

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

jaargang 1
nummer 6
juni 2008

*Thema: Internationale crisisbeheersing
en hulpverlening*

*Dreigingen Nederlandse samenleving
op een rij*

Beleef oefening Voyager interactief



Inhoud

Thema: Internationale crisisbeheersing en hulpverlening

- Birmese generaals en internationale hulpverlening – column Georg Frerks 3
- De rol van de NAVO in de civiele verdedigingsplanning 4
- Internationale crisisoefening *Uusimaa* 2008 in Finland 6
- De rol van de Europese Unie bij crisisbeheersing 7
- De Nederlandse visie op de Europese crisisbeheersing 10
- Europese stimuleringsregelingen crisisbeheersing en rampenbestrijding 11
- Europese waardering voor Nederlandse 1-1-2 structuur 12
- Rampen en hulpverlening als vergrootglas van de samenleving 13
- USAR.NL – mensenlevens redden in meest complexe situaties 16
- Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises Nederland-België 18
- Duits-Nederlandse samenwerking bij rampen en crises 20
- Actieprogramma grensoverschrijdende samenwerking (GROS) 22
- Een internationale vergelijking: onderzoek naar crisisorganisatie Bulgarije 24
- Meer Duits-Nederlandse samenwerking bij crisismanagement 47
- Vier vragen aan Kees Klompenhouwer, directeur Civil Planning and Conduct Capability (CPCC) en Civil Operations Commander bij de Europese Unie 48

Dreigingen Nederlandse samenleving op een rij 26

Meer regionale regie ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen 29

Beleef oefening Voyager interactief 30

Beleidsreactie evaluatie Voyager 32

Nieuwe investeringsstrategie vitale infrastructuren nodig 33

Tjeenk Willink geeft signaal – ook voor nationale veiligheid en crisisbeheersing 34

Defensieverkenningen: een tussenbalans 36

Krijgsmacht, geweldgebruik en terreurbestrijding – onderzoek juridische aspecten 38

“Niet krankzinning, wel complex” – minister Ter Horst over organisatie crisisbeheersing in Nederland 40

Luchtvaartterreinen voldoende voorbereid op ongevallen 41

Convenant olie en (petro) chemische industrie vitaal security 41

Begrafenis Bijstand Team – hulp bij omgekomen brandweerkorpsleden 42

Sleutelwoord bij (dierziekte)crisis is communicatie 44

Als alle alarmbellen gaan rinkelen!! 46

Voortgang wetsvoorstel Veiligheidsregio's 47



Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een maandelijkse uitgave van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verschijnt elfmaal per jaar. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

Birmese generaals en internationale hulpverlening



In het hedendaagse interventiejargon horen we vaak de afkorting CIMIC, oftewel 'civiel-militaire samenwerking'. CIMIC is oorspronkelijk een militair concept, waarbij de samenwerking de militaire missie ondersteunt. De VN spreekt daarom liever over 'civiel-militaire coördinatie', waarbij het hooghouden en beschermen van humanitaire principes en waarden voorop staan en de partijen meer gelijkwaardig zijn. Het Internationale Comité van het Rode Kruis spreekt niet over samenwerking, maar over 'civiel-militaire relaties' en houdt liever enige afstand van strijdende partijen in een gewapend conflict, omdat anders de gekoesterde waarden van neutraliteit en onafhankelijkheid in het geding komen. Wat CIMIC precies is, hangt dus af van waar je staat en namens wie je spreekt! Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat civiel-militaire samenwerking in conflictgebieden veel haken en ogen kent. Er woedt dan ook een hevig debat onder NGOs over de wenselijkheid en mogelijkheid van samenwerking met militairen in dergelijke omstandigheden.

Samenwerking met militairen bij natuurrampen lijkt echter veel minder omstreden. Bij vele recente natuurrampen hebben nationale of internationale militaire eenheden hulp geboden en materieel ingezet, zoals bij de aardbevingen in Turkije van 1999 en Pakistan in 2005, en bij *hurricane* Katrina in 2005. India heeft troepen in het buurland Sri Lanka ingezet, toen dat door de tsunami werd getroffen. Onder de zogenoemde *Petersberg* taken kunnen de lidstaten van Europese Unie internationale militaire hulp geven voor humanitaire taken, reddingsoperaties, vredeshandhaving en crisismanagement. Hulpverlening door militair personeel aan de slachtoffers van natuurrampen is politiek eigenlijk onomstreden. Hoe zit het echter omgekeerd, wanneer hulpverlening nodig is in landen met onderdrukkende en vaak onwettige militaire regimes? 'Gewone' hulprelaties met dergelijke regimes zijn ondenkbaar en soms zijn er zelfs sancties tegen dergelijke landen afgekondigd. Niettemin vraagt het 'humanitaire imperatief' ons om actie te ondernemen ter ondersteuning van de getroffen. Eventuele politieke en principiële bezwaren tegen die onderdrukkende militaire regimes worden dan dus opzij gezet. Slachtoffers die zuchten onder een repressief bewind hebben vanzelfsprekend evenveel recht op hulp als alle anderen in vergelijkbare situaties, zo niet meer zelfs. De Kashmiri's in Pakistan werd geen hulp onthouden omdat ze de zelfbenoemde generaal Musharraf als staatshoofd hadden,

en Zimbabwanen mogen niet sterven van de honger, ondanks het schrikbewind van Mugabe.

Het geval van Birma toont echter aan dat het humanitaire imperatief bij een onderdrukkend autocratisch militair bewind gemakkelijk in het gedrang kan komen. De generaals bekommerden zich nauwelijks om de getroffen bevolking en werkten de internationale hulpverlening actief tegen of traineerden haar danig. Grenzen bleven in het begin zelfs potdicht voor hulpverleners. Het gesloten karakter van het bewind en de xenofobe reflexen van de heersers lieten geen pottenkijkers toe. De generaals veelden geen kritiek op hun onderdrukkende regime. Hoewel landen in conflict ook vaak de toegang tot slachtoffers verhinderen als onderdeel van de gewapende strijd, is voor wat betreft natuurrampen het Birmese geval zonder weerga. Haile Selassie heeft destijds wel geprobeerd de hongersnood in Ethiopië glashard te ontkennen, maar moest op een gegeven moment zijn trots inslikken. Regeringen hebben wel eens de neiging de omvang van de problemen te kleineren, zodat te weinig hulp wordt aangevraagd of te laat. Ook hebben regeringen wel eens hulp afgewezen, omdat ze meenden de klus op eigen kracht te kunnen klaren, zoals Thailand en India na de tsunami. Echter, het willens en wetens *verhinderen* van hulp bij een grote natuurramp is de laatste jaren niet meer voorgekomen. Civiel-militaire samenwerking met de Birmese generaals bleek onmogelijk. Heel veel druk en overreding zijn uiteindelijk nodig geweest om de Birmese generaals te doen bewegen. *'Too little and too late'*. De Birmese casus moet daarom nog eens goed worden bekeken om ons te beraden wat de internationale gemeenschap in een dergelijk geval te doen staat en ons daarop beter voor te bereiden. Het humanitaire imperatief en het 'recht op hulp' vereisen dat.

Georg Frerks,
hoogleraar Rampenstudies Universiteit van Wageningen en
hoogleraar Conflictpreventie en Conflictmanagement
Universiteit van Utrecht

De rol van de NAVO in de civiele verdedigingsplanning



Civiele noodsituaties kunnen de veiligheid en stabiliteit in gevaar brengen, en landen kunnen niet langer vertrouwen op strikt nationale oplossingen voor grootschalige calamiteiten. Daar komt bij dat calamiteiten zich niet houden aan landsgrenzen. De NAVO blijft een goed forum voor overleg over de manier waarop deze uitdagingen het best, hetzij door landen afzonderlijk dan wel gezamenlijk en in een geest van solidariteit kunnen worden aangegaan.

Civiele verdedigingsplanning binnen de NAVO

Sinds haar oprichting in 1949 heeft de NAVO altijd sterke nadruk gelegd op bescherming van de burgerbevolking. De civiele verdedigingsplanning (CEP) binnen de NAVO is bedoeld om zorg te dragen voor maatregelen die niet door afzonderlijke landen gepland kunnen worden zonder afstemming, samenwerking of gezamenlijke acties in het kader van het bondgenootschap. Hieronder vallen voorbereidingen ter bescherming van de burgerbevolking tegen terroristische aanvallen, met inbegrip van chemische, bacteriologische, radiologische of nucleaire (CBRN) aanvallen op vitale infrastructuur, technologische ongevallen of incidenten en natuurrampen. Deze taak bestaat voor een belangrijk deel uit het verspreiden van informatie over nationale planningactiviteiten, zodanig dat in een noodsituatie optimaal gebruik kan worden gemaakt van civiele middelen en de bondgenoten en partnerlanden elkaar kunnen bijstaan in het treffen van voorbereidingen op en bestrijden van de gevolgen van crises, rampen of conflicten.

Civiele verdedigingsplanning is in eerste instantie een nationale verantwoordelijkheid; de civiele middelen blijven dan ook te allen tijde onder controle van de nationale autoriteiten. De toegevoegde waarde van de NAVO is gelegen in het faciliteren van coördinatie en communicatie via structuren als het *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC).

De civiele verdedigingsplanning binnen de NAVO is gericht op:

- civiele ondersteuning voor activiteiten van het bondgenootschap (zowel activiteiten die vallen onder artikel 5 als overige activiteiten);
- ondersteuning van nationale autoriteiten bij civiele noodsituaties, met inbegrip van maatregelen ter

bescherming van de burgerbevolking tegen de effecten van massavernietigingswapens (chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen).

Civiele ondersteuning voor activiteiten van het bondgenootschap

Het plannen en uitvoeren van militaire operaties is een complex proces. Teneinde een crisissituatie optimaal het hoofd te kunnen bieden, zijn militaire planners en bevelvoerders vaak genoodzaakt een beroep te doen op expertise en middelen uit de civiele sector. De NAVO biedt een effectief platform waar civiele en militaire middelen complementair kunnen worden ingezet en op elkaar kunnen worden afgestemd om het beoogde doel te bereiken.

Onder de algemene leiding van het *Senior Civil Emergency Planning Committee* (SCEPC) beschikt de NAVO over brede expertise ter ondersteuning van haar militaire autoriteiten. Naast de uitgebreide pool van 350 civiele deskundigen bieden de *Planning Boards* en *Committees* de NAVO unieke "instantieoverstijgende" ondersteuning door haar militaire organen in contact te brengen met ministeries en organisaties in zeer uiteenlopende disciplines, van crisisbeheersing tot gezondheid en transport.

Ondersteuning van de nationale autoriteiten

Het bestrijden van civiele noodsituaties blijft primair de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten. Door samenwerking in de civiele verdedigingsplanning kunnen de landen zich echter beter voorbereiden en effectiever optreden tegen natuurrampen, technologische calamiteiten en de effecten van massavernietigingswapens.

Als gevolg van de terroristische aanvallen van 11 september 2001 en navolgende aanslagen in Madrid en Londen is de nadruk komen te liggen op versterking van de vermogens van afzonderlijke landen en voorbereiding van de burgerbevolking op mogelijke aanvallen met CBRN-middelen.

Een goede illustratie hiervan is het project inzake niet-bindende richtlijnen en minimumnormen voor lidstaten van de *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) inzake planning, training en apparatuur voor de hulpverlening bij CBRN-incidenten.

Met dergelijke richtlijnen wordt beoogd het wederzijds begrip en de interoperabiliteit tussen landen te verbeteren en op die manier een grotere efficiëntie te bereiken bij het aanbieden en inzetten van nationale en internationale steun, waardoor de interoperabiliteit uiteindelijk verder



kan worden versterkt. Dit project vult op zowel nationaal als internationaal niveau een leemte in de planning voor rampenbestrijding en in het aanbod van training, procedures en functionele apparatuur voor hulpverleners. Concrete resultaten zijn onder meer de ontwikkeling van een internationale leergang voor CBRN-incidenten en richtlijnen voor hulpverleners bij dergelijke incidenten. Andere initiatieven betreffen een CEP-actieplan ter bescherming van bevolkingsgroepen tegen de effecten van massavernietigingswapens, een uitvoerig EAPC-programma voor CBRN-training en bijbehorende oefeningen en een Intentieverklaring inzake de bevordering van cruciaal grensoverschrijdend transport teneinde de douane-procedures voor internationale hulp na een grootschalig incident te versnellen en te vereenvoudigen.

Het EADRCC

Het voornaamste operationele instrument op het gebied van rampenbestrijding is het eerdergenoemde EADRCC. Dit centrum coördineert de assistentie tussen NAVO-lidstaten en partnerlanden onderling in geval van natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen in de Euro-Atlantische regio.

De brede benadering

Tijdens de Top van Boekarest heeft het bondgenootschap overeenstemming bereikt over een brede benadering van haar activiteiten. Daarmee wordt onderkend dat de complexe veiligheidssituatie waarbinnen het bondgenootschap zijn activiteiten verricht, een scala van civiele en militaire instrumenten vereist. Hoewel duidelijk is dat de NAVO niet wordt geacht operationele vermogens voor civiele doeleinden te ontwikkelen, geldt versterking van de link tussen civiele en militaire aspecten als een prioriteit. Een van de belangrijkste dimensies waarin deze brede benadering tot uiting komt, is de relatie die de NAVO onderhoudt met andere internationale organisaties. De NAVO kan op het gebied van civiele verdedigingsplanning een waardevolle bijdrage leveren en heeft inmiddels bewezen uitstekend op haar taak te zijn voorbereid. In 1998 werd besloten tot een permanent mandaat voor de coördinatie tussen het EADRCC en het Bureau van de VN voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden (UN-OCHA). Daarmee werden beide instanties voor het eerst officieel aan elkaar gekoppeld. Dit verbond heeft zijn

nut inmiddels bij tal van gelegenheden bewezen, zoals in Pakistan in 2006 en tijdens de vluchtelingencrisis in Kosovo. Dit zijn twee concrete voorbeelden van een brede benadering in de praktijk, waarvoor CEP bij uitstek het geëigende middel is. CEP kan dan ook uitstekend fungeren als middel waarbinnen de brede benadering ten uitvoer wordt gelegd, en biedt de NAVO naarmate zij voor steeds grotere uitdagingen komt te staan, een potentieel aanzienlijke en kostenefficiënte toegevoegde waarde.

Ondersteuning voor stabilisatie en wederopbouw

Uit het optreden van het bondgenootschap op de Balkan en in Afghanistan, alsmede uit de ervaringen van zijn afzonderlijke leden, is gebleken dat stabilisatie en wederopbouw een wezenlijk onderdeel zijn van de eigentijdse NAVO-missies. Stabilisatie en wederopbouw zijn essentieel om een NAVO-operatie succesvol te kunnen afronden. Het is daarom van groot belang dat er van meet af aan sprake is van een zorgvuldige afstemming tussen civiele en militaire planning.

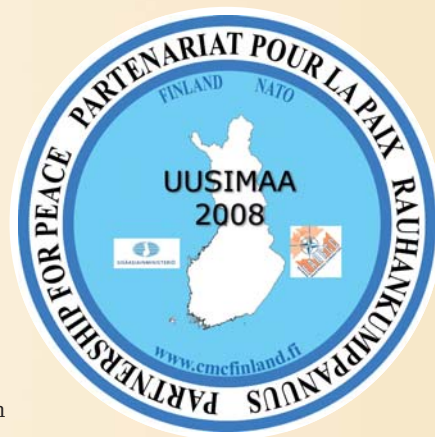
Sinds de Top van Riga in 2006 zijn er stappen ondernomen om de capaciteit van de NAVO voor stabilisatie- en wederopbouwactiviteiten in de verschillende fasen van een crisis uit te breiden. De primaire verantwoordelijkheid ligt normaal gesproken bij andere partijen, zoals lokale en internationale organisaties en ngo's. De veiligheidssituatie maakt het voor deze partijen soms echter onmogelijk om die taken uit te voeren. In de toekomst zal er behoefte bestaan aan civiele expertise ter advisering van de militaire spelers in samenspraak met de autoriteiten van het gastland. Dat advies kan betrekking hebben op tal van terreinen, zoals wederopbouw van de plaatselijke industrie, vervoersnetwerken, herstel van de landbouwproductie en van de infrastructuur voor gezondheidszorg en communicatiediensten.

Coördinatie tussen NAVO en andere internationale organisaties

De NAVO-activiteiten worden zorgvuldig gecoördineerd met die van andere internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en met name UN-OCHA. Ieder jaar wordt door middel van een grootschalige oefening gewerkt aan verbetering van de samenwerking met andere internationale organisaties, zoals het Internationaal Comité van het Rode Kruis, de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens en de Wereldgezondheidsorganisatie. Een van de belangrijkste aspecten is de wederzijdse informatie over de activiteiten van de verschillende betrokken partijen. De samenwerking met andere internationale organisaties heeft dan ook een zeer hoge prioriteit binnen de civiele verdedigingsplanning van de NAVO.

Carsten Fausboll, hoofd Civil Emergency Planning, NAVO

Internationale crisisoefening in Finland: 'Uusimaa 2008'



'Uusimaa 2008' in Finland: een grote veldoefening georganiseerd door de Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) van de NAVO. Ongeveer duizend deelnemers uit 25 verschillende NAVO-landen. Teams met elk hun eigen uitrusting en kleding. Het geheel deed af en toe denken aan de Olympische Spelen, maar dan met één groot verschil: de teams streden niet tegen, maar mét elkaar tegen een fictieve crisis. Doel van de veldoefening was om de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties en teams te coördineren. Vanuit het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) namen Anne-Marie van het Erve en Floor Keijzers deel aan de oefening, die van 1 tot en met 5 juni 2008 plaatsvond.

Stortvloed aan incidenten bedreigt zuiden van Finland

Een scenario met incidenten op verschillende plekken in het zuiden van Finland diende als basis voor de oefening. Zo zorgden hevige onweers- en regenbuien voor overstromingen, schade aan de vitale infrastructuren en met chemicaliën vervuild water. De Finse autoriteiten schakelden de hulp in van het EADRCC. Teams uit 25 verschillende landen reisden af naar Finland, om daar ondersteuning te bieden. Zo waren er Urban Search and Rescue (USAR) teams aanwezig, die mogelijke slachtoffers lokaliseerden en redden. Ook waren er diverse medische teams die eerste hulp verleenden in veldhospitaals en Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Respons teams die schade aan onder andere energiecentrales en chemische

installaties moesten minimaliseren. Samen moesten de teams ervoor zorgen dat de gevolgen van de onweers- en regenbuien zo klein mogelijk bleven. Het EADRCC had tijdens de oefening een coördinerende taak. Naast de verschillende operationele teams waren er ook teams van waarnemers. Ieder team richtte zich op een bepaald aspect (bijvoorbeeld op de afstemming tussen de verschillende operationele teams of de rol van de leider van de operationele teams). Eén team met waarnemers richtte zich specifiek op de informatievoorziening aan het publiek. Specifiek aandachtspunt was het gebruik van de media. Gebruiken de teams de media om het publiek te informeren over de incidenten? Of juist niet? En zijn er algemene regels voor het omgaan met de media of kan ieder team zelf bepalen hoe ze met de media omgaat? Finse studenten Journalistiek, ook onderdeel van het waarnemersteam, testten het uit.

Media(relaties) in de oefening

Dit was de eerste keer dat er tijdens een EADRCC-oefening ook een rol was weggelegd voor de gesimuleerde media. Opvallend was dat de studenten bij vrijwel alle incidenten en slachtoffers onbeperkt films en foto's konden maken. Eén keer konden de studenten zelfs op een vrachtwagen met 'gevaarlijke' stoffen klimmen, terwijl de reddingsactie nog in volle gang was. In enkele gevallen werden de studenten weggehouden bij de plek van het incident. Zo gaf een commandant van een team aan dat er op dat moment geen tijd was voor een interview, maar dat er op een later tijdstip wel tijd was. Ook viel op dat de teams geen gebruik maakten van de media om het publiek te informeren over de incidenten. In het gunstigste geval beantwoordden de teams de vragen van de studenten, maar ze gaven niet meer informatie dan werd gevraagd. Dat is jammer, want beelden van mannen in speciale pakken communiceren. Ook als daarbij geen commentaar wordt gegeven. Daarom is het juist raadzaam om de media te gebruiken en samen te werken aan een juist beeld van de crisis of het incident.

Algemene evaluatie

Op 4 juni, de laatste officiële oefendag, kwamen alle waarnemers bij elkaar om de bevindingen te bespreken. Over het algemeen was iedereen zeer tevreden, al waren er enkele belangrijke leerpunten. Zo was een aantal praktische zaken niet goed geregeld (te weinig mobiele telefoons en radio's en te veel wisselingen in het programma). Daarnaast



waren er ook zaken in de oefening die niet goed verliepen. Belangrijkste issue was de onderlinge communicatie. De meeste teams werkten heel individueel en communiceerden nauwelijks met andere teams of met slachtoffers. Een voorbeeld: in een metrotunnel waren chemische stoffen gevonden. Het USAR-team dat aanwezig was om de mensen te redden had geen bevoegdheid om de tunnel in te gaan vanwege de aanwezige chemische stoffen. Het CBRN-team dat nodig was, liet echter vier uur op zich wachten. Al die tijd informeerde het USAR-team de mensen in de tunnel niet, terwijl het team in ieder geval had kunnen melden dat een ander team in aantocht was. Dit soort informatie en communicatie ontbrak.

Terugkijkend was 'Uusimaa 2008' een heel interessante oefening, met genoeg verbeterpunten voor een volgende oefening. Ook op het gebied van mediarelaties. Teams moeten serieuzer leren omgaan met de media en er rekening mee houden dat bij een crisis of incident altijd media in de buurt zijn. Daar kun je in zo'n soort situatie niet omheen, dus kun je er ook maar beter voor zorgen dat je weet wat je wel en niet moet doen.

Floor Keijsers,
informatieanalist ERC en waarnemer tijdens 'Uusimaa 2008'

De rol van de Europese Unie bij crisisbeheersing



Natuurrampen nemen overal ter wereld toe, zowel qua frequentie als intensiteit. De getroffen landen weten vaak niet hoe ze met de tragische gevolgen moeten omgaan. Daar komt bij dat ook door de mens veroorzaakte rampen vernietigende gevolgen kunnen hebben. Alle landen, zowel rijk als arm en zowel kuststaten als eilanden, staan in principe bloot aan de risico's van klimaatverandering, verslechterende weersomstandigheden of andere, niet-meteorologische calamiteiten zoals aardbevingen, terroristische aanslagen en industriële ongevallen.

In 2001 besloten de lidstaten van de Europese Unie (EU) een systeem in het leven te roepen waarmee ze snel en effectief op dergelijke rampen kunnen reageren. Samen hebben ze toen het communautair mechanisme voor civiele bescherming¹ ingesteld, waarmee wordt beoogd de Europese inspanningen voor noodhulp aan landen die door een ramp worden getroffen, te vergemakkelijken en ondersteunen.

Als een land of regio waar ook ter wereld wordt getroffen door een ramp die de nationale bestrijdingscapaciteit te boven gaat, kan Europa desgevraagd bijstand verlenen. De beheersing van natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen is een goed voorbeeld van de waarde van acties op communautair niveau, waarbij de rampenbestrijding in eerste instantie wordt beschouwd als een zaak die valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten,



maar door middel van een gezamenlijke inspanning kan worden vergemakkelijkt en ondersteund. >>>

¹ Beschikking van de Raad van 23 oktober 2001, 2001/792/EG, Euratom.

Er nemen dertig Europese landen² deel aan het mechanisme. Zij hebben afgesproken samen te werken en de beschikbare materiële en menselijke hulpbronnen samen te voegen tot een gemeenschappelijk systeem dat kan worden ingezet bij crisissituaties zowel binnen als buiten de EU.

In 2007 werd op basis van twee nieuwe wetgevingsinstrumenten³ een nieuw kader van de EU voor civiele bescherming in het leven geroepen. Het nieuwe communautair mechanisme voor civiele bescherming en het financieringsinstrument voor civiele bescherming bestrijken nu samen drie van de belangrijkste aspecten van de crisisbeheersingscyclus, te weten preventie binnen de EU, voorbereiding en respons.

Andere EU-instrumenten zijn gericht op preventie in derde landen en op humanitaire hulp.

Het organiseren van noodhulp

De Europese Commissie speelt een belangrijke ondersteunende rol bij het coördineren van deze hulpverlening. Het is de taak van de Commissie via het communautair mechanisme voor civiele bescherming middelen bijeen te brengen zonder een homogene Europese structuur in het leven te roepen. Ieder deelnemend land handhaaft zijn eigen systeem, interne structuur en responscapaciteit. Deze vorm van samenwerking, samenvoeging van middelen en uitwisseling van ideeën sluit naadloos aan bij de EU-gedachte. De praktische toepassing van dit grondbeginsel komt tot uiting in de manier waarop de Europese Unie optreedt in geval van rampen.

Het Monitoring and Information Centre (MIC)

De operationele hub van het communautair mechanisme voor civiele bescherming is het *Monitoring and Information Centre* (MIC). Via het MIC worden verzoeken om bijstand ontvangen en bieden de deelnemende landen hun middelen aan. Het MIC wordt geleid door het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie.

Als een land dat door een ramp is getroffen verzoekt om hulp, wordt dat verzoek door het MIC verwerkt. Als het verzoek afkomstig is van een land dat niet tot de EU behoort, moet het eerst worden voorgelegd aan het Voorzitterschap van de EU. Na van het verzoek op de



hoogte te zijn gesteld, laten de deelnemende landen weten welke middelen zij willen inzetten. De deelnemende landen worden door het MIC voortdurend geïnformeerd over alle toezeggingen die zijn gedaan en wat er verder eventueel nog nodig is. Als het hulpaanbod geschikt wordt geacht, wordt het verzoekende land daar door het MIC van op de hoogte gesteld. Als dat land het aanbod aanvaardt, coördineert het MIC de noodzakelijke logistiek. Verder stelt het MIC de deelnemende landen in staat gebruik te maken van andere instrumenten van de Commissie, zoals de EU-delegaties wereldwijd, deskundigen op het gebied van humanitaire hulpverlening ter plekke etcetera.

De assistentie die door de deelnemende landen via het mechanisme ter beschikking wordt gesteld, bestaat onder meer uit speur- en reddingsteams, gespecialiseerde teams en/of apparatuur ter bestrijding van bijvoorbeeld bosbranden of overstromingen en andere materiële hulp. Afhankelijk van de aard van de noodsituatie kan het MIC ook experts op het gebied van civiele bescherming inzetten. Dit gebeurt ook steeds vaker. Zo zijn er gespecialiseerde waterbouwdeskundigen en vulkanologen naar Indonesië gestuurd, en bioremediëringsexperts naar de Filipijnen.

De rol van het MIC in de praktijk

Tijdens calamiteiten is het MIC de spil van alle noodhulpactiviteiten. Alle verzoeken om hulp en alle toezeggingen komen bij het MIC binnen. Dit verlicht niet alleen de

² De EU 25 (België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden); toetredende landen (Bulgarije, Roemenië); de Europese Economische Ruimte (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen).

³ Beschikking van de Raad van 8 november 2007, 2007/779/EG, Euratom en Beschikking van de Raad van 5 maart 2007, 2007/162/EG, Euratom.

administratieve last voor afzonderlijke deelnemende landen in de communicatie met het getroffen land, maar zorgt ook voor een centraal forum waar de deelnemende landen op ieder gewenst moment informatie kunnen krijgen en verschaffen over de beschikbare middelen en de aangeboden hulp. Belangrijk is ook dat het MIC een aantal deskundigen naar het getroffen gebied stuurt om zich daar te laten vertegenwoordigen. Zo zijn er tijdens de recente noodsituaties in Birma (Myanmar) en China coördinatiedeskundigen uitgezonden om ter plekke de aankomst van Europese noodhulp voor de burgerbevolking te coördineren.

Het MIC verzamelt de toegezegde hulp van de deelnemende landen en stemt deze af op de behoeften van de getroffen landen. Als zich een hiaat in de hulpverlening voordoet, zoekt het MIC naar een oplossing. In het rampgebied zelf stelt het MIC zo nodig EU-veldcoördinatoren en beoordelingsdeskundigen aan.

Het MIC kan ook technische ondersteuning bieden. Het centrum kan bijvoorbeeld real-time, gedetailleerde satellietbeelden opvragen van ieder willekeurig gebied op aarde. Het kan ook gebruik maken van andere middelen van de Commissie. Tijdens het conflict in Libanon van juli 2006 bijvoorbeeld leverde het Joint Research Centre (JRC) van de Europese Commissie zowel beeldmateriaal als analyses van de olie lekkage. In Roemenië stelde het JRC in mei 2006 een speciaal radarsysteem ter beschikking om de overstromingen waardoor de dam van Bistret dreigde te bezwijken, goed te kunnen volgen.

Interventies tot dusver

Het communautair mechanisme voor civiele bescherming is in haar relatief korte bestaan al bij zo'n 87 noodsituaties actief betrokken geweest. In 2002 werd het nog maar twee keer ingezet, maar in 2007 al zeventien keer. Het is ook betrokken geweest bij een aantal grote calamiteiten op tal van plekken in de wereld. Het betreft onder meer de overstromingen in Europa in 2002, de aardbeving in Bam en de schipbreuk van de Prestige in 2003, de tsunami in Zuid-Azië in december 2004, de orkaan Katrina in september 2005, de olie lekkage en humanitaire crisis in Libanon in 2006, de Europese bosbranden in 2007, de cycloon in Birma (Myanmar) en de aardbeving in China in 2008.

Stimuleren van voorbereiding en preventie

Het communautair mechanisme voor civiele bescherming richt zich al geruime tijd op voorbereiding. Het biedt opleidingen voor Europese experts op het gebied van civiele bescherming, co-financiert simulatieoefeningen in heel Europa en ondersteunt een systeem voor de uitwisseling van deskundigen.

Via het nieuwe juridisch kader is ook toestemming gegeven voor activiteiten op het gebied van preventie binnen de EU. Onlangs is breed overleg gevoerd met betrokkenen; de resultaten daarvan zullen eind dit jaar leiden tot een communautair initiatief.

Het nieuwe financiële instrument biedt mogelijkheden voor de financiering van projecten ter stimulering van preventie, voorbereiding, voorlichting en bewustwording. Het doel is de Europeanen te helpen zichzelf, hun bezittingen en hun milieu te beschermen wanneer zij door natuurrampen of andere calamiteiten worden getroffen.

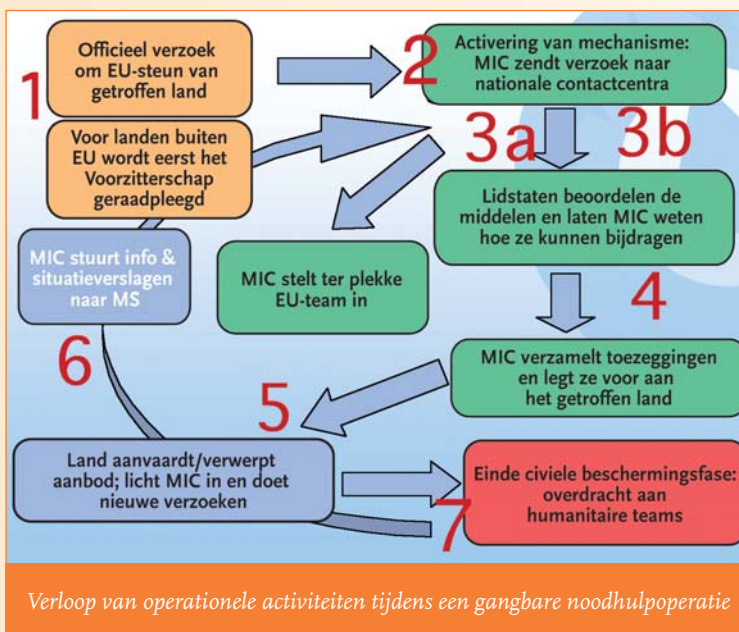
In haar onlangs gepubliceerde mededeling over versterking van het reactievermogen van de Unie bij rampen⁴ onderkent de Commissie de behoefte aan een geïntegreerde aanpak. De mededeling omvat dan ook alle stadia in de rampenbestrijding (preventie, voorbereiding, eerste noodhulp, herstel) en alle soorten rampen (binnen of buiten de EU, natuurrampen of door de mens veroorzaakte calamiteiten) en bestrijkt alle EU-instrumenten en de interinstitutionele coördinatie.

Zie voor nadere informatie

<http://ec.europa.eu/environment/civil/index.htm>

Saša Borko,

Civil Protection EU



⁴ COM(2008)130 van 5 maart 2008.

De Nederlandse visie op de Europese crisisbeheersing

Op 5 maart jl. verscheen de Commissiemededeling “Reinforcing the Union’s Disaster Response Capacity”. Directe aanleiding was het hevige bosbrandseizoen in de zomer van 2007. Heeft de Europese Unie wel voldoende capaciteit om de bosbranden adequaat te bestrijden?

Het Europees Parlement bracht naar voren dat de Commissie meer zou moeten doen om bosbranden te bestrijden. Ze haalde daarbij het Barnier rapport uit 2006 aan. Barnier, voormalig EU Commissaris en ex-minister van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, stelt onder meer voor een Europese reactiemacht (Europe Aid) op te richten. Nederland en een aantal andere Europese landen waren destijds geen voorstander van een centralisatie van bevoegdheden op Europees niveau, omdat in de Nederlandse visie de rampenbestrijding van onderaf georganiseerd dient te worden. In 2006 is er geen verdere uitvoering aan het Barnier-rapport gegeven.

Ook Nederland is begaan met het lot van Griekenland, maar heeft daarbij een andere oplossing voor ogen dan het Europees parlement. Nederland heeft samen met Duitsland, Zweden, Finland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk een non-paper opgesteld waarin zij een alternatief voorstelt. In de visie van Nederland en de medeschrijvers van het non-paper is *een goede balans tussen respons* (waarop de Europese reactiemacht van het Barnier rapport zich richt) *en preventie van belang*. Spanje en Portugal hebben enige jaren geleden aangetoond dat een goede preventie daadwerkelijk tot minder bosbranden leidt en daarmee ook tot minder inzet van Europese

respons. De Commissie kan goede ondersteuning bieden aan de lidstaten door uitwisseling van *best practices* te stimuleren en faciliteren. Ook kan zij wijzen op verschillende financiële fondsen binnen de Europese Unie om de preventie en voorbereiding in eigen land op orde te krijgen. Wanneer er respons nodig is, kan die het beste dicht bij huis worden ingezet. Door deze zoveel mogelijk lokaal te organiseren kan er namelijk snel en adequaat op een crisis gereageerd worden. De inzet van bovenationale middelen zal veel meer tijd in beslag nemen.

Wanneer een ramp het nationale niveau overstijgt en internationale hulp noodzakelijk is, is de factor tijd belangrijk. Op dit moment bestaan verschillende (bilaterale) afspraken tussen de lidstaten hoe omgegaan wordt met de kosten van een gezamenlijke inzet van hulpmiddelen. Inzicht in en overzicht van die afspraken zou de inzet van de hulp kunnen versnellen.

De afgelopen jaren is binnen de Europese Unie hard gewerkt aan het module concept. De opstellers van het non-paper hebben goede verwachtingen dat het gebruik van de modules de rampenbestrijding verder zal verbeteren.

Tenslotte stelt Nederland samen met de andere schrijvers van het non-paper voor om het *Monitoring and Information Centre (MIC)* in Brussel te verbeteren.

Het MIC heeft nu vooral een postbusfunctie waarbij ze informatie over de ramp aan de lidstaten stuurt en hen om hulp vraagt. Wanneer hulp wordt aangeboden geeft het MIC dit vervolgens door aan de betreffende lidstaat. Het MIC zou echter meer kunnen doen. Zij zou meer relevante informatie kunnen verspreiden en de lidstaten over de inzet van hulpmiddelen kunnen adviseren. Het is echter wel de bedoeling dat de lidstaten uiteindelijk zelf beslissen over de inzet van hun hulpmiddelen.

Komend najaar zal de Commissie een mededeling presenteren over preventie. Dan zal duidelijk worden of het non-paper voldoende weerklank vindt bij de Commissie. In ieder geval is in de meest recente Commissiemededeling over respons een aantal ideeën uit het non-paper aangestipt. Bijvoorbeeld het versterken van het MIC en de notie dat ook preventie van belang is voor een goede rampenbestrijding.

Tanja Woeltjes,
afdeling Internationale Samenwerking, directoraat-generaal
Veiligheid, ministerie van BZK





Europese stimuleringsregelingen crisisbeheersing en rampenbestrijding

De Europese Commissie (EC) kent ter ondersteuning van het Europese beleid een groot aantal stimuleringsregelingen. Helaas is het niet eenvoudig inzicht te krijgen binnen welke stimuleringsprogramma's specifieke onderwerpen zouden kunnen passen. Als beginpunt heeft de EC de website "Grants of the European Union". Het is echter belangrijk te realiseren dat onderwerpen binnen meerdere thema's kunnen passen en vooral ook dat de verdeling van onderwerpen over de Europese directoraten-generaal anders zal zijn dan in Nederland over de ministeries.

Zo ligt in Europa het zwaartepunt voor crisisbeheersing en rampenbestrijding bij het DG Environment. Dit DG kent de het programma "Civil Protection Financial Instrument". Dit programma richt zich in eerste instantie op de bescherming van personen, maar heeft ook betrekking op het milieu, onroerend goed, alsook het culturele erfgoed. De reikwijdte is breed en heeft betrekking op zowel natuurrampen, rampen als gevolg van menselijk falen, terroristische aanslagen en technologische, radiologische of milieu incidenten. Voor de periode 2007 – 2013 is er een budget beschikbaar van 190 miljoen euro. De derde jaarlijkse oproep voor voorstellen wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2009. Recent is de oproep "Preparatory Action on an EU rapid response capability" gepubliceerd (deadline 22 augustus 2008 en een budget van 4 miljoen euro). Deze oproep is gericht op het realiseren van specifieke civil protection modules die lidstaten beschikbaar stellen for European civil protection interventies en/of aanvullende capaciteiten in het kader van het Monitoring and Information Centre (MIC) van het communautair mechanisme voor civiele bescherming.

Er zijn echter veel meer Europese stimuleringsprogramma's waarin facetten van crisisbeheersing en rampenbestrijding passen. Het meest bekende is waarschijnlijk het 7de Kaderprogramma (KP7) dat gericht is op Research & Development (R&D) met een budget van 50 miljard euro voor de periode 2007 – 2013. Het onderwerp crisisbeheersing en rampenbestrijding past binnen de KP7-thema's veiligheid en ICT. Relatief nieuw zijn de stimuleringsprogramma's op het gebied van veiligheid die ook betrekking hebben op crisisbeheersing en rampenbestrijding. Achtergrond is dat grootschalige incidenten zowel het gevolg kunnen zijn van zowel natuurgeweld als menselijk handelen. In beide gevallen zal er sprake zijn van optreden en samenwerking van hulpdiensten en private partijen.

Zo heeft het DG Freedom, Security and Justice het programma "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks". Dit programma is gestructureerd rond vitale infrastructuren. De lange titel programma geeft in eerste instantie aan dat het programma betrekking heeft op zowel preventie als preparatie als respons. Vervolgens komt de aandacht naar voren met betrekking tot terroristische dreiging, maar onderkend wordt ook dat incidenten ook een natuurlijke oorzaak kunnen hebben. Voor dit programma is een budget beschikbaar van ca. 140 miljoen euro voor de periode 2007 – 2013. De derde jaarlijkse oproep voor voorstellen wordt in het tweede kwartaal van 2009 verwacht.

Him Oey,
projectleider Europese stimuleringsregelingen Veiligheid
(eu-stimulering@minbzk.nl of www.minbzk.nl/eu-stimulering)

Europese waardering voor Nederlandse 1-1-2 structuur



Volgens Europese richtlijnen (91/936/EEC, later vervangen door 2002/22/EU) is ieder land binnen de Europese Unie verplicht om het noodnummer 1-1-2 in te voeren. Doelstelling van het noodnummer is hulpdiensten, voor Nederland de politie, brandweer, ambulance en kustwacht, zo snel mogelijk te informeren over ernstige calamiteiten en de politie te waarschuwen dat er wordt ingebroken (heterdaad). Nederland behoort tot de landen met de beste 1-1-2 structuur van Europa.

Eurocommissaris Vivian Reding doet er alles aan om de kwaliteit van de 1-1-2 dienstverlening binnen Europa op een zo hoog mogelijk peil te brengen. Tevens eist ze dat ieder Europees land het mogelijk maakt dat iedere burger, ook spraak- en gehoorgestoorden, op ieder moment 1-1-2 kan bereiken. In Nederland kan dat.

In 1998 is in Nederland de huidige 1-1-2 structuur opgezet. De bedoeling was dat iedere regio een eigen 1-1-2-centrale kreeg voor het afhandelen van alle noodoproepen (mobiel en vast). Voor de afhandeling van niet routeerbare oproepen (mobiele oproepen, VoIP-oproepen en oproepen met gebruik van marifoon en satelliettelefoon) werd voorlopig bij het KLPD in Driebergen een 112-centrale neergezet. Deze situatie werd definitief toen bleek dat het percentage niet routeerbare oproepen van 10% in 1998 is opgelopen tot 70% in 2007 en nog steeds stijgt.

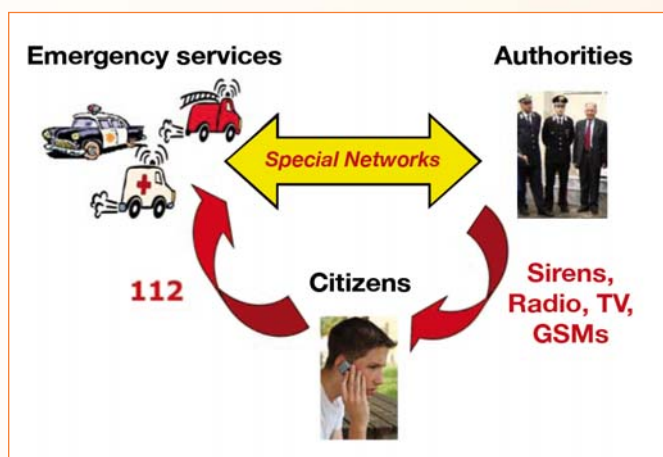
Na 10 jaar is de huidige structuur afgeschreven en verouderd. Gekeken werd naar vervanging, maar vervanging zelf had een lage prioriteit. Maart 1997 kwam alles in een stroomversnelling. Brussel eiste dat ook Nederland moest voldoen aan de verplichting dat bij mobiele oproepen de locatie van de oproeper bekend

moest zijn. Het verwerken van de aangeboden locatie-informatie was met het oude systeem niet mogelijk. Dus werd er een project opgestart om op zo kort mogelijk termijn de 1-1-2-centrale voor mobiele oproepen bij het KLPD te vervangen. Bij de selectie van een centrale werd niet alleen gekeken of het systeem de locatie-informatie kon afhandelen. Ook werden alle overige openstaande wensen meegenomen, zoals het leveren van actuele informatie over werking van het systeem, het ondersteunen van misbruikbestrijding en het kunnen afhandelen van e-call oproepen. Met het operationeel gaan van het nieuwe systeem op 24 april 2008 kreeg Nederland een 1-1-2 centrale die aan deze eisen en nog meer kan voldoen.

In 2003 is in Brussel de European Emergency Number Association (EENA, www.eena.org) opgericht; een onafhankelijke organisatie die kwaliteit en beschikbaarheid van het noodnummer 1-1-2 bewaakt en de EU daarover informeert en adviseert. Dit jaar stelde zij zeven awards voor uitzonderlijke prestaties beschikbaar. Onderwerpen waren o.a. gebruik, voorlichting, structuur, functionaliteit van de centrale, opleidingen en kwaliteitsverbetering. Eén van de winnaars was auteur dezes vanwege zijn rol bij de totstandkoming van een 1-1-2 centrale in Nederland die in staat is om locatie-informatie en oproepen van spraak- en gehoorgestoorden te verwerken, misbruik kan ondersteunen en een pilot e-call kan opstarten.

Dat er internationale belangstelling is voor de Nederlandse 1-1-2 structuur blijkt uit het feit dat Noorwegen en Frankrijk op korte termijn een bezoek brengen aan de centrale bij het KLPD. Vorig jaar zijn er bezoeken afgelegd door delegaties uit Macedonië, Portugal en Noorwegen.

Tjerk Terpstra,
afdeling Informatiebeleid, DG Veiligheid, ministerie van BZK



Rampen en hulpverlening als vergrootglas van de samenleving

Rampen staan volop in de belangstelling van de media en het publiek. Recentelijk hebben we dan ook een aantal grote, in het oog springende rampen meegemaakt, zoals de cycloon in Birma en de aardbeving in China. Al weer wat langer geleden hadden we de tsunami en orkaan Katrina. Veel nieuws richtte zich op het menselijke drama, de aard van het natuurgeweld en de soms heroïsche pogingen van de hulpverleners slachtoffers te redden. In een enkel geval zijn de media ook wel eens beticht van een zucht naar sensatie, of wat een criticus 'rampenporno-graphie' heeft genoemd. Gelukkig is er steeds meer sprake van serieuze journalistiek, waarbij op de achtergronden van de ramp wordt ingegaan en bredere verbanden worden gelegd. Op deze wijze is er aandacht geschonken aan de structurele kwetsbaarheid van bevolkingsgroepen voor rampen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, de rol van goed overheidsbestuur, de betekenis van *early warning* systemen en de fouten en beperkingen van de noodhulpverlening. In een recent artikel over de ramp in Birma werpt Ian Buruma de vraag op of het bestaan van Oosterse waarden misschien een rol speelt in het gebrek aan actie van Birma's buurlanden?¹ Buruma verwijst ook naar de bewering van Amartya Sen, dat in democratieën geen hongersnoden voorkomen vanwege de heersende informatievrijheid.

Dit alles brengt mij op de vraag of rampen en de daaraan gekoppelde hulpverlening niet kunnen worden beschouwd als een vergrootglas van de samenleving, waaronder de maatschappelijke feilen en zwakheden genadeloos worden blootgelegd. Dieper liggende oorzaken bepalen vaak de ernst van een ramp, of een ramp al dan niet had kunnen worden voorkomen, of dat althans een adequaat voorbereidings- en responsbeleid de schade had kunnen beperken. We moeten hierbij wel uitkijken niet in een eurocentrisch of westers superioriteitsgevoel te vervallen. De vaak als triomfen van westerse beschaving uitgeroepen waarden als democratie, eerbied voor mensenrechten en humanitaire principes zijn alle ontstaan, vaak na lange strijd, als een antwoord op de oorlogen en verschrikkingen die juist het oude continent kenmerkten. Bovendien kennen vrijwel alle samenlevingen in traditie



gewortelde lokale vormen van onderling hulpbetoon en manieren om rampen het hoofd te bieden, de zogenoemde '*coping mechanisms*'. Deze zijn opgebouwd door jarenlange ervaring die van generatie op generatie is doorgegeven en in de lokale cultuur is geïncorporeerd.

Met dit uitdrukkelijke voorbehoud wil ik echter niettemin betogen dat rampen inderdaad vaak werken als een vergrootglas waaronder maatschappelijke problemen plotseling duidelijk worden. Zo maakte Katrina de bevolking in de Verenigde Staten op plotselinge en dramatische wijze bewust van de verouderde infrastructuur in het land, de deplorabele staat van onderhoud, en misschien wel het meest verontrustende: het stelselmatig negeren van waarschuwingen van experts hierover door de verantwoordelijke autoriteiten. Ik wil vier terreinen noemen waarop de veronderstelde loepwerking door rampen zich manifesteert.

De sociaal-economische situatie

Rampen blijken zich bij uitstek voor te doen in arme ontwikkelingslanden. Volgens het *World Disasters Report 2005* bedroeg het aantal gerapporteerde rampen in de periode 1995-2004 gemiddeld bijna 600 per jaar.² Het gemiddelde aantal rampen per jaar lag in de periode 2000-2004 55% hoger dan in het tijdvak 1994-1999. De sterkste groei bleek op te treden in landen met een laag niveau van menselijke ontwikkeling, waar het aantal

¹ Ian Buruma, 'Bestaan er Oosterse waarden? Democratie zou geen geschikte staatsvorm zijn voor Azië.' *NRC Handelsblad*, 6 juni 2008, p. 7.

² *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2005) World Disasters Report 2005. Geneva: IFRC.*

rampen zich verdubbelde.

Bovendien viel vijfdesde van de jaarlijks gemiddeld ruim 90.000 dodelijke slachtoffers in Azië en Afrika. Het aantal getroffen en gewond, bezittingen of huisvesting verloor, zijn werk kwijtraakte of andere schade leed, kwam uit op gemiddeld ruim 253 miljoen mensen per jaar, waarvan 97% in Afrika en Azië. Dit aantal verdubbelde in de tweede helft van het tijdvak in de minst ontwikkelde landen. Het *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* van het *United Nations Development Programme* heeft in dit verband een *Disaster Risk Index* opgesteld, die duidelijk aantoonde dat zelfs bij een gelijke hoeveelheid rampen van een zelfde intensiteit, de aantallen slachtoffers in arme landen vele malen hoger liggen dan in rijke landen. Het rapport beveelt dan ook aan het risico op rampen te incorporeren in de normale regelgeving en in procedures ten aanzien van factoren die de kwetsbaarheid verhogen. *Disaster risk assessments* moeten dan ook een vast onderdeel worden van de normale ontwikkelingsplanning.³

Uit deze cijfers en citaten kan een sterk verband worden afgeleid tussen rampen en het niveau van ontwikkeling. Het causale verband is echter gecompliceerd. Er is bijvoorbeeld ook een zekere samenhang met klimatologische, geologische en hydrologische factoren. Globaal gesproken blijken het juist de armste landen te zijn, die in de gebieden liggen met de meeste overstromingen, orkanen en aardbevingen. Daarbij komt dat deze landen zich meestal niet de infrastructurele of institutionele investeringen kunnen veroorloven om rampen te voorkomen of te mitigeren. Ook zijn de bevolkingen in deze landen minder weerbaar, hebben ze weinig of geen reserves, en zijn hun levens en bezit onverzekerd. Dit alles maakt dat rampen niet alleen vaker de armste landen treffen, maar ook dat hun uitwerking relatief zwaarder is. Nog afgezien van het laagbare optreden van de Birmese autoriteiten, is Birma een voorbeeld van een kwetsbaar ontwikkelingsland. Het neemt plaats 132 in op de *Human Development Index 2007/2008* op een totaal van 177 landen.

De overheid

Een ramp leert ons ook vaak iets over de overheid. De laatste weken is vaak gewezen op het verschil in optreden tussen de autoriteiten in Birma en China. Waar de Birmese generaals hulp aan slachtoffers actief hebben belemmerd en getraineed, hebben de Chinese autoriteiten een opmerkelijke openheid en activiteit aan de dag gelegd.



Zij hebben de omvang van de ramp erkend en heetten buitenlandse hulp welkom. Zimbabwe is een actueel voorbeeld van abject overheidshandelen. Het bewind heeft tot nader orde alle hulporganisaties bevolen hun werkzaamheden te staken. Dit betekent dat ruim drie miljoen Zimbabwanen die voor medicijnen, voedsel en andere eerste levensbehoeften afhankelijk waren van buitenlandse hulporganisaties, met onmiddellijke ingang van deze hulp verstoken zullen blijven. In de aanloop naar de verkiezingen wil Mugabe kennelijk aan de ene kant de vrije hand hebben de bevolking en de oppositie te intimideren en te terroriseren, terwijl hij aan de andere kant zijn eigen partij voedsel en dergelijke wil laten uitdelen om goede sier te maken.⁴

Hoewel overheden wellicht geen rampen kunnen tegenhouden, is een goed preventief en responsbeleid van groot belang om het aantal slachtoffers zo laag mogelijk te houden en de wederopbouw zodanig aan te pakken dat hierdoor de structurele kwetsbaarheid voor rampen wordt verminderd. Ahrens en Rudolph beschrijven de wederzijdse afhankelijkheid tussen institutioneel falen en de vatbaarheid voor rampen, en stellen dat het afleggen van verantwoording, bevolkingsparticipatie, voorspelbaarheid en transparantie van het overheidsbestuur sleutelfactoren zijn bij het bevorderen van duurzame ontwikkeling en het verminderen van rampen.⁵ Het zal vanzelf spreken dat falende of zwakke staten hiervoor de capaciteit missen, terwijl een aantal andere landen opgescheept zit met regimes die hun verantwoordelijkheden en verplichtingen

³ UNDP/BCPR (2004) *Reducing Disaster Risk, A Challenge for Development*. New York: UNDP.

⁴ 'Met harde hand probeert Mugabe het tij te keren' en 'Lamleggen organisaties treft drie miljoen Zimbabwanen', *Volkscrant*, 7 juni 2008, p.5.

⁵ Ahrens, J. and P.M. Rudolph (2006) 'The importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management' *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 14, 4 (2006) 207-220.

ten opzichte van hun onderdanen bewust verzaken. Veel landen kampen bovendien met corruptie, patronage of nepotisme, waardoor de hulp in de verkeerde zakken belandt. In het geval van Birma is er een discussie ontstaan of de tegenwerking van het regime bij de hulpverlening geen misdaad tegen de menselijkheid vormt. Dit zou dan optreden door de internationale gemeenschap wettigen zonder toestemming van de overheid, omdat hier de zogenoemde 'responsibility to protect' van toepassing zou zijn. Hierbij kan de soevereiniteit van een overheid terzijde worden geschoven, als het de daaraan verbonden verplichtingen ten opzichte van de eigen bevolking niet waarmaakt. De discussie hierover is echter internationaal omstreden en zelfs in het vrij evidente geval van Birma bestond hierover geen internationale consensus. Het punt hierbij is verder, dat eerst alle andere 'vreedzame en diplomatieke' middelen moeten zijn uitgeput, alvorens dit middel kan worden gehanteerd.

Geweld en oorlog

Hulpverlening bij rampen wordt in ernstige mate gecompliceerd door oorlogssituaties, meestal in de vorm van intra-statelijke conflicten. Bij de tsunami ramp heeft dit de hulpverlening in zowel Sri Lanka als Aceh parten gespeeld. Waar in Aceh allerlei beperkingen opgelegd werden door het leger aan de hulpverlening, werd in Sri Lanka de hulp zelf onderdeel van de conflictdynamiek en een factor die het bestaande conflict eerder aanwakkerde dan verminderde. Aanvankelijk bestond de hoop dat deze gemeenschappelijke ramp tot onderlinge solidariteit zou leiden en de strijdende partijen bijeen zou brengen, maar de hulpverlening leidde juist tot strubbelingen en meer onenigheid. Hulpverlening bij natuurrampen of hongersnoden in een oorlogscontext moet rekenen met extra complicaties en een andere logica, waarbij het principe van de humanitaire hulp ondergeschikt is aan strategische en politieke overwegingen voortvloeiend uit de oorlog of het conflict zelf. Interventies worden daardoor lang niet altijd gebaseerd op de noden van de bevolking. De humanitaire imperatief trekt hier vaak aan het kortste eind.



Respect voor mensenrechten en vrijheden

Veel van bovengenoemde overwegingen hebben te maken met het respect voor mensenrechten en de aanwezige vrijheid voor onafhankelijke maatschappelijke actie en kritiek. Ik haalde eerder al het inzicht aan van Amartya Sen dat in democratieën geen hongersnoden voorkomen, omdat de media het falen van de overheid aanhangig maken en politici op hun daden worden afgerekend. Als overheden de mensenrechten zelf aan hun laars lappen of weinig om hun bevolking geven, zullen ze ook vaak weinig doen voor slachtoffers van rampen. Niettemin moet elke overheid rekening houden met haar legitimiteit. Ook als die niet door democratische verkiezingen tot stand komt, zijn er grenzen aan wat overheden zich kunnen permitteren. De ontoereikende reactie van dictator Somoza na de grote aardbeving die in 1972 een groot gedeelte van Managua verwoestte, heeft zeker bijgedragen aan zijn politieke einde enige jaren later. Vrijheid van vereniging en nieuwsgaring zijn van groot belang voor een goede rampenrespons. Het bestaan van een actief maatschappelijk middenveld met lokale hulporganisaties en een goed inzicht in de plaatselijke omstandigheden kan een verschil van leven en dood uitmaken in een nood-situatie. Waar overheden echter bestaan bij de gratie van onderdrukking en geen pottenkijkers dulden, kan een dergelijk maatschappelijk middenveld niet floreren. Hier ontbreekt het bredere institutionele kader voor een 'people-centred disaster approach', die zo wordt gepropageerd sinds de *International Decade for Natural Disaster Reduction* en de Yokohama en Kobe-conferenties over dit onderwerp. In dergelijke situaties zijn mensen vooral op zichzelf, hun burens of religieuze organisaties aangewezen, die vaak nog wel aanwezig zijn. In Birma en Zimbabwe hebben we echter gezien hoe tempels en hulpverleners bij een ramp of dreigende ramp aan banden worden gelegd.

Hoewel over al deze zaken nog veel meer kan worden gezegd, hoop ik duidelijk te hebben gemaakt aan de hand van de vier behandelde aspecten, dat rampen en de hulpverlening die erop volgt vaak inderdaad een spiegel zijn van de bestaande sociale, economische en politieke situatie. Rampen werken als een vergrootglas en reflecteren de zwakke plekken in de samenleving en het overheidsbestel. Het is niet alleen de kunst dit op te merken, maar vooral ook deze observaties te vertalen in een beter beleid, dat de onderliggende oorzaken aanpakt. Zoals altijd, zijn ook hier kennis, politieke wil en geld de ingrediënten voor een succesvolle marsroute naar een toekomst met minder verwoestende rampen.

Georg Frerks,

hoogleraar Rampenstudies Universiteit Wageningen en
hoogleraar Conflictpreventie en Conflictmanagement,
Universiteit Utrecht

USAR.NL

Mensenlevens redden in meest complexe situaties

USAR.NL staat voor het Nederlandse Urban Search and Rescue Team, een team dat inmiddels bij de Verenigde Naties als een van de weinige teams in de wereld staat aangemeld als heavy team en daarmee inzetbaar is op de meest zware en complexe hulpverleningsoperaties. De aardbevingen in Turkije en 1998 en 1999 en de vuurwerkramp in Enschede waren de eigenlijke aanleiding: Nederland startte een specialistisch bijstandsteam voor het zoeken het redden en in veiligheid brengen van mensen. Inzetbaar in Nederland, in Aruba, de Antillen en in het buitenland binnen een afstand van circa 5000 km.

USAR.NL helpt

Als er een ramp of ongeval is gebeurd waarbij mensen ingesloten of bedolven zijn, kan het specialistisch bijstandsteam USAR.NL worden ingezet. Zowel nationaal als internationaal. Onder de moeilijkste omstandigheden voeren USAR-medewerkers reddingsoperaties uit. Bijvoorbeeld na instortingen van gebouwen, aardbevingen (zoals bijvoorbeeld Pakistan oktober 2005, zie foto's) of -verschuivingen, ongevallen in tunnels, een orkaan e.d. USAR.NL rukt uit en werkt zonodig de klok rond. Na maximaal zeven dagen keert het reddingsteam weer huiswaarts. Succesvolle reddingen en tegenvallers staan in het geheugen gegrift.

De organisatie van USAR.NL

Het USAR-team heeft vier reddingsgroepen, een ondersteuningsgroep, een stafgroep en een commandogroep. De organisatie is multidisciplinair samengesteld en bestaat uit zoek- en reddingspersoneel, verpleegkundigen en artsen, speurhondengeleiders, bouwkundigen, ondersteunend personeel en leidinggevend. USAR.NL telt bij een inzet zo'n 60 medewerkers. Hiervoor kan geput worden uit een arsenaal van circa 150.

De teamleden van USAR.NL zijn in hun dagelijks werk verbonden aan:

- de Veiligheidsregio's Rotterdam-Rijmond, Haaglanden, Hollands-Midden en Zuid-Holland-Zuid (brandweer en ambulancediensten);
- het Korps Landelijke Politiediensten en in het verlengde daarvan een aantal regionale politiekorpsen;
- het ministerie van Defensie.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de instandhouding van het team en draagt de vaste kosten. Bij een

inzet in het buitenland zijn de kosten voor een inzet voor rekening van het ministerie van Buitenlandse Zaken & Ontwikkelingssamenwerking. De opbouw en werkwijze van USAR.NL is afgestemd binnen de Verenigde Naties. Binnen de VN is USAR.NL geaccrediteerd en staat zij te boek als een van de weinige heavy teams ter wereld. In de praktijk betekent dit dat USAR.NL inzetbaar is op de zwaarste en meest complexe reddingsoperaties.

Wanneer wordt USAR.NL ingezet?

In de eerste plaats moet de inzet zinvol zijn en een aanvulling bieden op de lokale hulpverleningsmogelijkheden. Dit wordt voor Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen beoordeeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Over de inzet in het buitenland beslist het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit vindt plaats in nauw overleg met het USAR-commando en het ministerie van BZK.

De algemene criteria zijn:

- er is sprake van een ernstige of omvangrijke calamiteit;





- er is een concrete hulpvraag;
- het betreft het zoeken en redden van mens en dier;
- het ramptype en de omvang passen bij 'urban search and rescue'.

Voor inzet in het buitenland gelden aanvullende criteria:

- de reistijd is aanvaardbaar (binnen een straal van + 5.000 kilometer);
- er zijn fondsen beschikbaar;
- de persoonlijke veiligheid van de teamleden is gewaarborgd;
- de aard van de bilaterale contacten maakt hulp mogelijk of gewenst. Er zijn geen procedurele of politieke belemmeringen.

In het binnenland kan USAR.NL worden ingeschakeld door een bijstandsaanvraag in te dienen bij het Nationaal Crisis Centrum (NCC) via de commissaris van de Koningin. Vervolgens opereert USAR.NL onder gezag van het plaatselijke opperbevel. Omdat USAR.NL modulair is opgebouwd, kan ook een beroep worden gedaan op onderdelen van haar organisatie. Te denken valt aan de inzet van alleen de reddingshonden, enkele reddingsgroepen of juist de commando- en stafgroep.

Expertise en specialistisch materieel

USAR.NL is zodanig toegerust dat het beroep op de lokale hulpbronnen rond de plaats van de ramp beperkt blijft. Het team is voor een periode van 10 dagen self-supporting. Als USAR.NL per vliegtuig arriveert, zijn alleen aanvullende transportmiddelen en de eventuele inzet van derden (bijvoorbeeld tolken) noodzakelijk. De ambassade van Nederland in het getroffen land vervult hierbij een belangrijke rol.

Bij binnenlandse inzet kan binnen enkele uren na alarmering geprofiteerd worden van de volle inzet van alle expertises en reddingsmiddelen van USAR.NL. Denk daarbij aan zware ketting- en ringzagen voor gewapend beton (tot 380 mm), camera's op telescooparmen en hydraulisch stut- en stempelmateriaal. De specialisten zijn getraind in en hebben ervaring met het werken in instortingen, puishopen en instabiele gebouwen. Waar reguliere hulpverleners tegen de grenzen van hun ervaring en materiaal aanlopen, biedt USAR.NL uitkomst.

Het verloop van een willekeurige internationale operatie

Door bijvoorbeeld een aardverschuiving zijn meerdere dorpen bedolven onder zand en puin. Het aantal vermisten is hoog. De autoriteiten vragen om internationale bijstand. Nederland wil hulp bieden en USAR.NL wordt gealarmeerd. Het team spoedt zich naar het vliegveld en krijgt daar de briefing. Ondertussen wordt de bepakking ingeladen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken & Ontwikkelings-samenwerking en de ambassade in het getroffen land treffen de nodige voorbereidingen om het team waar mogelijk verder te ondersteunen.

Uiterlijk vierentwintig uur na de alarmering is USAR.NL in het rampgebied, vaak in een onoverzichtelijke situatie. Er is onvoldoende coördinatie en veel overlevenden zijn zelf op zoek naar familieleden. In het toegewezen gebied gaat het USAR-team aan de slag met speurhonden en het eigen specialistisch materieel. De reddingsgroepen wisselen elkaar af. Aan gewonden wordt eerste medische hulp verleend. Helaas worden er ook doden gevonden. Ze worden geborgen met oog voor lokale en religieuze gebruiken en latere identificatie. De commando- en stafgroep stemt af met de plaatselijke autoriteiten, de Nederlandse ambassade en het coördinatieteam van de Verenigde Naties. Als USAR.NL als eerste team ter plaatse is, wordt zelf een internationaal coördinatiepunt ingericht. Er is voortdurend contact met het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum in Nederland. De ondersteuningsgroep zorgt voor de opbouw en inrichting van het basiskamp, het materieel en 'de inwendige mens'.

Na een dag of vijf nemen de overlevingskansen van de slachtoffers sterk af. De kans dat er nog overlevenden worden gevonden wordt steeds kleiner. Terwijl nog bijstand wordt verleend, zorgen andere teamleden voor de afronding van de operatie en de overdracht van werkzaamheden aan de lokale en nationale autoriteiten. In sommige gevallen wordt ook een deel van het materieel overgedragen. Het team keert naar de thuisbasis terug. Bij aankomst vindt de eerste debriefing plaats. Vanaf dat moment kunnen de USAR-teamleden terugkeren naar Nederland en kan aansluitend worden gestart met activiteiten op het gebied van de nazorg, verslaglegging en evaluatie.

Huub van der Weide,

plv. landelijk commandant USAR.NL

Voor meer informatie: www.usar.nl



USAR.NL
URBAN SEARCH AND RESCUE TEAM

Het kan en moet veel beter

Grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises tussen Nederland en België

Aangezien veiligheidsvraagstukken zich van landsgrenzen niets aantrekken, is grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises nodig: het kan en moet veel beter.

Dit vraagt niet alleen om een praktische aanpak. Er zijn op dit terrein tal van goed bedoelde initiatieven, van enige coördinatie is echter geen sprake. Er is behoefte aan eensluidende collectieve afspraken voor de gehele landsgrens. Rijksbeleid en rijksregelgeving die de grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijken, moeten worden aangepast.

Aanleiding

Begin 2006 bracht een delegatie van het Benelux-parlement een bezoek aan Weert. Hierbij waren de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken van Nederland en België, Johan Remkes en Patrick Dewael, aanwezig. Eén van de gespreksthemas was de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampen en crises. Als burgemeester van Weert, grensgemeente met België, heb ik tijdens dat overleg duidelijk gemaakt dat er op het gebied van de rampenbestrijding weliswaar vormen van samenwerking tussen Nederlands en Belgisch Limburg zijn, maar dat van een adequate en grootschalige samenwerking op dit terrein in onze grensregio nog geen sprake is. Mijn pleidooi, dat de samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen de diverse overheidsorganisaties van Nederland en België anders kan en moet, werd onderschreven.

De parlementariërs binnen Benelux-verband hebben toegezegd om verdergaande samenwerking binnen hun eigen nationale parlement te bepleiten. Daarop heb ik toegezegd het initiatief te nemen voor een pilot in onze grensregio.

Dit heeft vervolgens geleid tot de bestuurlijke conferentie "Grensoverschrijdende samenwerking rampenbestrijding en crisisbeheersing Nederland-België" die op 12 maart 2007 in Weert plaatsvond. Hieraan namen burgemeesters, politiechefs, brandweercommandanten en regionaal geneeskundig functionarissen uit de Nederlandse regio's Midden-Limburg en Zuidoost-Brabant en de Belgische regio Noord-Limburg deel. Ook beleidsambtenaren veiligheid van de beide Limburgse provincies en vertegenwoordigers van Noord-Brabant waren hierbij aanwezig.

Aanpak commissie Niederer

Tijdens deze conferentie is afgesproken om onder mijn voorzitterschap een commissie te formeren die voorstellen doet voor een praktische regeling tussen de beide regio's.

Deze commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van gemeenten, brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening in de beide landen.

De commissie heeft een drietal concrete onderwerpen afgerond, waaronder het opstellen van een protocol-overeenkomst inzake wederzijdse alarmering en informatievoorziening tussen de gemeenten aan beide kanten van de landsgrens. Op 21 februari jl. is deze overeenkomst in het bijzijn van de Commissarissen van de Koningin in de Nederlandse provincies Limburg en Noord-Brabant en de Gouverneur van de Belgische provincie Limburg ondertekend.

Een ander actiepoint is de koppeling tussen Veiligheids-Net, het informatiesysteem veiligheid in de Nederlandse provincie Limburg, en LIVE, het informatiesysteem in de Belgische provincie Limburg. Hierdoor hebben alle grensgemeenten toegang tot elkaars bereikbaarheidsgegevens en kan men elkaar omtrent incident-, ramp- en crisis-situaties snel en adequaat informeren.

Om de onderlinge communicatie te vergemakkelijken is een grensoverschrijdende contactkaart opgesteld met daarin de GSM-nummers van de burgemeesters, de politiechefs, de regionaal commandanten brandweer en de regionaal functionarissen GHOR in de beide regio's zodat zij snel met elkaar kunnen communiceren.

Een drietal activiteiten wordt nog voorbereid. Zo zijn we bezig met het opzetten van één integrale digitale risicokaart met daarop de risico-objecten in Nederlands- en Belgisch Limburg en de daarbij behorende kaarten en risico-gegevens. Verder onderzoeken we de haalbaarheid om ook de bevolking aan de andere kant van de landsgrens door middel van een directe inschakeling van sirenes in geval van een calamiteit te alarmeren. Dit om geen tijd te hoeven verliezen.

Omdat oefenen van eminent belang is, bereiden we voor

begin 2009 een grote interdisciplinaire grensoverschrijdende oefening voor. Daarnaast werken we aan een programma dat voorziet in het op gezette tijden houden van dergelijke oefeningen.

Samenwerking langs de gehele landsgrens

Om te bevorderen dat de opgedane ervaringen in onze grensregio ten goede komen aan alle andere grensregio's met België dient er afgestemd te worden met andere vergelijkbare initiatieven langs de grens tussen Nederland en België.

Om dat te bepleiten ben ik begin dit jaar door het Benelux-parlement uitgenodigd voor een hoorzitting. Daar heb ik toen ondersteuning gevraagd voor het oplossen van knelpunten op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing die dringend om een oplossing vragen. Een groot knelpunt is de communicatie. Bij de rampenbestrijding van levensbelang!

Ik denk daarbij o.a. aan het tot stand brengen van een koppeling tussen de communicatiesystemen C2000 in Nederland en Astrid in België, waarmee natuurlijk financiële middelen zijn gemoeid. Een ander aspect is het ontbreken van eenheid van bevel bij grensoverschrijdende rampen en crises. Daardoor is er onduidelijkheid over

verantwoordelijkheid en leiderschap bij de gezamenlijke hulpverlening. Daarnaast is er behoefte aan één computersysteem waarbij alle hulpverleners al op afstand een beeld kunnen krijgen van wat er op de rampplek gaande is.

De Commissie Justitie en Openbare Orde van het Benelux-parlement is met de Commissie Niederer van oordeel, dat voor de knelpunten spoedig oplossingen moeten worden gezocht. Om een compleet beeld te krijgen van die knelpunten in de gehele grensstreek van Nederland en België, organiseert de Benelux-parlement dit jaar een conferentie met ervaringsdeskundigen vanuit de beide landen. De uitkomsten worden, samen met onze inbreng, meegenomen in het doen van aanbevelingen in de richting de verantwoordelijke ministers van Nederland en België. Waarschijnlijk geschiedt dat in de vorm van een resolutie van het Benelux-parlement.

mr. J.M.L. Niederer,

burgemeester Weert en voorzitter commissie ter verbetering grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises tussen Nederland en België vanuit de grensregio Midden-Limburg, Zuidoost-Brabant en Belgisch Limburg



Ondertekening protocolovereenkomst 21 februari 2008

Duits-Nederlandse samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing

In een van mijn eerste weken als regionaal commandant word ik uitgenodigd voor een bijeenkomst met enkele brandweercommandanten van de aangrenzende Duitse regio's. En de reden is simpel: "of ik de relatie met de Duitse collega's wil blijven stimuleren?". Het belang van een goede persoonlijke relatie kan op geen betere manier onderstreept worden; je moet zorgen dat je de collega's aan de andere kant van de grens kent. Met de Duitse collega's is dat redelijk vanzelf gegaan. Na de overstromingen van de Maas in '93 en '95 zijn er warme contacten ontstaan die tot nu doorlopen. We hebben vrijwel maandelijks overleg en jaarlijks zijn er sociale bijeenkomsten. Als er iets belangrijks te doen is, nodigen we elkaar altijd uit.

Voor de samenwerking met Duitsland kwam ik in een redelijk gespreid bedje: het Euregiobestuur had opdracht gegeven om een Euregionaal Rampenplan te maken en er was al een INTEREG-subsidie verworven om dit met externe ondersteuning mogelijk te maken. Dat rampenplan is dan ook in 2002 afgerond en de basis geworden voor alle verdere actie. Eén van de eerste dingen die we gedaan hebben is het formeel regelen van "de korte weg" zoals we het genoemd hebben. De bestuurders aan beide zijden van de grens hebben namelijk in 2004 een burenhulpvereenkomst ondertekend waarbij zij de bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen om elkaar wederzijds te helpen zonder hiervoor eerst de lange ambtelijke weg te volgen via Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Ausenministerium, Innenministerium. Deze "bureaucratie" wordt achteraf wel rechtgetrokken.

Het project HERMAN

Bij de uitwerking is een lange lijst met wensen opgesteld van allerlei nog te regelen zaken, zoals opleidingen, oefeningen, uitwisseling van gegevens, communicatieafspraken, procedures, et cetera. In 2007 is het gelukt om ook hiervoor een INTEREG-subsidie te krijgen hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot het project HERMAN (Hilfeleistung Euregio Rein-MAas Nord of in Nederlands Hulpverlening Euregio Rijn-MAas Noord).

Kern van dit project was de oefening *Daylight* in december 2007. Bewust is ervoor gekozen om halverwege het project een grote oefening te plannen om de lessen te kunnen meenemen bij de verdere uitwerking. HERMAN bestaat uit de volgende 6 deelprojecten:

1 Euregionale risicokaart

In de provincie Limburg bestaat sedert enig jaren een via internet te raadplegen digitale risicokaart. De kaart bevat informatie over verschillende ramptypen en risicovolle

situaties, zoals bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, overstromingsgevaar, transport gevaarlijke stoffen etc. In het kader van het project EMRIC van de Euregio Maas-Rijn wordt een grensoverschrijdende versie van de digitale risicokaart ontwikkeld. De techniek wordt ook aan de Euregio Rijn-Maas-Noord ter beschikking worden gesteld. Doelstelling is om de bovengenoemde risico's grensoverschrijdend in beeld te brengen door Duitse data toe te voegen aan de Limburgse risicokaart.

2 Opleiding grensregio

Nederlandse leidinggevendenden van de hulpverleningsdiensten in Noord- en Midden-Limburg hebben in de afgelopen jaren samen met Duitse collega's cursussen en inleidingen gevolgd aan de Duitse Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz, waarin zij bekend gemaakt werden met de Duitse organisatie voor rampen- en crisisbeheersing. Naar aanleiding daarvan heeft de Regio Noord- en Midden-Limburg het initiatief genomen om een vergelijkbare opleiding voor Duitse collega's van



de grond te krijgen. Daartoe is het NIFV bereid gevonden om met financiële steun van het ministerie van BZK een Opleiding Crisisbeheersing en Rampenbestrijding (OCR) voor Duitse leidinggevendenden te ontwikkelen. Deze opleiding is gericht op alle Nederlands-Duitse grensregio's. Dit project vormt een pilot, waarin de regio's Twente en Noord- en Midden-Limburg deelnemen.

3 Opleidingsprogramma politie

Naar verwachting wordt nog dit jaar het "Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden" geratificeerd. Het verdrag heeft niet alleen betrekking op de strafrechtelijke politietaken, maar ook op het politieoptreden in het kader van de hulpverlening bij ongevallen en rampen (art. 21-22). De toepassing van het verdrag vereist dat de grensoverschrijdende ambtenaren op de hoogte zijn van de regels van en de werkwijzen in de gaststaat. Er wordt een tweedaagse opleiding aangeboden aan politieambtenaren die werkzaam zijn in de nabij de Duits-Nederlandse grens gelegen basiseenheden (circa 400 politiemedewerkers).

4 Veiligheidsnet

Veiligheidsnet is een internetplatform voor de rampenbestrijding. Via dit webportal worden alle noodzakelijke gegevens ontsloten voor de hulpverleningsdiensten en de betrokken overheden (gemeenten en provincie). Omdat Veiligheidsnet gebruik maakt van internettechnologie is de informatie altijd en overal toegankelijk. Bovendien is de informatie voor alle gebruikers gelijk en daarmee voorziet het net in de zo noodzakelijke eenheid van informatievoorziening. Veiligheidsnet is ontwikkeld in de provincie Limburg en momenteel in gebruik in de regio's Zuid-Limburg en Noord- en Midden-Limburg, de provincie Gelderland en als pilot in de provincie Brabant. Het doel is om dit systeem ook te ontsluiten voor de Duitse partners en in te richten voor gezamenlijk gebruik.

5 Ambulancebijstand en gewondenspreiding

De bestrijding van geneeskundig grootschalige calamiteiten is een relatief dynamische taak waarbij zo snel mogelijk wordt opgeschaald. Hiervoor is het nodig om grensoverschrijdend samen te werken en inzicht te hebben in beschikbare capaciteit voor zowel de ambulancehulpverlening als de gewondenspreiding. Op dit moment heeft onze Euregio geen Euregionale ambulancebijstandsplannen en gewondenspreidingsplannen. In de aangrenzende Euregio Maas-Rijn zijn hiervoor al wel initiatieven ontwikkeld onder de naam EUMED. Deze worden nu ook voor de Euregio Rijn-Maas-Noord vertaald en vervolgens geïmplementeerd. Het grote voordeel hiervan is dat er uniforme werkwijzen ontstaan in aangrenzende regio's.



De oefening *Daylight* blijkt een groot succes. Niet in de laatste plaats omdat er 800 hulpverleners en 200 LOTUS-patiënten meedoen. LOTUS-patiënten die aansluitend massaal naar de regionale ziekenhuizen zijn vervoerd om ook die opvangplannen te testen. *Daylight* maakt duidelijk wat er nog gedaan moet worden. Aan de bereidheid om elkaar te helpen schort het absoluut niet, maar op vele andere punten is nog winst te boeken. Goed zichtbaar zijn de verschillen in optreden tussen Duitse en Nederlandse hulpverleners. Nederlandse brandweerlieden die samen met Duitse verpleegkundigen een slachtoffer uit een wrak bevrijden blijkt een prima manier om elkaars werkwijze te leren kennen.

Maar de lessen gaan verder. Zo blijft communicatie lastig. Nederland heeft C2000 als communicatienetwerk maar dit sluit niet aan op het Duitse systeem. Natuurlijk waren we hierop voorbereid en hadden we extra portofoons ter beschikking voor onze Duitse collega's maar die moeten dan vervolgens wel met zo'n ding overweg kunnen.

Maar de belangrijkste les is van een andere orde. Het gevoel dat wij niet de eersten zijn die tegen deze problemen aanlopen. Natuurlijk, het geeft een uitermate warm gevoel als je ziet hoeveel betrokkenheid, enthousiasme en vakkundigheid er over en weer is. En op heel veel plaatsen word gesleuteld aan het verbeteren van de veiligheid. Maar met alle respect: het blijft te kleinschalig! Iedere grensregio is natuurlijk trots op hetgeen er in de afgelopen jaren is bereikt. Maar als er één gebied is waar het wiel keer op keer opnieuw wordt uitgevonden dan is dat wel het grensgebied. Rampen houden zich niet aan grenzen. En het is triest om te zien wat er allemaal mogelijk is ná een ramp. Het zou de Europese politici wat waard moeten zijn om dit soort zaken op te pakken vóór een ramp. Nederland mag daar wat mij betreft best wel het voortouw in nemen.

Sjoerd van der Schuit,
regionaal commandant brandweer Limburg-Zuid

Nederland beschikt over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en twee miljoen Nederlandse inwoners wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken, onderwijs en zorg, geconfronteerd met barrières die worden opgeworpen door cultuurverschillen en door verschillen in nationale wet- en regelgeving. Het Europa zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal is nog vaak een papieren realiteit. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen. Ook door samenwerking op veiligheidsgebied. Op 12 mei heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur het advies *Besturen over grenzen* aangeboden aan minister Ter Horst van BZK. Een belangrijk punt in dit rapport is de zogenaamde grenslandtoets. Dit houdt in dat alle beleidsmaatregelen die het rijk neemt getoetst worden aan de gevolgen voor de grensgebieden.

Actieprogramma grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Inventarisatie knelpunten en kansen

De specifieke knelpunten en kansen in de grensgebieden hebben geleid tot vele vormen van informele en formele vormen van samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Het gegeven dat de nationale overheden hun grensgebieden – als perifere gebieden – lange tijd betrekkelijk weinig aandacht en steun hebben gegeven heeft er aan bijgedragen dat decentrale overheden in grensgebieden samenwerking met elkaar zochten, ook over de landsgrens. Hierdoor zijn er veel initiatieven genomen en ontstaan. Er gebeurt veel op het terrein van GROS. Maar het gaat daarbij veelal om activiteiten en projecten die los van elkaar staan en die niet of nauwelijks verbonden zijn met het reguliere beleid of met de strategische en langetermijnvisies van de betrokken bestuurslagen. Er blijkt aan beide kanten van de grens behoefte te bestaan aan een meer gestructureerde aanpak van knelpunten en kansen.

Het doel van het brede actieprogramma is om grensoverschrijdende knelpunten voor burgers op te lossen. Hierbij gaat het vooral om knelpunten die door het rijk aangepakt kunnen worden zoals wet- en regelgeving. De eerste stap was een conferentie op 24 januari. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken hebben vier grenslandregio's (Noord-Oost, Oost, Euregio Maas-Rijn en Zuid West) aangegeven waar de op te lossen knelpunten liggen en waar de kansen in hun regio benut kunnen worden. Elke regio heeft een

top 3 bij BZK ingediend en kon daarnaast een prioriteit op het terrein van veiligheid en bestuur toevoegen. De algemene knelpunten liggen op het gebied van grensoverschrijdende zorg, onderwijs, openbaar vervoer, arbeidsmarkt, infrastructuur, ruimtelijke ordening en waterkwaliteit en -beheer. BZK heeft deze punten met de betrokken ministeries besproken. Op 24 juni a.s. vindt bestuurlijk overleg tussen minister, commissarissen van de Koningin of gedeputeerden, voorzitters van de Euregio's, voorzitters van de veiligheidsregio's en andere ministeries plaats.

De knelpunten die op bestuurlijk terrein zijn aangedragen betreffen:

- het versterken van de euregionale samenwerking in de Euregio Maas-Rijn door inzet van de Europese Groepering Territoriale Samenwerking (EGTS);
- verschillen in bevoegdheden bemoeilijkt bestuurlijke samenwerking tussen decentrale overheden: grensoverschrijdende bestuurlijke planafstemming.
- de enclave problematiek van de beide Baarles op het gebied van milieuregimes, dierziektes, verkeersregels: ruimte creëren om te kiezen voor regelgeving van het 'buurland'. Misschien door middel van een proefregio.

Knelpunten op het veiligheidsterrein

Ook op het terrein van veiligheid zijn de nodige knelpunten en kansen naar voren gebracht:

Politiesamenwerking:

- het oprichten van een euregionale recherche die beschikt over een gemeenschappelijke grensoverschrijdende opsporings- en vervolgingsautoriteit, door middel van Eurocrime;
- het maken van afspraken over een gemeenschappelijke, bestuurlijke aanpak.

Rampenbestrijding/crisisbeheersing:

- het doortrekken van Nederlandse crisisplannen voor rampenbestrijding/crisisbeheersing over de grenzen door de nieuw ingevoerde veiligheidsregio's;
- het ervoor zorgdragen dat de Nederlandse digitale communicatiemiddelen van politie, brandweer en ambulancediensten ook met de analoge systemen uit de buurlanden kunnen communiceren;
- door de nieuwe veiligheidsregio's veranderen de Nederlandse bestuurlijke verantwoordelijkheden ook voor onze buurlanden. Wie moet met wie spreken in geval van nood?
- verschillen in aanpak en maatregelen op het terrein van bestrijden van dierziekten zoals mond- en klauwzeer en pandemieën zoals vogelgriep in de grensgebieden;
- bovenstaande zaken spelen extra in Baarle-Nassau en Baarle-Hertog vanwege enclaveproblematiek.
- het ontbreken van grensoverschrijdend multidisciplinair oefenen en opleiden voor politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening.

Geneeskundige hulpverlening:

- er worden verschillende competentie-eisen gesteld aan ambulance personeel, zowel in reguliere als in noodsituaties;
- het ontbreekt aan een grensoverschrijdend ondersteunend systeem voor meldkamers voor optimale inzet van ambulances.

Aanpak van knelpunten en kansen

In het bestuurlijk overleg van 24 juni moeten er afspraken worden gemaakt over hoe de problemen worden aangepakt, wie wat gaat doen en binnen welke termijn. BZK is op de dossiers al actief aan het vinden en werken aan oplossingen. Zo wordt er onder meer gewerkt aan de integratie van de brandweerkorpsen van de beide Baarles, zodat de rampenbestrijding voor zowel de Nederlandse als de Belgische burgers in dit gebied gegarandeerd kan worden.

In het voorstel van Wet op de veiligheidsregio's is vastgelegd dat er door de nieuwe veiligheidsregio's grensoverschrijdende crisisplannen gemaakt moeten worden. Ook wordt in deze Wet de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio geregeld. Er worden door BZK verschillende pilots geïnitieerd onder meer op het gebied van het koppelen van de digitale en analoge communicatiesystemen van de hulpverleningsdiensten. Ook zijn er pilots op het gebied van gezamenlijke rampenbestrijdingsopleidingen. Daarnaast wordt er gewerkt aan de realisatie van een grootschalig multidisciplinair oefencentrum in Weeze (Duitsland), waar grensoverschrijdend geoefend kan worden.

Voor het adequaat oplossen van een aantal knelpunten is ook medewerking van de buurlanden nodig. Immers, hoe succesvoller GROS zal zijn, hoe meer aandacht er op een positieve manier naar zal uitgaan, hoe meer wij samen met onze buurlanden kunnen bereiken. Hoe meer bestuurlijke en politieke wil dan zal groeien voor GROS. Dit betekent dat onze partners in de buurlanden al in een vroegtijdig stadium zijn betrokken en dat we de knelpunten en kansen in een apart bestuurlijk overleg met onze buurlanden in het einde van dit jaar zullen gaan bespreken. Deze aanpak kan ook dienen als 'laboratorium' voor Europese samenwerking. Grensprojecten verleggen de horizon door grensoverschrijdende samenwerking en worden in de praktijk uitgevoerd. De opgedane institutionele en operationele kennis kan belangrijke input leveren voor huidige en toekomstige samenwerkingsprojecten op nationaal, bilateraal en Europees niveau.

*dr. Gerrit Haverkamp,
afdeling Internationale Samenwerking, directoraat-generaal
Veiligheid, ministerie van BZK*



Staatssecretaris Timmermans en minister Ter Horst bij startconferentie GROS

Crisisbeheersing: een internationale vergelijking

Rijkstrainees BZK onderzoeken crisisorganisatie in Bulgarije

Bulgarije. Het lijkt niet de meest voor de hand liggende optie voor een studiereis van jonge rijksambtenaren. Maar voor een onderzoek naar de organisatie van crisisbeheersing is Bulgarije als tegenpool van Nederland juist interessant. Het land is de afgelopen jaren meermalen geconfronteerd met grootschalige crises, waaronder zware overstromingen in 2005 en 2006 en verwoestende bosbranden in 2007. En het feit dat er naar aanleiding van verschillende recente crises een ministerie voor Staatsbeleid voor Rampen en Ongevallen is opgericht, maakt het doel van de reis duidelijk: wat kan Nederland opsteken van de Bulgaarse *lessons learned*?

Een groep van zeventien rijkstrainees van het ministerie van BZK is, in opdracht van de waarnemend SG en het Programma Bescherming Vitale Infrastructuur, naar Sofia gegaan om ter plekke met vertegenwoordigers van de crisisorganisatie te spreken. Hierbij werd aandacht besteed aan vijf deelonderwerpen: samenwerking hulpverleningsdiensten, positie openbaar bestuur, internationale samenwerking, burgerparticipatie en samenwerking overheid met bedrijven.

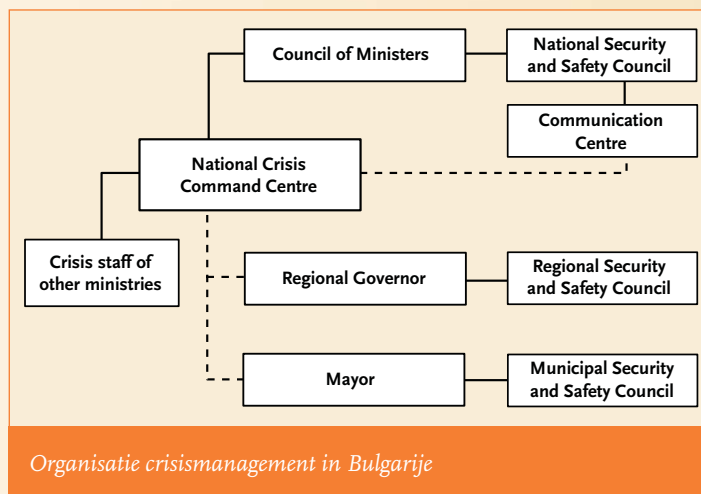
Openbaar bestuur

Het grootste verschil tussen het crisismanagement in Bulgarije en in Nederland is de centralisatie van de crisiscoördinatie. De positie van de burgemeester staat in Bulgarije centraal, met meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden dan in het Nederlandse systeem. De burgemeester is bijvoorbeeld zelfs bevoegd om nationale diensten aan te sturen ten tijde van crises. Door deze decentrale aanpak is de continuïteit van de vitale sector Openbaar Bestuur gedurende een crisis grotendeels gewaarborgd, omdat door ondersteuning vanuit regionaal of nationaal niveau het functioneren van deze sector niet wordt bedreigd. Uitgangspunt van beleid is dat (dreigende) uitval van een vitale sector direct leidt tot opschaling. Daarnaast wordt er in Bulgarije een scheiding gehanteerd tussen voorbereiding op en management tijdens de crisis. Het *Ministry for State Policy for Disasters and Accidents* (MSPDA) is verantwoordelijk voor de preparatie en ontwikkelt behoeftstellingen voor verschillende crisistypen. Dit ministerie heeft een beperkte rol in de daadwerkelijke crisisbeheersing. De *Civil Protection Service* is de enige hulpdienst die vanuit het MSPDA wordt aangestuurd. De

overgrote verantwoordelijkheid ligt in de functionele keten van het type crisis en bij de hulpdiensten. De ervaringen in Bulgarije laten zien dat dit systeem met gescheiden verantwoordelijkheden ook voor Nederland interessant kan zijn.

Internationale samenwerking

Ten tijde van de grootschalige crises van 2005, 2006 en 2007 bleek het reactievermogen ontoereikend om de crises adequaat het hoofd te bieden. Daarom deed Bulgarije een beroep op de internationale bijstandsmechanismen van de EU en de NAVO. Bij grootschalige, grensoverschrijdende incidenten blijkt er sprake te zijn van een capaciteitstekort in de internationale bijstandsmogelijkheden. De acute vraag is groter dan het aanbod, waardoor er keuzes moeten worden gemaakt in de toekenning. Bij deze keuzes bleek



de mate van vertrouwen tussen lidstaten van groot belang te zijn; het relatief onbekende Bulgarije had daarom meer moeite om steun te krijgen dan het gelijktijdig getroffen Griekenland. De media en het beeld dat zij schetsen van de situatie is ook een belangrijke factor in de keuze van steuntoekenning. Daarom is het noodzakelijk om voldoende awareness te creëren in de (internationale) media om aan te tonen dat bijstand daadwerkelijk noodzakelijk is.



Hulpverleningsdiensten

Tijdens en na een crisis is het cruciaal dat de diverse hulpverleningsinstanties op een structurele manier met elkaar samenwerken. In Bulgarije zijn de taken en de verantwoordelijkheden van die instanties duidelijk omschreven en vastgelegd in wetten. Hierdoor is het risico dat de vele betrokken personen en instanties elkaar voor de voeten lopen tijdens een crisis geminimaliseerd. In de uitvoering werd echter duidelijk dat de controle over de samenwerking tijdens een crisis vooral bij Politie en Brandweer ligt. Deze twee organisaties vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het relatief nieuwe *Ministry for State Policy for Disasters and Accidents* heeft formeel een rol in de daadwerkelijke crisisbeheersing via de *Civil Protection Agency*, die echter in de praktijk minder slagvaardig blijkt te zijn dan in theorie.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is naar aanleiding van de overstromingen in 2005 en 2006 een steeds belangrijker thema geworden in Bulgarije. Uit ons beperkte veldonderzoek blijkt dat in de repressieve fase vooral jongere mannen actief zijn. Als groot voordeel wordt vaak genoemd dat participatie van burgers bij rampen en crises extra capaciteit oplevert. De burgemeester (evenals de gouverneur en de premier) heeft de bevoegdheid om ten tijde van een crisis burgers te mobiliseren. Op dit moment is Bulgarije met een nieuw experiment bezig: de werving van betaalde vrijwilligers, die op kosten van de gemeente getraind worden.

Het Bulgaarse Rode Kruis probeert, in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, kennis over crisisbeheersing te verspreiden onder de bevolking. Zo worden kinderen al op jonge leeftijd op school voorgelicht over maatregelen die men zelf kan treffen, de zogenaamde *awareness campaigns* en krijgen ze cursussen in zelfredzaamheid. Bij een (dreigende) crisis wordt via mediakanalen informatie verspreid over wat burgers wel en niet zelf kunnen en moeten doen.

Ervaringen met de Roma tijdens de overstromingen in 2005 en 2006 wijzen erop dat het zeer nuttig kan blijken om meer onderzoek te verrichten naar verschillen in risicoperceptie onder de diverse bevolkingsgroepen. Ook in Nederland, dat een steeds groter aandeel inwoners met een andere culturele achtergrond kent, bestaan mogelijk verschillen in de manier waarop verscheidene bevolkingsgroepen omgaan met (het voorkomen van) crises en het begrip zelfredzaamheid.

Private sector

Een groot deel van de vitale infrastructuur in Nederland ligt in geprivatiseerde sectoren en daarmee buiten de directe invloedssfeer van de overheid. Toch heeft de overheid een sturingsbehoefte vanuit haar verantwoordelijkheid voor veiligheid. Het is daarom voor de overheid van cruciaal belang om samen te werken met beheerders van vitale infrastructuur. Nederland heeft haar vitale infrastructuur in kaart gebracht. Het project continuïteit bij crisis van het Programma Vitale Infrastructuur heeft tot doel een minimumniveau van producten en diensten af te spreken, dat deze sectoren leveren bij een (dreigende) grootschalige verstoring of uitval.

Bulgarije is nog niet zo ver als Nederland. Op dit moment wordt de vitale infrastructuur in kaart gebracht. Dit wordt op nationaal niveau gecoördineerd en uitgevoerd. Veel ministeries hebben hierin een rol. Lokale overheden hebben een eigen beeld van de vitale infrastructuur. De samenwerking met bedrijven staat nog in de kinderschoenen door de recente overgang naar een markteconomie. Omdat beide markten zo van elkaar verschillen, zijn aanbevelingen voor Nederland lastig te formuleren. Voor Bulgarije zijn er wel interessante voorbeelden in Nederland te vinden, aangezien hun markt steeds meer op de geprivatiseerde markt in Nederland zal gaan lijken.

Marloes van der Goot en Nina Matt,
rijkstrainees directie Crisisbeheersing, directoraat-generaal Veiligheid, ministerie van BZK

Het boekje met de uitgebreide onderzoeksresultaten is op te vragen via Wilma.Eckhardt@minbzk.nl (070- 426 8726).

Dreigingen Nederlandse samenleving op een rij

De uitbraak van een griep пандemie vormt een van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid. Het uitbreken van een пандemie is waarschijnlijk en de gevolgen zullen enorm zijn. Ook een oliecrisis is een grote dreiging voor de Nederlandse samenleving. De waarschijnlijkheid daarvan wordt beoordeeld als mogelijk en de gevolgen zijn zeer ernstig. Een grote overstroming vanuit zee is zeer onwaarschijnlijk door de bescherming door duinen, dijken en andere waterkeringen. Maar als zo'n echt grote overstroming zich zou voordoen, zijn de gevolgen 'catastrofaal'.

Dit zijn enkele uitkomsten van de nationale risico-beoordeling die minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 30 mei namens het kabinet aan de Tweede Kamer heeft gezonden. In de begeleidende voortgangsbrief nationale veiligheid geeft het kabinet aan hoe het de voorbereiding op dergelijke dreigingen wil verbeteren.

Nationale veiligheid

Met de strategie nationale veiligheid van mei 2007 heeft het kabinet een werkwijze geïntroduceerd waarmee dreigingen integraal en in samenhang worden gezien. Op die manier kan het kabinet beter dan voorheen bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe te anticiperen op die dreigingen, ongeacht de herkomst en de aard ervan. Daarnaast maakt de werkwijze het mogelijk om beter onderbouwde keuzes te maken waar de prioriteiten liggen en hoe die te effectueren, maar ook om die keuzes in onderlinge samenhang te bezien. De werkwijze bestaat uit drie fases, zoals onderstaand figuur laat zien.

Nationale risicobeoordeling

Met de nationale risicobeoordeling is de eerste fase voor de eerste keer doorlopen. De risicobeoordeling omvat een

inventarisatie van dertien dreigingen voor de nationale veiligheid op drie thema's:

Klimaatverandering	Energievoorzienings-zekerheid	Polarisatie en radicalisering
Griep пандemie mild	Landelijke black-out	Rechtsextremisme
Griep пандemie ernstig	Moedwillige verstoring elektriciteit	Links-extremisme
Hitte-droogte	Olie geopolitiek	Dierenrechtenactivisme
Overstroming EDO		Politiek salafisme
Overstroming DR 14		Moslim extremisme

Om te kunnen vaststellen hoe deze dreigingen zich tot elkaar verhouden is de nationale risicobeoordeling ontwikkeld. Dit is een wetenschappelijk verantwoord instrument waarmee de waarschijnlijkheid en impact van de scenario's met elkaar vergeleken kunnen worden. Voor de beoordeling van de impact zijn de vijf vitale belangen van de Nederlandse samenleving vertaald in tien criteria.



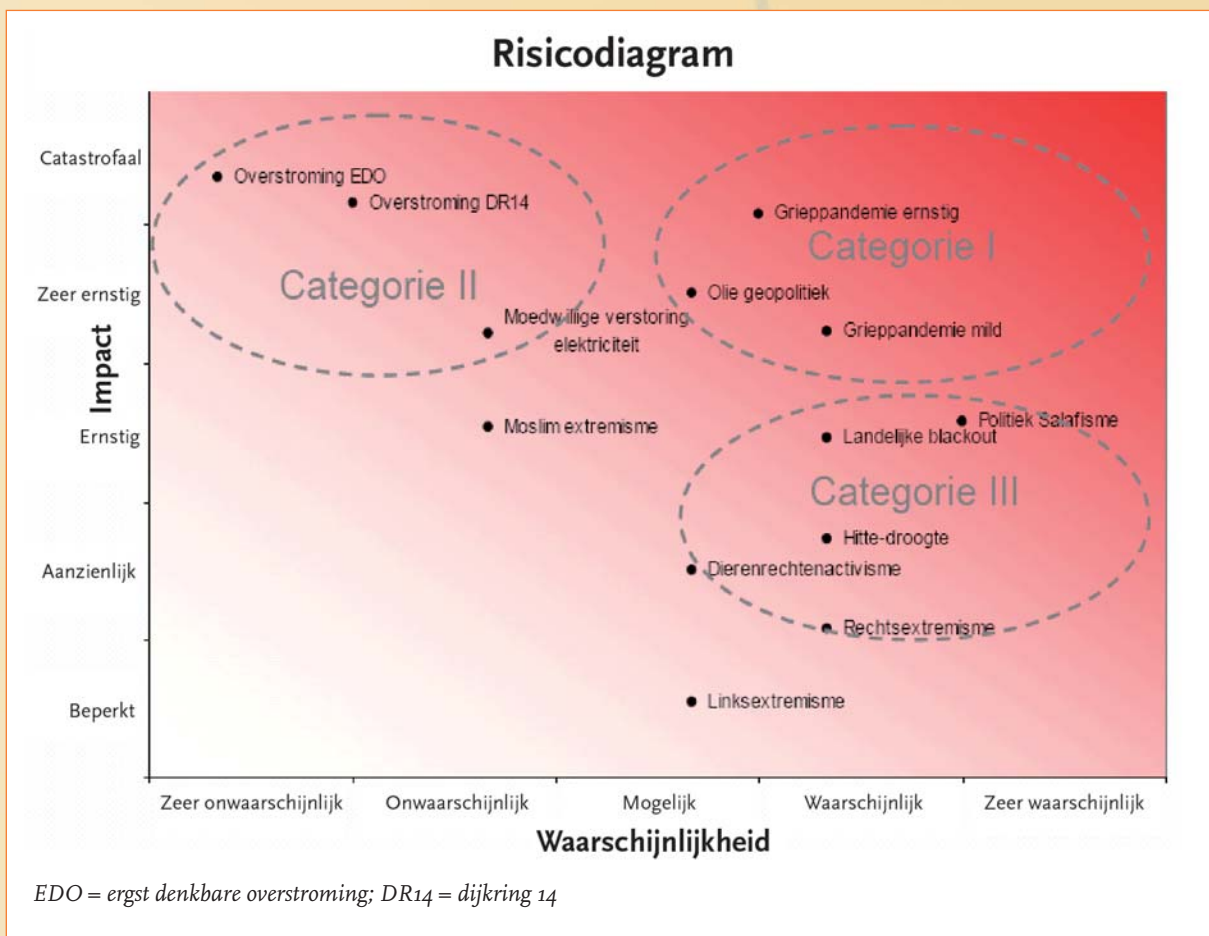
Territoriale veiligheid	1.1	Aantasting van de integriteit van het grondgebied
	1.2	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
Fysieke veiligheid	2.1	Doden
	2.2	Gewonden en chronisch zieken
	2.3	Gebrek aan primaire levensbehoeften
Economische veiligheid	3.1	Kosten
Ecologische veiligheid	4.1	Langdurige aantasting van milieu en natuur (flora en fauna)
Sociale en politieke stabiliteit	5.1	Verstoring van het dagelijks leven
	5.2	Aantasting van de democratische rechtstaat
	5.3	Sociaal-psychologische impact: angst en woede

De grootste dreigingen voor de nationale veiligheid worden er hieronder uitgelicht.

De uitbraak van een griep пандemie is waarschijnlijk. Volgens deskundigen is het niet de vraag *of* er een uitbraak komt, maar *wanneer*. De gevolgen zijn enorm. Nederland doet al veel om de uitbraak van een griep пандemie te voorkomen en om voorbereid te zijn op een uitbraak, maar de mogelijkheden daartoe zijn in onze open samenleving beperkt. Hoopgevend zijn de ontwikkelingen bij het onderzoek naar een pre-pandemisch griepvaccin dat het mogelijk maakt om sneller dan nu het geval is een vaccin beschikbaar te hebben.

Door krapte op de oliemarkt en de politieke instabiliteit in veel olieproducerende landen is ook een oliecrisis een reële dreiging voor de Nederlandse samenleving. Niet alleen vanwege de economische schade, maar ook door de tweedeling die zal ontstaan doordat bepaalde groepen de hoge prijzen van brandstof, energie en producten waar olie in verwerkt is niet meer kunnen betalen. De komende jaren zal de waarschijnlijkheid van dit scenario nog toenemen. In IEA-verband wordt de toereikendheid van het huidige oliecrisisbeleid gezien. Om de kwetsbaarheid structureel te verkleinen wordt onverminderd ingezet op energiebesparing, de ontwikkeling van duurzame >>>

Op basis van een gewogen aggregatie van de scores op de impactcriteria en de vastgestelde waarschijnlijkheid, worden de scenario's als volgt in het risicodiagram ingedeeld.





alternatieve energiebronnen en diversificatie van de herkomst van olie.

Een grote overstroming vanuit zee is zeer onwaarschijnlijk. Vanwege de enorme gevolgen van zo'n overstroming zijn preventieve maatregelen van groot belang. Naast actualisatie van het preventiebeleid wordt onderzocht of de gevolgen van een eventuele overstroming kunnen worden beperkt. De Taskforce Management Overstromingen (TMO) voert de regie over de verbetering van de organisatorische voorbereiding op een overstroming. Aan het eind van 2008 vindt de oefening Waterproef plaats.

Criteria die in veel scenario's bepalend zijn voor de impact zijn: kosten, verstoring van het dagelijks leven en sociaal-psychologische impact. In de pandemie- en overstromings-scenario's is ook het aantal doden een bepalend criterium.

Agendering van te versterken capaciteiten

Voor alle scenario's geldt dat specifieke maatregelen getroffen worden om de waarschijnlijkheid te verkleinen en om de gevolgen te beperken; bijvoorbeeld het verstevigen van de dijken en het actieplan polarisatie en radicalisering. De scores op de bepalende criteria kunnen worden verminderd met generieke capaciteiten, die op meer thema's toepasbaar zijn.

Landelijke regie bij nationale crises

Veel van de scenario's hebben effecten op een landelijk schaalniveau. Dit vraagt al snel om landelijke operationele regie voor een adequate afwikkeling. Voor een aantal middelen moet de landelijke regie beter worden voorbereid. Zo zullen landelijke strategieën worden ontwikkeld voor de verdeling van schaarse middelen als drinkwater, elektriciteit, communicatiemiddelen, bewakings- en beveiligingscapaciteit. Ook zal een landelijk evacuatieplan worden opgesteld met daarin afspraken over onder andere verkeersmanagement, (eerste) opvang en verzorging en redding. De noodzakelijkheid van en mogelijkheden voor het opzetten van een landelijke operationele staf die ten tijde van een nationale crisis inzetbaar is, zullen worden onderzocht. Er zal een landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening en -uitwisseling tussen alle niveaus en bestuurlijke en functionele kolommen worden opgezet (NETCENTRIC). Ook zal meer aandacht worden besteed aan *early warning*, waarschuwen en alarmeren, zowel interbestuurlijk als intersectoraal.

Continuïteit tijdens crises

Uitval van vitale sectoren tijdens een crisis leidt tot hoge kosten en tot ernstige verstoring van het dagelijks leven. Het is over het algemeen niet bekend in welke mate sectoren nog kunnen leveren bij een specifiek crisis-scenario. Daardoor is ook onvoldoende bekend wat dat betekent voor de sectoren onderling, de eindgebruikers en de overheid. Het kabinet zal in een publiekprivate samenwerking met de vitale sectoren het niveau van levering van vitale producten en diensten bij grootschalige verstoring of uitval transparant maken. Hiermee wordt de continuïteit tijdens crises voorspelbaar en communiceerbaar naar sectoren onderling, het kabinet, de veiligheidsregio's en de eindgebruikers. In dialoog met de sectoren kan de overheid vervolgens afwegen of dit niveau van continuïteit maatschappelijk aanvaardbaar is.

In een aantal scenario's komt de communicatie tussen hulpverleners en meldkamers, en die tussen crisiscentra (van overheid en vitale sectoren) sterk onder druk te staan. Hetzelfde geldt voor het doorfunctioneren van de rampenzenders. In 2008 zal worden bezien in de hoeverre de huidige communicatiemogelijkheden (zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau) tussen overheden en vitale sectoren ten tijde van crisis voldoen en hoe die versterkt kunnen worden.

Zelfredzaamheid en burgerparticipatie

In de overstromings- en stroomuitvalscenario's is de inzet van hulpdiensten sterk begrensd. Als gevolg hiervan moet de bevolking zich enige tijd zelf kunnen redden. Een goede voorbereiding kan de verstoring van het dagelijks leven minder ingrijpend maken. De inzet van burgers bij de initiële bestrijding van de crisis kan de gevolgen beperken. De overheid moet de gedragsverandering die nodig is om de zelfredzaamheid te versterken stimuleren. Eind 2008 zal een plan van aanpak voor het vergroten van de zelfredzaamheid gereed zijn. Het plan zal voor diverse gebieden die als urgent worden aangemerkt ('hot spots') op maat gesneden maatregelen bevatten. Uitgangspunt is dat versterking zo dicht mogelijk bij de burger zal plaatsvinden. Het rijk zal de medeoverheden, die daarbij een centrale rol vervullen, ondersteunen.

Wat kunt u ermee?

Met de uitkomsten van de nationale risicobeoordeling en de onderliggende incidentscenario's kunnen bijvoorbeeld het bedrijfsleven en veiligheidsregio's zich beter

voorbereiden op mogelijke crises. Op basis van de uitkomsten kunnen beter onderbouwde prioriteiten worden gesteld in de voorbereidingen op mogelijke crises. Het programma vindt het daarom belangrijk om beschikbare informatie te delen. De voortgangsbrief en de bevindingen-rapportage kunt u downloaden op www.nationale-veiligheid.nl. De scenario's zijn op te vragen bij het ministerie van BZK: anna.jong@minbzk.nl.

Vervolg

De aanbevelingen worden nader uitgewerkt in de volgende fase van het programma Nationale Veiligheid.

De uitkomsten worden begin 2009 aan de Ministerraad voorgelegd, evenals de uitkomsten van de tweede ronde van de Nationale risicobeoordeling. In die tweede ronde worden nieuwe scenario's op de drie genoemde thema's uitgewerkt, maar ook scenario's op de nieuwe thema's ICT-verstoring en verwevenheid van boven- en onderwereld.

mr.dr.s J.G. (Jos) Ketelaars,
coördinerend senior beleidsmedewerker, programma Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

Meer regionale regie ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen

Een adequate voorbereiding van de brandweer op ongevallen met gevaarlijke stoffen vraagt om meer regionale regie en meer interregionale samenwerking. Daarbij is ook meer inzicht nodig in de kwaliteit van de organisatie van deze specialistische functie van de brandweer. Hierdoor kan de brandweer beter voldoen aan de professionele normen die gelden voor het optreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. Dit soort ongevallen komt gelukkig zeer weinig voor, maar het kan wel grote effecten hebben op mens en milieu. Daarom is een adequate voorbereiding van groot belang.

Dit zijn de belangrijkste aanbevelingen van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in het rapport *Brandweeroptreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen*. In 2001 zijn normen voor de brandweer voor dit type bestrijding door de beroepsgroep zelf vastgelegd. De Inspectie heeft onderzocht of deze normen worden nageleefd en of de brandweer adequaat is voorbereid

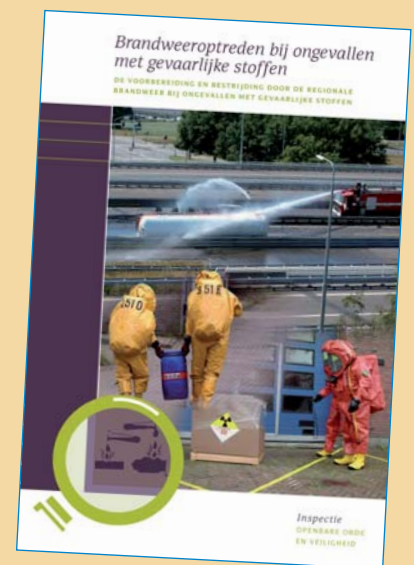
Minister Ter Horst onderschrijft het belang van meer regionale regie op de Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen en heeft dit punt eerder al opgenomen in het wetsvoorstel Veiligheidsregio's. Deze taak komt volledig bij de veiligheidsregio's te liggen, in plaats van deels bij de gemeenten. Ook het zorgdragen voor gespecialiseerde 'gaspakkenteams' wordt bij de veiligheidsregio's ondergebracht. Bovendien worden de normen voor de brandweer, die nu nog niet wettelijk afdwingbaar zijn, in

de toekomst omgezet in wettelijke eisen.

Bij ongevallen met gevaarlijke stoffen heeft de brandweer een aantal specifieke taken. Naast het

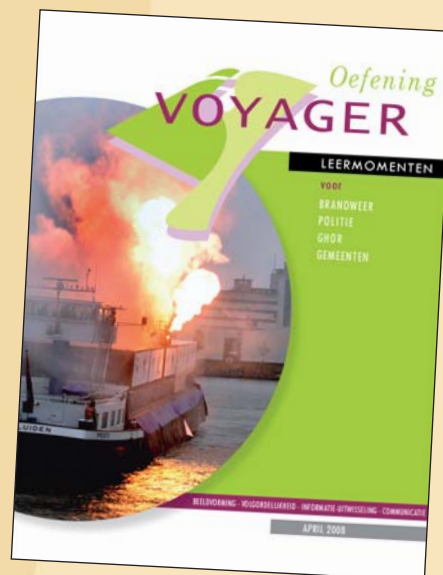
bestrijden van het ongewenst vrijkomen van gevaarlijke stoffen, moet de brandweer bijvoorbeeld ook de bevolking waarschuwen. De brandweer meet de hoeveelheid gevaarlijke stoffen en ontsmet mensen die met de stoffen in aanraking zijn gekomen. Voor deze taken zijn professionele normen opgesteld in de Leidraad Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen. De Inspectie constateert dat deze normen niet op alle punten worden nageleefd. Zo heeft niet iedere regio de juist opgeleide mensen en zijn er niet genoeg oefeningen. Ook concludeert de Inspectie dat er vaak onvoldoende inzicht is in de prestaties. Zo is onduidelijk of de opkomsttijden van de specialistische teams worden gehaald. De Inspectie OOV geeft een aantal concrete adviezen om zaken te verbeteren. De rode draad hierin is om met minder eenheden te gaan werken, maar wel met meer aandacht voor de kwaliteit daarvan.

Ongevallen met gevaarlijke stoffen maken minder dan 1 procent uit van het totaal van 159.000 meldingen bij de brandweer per jaar. Door gebrek aan praktijkervaring is voldoende oefenen extra belangrijk.



Beleef Oefening Voyager interactief

“Open deuren” zoals de bekende aanbeveling ‘de communicatie en informatieuitwisseling moet beter’ staan er al genoeg in traditionele evaluatierapporten”, aldus Don Berghuijs, die heel Nederland met de “dvd met Voyager leermomenten” een uniek kijkje in de keuken geeft van zijn Veiligheidsregio. Vier uur beeldmateriaal van het veld tot in het RBT, dat door een interactieve tijdlijn toegankelijk is gemaakt, bieden een uniek inzicht in de beeld-, oordeels- en besluitvorming tijdens Oefening Voyager.



Op woensdag 3 oktober 2007 keken negen cameramensen en tientallen vaste camera's mee met de crisisoefening Voyager. De videocamera's registreerden hoe mensen met elkaar overlegden, welke beslissingen zij namen en hoe deze besluiten in acties werden omgezet.

Bij een gebruikelijke evaluatie van een openbare oefening geldt de gouden regel dat 'beslissingen niet herleid mogen worden tot individuen'. Het gaat immers niet om het functioneren van individuele personen, maar om het functioneren van een systeem of een proces. Probleem bij deze benadering is dat evaluaties blijven steken in

algemeenheden en “open deuren” en nooit doordringen tot de kern van de situatie.

Een oefening is geen demonstratie. Een oefening is pas geslaagd als er dingen anders lopen dan gepland, zodat er van geleerd kan worden. Beschrijvingen van gebeurtenissen kunnen verhullend of verzachtend zijn. Beelden laten zien hoe de oefening echt gegaan is, niet mooier dan dat, maar ook niet slechter.

Een gedurfde benadering

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond slaat met deze

11:52 De kade is niet langer onveilig gebied, triage en behandeling gaan van start
De tweede Ovd-B, die de leiding heeft over het passagiersschip, wenkt de Ovd-G het terrein op. De brandweer stelt dat vanaf dat moment alleen het schip vuil gebied is en dat verder alles veilig is. De eerste Ovd-B zegt tegen de tweede Ovd-B dat de besmette mensen, zij hebben een blauw polsbandje om, door de decostraat moeten. Hij stelt voor dat alle anderen rechts langs de tent over het gras kunnen. De Ovd-G wil dat alle gewonden rechtdoor lopen richting de GNK-tenten (d.w.z. links langs de decocont) Slachtoffers, besmet, niet-besmet, gewond en niet-gewond liggen her en der over het terrein. De tweede Ovd-B zegt tegen een andere brandweerman, die met 80 gewonden zit, dat de GGD de slachtoffers op het terrein komt ophalen. De eerste ambulancemensen gaan met brancards het terrein op.

dvd een nieuwe weg in door filmopnames te vertonen die juist wel individuen laat zien die beslissingen nemen. De deelnemers worden echter niet persoonlijk geëvalueerd, niet beoordeeld en zeker niet veroordeeld. De dvd laat in alle openheid zien wat er gebeurt.

Geen observator of evaluator heeft tijdens de oefening het overzicht gehad dat alle gebruikers van de dvd in Nederland nu wordt geboden. Ruim 300 videoclips bieden de kijker een volledig overzicht. De kijker kan het verloop van de oefening bekijken op bijna alle Rotterdamse niveaus (rampterrein, meldkamer, actiecentra, COPI, ROT en RBT). De videobeelden zijn ongecensureerd en niet geïnterpreteerd door een evaluator. De kijker kan zo zelf zijn/haar mening vormen over de gebeurtenissen.

Evalueren in de context

Evaluaties zijn tot nu toe vaak interpretaties van interpretaties. Waarnemers en evaluatoren leggen hun interpretatie van wat ze hebben gezien vast in een verslag. Niemand kan daarbij hetgeen ze zien in de volledige context beoordelen, want je kunt nu eenmaal niet op twee plaatsen tegelijk zijn. Deze verslagen worden vervolgens na de oefeningen opnieuw bekeken en gewogen om uiteindelijk samengevat en veelal ontdaan van de menselijke maat te verschijnen in een eindrapportage.

De interactieve tijdlijn biedt voor het eerst de mogelijkheid om beslissingen in hun context te zien. Men kan de belangrijkste activiteiten en beslissingen van een specifiek scenario bekijken en deze beslissingen door de keten heen volgen. De dvd signaleert interessante momenten in de oefening maar spreekt zich er niet over uit wat die verbeterpunten zouden kunnen zijn. Het is aan de kijker om zelf te bepalen wat wel en niet goed ging.

Voor wie is de dvd gemaakt?

Doelgroep zijn professionals op het gebied van crisisbeheersing bij brandweer, politie, GHOR en gemeenten op OvD-, COPI- en ROT-niveau.

Sjaak Seen,

MCDM, hoofd Veiligheid en Operatiën, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

ir. Martijn Boosman,

directeur E-Semble bv; adviseur observatie en evaluatie van de Voyager oefenleiding

De interactieve dvd is ontwikkeld door Verdult – Kennis in Beeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de partners in Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

De dvd is vanaf eind mei 2008 beschikbaar en wordt verspreid door BZK.

Don Berghuijs, directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

“Als je echt rendement wilt hebben van een grootschalige oefening als Voyager en niet alleen voor de directe deelnemers, als je mensen wilt stimuleren om te leren en dus te veranderen dan moet het anders. Als eerste Veiligheidsregio laten wij daarom in complete openheid zien wat er tijdens de oefening gebeurd is. Alle deelnemers zijn gefilmd, van de hulpverleners op het rampterrein tot de burgemeester met zijn beleidsteam. Heel Nederland kan de dvd bekijken en zelf beoordelen wat er gebeurd is en hoe het anders of beter had gekund. Natuurlijk stellen we ons als VRRR kwetsbaar op. Het is ook best confronterend om te zien hoe individuen beslissingen nemen, met goede en minder goede uitkomsten. Maar de beelden zijn wel ontzettend boeiend om te bekijken, en vooral erg leerzaam. Alle beelden zijn bovendien gekozen om processen in beeld te brengen en niet om individuele deelnemers te evalueren. Oefenen moet immers in een veilige omgeving plaatsvinden. Toch moeten we af van het idee af dat het een schande is om fouten te maken, en zeker tijdens een oefening. We moeten er juist over praten en zorgen dat je van elkaar leert. De interactieve dvd Voyager is daar buitengewoon geschikt voor. Wij durven het aan om aan iedereen te laten zien hoe de professionals in Rotterdam-Rijnmond gefunctioneerd hebben tijdens de oefening. Ik nodig alle andere veiligheidsregio's van harte uit om dezelfde transparantie te tonen over hun functioneren. Zo kunnen we werkelijk van elkaar leren en zijn de leerervaringen van een oefening niet verdwenen zodra de oefening voorbij is, maar kan iedereen zelf de oefening bekijken en beleven. Steeds opnieuw. Bovendien, alleen dan zijn, de toch omvangrijke maatschappelijke kosten van een dergelijke grote oefening te verantwoorden.”



Beleidsreactie evaluatie Voyager

Onlangs is het evaluatierapport van de grootschalige oefening Voyager uit 2007 aan de Tweede Kamer verstuurd. Bij dit rapport werd ook een kabinetsreactie gevoegd, die aangeeft welke stappen worden gezet om de lessen uit Voyager in de praktijk te brengen. Hoe heeft de crisisorganisatie het gedaan bij Voyager? De evaluatie laat zien dat er veel goed is gegaan, maar dat uiteraard ook nog het een en ander verbeterd kan worden. Vooral in de informatiedeling kunnen nog stappen worden gezet. Het kabinet geeft daarom in zijn reactie aan zo spoedig mogelijk over te gaan tot de netcentrische werkwijze en alle ministeries en crisispartners daarbij aan te willen laten sluiten. Eind 2009 moeten de systemen voor netcentrisch werken in alle veiligheidsregio's en departementen draaien.

Ook voor besluitvorming en sturing is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Zo blijft de bekendheid met wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij crises een struikelblok. Daarom heeft het ministerie van BZK, in samenwerking met alle vakdepartementen, een overzicht opgesteld van de bevoegdheden van partijen per soort crisis. Hiermee is in één oogopslag duidelijk welke

partij waarover gaat bij bijvoorbeeld een chemische ramp of een overstroming.

Tijdens Voyager werd ook de invloed van pers en publiek meegeoefend. Er waren nieuwsuitzendingen, camera-ploegen ter plaatse en er werden persconferenties gegeven. Uit de evaluatie blijkt dat het vervlechten van bestuurlijke informatie met media-informatie beter kan. Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie zal met de regio's en gemeenten hiervoor initiatieven ontwikkelen. Hierbij kan gedacht worden aan trainingen en het formuleren van kwaliteitscriteria.

De uitkomsten van Voyager worden ook gebruikt in de voorbereiding op de volgende grootschalige oefening Waterproef, die in november 2008 zal plaatsvinden. Hierin zal de samenwerking van de hulpverleningsdiensten een belangrijke rol spelen

*Marloes van der Goot,
rijkstrainee afdeling Preparatie Centraal, directie
Crisisbeheersing, ministerie van BZK*



Nieuwe investeringsstrategie vitale infrastructuur nodig

Onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst uit dat investeringen voor de lange termijn in infrastructuur in Nederland onvoldoende gewaarborgd zijn. Dat betekent een potentieel risico op termijn voor de leveringszekerheid, innovatie en duurzaamheid van voorzieningen als water, energie, transport, (tele)communicatie, dijken, drinkwater en riolering. De WRR pleit in zijn op 11 juni verschenen rapport *Sturen op infrastructuur (Infrastructures. Time to invest)* daarom voor een andere beleidsstrategie. Die verandering raakt zowel de publieke als de private partijen die nu bij de toekomst van deze infrastructuur betrokken zijn.



Een dergelijke strategie moet rekening houden met de sterk veranderde situatie waarin beheer en bestuur van dergelijke infrastructuur na twintig jaar marktwerking, liberalisering en internationalisering moeten opereren. In die situatie is niet langer de overheid (alleen) verantwoordelijk, maar is die verantwoordelijkheid vaak verdeeld over verschillende partijen.

Door de betrokkenheid van veel uiteenlopende partijen, met ieder hun eigen doelstellingen, en door de nadruk op consumentenbelangen op de korte termijn dreigen de langetermijnbelangen voor de samenleving als geheel echter in gevaar te komen: innovatie, leveringszekerheid en duurzaamheid van de infrastructuur. Dit is van cruciaal belang voor de economische en sociale ontwikkeling, die in toenemende mate onder druk komen te staan door de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering.

Een strategie die de zorg voor de lange termijn kan borgen in deze nieuwe situatie moet steunen op drie pijlers: nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor alle betrokken publieke en private partijen, meer verbindingen en samenwerking tussen overheid, beheerders, toezichthouders en consumenten en een betere machtsverdeling tussen de partijen. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar de Nederlandse situatie, maar zal ook de internationale en met name Europese dimensie moeten worden betrokken omdat deze netwerken inmiddels over nationale grenzen heengaan.

De situatie verschilt per sector. Maar de WRR signaleert in alle infrastructurele voorzieningen een dreigend gevaar voor de lange termijn publieke waarden. Onderzocht is hoe deze investeringen op lange termijn kunnen worden veiliggesteld, met behoud van een efficiënte werking van de infrastructuur.

Daartoe heeft de WRR een beleidsstrategie ontwikkeld, bestaande uit drie pijlers. Per sector zal, afhankelijk van de bestuurlijke situatie, de betrokken partijen en de technische

mogelijkheden, een op deze pijlers rustend toegesneden beleid moeten worden gevoerd. De drie pijlers zijn:

- nieuwe rollen en verantwoordelijkheden: de rollen en verantwoordelijkheden van de uiteenlopende publieke en private partijen voor investeringen in infrastructuur moeten opnieuw worden toegedeeld, mede gericht op lange termijn investeringen. Ministeries moeten het initiatief nemen in het ontwikkelen van een gedeelde sectorale visie en de regering moet een robuuste lange termijn visie voor infrastructuur faciliteren. Hierbij is veel aandacht voor de rol van toezichthouders, die volgens de WRR een sterkere positie mogen krijgen;
- nieuwe verbindingen: zowel nationaal als internationaal moet gezocht worden naar samenwerking tussen de uiteenlopende partijen en het ontwikkelen van een gezamenlijk gedragen strategie. Dit geldt voor toezichthouders onderling, maar ook voor de samenwerking tussen ministeries en toezichthouders. Bovendien kunnen de Nederlandse ministeries, toezichthouders en politiek meer gebruik maken van de expertise die op Europees niveau aanwezig is.
- nieuwe *checks and balances*: meer aandacht voor het organiseren van tegenspraak om te voorkomen dat het risico van een eenzijdige nadruk op korte termijn doelen blijft bestaan. Een nationaal Superfonds voor infrastructuur zou daar in sommige gevallen bijvoorbeeld bij kunnen helpen, in weer andere gevallen zou het versterken van de *accountability* van Europese besluitvorming over investeringen in infrastructuur daaraan bij kunnen dragen.

Per sector zal een toegesneden aanpak moeten worden ontwikkeld, afhankelijk van de bestuurlijke positie van de betreffende infrastructurele voorziening en de technische aspecten. Deze heroriëntatie resulteert in een investeringsopdracht in beleid, institutionele arrangementen en in de harde infrastructuur.

Tjeenk Willink geeft signaal – ook – voor nationale veiligheid en crisisbeheersing!

Reflecties uit het Jaarverslag van de Raad van State 2007

Op 9 april jl. werd het Jaarverslag van de Raad van State gepresenteerd, vergezeld door 'algemene beschouwingen' van de vice-voorzitter, mr.H.D.Tjeenk Willink. Zij werden ook dit jaar weer gemarkeerd door een scherpe analyse van trends zoals die kunnen worden waargenomen rond het functioneren van het openbaar bestuur. De beschouwingen stemmen tot nadenken, zeker ook voor het terrein van nationale veiligheid en crisisbeheersing.



Een gespletenheid in werelden

Reeds in de jaren tachtig benadrukte Tjeenk Willink als regeringscommissaris Rijksdienst de discrepantie tussen de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid. Enige decennia later lijkt de problematiek, mede door de toegenomen complexiteit, dynamiek en diversiteit van de samenleving (annex door technologische innovatie) nog prangender te zijn geworden. We zien vele 'werelden' met eigen mores. Ook effectieve communicatie (tussen die werelden) lijkt dankzij of ondanks moderne technologie soms moeilijk of niet aanwezig.

Tjeenk Willink verwijst naar het rapport van de Commissie Dijsselbloem waarin specifieke conclusies worden getrokken voor het onderwijsbeleveld. Die conclusies en aansluitend de reflecties van Tjeenk Willink zijn van belang voor het gehele publieke domein, zeker ook voor het beleidsveld nationale veiligheid en crisisbeheersing. De ervaringen van het afgelopen decennium leren ons immers dat alle (publiek en privaat) betrokkenen elkaar communicatief en institutioneel met nadruk in beeld moeten hebben, opdat feitelijke crises en rampen niet nog groter worden dan ze al kunnen zijn.

Tjeenk Willink signaleerde al eerder een toegenomen verwevenheid tussen 'overheid' en 'markt' met een daaraan gekoppelde grensvervaging door verzelfstandiging, professionalisering en privatisering van publieke taken. Daarbij wordt nu een groei waargenomen van "een tussenlaag van ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces-)managers". Het functioneren van die tussenlaag is gerelateerd aan een toepassing en synthese van het bureaucratisch (ordenings-

en sturings) principe en het bedrijfsmatig principe.

Geconstateerd wordt dat de tussenlaag zich plaatst tussen de politiek verantwoordelijken en 'de werkers in eerste lijn'. Markant is bovendien dat zij een eigen taal en eigen perspectieven hanteert. Dit leidt ertoe dat de werkers in de eerste lijn (zo ook 'de veldwerkers' bij crisisbeheersing!) op afstand van 'het beleid' worden gepositioneerd. Er is de vreemde situatie dat 'werkelijkheden' (TjW noemt er 'tenminste drie') naast elkaar gaan functioneren: de werkelijkheid van de politiek met de daaraan gelieerde visie, de werkelijkheid van de (in geval van crisisbeheersing) – potentiële – werkers in het veld én de werkelijkheid die door de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica wordt geschapen binnen het openbaar bestuur, met alle onvolkomenheden die daaraan zijn verbonden. Hier vinden we de (bestuurlijke) realiteit waarin verantwoordelijkheid géén óf slechts in beperkte mate formeel of materieel-inhoudelijk een gezicht heeft. We weten – uit calamiteitenonderzoek van de laatste jaren – dat een dergelijke situatie uit oogpunt van adequate crisisbeheersing funest is.

Verschraling van inhoudelijke kwaliteit

Tjeenk Willink markeert – ook nu weer – de tendens tot verschraling van de inhoudelijke kwaliteit van openbaar bestuur. Relevant aspect hierbij is dat kennis binnen het publiek domein – aldus óók binnen veld van crisisbeheersing – steeds minder goed geborgd lijkt. De factor 'tijd' lijkt hier een belangrijke rol te spelen. Bestuurlijk 'nieuwe' trajecten hebben – ook binnen crisisbeheersing – een steeds kortere 'omlooptijd' (en daarna wordt er wéér wat nieuws bedacht...). Nevengeschiedt probleem is de



Gevelsteen boven de ingang van het torentje van ... de Minister-president

toegenomen arbeidsmobiliteit; als personen korter op één plek zitten, wordt, bij hun vertrek naar elders, het geheugen van het publiek domein uitgehold. Voor het terrein van crisisbeheersing is hier sprekend het terrein van informatievoorziening. Hoeveel ambtenaren die nauw betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling van crisisbeheersing weten nog, dat vóór het ACIR-traject (en de aansluitende discussie rond gebrekkige informatievoorzieningsprocessen bij crisisbeheersing) dat aan het eind van de jaren tachtig bij het ministerie van Binnenlandse Zaken breed werd gewerkt aan de constructie van informatievoorzieningschetsen c.a. voor de gehele openbare sector? En, dat in de eindrapportage van de Commissie Overheidsinformatievoorziening (april 1990!) informatisering werd neergezet als geavanceerde modus voor bestuurlijke vernieuwing én samenwerking... In de literatuurlijst van de ACIR-rapportage *De vrijblijvendheid voorbij* (maart 2005) is nergens een link naar dat 'BZK-verleden' terug te vinden; een manco in het collectief geheugen, daar waar het kernpunt van discussie 'cohesie in samenhang van informatievoorziening' ook toen nadrukkelijk in het brandpunt stond. Met bedrijfsmatige trends in het openbaar bestuur, gelieerd aan de karakteristieken van 'modern bestuur' (complexiteit, dynamiek, diversiteit), zijn de 'antennes' voor wat eerder uitvoerig is beschouwd (c.a.) letterlijk naar de 'kelder van het ministerieel gebouw' gezakt...

Samenhang in de 'werelden' van crisisbeheersing

De karakteristieken hebben er ook voor gezorgd dat we nu – overigens niet alleen op het terrein van crisisbeheersing – een nieuwe 'verkokering' hebben. Via specialisatie of verzelfstandiging c.q. externe advisering worden niet zelden – separaat – vele 'wielen' (soms ook tegelijkertijd!) opnieuw uitgevonden. Een dergelijke gang van zaken is contraproductief voor constructie van echte samenhang van interorganisatie processen en structuren op het terrein van crisisbeheersing. Relevant is een integraal beeld te construeren dat omissies toont. Door gescheiden

procestrajecten, losse 'einden' en de 'alledaagse dynamiek' heeft óók de cb-organisatie vaak niet het reflectievermogen en de afstand om de noodzakelijke samenhang te kunnen construeren. We kunnen dit fenomeen als 'tunnelvisie' benoemen, vaak ook meervoudig, omdat er vele 'tunnels' (via concrete projecten – bijvoorbeeld "constructie veiligheidsregio" en "het juridisch-systeem van crisisbeheersing") elkaar – vaak ongedacht – onder- en bovenlangs kruisen. Zo heeft Brainich in *Het systeem van crisisbeheersing* (2004) expliciet de illusie blootgelegd dat crisisbeheersing in principe een decentrale aangelegenheid is. Feitelijk mag dat de insteek zijn; formeel-juridisch is er op vele beleidsterreinen eerder een centralistische inslag, waarnaar het decentrale systeem zich moet voegen. Het is de vraag of actoren op bestuurlijk en operationeel terrein zich van dit feit én de implicaties volledig bewust zijn; zo niet dan ontstaan er 'kortsluitingen' bij potentiële calamiteiten.

Noodzakelijk is dat bij het organiseren van crisisbeheersing nadrukkelijk wordt ingestoken op het construeren van integratieve samenhang. Aan het slot van mijn bijdrage aan de bundel *Crisisbeheersing andermaal belicht* (2007) citeerde ik een oud timmermansrijm: 'niet het gereedschap heeft de kuren, doch 't zijn de handen die het sturen'. Het rijm heeft nog een aansluitende regel: 'want wie verstand en oordeel mist hém past voorwaar géén timmerkist'. Nu lijkt het geformuleerde een 'open deur'. Echter, het construeren van een degelijk collectief verstand en oordeel, met gefundeerd bewustzijn en geheugen voor het publiek domein vraagt voortdurend om waakzaamheid. Dat is ook mede de boodschap die in de 'algemene beschouwingen 2007' van de vice-voorzitter van de Raad van State besloten ligt. Een boodschap waaraan op een gevoelig terrein als dat van nationale veiligheid en crisisbeheersing nadrukkelijk aandacht moet worden geschonken.

mr. dr. Pieter C. Lagas,
zelfstandig bestuurskundig en juridisch adviseur

In de beleidsbrief “Wereldwijd Dienstbaar” van september 2007 informeerde het kabinet de Tweede Kamer over het besluit verkenningen uit te voeren naar het niveau van defensiebestedingen op langere termijn, mede in relatie tot het ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief. Hiertoe is het interdepartementale project Verkenningen gestart. Doel is te komen tot verschillende beleidsopties voor de inrichting van de krijgsmacht, om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op een onzekere toekomst. Inmiddels is de oriëntatiefase bijna afgerond en kan een begin worden gemaakt met de uitvoering.

Een goedbezochte startconferentie in de Rijksacademie voor Financiën en Economie in Den Haag markeerde op 5 maart jl. het begin van het project.



Defensieverkenningen: een tussenbalans

Eerste fase bijna afgerond, uitvoering kan beginnen

Opdracht Defensieverkenningen

De verkenningen dienen, op grond van de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's, zonder beperkingen beleidsopties te formuleren met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.

In de oriëntatiefase is al veel werk verzet. Er is een interdepartementale projectdirectie opgericht met vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën en Justitie. Deze diversiteit is van belang voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en objectiviteit van de projectdirectie, en voor het verkrijgen van een breed gezichtsveld. Omwille van die brede blik zal er ook een Verkenningenpagina komen op de discussiewebsite Yourdefence.nl, waar een ieder van harte wordt uitgenodigd zijn mening, inzicht en expertise ten aanzien van de

toekomst van de krijgsmacht te delen. Tevens is er al een reeks oriëntatiegesprekken gevoerd met onderzoeksinstellingen en (militaire) deskundigen, zowel binnen als buiten Defensie. Er bleek een grote bereidheid te bestaan om aan de Verkenningen mee te werken, en vele instellingen en andere onderzoekspartners zullen in de loop van 2008 dan ook een bijdrage gaan leveren. Ook heeft de projectdirectie zich breed georiënteerd op reeds bestaande studies en verkenningen.

Toekomstscenario's

Een van de belangrijkste taken van de projectdirectie in de oriëntatiefase was het bepalen van de methodologie die voor de Verkenningen zal worden gebruikt. De methode moet immers waarborgen dat de beleidsopties op een objectieve en transparante wijze tot stand komen. Om de methodologie te ontwikkelen heeft de projectdirectie drie workshops gevolgd, waarin verschillende methoden aan de orde zijn geweest, die zijn getoetst op hun toepasbaarheid bij de Verkenningen. Er is gekozen voor een aanpak op basis van toekomstscenario's: plausibele, intern consistente verhalen over hoe de toekomst eruit kan zien, niet als voorspelling maar als mogelijke uitkomst van

belangrijke ontwikkelingen. In zo'n scenario wordt de toekomst geschetst op vier verschillende niveaus: 1) wereld 2) Europa 3) Nederland 4) krijgsmacht. Daarbij moeten de volgende elementen duidelijk terugkeren:

- Wat zijn de belangrijkste uitdagingen en kansen?
- Wie zijn de belangrijkste actoren?
- Wat zijn de belangrijkste veiligheidsvraagstukken en conflictgebieden?
- Op welke wijze en in welke mate zijn de Nederlandse belangen in het geding?
- Wat zijn de typische missies en aard van het militair optreden die zich in dit scenario aandienen?

Werken met scenario's betekent vooral: voorbereid zijn op uiteenlopende toekomsten. Hierbij is ook oog voor mogelijke verrassende en ingrijpende gebeurtenissen die als een schok de omgeving in een onverwachte richting kunnen veranderen, de zogenaamde *wildcards*.

Toekomstbestendige beleidsopties

Begin 2009 zal worden begonnen met de derde en laatste fase van het project Verkenningen, de synthesefase. Hierin gaat het erom toekomstbestendige beleidsopties te formuleren. Deze opties hebben betrekking op de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van defensiebestedingen. De toekomstbestendigheid van de beleidsopties zal worden getoetst aan de



Minister Bos, voormalig Commandant der Strijdkrachten Berlijn en voorzitter klankbordgroep Verkenningen Zalm tijdens de startconferentie

geformuleerde scenario's: een beleidsoptie is toekomstbestendiger, naarmate deze een krijgsmacht oplevert die in meerdere scenario's goed uit de voeten kan.

Er zal in het eindrapport overigens geen aanbeveling worden gedaan ten aanzien van de keuze voor een bepaalde beleidsoptie. De Verkenningen dienen slechts een objectief, analytisch gedegen en beleidsrelevant fundament te leggen voor toekomstige politieke besluiten over de Nederlandse defensie-inspanning. Het eindrapport is bedoeld om houvast en structuur te bieden voor een goed gefundeerde discussie over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, zowel binnen als tussen politieke partijen. De uiteindelijke beleidskeuzes die ten aanzien van de Nederlandse krijgsmacht dienen te worden gemaakt, zijn en blijven dus nadrukkelijk een taak van de politiek.

dr. Sebastian Reyn,
projectdirecteur Verkenningen

Krijgsmacht, geweldgebruik en terreurbestrijding

Een onderzoek naar juridische aspecten

De belangrijkste functie van de staat is het verschaffen van veiligheid. Terrorisme bedreigt de rechtsstaat en zal daarom – binnen de grenzen van die rechtsstaat – bestreden moeten worden. De staat beschikt daarbij over verschillende instrumenten. De krijgsmacht is één van die instrumenten en speelt in dit verband sinds 2001 een nadrukkelijker rol dan voorheen. De inzet van strijdkrachten roept echter ook vragen op. Aldus een onderzoek waarop Paul Ducheine op 7 maart promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam.

De centrale vraag van mijn promotieonderzoek¹ luidde: Wanneer kan een staat met behulp van zijn strijdkrachten terrorisme bestrijden, en welke rechtsregimes beheersen dit optreden?²

Het onderzoek berust op de veronderstelling dat terreurbestrijding door strijdkrachten onder vijf bestaande paradigma's kan worden getypeerd: rechtshandhaving (*law enforcement*), staatsnoodrecht, 'burgeroorlog', vredesoperaties en oorlog (*war*). Deze paradigma's bieden een rechtsbasis én van toepassing zijnde rechtsregimes.

Rechtsbases

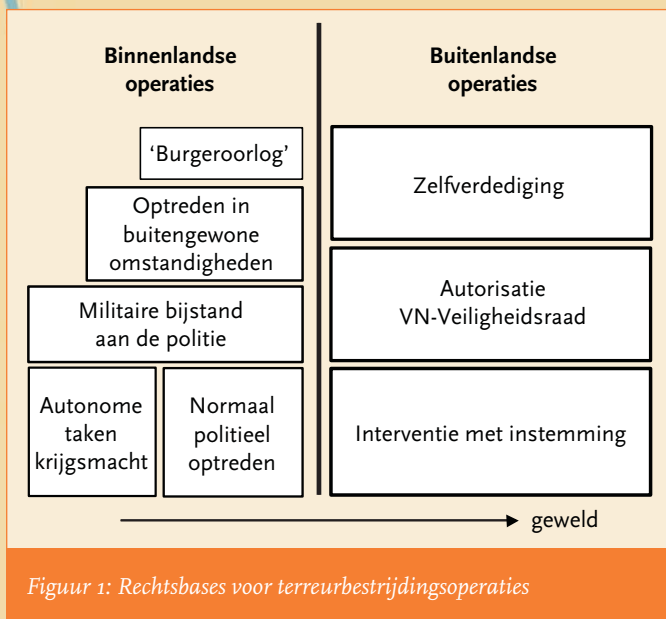
Het rechtsstatelijke legaliteitsbeginsel en de juridische component van legitimiteit (i.c. rechtmatigheid) van militair optreden eisen dat militaire inzet een adequate rechtsbasis heeft. Staten conformeren zich ook aan deze hoofdregel. Zelfs wanneer een rechtsbasis in twijfel kan worden getrokken, onderschrijven staten het bestaan van deze regel door een rechtsbasis voor hun militaire inzet aan te voeren. Dat deze soms aan discussie bloot staat doet aan het bestaan van de hoofdregel niets af. De Nederlandse krijgsmacht heeft een grondwettelijke doelomschrijving die verder reikt dan de klassieke externe verdedigingstaak. De Nederlandse krijgsmacht draagt via al haar hoofdtaken bij aan terreurbestrijding.

Binnen het Nederlandse territorium vindt terreurbestrijding in vier situaties plaats (zie ook figuur 1):

- normaal bestuurlijk en justitieel optreden;
- (bijzondere) militaire bijstand aan politie en justitie;
- optreden in buitengewone omstandigheden;
- optreden in 'burgeroorlog'.

Terreurbestrijding kan allereerst op de autonome taakstelling/rechtsbasis van de krijgsmacht berusten:

- de politietaken van de Koninklijke Marechaussee;
- de bewaking en beveiliging van het luchtruim;
- de bewaking en beveiliging van militaire objecten;
- de Kustwacht in de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de Oorlogswet voor Nederland.



Figuur 1: Rechtsbases voor terreurbestrijdingsoperaties

¹ Verschenen bij Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2008.

² Het onderzoek focust zich op de potentiële of daadwerkelijke toepassing van dodelijk geweld door militairen.



De belangrijkste grondslag voor de rol van de krijgsmacht ligt besloten in de ondersteuning van civiele autoriteiten. De Politiewet 1993 biedt een rechtsbasis voor militaire betrokkenheid van alle krijgsmachtdelen binnen het gehele geweldsspectrum (waaronder militaire bijstand voor de bewaking en beveiliging van civiele objecten, de inzet van F-16's tegen *renegades* en de inzet van bijzondere bijstandseenheden).

Terreurbestrijding (waarbij geweld voorzien was) gold van 1973 tot 2001 als een *politietoek* (onder justitieel gezag) waarbij de krijgsmacht zonodig ondersteuning kon verlenen. Daarbij bestond een scherpe scheiding tussen weinig geweld (politie) en veel geweld (krijgsmacht). Na de aanslagen van 2001 is het Nederlandse beleid op incrementele wijze bijgesteld. Op dit moment wordt terreurbestrijding (waarbij geweld is voorzien) als een *overheidstaak* gezien, waarbij politie én militairen onder politieleiding en onder justitieel gezag optreden.

In buitengewone omstandigheden kan de Oorlogswet voor Nederland een rechtsbasis voor militaire inzet bieden. De bevoegdheden zijn echter gedateerd, hetgeen niet per se betekent dat ze daardoor onbruikbaar zijn. Het systeem van het staatsnoodrecht en het toepassingsdoel van haar voornaamste wetten werpt een relatief hoge drempel op voor militaire inzet.

Buitenlandse (internationale) terreurbestrijdingsoperaties vereisen een rechtsbasis binnen het *ius ad bellum*. Dit zijn

er drie:

- interventie met instemming of op uitnodiging van een (gast)staat (*consent*);
- autorisatie van de VN-Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest;
- zelfverdediging.

Een van de conclusies is dat een terreurgroep als auteur (pleger) van een 'gewapende aanval' in de zin van artikel 51 VN-Handvest kan gelden, waarna een getroffen staat via zelfverdediging tegen die groep (en een betrokken 'derde' staat) kan reageren. Verder blijkt dat sommige staten vanwege hun 'substantial involvement' als co-auteur van zo'n aanval moeten worden gezien.

In het onderzoek hanteer ik een ruime opvatting van het begrip gewapende aanval toegepast. Daarbij kan ook een serie van kleinere aanslagen via de accumulatie van gebeurtenissen doctrine (*Nadelstichtaktik*) onder het begrip gebracht worden. Dat geldt ook voor preëemptieve zelfverdediging tegen een onmiddellijke dreiging.

Preventieve zelfverdediging moet worden afgewezen. Als tegenwicht voor deze ruime opvatting is een strikte noodzakelijkheidstoets nodig.

Rechtsregimes

Het garanderen van veiligheid, terreurbestrijding inclusief, is vanwege de rechtsstaat zelf tevens begrensd door die rechtsstaat. Dat betekent echter niet dat de staat machteloos is: "Although a democracy must often fight with one hand tied behind its back, it nonetheless has the upper hand".³

Cruciale elementen in terreurbestrijdingsbeleid en -operaties zijn respect voor de heerschappij van het recht in het algemeen (en het legaliteitsbeginsel in het bijzonder); in voorkomend geval de normen van het oorlogsrecht; mensenrechten en grondrechten (waaronder respect voor de lichamelijke integriteit en het recht op leven).

Inperking van deze rechten dient binnen de grenzen van de rechtsstaat vorm te krijgen. Een staat dient echter ook, of misschien wel vooral, bij de bestrijding van terrorisme de beginselen van deze rechtsstaat volledig in acht te nemen.⁴ Deze lijn moet doorgetrokken worden naar de internationale gemeenschap van staten: de EU en de Verenigde Naties.

Indien een staat op deze (dreigende) aantasting van het staatsbestel op overeenkomstige, of anderszins niet-rechtstatelijke wijze reageert, speelt zij niet alleen terroristen in de kaart, maar vervalt zij bovendien in een patroon dat terroristen zelf toepassen. Wanneer terreurbestrijding buiten de grenzen van de rechtsstaat treedt, wordt de rechtsstaat zelf aangetast. >>>

³ Israel Supreme Court (High Court of Justice) (1999), *Judgement on Interrogation Methods*, § 39.

⁴ *Terrorisme heeft immers als doel een staat of internationale organisatie op ondemocratische wijze tot een bepaalde handelswijze te dwingen, dan wel de bevolking vrees aan te jagen of het staatsbestel te bestrijden.*

Mensenrechten zijn ook van toepassing op extraterritoriale militaire terrorismebestrijdingsoperaties. Naast de *de facto* toepassing op beleidsmatige gronden, is vastgesteld dat deze in een aantal gevallen ook *de jure* van toepassing zijn. Het gaat onder meer om:

- State Agent Authority (SAA): gezag en controle over personen vanwege een arrestatie, detentie en het gerichte doden van personen, in ieder geval als alternatief voor arrestatie of detentie.
- Effective Control of an Area (ECA), waarbij duidelijk is dat ECA ook tijdelijk en plaatselijk kan gelden.

Mensenrechten zijn ook op oorlogssituaties van toepassing. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zou er goed aan doen vermeende mensenrechtenschendingen in voorkomend geval expliciet met behulp van het oorlogsrecht te toetsen. Rechtmatige oorlogshandelingen worden immers niet als een inbreuk op het recht van leven opgevat. Dat geldt ook als zich binnen 'vredesmissies' een (tijdelijk en plaatselijk) gewapend conflict voordoet.

Onder het oorlogsrecht (*ius in bello*) blijkt dat (1) militaire terreurbestrijdingsoperaties als gewapend conflict kunnen gelden, maar vooral ook dat (2) daarop in voorkomend geval (delen van) het oorlogsrecht van toepassing is (zijn). Naast bekende conflicttypen gaat het om:

- (tijdelijke en plaatselijke) gevechtssituaties in 'vredesmissies'; en
- transnationale gewapende conflicten (extraterritoriale

operaties tegen een niet-statelijke actor zonder dat de staat, op wiens territorium deze actie plaatsvindt, het adreessaat van de actie is).

Relativering militaire inzet

Tot slot is het van belang om militaire operaties in het juiste perspectief te plaatsen. Allereerst: militaire inzet is slechts één van de vele instrumenten die een overheid ter beschikking staat bij de bestrijding van terrorisme. Ten tweede, dát militair geweld mag worden toegepast betekent niet dat dit ook altijd verstandig of opportuun is. Ten derde, ook, of misschien wel vooral, terrorismebestrijding moet altijd binnen de grenzen van de rechtsstaat en het internationale recht blijven. Zo niet dan spelen we terroristen in de kaart en dragen we bij aan hun doelstelling. En ten vierde: in een democratie dient militair geweldgebruik verantwoordt te worden. En dat is maar goed ook. Dat geldt overigens voor alle niveaus: de politieke leiding, de militaire commandanten en de enkele 'schutter'. Dit vraagt ten slotte om helderheid en duidelijkheid van rechtsbases en rechtsregimes bij besluitvormers en commandanten.

Kolonel dr. Paul Ducheine,

militair jurist en universitair hoofddocent Militair Recht, Nederlandse Defensie Academie; tevens docent Krijgsmacht & Staatsrecht Universiteit van Amsterdam

“Niet krankzinnig, wel complex”

De rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland is “totaal krankzinnig” georganiseerd. Aldus Rob de Wijk in het blad *Alert* van april 2008. In antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Brinkman (PVV) stelt minister Ter Horst van BZK dat De Wijk overdrijft. Wel deelt de minister zijn opvatting dat het complex is georganiseerd, maar dat is deels onvermijdelijk: bij de bestrijding van rampen en crises zijn nu eenmaal vaak vele organisaties en functionarissen betrokken. Onze bestuurlijk gedecentraliseerde overheidsorganisatie is per definitie complex in relatie tot command & control in een crisis-situatie. Het beleid is er op gericht onder andere door vaker en beter te oefenen door bestuurders en andere veiligheidspartners om tijdens rampen en crises slagvaardig te kunnen handelen. Een en ander neemt niet weg dat zowel horizontaal (tussen de ministeries), verticaal (medeoverheden), als diagonaal (bedrijfsleven,

organisaties en burgers) verder aan slagkracht gewonnen kan worden. Ter Horst heeft daartoe een aantal initiatieven genomen. Op regionaal niveau worden de verantwoordelijkheden van het veiligheidsbestuur en hun voorzitter, mede in relatie tot de operationele diensten en overige betrokken partijen, helder in het wetsvoorstel op de veiligheidsregio's beschreven. Op nationaal niveau hebben diverse vakministers primaire verantwoordelijkheden bij crises op hun eigen vakgebied (terrorismebestrijding, gezondheidszorg, kernongevallenbestrijding etc); de algehele coördinatie vindt plaats onder leiding van het Ministerieel BeleidsTeam. Mede in het kader van het programma Nationale Veiligheid worden verdere voorstellen ontwikkeld om de slagkracht van de crisisorganisatie te verbeteren. Zodra deze voorstellen een definitieve vorm hebben gekregen, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Luchtvaartterreinen voldoende voorbereid op ongevallen

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is gematigd positief over de voorbereiding op ongevallen op luchtvaartterreinen. Een verbeterpunt ligt onder andere in het wegwerken van een tegenstrijdigheid in de regelgeving die goed multidisciplinair oefenen soms bemoeilijkt. Daarnaast is blijvende aandacht nodig voor het correct uitwerken van rampenbestrijdingsplannen. Ten derde moet de eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op militaire luchtvaartterreinen bij één onderdeel belegd worden. Dit staat in het rapport van de Inspectie OOV en de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) dat de periode 2002-2006 beslaat. Minister Ter Horst en staatssecretaris De Vries nemen de aanbevelingen over.

In het onderzoek zijn de (gemeentelijke) rampbestrijdingsplannen, bestaande wet- en regelgeving, de calamiteitenplannen en de multidisciplinaire oefeningen onder de loep genomen. Het algemene beeld over de periode 2002-2006 is gematigd positief.

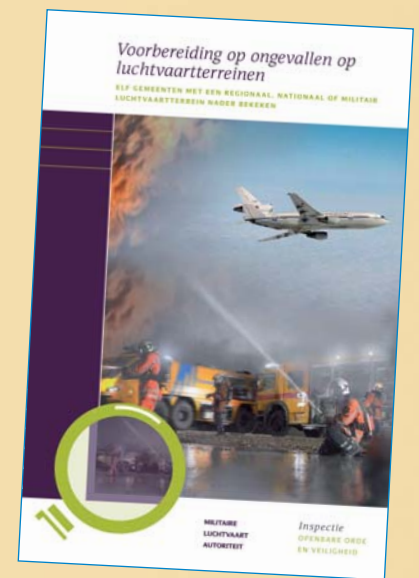
De Inspectie is van mening dat de toestand op dit moment mogelijk beter is. Gemeenten en exploitanten van luchtvaartterreinen zijn namelijk al tijdens het onderzoek voortvarend aan de slag gegaan met de verbeterpunten die de Inspectie in haar rapport constateert. De Inspectie OOV zal, samen met de MLA en de Inspectie V&W, in 2008 en 2009 twee rampensimulaties uitvoeren bij gemeenten/veiligheidsregio's met een luchtvaartterrein. Dit zal plaatsvinden in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding die de Inspectie uitvoert. In het onderzoek formuleert de Inspectie drie aanbevelingen

die de beide bewindslieden overnemen. Ten eerste zullen de oefenverplichtingen in het Besluit rampenbestrijdingsplannen

luchtvaartterreinen en de Brandweerregeling burgerluchtvaartterrein gelijkgetrokken worden. Die verplichtingen lopen nu uiteen, waardoor het voor de regionale brandweer lastig is om medewerking te verlenen aan de wettelijk voorgeschreven multidisciplinaire oefeningen. Dit is een reden waarom drie gemeenten onvoldoende tot slecht scoorden in het onderzoek. Tegelijk wordt vanuit de regio vaak onvoldoende prioriteit gegeven aan oefenen.

Een tweede aanbeveling betreft de eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op rampen op militaire luchtvaartterreinen. Nu ligt die verantwoordelijkheid bij drie onderdelen. De staatssecretaris van Defensie zal onderzoeken hoe de eindverantwoordelijkheid bij één onderdeel belegd kan worden.

Ten derde hebben de relevante lokale autoriteiten (veiligheidsregio's en gemeentebesturen) en de exploitanten/commandanten van de luchtvaartterreinen de verantwoordelijkheid nadrukkelijk aandacht te houden voor de voorbereiding. In het bijzonder moeten de werkinstructies voor de betrokken medewerkers duidelijk omschreven zijn in de rampenbestrijdingsplannen. Minister Ter Horst zal hiervoor, waar mogelijk, aandacht voor vragen.



Convenant olie en (petro) chemische industrie vitaal

De olie en (petro) chemische industrie en de overheid hebben afspraken gemaakt over de bescherming van de sector tegen kwaadwillenden. De (petro) chemische bedrijven kunnen een mogelijk doelwit van kwaadwillenden zijn om een incident te veroorzaken waardoor veel slachtoffers kunnen vallen of de leveringszekerheid van olie en olieproducten in gevaar komt.

De belangrijkste afspraken betreffen:

- invoeren (binnen een jaar) of verder ontwikkelen van een securitymanagementsysteem met als onderdelen: een vastgesteld securitybeleid, risico-identificatie

en -analyse, beveiligingsmaatregelen en -voorzieningen en afspraken over de interne en externe beveiligingsorganisatie;

- gezamenlijk opstellen van standaard scenario's, waar passende maatregelen op worden genomen;
- gezamenlijk stimulatie van bedrijven om zich aan te sluiten bij het alerteringsstelsel van de NCTB;
- verdergaande onderlinge informatie-uitwisseling.

Het convenant is op 27 mei ondertekend door de VNCI, VNPI, KAV en de ministeries van VROM, BZK en EZ.

Ons land werd op vrijdag 9 mei opgeschrikt door een zeer tragisch ongeval in De Punt. Bij de bestrijding van een brand in een scheepswerf kwamen drie leden van de vrijwillige brandweer Eelde om het leven. Dat was twee maanden na een noodlottig ongeval van een brandweerman in Terneuzen. Hij was als brandweerdrukker op zoek naar een vermist persoon. Het Begrafenis Bijstand Team (BBT) heeft zowel de families als de korpse in Eelde en Terneuzen terzijde gestaan.



Foto: NVBR

Begrafenis Bijstand Team

Hulp bij omgekomen brandweerkorpsleden

Van oorsprong IJssel-Vecht

Het BBT heeft haar oorsprong in de regio IJssel-Vecht. In 1992 overleden twee Zwolse brandweermannen bij de nablissing van een brand. Na overleg met familie, korpsleiding en gemeentebestuur kwam de wens naar voren om de mannen met korpseer te begraven. Het toenmalige hoofd Preparatie van de regionale brandweer had daarmee ervaring opgedaan als ex-officier van de Koninklijke Luchtmacht. Het werden waardige en plechtige afscheids-ceremonies in Zwolle. In 1998 bij de begrafenissen van twee brandweerlieden in Harderwijk bleek de noodzaak om meer mensen met de organisatie te belasten. Er stroomden zoveel mensen toe, er was zoveel nazorg voor het korps nodig en er werden zoveel onderzoeken gestart. De personen uit het brandweerveld die bij de voorbereiding van deze begrafenissen betrokken waren, vonden elkaar als team en eigenlijk ontstond toen het Begrafenis Bijstand Team.

Belangrijke en in het oog springende gebeurtenissen waren de begrafenissen van vier brandweerlieden in Enschede (2000) en drie in Haarlem (2003). De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) erkende de toegevoegde waarde van het BBT. Het team werd officieel als landelijke faciliteit opgenomen. Vanuit die rol vond afgelopen maart en mei de inzet van het team plaats.

Officieren

De begrafenisofficier van het BBT zorgt voor de begrafenis of crematie. Hij regelt kistdragers uit het korps, zorgt voor een dodenwake en voor een grafwacht. Hij traint alle mensen die deze handelingen moeten uitvoeren. Hij heeft de contacten met de uitvaartondernemer en begraafplaats of crematorium, bewaakt alle protocollaire handelingen en

Taken van het BBT

Als een brandweerman in het harnas sterft, dan betekent dat heel veel in een korps. Dingen waarvan vrijwel altijd sprake is: een korps dat op zichzelf wordt teruggeworpen en niet weet wat ze moet doen. Emoties waarvan mensen niet konden vermoeden dat ze die hadden. Ongelooflijk veel media-aandacht over het 'waarom en waardoor' zodat een korps het gevoel krijgt in de beklagdenbank te zitten. Verschillende onderzoeksinstanties die verschijnen. En uiteraard een overweldigend medeleven uit de eigen beroepsgroep. Daar bovenop komt het meest belangrijke: een familie die een dierbare moet missen die bezig was met het uitoefenen van zijn passie. Het BBT wil de begrafenis laten verlopen zoals de familie wil. In tweede instantie probeert het team het betreffende korps weer in beweging te krijgen, door allerlei zaken in de eerste rouwweek op te pakken. En door plannen voor de langere termijn op te stellen. Het team probeert op al deze fronten ondersteuning te bieden. En daarvoor zijn diverse specialisten in het team opgenomen.

uitingen en zorgt voor een perfecte en sobere begrafenis-plechtigheid.

De officieren logistiek regelen alles op het gebied van voorzieningen, zoals bij voorbeeld de handschoenen voor de dragers, tot en met de vervoersstroom van de bezoekers van de plechtigheid. Zo was er in Haarlem bij de drie uitvaartplechtigheden onvoldoende parkeerruimte bij de kerken om respectievelijk 1500, 1600 en 1700 mensen aanwezig te laten zijn. Daarvoor werden centrale parkeer-

plaatsen geregeld en werden de uitvaartroutes in overleg met de politie vrij gehouden. Tientallen bussen vervoerden de bezoekers naar de locaties. Bij de uitvaartplechtigheden in Tynaarlo, waar drie keer circa 1500 mensen de plechtigheden bijwoonden, moesten een vliegtuighangar en een veilinghal worden omgebouwd tot eervolle afscheidscentra.

De officier onderzoek en begeleiding probeert om alle onderzoeken op elkaar af te stemmen. In het geval van Terneuzen werden er direct verschillende analyses gestart. Zo was binnen de kortste keren de Arbeidsinspectie aanwezig om onderzoek te doen naar eventuele overtredingen op grond van de Arbo-wet. En de officier van justitie om strafrechtelijk onderzoek te doen: was het misschien dood door schuld?. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid verscheen om onderzoek te doen naar de brandweerprocessen en ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid was aanwezig. Getracht wordt om al die onderzoeken op elkaar af te stemmen. Maar ook om het korps zoveel mogelijk de eerste week de wind uit de zeilen te halen. De officier zet vervolgens een systeem op om in de weken na de begrafenis alle onderzoeken in goede banen te leiden en de mensen op verhoren voor te bereiden.

Teamleider

De communicatieadviseur regelt de informatievoorziening, zowel intern als extern. Dat betekent dat interne nieuwsbrieven worden gemaakt en de pers te woord wordt gestaan. En vooral ook dat de gemeentelijk voorlichters er bij betrokken worden en doorfunctioneren na de eerste hectische week.

De coördinator nazorg zorgt voor de voorlichting op het gebied van traumanazorg, begeleidt de BOT-teams (de eigen nazorgmedewerkers van de brandweer), organiseert

bijeenkomsten ter verwerking van de gebeurtenissen en zorgt ook voor opvang van de betreffende familie.

Verder is de officier van politie de liaison van de brandweer naar het betrokken regionale politiekorps. Hij spreekt zowel de taal van het team als van de politie. Hierdoor verloopt de onderlinge uitwisseling van gegevens en het maken van afspraken met de politie veel soepeler. Het gaat hier bijvoorbeeld om het vaststellen en vrijhouden van transportroutes, de ondersteuning en begeleiding van motorrijders en het treffen van overige verkeersmaatregelen. Ook de link naar de officier van justitie is soepeler door zijn inbreng. De teamleider houdt het overzicht over alle processen, heeft de meest intensieve contacten met de familie, de korpsleiding en is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor het BBT. De teamleider is ook de verbindende schakel richting gemeentebestuur met vragen als wat er staat te gebeuren; welke rol zou het gemeentebestuur kunnen vervullen, hoe te handelen met al die onderzoeksinstanties, en over de kosten. Het team telt ook een aantal ondersteunende leden.

Samenwerking

De vaste kern van het BBT komt uit heel Nederland. Momenteel zijn mensen betrokken uit Eindhoven, Den Haag, Tilburg, Haarlem, Amsterdam en Zwolle. En als het nodig is komen nog meer brandweerlieden hun bijdrage leveren bij het op waardige wijze afscheid nemen van een collega. Het BBT mikt vooral op samenwerking en op het leveren van kwaliteit. En dat allemaal ten dienste van een familie die afscheid moet nemen van een dierbare. Zwaar werk, dat is zeker. Maar ook enorm dankbaar werk.

Gerrit Euverman,

hoofd afdeling brandweer & veiligheid gemeente Raalte

Ervaringen in Tynaarlo

Het overlijden van de drie brandweermensen in Tynaarlo is hard aangekomen bij de families, de post Eelde, het korps Tynaarlo, het gemeentebestuur en de gemeenschap. Het is bewonderenswaardig met hoeveel inzet en respect er door veel mensen is gewerkt om de plechtigheden goed te laten verlopen. Het BBT was op de eerste dagen met de kernbezetting van tien mensen aanwezig, maar op de dagen van de plechtigheden groeide het team uit tot ongeveer 40 personen. Mensen van het korps Tynaarlo, van andere brandweerkorpsen uit het land en van de gemeente Tynaarlo hebben zich ingezet om alles goed te laten verlopen. Bijzonder waren de grote belangstelling van de media en de indrukwekkende stille tocht. Een warm blijk van medeleven van heel veel mensen. De draaiboeken van het BBT en de ervaringen van het

team zijn goud waard om alles tijdig en goed te organiseren. Het ombouwen van een veilinghal en een vliegtuighangar tot een geschikte ruimte voor een herdenkingsdienst was een nieuwe en geslaagde ervaring.

Het team heeft ondersteund bij het opstarten van de onderzoeken, de nazorg aan het korps Tynaarlo en omliggende korpsen. Daarnaast heeft zij de communicatie tijdens de plechtigheden geregisseerd. Het zijn al met al gedenkwaardige plechtigheden geworden, die goed zijn verlopen; respectvol met stijl en eerbetoon. Dit is immers het laatste wat men kan doen voor een omgekomen brandweercollega!

Frans Schippers,

voorzitter Begrafenis Bijstand Team

Sleutelwoord bij (dierziekte)crisis is communicatie

Oefenervaring in Ahrweiler

Mond- en Klauwzeer (MKZ) is een zeer besmettelijk virus. Dat weten we nog van de MKZ crisis in 2001 in een aantal lidstaten van Europa en vorig jaar in Engeland. De economische en maatschappelijke gevolgen zijn vaak enorm vanwege de (preventieve) ruiming en exportverboden. In februari vond er een driedaagse MKZ simulatieoefening plaats in Ahrweiler voor dierenartsen in dienst van de Duitse overheid, afkomstig uit verschillende deelstaten. Naast gasten uit Hongarije en Litouwen nam vanuit Nederland via het programma 'Exchange of Experts' ook een vertegenwoordiger van de Meldkamer en Dierziektebestrijding (IMD) bij de Voedsel en Waren Autoriteit hieraan deel.

Programma 'Exchange of Experts'

Via dit programma wordt nationale experts de kans geboden hun horizon te verbreden door leerervaringen op te doen op aangegeven onderwerpen in aangegeven Europese landen. Dit gebeurt op basis van een vooraf vastgestelde studieopdracht. Eric van der Horst, hoofd LOCC is als Nationale Training Coördinator verantwoordelijk voor goedkeuring van de aanmeldingen. Meer info via www.hetlocc.nl of www.exchangeofexperts.eu. Voor vragen: ntc-nl@locc.nl.

Besmettelijk MKZ

MKZ is besmettelijk omdat het een stabiel virus is en daardoor moeilijk te bestrijden. Het virus kan gemakkelijk verspreid worden door bijvoorbeeld (vee)transporten. Daarnaast is er weinig virus nodig om een dier te besmetten. Het virus heeft vele gastheren; niet alleen de evenhoevigen MKZ-gevoelige diersoorten (runderen, schapen, geiten en varkens), maar ook dierlijke bijproducten (vlees, mest en melk) zijn MKZ gevoelig. Goede voorbereiding is dus belangrijk om adequate maatregelen te nemen zodra een infectie wordt geconstateerd om verdere verspreiding van het virus zo minimaal mogelijk te houden. Cloppenburg is één van de deelstaten in Duitsland met de meeste MKZ gevoelige diersoorten, daarom speelde de simulatie zich af in deze deelstaat.

Maatregelen

Wanneer MKZ geconstateerd wordt, moeten zieke en verdachte dieren worden opgesteld. Nederland kondigt

dan een 'standstill' af, een verbod op alle vervoer van levende dieren en andere producten van, naar en tussen bedrijven met dieren. Een volgende maatregel opgelegd via Europese regelgeving, is het instellen van beperkingsgebieden. Nederland stelt drie gebieden in. Het 1 kilometer gebied rond het besmette bedrijf (wordt meestal preventief geruimd), het beschermingsgebied (straal van 3 kilometer) en het toezichtsgebied (straal van 10 kilometer). Daarbij wordt zoveel mogelijk gekozen voor 'natuurlijke' grenzen, zoals wegen of water. De gebieden worden afgezet met markeringsborden. In alle gebieden gelden maatregelen voor de afvoer van dieren en dierlijke bijproducten. Ingeval van vaccinatie wordt er een 2 km gebied rondom het besmette bedrijf ingesteld.

Snelle en effectieve bestrijdingscampagne

Nederland beschikt over verschillende middelen om genoemde maatregelen zo snel mogelijk uit te voeren. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft een permanent nationaal dierziektebestrijdingscentrum; het Voedsel en Waren Autoriteit Incident- en Crisiscentrum (VIC). Via het VIC zijn permanent verschillende expertteams (frontteams) beschikbaar die meteen kunnen uitrukken wanneer er een crisis dreigt. Ook worden er draaiboeken geschreven. Er vinden regelmatig trainingen plaats voor speciaal daartoe opgeleide groepen medewerkers, zoals de frontteams, of uitwisselingen met het buitenland, zoals nu in Duitsland.

Verskil in aanpak

Meedoen aan een oefening in Duitsland is leerzaam.



Er zijn verschillen in aanpak, maar natuurlijk ook overeenkomsten, omdat de regelgeving Europees bepaald is. Verschillen zijn er met name op gebied van organisatie. Zo bestaat in Duitsland geen vergelijkbare organisatie als het VIC of het LOCC. Er wordt geen specifieke groep van dierenartsen opgeleid tot dierziekte deskundigen en er zijn geen frontteams. Maar tijdens een crisis wordt wel verwacht dat medewerkers adequaat optreden. De voorbereiding in Duitsland is dus op een andere manier opgebouwd. De crisis wordt zowel nationaal als op deelstaat niveau bestreden. De maatregelen die genomen worden kunnen dan verschillend zijn.

Communicatie

Gezamenlijk leerpunt is dat communicatie – ook vooraf – tussen betrokkenen cruciaal is. Wanneer veehouders van tevoren goed op de hoogte zijn van effecten en maatregelen, levert dat voordelen op tijdens een crisis en verloopt de samenwerking soepeler. Bij een daadwerkelijke uitbraak moet er transparant gecommuniceerd worden met de veehouders en de media, zodat er geen misverstanden ontstaan en iedereen weet waar hij aan toe is. Interne communicatie kan een hulpmiddel zijn als iedereen meteen heel hard aan het werk gaat om de crisis zo snel mogelijk te bezweren. Het is belangrijk om af en toe momenten in te lassen voor interne evaluatie. Door hierover intern en extern helder en transparant te communiceren, kan onnodige miscommunicatie worden voorkomen.

Sanne van Wijk,
communicatieadviseur VDMMP

Martine Bieleveld,
senior medewerker Incidentmanagement, Voedsel en Waren
Autoriteit



voedsel en waren autoriteit

Voedsel en Waren Autoriteit

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) onderzoekt en waakt over de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. De gezondheid en welzijn van dieren, de kwaliteit van diervoeders en de veterinaire kwaliteit van dierlijke producten zijn belangrijke werkerreinen.

De VWA werkt aan het terugdringen van dierziekten door het verloop van ziekten te monitoren, te waarschuwen bij mogelijke uitbraken, en de dierziekte te bestrijden. De VWA ziet er op toe dat alleen gezonde dieren worden ingevoerd of uitgevoerd. Bij het slachten van dieren ziet de VWA toe op de hygiëne en de kwaliteit van het slachtproces.

Naar aanleiding van de MKZ uitbraak in Nederland in 2001 en de Aviaire Influenza uitbraak in 2003 is de VWA-organisatie voor de bestrijding van dierziekten uitgebreid en gekozen voor een permanent operationele organisatie.

Binnen de VWA zijn 16 frontteams geformeerd: multidisciplinair, goed opgeleid en getraind, snel inzetbaar en uniform werkend. De eerste dagen na een uitbraak wordt een frontteam ingezet voor tracering, inventarisatie-screening, ruiming van bedrijven en staat onder leiding van het VWA Incident en Crisiscentrum (VIC). Op het moment dat het Regionaal Crisis Centrum (RCC) operationeel is, worden de frontteams ontbonden. Wanneer er geen sprake is van een (dreigende) crisis zorgen VWA en VIC voor een actueel draaiboek voor de bestrijding van MKZ, waarbij rekening wordt gehouden met ervaringen die met oefeningen en bij de bestrijding van MKZ in Nederland en elders zijn opgedaan. Daarbij verzorgt VIC trainingen, opleidingen en oefeningen voor een optimale voorbereiding.

Als alle alarmbellen gaan rinkelen!!

Calamiteitencoördinator Gemeenschappelijke Meldkamer

Tijdens het eerste uur na de melding van een calamiteit of ramp, het zogenoemde 'gouden uur', staan veiligheid van burgers en hulpverleners, coördinatie, informatie, communicatie en onderlinge afstemming tussen de hulpverleningsdiensten, centraal.

Colocatie meldkamers

Sinds een aantal jaren is een groot aantal meldkamers van de politie, de brandweer en centrale post ambulancevervoer samengevoegd. Onvoldoende afstemming en coördinatie bij grote calamiteiten en rampen hebben nut en noodzaak tot colocatie en samenwerking voldoende aangetoond. Maar wie heeft bij een grote calamiteit, een ramp of een crisissituatie het overzicht, wanneer de centralisten hun handen vol hebben met het alarmeren van de hulpdiensten en het verwerken van de binnengekomen – juiste en soms onjuiste – informatie? Hier doet de calamiteitencoördinator gemeenschappelijke meldkamer (CACO) zijn/haar intrede. Met de komst van de veiligheidsregio's wordt de Gemeenschappelijke Meldkamer sterk gepositioneerd. Aan de prestaties en de professionaliteit van de meldkamerfunctie kunnen bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld, zegt de Wet op de veiligheidsregio. Maar een groot aantal meldkamers wil daar niet op wachten, maar wil nu al 'bottom-up' deze professionaliseringslag maken. Niet stilzitten maar bewegen, zodat meldkamers straks als de veiligheidsregio's een feit zijn, er ook klaar voor zijn.

Nut en noodzaak calamiteitencoördinator

Bij de evaluatie van rampen en zware ongevallen bleek de 24-uurs multidisciplinaire coördinatie in de meldkamer niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk te zijn. Ook het referentiekader van de gemeenschappelijke meldkamer

van de ministeries van BZK en VWS geeft deze noodzaak aan. In de chaotische en hectische periode, direct na de melding, moet het incidenttype juist worden ingeschat; ook moeten onder grote tijdsdruk veel activiteiten door de centralisten van de politie, brandweer en ambulancedienst tegelijk worden uitgevoerd. De chaos dient zoveel mogelijk beperkt te worden. Melding, alarmering, nadere informatie, communicatie en opschaling, volgen elkaar razendsnel op. Dan blijkt dat de situatie plotseling verandert. Nieuwe binnengekomen informatie geeft nieuwe inzichten, maar ook nieuwe risico's. Informatiemanagement, risicoanalyses, het veiligheidsbewustzijn en het denken in meerdere scenario's zijn dan de belangrijkste aandachtsvelden voor de calamiteitencoördinator.

De CACO in de praktijk

De praktijk heeft inmiddels de meerwaarde van de functie van CACO aangetoond. Leo van Dam, groepschef en proceseigenaar 'opschalen' Centrale Meldkamer Haaglanden: "Hier in de Hofstad hebben we regelmatig calamiteiten waarbij politie, brandweer, ambulancedienst en gemeente samen moeten werken. Bij elke kolom komt dan soms het stoom uit de oren. Ze worden volledig in hun eigen operationele proces gezogen. Met name dat eerste uur is dan heel hectisch. De CACO is dan de persoon die de helikopterview heeft, de juiste informatie op de juiste plaats neerlegt. Door informatie te delen, vermenigvuldigt hij die. Iedereen moet hetzelfde beeld hebben en dezelfde afstemming met het veld. Als de officieren van dienst van de politie, brandweer en ambulancedienst het incident bestrijden bij de bron, komen vaak uit de verre omgeving bij de meldkamer de klachten binnen van de gevolgen van dat incident. Die effecten dienen direct op hun waarde en risico's te worden ingeschat. Daarna vinden de vervolgstappen plaats." Haaglanden beschikt inmiddels over zeven opgeleide CACO's, afkomstig uit de drie disciplines. Om een 24-uurs dekking te kunnen garanderen zullen er nog enkelen aan worden toegevoegd. "De Hofstad is er (bijna) klaar voor", zegt een tevreden Van Dam. "In de keten van de hulpverlening is de meldkamer de eerste schakel dus je zou kunnen zeggen: 'als je het eerste knooppunt mist, krijg je de jas nooit meer goed dicht!'"

*Wim Krabbenborg,
kern- en praktijkdocent opleiding calamiteitencoördinator
Politieacademie*



Meer Duits-Nederlandse samenwerking bij crisismanagement

De grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisismanagement tussen Nederland en Duitsland dient verder geoptimaliseerd te worden. Dit maakten minister Ter Horst en haar ambtsgenoot Wolf van de deelstaatregering Noordrijn-Westfalen op 12 juni in Münster bekend. Zij woonden daar een gezamenlijke oefening bij van brandweerkorpsen uit Regio Twente en het Duitse Noordrijn-Westfalen, welke plaats had in de modernste oefenhal van Europa: bij het opleidings- en technisch instituut voor de brandweer in Noordrijn-Westfalen. Sinds lang is de hulp die de brandweerkorpsen aan weerszijden van de grens elkaar over en weer bieden een vast gegeven in de dagelijkse werkelijkheid. Om in geval van bijzonder ernstige en complexe situaties snel gemeenschappelijk te kunnen opereren zijn 'korte lijnen voor bijstandsverzoeken' bij rampen overeengekomen. Verder is afgesproken gegevens over potentiële risico's en de organisatie van de crisisbeheersing aan weerszijden van de grens uit te wisselen. Om de wederzijdse erkenning van opleidingen en diploma's met betrekking tot brandweer en crisisbeheersing te kunnen waarborgen, wordt naar samenwerking gestreefd tussen de centrale opleidings- en bijscholingsinstellingen in Nederland en het opleidingsinstituut voor de brandweer in Noordrijn-Westfalen. De ministers Ter Horst en Wolf zijn het erover eens, dat er geen op zichzelf staand Europees rampenbestrijdingsteam moet komen. Elke lidstaat dient zelf voor de veiligheid en bescherming van zijn burgers zorg te dragen. Indien de eigen capaciteit onvoldoende blijkt te zijn, dan is bilaterale hulp en ondersteuning beter dan een Europees team. Dat blijkt nu reeds uit de succesvolle grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen.

Voortgang wetsvoorstel Veiligheidsregio's

Op 20 mei heeft minister Ter Horst in het kader van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's een drietal stukken naar de Tweede Kamer gezonden. Het betreft de nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Kamercommissie, de nota van wijziging van de minister en de geconsolideerde (de Nota van wijziging is hierin verwerkt) tekst van het wetsvoorstel. Alle stukken zijn te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheidsregio

Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl

Internet: www.minbzk.nl/veiligheid

Redactie

Redactiecommissie: Henk Geveke, Nico de Gouw en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)

Redactiemedewerker: Maddy Ockhorst (070-426 7011)

Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 73 54)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)

Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)

Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)

Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth

Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)

Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)

Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Leiden/Campus Den Haag)

Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)

Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)

Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)

Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)

Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)

Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Martine Bieleveld, Martijn Boosman, Saša Borko, Paul Ducheine, Anne-Marie van het Erve, Gerrit Euverman, Carsten Fausboll, Georg Frerks, Koen Gerritse, Marloes van der Goot, Gerrit Haverkamp, Jos Ketelaars, Floor Keijzers, Kees Klompenhouwer, Wim Krabbenborg, Pieter C. Lagas, Ton Lemmen, Nina Matt, Jacques Niederer, Hin Oey, Sebastian Reyn, Frans Schippers, Sjoerd van der Schuit, Sjaak Seen, Tjerk Terpstra, Eric Verdult, Huub van der Weide, Sanne van Wijk, Tanja Woeltjes

Fotografie

ANP, Defensievoorlichting, Anne-Marie van het Erve, EU, Hollandse Hoogte, Pieter C. Lagas, Erik de Leeuw, NATO-EADRCC, USAR.NL

Illustraties

European Union, NATO-EADRCC, Kennis in beeld

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Communicatie en Informatie / Grafische en Multimediale Diensten

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.

ISSN 1875-7561



Voor een gratis abonnement mail: crisisbeheersing@minbzk.nl.

Het magazine is te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid.



Vier vragen aan:

Kees Klompenhouwer,

sinds 1 mei 2008 directeur Civil Planning and Conduct Capability (CPCC) en Civil Operations Commander bij de Europese Unie

Wat houden beide functies in, met welke prioriteiten?

“Het gaat om een dubbelfunctie onder direct gezag van Javier Solana, de Hoge EU-Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). De CPCC, die ik leid als directeur, assisteert mij in mijn hoedanigheid van strategisch commandant van alle civiele operaties die de EU wereldwijd uitvoert in het kader van het GBVB en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Op dit moment worden operaties uitgevoerd in Kosovo, Afghanistan, Palestijnse gebieden, Bosnië-Herzegowina, Congo, Irak en Guinee-Bissau. Eerdere operaties waren o.a. in Georgië en Macedonië.”

Welke ervaringen heeft u zelf met crisisbeheersing?

“Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken heb ik tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië te maken gehad met de gevangenneming van de “Vier van Belgrado”, Nederlandse jonge mannen die (ten onrechte) verdacht werden van het beramen van een ontvoering en moord van het staatshoofd. Op de staats-TV werden zij zwaar gehavend ten tonele gevoerd. De juridische procesgang deugde tot aan hun vrijlating volstrekt niet. Vanuit de Nederlandse politiek en media werd er veel druk uitgeoefend, maar Belgrado wilde zeker aanvankelijk van geen wijken weten. Ook heb ik in die tijd de volksopstand tegen het autoritaire regime van Slobodan Milosevic van zeer nabij meegemaakt en veel met de oppositie samengewerkt. Een spannende maar ook hoopgevende tijd. Als directeur Inlichtingen Buitenland AIVD heb ik te maken gehad met de oorlogen in Irak en Afghanistan en de buitenlandaspecten van de moord op Theo van Gogh.”

Hoe ziet u de relaties met hetgeen in NAVO- en VN-verband wordt voorbereid?

“De Kosovo-operatie van de EU, waartoe in februari besloten is, gaat nu binnen het kader van VN resolutie 1244 van start. De operatie blijft wel geheel binnen de EU-commandostructuur. Aan deze EU-operatie nemen ook derde landen deel, zoals Zwitserland en Turkije, maar ook – dat is een primeur – de VS. In Kosovo zal ook nauw met de NAVO (KFOR) worden samengewerkt. Dat laatste geldt ook in Afghanistan, waar de

EU-politiemissie nauw samenwerkt met ISAF en de daaraan deelnemende landen, inclusief de VS. De EU-politieoperatie in Bosnië is een voortzetting van de VN-operatie UNPT. In Congo is sprake van samenwerking met de VN-vredesoperatie MONUC. Kortom: nauwe samenwerking met VN en NAVO is de praktijk. Deze organisaties zijn in belangrijke mate complementair aan de civiele crisisbeheersingsoperaties van de EU.”

Wat zijn de belangrijkste uitdagingen en welke bijdrage kan Nederland leveren?

“Belangrijkste uitdagingen zijn het managen van verwachtingen en het verder professionaliseren van de operationele praktijk. Wonderen moet men nooit verwachten van crisisbeheersingsoperaties, ook niet van de civiele. Het is heel belangrijk realistische doelen te formuleren. Ook kan aan de voorbereiding het nodige verbeteren. Anders dan bij militaire operaties stellen de lidstaten meestal geen geoefende eenheden ter beschikking, maar individuen die ter plaatse in een team moeten worden ingepast. Dat heeft belangrijke operationele nadelen. De voorbereidingstijd is langer. Daaraan kan met medewerking van de lidstaten op het gebied van gereedstelling en training nog wel het een en ander verbeteren. Ook hebben lidstaten vaak binnenlandse prioriteiten voor de inzet van de schaarse politie en justitiële capaciteit, zodat het meer tijd en moeite kost om aan de nodige mensen te komen voor inzet in het buitenland. Daarom moeten wij ook duidelijk maken dat wij een bijdrage leveren aan het op afstand houden van risico's voor de binnenlandse veiligheid, een soort voorwaartse verdediging derhalve.

Nederland kan aan dit alles een belangrijke bijdrage leveren. Het beschikt over een politie- douane- en justitieapparaat van hoge kwaliteit, dat door de kennis van het Engels internationaal inzetbaar is. De Nederlandse concepten van *community policing* vinden in het buitenland navolging. Ten slotte beschikt Nederland over een uniek, snel inzetbaar, instrument in de vorm van het Wapen der Koninklijke Marechaussee, dat samenwerkt in het kader van de European Gendarmerie Force. Nederland wil en kan internationaal nog steeds een rol spelen, en dat wordt allerwege hoog gewaardeerd.”