulpverlening, *Onder ons*, vol.53, nr.438, blz.24-26.
- Dessler, G., 1976, *Organization and Management – A Contingency Approach*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- Farazmand, A., (Ed.), 2001, *Handbook of Crisis and Emergency Management*, New York/Basel, Marcel Dekker Inc., Public Administration and Public Policy, nr.93.
- Fearn-Banks, K., 1996, *Crisis Communication: A Casebook Approach*, Mahwah (NJ), Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- FEMA (Federal Emergency Management Agency), 1993, *Emergency Management Guide for Business and Industry - A Step-by-Step Approach to Emergency Planning, Response and Recovery for Companies of All Sizes*, s.l., FEMA 141.
- Fine, M.G., 1995, *Building succesful multicultural organizations: challenges and opportunities*, Westport (CT), Quorum Books.
- FOD (Federale Overheidsdienst) Binnenlandse Zaken, 13 februari 2007, *Nieuws – Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken*. On-line beschikbaar op: <http://www.ibz.be/news/nl/default.shtml>
- FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 26 april 2007, *De snelle interventie-eenheid*. On-line beschikbaar op: <http://www.diplomatie.be/Bfast/BfastNL/default.asp?id=28&mnu=28>
- FOD Buitenlandse Zaken & B-FAST, 12 mei 2007, *Vroegere tussenkomsten en oefeningen*. On-line beschikbaar op: <http://www.diplomatie.be/Bfast/BfastNL/default.asp?id=22&mnu=22>
- Foster, H.D., 1980, *Disaster Planning: The Preservation of Life and Property*, New York, Springer-Verlag, Springer Series on Environmental Management, blz.217.
- Fransen, G., 2005, België in Europees rampteam, *De Standaard*, 13 april 2005.
- Galbraith, J.R., 2002, *Designing Organizations – An Executive Guide to Strategy, Structure and Process*, San Francisco (CA), Jossey-Bass, The Jossey-Bass Business & Management Series.
- Genova, G.L., 2006, Crisis communication practices at an international relief agency, *Business Communication Quarterly*, vol.69, nr.3, blz.329-337.
- Gibson, C.B. en Zellmer-Bruh, M.E., 2001, Metaphors and Meaning: An Intercultural Analysis of the Concept of Teamwork, *Administrative Science Quarterly*, vol.46, nr.2, blz.274-303.
- Gijs, G., 2006a, *Internationale hulpverlening – Introductie in de organisatie en werking van de internationale hulpverlening en rampenbestrijding*, 6 december 2006. Online beschikbaar via e-mail: [geert.gijs@health.fgov.be](mailto:geert.gijs@health.fgov.be).
- Gijs, G., 2006b, *Werking en internationale opdrachten B-FAST*, 6 december 2006. Online beschikbaar via e-mail: [geert.gijs@health.fgov.be](mailto:geert.gijs@health.fgov.be).
- Gijs, G., 2007, *B-FAST & UNDAC: actuele problemen aangaande de coördinatie bij internationale rampen*, interview met: B-FAST-coördinator en UNDAC-mandataris, 2 mei 2007, Lier.
- González-Herrero, A. en Cornelius, B.P., 1996, An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management, *Journal of Public Relations Research*, vol.8, nr.2, blz.79-105.

- Goossens, R., 1994, *De interdepartementele betrekkingen in geval van crisissen*, Lic.Th. SSMW, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Brussel
- Gregory, W.J. en Midgley, G., 2000, Planning for Disaster: Developing a Multi-Agency Counselling Service, *The Journal of the Operational Research Society*, vol.51, nr.3, blz.278-290.
- Haesebrouck, C., 2006, *Verpleegkundigen bij internationale rampenbestrijding – Verankering van het verpleegkundig profiel in de modules van B-FAST*, Graduaatsthesis Verpleegkunde, Hogeschool Antwerpen.
- Haex, C., 2007, *Multidisciplinaire samenwerking bij rampen op Belgisch grondgebied*, interview met: adjunct-adviseur arrondissementcommissariaat van Turnhout – federale directie, 12 april 2007, Provinciehuis Antwerpen.
- Harvard Business Essentials, 2004, *Crisis Management: Master the Skills to Prevent Disasters*, Boston (MA), Harvard Business School Press.
- Heath, R., 1998, *Crisis management for managers and executives : business crisis - the definitive handbook to reduction, readiness, response and recovery*, London, FT Pitman Publishing.
- Hilhorst, D., 2005, Dead letter or living document? Ten years of the Code of Conduct for disaster relief, *Disasters*, vol.29, nr.4, blz.351-369.
- Hofstede, G., 1980, Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad?, *Organizational Dynamics*, vol.9, nr.1, blz.42-63.
- Hofstede, G., e.a., 1990, Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases, *Administrative Science Quarterly*, vol.35, nr.2, blz.286-316.
- Hofstede, G., 1991, *Cultures and Organizations – Software of the mind*, London, e.a., McGraw-Hill Book Company.
- Hooghe, L. en Marks, G., 2003, Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *The American Political Science Review*, vol.97, nr.2, blz.233-243.
- Horii, T., Jin, Y. en Levitt, R.E., 2004, Modeling and Analyzing Cultural Influences on Project Team Performance, *Computational & Mathematical Organization Theory*, vol.10, blz.305-321.
- IASC (Inter-Agency Standing Committee), 24 november 2006, *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*. Online beschikbaar op: <http://www.reliefweb.int/humanitarianreform/IASC%20GUIDANCE%20NOTE%20ON%20CLUSTER%20APPROACH.pdf>
- IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), 12 mei 2007, *Red Cross Red Crescent – Disaster Preparedness*. Online beschikbaar op: <http://www.ifrc.org/what/disasters/fact/>
- International Relief Teams, 25 november 2006, *International Relief Teams*. On-line beschikbaar op: <http://www.irteams.org>
- Johns, T.G., 1999, On creating organizational support for the Project Management Method, *International Journal of Project Management*, vol.17, nr.1, blz.47-53.
- Johnson, G., Scholes, K. en Whittington, R., 2006, *Exploring Corporate Strategy – Text and Cases*, Harlow, Pearson Education Ltd.
- Katoch, A., 2006, The Responder's Cauldron: The Uniqueness of international Disaster Response, *Journal of International Affairs*, vol.59, nr.2, blz.153-172.
- King III, G., 2002, Crisis Management & Team Effectiveness: A Closer Examination, *Journal of Business Ethics*, vol.41, nr.3, blz.235-249.



- Kleysman, M. en Tripnaux, E., 2004, B-FAST helpt in Iran, *Vox Magazine*, vol.32, nr.2, blz.2-3.
- Lanzara, G.F., 1983, Ephemeral Organizations in Extreme Environments: Emergence, Strategy, Extinction, *Journal of Management Studies*, vol.20, nr.1, blz.71-95.
- Littlejohn, R.F., 1983, *Crisis Management – A Team Approach*, New York, AMA.
- Lockwood, N.R., 2005, Crisis Management in Today's Business Environment: HR's Strategic Role, *HRMagazine*, vol.50, nr.12, blz.1-10 (in "SHRM Research Quarterly" sectie).
- Lust, S., e.a., 2006, Rampen, noodsituaties, crisis (...): voorkoming, beheersing en bestrijding; bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, *Administratieve rechtsbibliotheek: studies*, vol.7, blz.21-103.
- Management Today, 2004, Crisis Management, december 2004, blz.22
- Managing Exports & Imports, 2005, Disaster Planning: Expert Details 13 Best Practices to Handle Hurricanes, *Managing Exports & Imports*, nr.11, blz.1-13.
- McLoughlin, D., 1985, A Framework for Integrated Emergency Management, *Public Administration Review*, vol.45, blz.165-172 (in speciale uitgave).
- Miles, R.E. en Snow, C.C., 1992, Causes of Failure in Network Organizations, *California Management Review*, vol.34, nr.4, blz.53-72.
- Miller, L.L., 1999, From Adversaries to Allies: Relief Workers' Attitudes Toward the US Military, *Qualitative Sociology*, vol.22, nr.3, blz.181-197.
- Mintzberg, H., 1979, *The Structuring of Organizations – A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- Moore, S., Eng, E. en Daniel, M., 2003, International NGOs and the Role of Network Centrality in Humanitarian Aid Operations: A Case Study of Coordination During the 2000 Mozambique Flood, *Disasters*, vol.27, nr.4, blz.305-318.
- Mushkatel, A.H. en Weschler, L.F., 1985, Emergency Management and the Intergovernmental System, *Public Administration Review*, vol.45, blz.49-56.
- Nelson, J., 2004, Crisis Communications, Coordination in the Program, *Security: For Buyers of Products, Systems & Services*, vol.41, nr.7, blz.68-70.
- Nooteboom, B., 2004, *Inter-firm collaboration, learning & networks – An integrated approach*, Londen/New York, Routledge.
- Nowak, N. en Dong, D., 1997, Intercultural Differences Between Chinese and Americans in Business, *Business Communication Quarterly*, vol.60, nr.1, blz.115-123.
- Nunamaker, J.F.Jr., Weber, E.S. en Minder, C., 1989, Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action, *Journal of Management Information Systems*, vol.5, nr.4, blz.7-32.
- OCHA ([United Nations] Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), 2005a, *Humanitarian Response Review*, New York/Geneva.
- OCHA, 2006, *Appeal for Improving Humanitarian Response Capacity: Cluster 2006*, New York/Genève.
- Opeskin, B.R., 2001, Mechanisms for intergovernmental relations in federations, *International Social Science Journal*, vol.53, nr.167, blz.129-138.
- Pearson, C.M. en Clair, J.A., 1998, Reframing Crisis Management, *Academy of Management Review*, vol. 23, no.1, blz.59-76.

- Pearson, C.M. en Mitroff, I.I., 1993, From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management, *Academy of Management Executive*, vol.7, nr.1, blz.48-59.
- Petak, W.J., 1985, Emergency Management: A Challenge for Public Administration, *Public Administration Review*, vol.45, blz.3-7.
- Peters, B.G., 1998, Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination, *Public Administration*, vol.76, blz.295-311.
- Pettit, S.J., en Beresford, A.K.C., 2005, Emergency relief logistics: an evaluation of military, non-military and composite response models, *International Journal of Logistics: Research and Applications*, vol.8, nr.4, blz.313-331.
- Poncini, G., 2004, *Discursive Strategies in Multicultural Business Meetings*, Bern, e.a., Peter Lang, Linguistic Insights: Studies in Language and Communicaton, vol.13.
- Premier.fgov.be, 12 mei 2007, *Werking – De Ministerraad*. Online beschikbaar op: [http://premier.fgov.be/nl/working/council\\_min.html](http://premier.fgov.be/nl/working/council_min.html)
- Quarantelli, E.L., 1988, Disaster Crisis Management: a Summary of Research Findings, *Journal of Management Studies*, vol.25, nr.4, blz.373-385.
- Quarantelli, E.L., 1996, Introduction, *Journal of Contingencies & Crisis Management*, vol.4, nr.4, blz.185-189.
- Quarantelli, E.L., 1997, Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters, *Disasters*, vol.21, nr.1, blz.39-56.
- Ramsay, C.G., 1999, Protecting your business: from emergency planning to crisis management, *Journal of Hazardous Materials*, vol.65, nr.1-2, blz.131-149.
- Ramu, S.S., 2000, *Corporate Crisis Management – Challenges for Survival*, New Dehli/Thousand Oaks (CA)/London, Response Books.
- ReliefWeb, 18 mei 2007, *List of Signatories to The Tampere Convention*. Online beschikbaar op: <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/signatories.html>
- Robbins, S.P. en Coulter, M., 2003, *Management*, s.l., Pearson Prentice Hall.
- Rombout, L.E.T., 2001, *Rampenmanagement*, Provinciaal Gouvernement van Oost-Vlaanderen-Dienst 42:Veiligheid en Protocol, s.l.
- Roper, A., Brookes, M. en Hampton, A., 1997, The multi-cultural management of international hotel groups, *International Journal of Hospitality Management*, vol.16, nr.2, blz.147-159.
- Rubin, C.B. en Barbee, D.G., 1985, Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap, *Public Administration Review*, vol.45, blz.57-63.
- Schneider, S.C. en Barsoux, J.L., 2003, *Intercultureel Management*, s.l., Pearson Education Benelux.
- Seveso, 21 juni 1999, Uittreksel uit het *Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken* dd. 21 juni 1999. On-line beschikbaar op: <http://www.seveso.be/img/nl/SAMENWERKINGSAKKOORD.pdf>
- Simola, S.K., 2005, Organizational Crisis Management – Overview and Opportunities, *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, vol.57, nr.3, blz.180-192.
- Smith, W. en Dowell, J., 2000, A case study of co-ordinative decision-making in disaster management, *Ergonomics*, vol.43, nr.8, blz.1153-1166.

- Sphere Project, 2004, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Genève.
- Sphere Project, 14 mei 2007, *Sphere, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response – FAQ*. Online beschikbaar op: <http://www.sphereproject.org/content/view/97/65/lang,English/>
- Standaard Encyclopedie, deel 4, 1965, blz.16.
- Stephenson, M.Jr., 2006, Toward a Descriptive Model of Humanitarian Assistance Coordination, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.17, nr.1, blz.41-57.
- Thompson, D.M. en Grubbs, J.H., 1998, Embracing cultural geography: an army imperative, *GeoJournal*, vol.44, nr.1, blz.35-42.
- UN (United Nations), 1994, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, Geneva.
- UN, 7 januari 2005, *Tampere Convention: Saving Lives through Emergency Telecommunications*. On-line beschikbaar op: [http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/Tampere\\_EntryinForce\\_PressRelease%20final.doc](http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/Tampere_EntryinForce_PressRelease%20final.doc)
- UN, 2006, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – “Oslo Guidelines”*, s.l.
- UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination), 2000, *UNDAC Field Handbook*, s.l.
- UNHCR-EPAU (United Nations High Commissioner for Refugees – Evaluation and Policy Analysis Unit), 1997, *Review of UNHCR Implementation Arrangements and Implementing Partner Selection Procedures*, s.l.
- Universiteit Antwerpen Faculteit TEW (Toegepaste Economische Wetenschappen), 2004, *Communicatie in Bedrijf – Sectie Zakelijke Communicatie*, Antwerpen.
- Vallet, N., 2006, *Management en Organisatie – een caleidoscopische blik*, Leuven, Uitgeverij Acco.
- van Alstyne, M., 1997, The State of Network Organization: A Survey in Three Frameworks, *Journal of Organizational Computing & Electronic Commerce*, vol.7, nr.2-3, blz.83-151.
- Van Goethem, H., 2006, *Politieke en institutionele geschiedenis van België en de Nederlanden*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen Faculteit Wijsbegeerte en Letteren.
- Van Immerseel, 2007, *Coördinatieproblemen en –oplossingen bij nationale rampen*, telefonisch interview met: adviseur Civiele Veiligheid op het kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken, 4 april 2007.
- Verheijen, T., 2006, Hulpdiensten en figuranten houden grote rampoefening op HSL-lijn, *Het Laatste Nieuws*, 20 november 2006.
- Wagemans, R., 2007, *B-FAST & UNDAC: actuele problemen aangaande de organisatie bij internationale rampen*, interview met: luitenant-kolonel van de Belgische krijgsmacht, verantwoordelijk voor humanitaire crisisinterventies in het algemeen en B-FAST in het bijzonder en UNDAC-mandataris, 6 april 2007, Kwartier Koningin Elisabeth Brussel.
- Wagemans, R., 17 mei 2007, *Detailvragen met betrekking tot de organisatie van B-FAST*. Online beschikbaar via e-mail: [rene.wagemans@mil.be](mailto:rene.wagemans@mil.be)
- Wagh, W.L.Jr. en Streib, G., 2006, Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management, *Public Administration Review*, vol.66, nr.1, blz.131-140.
- Waxman, B.P., Guest, G.D. en Atkinson, R.N., 2006, Disaster Preparedness and Humanitarian Aid – The Medical Response to the Indian Ocean Disaster: Lessons Learnt, Recommendations and Racs Actions, *ANZ Journal of Surgery*, vol.76, blz.1-3.

West, J.L., *Building a High-Performing Project Team*, in: CLELAND, D.I., (Ed.), 1998, *Field Guide to Project Management*, New York, e.a., Van Nostrand Reinhold.

Wise, C.R. en Nader, R., 2002, Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues and Dilemmas, *Public Administration Review*, vol.62, blz.44-57.

Wybo, J.L. en Kowalski, K.M., 1998, Command centers and emergency management support, *Safety Science*, vol.30, nr.1-2, blz.131-138.

Ysebaert, C., 1999, *PoliticoGraaf*, Zaventem, Kluwer Editorial.

Zhang, D., Zhou, L. en Nunamaker, J.F.Jr., 2002, A Knowledge Management Framework for the Support of Decision Making in Humanitarian Assistance/Disaster Relief, *Knowledge and Information Systems*, vol.4, blz.370-385.

### **Confidentiële bronnen**

OCHA, s.d.a, *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Team Information Note*, s.l.

OCHA, s.d.b, *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Generic Terms of Reference*, s.l.

OCHA, 2005b, *The Sphere Project – What is Sphere and why is it important?* Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

OCHA, 22 oktober 2005, *Inter-agency Situation Report no.7 – Pakistan, Muzaffarabad, Earthquake*. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

OCHA, 30 oktober 2005, *UNDAC Field Situation Report no.3 - Mansehra*. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

OCHA, 2 november 2005, *Situation Report no.9*. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

Paulus, C., s.d., *Intern werkdocument: conclusies oefening Doel*, s.l., s.n.

Paulus, C., 2006, *Intern werkdocument: evaluatievergadering oefening BASF dd. 24 november 2006*, Antwerpen, s.n.

Virtual OSOCC, 18 mei 2007. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

## BIJLAGE I: KB BETREFFENDE DE NOOD- EN INTERVENTIEPLANNEN

Bron: Belgisch Staatsblad, 2006, *Koninklijk besluit betreffende nood- en interventieplannen*, Brussel, blz.15407-15414.

BELGISCH STAATSBLAD — 15.03.2006 — Ed. 2 — MONITEUR BELGE		15407
<b>FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN</b> N. 2006 — 1012 [C - 2006/00192]	<b>SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR</b> F. 2006 — 1012 [C - 2006/00192]	
<b>16 FEBRUARI 2006. — Koninklijk besluit betreffende de nood- en interventieplannen</b>	<b>16 FEVRIER 2006. — Arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention</b>	
ALBERT II, Koning der Belgen, Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groot.	ALBERT II, Roi des Belges, A tous, présents et à venir, Salut.	
Gelet op de artikelen 37 en 108 van de Grondwet;	Vu les articles 37 et 108 de la Constitution;	
Gelet op de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, inzonderheid op artikel 2 en artikel 2ter, ingevoegd bij de wet van 28 maart 2003;	Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, notamment l'article 2 et l'article 2ter, inséré par la loi du 28 mars 2003;	
Gelet op de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening, inzonderheid op artikel 1;	Vu la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, notamment l'article 1 <sup>er</sup> ;	
Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, inzonderheid op artikel 17;	Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, notamment l'article 17;	
Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;	Vu la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux;	
Gelet op het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen;	Vu l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national;	
Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën, gegeven op 6 juni 2005;	Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 6 juin 2005;	
Gelet op het advies nr. 39042/2 van de Raad van State, gegeven op 26 september 2005;	Vu l'avis n° 39042/2 du Conseil d'Etat, donné le 26 septembre 2005;	
Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken, van Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Onze in Raad vergaderde Ministers,	Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur, de Notre Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,	
Hebben Wij besloten en besluiten Wij :	Nous avons arrêté et arrêtons :	
<b>Eerste deel</b>	<b>Première partie</b>	
<b>BEPALINGEN BETREFFENDE NOODPLANNING</b>	<b>DISPOSITIONS RELATIVES A LA PLANIFICATION D'URGENCE</b>	
<b>HOOFDSTUK I — Définities</b>	<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup>. — Définitions</b>	
<b>Artikel 1.</b> In de zin van dit besluit verstaat men onder :	<b>Article 1<sup>er</sup>.</b> Au sens du présent arrêté, on entend par :	
1. Bevoegde overheid :	1. Autorité compétente :	
a. Op gemeentelijk niveau : de burgemeester;	a. Au niveau communal : le bourgmestre;	
b. Op provinciaal niveau met inbegrip van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad : de gouverneur;	b. Au niveau provincial, y compris l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale : le gouverneur;	
c. Op federaal niveau : de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort en, voor wat de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening betreft, de Minister tot wiens bevoegdheid Volksgezondheid behoort, hierna genoemd de Minister.	c. Au niveau fédéral : le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions et, en ce qui concerne les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, dénommé ci-après le Ministre.	
2. Coördinatiecomité (CC)	2. Comité de coordination (CC)	
De multidisciplinaire cel die de bevoegde overheid bijstaat bij de beleidscoördinatie.	La cellule multidisciplinaire chargée d'assister l'autorité compétente lors de la coordination stratégique.	
3. Commandopost operaties (CP-Ops)	3. Poste de commandement opérationnel (PC-Ops)	
De bevelvoering samengesteld uit operationeel verantwoordelijken van de disciplines die de directeur operaties bijstaan bij de operationele coördinatie.	Le commandement comprenant les responsables opérationnels des disciplines qui assistent le directeur des opérations lors de la coordination opérationnelle.	
4. Discipline	4. Discipline	
Een functioneel geheel van opdrachten die door verschillende tussenkomende diensten worden uitgevoerd.	Un ensemble fonctionnel de missions effectuées par divers services intervenants.	
5. Noodplanning	5. Planification d'urgence	
De rampenplannen voor hulpverlening, zoals bedoeld in artikel 2ter van de wet van 31 december 1963, en alle andere plannen die in opdracht van de overheid worden opgesteld om een noodsituatie te beheersen.	Les plans d'urgence et d'intervention, visés à l'article 2ter de la loi du 31 décembre 1963, et tous les autres plans établis à la demande des autorités pour maîtriser une situation d'urgence.	

HOOFDSTUK II. — *Structuur en toepassingsveld van de noodplanning*

Art. 2. De noodplanning bestaat uit de volgende plannen :

- het multidisciplinair nood- en interventieplan;
- het monodisciplinair interventieplan;
- het intern noodplan.

Art. 3. Het nood- en interventieplan, hierna het NIP genoemd, dat het multidisciplinair optreden regelt, wordt opgemaakt op federaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Het NIP omvat :

— het algemeen nood- en interventieplan, hierna ANIP genoemd, dat de algemene richtlijnen en de nodige informatie bevat om het beheer van een noodsituatie te verzekeren;

— het bijzonder nood- en interventieplan, hierna BNIP genoemd, dat het ANIP aanvult met bijkomende specifieke richtlijnen betreffende een bijzonder risico.

Art. 4. Het monodisciplinair interventieplan regelt de interventiemodaliteiten van één discipline, in overeenstemming met de bestaande NIP.

Art. 5. Het intern noodplan is een document op het niveau van het bedrijf en/of instelling, dat erop gericht is de schadelijke gevolgen van een noodsituatie te beperken door het uitwerken van aangepaste materiële en organisatorische noodmaatregelen, opgesteld door het betrokken bedrijf of de betrokken instelling.

Art. 6. § 1. - De voornoemde nood- en interventieplannen zijn van toepassing bij noodsituaties of dreigende noodsituaties.

§ 2. - Onder noodsituatie verstaat men :

— elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken;

HOOFDSTUK III. — *Niveaus en fasering*

Art. 7. De beleids- en operationele coördinatie van de interventies gebeurt op drie niveaus, die fases genoemd worden.

1° De gemeentelijk fase, die betrekking heeft op de interventie van de hulpdiensten wanneer de omvang van de noodsituatie een beheer ervan door de burgemeester vereist;

2° De provinciale fase, die betrekking heeft op de interventie van de verschillende hulpdiensten

a) ofwel wanneer de omvang van de noodsituatie een beheer ervan door de gouverneur vereist;

b) ofwel wanneer de directe gevolgen van de noodsituatie het grondgebied van de gemeente overschrijden;

3° De federale fase, die betrekking heeft op het beheer van een noodsituatie wanneer deze beantwoordt aan één van de bedoelde criteria in artikel 4.1 van het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

Art. 8. § 1. De beslissing om de gemeentelijke fase af te kondigen, komt toe aan de territoriaal bevoegde burgemeester.

De beslissing om de provinciale fase af te kondigen, komt toe aan de territoriaal bevoegde gouverneur.

De beslissing om de federale fase af te kondigen, komt toe aan de Minister.

§ 2. Wanneer een gemeentelijke fase wordt afgekondigd, informeert de burgemeester hierover de gouverneur.

Wanneer een provinciale fase wordt afgekondigd, informeert de gouverneur hierover de Minister.

CHAPITRE II. — *Structure et champ d'application de la planification d'urgence*

Art. 2. La planification d'urgence est constituée des plans suivants :

- le plan multidisciplinaire d'urgence et d'intervention;
- le plan monodisciplinaire d'intervention;
- le plan interne d'urgence.

Art. 3. Le plan d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PUI, qui règle l'intervention multidisciplinaire, est établi au niveau fédéral, provincial et communal.

Le PUI comprend :

— le plan général d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PGUI, qui contient les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion de la situation d'urgence;

— le plan particulier d'urgence et d'intervention, dénommé ci-après le PPUI, qui complète le PGUI par des directives spécifiques supplémentaires concernant un risque particulier.

Art. 4. Le plan monodisciplinaire d'intervention règle les modalités d'intervention d'une discipline, conformément au PUI existant.

Art. 5. Le plan interne d'urgence est un document au niveau de l'entreprise et/ou de l'institution, visant à limiter les conséquences néfastes d'une situation d'urgence par la mise au point de mesures matérielles et organisationnelles d'urgence adaptées, rédigé par l'entreprise et/ou l'institution concernée.

Art. 6. § 1<sup>er</sup>. Les plans d'urgence et d'intervention précités s'appliquent en cas de situation d'urgence ou de menace d'une telle situation.

§ 2. Par situation d'urgence, on entend :

— tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes;

CHAPITRE III. — *Niveaux et phases*

Art. 7. La coordination stratégique et la coordination opérationnelle des interventions s'effectuent à trois niveaux, appelés phases.

1° La phase communale, qui concerne l'intervention des services de secours lorsque l'ampleur de la situation d'urgence nécessite une gestion de celle-ci par le bourgmestre;

2° La phase provinciale, qui concerne l'intervention de différents services de secours

a) soit lorsque l'ampleur de la situation d'urgence nécessite une gestion de celle-ci par le gouverneur;

b) soit lorsque les conséquences directes de la situation d'urgence dépassent le territoire de la commune;

3° La phase fédérale, qui concerne la prise en charge de la gestion d'une situation d'urgence lorsque celle-ci répond à un des critères visés à l'article 4.1 de l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

Art. 8. § 1<sup>er</sup>. La décision de déclencher la phase communale appartient au bourgmestre territorialement compétent.

La décision de déclencher la phase provinciale appartient au gouverneur territorialement compétent.

La décision de déclencher la phase fédérale appartient au Ministre.

§ 2. Lorsqu'une phase communale est déclenchée, le bourgmestre en informe le gouverneur.

Lorsqu'une phase provinciale est déclenchée, le gouverneur en informe le Ministre.



HOOFDSTUK IV. — *De disciplines*

**Art. 9.** Elke discipline stelt een monodisciplinair interventieplan op.

**Art. 10.** § 1. De discipline 1 heeft betrekking op de hulpverleningsoperaties.

§ 2. De opdrachten betreffende de hulpverleningsoperaties omvatten onder andere :

1° de noodsituatie beheersen en de hieraan verbonden risico's uitschakelen;

2° de personen opsporen, bevrijden, helpen, redden en in veiligheid brengen en hun goederen beschermen;

3° personen en goederen opeisen;

§ 3. De taken van discipline 1 worden uitgevoerd door de openbare brandweerdiensten en de operationele eenheden van de civiele bescherming, overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 april 2003 tot verdeling van de opdrachten inzake civiele bescherming tussen de openbare brandweerdiensten en de diensten van de civiele bescherming.

§ 4. De leiding van de hulpverleningsoperaties berust bij de directeur brandweer, hierna Dir-Bw genoemd.

De Dir-Bw is de op de plaats van de interventie aanwezige brandweerofficier met de hoogste graad. Bij gelijkheid van graad heeft de oudste in graad voorrang.

De functies van Dir-BW, van de verantwoordelijke van discipline 1 binnen het coördinatiecomité en van directeur van de CP-Ops zijn niet cumuleerbaar.

**Art. 11.** § 1. Discipline 2 heeft betrekking op de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening en omvat onder andere :

1° de oprichting van de medische keten;

2° het toedienen van de geneeskundige en psychosociale zorgen voor slachtoffers en de bij de noodsituatie betrokken personen;

3° het vervoer van slachtoffers;

4° het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid.

§ 2. De taken van discipline 2 worden uitgevoerd door die diensten die deelnemen aan de uitvoering van de dringende geneeskundige hulpverlening, alsmede de diensten opgenomen in het monodisciplinair interventieplan.

§ 3. In een noodsituatie worden de medische middelen onder het administratief gezag geplaatst van de federaal gezondheidsinspecteur, en berust de operationele leiding bij de directeur medische hulpverlening, hierna Dir-Med genoemd.

De Dir-Med wordt aangeduid volgens de bepalingen van het monodisciplinair interventieplan voor discipline 2.

**Art. 12.** § 1. Discipline 3 betreft de politie van de plaats van de noodsituatie.

§ 2. De opdrachten betreffende de politie van de plaats van de noodsituatie omvatten onder andere :

1° de openbare orde handhaven en herstellen;

2° de toegangs- en evacuatiewegen vrijhouden en, in voorkomend geval, de hulpdiensten en de middelen begeleiden naar de plaats van de gebeurtenis;

3° de perimeters installeren, fysisch afbakenen, signaleren en bewaken en de toegangscntrole verzekeren aan de zones bedoeld in artikel 25 van dit besluit;

4° de evacuatie van de bevolking uitvoeren en toezien op het schuilen;

CHAPITRE IV. — *Les disciplines*

**Art. 9.** Chaque discipline établit un plan monodisciplinaire.

**Art. 10.** § 1<sup>er</sup>. La discipline 1 concerne les opérations de secours.

§ 2. Les missions relatives aux opérations de secours comprennent notamment les tâches suivantes :

1° maîtriser la situation d'urgence et éliminer les risques liés à celle-ci;

2° rechercher, libérer, secourir, sauver et mettre en sécurité les personnes et protéger leurs biens;

3° réquisitionner les personnes et les biens;

§ 3. Les tâches de la discipline 1 sont exercées par les services publics d'incendie et les unités opérationnelles de la protection civile, conformément à l'arrêté royal du 7 avril 2003 répartissant les missions en matière de protection civile entre les services publics d'incendie et les services de la protection civile.

§ 4. La direction des opérations de secours incombe au directeur des services d'incendie, dénommé ci-après Dir-Si.

Le Dir-Si est l'officier des services d'incendie présent sur les lieux de l'intervention, ayant le grade le plus élevé. En cas d'égalité de grade, le plus ancien en grade a priorité.

Les fonctions de Dir-Si, de responsable de la discipline 1 au sein du comité de coordination et de directeur du PC-Ops ne sont pas cumulables.

**Art. 11.** § 1<sup>er</sup>. La discipline 2 concerne les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux et comprend notamment les tâches suivantes :

1° créer la chaîne médicale;

2° apporter les soins médicaux et psychosociaux aux victimes et aux personnes concernées par la situation d'urgence;

3° transporter les victimes;

4° prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de la population.

§ 2. Les tâches de la discipline 2 sont exercées par les services qui participent à l'exécution de l'aide médicale urgente ainsi que par les services repris dans le plan monodisciplinaire d'intervention.

§ 3. Dans une situation d'urgence, les moyens médicaux sont placés sous l'autorité administrative de l'inspecteur fédéral d'hygiène, et la direction opérationnelle incombe au directeur de l'aide médicale, dénommé ci-après Dir-Med.

Le Dir-Med est désigné conformément aux dispositions du plan monodisciplinaire d'intervention pour la discipline 2.

**Art. 12.** § 1<sup>er</sup>. La discipline 3 concerne la police du lieu de la situation d'urgence.

§ 2. Les missions relatives à la police du lieu de la situation d'urgence comprennent notamment les tâches suivantes :

1° maintenir et rétablir l'ordre public;

2° dégager les voies d'accès et d'évacuation et, le cas échéant, escorter les services de secours et les moyens, jusqu'au lieu de l'événement;

3° installer, délimiter physiquement, signaler et surveiller les périmètres ainsi que contrôler l'accès aux zones visées à l'article 25 du présent arrêté;

4° exécuter l'évacuation de la population et veiller au confinement;

<p>5° de overledenen identificeren;</p> <p>6° bijstand verlenen aan het gerechtelijk onderzoek.</p> <p>§ 3. Deze taken worden uitgevoerd door de leden van de federale en/of lokale politie, conform de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.</p> <p>§ 4. De operationele leiding van de opdrachten van bestuurlijke politie berust bij de directeur Politie, hierna Dir-Pol genoemd. De Dir-Pol is de vertegenwoordiger van het politieniveau dat is aangewezen in toepassing van de artikelen 7/1 tot 7/3 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.</p> <p><b>Art. 13.</b> § 1. Discipline 4 betreft de logistieke steun.</p> <p>§ 2. De opdrachten betreffende de logistieke steun omvatten onder andere :</p> <p>1° de versterking inzake personeel en materieel verzekeren evenals speciaal reddings- en hulpverleningsmaterieel leveren;</p> <p>2° de technische middelen voor communicatie organiseren tussen de disciplines, de commandopost operaties en het (de) coördinatie-comité(s);</p> <p>3° de bevoorrading organiseren van levensmiddelen en drinkwater voor de hulpdiensten en de getroffen en;</p> <p>4° diverse werken uitvoeren;</p> <p>§ 3. De taken van discipline 4 worden uitgeoefend door de operationele eenheden van de civiele bescherming, de openbare brandweerdiensten en de gespecialiseerde openbare en private diensten.</p> <p>§ 4. De diensten van de civiele bescherming treden van ambtswege op bij noodsituaties waarbij de provinciale of de federale fase afgekondigd wordt.</p> <p>§ 5. De leiding van discipline 4 berust bij de directeur logistiek, hierna Dir-Log genoemd.</p> <p>De Dir-Log is het lid met de hoogste graad van de operationele eenheden van de civiele bescherming, tenzij de CP-Ops in functie van de operationele inzet anders beslist.</p> <p><b>Art. 14.</b> § 1. Discipline 5 heeft betrekking op de informatie.</p> <p>§ 2. De opdrachten betreffende de informatie omvatten onder andere :</p> <p>1° tijdens de noodsituatie :</p> <p>— de informatie en richtlijnen aan de bevolking;</p> <p>— de informatie aan de media;</p> <p>2° na het opheffen van de noodsituatie :</p> <p>— de informatie over de maatregelen voor de terugkeer naar de normale situatie.</p> <p>§ 3. De organisatie van de informatie berust bij de directeur informatie, hierna Dir-Info genoemd.</p> <p>De Dir-Info wordt door de bevoegde overheid aangeduid.</p> <p>§ 4. De opdrachten van discipline 5 worden uitgevoerd door de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde.</p> <p>§ 5. In geval van de federale fase :</p> <p>— is de bevoegde Minister belast met de coördinatie van de algemene informatie aan de bevolking. Hij wordt in deze taak bijgestaan door de betrokken gouverneurs en burgemeesters;</p> <p>— zijn de betrokken burgemeesters en gouverneurs belast met de informatieverstrekking over de maatregelen die de getroffen en moeten nemen om zich te beschermen.</p>	<p>5° identifier les corps;</p> <p>6° prêter assistance à l'enquête judiciaire.</p> <p>§ 3. Ces tâches sont exercées par les membres de la police fédérale et/ou locale, conformément à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.</p> <p>§ 4. La direction opérationnelle des missions de police administrative incombe au directeur de la Police, dénommé ci-après Dir-Pol. Le Dir-Pol est le représentant du niveau policier désigné en application des articles 7/1 à 7/3 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.</p> <p><b>Art. 13.</b> § 1<sup>er</sup>. La discipline 4 concerne l'appui logistique.</p> <p>§ 2. Les missions relatives à l'appui logistique comprennent notamment les tâches suivantes :</p> <p>1° assurer un renfort en personnel et en matériel et fournir du matériel spécifique de sauvetage et de secours;</p> <p>2° organiser les moyens techniques pour la communication entre les disciplines, le poste de commandement des opérations et le(s) comité(s) de coordination;</p> <p>3° organiser le ravitaillement en vivres et en eau potable pour les services de secours et les personnes sinistrées;</p> <p>4° effectuer divers travaux;</p> <p>§ 3. Les tâches de la discipline 4 sont exercées par les unités opérationnelles de la protection civile, les services publics d'incendie et les services publics et privés spécialisés.</p> <p>§ 4. Les services de la protection civile interviennent d'office en cas de situations d'urgence pour lesquelles la phase provinciale ou fédérale est déclenchée.</p> <p>§ 5. La direction de la discipline 4 incombe au directeur de la logistique, dénommé ci-après Dir-Log.</p> <p>Le Dir-Log est le membre des unités opérationnelles de la protection civile ayant le grade le plus élevé, sauf si le PC-Ops en décide autrement en fonction de l'intervention opérationnelle.</p> <p><b>Art. 14.</b> § 1<sup>er</sup>. La discipline 5 concerne l'information.</p> <p>§ 2. Les missions relatives à l'information comprennent notamment les tâches suivantes :</p> <p>1° pendant la situation d'urgence :</p> <p>— donner des informations et des directives à la population;</p> <p>— donner des informations aux médias;</p> <p>2° après la levée de la situation d'urgence :</p> <p>— donner des informations sur les mesures à prendre en vue de revenir à la situation normale.</p> <p>§ 3. L'organisation de l'information incombe au directeur de l'information, dénommé ci-après Dir-Info.</p> <p>Le Dir-Info est désigné par l'autorité compétente.</p> <p>§ 4. Les missions de la discipline 5 sont exercées par l'autorité compétente ou son représentant.</p> <p>§ 5. En cas de phase fédérale :</p> <p>— le Ministre compétent est chargé de la coordination de l'information générale de la population. Il est assisté dans cette tâche par les gouverneurs et les bourgmestres concernés;</p> <p>— les bourgmestres et les gouverneurs concernés sont chargés de la transmission d'information concernant les mesures de protection à prendre par les personnes impliquées.</p>
---	--



HOOFDSTUK V. — *Coördinatie**Afdeling I. — De operationele coördinatie*

Art. 15. § 1. De operationele coördinatie op de plaats van de noodsituatie berust bij de directeur van de CP-Ops, hierna de Dir-CP-Ops genoemd.

§ 2. De functie van Dir-CP-Ops wordt waargenomen door de op de plaats van de interventie aanwezige brandweerofficier met de hoogste graad. In geval van gelijkheid van graad heeft de oudste in graad voorrang. De bevoegde overheid kan een leidinggevende van een andere discipline, die meer bij de noodsituatie betrokken is, aanduiden voor het vervullen van de functie van Dir-CP-Ops.

§ 3. De voornaamste opdrachten van de Dir-CP-Ops zijn de volgende:

- de commandopost operaties (CP-Ops) oprichten en leiden;
- de multidisciplinaire hulpverlening coördineren.

§ 4. De Dir-CP-Ops draagt de volledige verantwoordelijkheid van de beleidscoördinatie in afwachting van de installatie van een coördinatiecomité.

Art. 16. § 1. De Dir-CP-Ops wordt bijgestaan door een operationele commandopost (CP-Ops) die minimaal bestaat uit de directeurs van elke betrokken discipline.

§ 2. De opdrachten van de CP-Ops zijn onder andere:

- 1° het opstellen van een eerste operationeel situatierapport;
- 2° toezien op een regelmatige informatie over de evolutie van de gebeurtenis aan de betrokken overheden en aan het bevoegde centrum van het eenvormig oproepstelsel;
- 3° de bevoegde overheden adviseren en de door hen genomen beslissingen uitvoeren of laten uitvoeren;
- 4° het interventieterrein organiseren en indien nodig de zoneringsinstalleren en opheffen, conform het hoofdstuk VII van dit besluit;

Art. 17. De Dir-CP-Ops duidt een adviseur aan belast met het evalueren van de risico's verbonden aan de inzet van personeel bij hulpoperaties en met het voorstellen van de gepaste maatregelen.

*Afdeling II. De beleidscoördinatie.*

Art. 18. De burgemeester staat in voor de beleidscoördinatie wanneer de gemeentelijke fase afgekondigd wordt.

Art. 19. De gouverneur staat in voor de beleidscoördinatie wanneer de provinciale fase afgekondigd wordt. De burgemeesters staan in voor de beleidscoördinatie in hun gemeente, volgens de onderrichtingen die hen gegeven worden door de gouverneur.

Art. 20. De Minister staat in voor de beleidscoördinatie wanneer de federale fase afgekondigd wordt. De gouverneurs staan in voor de beleidscoördinatie in hun provincie, volgens de onderrichtingen die hen gegeven worden door de Minister.

Art. 21. § 1 De burgemeester, respectievelijk de gouverneur, wordt bijgestaan door een coördinatiecomité dat hij voorziet.

§ 2. Het gemeentelijk coördinatiecomité bestaat minimaal uit:

- de ambtenaar verantwoordelijk voor de noodplanning;
- de verantwoordelijke van elke discipline, aangeduid door elke discipline zelf.

§ 3. Het provinciaal coördinatiecomité bestaat minimaal uit:

- de ambtenaar verantwoordelijk voor de noodplanning;
- de verantwoordelijke van elke discipline, aangeduid door elke discipline zelf;
- de burgemeester(s) van de betrokken gemeente(n).

Art. 22. De voorzitter kan de vertegenwoordigers van alle diensten, die nodig zijn voor het beheer van de noodsituatie, oproepen voor de vergaderingen van het coördinatiecomité.

CHAPITRE V. — *Coordination**Section I<sup>re</sup>. — La coordination opérationnelle*

Art. 15. § 1<sup>er</sup>. La coordination opérationnelle sur les lieux de la situation d'urgence incombe au directeur du PC-Ops, dénommé ci-après Dir-PC-Ops.

§ 2. La fonction de Dir-PC-Ops est exercée par l'officier des services d'incendie présent sur les lieux de l'intervention et ayant le grade le plus élevé. En cas d'égalité de grade, le plus ancien en grade a priorité. L'autorité compétente peut désigner un dirigeant d'une autre discipline, davantage concernée par la situation d'urgence, pour remplir la fonction de Dir-PC-Ops.

§ 3. Les principales missions du Dir-PC-Ops sont les suivantes:

- mettre en place et diriger le poste de commandement opérationnel (PC-Ops);
- coordonner les secours multidisciplinaires.

§ 4. Le Dir-PC-Ops assume l'entière responsabilité de la coordination stratégique en attendant l'installation d'un comité de coordination.

Art. 16. § 1<sup>er</sup>. Le Dir-PC-Ops est assisté par un poste de commandement opérationnel (PC-Ops) qui est composé au moins des directeurs de chaque discipline concernée.

§ 2. Les missions du PC-Ops sont notamment les suivantes:

- 1° rédiger un premier rapport opérationnel de la situation;
- 2° veiller à fournir régulièrement des informations sur l'évolution de l'événement aux autorités concernées et au centre du système d'appel unifié compétent;
- 3° conseiller les autorités compétentes et exécuter ou faire exécuter leurs décisions;
- 4° organiser les lieux de l'intervention et, si nécessaire, mettre en place et lever le dispositif de zonage, conformément au chapitre VII du présent arrêté;

Art. 17. Le Dir-PC-Ops désigne un conseiller chargé d'évaluer les risques liés à l'engagement du personnel dans les opérations de secours et de proposer les mesures appropriées.

*Section II. — La coordination stratégique*

Art. 18. Le bourgmestre assure la coordination stratégique lorsque la phase communale est déclenchée.

Art. 19. Le gouverneur assure la coordination stratégique lorsque la phase provinciale est déclenchée. Les bourgmestres assurent la coordination stratégique dans leur commune, conformément aux instructions qui leur sont données par le gouverneur.

Art. 20. Le Ministre assure la coordination stratégique lorsque la phase fédérale est déclenchée. Les gouverneurs assurent la coordination stratégique dans leur province, conformément aux instructions qui leur sont données par le Ministre.

Art. 21. § 1<sup>er</sup>. Le bourgmestre, respectivement le gouverneur, est assisté par un comité de coordination qu'il préside.

§ 2. Le comité communal de coordination comprend au moins:

- le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence;
- le responsable de chaque discipline, désigné par chacune d'entre elles.

§ 3. Le comité provincial de coordination comprend au moins:

- le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence;
- le responsable de chaque discipline, désigné par chacune d'entre elles;
- le(s) bourgmestre(s) des commune(s) concernée(s).

Art. 22. Le président peut convoquer aux réunions du comité de coordination les représentants de tous les services nécessaires à la gestion de la situation d'urgence.

HOOFDSTUK VI. — *Centrum van het eenvormig oproepstelsel*

Art. 23. § 1. Naast de opdrachten die behoren tot de dringende geneeskundige hulpverlening zijn de centra van het eenvormig oproepstelsel belast met de volgende opdrachten :

1° het alarmeren en het oproepen voor interventie van de hulpdiensten, evenals van alle noodzakelijke diensten, middelen en personen;

2° het alarmeren en het oproepen van de bevoegde overheden;

3° het alarmeren van de betrokken ziekenhuisdiensten;

§ 2. Zij oefenen deze opdrachten uit overeenkomstig de nood- en interventieplannen die hen werden meegedeeld.

HOOFDSTUK VII. — *Organisatie van het interventieterrein*

Art. 24. § 1. Voor de organisatie van het geteisterd gebied en zijn omgeving worden zones ingericht.

§ 2. De noodplanningszone is een zone voor welke, in functie van een bijzonder risico, de nodige maatregelen op voorhand worden bepaald in het BNP.

§ 3. De interventiezone is een zone die, in functie van een concrete noodsituatie, wordt afgebakend en waarbinnen de nodige maatregelen genomen worden om de noodsituatie te beheeren.

Art. 25. § 1. De interventiezone wordt, volgens de onderrichtingen van de Dir-CP-Ops als volgt ingedeeld :

1° De rode zone, begrensd door de uitsluitingsperimeter, waarin de interventie gebeurt, is toegankelijk mits akkoord van de Dir-CP-Ops, overeenkomstig de door hem gegeven richtlijnen :

— voor de interveniërende hulpdiensten,

— voor de deskundigen en de technici.

2° De oranje zone, begrensd door de isolatieperimeter, waarin de logistieke steun van de hulpdiensten georganiseerd wordt, is bijkomend toegankelijk voor de personen die er wonen of werken, mits akkoord van de Dir-CP-Ops en mits de naleving van de door hem gegeven richtlijnen.

3° De gele zone, begrensd door de ontradringsperimeter, is een zone die ontraden wordt aan personen die er niet wonen of werken en waar de nodige maatregelen worden genomen om de toegang voor de hulpdiensten en het vlot verloop van de hulpacties te waarborgen.

## Tweede deel

## DE NOOD- EN INTERVENTIEPLANNEN

HOOFDSTUK I. — *Het opstellen van de nood- en interventieplannen**Afdeling I. — Minimale inhoud*

Art. 26. De NIP bevatten minimaal :

1° de algemene inlichtingen betreffende de betrokken provincie of gemeente zoals :

a) het overzicht van de betrokken functies;

b) de inventaris van de risico's;

c) de lijst van de federale, provinciale en gemeentelijke diensten en hun inzetbare middelen;

d) de lijst van informatiecentra, van de gespecialiseerde diensten en van hun middelen;

2° de procedures inzake de alarmering van de bevoegde overheid, van de verantwoordelijken van de verschillende disciplines, alsook van de potentieel betrokken overheden en diensten;

3° de aan te wenden communicatiemiddelen en het aan te wenden communicatieschema;

4° de modaliteiten inzake afkondiging, opdeling en opschaling van de fasen;

5° de organisatie van de operationele- en beleidscoördinatie;

6° de organisatie van de informatieverstrekking aan de bevolking en aan de getroffen;

CHAPITRE VI. — *Le centre du système d'appel unifié*

Art. 23. § 1<sup>er</sup>. Outre les missions qui relèvent de l'aide médicale urgente, les centres du système d'appel unifié sont chargés des missions suivantes :

1° l'alerte et l'appel en intervention des services de secours ainsi que de tous les services, moyens et personnes nécessaires;

2° l'alerte et l'appel des autorités compétentes;

3° l'alerte des services hospitaliers concernés;

§ 2. Ils exercent ces missions conformément aux plans d'urgence et d'intervention qui leur ont été communiqués.

CHAPITRE VII. — *Organisation des lieux d'intervention*

Art. 24. § 1<sup>er</sup>. Des zones sont aménagées pour l'organisation de la zone sinistrée et de ses alentours.

§ 2. La zone de planification d'urgence est une zone pour laquelle, en fonction d'un risque particulier, les mesures nécessaires sont fixées à l'avance dans le PPU.

§ 3. La zone d'intervention est une zone qui est délimitée en fonction d'une situation concrète d'urgence et dans laquelle les mesures nécessaires sont prises pour gérer la situation d'urgence.

Art. 25. § 1<sup>er</sup>. La zone d'intervention est subdivisée comme suit, conformément aux instructions du Dir-PC-Ops :

1° La zone rouge, délimitée par le périmètre d'exclusion, dans laquelle l'intervention a lieu, est accessible moyennant l'accord du Dir-PC-Ops et conformément aux instructions données par celui-ci :

— aux services de secours intervenants;

— aux experts et techniciens.

2° La zone orange, délimitée par le périmètre d'isolation, dans laquelle l'appui logistique des services de secours est organisé, est également accessible aux personnes qui y résident ou y travaillent, moyennant l'accord du Dir-PC-Ops et le respect des instructions données par celui-ci.

3° La zone jaune, délimitée par le périmètre de dissuasion, est une zone dont l'accès est déconseillé aux personnes qui n'y résident ou n'y travaillent pas et dans laquelle les mesures nécessaires sont prises pour garantir l'accès des services de secours et le bon déroulement des actions de secours.

## Deuxième partie

## LES PLANS D'URGENCE ET D'INTERVENTION

CHAPITRE I<sup>er</sup>. — *L'établissement des plans d'urgence et d'intervention**Section I<sup>er</sup>. — Contenu minimal*

Art. 26. Les PUI comprennent au moins :

1° les informations générales relatives à la province ou à la commune concernée comme :

a) l'annuaire des fonctions concernées;

b) l'inventaire des risques;

c) la liste des services fédéraux, provinciaux et communaux et des moyens qu'ils peuvent engager;

d) la liste des centres d'information, des services spécialisés et de leurs moyens;

2° Les procédures d'alerte de l'autorité compétente, des responsables des différentes disciplines ainsi que des autorités et services potentiellement concernés;

3° les moyens de communication et le schéma de communication à mettre en œuvre;

4° les modalités de déclenchement, de subdivision et de renforcement des phases;

5° l'organisation de la coordination opérationnelle et stratégique;

6° l'organisation de la fourniture d'informations à la population et aux personnes sinistrées;

<p>7° de modaliteiten van organisatie van oefeningen, evenals hun frequentie;</p> <p>8° de methodologie van de bijwerking van de NIP;</p> <p>9° de modaliteiten en middelen van vervoer, opvang en huisvesting van de getroffen en in geval van evacuatie;</p> <p>10° de modelberichten en -formulieren die over een noodsituatie informatie geven, deze bevestigen en het einde ervan aankondigen alsook het modelformulier voor het logboek.</p> <p><b>Art. 27. § 1.</b> De BNIP omvatten ten minste :</p> <p>1° een beschrijving van het betrokken risico en het bepalen van de noodplanningszone;</p> <p>2° de bijzondere interventiemiddelen;</p> <p>3° de gegevens van de personen die specifiek betrokken zijn bij het risico;</p> <p>4° de ongevallenscenario's en de interventieprocedures voor elk scenario;</p> <p>5° de organisatie van de coördinatie van de operaties;</p> <p>6° de beschermingsmaatregelen van personen en goederen;</p> <p>7° de mogelijke plaatsen van het CP-Ops;</p> <p>8° de wijze en de procedures van informeren van de hulpdiensten en van de bevolking;</p> <p>9° aanduiding van de discipline die de functie van Dir-CP-Ops uitoefent.</p> <p><b>§ 2.</b> De BNIP betreffende een gelokaliseerd risico bevatten bovendien :</p> <p>1° de geografische situatie van de inrichting of van de site;</p> <p>2° de algemene gegevens betreffende de betrokken inrichting of het betrokken risico :</p> <p>a) de algemene inlichtingen over de activiteiten van de inrichting en in het bijzonder over de risico's verbonden aan haar activiteit alsook de inventaris van de gevaarlijke producten of activiteiten;</p> <p>b) de lijst van de verantwoordelijke personen en hun bereikbaarheidsgegevens;</p> <p>c) de eigen hulpmiddelen van de inrichting;</p> <p>3° de noodplanningzone met inbegrip van :</p> <p>a) de instellingen van perimeters;</p> <p>b) de relevante geografische, demografische en economische factoren;</p> <p>c) de andere risicovolle inrichtingen en activiteiten.</p> <p><b>Art. 28. § 1.</b> De BNIP betreffende de risico's, bedoeld in het Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, vallen onder toepassing van onderhavig besluit, behoudens de bijzondere maatregelen voorzien in het voornoemde Samenwerkingsakkoord.</p> <p><b>§ 2.</b> De BNIP betreffende de risico's bedoeld in het koninklijk besluit van 17 oktober 2003 tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied, vallen onder toepassing van onderhavig besluit, behoudens de bijzondere maatregelen van het voornoemde koninklijk besluit.</p> <p><b>§ 3.</b> De exploitant van de bedoelde inrichting of site bezorgt alle noodzakelijke informatiegegevens voor het opstellen van het BNIP.</p>	<p>7° les modalités d'organisation des exercices ainsi que leur fréquence;</p> <p>8° la méthodologie de la mise à jour des PUI;</p> <p>9° les modalités et moyens de transport, d'accueil et d'hébergement des personnes sinistrées en cas d'évacuation;</p> <p>10° les rapports et formulaires types qui donnent des informations sur une situation d'urgence, la confirment et en annoncent la fin ainsi que le formulaire type pour le livre de bord.</p> <p><b>Art. 27. § 1<sup>er</sup>.</b> Les PPUI comprennent au minimum :</p> <p>1° une description du risque en cause et la fixation de la zone de planification d'urgence;</p> <p>2° les moyens particuliers d'intervention;</p> <p>3° les coordonnées des personnes spécifiquement concernées par le risque;</p> <p>4° les scénarios d'accidents et les procédures d'intervention pour chaque scénario;</p> <p>5° l'organisation de la coordination des opérations;</p> <p>6° les mesures de protection des personnes et des biens;</p> <p>7° les localisations éventuelles du PC-Ops;</p> <p>8° le mode et les procédures d'information des services de secours et de la population;</p> <p>9° désignation de la discipline qui exerce la fonction de Dir-PC-Ops.</p> <p><b>§ 2.</b> Les PPUI relatifs à un risque localisé comprennent en outre :</p> <p>1° la situation géographique de l'établissement ou du site;</p> <p>2° les données générales relatives à l'établissement ou au risque concerné :</p> <p>a) les informations générales sur les activités de l'établissement et notamment sur les risques liés à son activité ainsi que l'inventaire des produits dangereux ou des activités dangereuses;</p> <p>b) la liste des personnes responsables et leurs coordonnées;</p> <p>c) les moyens de secours propres à l'établissement;</p> <p>3° la zone de planification d'urgence, y compris :</p> <p>a) l'aménagement de périmètres;</p> <p>b) les facteurs géographiques, démographiques et économiques pertinents;</p> <p>c) les autres établissements et activités à risque.</p> <p><b>Art. 28. § 1<sup>er</sup>.</b> Les PPUI relatifs aux risques visés par l'Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, sont régis par le présent arrêté, sous réserve des dispositions particulières de l'Accord de coopération précité.</p> <p><b>§ 2.</b> Les PPUI relatifs aux risques visés par l'arrêté royal du 17 octobre 2003 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge, sont régis par le présent arrêté, sous réserve des dispositions particulières de l'arrêté royal précité.</p> <p><b>§ 3.</b> L'exploitant de l'établissement ou du site visé fournit toutes les informations nécessaires pour l'élaboration du PPUI.</p>
---	---



*Afdeling II. — De veiligheidscel*

**Art. 29.** § 1. Er wordt een veiligheidscel per gemeente en per provincie opgericht.

§ 2. Deze veiligheidscellen zijn belast met de volgende taken :

- 1° actualiseren van de nood- en interventieplannen en de bestemmingen ervan op de hoogte brengen;
- 2° organiseren van oefeningen;
- 3° evalueren van noodsituaties en oefeningen;
- 4° opmaken van de risico-inventaris en -analyse;
- 5° organiseren van de voorafgaande informatie over de noodplanning.

**Art. 30.** § 1. De gemeentelijke veiligheidscel is minimaal samengesteld uit :

- de burgemeester;
- de vertegenwoordiger van elke discipline;
- de ambtenaar verantwoordelijk voor de noodplanning, die tevens instaat voor het secretariaat.

§ 2. De provinciale veiligheidscel is minimaal samengesteld uit :

- de gouverneur;
- de vertegenwoordiger van elke discipline;
- de ambtenaar verantwoordelijk voor de noodplanning, die tevens instaat voor het secretariaat.

*Afdeling III. — De bestemmingen*

**Art. 31.** § 1. De burgemeester en de gouverneur bezorgen, ieder wat hem betreft, het NIP aan de overheden en diensten, die erin zijn opgesomd.

§ 2. Deze bestemmingen moeten elke wijziging aan de over hen voornoemde gegevens onmiddellijk aan de burgemeester of de gouverneur meedelen.

**Derde deel****OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

**Art. 32.** De NIP, die overeenkomstig de bepalingen van dit besluit werden opgesteld, worden, al naargelang van het geval, goedgekeurd door de gouverneur of de Minister.

In afwachting hiervan blijven de bestaande rampenplannen van toepassing.

**Art. 33.** Worden opgeheven de volgende bepalingen :

a) de artikelen 14, derde lid, en 15 van het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweer en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1978;

b) de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 23 juni 1971 houdende organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen;

c) het koninklijk besluit van 19 juni 1990 tot vaststelling van de wijze van opmaken van rampenplannen voor hulpverlening.

**Art. 34.** De Minister legt de praktische toepassingsmodaliteiten vast van de bepalingen van dit besluit.

**Art. 35.** Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 16 februari 2006.

ALBERT

Van Koningswege :

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
P. DEWAELE

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,  
R. DEMOTTE

*Section II. — La cellule de sécurité*

**Art. 29.** § 1<sup>er</sup>. Il est créé une cellule de sécurité par commune et par province.

§ 2. Ces cellules de sécurité sont chargées d'effectuer les tâches suivantes :

- 1° actualiser les plans d'urgence et d'intervention et en informer les destinataires;
- 2° organiser des exercices;
- 3° évaluer des situations d'urgence et des exercices;
- 4° établir l'inventaire et l'analyse des risques;
- 5° organiser l'information préalable sur la planification d'urgence.

**Art. 30.** § 1<sup>er</sup>. La cellule communale de sécurité comprend au moins :

- le bourgmestre;
- le représentant de chaque discipline;
- le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence, qui assure également le secrétariat.

§ 2. La cellule provinciale de sécurité comprend au moins :

- le gouverneur;
- le représentant de chaque discipline;
- le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence, qui assure également le secrétariat.

*Section III. — Les destinataires*

**Art. 31.** § 1<sup>er</sup>. Le bourgmestre et le gouverneur transmettent, chacun en ce qui le concerne, le PUI aux autorités et services qui y sont énumérés.

§ 2. Ces destinataires sont tenus de communiquer immédiatement au bourgmestre ou au gouverneur toute modification aux données qui les concernent.

**Troisième partie****DISPOSITIONS TRANSITOIRE ET FINALES**

**Art. 32.** Les PUI, établis conformément aux dispositions du présent arrêté, sont approuvés, selon le cas, par le gouverneur ou le Ministre.

Dans l'attente de cette approbation, les plans d'urgence existants restent d'application.

**Art. 33.** Les dispositions suivantes sont abrogées :

a) les articles 14, alinéa 3, et 15 de l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie, modifié par l'arrêté royal du 2 octobre 1978;

b) les articles 2, 3, 4 et 5 de l'arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres;

c) l'arrêté royal du 19 juin 1990 fixant le mode d'établissement de plans d'urgence et d'intervention.

**Art. 34.** Le Ministre fixe les modalités pratiques d'application des dispositions du présent arrêté.

**Art. 35.** Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 16 février 2006.

ALBERT

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,  
P. DEWAELE

Le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,  
R. DEMOTTE

## BIJLAGE II: SAMENWERKINGSAKKOORD

Bron: Seveso, 21 juni 1999, Uittreksel uit het *Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken* dd. 21 juni 1999. On-line beschikbaar op: <http://www.seveso.be/img/nl/SAMENWERKINGSAKKOORD.pdf>

### HOOFDSTUK IX Slotbepalingen

**Art. 32.** Ter wille van de doorzichtigheid stellen de bevoegde diensten de op grond van dit samenwerkingsakkoord verkregen inlichtingen, ter beschikking van alle natuurlijke of rechtspersonen die daarom verzoeken. De door de bevoegde diensten ontvangen inlichtingen kunnen evenwel vertrouwelijk worden gehouden in de gevallen bepaald door de op de bevoegde dienst in kwestie toepasselijke wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur.

**Art. 33.** Kennisgevingen, noodplannen en informatie voor het publiek opgesteld krachtens de op de datum van de inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord bestaande wetgeving blijven van kracht tot zij worden vervangen krachtens de overeenkomstige bepalingen van dit samenwerkingsakkoord.

**Art. 34.** De bijlagen I, II, III, IV, V en VI van dit samenwerkingsakkoord kunnen bij samenwerkingsakkoord dat niet bij wet, decreet of ordonnantie behoeft te worden goedgekeurd, worden gewijzigd om ze aan te passen aan de vooruitgang van de techniek, doch uitsluitend tengevolge van overeenkomstige wijzigingen van de Europese regelgeving.

**Art. 35. §1.** Er wordt een permanente overlegstructuur opgezet met het oog op de goede werking van het samenwerkingsakkoord. Hij heeft volgende taken:

- het harmoniseren, onder de diensten

### CHAPITRE IX Dispositions finales

**Art. 32.** Dans un but de transparence, les services compétents mettent les informations reçues en application du présent accord de coopération, à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande. Les informations reçues par les services compétents peuvent cependant être tenues confidentielles dans les cas visés par la législation applicable au service compétent concerné en matière de publicité de l'administration.

**Art. 33.** Les notifications, plans d'urgence et informations au public établis en vertu de la législation existante le jour de l'entrée en vigueur du présent accord, restent en vigueur jusqu'au moment où ils sont remplacés en vertu des dispositions du présent accord de coopération.

**Art. 34.** Les annexes I, II, III, IV, V et VI du présent accord de coopération peuvent être modifiés par accord de coopération non soumis à l'approbation par loi, décret ou ordonnance, en vue de les adapter au progrès technique, mais uniquement suite aux modifications conformes de la réglementation européenne.

**Art. 35. §1.** Une structure permanente de concertation est instituée en vue du bon fonctionnement du présent accord de coopération. Les missions suivantes lui sont imparties :

- l'harmonisation entre services

die medeverantwoordelijk zijn, van de werkmethoden en werkprocedures, van de uitwisseling van informatie en van de beslissingscriteria voor de toepassing van deze overeenkomst;

- het coördineren van de initiatieven en het verspreiden van de onderzoeks- en ontwikkelingsresultaten met betrekking tot het beheersen van de risico's op een zwaar industrieel ongeval;
- het zoeken naar coherente oplossingen voor problemen van bepaalde speciale inrichtingen en het opbouwen van een bestuurspraktijk;
- het coördineren van de Belgische vertegenwoordiging in de commissies en op de workshops gewijd aan het beheersen van risico's op zware industriële ongevallen of aanverwante onderwerpen;
- het coördineren van acties en het bepalen van het standpunt in het internationale beleid.

**§2.** De permanente overlegstructuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten. De permanente overlegstructuur beslist bij consensus onder de vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Kan er geen consensus worden bereikt, dan wordt de behandelde materie voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu, die met de andere betrokken federale Ministers wordt uitgebreid.

**§3.** De leden houden minstens 4 plenaire vergaderingen per jaar en zoveel workshops als zij nodig achten. De permanente overlegstructuur bepaalt het voorzitterschap en het secretariaat.

**§4.** Voor elke vergadering worden een agenda en een verslag opgesteld, die te zijner tijd aan alle leden worden gestuurd. De standpunten nopens het internationaal beleid worden gericht aan de Voorzitter van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid.

**§5.** Het voorzitterschap en het secretariaat worden waargenomen door

coresponsables des méthodes et procédures de travail, des échanges d'informations et des critères de décision pour l'application du présent accord ;

- la coordination des initiatives et la diffusion des résultats en matière de recherche et de développement relatifs à la maîtrise des risques d'accident industriel majeur ;
- la recherche de solutions cohérentes aux problèmes que posent des établissements particuliers et la constitution d'une jurisprudence administrative;
- la coordination de la représentation de la Belgique au sein des commissions et ateliers de travail consacrés à la maîtrise des risques industriels majeurs ou à des matières apparentées;
- la coordination des actions et la prise de positions en matière de politique internationale.

**§2.** La structure permanente de concertation est composée d'une représentation des autorités compétentes. La structure permanente de concertation décide par consensus entre représentants des parties concernées. Si le consensus ne peut être atteint, la matière traitée sera soumise à la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie avec les autres ministres fédéraux concernés.

**§3.** Les membres tiennent au moins 4 assemblées plénières par an et autant d'ateliers de travail qu'ils le jugent nécessaire. La présidence et le secrétariat sont déterminés par la structure permanente de concertation.

**§4.** Chaque réunion fait l'objet d'un ordre du jour et d'un procès-verbal diffusés en temps utile à tous les membres. Les prises de position touchant à la politique internationale sont adressées au Président du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement.

**§5.** La présidence et le secrétariat sont assumés par le Ministère de l'Emploi et

het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

**Art. 36.** De leden, bedoeld in artikel 92bis, §5, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van het rechtscollege dat belast is om de geschillen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord te beslechten, worden respectievelijk aangewezen, door de ministerraad, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De werkingskosten van het rechtscollege worden verdeeld over de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

du Travail.

**Art. 36.** Les membres, visés à l'article 92bis, §5, deuxième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles, de la juridiction chargée de trancher les litiges d'interprétation ou de l'exécution de cet accord de coopération, sont désignés respectivement par le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les frais de fonctionnement de la juridiction seront répartis entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

## BIJLAGE III: ENKELE SITUATION REPORTS TIJDENS DE AARDBEVING TE PAKISTAN (2005)

Bron: OCHA, 2 november 2005, *Situation Report no.9*. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op:  
<http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

A. *Situation Report dd. 9 november 2005 betreffende de toestand te Bagh*

NATIONS UNIES



UNITED NATIONS

BUREAU DE LA  
COORDINATION  
DES AFFAIRES  
HUMANITAIRES

OCHA Hub – Bagh, PAK  
Pakistan

OFFICE FOR THE  
COORDINATION  
OF HUMANITARIAN  
AFFAIRS

---

### Situation Report No. 9, Nov 2, 2005

E-mail: [REDACTED]@gmail.com

#### Summary Update

- Developed a multi-agency Plan of Action for high risk villages for the month of November
- Priority needs are emergency shelter kits for high risk areas where tents will not likely withstand the snowfall

#### General Situation Overview

- The compensation package has been announced; and the civil and military authorities together with village leaders are now registering beneficiaries.
- There are fears of demonstrations and riots but at the moment the situation is calm.

#### Coordination Overview

- A formal Civil-Military Coordination structure is slowly taking shape with the recent designation of the [REDACTED] as the military's focal point for civil-military coordination with three staff officers supporting him
- An agreement on regular meetings to share updates and information using a common matrix and template was reached

#### Operational Cluster Overview

- Health, Shelter, WatSan, Food and Education clusters are meeting regularly. The camp management cluster is not yet well established and is meeting on an ad-hoc basis. The education and protection clusters are combined for the time being and led by NGOs (ALISEI & Save the Children UK) in the absence of a UNICEF focal point.
- IT/Comms. Logistics and Reconstruction clusters are not operational yet.

#### Shelter

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

**Logistics**

UNJLC officer is present in Bagh and is assisting with logistics needs especially for high risk areas. He is carrying out an assessment of the logistical needs in Forward Kahuta in Havali Tehsil.

**Food and Nutrition**

The problems faced in setting up the Rubb Halls has caused some problems as many of the earlier distributions were carried out from the back of trucks. There is also a shortage of wheat flour at the moment which is being addressed by WFP. A similar approach (as in shelter) to reach the high risk areas will be carried out for this cluster.

**Health**

A similar approach (as in shelter) to reach the high-risk areas will be carried out for this cluster. Mapping of health services available as well as gaps for district Bagh has been done. High-risk areas will be provided a stockpile of medication and NGOs/military will be encouraged to place small teams in the critical areas. The NATO Dutch field hospital team has arrived and is preparing the grounds for the field hospital. The hospital is expected to be operational early next week. A meeting was held with MSF-B to address the presence of the NATO field hospital. MSF-B will continue working in the temporary district hospital and will also continue to set up the 50-bed container hospital by mid December 2005.

**Watsan**

The water treatment plant in Bagh Town is now functioning for two hours before *sehri* and two hours after *iftar*. Pipes needed for the repair of rural water supply lines are underway. OXFAM is set to install 50 squatting plates and an additional 200 more in Bagh town. MSF will distribute hygienic kits to rural areas rather than latrines which are yet to arrive. The

Government has approved the use of a dumping site in Bani Pasari Union Council; other sites are being identified. Vector control spraying is being planned with WHO.

### **Education**

In the absence of a UNICEF focal point, Italian NGO ALISEI assumed the lead of the cluster. The Government's announcement of resumption of school classes last Oct 28 has had weak response, which could be attributed to fear of structural soundness of school premises, relocation of school children to safer areas, and students failed to get the information on resumption of classes. The cluster recognizes the difficulty of re-establishing school facilities before the winter sets in given the high number of damaged educational facilities. GOAL provides large-sized tents for temporary classrooms.

### **Protection**

The Education Cluster agreed to include child protection in their planning and succeeding activities.

### **Camp Management - NTR**

### **Early Recovery - NTR**

### **Information and Telecommunications - NTR**

### **Environment non-cluster - NTR**

### **Others**

Bron: OCHA, 22 oktober 2005, *Inter-agency Situation Report no.7 – Pakistan, Muzaffarabad, Earthquake*. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

*B. Situation Report dd. 22 oktober 2005 betreffende de toestand te Muzaffarabad*

**NATIONS UNIES**



**OCHA-Geneva**

**UNITED NATIONS**

**BUREAU DE LA  
COORDINATION  
DES AFFAIRES  
HUMANITAIRES**

**OFFICE FOR THE  
COORDINATION  
OF HUMANITARIAN  
AFFAIRS**

**Date: 22 October 2005**

**Ref: UNDAC/01/22102005**

---

***Inter-agency Situation Report No. 07  
Pakistan, Muzaffarabad – Earthquake***

**Situation**

With ongoing efforts to improve access to the Jhelum Valley, an initial helicopter trip was undertaken today by the Area Humanitarian Coordinator (AHC), [REDACTED], which included an aerial survey of Petika and Devlica villages, as well as a brief visit to Nasera. The AHC had a discussion with the Pakistani military who is distributing assistance to Nasera and the surrounding villages. A local military commander has informed the AHC that the population of the district was approximately 10,000 people and as a result of the earthquake, 90-100 percent of houses were destroyed or severely damaged in small hamlets of villages. Almost 100 percent of houses are currently uninhabitable.

The Pakistani military is currently conducting assessments of surrounding villages by foot and information is subsequently provided to the Central Command for medical evacuation and delivery of humanitarian assistance (6 injured persons were evacuated on the helicopter transporting the AHC). A group of Korean doctors is currently working in the area and according to them, to date around [REDACTED] people have sought medical assistance with approximately [REDACTED] cases caused by the earthquake. It was also mentioned that the number of earthquake-related referrals has been recently decreasing, while other illnesses caused by cold weather conditions and lack of basic services are on the rise.

An Inter-Agency rapid assessment of the Neelum Valley is scheduled for 23 October. The team will assess the needs of the affected population in terms of shelter, healthcare, food, water, education and logistics.

### *Rapid Assessment in Batagram*

On 22 October, the UNDAC team in Mansehra visited Batagram where they had a meeting with the District Coordination Officer and Secretary to the Chief Minister of the District. Another meeting was held with representatives of the armed forces present in the area. According to the local authorities, the population of the area is around [REDACTED] people and out of this number more than [REDACTED] people are in need of shelter. [REDACTED] % of properties are severely damaged in Batagram. Many surrounding villages were badly affected. There is a three week window of opportunity to deliver assistance to mountainous areas before the first snowfall.

The military confirmed that military helicopters currently operating out of Mansehra could be moved to forward positions, including Batagram. This would ensure that the foothill villages and villages above Batagram could receive humanitarian aid. There are still a number of injured people in the area to be evacuated. It was said that currently nearly [REDACTED] patients are treated daily in Batagram. Coordination in the health sector seems to be running very well. The local hospital was severely damaged and is uninhabitable. A request was made to deploy a field hospital to the area.

A considerable number of NGOs and UN agencies are operational in the area, but there is a lack of operation facilities.

Local civil and military authorities have strongly requested setting up of UN hub in Batagram. Should the UN consider setting up a hub in the area, the provision of all accommodation and office facilities would be required.

## **Cluster Update**

### **Shelter**

- There is no information on the government's current distribution and areas/locations covered, as well as its plans on distribution and areas/locations to be covered.

- There seem to be no continuation of interventions in areas above the snow line in Neehnam Valley.
- UNHCR has begun a joint airlift operation with NATO to bring in a total of [REDACTED] MTs of aid from its warehouses in Turkey. In total, UNHCR will bring [REDACTED] tents, [REDACTED] blankets, [REDACTED] plastic sheets, [REDACTED] kitchen sets, [REDACTED] stoves and [REDACTED] latrines. [REDACTED] tents, [REDACTED] blankets and [REDACTED] jerry cans are expected to arrive in Muzaffarabad on 23 October. Currently UNHCR has teams in Muzaffarabad, Bagh, Mansehra, Blakot and Btagaram.
- As an alternative solution to the shelter problem, SCF-UK is developing a “Shelter Repair Kit” that will be pilot-tested in Langapura, initially targeting 5-10 families; lessons learned from this initiative will be shared to all cluster members.
- OXFAM’s volunteers are discussing with community members in the rural areas who had experienced rebuilding houses destroyed or damaged by shelling and bombardment; there could be some useful local/indigenous practices that can be adapted
- There doesn’t seem to have a clear figure of the number of tents that have actually arrived in-country, those that have been distributed and locations targeted, and those that are confirmed to be in the pipeline (arriving in-country); this figure versus the assessed needs for tents/shelters can be very helpful in future planning activities
- UNHCR confirmed that they would set up a [REDACTED]-tent camp in Muzaffarabad for patients that will be discharged from the hospitals.
- ICRC has conducted assessment of needs in Neelum and Jehlum Velleys. Based on this assessment, ICRC’s caseload will amount to [REDACTED] people. [REDACTED] tents will be provided.

### **Health Cluster**

- An interagency mission is planned to carryout assessment of Neelum Valley. The areas which will be visited tomorrow have not been reached by aid workers yet.
- Abbas Hospital received enough numbers of tents, beds, pillows and others from IOM/Islamabad to establish [REDACTED] beds post operative care facility.
- Assessment of PHC centers is continuing.
- WHO medical team is based in Gharri Dupotta Health Center who are providing services to the population.
- Two cases of tetanus were reported today but there is no outbreak of diseases.
- Emergency medical supplies were airlifted to Bheri to replenish the stock of WHO medical team.
- WHO assisted MOH to relocate a mobile hospital /clinic set by the Belgians after their departure. The mobile clinic was established in a village 15 km away from Gharri Dupotta. MOH reached an agreement with WHO to relocate the facility to Gharri Dupotta to serve as Basic Health Unit for the population there.
- According to the reports by authorities a severe weather, heavy raining, is forecasted to hit the area after three or four days.
- Implementation of Immunization campaign on vaccination against Measles, OPV and Vitamin A to children under 5 and TT immunization to CBAs are ongoing. Participation of NGOs advocated by UNICEF resulted in larger coverage. Over 13,000 children have been immunized in Muzaffarabad city. Turkish team, AKHS and MSF are participating. Coverage figures from the mobile teams and other 2 districts are to be consolidated. Recently UNICEF has supplied 148 vaccine carriers and 10 ILRs for the campaign and storage of vaccines.
- Reconstruction of health facilities with the support of UNICEF have been agreed with the Department of Health.

- ICRC opened a hospital in Muzaffarabad today with 80 beds capacity.

### **Food**

#### **Muzaffurabad**

- WFP Used 41 mules to move food (mixed commodities for █ persons) out of Shaeed Ghali to Hirkotli village..
- 9 WFP distribution teams in the field today.
- Now team leaders are being encouraged to conduct more thorough assessment prior to distributions.
- █ Villages have been selected for helicopter distributions, based on perceived needs.

#### **Bagh**

- WFP has started to dispatch food for Islamic Relief and Pakistani air force for helicopter drops.
- GOAL is operational now in the area, but focusing on shelter, will be up with food within 3 or 4 days.
- A FAM assessment mission will be dispatched to Rawlakot district on 23 October.

### **Child Protection**

- A new member from SCF (UK) joined the child protection cluster meeting. Turkish medical team confirmed training of █ teachers for counseling children at camps.
- Child protection Desk at Abbas Hospital and Jalalabad camp made operational. Child registration forms developed, SWD staff trained, registration of children started at 2 locations.
- Families approached child protection unit for tracing the families and re-unification of children with families.
- Youth group was formed at Jalalabad camp and the first meeting of the group was held to develop a TOR.

### **Water and Sanitation(WES)**

The earthquake damaged the clarifiers in the water treatment plant in Muzaffarabad and destroyed the pipe network in the old city. In other areas, the network was damaged and is under repair. Water has been restored to █% of the areas where the network was not totally destroyed and the plant is supplying water with higher doses of chlorine. In Bagh, the network was severely damaged ceasing all distribution of water through the system. In Rawalakot the system sustained only a minor damage. Reports from rural areas indicate that many water systems sustained damage to the pipelines. An assessment is currently underway by the local government.

UNICEF has been working with ICRC in the restoration of the Muzaffarabad municipal water treatment plant and has provided a team of technicians to assist with the repairs of the pipe distribution network. A repair team, pumps, a generator, water storage tanks and a tanker have been sent to Bagh to assist with restoration of the supply network and facilitate the distribution of drinking water. Assessments of the camps in Muzaffarabad are ongoing and water storage tanks are being set up at camps and health facilities not having access to drinking water. Seventeen storage tanks have been installed and a water tanker has been hired to regularly fill the tanks.

UNICEF, WHO and Oxfam have arranged to hire three trucks for the municipality to begin solid waste removal. Installation of latrines will begin in the next two days after delivery of materials.

Other activities include:

- Islamic Relief assessed watsan situation in eight camps with the assistance from UNICEF.
- ■ water tanks (■ gallon capacity each) supplied by UNICEF were placed in the camps/selected localities by PHED.
- A private water tanker hired by UNICEF started to supply water to the camps.
- Technical assessment of the broken clarifiers in the main water treatment plant was undertaken with assistance from UNICEF. The selected company from Lahore will replace the broken parts within a week time.
- Two mobile workshops comprising of welder, plumber, technician and mechanic reached Muzaffarabad and Bagh and have joined repair and maintenance team of the government.
- The package treatment plant received from the Ministry of Environment was unloaded and placed in the selected site while two mini treatment plants donated by USAID were delivered to Bagh.
- More supplies (water purification sachets, aquatabs and filter cloths) were received.

### **Education**

A survey of schools affected by earthquake was completed for three districts (Muzaffarabad, Bagh, and Poonch). The Ministry of Education and the Directorate of Education collected and consolidated data on the following areas:

1. No. of students enrolled died, injured and survived in primary schools, secondary, collages and university.
2. No. of teachers died, injured and survived.

3. No. of school buildings collapsed, dangerous, need major / minor repairs.
4. Cost of rebuilding of (primary, high, secondary and college) education sector.

Based on the above information, the Ministry of Education will prepare a presentation for donors for rebuilding the education sector in the most affected areas in PAK.

Keeping the UNICEF core commitment in emergency, the team in PAK has met the target of completing assessment of the situation within a week and a process has been set-up to provide learning facilities in three camps while the plan is to set up educational facilities in all 19 camps. Children will be provided with immunization, good nutritional status and access to clean water and clean environment in ■ camps.

The following are estimated figures for Muzaffarabad, Bagh, and Poonch.

#### **Enrolment of children in primary schools in three districts**

<b>District</b>	<b>Enrolment</b>	<b>Deaths</b>
Muzaffarabad	■■■■■	■■■■■
Bagh	■■■■■	■■■■■
Poonch	■■■■■	■■■■■

<b>District</b>	<b>Teachers</b>	<b>Deaths</b>
Muzaffarabad	■■■■■	■■■■■
Bagh	■■■■■	■■■■■
Poonch	■■■■■	■■■■■

<b>District</b>	<b>Total schools</b>	<b>Collapsed</b>	<b>Dangerous</b>	<b>Major repairs required</b>	<b>Minor repairs required</b>
Muzaffarabad	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Bagh	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Poonch	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■

#### **Logistics**

The OCHA team has now moved into a tented office in the UN camp in Muzaffarabad, which also temporarily serves as accommodation. The HIC staff member has arrived and started



information gathering and a suitable location within the UN Camp for the HIC Kiosk has been identified.

## **Communication**

E-mail accounts for the main OCHA office in Pakistan have been established, please copy all relevant information to the accounts below. Information to the Hub in Bagh will be forwarded by the office in Muzaffarabad.

Islamabad: [REDACTED]@gmail.com,

Muzaffarabad: [REDACTED]@gmail.com

Mansehra: [REDACTED]@gmail.com

Bagh: [REDACTED]@wavenet.unog.ch

Please find attached the updated contact list for the office in Muzaffarabad.

## **Update from Bagh**

- Coordination meetings on 22 Oct were attended by IOs, local NGOs, university reps, UN Agencies (WHO, IOM, WFP, UNHCR) & the military
- Cluster meetings will start on 23 October
- [REDACTED]% of the total number of villages have been assessed by the military and food was distributed
- the military is taking the lead in the coordination of relief effort
- [REDACTED]% of the structures in Bagh have totally collapsed, [REDACTED]% are severely damaged
- military engineers have cleared major roads, clearing of secondary roads have started
- there are [REDACTED] helipads in the area. The military has offered use of military assets in the conduct of assessments
- The military is providing shelter repair/construction kits and encourage people to rebuild their houses, as they see this approach as the solution to the shelter problem with winter approaching fast; the international community is encouraged to take the same approach
- There is enough food stocks in the area
- Military holds daily coordination meetings to which international organizations are invited

## *Recommendations*

- The military is playing a very active role in coordinating relief efforts, however, orienting them on humanitarian coordination principles will be very helpful. In line with this, a civil-military coordination officer in Mutaffarabad will visit Bagh on Tuesday to assist the UNDAC Team.

- As the international community may not be able to timely cover/assess the entire area, training local community members in rapid assessments will be very helpful

*C. Situation Report dd. 30 oktober 2005 betreffende de toestand te Mansehra*

**South Asia Earthquake**  
**UNDAC Field Situation Report - No. 3, 30 October 2005**  
**Humanitarian Sub-Hub Mansehra**

---

This report is based on information provided to the UNDAC Team by the heads of clusters, military and government officials, UN agencies and national and local non-governmental organisations.

**Summary of Update Bullets**

- **While assistance continues to be provided to affected populations throughout the district, the Pakistan Armed Forces in Mansehra are urgently preparing to assist ██████ to ██████ persons who may come down from the northern valleys (incl. Kaghan and Allai) as conditions there worsen. Of particular concern are persons currently residing above 5,000ft. The humanitarian community in Mansehra are contributing to the establishment of tented villages in the Mansehra area in anticipation of these population movements.**
- **Shelter remains the main priority both with regard to those who remain in their villages, and for those who will/have left their homes. Interventions related to watsan, health, and food/nutrition are also being undertaken on an urgent basis (see below).**
- **On 26 October an UNDAC team was deployed to Batagram to establish a humanitarian sub-hub at that location. The team consisted of one UNDAC member from Mansehra (TP). On 28 October an additional OCHA staff member (KM) joined the Mansehra team. The team now consists of three OCHA staff and two UNOPS drivers.**

**General Situation Overview**

As mentioned above, urgent efforts are underway to establish and provide support to tented villages in the Mansehra area. The DCO and military have provided information regarding approximately 50 existing locations. These include many spontaneous settlements, of which a large number are small (i.e. less than ██████ tents). Various forms of assistance are being provided to these (principally shelter and food). The Divisional Commander, General ██████, has also

requested international humanitarian agencies and NGOs to focus on the establishment of two model tented villages that can be replicated elsewhere, and that can be used to host populations from the Kaghan Valley.

On 28 October, the UNDAC Team organized an inter-cluster assessment of three possible sites (including cluster heads/ reps from Camp Management, Shelter, Watsan, and Health); two sites were selected: Hazara University and Jabba Farm (see attached assessment report). The sites can accommodate ~ [REDACTED] and ~ [REDACTED] persons, respectively. Details of support to be provided to these camps are being worked out within the clusters. OCHA/UNDAC are providing support, including by ensuring close links with the military and civilian authorities, and between clusters. Meetings are held with Gen. [REDACTED] on a daily basis (after the 1900hrs coordination meeting) at which the OCHA/UNDAC Team and cluster heads brief on the overall progress and planned activities.

## **Operational Cluster Overviews**

### **1 Coordination**

#### *Latest developments and achievements*

- Daily coordination meetings, organized by the OCHA/UNDAC team, take place in the Karakoram Hotel at 1900hrs. The purpose of the coordination meeting is to allow the heads of clusters to brief on the latest developments and action plans. Approximately [REDACTED] persons, including national and international NGOs, UN agencies, and military and government officials (district and provincial) attend the meeting. Participants have expressed a desire to continue these meetings on a daily basis, although many clusters are meeting less frequently (2-3 times/week).
- Cluster heads for Protection, Watsan, Health, Education, and Shelter have now provided Who, What, Where inputs and action plans for their clusters. These inputs will be compiled with other inputs by the OCHA team over the coming days.
- The Mansehra team has been strengthened with the arrival of a new staff member (KM) on 28 October. WFP has kindly offered the UNDAC/OCHA team with (temporarily) office space in their premises in Ghazi Kot Township (see also under “Other” below).

#### *Challenges*

- Although UNHCR is now firmly established in Mansehra, and has taken the lead of the Camp Management cluster, IOM only arrived this week. UNDP is still not present in

Mansehra (no Reconstruction cluster meetings have therefore taken place to date). The IT/Communications cluster is still chaired by a donor country (USA).

- Given the focus on establishing/supporting tented villages, it will be important to maintain momentum with regard to other assistance, particularly to those that will remain in their villages. The OCHA/UNDAC team will also make greater efforts on information management and processing received data during the coming week.

## **2 Emergency Shelter**

### *Latest developments*

- IOM have now assumed the chairmanship of the emergency shelter cluster (SDC chaired the meetings until this week, in absence of IOM).
- As it is apparent that tents alone will not be sufficient to meet the needs of affected populations, discussions are ongoing within the cluster to identify alternative shelter options that can be provided locally. The programme is intended to assist those people that prefer to stay close to their land and homes.
- IOM are also in the process of completing a more detailed Who, What, Where database for the cluster.
- Shelter cluster meetings will be held on a daily basis until internal cohesion and coordination has been established.

### *Challenges*

- Agencies and NGOs have reported that tents and shelter materials that they have ordered from local vendors have been bought by the military, thus hampering their operations and affecting agreements with implementing partners. Members of the shelter cluster will also have to balance requirements of the tented villages with urgent needs in other locations.

## **3 Water and sanitation**

### *Latest developments*

- Focus is on repairing over 100 water facilities/points in the Mansehra area and on watsan interventions in tented camps and hospitals.
- OXFAM and UNICEF will be setting up facilities at the Hazara University and Jabba farm sites.
- Cluster meetings are held every Monday, Wednesday and Friday at 1600hrs.

## **4 Logistics/Non Food Items**

### *Latest developments*

- UNJLC have arrived and are established in Mansehra. Following discussions with WFP, UNJLC has assumed the chairmanship of the Logistics cluster. WFP will be participating in the meetings.
- UNJLC is currently compiling information reg. logistics assets and requirements in the region.
- The first cluster meetings will be held on Sunday 30 October.

## **5 Health**

### *Latest developments*

- WHO and MDM are currently involved in setting up primary health facilities in the Hazara University and Jabba farm sites.
- The WHO has obtained treatment and protection kits following the identification of a possible case of haemorrhagic fever. A sample taken later proved negative.
- Upper respiratory tract infections are on the rise, as the weather deteriorates. Stomach illnesses also reportedly on the rise.
- Additional (fatal) cases of tetanus have been reported. More tetanus/diphtheria vaccination has been obtained and the vaccination campaign continues.

## **6 Food and Nutrition**

### *Latest developments*

- UNICEF and WFP have divided this cluster into two sub-clusters. UNICEF will focus on nutrition and WFP on food.
- WFP are planning to provide food to ■■ tented village locations. So far ■■ locations have received food items or release requests (to be processed by the military camp administration over the coming days). High energy/BB5 biscuits are being distributed with measles vaccinations.
- The next cluster meeting will be held Thursday 27 October in the UNICEF office.

## **7 Camp Management**

### *Latest developments*

- UNHCR has informed cluster members and the Government/military that it will not manage the tented villages now under construction at Hazara University and Jabba. However, technical assistance and advice will be provided to camp managers from the local authorities.

- UNHCR will, together with OCHA/UNDAC and the military, make an effort to clarify details regarding the approximately ■ tented villages and settlements that have been identified. This will include visiting the sites to determine their status and collecting geographic data.
- Next cluster meeting to be announced.

## **8 Protection**

### *Latest developments*

- Work continues on developing a referral system for unaccompanied children and for closer cooperation with ICRC who has also undertaken registration of unaccompanied and vulnerable children. A number of organizations are also providing psychosocial support to children (incl. UNICEF and Save the Children) and establishing child-friendly spaces in tented villages (World Vision).
- UNICEF, World Vision and IOM are also exploring ways of providing training for government/military staff that will be involved in transporting populations from unsustainable locations.
- Next cluster meeting to be announced.

## **9 Information Technology/Communication**

### *Latest developments*

- A representative of the US Embassy in Islamabad has assumed responsibility for the cluster coordination.
- PACTEC visited Mansehra on 28 October with a view to determining if it would be a suitable location for the V-Sat station and internet café. A cluster meeting was held to discuss possible location for the V-Sat. It was suggested that the Gazi Kot area, where many UN agencies and NGO have established offices may be suitable.
- The cluster head is exploring ways of improving communications between clusters, possibly by establishing a listserv for cluster heads.

## **10 Education**

### *Latest developments*

- NTR

## **11 Reconstruction**

### *Latest developments*

- The DCO for Mansehra has provided list of estimated reconstruction costs related to the repair of infrastructure such as roads, bridges, local government institutions, health centres and schools within the district. The total cost is estimated at Rs. ■■■ billion (USD ■■■ million). This information will be forwarded to UNDP Islamabad.
- UNDP is not operational on the ground in Mansehra. Cluster meetings are not being held.

### **Other Matters**

- As there are no possibilities to securely store equipment and office supplies at the present office location (the Karakoram Hotel Conference Room), the UNDAC Team have been exploring alternative options. WFP-Mansehra have offered the Team a small room within its premises. However, this is also considered a temporary solution. As such, the UNDAC team has identified office space in the Gazi Kot area (UNDP Islamabad have been requested to process). In terms of accommodation, the UNDAC team continues to be housed with the German NGO Humedica at night.



## BIJLAGE IV: KB BETREFFENDE DE BELEIDSSTRUCTUREN VAN B-FAST

**Bron:** Belgisch Staatsblad, 2003, *Koninklijk besluit tot de oprichting van een coördinatieraad voor noodbijstand in het buitenland bij catastrofe of calamiteit en van een ondersteunende permanente dienst van B-FAST*, Brussel, blz.39087-39088.

SERVICE PUBLIC FEDERAL AFFAIRES ETRANGERES,  
COMMERCE EXTERIEUR  
ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
F. 2003 — 2916 [C — 2003/15094]

28 FEVRIER 2003. — Arrêté royal portant création d'un conseil de coordination pour l'aide d'urgence à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité et d'un service permanent de soutien B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)

ALBERT II, Roi des Belges,  
A tous, présents et à venir, Salut.

Vu les articles 37, 107 et 167, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 20 octobre 2000;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 novembre 2000;

Vu la décision du Conseil des Ministres du 10 novembre 2000;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Considérant la nécessité de disposer d'une structure permettant au Gouvernement de fournir rapidement et par des actions coordonnées une première aide d'urgence adéquate en cas de catastrophe ou de calamité survenant à l'étranger;

Sur proposition de Notre Premier Ministre, Notre Ministre des Affaires étrangères, Notre Ministre du Budget, Notre Ministre de la Santé publique, Notre Ministre de l'Intérieur, Notre Ministre de la Défense et Notre Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, adjoint au Ministre des Affaires étrangères,

Arrête :

**Article 1<sup>er</sup>.** Il est créé auprès du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, un Conseil de Coordination, chargé de l'organisation de l'aide d'urgence à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité, dénommé ci-après le "Conseil de Coordination".

**Art. 2.** Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par :

1° "catastrophe" et "calamité" : tout événement provoqué par l'homme et tout phénomène naturel, d'une ampleur telle que les services de secours du pays touché ne sont plus en mesure de fournir l'assistance requise et qui met en danger la vie ou la santé des populations, à l'exclusion des cas de conflits armés.

2° "aide d'urgence à l'étranger" : l'action consistant en tout envoi à l'étranger de moyens humains et/ou matériels, à évaluer au cas par cas en fonction de la spécificité de la situation du pays touché par la catastrophe ou la calamité à l'exclusion de l'aide d'urgence en matière de suivi et de réhabilitation, telle que définie dans l'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement. Cette aide d'urgence est limitée à 10 jours, sauf décision contraire du Conseil de Coordination.

**Art. 3.** Le Conseil de Coordination est présidé par le Ministre des Affaires étrangères ou par son représentant.

Il comprend les représentants du Premier Ministre et des Ministres ayant la Défense, l'Intérieur, la Santé publique, le Budget et la Coopération au Développement dans ses attributions, ainsi que le directeur du service permanent interdépartemental visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>.

Le directeur du service permanent interdépartemental n'a pas voix délibérative. Il assume le rôle de secrétaire permanent du Conseil de Coordination.

**Art. 4.** En cas de demande formulée par un autre pays, victime d'une calamité ou d'une catastrophe, le Président du Conseil de Coordination formule, après délibération, une proposition au Conseil des Ministres, qui se prononce immédiatement, en délibération, sur la nécessité d'envoyer de l'aide d'urgence. Le cas échéant, le président du Conseil de Coordination chargé de l'exécution de la décision gouvernementale, désigne la personne responsable de la coordination de l'aide d'urgence belge dans la zone sinistrée.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BUITENLANDSE ZAKEN,  
BUITENLANDSE HANDEL  
EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING  
N. 2003 — 2916 [C — 2003/15094]

28 FEBRUARI 2003. — Koninklijk besluit tot oprichting van een coördinatieraad voor noodbijstand in het buitenland bij catastrofe of calamiteit en van een ondersteunende permanente dienst B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team)

ALBERT II, Koning der Belgen,  
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Gelet op de artikelen 37, 107 en 167, § 1 van de Grondwet;

Gelet op het advies van de Inspecteur van Financiën, gegeven op 20 oktober 2000;

Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, gegeven op 10 november 2000;

Gelet op de beslissing van de Ministerraad van 10 november 2000;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Overwegende de noodzaak om over een structuur te beschikken die de Regering in staat stelt snel en door middel van een gecoördineerde actie een eerste, adequate noodbijstand te kunnen verstrekken bij catastrofe of calamiteit in het buitenland;

Op de voordracht van Onze Eerste Minister, Onze Minister van Buitenlandse Zaken, Onze Minister van Begroting, Onze Minister van Volksgezondheid, Onze Minister van Binnenlandse Zaken, Onze Minister van Landsverdediging en Onze Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken,

Besluit :

**Artikel 1.** Bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt een Coördinatieraad opgericht, belast met de organisatie van de noodhulp aan het buitenland bij catastrofe en calamiteit, hierna "de Coördinatieraad" genoemd.

**Art. 2.** Voor de toepassing van dit besluit dient te worden verstaan :

1° onder "catastrophe" en "calamiteit" : elke gebeurtenis veroorzaakt door de mens en elk natuurfenomeen, van een dergelijke omvang dat de hulpdiensten van het getroffen land niet meer bij machte zijn de nodige bijstand te verlenen en waarbij het leven of de gezondheid van de bevolking in gevaar is, met uitsluiting van de gevallen van gewapende conflicten.

2° onder "noodhulp in het buitenland" : de actie bestaande uit elke zending naar het buitenland van personeel en/of materieel, te evalueren geval per geval naargelang van de specificiteit van de situatie van het land, getroffen door de catastrofe of de calamiteit, met uitsluiting van de noodhulp voor de nazorg en de rehabilitatie zoals bepaald in het koninklijk besluit van 19 november 1996 met betrekking tot de nood- en rehabilitatiehulp op korte termijn ten gunste van de ontwikkelingslanden. Deze noodhulp is beperkt tot 10 dagen, behoudens andersluidende beslissing van de Coördinatieraad.

**Art. 3.** De Coördinatieraad wordt voorgezeten door de Minister van Buitenlandse Zaken of zijn afgevaardigde.

Hij is samengesteld uit de afgevaardigden van de Eerste Minister en van de Ministers bevoegd voor Landsverdediging, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Begroting en Ontwikkelingssamenwerking en de directeur van de in artikel 6, § 1, bedoelde permanente interdepartementale dienst.

De directeur van de permanente interdepartementale dienst heeft geen stemrecht in de deliberaties. Hij fungeert als permanente secretaris van de Coördinatieraad.

**Art. 4.** In geval van een aanvraag van een ander land, getroffen door een calamiteit of een catastrofe, formuleert de Voorzitter van de Coördinatieraad, na beraadslaging een voorstel aan de Ministerraad, die dadelijk zal beraadslagen om al dan niet noodhulp te sturen. In voorkomend geval wijst de Voorzitter van de Coördinatieraad die belast is met de uitvoering van de regeringsbeslissing, de verantwoordelijke persoon aan voor de coördinatie van de Belgische noodhulp in de geteisterde zone.

Art. 5. Le Conseil de Coordination se réunit deux fois par an au moins et chaque fois que les circonstances l'exigent.

Art. 6. § 1<sup>er</sup>. Il est créé, au sein du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, un service permanent désigné sous le sigle B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team).

Ce service est placé sous l'autorité du président du Conseil de Coordination.

Il est composé de trois fonctionnaires du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, dont l'un assume la fonction de directeur.

Durant les opérations, ce service est renforcé par des officiers de liaison issus des départements concernés par ces opérations.

§ 2. B-F.A.S.T. est compétent pour la coordination, la préparation des décisions, l'exécution éventuelle et le suivi de toutes mesures qu'il y a lieu de prendre dans le cadre de l'aide d'urgence à l'étranger.

§ 3. B-F.A.S.T. remplit ses missions sans préjudice des missions attribuées au Centre gouvernemental de coordination et de crise en exécution de l'arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de coordination et de crise.

Art. 7. En vue d'assurer le soutien stratégique, un Comité de planification est créé auprès du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, qui est composé de représentants des Services publics fédéraux Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Intérieur, Budget et Contrôle de la Gestion, Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et du Ministère de la Défense.

Le Comité de planification est présidé par le Directeur de B-F.A.S.T..

Art. 8. Un Comité consultatif est créé auprès du Service public fédéral, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Il est composé de représentants d'organisations non gouvernementales ainsi que d'experts spécialisés dans les questions d'aide d'urgence et d'aide humanitaire en cas de catastrophes ou de calamités, désignés par le Conseil de Coordination.

Le Comité consultatif peut être convoqué par le Directeur de B-F.A.S.T. en vue de formuler des avis au sujet des actions de secours et du fonctionnement de B-F.A.S.T..

Art. 9. B-F.A.S.T. dispose d'un détachement, regroupant des membres des services publics de secours, organisé par une cellule de coordination.

Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions détermine la composition et le fonctionnement de la cellule de coordination et du détachement.

Art. 10. Notre Ministre des Affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 28 février 2003.

ALBERT

Par le Roi :

Le Premier Ministre

G. VERHOFSTADT

Le Ministre des Affaires étrangères,

L. MICHEL

Le Ministre du Budget,

J. VANDE LANOTTE

Le Ministre de la Santé publique,

J. TAVERNIER

Le Ministre de l'Intérieur,

A. DUQUESNE

Le Ministre de la Défense,

A. FLAHAUT

Le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement,

E. BOUTMANS

Art. 5. De Coördinatieraad komt minstens twee maal per jaar samen en telkens als de omstandigheden het vereisen.

Art. 6. § 1. In de schoot van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt een permanente dienst opgericht, die de naam draagt van B-F.A.S.T. (Belgian First Aid and Support Team).

Deze dienst is geplaatst onder het gezag van de Voorzitter van de Coördinatieraad.

Hij is samengesteld uit drie ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, waarvan één de functie van directeur uitoefent.

Gedurende de operaties, wordt deze dienst versterkt door verbindingsofficieren van de bij deze operaties betrokken departementen.

§ 2. B-F.A.S.T. is bevoegd voor de coördinatie, de voorbereiding van de beslissingen, de eventuele uitvoering en opvolging van alle maatregelen die genomen moeten worden in het kader van de noodbijstand in het buitenland.

§ 3. B-F.A.S.T. vervult zijn opdrachten zonder afbreuk te doen aan de opdrachten die zijn toegekend aan het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering ter uitvoering van het koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering.

Art. 7. Met het oog op de strategische ondersteuning wordt bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een Planningcomité opgericht, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Federale Overheidsdiensten Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Binnenlandse Zaken, Budget en Beheerscontrole, Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en van het Ministerie van Landsverdediging.

Het Planningcomité wordt voorgezeten door de directeur van B-F.A.S.T..

Art. 8. Bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt een Adviescomité opgericht.

Het is samengesteld uit vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en experten in het domein van de noodhulp bij catastrofes of calamiteiten, aangeduid door de Coördinatieraad.

Het Adviescomité kan worden bijeengeroepen door de directeur van B-F.A.S.T. teneinde adviezen te verstrekken inzake hulpacties en de werking van B-F.A.S.T..

Art. 9. B-F.A.S.T. beschikt over een detachement dat de leden van de openbare hulpdiensten groepeerd en dat georganiseerd wordt door een coördinatieleel.

De Minister tot wiens bevoegdheden Binnenlandse Zaken behoren, bepaalt de samenstelling en de werking van de coördinatieleel en van het detachement.

Art. 10. Onze Minister van Buitenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 28 februari 2003.

ALBERT

Van Koningswege :

De Eerste Minister,

G. VERHOFSTADT

De Minister van Buitenlandse Zaken,

L. MICHEL

De Minister van Begroting,

J. VANDE LANOTTE

De Minister van Volksgezondheid,

J. TAVERNIER

De Minister van Binnenlandse Zaken,

A. DUQUESNE

De Minister van Landsverdediging,

A. FLAHAUT

De Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking,

E. BOUTMANS

## BIJLAGE V: DE VERSCHILLENDE MODULES VAN B-FAST

Bron: eigen voorstelling op basis van: Gijs, G., 2006b, *Werking en internationale opdrachten B-FAST*, 6 december 2006. Online beschikbaar via e-mail: [geert.gijs@health.fgov.be](mailto:geert.gijs@health.fgov.be).

### A. *Specifieke modules*

De specifieke modules omvatten de kernactiviteiten van B-FAST en kunnen in het kader van rampenmanagement onafhankelijk ontplooid worden

Basic Health	
Humanitarian Goods	
Pollution	
Warehousing	
Field Hospital	
DVI	Disaster Victim Identification
Vaccination	
USAR	Urban Search And Rescue (bergingswerken)
Floods	
IDP	Internal Displaced Persons (installeren van vluchtelingenkampen)
Boats	
Forest Fires	
Water control	
Water purification	Plaatsen van waterzuiveringsinstallaties
VET	Veterinary (dierengeneeskunde)
FACT	Fast Assessment And Coordination Team (verzorgen van rampeninformatie en –coördinatie)

### B. *Optionele modules*

Optionele modules omvatten tevens kernactiviteiten maar onderscheiden zich van de specifieke modules omdat ze niet ontplooid kunnen worden zonder een of meer ondersteunde modules

NRBC	Nuclear, Radiologic, Biologic and Chemical (disasters)
Air Transport	
Air drops	
Humanitarian Support	

### C. *Ondersteunende modules*

Ondersteunen de facto optionele modules en op aanvraag de specifieke modules

Logistiek	
Medisch	Staat in voor de medische zorgen van de hulpverleners. Wordt voornamelijk ingezet wanneer geen medische <i>specifieke</i> component ontplooid wordt.
Safety en Security	
ICT	Informatie en Communicatie
Administratie	
Budget	
Psycho-sociale opvang	

## BIJLAGE VI: COMMUNICATIE B-FAST VIA WWW.RELIEFWEB.INT

Bron: eigen voorstelling op basis van: Virtual OSOCC, 18 mei 2007. Mits toegangsrechten on-line beschikbaar op: <http://ocha.unog.ch/virtualosocc>

### A. Aardbeving Bam (2003)

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (26-Dec-2003 09:05)

B-FAST is monitoring and alerted. Stand by and waiting for call for international assistance. Geert

cccc

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (26-Dec-2003 22:21)

**NEW** B-FAST send medical field hospital.  
20 persons 5 doctors, 10 nurse 5 log, 3 CIS, 1 coordinator.  
2 vehicules.  
1 C130 1 airbus 310. Aircraft timing will be confirmed.  
Field coordinator: Eddy Lapon  
HQ coordinator: Geert Gijs

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (28-Dec-2003 02:09)

B-FAST arrived at Kerman, transport ok, departure estimate 05.00 LT direction Bam, Satphone local coordinator activated.

Geert

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (3-Jan-2004 16:30)

B-FAST will redraw in 2 moves:  
First on the 4th of january at 14.00 LT. 23 pers and material.  
Second on the 6th of january at 21.00 LT 4 pers, vehicules and rest material.  
Hospital equipment has been hand over to IRC  
Thanks to all for the great co-operation.  
Good luck for everybody who is continuing the great job they are performing!  
Geert

### B. Aardbeving Pakistan (2005)

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (8-Oct-2005 07:48)

B-FAST is monitoring and on stand-by

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (10-Oct-2005 11:42)

B-FAST Belgium, preparing, in bilateral agreement PAK Gov for sending field hospital. ETD 11.10 UNDAC advise for location welcome. Coord: Geert GIJS  
12 Nurse, 8 med, + log.

G. Gijs (UNDAC/Belgium) (11-Oct-2005 00:35)

B-FAST field hospital ETA Islamabad 121005 1600 LT  
Basic health, surgical unit pediatric spec. 5 Med 11 EMERG Nurse, 5 Log  
Coord GEERT GIJS

R. De Win (B-FAST/Belgium) (14-Oct-2005 01:28)

The B-FAST (Belgian First Aid en Support Team) Field Hospital (Basic Health Care) is operational since 13th October 15:00 LT.  
Location: 7 km before GARHI on the road from MUZAFFARABAD to CHAKOTHI. Composition - 5 doctors, 11 nurses, 4 logistics, 2 coordination.

The road to CHAKOTHI is not accessible for heavy trucks. If the road is open a possible reposition will be examined.

Location: N 34.18.331 - O 073.32.572 - ALT: 509 meter

Team leader: Geert Gijs

Base Camp: 0007 01 001 342 20

(Permanent contact in Belgium: Rudy De Win + )

R. De Win (B-FAST/Belgium) (18-Oct-2005 10:31)

URGENT MATTER - REQUEST - FIELD HOSPITAL NEEDED FOR GARHI.

The B-Fast team operates a Field Hospital (Basic Health Care) since 13th October at 7 km before GARHI (Location: N 34.18.331 - O 073.32.572 - ALT: 509 m).

It is NOT located in the town of GARHI due to heavy landslides on the road from MUZAFFARABAD to CHAKOTHI.

Since yesterday the road to GARHI is again open. Because the team leaves on Friday 21st October and the complete infrastructure will be handed over to the local Red Crescent it is not possible to move the hospital to GARHI. More, the teams treats over 300 patients a day!

Is there any team still available, still looking for a place to operate or even still not unloaded? This team is very needed in GARHI !  
Please contact the B-FAST Base Camp: Teamleader Geert GIJS or Coordinator Back Office in Belgium: Rudy DE WIN on +3