



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

jaargang 7 | nummer 4 | april 2009

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

Vliegtuigcrash TK1951

Terreurdreiging Amsterdam Zuid Oost

Naar een eenduidige regionale en nationale planvorming



Inhoud

Thema: Vliegtuigcrash TK1951

• Een eerste balans – De Vliegtuigcrash in Haarlemmermeer (Menno van Duin)	3
• Onderzoek vliegtuigcrash Turkish Airlines	7
• Overzicht vliegtuigongelukken (3 doden en meer) in Nederland sinds 1945	8
• De “Poldercrash”: het Crisisbestrijdingsplan Schiphol in de praktijk	10
• Nazorg na rampen: een belangengerichte benadering loont	15
• Vliegtuigcrash Turkish Airlines vuurdoop voor ‘nieuw’ NCC	18
• De rol van BuZa bij de Turkse vliegtuigcrash	20
• De kunst van het duiden (Erwin Seydel)	22
• Vier vragen aan Michel Bezuijen, loco-burgemeester gemeente Haarlemmermeer	51
• Vier vragen aan Theo Weterings, burgemeester gemeente Haarlemmermeer	52
 Het zekere voor het onzekere (column Erwin Muller en Uri Rosenthal)	 24
 Landelijk eenduidige crisisbeheersing dankzij Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009	 26
Naar een nationaal crisisplan	29
Netcentrisch Werken: implementeren en innoveren hand in hand	30
 Extreme droogte, gevolgen voor natuurbrand risico	 32
‘Maart roert zijn staart, april doet wat het wil’ (column Georg Frerks)	34
 Op weg naar een nieuwe GHOR	 35
Klaar voor een crisis!?...Terugblik op het seminar	38
Motie Schuurman: vier mondiale problemen en hun onderlinge samenhang	40
Nederlandse methodiek Nationale Risicobeoordeling vergeleken	43
De sluipende olifant – Vijf specialisten over oorzaak en oplossingen van de kredietcrisis	44
 NGB zet communicatielessen bij crises op een rij (recensie)	 46
Rollen Openbaar Ministerie tijdens crises (recensie)	48

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een maandelijkse uitgave van de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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.

Enkele weken na de vliegtuigcrash kan een eerste balans worden opgemaakt. In de eerste week hebben wij bijna dagelijks via vele media informatie kunnen verkrijgen. Het leek erop of heel Nederland de economische crisis zo zat was, dat men – zelfs dagen erna nog – bereid was urenlang naar gewauwel op de radio te luisteren en nietszeggende beelden op de televisie te bekijken. Van Vollenhoven wist velen in de ban te houden. Ramptoeristen veroorzaakten nog files en ongevallen dagen nadien. Een groot vliegtuigincident werd al jaren verwacht, maar als het incident er dan is – en het valt gelukkig relatief mee – dan springt heel Nederland er ook bovenop. Of wij het nu een vliegcrash moeten noemen valt te betwijfelen. De vele tientallen gewonden waren natuurlijk heel fors en veronderstelden een forse logistieke organisatie, maar het aantal doden was gelukkig relatief beperkt. Calamiteiten krijgen vaak een naam: de Bijlmerramp; de cellenbrand; de vuurwerkramp. Of deze nu ‘de poldercrash’ gaat worden? Van mij hoeft het niet; polderen was toch uit. Aldus Menno van Duin, decaan Master of Crisis and Crisismanagement, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Een eerste balans

De vliegtuigcrash in Haarlemmermeer



Wat valt op?

Als we het vergelijken met andere Nederlandse en buitenlandse rampen en grote ongevallen is er veel herkenbaar. Patronen uit andere ongevallen en rampen zien wij terugkomen. Standaard zijn de verhalen van mensen die net niet in het vliegtuig zaten of juist wel. Ook weten wij uit vele voorbeelden dat gaandeweg er een verschuiving plaatsheeft van de aandacht. De eerste uren gaat het over de slachtoffers. Vaak komen er dan vele verschillende getallen van aantallen doden en gewonden door. Dat viel dit keer mee; hoewel er natuurlijk fors geblunderd is toen in Turkije veel te lang goed nieuws (geen doden) werd verkondigd. Opvallend was wel de rust van de Turkse 'meeters and greeters' op Schiphol; überhaupt viel de discipline van de Turkse slachtoffers op! Al razendsnel krijgt de mogelijke oorzaak aandacht. Dan komen de geruchten over gebrek aan kerosine, de matig opgeleide piloot e.d. De afwikkeling van de schade en de aanwezigheid van letselschade-advocaten die een graantje willen meepikken, passen ook in dit traditionele beeld. Vervolgens richt de aandacht zich op de onderzoeken die moeten gaan plaatsvinden en ontstaan de eerste spanningen. De verhouding tussen de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie is vaker gevoelig, maar nu werd die strijd deels via de media gevoerd ('het OM krijgt de blackbox niet'). Tot zover dus weinig nieuws.

Vervolgens richt de aandacht zich op de onderzoeken die moeten gaan plaatsvinden en ontstaan de eerste spanningen.

Een ontwikkeling die steeds maar verder gaat, betreft de mediatisering en de rol van informatietechnologie. De snelheid waarmee heel Nederland op woensdagochtend 25 februari hoorde dat zich een calamiteit op Schiphol had voorgedaan is ongekennd. Dat geldt voor al degenen die gewoon als geïnteresseerde de gebeurtenissen volgde, maar ook voor al degenen die mogelijk een taak hadden te vervullen. Bij oefeningen (ook realistische) is er altijd veel aandacht voor alarmering en melding en blijkt een fors deel van de betrokkenen achteraf niet of te laat gealarmeerd en geïnformeerd. In het echt komt dat veel minder voor. Het zou het onderzoeken waard zijn van alle betrokkenen (hulpdiensten, medische schakel, gemeentelijke ambtenaren en vele anderen) te traceren wanneer ze van wie, wat hoorden over de crash. Een heel groot deel van al deze mensen zal naast formeel te zijn gealarmeerd ook via vrienden, bekenden, collega's en anderen informeel zijn geïnformeerd. Op het punt van alarmeren is er ook een nieuwe loot 'twitter' (zie www.twitter.com). Youp van 't Hek, op het moment van de

calamiteit in Parijs, zag al enkele minuten na de crash op zijn telefoon de eerste slachtoffers uit het toestel klimmen (NRC-Handelsblad, 28/29 februari).

Na de ramp komen de evaluaties. In evaluaties, die ongetwijfeld gaan komen, wordt vaak veel nadruk gelegd op de zaken die mis zijn gegaan. Uiteraard is iedereen vooral benieuwd hoe het ongeval heeft kunnen plaatsvinden. Onderzoek naar de black box en speurwerk van media leverde al het nodige op. Een hoogtemeter was defect en dat interfereerde met de automatische piloot. Een probleem, zo lijkt het, dat al langer speelde en bekend was. Een te late reactie van de bemanning – misschien druk bezig met de training van de relatief onervaren piloot – leidde ertoe dat deze mogelijk te laat reageerde op de onverwachte situatie. De helden in Turkije werden hier al impliciet door Van Vollenhoven (niet in de officiële verklaring maar wel in de interviews erna) als schuldigen aangewezen. Dat doet sterk denken aan de Tenerife-ramp en vele andere vlieg-rampen waar na afloop grote verschillen in de beoordeling van de situatie ontstonden. In Spanje is de oorzaak van de Tenerife-ramp vooral gelegen in het inadequate crew resource-management van de KLM gezagvoerders. In Nederland wordt dat ten hoogste als 10% verklarend geacht en verwijst men naar de onoverzichtelijke situatie op de luchthaven.

Duidelijk is al dat deze calamiteit past in de zo mooi door Wagenaar (Leidse hoogleraar Functieleer) onderkende categorie van 'onmogelijke rampen'. Een dergelijke samenloop van omstandigheden, deels al vooraf bekend ('de incubatietijd') zou je niet kunnen verzinnen.

Wat wel vooraf vaak 'verzonnen' is, is een calamiteit op of rond de luchthaven. Het is al jaren bekend dat de kans op een ongeval met doden op de grond (bewoners) bij de aanvliegroutes relatief groot is. Jarenlang maakten omwonenden van Schiphol zich terecht al druk over geluidshinder. Oud-Schiphol topman Cerfontaine gaf recent ook toe dat hij bewust richting bewoners de geluidsoverlast wat mooier had voorgespiegeld. Nu is weer eens duidelijk geworden dat een milieurisico (geluid) ook een veiligheidsrisico betekent. Zoals omwonenden van de vuurwerkopslag zich na de klap realiseerden waar zij naast woonden, zien wij dit nu bij bewoners van Halfweg en Zwanenburg. Veiligheid blijkt ook een thema te zijn geweest omdat het vliegtuig op nog geen 200 meter van de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder neerstortte. Een deels ingestorte dijk zou tot evacuatie van meer 150.000 inwoners hebben geleid en het gehele gebied ten minste natte voeten hebben gegeven. Dan was sprake geweest van een samengestelde ramp ('compound disaster') die de hulpverlening voor een schier onmogelijke taak had geplaatst.

Kijken naar successen

Ik zou het toejuichen als bij het onderwerp voorbereiding en hulpverlening een keer niet te veel wordt ingezoomd op



de fouten maar juist wordt gekeken naar de successen. Het is een misverstand te veronderstellen dat er alleen van fouten geleerd kan worden. Leren van calamiteiten is een buitengewoon complex proces. De tientallen aanbevelingen van Oosting en Alders (na respectievelijk Enschede en Volendam) leidden vaak tot verzadiging. Als er zoveel lessen zijn en er blijkbaar zoveel is misgegaan, neemt de neiging toe maar niets te doen. Het is immers toch onwaarschijnlijk dat een volgende keer alles goed zal gaan. Recent zien wij ook dat bij relatief beperkte calamiteiten en verstoringen er waslijsten aan aanbevelingen worden geformuleerd. Weinigen zullen dat nog serieus nemen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft gelukkig meer de gewoonte slechts een beperkt aantal lessen te ventileren. Diezelfde raad zou nu eens *een analyse moeten maken van de successen*. Hoewel er nog weinig stevige informatie voor handen is, kan al wel een eerste poging gedaan worden.

Goede voorbereiding loont Recente oefeningen, plannen, afspraken en overleg tussen vele organisaties en instellingen in de voorfase (planningsfase) hebben hun vruchten afgeworpen. Goede voorbereiding leidde tot een betere respons. Indrukwekkend was niet alleen de snelheid van respons van velen; ten minste zo goed vond ik de gecreëerde context. Afgezette wegen (politie); goede wegsignalering en mogelijkheden van ambulances en anderen om bij de rampplek te komen (complimenten Rijkswaterstaat e.a.). Ook de gehele medische keten (ambulances, ziekenhuizen en spreiding gewonden, traumateams stand-by etc.) liep waarschijnlijk nog nooit bij een calamiteit van deze omvang (met forse aantallen gewonden!) zo voorspoedig. Waaraan dat nu te danken is, vraagt juist nader onderzoek. Dertig jaar werken aan verbeteringen van de organisatie van de rampenbestrijding is niet voor niets geweest. Ook het betrekken van vele partners in dit voorbereidingsproces

(hulpdiensten, gemeenten, organisaties en instelling en op de luchthaven; Rijkswaterstaat en vele anderen) en de daarbij behorende schaalvergroting wierp nu haar vruchten af. Mogelijk dat ook de bestaande afspraken tussen het OM en de Onderzoeksraad en de discussies die nu gevoerd werden, tegen het licht kunnen worden gehouden. Het is logisch dat de Raad zich gelijk meldt voor onderzoek en handelt op basis van afspraken en protocollen. Blijkbaar waren deze bij het OM nog onvoldoende bekend. Overigens hoeft dat niet te betekenen dat in één keer het OM wordt weggezet als een louter naar schuld zoekende instantie. Ook voor het OM staat waarheidsvinding bovenaan. Betere samenwerking moet hier mogelijk zijn.

Zelfredzaamheid In het vorige nummer refereerden Helsloot en Scholtens al aan dit fenomeen. Hulpdiensten deden goed werk, maar vlak de omstanders (de boer met tractor!) en inzittenden niet uit. Zonder hen was het allemaal een stuk minder goed gegaan. Een fors deel van de eerste hulp was omstandershulp. Overigens als geruststelling; op deze groep kunnen we altijd rekenen! Hier al te veel voor en op organiseren is feitelijk ook niet zo nodig. Het belangrijkste is vaak ruimte geven aan deze spontane hulp. Het zou onderzoekers sieren als zij zouden proberen in kaart te brengen wat hun bijdrage heeft betekent in de gehele hulpverleningsketen.

De mobiele telefoon Hulpdiensten zijn jaren bezig geweest met de invoering van hun C-2000- systeem. Of dat goed gewerkt heeft, moeten de evaluaties maar uitwijzen. De waarde van de mobiele telefoon is zeker wel weer bewezen. Vrijwel alle overlevenden hadden het thuisfront al geïnformeerd dat zij een crash overleefd hadden, voordat het thuisfront zelfs nog maar iets wist van de crash. Onzekerheid over het lot van getroffenen was in het verleden vaak een van de grootste problemen bij rampen die overheden voor lastige dilemma's plaatsten. Ook weet ik zeker dat bij een groot deel van de professionele respons het mobieltje een belangrijke rol speelde (anderen informeren; mobiliseren van menskracht e.v.).

De 'geplande' en 'ideale' ramp Iedere ramp komt onverwacht, maar deze was bepaald niet verrassend. Al decennia is bekend dat nergens het (extern) risico zo groot is als op en rond Schiphol. Nergens in Nederland zijn er dan ook zo ver doorgevoerde scenario's, plannen en oefeningen als hier; want we weten natuurlijk allemaal wel dat Schiphol een risico-object van de buitencategorie is. Als de afwikkeling van een ramp hier niet goed gaat, dan kunnen we het nergens in Nederland. Wel moeten wij ons daarbij realiseren dat er jarenlang gesteggel is geweest of Schiphol nu bij de veiligheidsregio Kennemerland of Amsterdam Amstelland zou moeten horen. Pas vorig jaar is de knoop ten gunste van Kennemerland doorgehakt. Deze eerste proeve van bekwaamheid hebben zij dus met glans doorstaan.



Ideaal was deze calamiteit in bepaalde opzichten toch ook. Het aantal doden was veel geringer dan vaak bij dergelijke calamiteiten het geval is. De afwezigheid van brand en een landing in de Hollandse klei (mogelijk de laatste heldendaad van de piloot) droegen daar waarschijnlijk toe bij. Deze calamiteit was ook relatief goed beheersbaar omdat niet iedereen bij de plek kon komen (ook omdat deze goed af te zetten was) en alle gewonden via ambulances naar ziekenhuizen gingen. Bij veel rampen wordt het dichtst bij de ramp gelegen ziekenhuis overstelpt door 'walking wounded'. Nu kon georganiseerd verspreid worden.

Ten slotte

Een thema dat nog lastig kan worden is de gehele organisatie van de nafase; soms leidend tot de ramp na de ramp. Er is al een belangenorganisatie gevormd, maar in tegenstelling tot Enschede en Volendam is hier geen centraal advies- en informatiecentrum ingericht. In dit geval komen de overlevenden en nabestaanden ook overal vandaan. Het is de vraag of de systeemverantwoordelijkheid van BZK voor het rampmanagement niet betekent dat hier (al dan niet in samenspraak met VWS) initiatieven vanuit zouden moeten gaan. BZK ziet erop toe dat gemeenten de nazorg organiseren. Waarom is het Rijk dan niet hier zelf aan zet? Dat geldt ten minste voor diegenen die in Nederland leven. Overlevenden, nabestaanden (en mogelijk zelfs hulpverleners) zullen gaandeweg met vragen komen over de oorzaak, de schade-afwikkeling, de psycho-sociale opvang en ondersteuning. Waar men dan terecht moet en hoe dat zal gaan? De nafase van vliegrampen als die op Tenerife en Faro stemt niet optimistisch.

Menno van Duin,
decaan Master of Crisis and Disaster Management,
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

Onderzoek vliegtuigcrash Turkish Airlines

Naar aanleiding van de crash van Turkisch Airlines vindt een tweetal onderzoeken plaats:

1. een onafhankelijk onderzoek door de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV), gericht op het volledig achterhalen van wat er zich heeft afgespeeld om uit het gebeurde lering te kunnen trekken.
2. een justitieel onderzoek van het Openbaar Ministerie naar strafbare feiten en in het verlengde daarvan naar de beantwoording van de schuldvraag.

Het onderzoek van de Onderzoeksraad richt zich op twee onderwerpen. Het technisch onderzoek richt zich op het functioneren van de automatische piloot, het automatische gashendelsysteem en de koppeling naar de radiohoogtemeter (dit geschiedt met dezelfde betrokken partijen). Daarnaast richt het onderzoek zich ook op de crisisbeheersing: hoe is de ramp afgehandeld en wat valt hieruit te leren. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de passagierslijst.

De Raad wordt bij zijn onderzoek bijgestaan door de volgende organisaties:

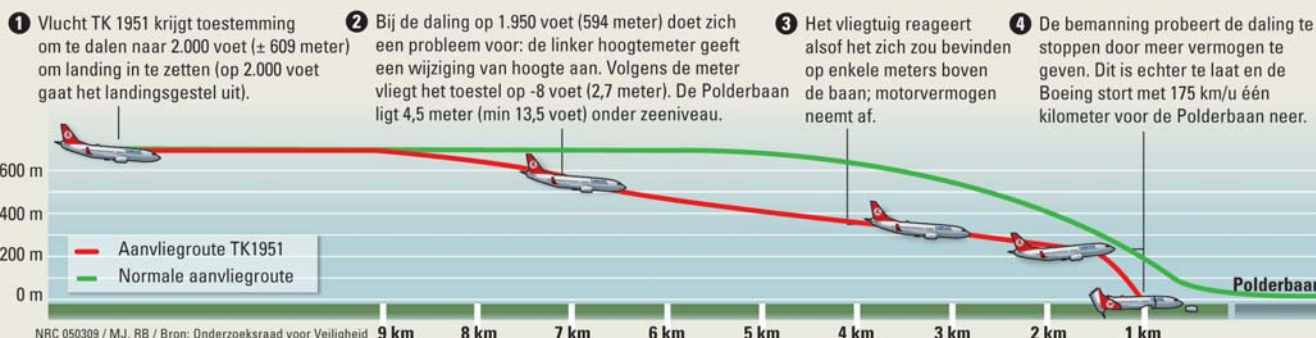
- de National Transportation Safety Board
- Bureau d'Enquetes et d'Analyse (BEA)
- Aviation Accident Investigation Branch (AAIB)

- Directorate General of Civil Aviation (Turkse Rijksluchtvaartdienst, DGCA)
- Boeing
- Turkish Airlines
- De motorfabrikant, CFM
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- Federal Aviation Agency (FAA, Amerikaanse Rijksluchtvaartdienst)
- Vereniging van Nederlandse verkeersvliegers
- Nederlandse vereniging voor cabinepersoneel

De OVV heeft voor zijn onderzoek ook vele gegevens van het Openbaar Ministerie ontvangen. Verder hebben vele politieorganisaties een inhoudelijke bijdrage geleverd. Het Korps Landelijke Politiediensten, met name alle medewerkers van het Landelijk team Forensische Opsporing verantwoordelijk voor het forensisch onderzoek ter plaatse, de Luchtvaartpolitie o.a. voor het maken van alle luchtfoto's en het Landelijk Verkeersbijstandsteam die de Raad o.a. behulpzaam zijn geweest met het inmeten van de plaats van het ongeval.

(bron: Persverklaring Onderzoeksraad voor veiligheid, 4 maart 2009)

Scenario volgens analyse onderzoeksraad





De aanblik van het wrak is onthutsend.
Een vliegtuig hoort er niet zo uit te zien.
Een vliegtuig hoort helemaal niet op die plek.
Op die akker hoort een boer te ploegen, te zaaien en te oogsten. Het is een
plek waar iets uit de grond moet groeien en niet uit de lucht moet vallen.



Overzicht vliegtuigongelukken (3 doden en meer) in Nederland sinds 1945

- 7 oktober 1946 vliegtuigcrash in HBS-school in Apeldoorn: 23 doden, 5 gewonden.
- 14 november 1946 vliegtuigcrash op Schiphol: 26 doden.
- 23 augustus 1954 vliegtuigcrash Noordzee; 21 doden.
- 14 november 1957 vliegtuigcrash Bussum: 6 doden, 15 gewonden.
- 21 november 1960 vliegtuigcrash Franeker: 7 doden.
- 6 oktober 1981 vliegtuigcrash Moerdijk: 18 doden.
- 10 mei 1990 vliegtuigcrash Eelde: 3 doden.
- 20 september 1992 sportvliegtuigcrash bij Tholen: 4 doden.
- 4 oktober 1992 Bijlmerramp in Amsterdam: 43 doden, 25 gewonden.
- 4 april 1993 vliegtuigcrash op Schiphol: 3 doden en 21 gewonden.
- 4 april 1994 vliegtuigcrash op Schiphol: 3 doden, 9 gewonden.
- 15 juli 1996 Herculesramp op Eindhoven, 34 doden, 7 gewonden.
- 25 september 1996 Dakotaramp bij Den Helder, 32 doden.
- 8 juni 2000 botsing vliegtuigen bij Smilde: 3 doden.
- 24 april 2002 botsing F-16 en vliegtuig bij Slingeland: 3 doden.
- 14 augustus 2002 vliegtuigcrash in het Vossemeer: 3 doden.
- 25 februari 2009 vliegtuigcrash vlakbij Schiphol: 9 doden en ruim 50 gewonden.

Bronnen:

- Limburger: <http://www.limburger.nl/article/20090225/ANPNIEUWS01/448484975/1056>
- Telegraaf: http://www.telegraaf.nl/binnenland/3341023/_Vliegtuig-ongelukken_in_NL_.html

De “Poldercrash”: het Crisis- bestrijdings- plan Schiphol in de praktijk

Op woensdagochtend 25 februari crashte vlucht TK1951 van Turkish Airlines op enkele kilometers afstand van de Polderbaan in het akkerland nabij het dorp Zwanenburg. De crash vond op het grondgebied van Haarlemmermeer plaats, maar buiten het luchthaventerrein van Schiphol. Daarmee viel het formeel buiten het werkingsgebied van het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBPS) en was het regionale Crisisbestrijdingsplan Luchtvaartongevallen Kennemerland van toepassing. Voor de crisisorganisatie op Schiphol werd conform het Crisisbestrijdingsplan Schiphol gewerkt.¹ Alarmering en opkomst, de samenstelling van de crisisteams en de opvang en verzorging van ongedeerde slachtoffers verliepen volgens de in het CBPS vastgelegde procedures.

¹ Wat betreft de toepassing van het Crisisbestrijdingsplan Luchtvaartongevallen werd het scenario "landelijk" van toepassing verklaard: een vliegtuigcrash in een dunbevolkt gebied.

Het Crisisbestrijdingsplan Schiphol

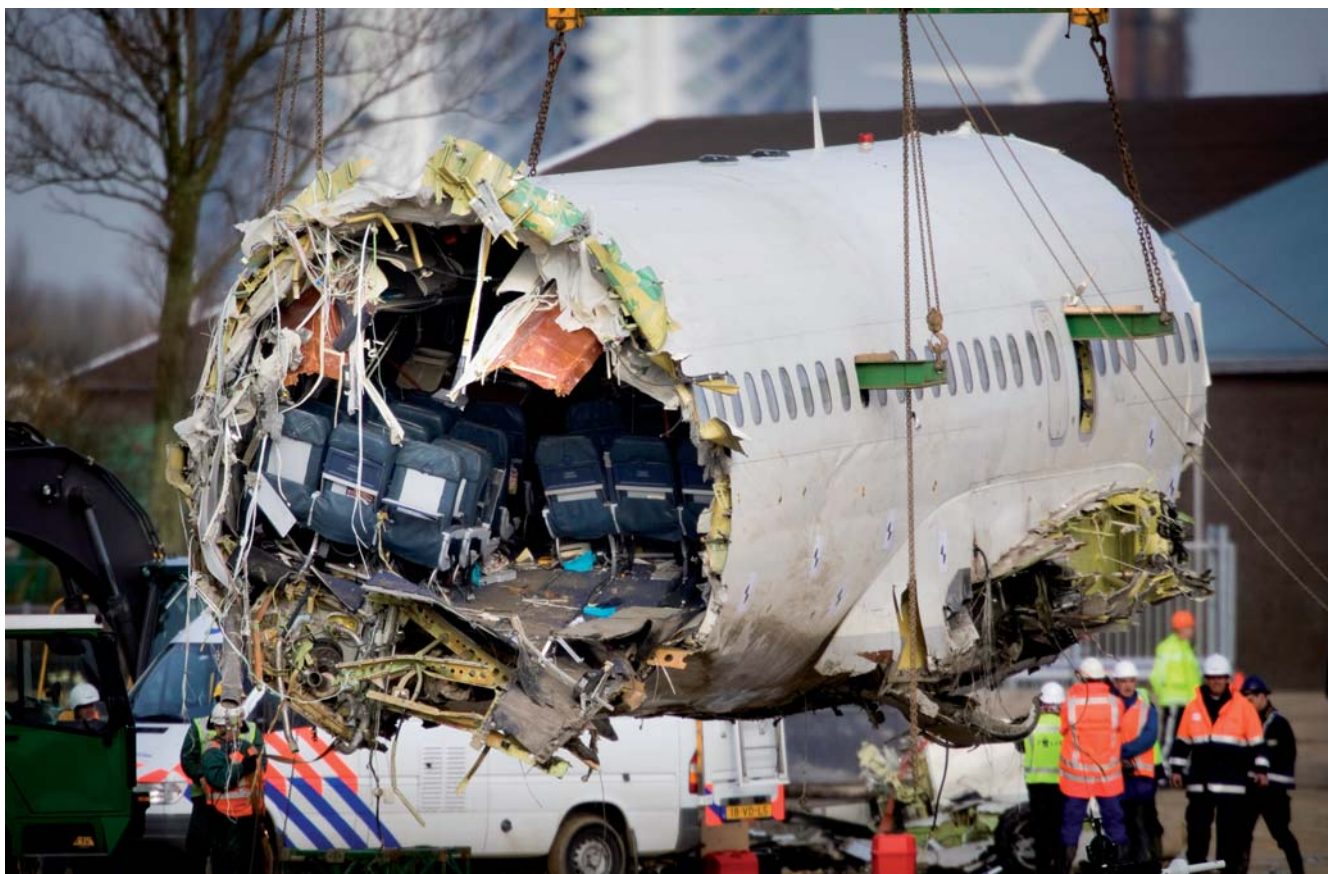
De basis voor de crisisbestrijding op Schiphol ligt in het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBPS). Het CBPS is een multidisciplinair en bestuurlijk vastgesteld rampbestrijdingsplan op basis van de Wet rampen en zware ongevallen en het Besluit rampbestrijdingplannen luchtvaartterreinen. Op basis van nieuwe inzichten en evaluaties van oefeningen en calamiteiten worden het plan en de onderliggende procedures voortdurend aangescherpt. Om dit proces vorm te geven is het Statuut voor Beheergroep en Stuurgroep CBPS opgesteld. In beide organen zijn alle direct betrokken partijen vertegenwoordigd. Naast de gemeente (als voorzitter) zijn dat de overheidshulpdiensten inclusief de Koninklijke Marechaussee, Schiphol inclusief brandweer en medische dienst, het Openbaar Ministerie, de luchtverkeersleiding Nederland, Prorail en de KLM als vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappijen en afhandelaars. In het statuut is vastgelegd welke taken en verantwoordelijkheden de beheergroep en de stuurgroep hebben. Kortweg komt het erop neer dat in de beheergroep alle zaken worden besproken die direct of indirect te maken hebben met de voorbereidingen op crisisbestrijding: actuele ontwikkelingen en nieuwe wetgeving, het opleiden en oefenen, evaluaties van oefeningen en incidenten en het beheer van het plan en onderliggende draaiboeken. Daarmee is het Crisisbestrijdings-

plan Schiphol waarschijnlijk het meest dynamische rampbestrijdingsplan van ons land. De stuurgroep onder leiding van de burgemeester van Haarlemmermeer besluit en stuurt aan. Dit alles vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college van B&W van Haarlemmermeer, dat eindverantwoordelijk is voor de crisisbestrijding op Schiphol.

Realistische scenario's

Naar verluidt wordt nergens in Nederland zoveel geoefend als op Schiphol. Dat is ook niet verwonderlijk want de risico's op de luchthaven zijn talrijk. Schiphol is niet alleen een vliegveld, maar beschikt ook over een internationaal bedrijventerrein, een gigantisch winkelcentrum, een Brzo-bedrijf (Aircraft Fuel Supply) en een groot intercity treinstation met de langste spoortunnel van ons land. Genoeg reden om in Haarlemmermeer en op Schiphol goed voorbereid te zijn op een crisis.

Tot een paar jaar geleden werden op Schiphol drie typen crises onderscheiden waarvoor aparte plannen bestonden: rampen, verstoringen van de openbare orde en terreur. In het huidige CBPS is dit onderscheid verdwenen: het is een integraal plan geworden voor alle mogelijke calamiteiten vanaf opschaling GRIP1. Het CBPS is uiteraard gericht op luchtvaartongevallen, maar ook op twaalf andere scenario's zoals grote branden, ongevallen in de spoortunnel,



verstoringen van de openbare orde, gijzelingen en infectieziekten. Bij al deze scenario's voor een crisis zijn verschillende partners betrokken met elk hun eigen bevoegdheden. Van terreurgerelateerde bevoegdheden van de NCTb/Dienst Beveiliging Burgerluchtvaart tot en met de specifieke bevoegdheden op het gebied van infectieziektenbestrijding voor de burgemeester van Haarlemmermeer op basis van de speciale positie van Schiphol binnen de Wet Publieke gezondheid.

De scenario's zijn zo beschreven dat ze een realistisch beeld geven van het verloop van een incident. Ze geven geen *worst case*-situatie, maar een realistische verwachting van het slachtofferbeeld en de benodigde (eerste) inzet en zijn opgebouwd op basis van tijdsblokken van start ongeval, eerste kwartier, eerste uur, eerste dag en herstelfase. Een van de scenario's is een vliegtuigongeval op of nabij de landingsbaan.² Een vliegtuigcrash wordt beschouwd als het maximale scenario. Het gaat in op de directe bronbestrijding (in tegenstelling tot de poldercrash gaat het CBPS uit van brand), het redden van slachtoffers, triage en opvang, het reguleren van het verkeer en het stilleggen en hervatten van het vliegverkeer, de aandacht van de media, het informeren van ambassades en het identificatieproces.

Oefenen, evalueren en verbeteren

Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep CBPS wordt jaarlijks een multidisciplinaire oefenkalender opgesteld. Alle oefeningen op de luchthaven zijn hierin opgenomen: alarmeringsoefeningen, opkomstoefeningen, bestuurlijke oefeningen, multidisciplinaire operationele oefeningen, oefeningen van gemeentelijke processen en monodisciplinaire oefeningen van marechaussee, brandweer en anderen. De oefenkalender van Schiphol wordt jaarlijks vastgesteld door het college van B&W en maakt deel uit van de van grotere oefenkalender van de veiligheidsregio Kennemerland. Veelal worden bestuurlijke en operationele oefeningen aan elkaar gekoppeld. Zo is in 2008 op Schiphol een vliegtuigongeval nagebootst en zijn daarbij zowel de operationele processen (alarmering en opkomst, brandbestrijding, redding, opvang en verzorging) in de praktijk geoefend als ook de besluitvorming in de crisisteam. De conclusies en aanbevelingen zijn door de beheergroep omgezet in aanpassingen voor de plannen en procedures. Bij de crash van 25 februari 2009 is een aantal van deze gewijzigde procedures ook meteen in de praktijk toegepast. Zo zijn de

coördinatiestructuur en de wijze van hereniging van ongedeerde slachtoffers en verwanten in de opvanglocatie aangepast.

Poldercrash: buiten Schiphol maar toch het CBPS

De onderzoeksresultaten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van het eigen onderzoek door de gemeente Haarlemmermeer en de veiligheidsregio Kennemerland zijn pas over enkele maanden bekend. Een aantal observaties kan nu echter al gemaakt worden. Zo bleek al kort na de poldercrash dat het rampterrein net buiten het werkingsgebied van het CBPS viel. Formeel was daarmee het Crisisbestrijdingsplan Luchtvaartongevallen van toepassing. Toch werd de crisisorganisatie op Schiphol gealarmeerd en is er conform de in het CBPS vastgelegde afspraken gewerkt.

Om twee redenen ligt deze keuze voor de hand. Zo vond de alarmering voor de crash plaats vanuit Schiphol zelf. De verkeerstoren nam waar dat het naderende vliegtuig van het beeld was verdwenen in de buurt van de Polderbaan. Daarop werd zonder aarzeling de alarmcode Vliegtuigongeval Schiphol (VOS) 6 afgekondigd. In het CBPS is aan deze alarmcode voor de overheidshulpdiensten automatisch GRIP3 gekoppeld. Door de gecombineerde alarmering door de regionale meldkamer was voor alle betrokken hulpverleners direct duidelijk wat er aan de hand was: een vliegtuigcrash op Schiphol.³ Aan de alarmering VOS6/GRIP3 is een aantal acties gekoppeld. In dit geval meldden de leden van het OT en BT (zie organogram volgende pagina), inclusief KMAR en Schiphol, zich conform de planvorming en oefeningen onmiddellijk in het crisiscentrum "Triport" op Schiphol.⁴ Ook de operationele voertuigen werden gealarmeerd voor een crash op Schiphol en werden verzocht zich te melden bij uitgangstelling (UGS) A (nabij Polderbaan).⁵ Het multidisciplinaire Voorlichtingsteam Schiphol werd gealarmeerd. De opvang van ongedeerde slachtoffers werd op de vooraf afgesproken locatie ingericht en de medewerkers van de gemeente en psychosociale hulpverlening meldden zich binnen de afgesproken tijd op deze opvanglocatie. Dit alles conform de procedures van het CBPS.

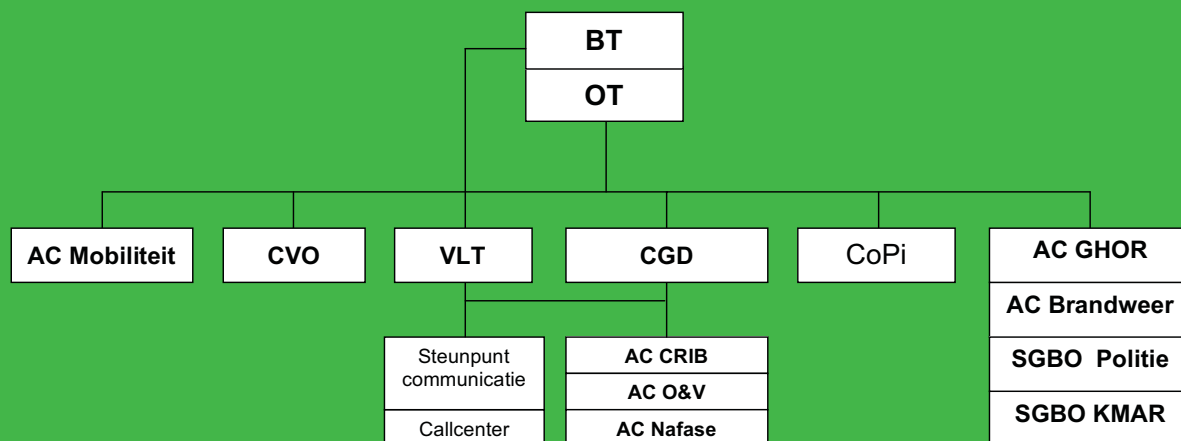
Er is nog een reden waarom het stramien van het CBPS is gevolgd. Een crash buiten Schiphol heeft namelijk altijd consequenties voor de bedrijfsvoering op de luchthaven. Zo speelt onder meer mee dat de hulpverlening op de overige banen niet kan worden gegarandeerd, wanneer de

² Andere scenario's zijn: botsing van twee vliegtuigen op de grond, botsing van treinen, treinbrand op station, treinbrand in de tunnel, brand in terminal, bomaanslag in de terminal, bomaanslag met auto voor de terminal, vliegtuigkaping, gijzeling en besmette passagiers of waren. Voor ongevallen met Aircraft Fuel Supply is een apart rampbestrijdingsplan opgesteld.

³ Iets later bleek het te gaan om een crash net buiten het werkingsgebied.

⁴ Voor andere crises in de regio Kennemerland geldt dat de crisisteam BT en OT opereren vanuit het regionale crisiscentrum in Haarlem. De burgemeester van een getroffen gemeente gaat dus altijd naar het crisiscentrum in Haarlem of Schiphol. In het OT en BT op Schiphol zijn, naast de reguliere partijen, ook altijd Schiphol en de Koninklijke marechaussee vertegenwoordigd.

⁵ Een UGS is een plaats waar de hulpdiensten door de meldkamer heen gestuurd worden, voordat men een rampterrein opgaat. Schiphol kent UGS A, B en C. Op de UGS wordt verzameld en onder leiding van een commandant betreden de hulpdiensten vervolgens het rampterrein.



Commissie van Overleg

Calamiteitenteam van Schiphol met vertegenwoordigers AAS, brandweer Schiphol en KMAR. Wordt ingezet bij verstoringen van bedrijfsprocessen. Valt bij opschaling (GRIP) onder gezag van het OT.

Voorlichtingsteam Schiphol

Multidisciplinair actiecentrum communicatie onder leiding van gemeente. Deelnemers: gemeente, KMAR, AAS en VRK. Mogelijk ook airline of andere relevante spelers. Gehuisvest bij BT en OT op Triport.

Samenstelling BT en OT

Burgemeester
Adviseur OOV, communicatieadviseur
Gemeente, Brandweer, GHOR
Politie, KMAR, OM en AAS
Liaison NCC voor ambassades (alleen OT)

AAS	Amsterdam Airport Schiphol
AC	Actiecentrum
BT	Beleidsteam
CGD	Coördinatiecentrum Gemeentelijke Processen
CoPi	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau
CVO	Commissie van Overleg
GHOR	Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
KMAR	Koninklijke Marechaussee
OM	Openbaar Ministerie
OT	Operationeel Team
O&V	Opvang en Verzorging
SGB0	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
VLT	Voorlichtingsteam Schiphol

Organogram crisisbestrijdingsplan Schiphol

hulpverlening zich concentreert rond de crashlocatie. De verkeersstromen rondom Schiphol werden beïnvloed door de crash. Er stonden bovendien afhalers op de luchthaven die moesten worden opgevangen. Enkele uren later zouden andere familieleden op Schiphol landen om herenigd te worden met hun getroffen geliefden. Schiphol onderhoudt bovendien de eerste contacten met de luchtvaartmaatschappijen. Redenen genoeg waarom Schiphol bij aanvang van de crisisbestrijding vertegenwoordigd was in het BT en OT. En ook in de nafase wordt er intensief met de luchthaven samengewerkt.

Tabel: alarmering en opschaling (Bron: CBPS)

VOS	Betekent	GRIP (minimaal)
1	Panpancall (storing)	0
2	Maydaycall 50 personen	2
3	Maydaycall 50-250 personen	2
4	Maydaycall meer dan 250 personen	2
5	Crash tot 50 personen	3
6	Crash 50 - 250 personen	3
7	Crash meer dan 250 personen	3

Ramp op afstand

Indien verder van de luchthaven een crash plaatsvindt, zal het proces op Schiphol een vergelijkbare vorm krijgen als dat na de crash van Turkish Airlines het geval was. Ook dan zullen verwanten op Schiphol worden opgevangen, geïnformeerd en doorverwezen. Als procesverantwoordelijke partij voor het opvangen van slachtoffers en hun verwanten op het eigen grondgebied moet Haarlemmermeer samen met Schiphol aan de slag, ook als beide partijen niet direct getroffen zijn door een vliegtuigramp. Een crash buiten onze regio vraagt kortom een goede samenwerking met de getroffen gemeente of veiligheidsregio.

Eind 2008 heeft de stuurgroep CBPS opdracht gegeven aan de beheergroep om hiervoor een scenario uit te werken. Het scenario "ramp op afstand" beschrijft een crash van een verkeersvliegtuig onderweg naar of vertrokken vanaf Schiphol, buiten de veiligheidsregio Kennemerland, waarbij Haarlemmermeer namens de partijen contact legt met de getroffen gemeente. Aan de hand van het scenario zal in kaart worden gebracht welke consequenties een ramp op afstand heeft voor de processen op Schiphol. Het ligt voor de hand dat de veiligheidsregio Kennemerland, de gemeente



Tabel: hulpverlening in cijfers (bron: Veiligheidsregio Kennemerland)

135	inzittenden
9	doden,
ongeveer 85	gewonden (iedereen is in het ziekenhuis onderzocht)
1	interregionale brandweercompagnie
3	groepen vliegtuigbrandbestrijding
3	geneeskundige combinaties
96	ambulances
3	traumahelikopters
14	ziekenhuizen
Ruim 900	hulpverleners van politie, marechaussee, brandweer, gemeente, Schiphol en geneeskundige sector

Haarlemmermeer en Schiphol op basis van het scenario in gesprek gaan met de andere veiligheidsregio's. Niet alleen ontstaat er immers een hulpvraag richting Schiphol, andersom kunnen Haarlemmermeer, veiligheidsregio en Schiphol ook expertise en ondersteuning bieden als een gemeente buiten de regio wordt getroffen door een vliegtuigcrash. De ervaring leert dat het in dat geval goed is om vooraf kennis te hebben gemaakt met de expertise en werkwijze van de partijen die op en rond Schiphol actief zijn in de crisisbeheersing.

*Alexander van Mazijk,
manager Openbare Orde en Veiligheid gemeente Haarlemmermeer
voorzitter Beheergroep Crisisbestrijdingsplan Schiphol*

*Meer informatie:
OOV@haarlemmermeer.nl of 0900-1852*

Nazorg na rampen:

een belangengerichte benadering loont

Op 9 januari promoveerde Karin Ammerlaan aan de Universiteit van Tilburg (TISCO/INTERVICT) op een onderzoek over nazorg bij rampen.¹ De juriste pleit voor de ontwikkeling van een belangengericht nazorgbeleid door de overheid.

Nederland als rampenland

Woensdagochtend, 25 februari 2009. Een toestel van Turkish Airlines crasht nabij Schiphol, waarbij 9 doden vallen en minstens 80 mensen gewond raken. Hoewel de eerste hulpverlening snel op gang komt, ontstaat er kritiek op de informatie die vlak na de ramp aan slachtoffers en nabestaanden van overleden slachtoffers wordt gegeven. De Schipholcrash is weliswaar het meest recente voorbeeld van een in Nederland voorgekomen ramp, maar ook de Bijlmerramp van 1992, de Legionella epidemie van 1999, de Nieuwjaarsbrand te Volendam van 2001 en de Schipholbrand van 2005 vormen treffende voorbeelden. Naar aanleiding van deze rampen is veel geleerd op het gebied van de nazorg, maar is de overheid zich voldoende bewust van de belangen die spelen bij slachtoffers van rampen? En wanneer we spreken over een 'belangenperspectief', wat weten we eigenlijk werkelijk over de belangen van slachtoffers? In hoeverre zijn deze belangen anders dan de tot nu toe waargenomen belangen van slachtoffers van misdrijven en letselschadeslachtoffers?

Belangen van slachtoffers van rampen als uitgangspunt

Slachtoffers van rampen hebben niet wezenlijk andere belangen dan slachtoffers van misdrijven, of slachtoffers met letselschade, veroorzaakt door iemand anders. Zie de lijst in bijgevoegd overzicht.

Herbezinning over de nazorg na rampen

De overheid is door de jaren heen een actieve rol gaan spelen in de vorm van het coördineren en faciliteren van nazorg. Daarbij staan de eerste drie belangen van slachtoffers (eerste hulpverlening, informatie en psychosociale en immateriële hulp) centraal. Naar aanleiding van de nasleep

Overzicht belangen van slachtoffers na rampen

1. Het ontvangen van adequate eerste hulpverlening en opvang
2. Toegang tot informatie
 - Betrouwbare informatie over het lot van dierbaren;
 - Betrouwbare informatie over de gevolgen en afwikkeling van de ramp en de beschikbare hulpverlening.
3. Het ontvangen van immateriële steun en hulp
 - Het ontvangen van steun en hulp van het sociale netwerk van het slachtoffer;
 - Het ontvangen van steun en hulp van een slachtofferbelangenvereniging of een lotgenotenorganisatie;
 - Het ontvangen van psychosociale hulp.
4. Erkenning
5. Financieel herstel
6. Willen weten wat er is gebeurd
7. Het ter verantwoording roepen van de verantwoordelijke partijen
8. Het willen ontvangen van excuses van de verantwoordelijke partijen
9. Leren van de ramp door de verantwoordelijke partijen (zodat een gelijksoortige ramp in de toekomst kan worden voorkomen)
10. Procedurele belangen
 - Slachtoffers wensen toegang tot het recht of een neutrale beslisser;
 - Slachtoffers wensen dat er met respect en begrip met hen wordt omgegaan;
 - Slachtoffers willen een 'voice';
 - Slachtoffers wensen informatie over de procedure;
 - Slachtoffers wensen advies, begeleiding en steun in het proces;
 - Slachtoffers wensen dat beslissingen op een voor hen zo begrijpelijk mogelijke manier worden uitgelegd.

¹ V.C. Ammerlaan, *Na de ramp. De rol van de overheid bij de afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (2009). Het proefschrift is uitgebracht als handelseditie en te verkrijgen bij Celsus (<http://www.celsusboeken.nl>).



van de Bijlmerramp raakte de overheid zich bewust van het feit dat de nazorg na een ramp van groot belang is. Deze aandacht groeide uit in de visie dat de overheid op een structurele manier – als ‘caring government’ – voor zijn slachtoffers dient te zorgen.

Van de overheid kan echter niet worden verwacht dat zij de ‘ultieme dienaar’ van belangen is. Er zijn partijen die deze belangen ook, of zelfs beter kunnen dienen. Toch betekent dit niet dat de nazorg na rampen niet verbeterd kan worden, wanneer vanuit een belangenperspectief wordt gekeken naar de nazorg. Daarin dient mijns inziens een aantal elementen opgenomen te worden, die ik hieronder bespreek.

Geef erkenning een duidelijke plaats in een nazorgbeleid

Hoewel de term erkenning zowel juridisch, maatschappelijk als politiek grote betekenis heeft – zeker vanaf de 20^e eeuw –, bestaat er weinig empirisch onderzoek over hoe slachtoffers erkenning ervaren. Het belang van erkenning zit in de wens van getroffenen om letterlijk en figuurlijk ‘herkend’ te worden: Om echt gezien, gehoord, gerespecteerd en begrepen te worden. Erkenning lijkt er mede voor te kunnen zorgen dat slachtoffers zich gerespecteerd en gesteund voelen, dat weer bij kan dragen aan de verwerking van leed. Het lijkt voor slachtoffers van groot belang dat zij erkenning krijgen van de eventuele verantwoordelijke, aansprakelijke of schuldige partijen, maar ook dat zij erkenning ervaren van hun sociale netwerk en de maatschappij (overheid) als geheel. Binnen een dergelijke visie/beleid zou in het bijzonder aandacht moeten bestaan voor het belang van erkenning. Daar valt de winst te behalen; hierin kan de overheid namelijk een belangrijke rol van betekenis spelen. Bovendien gaat het om een zeer wezenlijke behoefte die onder de slachtoffers leeft en zijn er verbanden te trekken tussen erkenning en andere belangen; zoals de procedurele belangen, het willen vinden van verantwoordelijke partijen, het ontvangen van excuses, financieel herstel en waarheidsvinding.

Erkenning hoeft niet enkel plaats te vinden door het doen van financiële tegemoetkomingen. Het verdient aanbeveling

om goed na te denken over hoe de overheid ook voor slachtoffers van rampen bepaalde erkenningsmaatregelen kan nemen en deze kan vastleggen in beleid. Daarover moet echter niet te simplistisch worden gedacht. De overheid zou echter wel inspiratie kunnen ontleen aan het veteranenzorgbeleid. In de beleidsnotitie over de veteranenzorg is een aantal erkenningsmaatregelen opgenomen, waar veteranen recht op hebben. Daarnaast kan de overheid aanhaken bij het beleid voor slachtoffers van misdrijven. Ten slotte biedt ook de literatuur op het gebied van ‘reparation’ een belangrijke bron van inspiratie voor het vormgeven van een beleid. Bij reparation gaat om het algeheel herstel, waarbij financiële compensatie slechts een onderdeel uitmaakt van de ‘reparation maatregelen’. De rijksoverheid vormt bij uitstek de partij die een dergelijke visie tot beleid kan uitzetten en vorm kan geven.

Geef procedurele belangen een rol in de nazorg

Het gaat slachtoffers niet alleen om de uitkomst, maar ook en vooral om het proces *waarlangs* een bepaalde uitkomst wordt beoogd. Er dient binnen een nazorgbeleid aandacht geschonken te worden aan de procedurele belangen van slachtoffers: respect en begrip, en begrijpelijke informatie. Een Informatie en Adviescentrum (IAC) kan na rampen in die behoefte aan informatie voorzien. Daarbij gaat het echter om praktische informatie.

Ten aanzien van twee immateriële belangen zou de overheid zelf beter naar de slachtoffers toe moeten communiceren. Ten eerste geldt dat vooral ten aanzien van de ‘responsive change’: wat heeft de overheid precies geleerd? Voor slachtoffers kan het moeilijk zijn om te zien, wáár en op welke punten nu is geleerd in de sfeer van preventie, toezicht en handhaving. De overgenomen aanbevelingen leiden vaak tot bergen papierwerk in jargon, zonder dat het helder is voor slachtoffers welke veranderingen zijn ingevoerd. Het is waar dat alle Kamerstukken worden gepubliceerd en dat slachtoffers toegang hebben tot deze informatie. Maar is deze informatie begrijpelijk voor hen? Wanneer blijkt dat er ook bij een volgende ramp hiaten zijn gevonden in bijvoorbeeld

het houden van toezicht en handhaving, zullen slachtoffers geneigd zijn te denken dat er niets wordt geleerd van de vorige rampen; dit leidt weer tot onbegrip. Ten tweede dient ook beter en begrijpelijker te worden gecommuniceerd over de ministeriële verantwoordelijkheid na rampen/politiek falen. Wat houdt deze nu precies in en waarom worden bepaalde 'sancties' wel of niet gevolgd?

Het belang van financieel herstel: een faciliterende, solidaire en falende overheid

Onder de nazorg valt ook de financiële afwikkeling van een ramp. Wat dient er veranderd te worden, teneinde dit belang beter tot zijn recht te laten komen? Ik pleit voor aanpassing van artikel 3:305a BW: geef getroffen met schade de kans om een collectieve actie te starten met een mogelijkheid tot het vorderen van schadevergoeding. Deze mogelijkheid zou slachtoffers van een ramp meer effectieve mogelijkheden geven ten aanzien van de directe schadeveroorzakers. De wetgever geeft echter als argument voor deze weigering dat het vorderen van schadevergoeding nog altijd een individuele aangelegenheid is; men moet per individueel geval de eventuele eigen schuld en het causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de schade vaststellen, aldus de wetgever. Juist bij rampen gaat dit argument mijns inziens niet op; er is immers sprake van één gebeurtenis waardoor alle slachtoffers schade lijden.

Om het belang van financieel herstel en erkenning beter te kunnen dienen, zou de overheid haar standpunt over de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts) ten aanzien van het geven van een tegemoetkoming voor immateriële schade moeten heroverwegen en gelijk moeten stellen met de regeling van het Schadefonds Geweldsmisdrijven; binnen dit fonds is immers wel een tegemoetkoming voor immateriële schade mogelijk. Omdat beide regelingen uitgaan van de solidariteit, dient men ook binnen de Wts een tegemoetkoming voor immateriële schade mogelijk te maken. Indien het gaat om solidariteit, dient de overheid bij de financiële afwikkeling van rampen in nauw samenwerkingsverband te werken met de private liefdadigheidsfondsen; na de Vuurwerkcrash en de Nieuwjaarsbrand was hier sprake van. Indien solidariteit het

beginsel vormt bij de afwikkeling van rampschade door de overheid, dan lijkt het belangrijk om met de beschikbaarheid van liefdadigheidsfondsen rekening te houden en een vorm van samenwerking te verankeren in beleid. Indien liefdadigheidsfondsen bij kunnen dragen aan een tegemoetkoming voor schade, dient van deze bronnen gebruik te worden gemaakt.

De overheid lijkt in het schemergebied van solidariteit en politieke verantwoordelijkheid tegemoetkomingen te willen doen. Voorlopig hoeft zij zich niet druk te maken over civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid. Op dit moment vormen solidariteit, of civielrechtelijke aansprakelijkheid de gronden voor een tegemoetkoming respectievelijk schadevergoeding door de overheid. Indien er sprake is van solidariteit, kan de overheid naar eigen goeddunken tegemoetkomingen doen. Echter, dit betekent wel dat de huidige situatie als zijnde 'zwart-wit' kan worden gekenschetst. Men kan zich afvragen of dat zo eerlijk is. Want juist in het schemergebied tussen solidariteit en civielrechtelijke aansprakelijkheid – de politieke verantwoordelijkheid – kan de overheid falen. Hoewel de overheid lang niet altijd als 'politiek-bestuurlijk schuldige partij' valt aan te wijzen, zou zij toch moeten nadenken over de positie die zij wil innemen, wanneer zij politiek faalt. Stapt de overheid in bij de onderhandelingen op grond van de Wet collectieve afwikkeling massaschade (Wcam)? Stelt de overheid een onafhankelijke schadecommissie in, die zich uitlaat over de tegemoetkomingen?

Belangen als bouwstenen voor een nazorgbeleid

Hoewel rampen gelukkig uitzonderlijke gebeurtenissen betreffen, is de impact ervan groot; op individuele slachtoffers, maar ook op de getroffen gemeenschap als zodanig. Slachtoffers hebben niet enkel een financieel belang, maar ervaren juist de immateriële belangen als wezenlijk. Hoewel ieder slachtoffer uniek is en verschillende behoeften kent, zijn er belangen die voor veel mensen hetzelfde kunnen zijn, zoals erkenning, waarheidsvinding, de behoefte aan een 'responsive change' en het willen weten wat er is gebeurd. Het kunnen dienen van die belangen is van grote invloed op het psychosociale welbevinden en de gezondheid van getroffen. In een bredere context kan gesteld worden dat het na een ramp gaat om de wederopbouw en de gezamenlijke verwerking van leed door een collectief. Belangen kunnen worden gezien als de bouwstenen voor individuele en collectieve wederopbouw en de verwerking van leed. De overheid kan een belangrijke rol vervullen in het dienen van die belangen. Zij is als 'regisseur' bij de afwikkeling van rampen in staat om te faciliteren, organiseren en financieren. Indien de overheid haar rol vanuit een belangengerichte benadering inricht, zal dit de slachtoffers, maar ook de overheid zelf ten goede komen.

*mr. dr. V.C. (Karin) Ammerlaan,
research fellow, INTERVICT, Universiteit van Tilburg*



Vliegtuigcrash Turkish Airlines

Vuurdoop voor 'nieuw' NCC

Op 25 februari 2009 omstreeks half elf in de ochtend crashte de Boeing 737-800 van Turkish Airlines circa anderhalve kilometer ten noorden van haar eigenlijke landingsbaan te Schiphol. In de momenten die daarop volgde, trad de crisisorganisatie van het Nationaal CrisisCentrum (NCC) in werking. Het zou in twee opzichten een vuurdoop voor het NCC betekenen.

'Nieuw' NCC

Het NCC is in zijn huidige vorm sinds september 2008 operationeel en bestaat uit een viertal clusters, te weten het cluster Frontoffice, het cluster Kennis & Analyse, het cluster Risico- en Crisiscommunicatie en het cluster Opleiden, Trainen en Oefenen. De crash van het Turkish Airlines toestel vormde het eerste grote incident met een nationale uitstraling, waarin het NCC in zijn huidige vorm heeft moeten acteren. Daarnaast is de zogeheten procedure 'Ambassades bij incident Schiphol' voor het eerst in de praktijk gebracht. Deze procedure is in 2007 tot stand gekomen met het oog op incidenten op of rondom de luchthaven Schiphol waar buitenlanders bij betrokken zijn' (zie ook het schema op pagina 21).

Na de incidentmelding is de interne opschalingregeling van het NCC van kracht geworden. Naast de eigen medewerkers betekent dit de inzet van diverse collegae die normaal elders binnen of buiten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkzaam zijn. Er is contact opgenomen en onderhouden met de regio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer. Tevens zijn er continue media-analyses uitgevoerd en is er een Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) belegd met vertegenwoordigers van verschillende ministeries², alsmede de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Ook is er communicatieadvies en -ondersteuning aangeboden aan de regio en de gemeente. Hier heeft de gemeente echter geen gebruik van

gemaakt. Wel zijn de omgevingsanalyses gedurende de dag gedeeld. Vanwege de betrokkenheid van meerdere ministeries heeft er regelmatig interdepartementale afstemming plaatsgevonden over pers- en publiekscommunicatie, inclusief woordvoeringslijnen.

Procedure 'Ambassades bij incident Schiphol'

De procedure 'Ambassades bij incident Schiphol' organiseert de wijze waarop buitenlandse ambassades in Nederland worden geïnformeerd over een incident waar hun ingezetenen bij betrokken zijn. Voorts beschrijft de procedure de manier waarop de vertegenwoordigers van deze ambassades toegang krijgen tot hun ingezetenen. Feitelijk structureert de procedure dus de communicatielijnen tussen de ambassade(s), de departementen en de regio (i.c. gemeente).

Een belangrijk onderdeel van de procedure vormt de aanwezigheid van liaisons van het NCC en het ministerie van Buitenlandse zaken (BZ) bij het Operationeel Team (OT) en het Beleidsteam (BT) te Haarlemmermeer/Schiphol. Op het moment dat de melding van de crash bij het NCC binnenkwam zijn twee liaisons van het NCC en een liaison van BZ/Directie Kabinet en Protocol vertrokken om te Schiphol zitting te nemen in het OT/BT. De aanwezigheid van deze liaisons ter plekke heeft de communicatie tussen de nationale en de lokale crisisorganisatie in velerlei opzichten goed gedaan.

¹ Zie uitgebreider in: Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, maart 2009, 32.

² Hierbij waren vertegenwoordigers aanwezig van de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De liaisons zijn in staat geweest om de vele vragen uit nationale en internationale hoek richting de regio te stroomlijnen en te verduidelijken, waardoor er een snellere en betere beantwoording vanuit de regio plaats kon vinden. Ook zorgt de aanwezigheid van de liaisons er voor dat de regio van een bepaalde categorie van vragen kan worden afgeschermd, zodat zij zich beter op het incident zelf kan richten.

Er zijn echter ook enkele aandachtspunten bij de uitvoering van de procedure naar boven gekomen. Zo hebben enkele ambassades - buiten de procedure om - op diverse manieren informatie trachten in te winnen bij derden. Vanuit het oogpunt van hun belangen is dit alleszins begrijpelijk. Er blijkt echter in de praktijk een spanning te bestaan tussen de noodzaak van de ambassades om zo snel als mogelijk informatie te vergaren en de procedures die een effectieve crisisbeheersing beogen. Daarnaast is gebleken dat niet alle partijen die betrokken waren bij de responsfase van dit incident op de hoogte waren van de afspraken die in de procedure 'Ambassades bij incident Schiphol' zijn vastgelegd.

Herdenking

Elke ramp kent diverse vormen van nazorg. De getroffen gemeente heeft hier een grote verantwoordelijkheid. Vaak begint dit proces met een herdenkingsbijeenkomst voor de

getroffenen en zij die betrokken zijn. Ook voor slachtoffers van vlucht TK1951 werd op 7 maart een herdenking georganiseerd. Met grote betrokkenheid heeft de gemeente Haarlemmermeer samen met vele ketenpartners deze bijeenkomst vorm gegeven. Het NCC heeft daaraan bijgedragen met het beschikbaar stellen van kennis en capaciteit en de liaisonfunctie voor het nationale deel van de herdenking.

Tot slot

De regionale aanwezigheid van liaisons heeft er voor gezorgd dat hun specifieke kennis en expertise kon worden ingezet bij de aanpak van kwesties die zich regionaal voordeden. Dan gaat het niet alleen om het begeleiden van de Turkse ambassadeur en consul, de kwestie van het binnen 24 uur begraven van moslims, juridische steun inzake de Wet op de Lijkbezorging en de kwestie rondom de passagierslijsten, maar ook om de herdenking of andere vormen van ondersteuning waar je als gemeente en wellicht ook als regio onvoldoende kennis van kunt opbouwen. Dan is het goed dat we kunnen samenwerken om de last en het leed voor getroffen en betrokkenen zo klein mogelijk te houden.

Frank Walenkamp,

rijkstraine National Crisiscentrum, cluster Opleiden, Trainen en Oefenen



De rol van BuZa bij de Turkse vliegtuigcrash

Een regionale ramp met internationale impact

Het ongeluk met de Boeing 737 van Turkish Airlines vond plaats op Nederlandse bodem. Omdat het toestel vlakbij Schiphol neerstortte, wordt het gezien als een regionale ramp. Eindverantwoordelijken voor de afhandeling waren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeente Haarlemmermeer. Toch had ook het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn handen hieraan vol.

Nadat de melding van het Nationaal CrisisCentrum binnenkwam riep Sharmila Bihari, centrale crisiscoördinator bij Buitenlandse Zaken, meteen het crisisteam bijeen. Dat bestond uit de Directie Kabinet en Protocol, de Directie Voorlichting, de Directie Consulaire Zaken en de Plaatsvervangend Secretaris Generaal als eindverantwoordelijke voor crisismanagement binnen Buitenlandse Zaken. Daarnaast was er veelvuldig contact met de regiodirecties. Want de rol van het ministerie is tweeledig. Enerzijds uit die zich in het faciliteren van de betrokken ambassades in Nederland, zodat zij hun consulaire werk kunnen uitvoeren. Ofwel: in het bijstaan en ondersteunen van getroffen onderdanen. Anderzijds informeert Buitenlandse Zaken de lokale overheden via onze eigen ambassades in het buitenland. Die informatie leverde het crisisteam aan de ambassades.

Liaison ter plaatse

Natuurlijk was het ministerie al voorbereid op hulp aan ambassades ten tijde van een incident bij Schiphol Airport. Zoals beschreven in het vorige nummer van het Magazine is hiervoor in 2007 een hiervoor een procedure ontwikkeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de gemeente Haarlemmermeer en de luchthaven Schiphol. Hierin is opgenomen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een liaison ter plaatse stationeert, die de contacten onderhoudt met enerzijds de liaison van het Nationaal CrisisCentrum en anderzijds de betrokken ambassades. Hans de Kleer, beleidsmedewerker Beveiliging bij de Directie Kabinet en Protocol, reisde samen met een Turkse attachée naar de plek des onheils en werkte daar als contactpersoon voor alle betrokken ambassades. Als geen ander is hij op de hoogte van het reilen en zeilen bij een ramp, zodat de Turken niet zelf hun weg moesten zien te vinden. De Kleer: "Als liaison zorg je voor de olie tussen de tandwielen. Dat maakt alles voor iedereen een stuk makkelijker." Met zijn Turkse collega bezocht hij de gewonden in het ziekenhuis en fungeerde

daar waar nodig als tolk. Want het bleek niet voor iedere Nederlander even makkelijk in steekhoudend Engels de Turkse diplomaat te informeren. Ook was De Kleer aanwezig bij de marechaussee toen het vliegtuig met Turkse technici en familieleden arriveerde. Pas om 23.30 uur zat zijn werk erop.

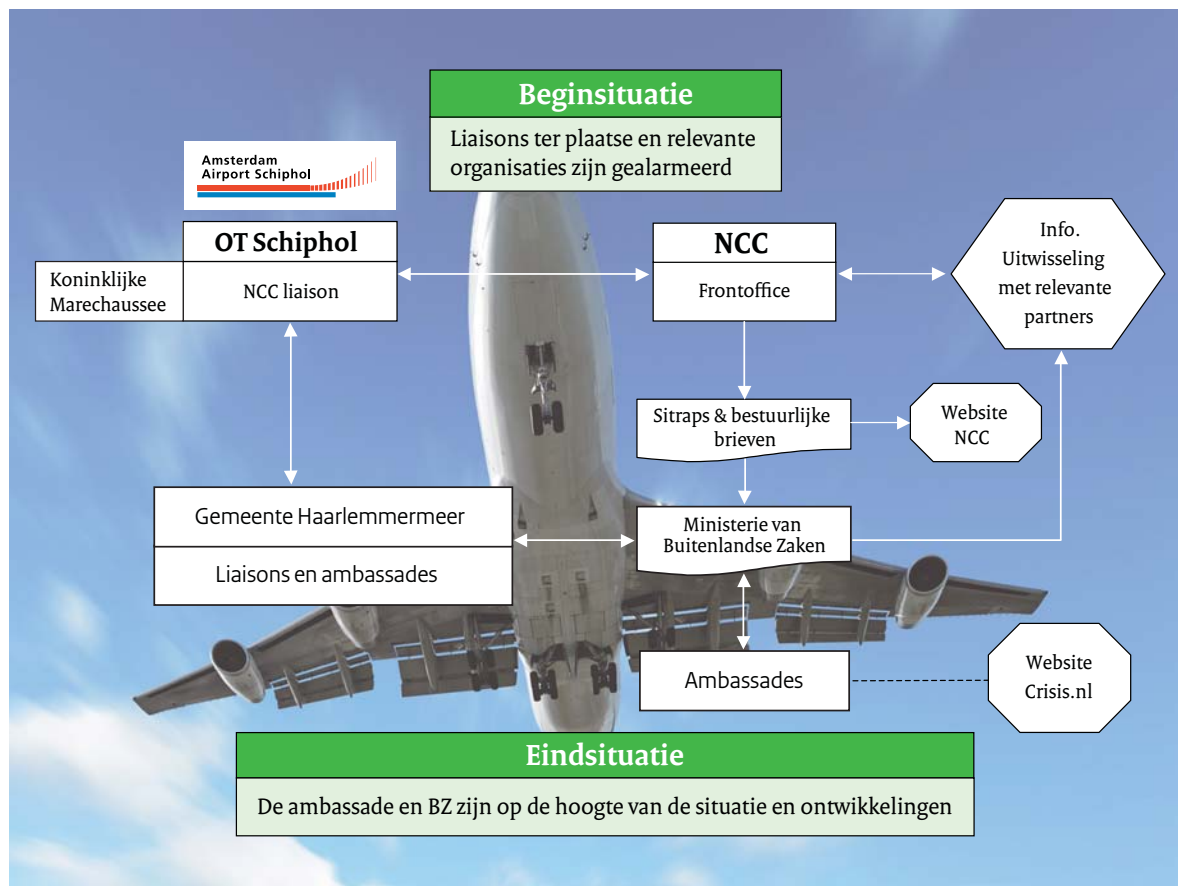
Dringend op zoek naar informatie

Ondertussen zaten zijn collega's op het ministerie niet stil. Er kwamen veel vragen van verontruste burgers en ambassades binnen. Ook bij de Nederlandse ambassades in diverse landen werd er druk gebeld. Iedereen was dringend op zoek naar meer gegevens over de slachtoffers, informatie waar Buitenlandse Zaken nog niet over beschikte. De serviceverlening vergde dan ook de nodige telefoontjes met verschillende instanties om de betrokken nationaliteiten te achterhalen. Dit had nogal wat voeten in de aarde. Eerst dacht men dat het slechts om twee nationaliteiten ging. Uiteindelijk bleken dat er elf te zijn. Veel aanvankelijk verstrekte inlichtingen klopten niet of waren onvolledig. Vervelend, want het crisisteam kon pas actie ondernemen bij een 100% zekerheid. Zorgvuldigheid is bij dergelijke rampen uiterst belangrijk! Ook al was de identiteit niet meteen bekend, toch konden na verloop van tijd al wel uitspraken worden gedaan over de nationaliteit van de slachtoffers. Snel werden de betrokken ambassades ingelicht. Daarnaast werden aan hen de namen van de ziekenhuizen doorgegeven waar hun landgenoten verpleegd werden.

Soepel omgaan met visumplicht

Hoe konden Turkse familieleden naar Nederland reizen? Op de websites van de Nederlandse Ambassade in Ankara en het Consulaat Generaal in Istanbul verscheen hierover een persbericht. Vanuit het ministerie werd in samenwerking met beide posten en in overleg met de marechaussee op Schiphol geregeld dat personen zonder reisdocument een noodpaspoort kregen van de Turkse autoriteiten. Was er daadwerkelijk sprake van een familieband? Er werd kort-

Figuur 1: Procedure Ambassades Schiphol



gesloten dat die controleplicht bij Turkije lag. Ook voldeed Turkish Airlines aan de gevraagde garantie om borg te staan voor de retourvlucht. Sowieso was het belangrijk soepel om te gaan met de visumplicht. Niet alleen uit humaan oogpunt, maar ook een efficiënte identificatie was hierbij gebaat. “Want juist familieleden leveren hieraan een belangrijke bijdrage,” vertelt Sharmila Bihari. Natuurlijk moesten de verwanten naar behoren worden opgevangen. Ook hier voelt Buitenlandse Zaken een grote verantwoordelijkheid. Het ministerie kreeg van de gemeente Haarlemmermeer de garantie dat familie en slachtoffers met alle respect behandeld zouden worden en zoveel mogelijk gefaciliteerd. Zo werden er psychologen en geestelijk hulpverleners ingeschakeld. Zij leverden zorg op maat voor deze doelgroep met hun eigen culturele achtergrond.

Diplomatieke druk

Hoewel ambassades er begrip voor hadden dat identificatie vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid de nodige tijd vergde, ontstond er op de tweede dag toch irritatie. Er werd grote druk uitgeoefend op het ministerie en op onze ambassades in de betreffende landen. Uiteraard wilde men snel inlichtingen. Wie waren de slachtoffers? Het geduld begon op te raken. Daarom heeft het crisisteam van Buitenlandse Zaken de druk op het regionaal beleidsteam opgevoerd. Want de noodzaak tot snelle informatie over de slachtoffers had hoge prioriteit. Toch ging dit niet zonder slag of stoot. Uiteindelijk kwamen de gevraagde gegevens pas na middernacht. Natuurlijk werden de betreffende ambassades in

Nederland en onze eigen betrokken ambassades over de grens meteen ingelicht. Zo konden zij vragen van de lokale autoriteiten adequaat beantwoorden. Onze extra inspanningen werden dan ook zeer gewaardeerd door de ambassades.

Ondertussen in Turkije

Direct na de ramp regende het telefoontjes op onze posten in Turkije. Snel werd er een crisisteam samengesteld van direct betrokken medewerkers. Televisie, telefoons en internet deden hun werk; nieuwe ontwikkelingen werden op de voet gevolgd. Men verwees vragen om informatie door naar een internationaal telefoonnummer. Ondertussen overlegde onze ambassade in Ankara met de direct betrokkenen om kort te sluiten wie wat zou doen. De contacten met de pers verliepen via één persoon, wat een efficiënte berichtgeving ten goede kwam. Bovendien bleek het Turkse personeel, dat immers Turks als moedertaal spreekt, van grote waarde bij het inwinnen van inlichtingen. Zeker wanneer er sprake was van tegengestelde berichtgeving. Terugblikkend rondsprekt Sharmila Bihari af: “Ook wij hebben veel geleerd van de respons op deze ramp. Inmiddels hebben wij intern het verloop geëvalueerd. Met het oog op de toekomst zullen we ons sterk maken om de nodige verbeterpunten in de nationale en regionale samenwerking door te voeren.”

Eva Potters,
assistent centrale crisiscoördinator, ministerie van Buitenlandse Zaken

De kunst van het duiden

Bij elke crisis geldt: 'Tell Them The Truth!' Eerlijkheid voor alles dus. De wijze waarop in het eerste uur na een calamiteit wordt gecommuniceerd, is in hoge mate bepalend voor de aard van de reacties van betrokkenen. Woordvoerders zien zich echter vaak voor het probleem gesteld, dat niet altijd duidelijk is wat er aan de hand is, terwijl van hen wel de waarheid wordt verwacht. De meest gestelde vragen daarbij zijn: wat is er precies gebeurd, wat betekent dat, welke maatregelen nemen de verantwoordelijke gezagsdragers, wat kan of moet ik zelf doen dan wel laten en waar vind ik meer informatie? De nieuwe media, zoals internet, vervullen in dit verband een rol van toenemend belang.

Twitter

Crisismanagers merken dat het nieuws zich dikwijls sneller verspreidt dan zij verwacht hadden. Een mooi voorbeeld daarvan is de boodschap die Mike Wilson, vlak voor de Kerst in 2008 via zijn iPhone te Denver verzond, nadat hij versuft uit het wrak van Continental Flight 1404 was gestrompeld: "Holy f***ing s***, I was just in a plane crash". Vanaf dat moment was Mike de eerste mens die live via 'Twitter' zijn netwerk op de hoogte bracht van het vliegtuigongeluk. Wat hij toen nog niet wist, was dat zijn bericht de hele wereld overging, lang voordat de media op de hoogte waren van de crash.

Op 26 februari dit jaar kopten de dagbladen 'Ramptoerist neemt foto van gecrashte Boeing 737-800 bij Polderbaan en 'tweert' die de wereld rond'. Twitter is een gratis internetdienst waarbij gebruikers berichtjes per mobiele telefoon verspreiden. In zo'n tweet passen niet meer dan 140 tekens. Dat is niet veel, maar krachtig genoeg om grote groepen mensen in beweging te brengen. Ook de Amerikaanse president Barack Obama, Hillary Clinton en John McCain hielden hun achterban tijdens hun campagne via Twitter op de hoogte. Door het vaak impulsieve en subjectieve gebruik van twitter is echter niet alle informatie die daarvan afkomstig is even accuraat. Het gevaar is dat journalisten die berichten zonder wederhoor overnemen.

Duiden en communiceren

Reden te meer om na rampen alle betrokkenen en de media op een solide wijze te blijven informeren. Het verstrekken van alleen maar feitelijke informatie blijkt volstrekt onvolgende. Die informatie wordt niet of slecht opgenomen, omdat de situatie dikwijls chaotisch en stressvol is en mensen emotioneel zijn. Het gaat er vooral om stabiliteit, rust, vertrouwen, deskundigheid en autoriteit uit te stralen. En dat in het besef dat het voorval verschillende betekenissen heeft voor betrokkenen. De kunst is dan om in complexe

of chaotische situaties te zoeken naar verklaringen en antwoorden in termen van hoe die mensen de situatie ervaren. Het gaat er om de betekenis van de situatie te duiden en te communiceren om vervolgens besluiten te nemen. Effectieve communicatie in crisissituaties bevat, zoals onderstaand schema toont, twee stappen, namelijk een 'betekenisvolle beschrijving' van de huidige context, en een omschrijving van de context voor actie. We gebruiken hier het begrip 'context' omdat de omgeving van de gebeurtenis daarin betrokken wordt.

Context voor betekenissen (nu)	Context voor actie (straks)
Wat is er precies gebeurd en wat betekent dat voor betrokkenen?	Wat draagt bij aan oplossingen?
Wat vindt het publiek ervan?	Wat gaan we doen (acties)?
Wat moet ik zelf doen of laten?	Hoe verdelen we verantwoordelijkheden?
Hoe brengen we partijen bij elkaar?	Welke betekenisvolle boodschap vertellen we?
Welke betekenisvolle boodschap vertellen we?	
De leider oogst: stabiliteit, rust, vertrouwen, deskundigheid en autoriteit	De leider oogst: commitment en beweging om uitwegen te vinden

1. Beeldvorming

Welke context(en) creëren we?
Welke (onderliggende) eigen en
publieke frames zijn relevant?
Welk beeld kunnen we uitdragen?
Wat maakt leiderschap effectief?

2. Oordeelsvorming

Wat zijn bouwstenen voor
(kern)boodschappen die (blijven)
binden?
Wie zijn bepalend voor succesvol
leiderschap of woordvoerderschap?

3. Besluitvorming

Hoe toetsen we deze inzichten en
voornemens?
Wie neemt welke taak onder de hoede?
Wat spreken we af, hoe brengen we
de opbrengst verder?

We kunnen deze 'duidelijke' wijze van communiceren vaak waarnemen in de woordvoering, bij goede speeches en sommige persberichten. Dit is allesbehalve een kwestie van louter handig zenden of 'spinnen'. Het gaat hier om het vermogen om eigen opvattingen te koppelen aan dominante publieke, onderliggende, niet altijd uitgesproken opvattingen en gevoelens. In die koppeling schuilt de bindende kracht en de effectiviteit van communicatie in crisissituaties. In het vermogen om die koppeling in de communicatie vorm te geven, komt effectief leiderschap tot uiting. We kunnen dit proberen te *herkennen* en te *hanteren* in de drie stappen in de tabel hierboven.

Kenmerken van betekenisvol communiceren

Een betekenisvolle boodschap bevat de volgende kenmerken:

- *Inhoudelijk*: men weet waar men over spreekt en kan duiden waar het om draait.
- *Integratief*: de boodschap brengt mensen, partijen, ideeën op aansprekende wijze bij elkaar.
- *Bouwend, creërend improviseren*: in crisissituaties moet men vaak improviseren en toch op professionele wijze ontvouwen welke problemen en oplossingen er zijn. Onder *improviseren* verstaat Weick 'het testen en het herstructureren van iemands intuïtieve begrip van gebeurtenissen ter plekke, op een moment dat zijn ingrijpen nog iets kan uitmaken'. Wie improviseert, blijft creatief onder druk, aldus Korsten.
- *Respectvol*: beseffen dat verschillende normen en waarden bestaan. Respectvol gedrag kenmerkt zich door het respecteren van bevindingen en standpunten van anderen en door bereidheid om het eigen denken en handelen daarop in vertrouwen af te stemmen om tot een evenwichtig en eerlijk oordeel te komen.
- *Ethisch*: rekening houdend met rollen en verantwoordelijkheden en de mate waarin maatregelen acceptabel zijn.
- *Persoonlijk*: het gaat hier om *communicatie* op basis van

vertrouwen en tijd, appellerend aan de persoon, met zijn geschiedenis, zijn authenticiteit en vermogens. Weick constateert dat er in crisissituaties vaak opmerkelijk weinig effectief wordt gecommuniceerd. Er is een groeiend bewijs dat bij complexe systemen die onbeheersbaar kunnen worden, voortdurend communiceren een cruciale bron van coördinatie vormt.

Kortom

In de communicatie rond rampen is het verstrekken van feitelijke informatie niet altijd effectief. Immers, mensen zijn emotioneel, de situatie is stressvol of chaotisch. De nadruk moet komen te liggen op het creëren van stabiliteit, rust, vertrouwen, en het uitstralen van deskundigheid en autoriteit. Het gaat er om de betekenis van de situatie overeenkomstig de gevoelens van het publiek te duiden en daarop afgestemd te communiceren om vervolgens besluiten te nemen.

Referenties

- G. Klein, B. Moon en R.F. Hoffman, 'Making sense of sense-making I: alternative perspectives', in: *IEEE Intelligent Systems* 21 (2006) (4), 70-73.
- K. E. Weick, 'Enacted sensemaking in crisis situations', in: *Journal of Management Studies* 25 (1988), 305-317.
- K.E. Weick, *Sensemaking in organizations*, Newbury Park, CA: Sage, 1996.
- A.F.A. Korsten, *De ramp op Mann Gulch. Het verhaal van de bosbrand en wat we daarvan leren over organisaties*, download 2009. <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Crises/De%20ramp%20op%20Mann%20Gulch.pdf>

prof. dr. E.R. (Erwin) Seydel,
hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap, Universiteit Twente

Met dank aan Guido Rijnja.

Op donderdag 12 maart 2009 werd een groot gebied in Amsterdam Zuid Oost ontruimd vanwege een bommelding. Later in de avond gaf de driehoek van Amsterdam een persconferentie waarin zij meedeelde dat dit nodig was vanwege een concrete terroristische dreiging waarvoor enkele Marokkaanse Nederlanders aangehouden waren. De telefonische melding op grond waarvan de ontruiming en de aanhoudingen plaatsvonden, was vanuit Brussel gedaan door een Nederlands sprekende vrouw die zeer gedetailleerde informatie verstrekke. Mede vanwege een (verre) familierelatie van een van de verdachten met een van de daders van de aanslagen in Madrid (11 maart 2004), kwam het gehele systeem van terrorismebestrijding in actie. Vrijdagochtend 13 maart bleek er geen verdenking meer te zijn tegen de aangehouden personen en werden zij dan ook vrijgelaten. Het onderzoek richt zich nu (wij schrijven 19 maart) op de identiteit en 'informatiepositie' van de tipgeefster.

Het zekere voor het onzekere





De persconferentie van de Amsterdamse driehoek bracht sommigen tot de conclusie dat een zware terroristische aanslag op het nippertje vrijdeld was. Wie dat die donderdagavond 12 maart zei of de volgende ochtend in de krant schreef, was daarmee voorbarig. Het enige dat we op donderdagavond wisten, was dat er mogelijk sprake was van het vrijdelen van een terroristische aanslag. Nadat de aangehouden personen op vrijdag waren vrijgelaten, waren velen er als de kippen bij om politie, justitie en bestuur in Amsterdam te verwijten dat die te snel hadden gereageerd en te vergaande maatregelen hadden getroffen. Sommigen zeiden dat al de dag te voren onmiddellijk gevoeld te hebben – een trefzekere voorspelling met terugwerkende kracht.

Laten we een paar feiten op een rij zetten. Ten eerste: het is vanzelfsprekend moeilijk te oordelen als je niet beschikt over alle informatie. Je weet niet wat je niet weet. Mogelijk is er vertrouwelijke intelligence van de inlichtingendiensten die de driehoek in Amsterdam ertoe heeft gebracht deze maatregelen te treffen. Daarbij kan het gaan om informatie die niet gedeeld kan worden met het publiek. Terrorismebestrijding kan niet in de volledige openbaarheid gebeuren. Een deel van de informatie en de intelligence zal vertrouwelijk blijven. Wat de autoriteiten wel naar buiten brengen, moet anderzijds steeds onder voorbehoud beoordeeld worden. Want het kan zijn dat die mededelingen bedoeld zijn om mensen die iets in hun schild voeren, in het belang van versterking of opsporing op een dwaalspoor te zetten.

Ten tweede: bij dergelijke dreigingen is het parool het zekere voor het onzekere te nemen. Volledige zekerheid bestaat namelijk niet bij dreiging van terroristische acties. Politie, justitie, bestuur en inlichtingendiensten moeten veel doen om deze onzekerheid zo veel en zo snel mogelijk te reduceren maar beslissingen zullen altijd genomen moeten worden in een context van onzekerheid. Commentatoren die menen

dat er pas echt vergaande maatregelen getroffen mogen worden als volledige zekerheid bestaat, hebben weinig inzicht in de problematiek van het internationale terrorisme.

Ten derde: het is en blijft de vraag of, in hoeverre en op welk tijdstip de media en het publiek hierover ingelicht moeten worden. Het is verstandig om gedurende de beginfase van het onderzoek alleen die informatie te geven die voor de handelingsperspectieven van burgers noodzakelijk zijn – dus bijvoorbeeld om aan te geven of de mensen ergens wel of niet mogen komen of waar ze op moeten letten. Het verstrekken van informatie over het lopende onderzoek zal alleen mogelijk zijn als met meer zekerheid uitspraken gedaan kunnen worden en het belang van het onderzoek daardoor niet geschaad wordt. Dit laatste lijkt een gemeenplaats, maar het is juist in het geval van een mogelijke terroristische dreiging van cruciaal, zo gezegd vitaal belang.

Ten vierde: als achteraf blijkt dat er geen terroristische dreiging is geweest en verdachten na korte tijd vrijuit blijken te gaan, is het zaak dat de overheid dit volmondig erkent – niet alleen richting media maar ook aan de betrokkenen zelf. Onnodig te zeggen dat nauw contact met de voormalige verdachten noodzakelijk is. Die hebben recht op een duidelijke uitleg over het hoe en waarom, en ze hebben waar nodig recht op schadeloosstelling. De overheid moet bij terrorisme het zekere voor het onzekere nemen maar moet als zij ten aanzien van een aantal medeburgers zelf op een dwaalspoor is gezet, zich als een volwassen overheid gedragen.

Ten slotte: wij zouden best meer willen weten over de preciese beoordeling – in het jargon van de politie de ‘veredeling’ – van de mededelingen die uit Brussel kwamen. De moeilijkheidsgraad van dat onderdeel van het veiligheids-werk neemt hand over hand toe, niet alleen in de context van het internationale terrorisme maar ook in het domein van de openbare orde en de psychodrama’s die ook ons land in toenemende mate teisteren. We moeten onverkort vasthouden aan de stelregel dat het zekere voor het onzekere genomen wordt. Maar laten we vooral ook lessen leren van die gebeurtenissen waar het, achteraf gezien, gelukkig is meegevallen.

Erwin Muller en Uri Rosenthal,
directeur respectievelijk voorzitter COT Instituut voor Veiligheids- en
Crisismanagement – an Aon Company

Landelijk eenduidige crisisbeheersing

dankzij Referentiekader
Regionaal Crisisplan 2009

Tijdens een grote crisis komen alle kolommen in actie. Op straat is dat geen probleem. De brandweer blust, de politie zet straten af, de GHOR verzorgt gewonden en de gemeente evacueert. Maar al die inzet moet wél kolomoverstijgend gecoördineerd worden. Het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009 geeft inzicht in wie wat moet doen tijdens dit multidisciplinair grootschalig en bijzonder optreden.

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) heeft in 2006 geconstateerd dat multidisciplinaire samenwerking noodzakelijk is om de crisisbeheersing op een hoger plan te kunnen tillen. En dat is nodig, omdat de verschillende kolommen niet langer meer los van elkaar functioneren. Moderne crises worden vaak kolom- en regiogrensoverschrijdend bestreden. Vandaar dat de aankomende Wet veiligheidsregio's een belangrijke rol toedicht aan de veiligheidsregio in het kader van crisisbeheersing. Als zich een crisis voordoet, dient zij op te schalen naar een tijdelijke, regionale en multidisciplinaire crisisorganisatie. Hoe dit in zijn werk gaat en hoe die organisatie er vervolgens uitziet, beschrijven de regio's in een regionaal crisisplan. In deze tijdelijke crisisorganisatie, waarin alle kolommen met elkaar samenwerken, is het voor bestuurders, commandanten en leidinggevers belangrijk te weten: wie doet wat en wie ondersteunt wie. Als dat helder is, kunnen zij gemakkelijker leidinggeven en coördineren.

Versterking fundament

Hoewel die multidisciplinaire samenwerking logisch is, blijkt het in de praktijk volgens het LBCB vaak stuk te lopen op vier randvoorwaardelijke processen: melding & alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie, en informatie-management. En dat is niet zo verwonderlijk. Deze processen

zijn namelijk nooit goed beschreven. Daar waar bedrijven worden opgebouwd rondom organisatie-, proces- en functiestructuren, is een dergelijk stevig fundament voor de crisisbeheersing niet goed uit de verf gekomen. Wel kennen we het Handboek voorbereiding rampenbestrijding, het Referentiekader GRIP en de Basisvereisten crisismanagement, maar die zijn niet toereikend en niet volledig. Ook bouwen deze documenten geen overzichtelijk geordende crisisorganisatie op, waarmee de veiligheidsregio's aan de slag kunnen. Processen, beschrijvingen van uitvoerend en ondersteunend werk, specifieke werkzaamheden en competenties ontbreken bijvoorbeeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar besturende processen (aansturing, leiding & coördinatie), primaire processen (uitvoering) en secundaire processen (ondersteuning, zoals informatievoorziening en resourcemanagement). Daarmee valt de conclusie te trekken dat het fundament onder de Nederlandse crisisbeheersing niet solide genoeg is en versterking behoeft om tot een goede crisisbeheersing te komen.

Burgervader in nood

Het projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009 (RRCP-2009) is vanwege de conclusies van het LBCB en de rol die de veiligheidsregio's krijgen in de crisisbeheersing, vanaf de grond af een regionale crisisorganisatie gaan



bouwen. Daarbij is gebruik gemaakt van algemeen geldende bedrijfskundige principes en theorieën. Samen met verschillende veiligheidsregio's en deskundigen heeft het projectteam in kaart gebracht welke activiteiten (processen) er op besturend en ondersteunend niveau plaatsvinden, die thuishoren binnen een multidisciplinaire crisisorganisatie. Aan deze activiteiten zijn vervolgens functiebeschrijvingen met een eerste aanzet tot bijbehorende competentieprofielen gehangen. Rollen, taken en bevoegdheden zijn benoemd en in de multidisciplinaire crisisorganisatie geborgd. Ook de organisatiestructuur van deze regionale crisisorganisatie is uitgewerkt en aan de functies en processen gekoppeld. Dit hele plaatje wordt ook wel het 'multidisciplinaire knoppenmodel' genoemd. Sleutelfuncties zijn bekend, en afhankelijk van de crisis en de benodigde activiteiten wordt de juiste knop (functie) geactiveerd. Op die manier rolt zich een efficiënte maatwerkorganisatie uit, waarvan de capaciteit aansluit bij de crisis en het te behalen resultaat. Doordat de hele multidisciplinaire organisatie- en functiestructuur dankzij het RRCP-2009 helder is, kunnen de regio's met behulp van datzelfde referentiekader ook nog eens een goede informatievoorziening en een adequaat resourcemanagement (de juiste mensen op de juiste plaats) inrichten. Nu de organisatie efficiënt en overzichtelijk in elkaar steekt, kunnen bestuurders als burgemeesters, commandanten en leidinggevers makkelijker coördineren en leidinggeven. Zo'n organisatie geeft vertrouwen, waardoor bijvoorbeeld burgemeesters zich ook meer kunnen gaan concentreren op hun taak als burgervader in tijden van nood.

Voortborduren

Op basis van de richtlijnen (referenties) uit het referentiekader kunnen veiligheidsregio's hun eigen regionaal crisisplan opstellen, waarin ze beschrijven hoe ze hun eigen crisisorganisatie inrichten. Doordat zij dit landelijk op dezelfde wijze doen, ontstaat een eenduidig en transparant beeld. Aangezien iedere veiligheidsregio dankzij het RRCP-2009 hetzelfde omgaat met crisisbeheersing, wordt het mogelijk om gezamenlijk (en dus multidisciplinair) op te leiden, te oefenen en te trainen. Ook wordt het voor de regio's mogelijk onderling kennis en kunde uit te wisselen, personele en materiële bijstand te verlenen en met elkaar te evalueren. En dus te verbeteren! Het RRCP-2009 biedt daarmee perspectief voor verdere professionalisering. Daarnaast borduren andere 'verbeterprojecten' voort op het referentiekader. Zij maken dankbaar gebruik van het feit dat alle structuren, processen en functies binnen die regionale crisisorganisatie bekend zijn. Zo heeft het project Informatievoorziening Architectuur Sector Veiligheid (IASV) deze heldere structuur nodig om vast te kunnen stellen hoe de informatiestromen moeten lopen en vooral welke informatie moet worden overgebracht naar de verschillende functionarissen en niveaus. Ook het project Netcentrisch werken (NEC) heeft baat bij het RRCP-2009, omdat het op

basis van het regionale organisatie- en procesmodel kan kijken hoe het beste met een gedeeld informatie- en situatiebeeld gewerkt kan worden.

Maar er ontstaan ook nieuwe initiatieven. Zo is bijvoorbeeld het programma Centre of Excellence National Safety & Security (CENS2) gestart. Dit programma heeft als doel alle veiligheidspartners (algemene en functionele keten) via een netwerk bij elkaar te brengen en de multidisciplinaire expertise te bundelen. Met elkaar vormen ze het platform waar multidisciplinaire expertise samenkomt om vervolgens daarmee het veld van dienst te zijn. Om dat mogelijk te maken, richt het programma zich op initiatieven met betrekking tot multidisciplinaire kennis, opleiden en oefenen.

Verbreding

De kracht van het RRCP-2009 zit 'm vooral ook in de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Bij veel crises zijn ook externe partijen betrokken. Denk aan Defensie, water- en scheepvaart, energiemaatschappijen, NS en Prorail. Dit wordt ook wel de 'functionele keten' in de crisisbeheersing genoemd. Het referentiekader verbindt de klassieke crisispartners ('de algemene keten') met deze functionele keten. Nu moeten al die externe partijen nog 25 keer aparte afspraken maken met de regio's. Dankzij het landelijk eenduidige model voor een multidisciplinaire en regionale crisisorganisatie kunnen zij overal op dezelfde manier eenvoudig aanhaken. De crisisorganisaties van deze externe partijen werken namelijk meestal volgens dezelfde systematiek, zoals het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009 die voorschrijft. Dat is uiteraard niet verwonderlijk, omdat de referenties gebaseerd zijn op algemeen geldende bedrijfskundige en managementtheorieën.

De veiligheidsregio's Utrecht, Twente, Noord-Holland Noord, Amsterdam-Amstelland en Limburg-Zuid hebben het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009 gevalideerd en unaniem akkoord verklaard. De regio Rotterdam Rijnmond heeft op basis van het referentiekader een 'model regionaal crisisplan' opgesteld. In 2009 wordt begonnen met de implementatie. *Welke veiligheidsregio volgt?*

Herman van Hijum, projectleider RRCP-2009

Martin Bobeldijk, Turnaround Communicatie

Kijk voor meer informatie en een animatie van het knoppenmodel op www.regionaalcrisisplan.nl



Naar een nationaal crisisplan

Het huidige stelsel van planvorming is gebaseerd op de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) en de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr). In dit kader bestaan drie soorten plannen:

1. het *regionaal beheersplan* rampenbestrijding,
2. het (*gemeentelijk*) *rampenplan* en
3. *operationele* rampbestrijdingsplannen.

In het concept van de Wet op de Veiligheidsregio's wordt de nieuwe planstructuur van rampenbestrijding verbreed naar crisisbeheersing. Ook hier wordt uitgegaan van dezelfde driedeling: een meerjarig beleidsplan, een generiek hanteerbaar operationeel crisisplan en aanvullend een beperkt aantal specifieke plannen voor concrete ramp-situaties. Gestimuleerd door BZK ontwikkelen de landelijke koepels op dit moment landelijke standaarden, handreikingen en een beperkt aantal modellen en kwaliteitseisen. Op deze wijze wordt een landelijke doctrine/uniformering ontwikkeld en aangereikt aan de regio's.

Nationale planvorming

Terwijl deze planfiguren wettelijk zijn opgelegd, bestaan tot op heden geen formele afspraken over nationale planvorming waar het gaat om de inrichting ervan. Dit leidt tot een sterk gefragmenteerde aanpak, waarbij ministeries zich naar eigen inzicht en werkwijze voorbereiden op crises. Bovendien is de planvorming qua inhoud vooral gericht op en binnen hun eigen functionele domein en is er niet of nauwelijks sprake van integrale, interdepartementale planvorming. Zoals gemeld in de eindrapportage van het Beleidsplan Crisisbeheersing aan de Tweede Kamer (TK 2007-2008, 29 668, nr. 23) is BZK in 2006 gestart met het opstellen van nationale crisis/responsplannen ter voorbereiding op voorzienbare risico's en dreigingen, te weten: hoogwater en overstromingen, terroristische aanslagen, pandemie, extreem weer en ICT-uitval. Geconstateerd is dat in deze responsplannen een behoorlijke mate van overlap zit, met name waar het rollen en taken betreft. Op zich is dit laatste een logische constatering, aangezien crisisbeheersing immers zoveel mogelijk generiek dient te worden opgepakt. Anderzijds vertonen deze plannen echter verschillen in aanpak, opzet en inrichting en zijn zij nog onvoldoende uniform en integraal; bovendien zijn niet alle crisis-beheersingsprocessen beschreven.

Om de nationale crisisbeheersing op orde te brengen is er derhalve behoefte aan

1. een generiek hanteerbaar nationaal crisisplan met een samenhangende ordening van processen, protocollen en structuren om te komen tot een vereenvoudiging,

eenduidigheid en standaardisering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op nationaal niveau (uniforme inrichting en werkwijze);

2. een op dit plan gefundeerde en structureel afgestemde integrale interdepartementale planvorming met het oog op eenduidige regie en aansturing bij nationale crises (i.c. de geoordeelde crisistypen in het kader van Nationale Veiligheid).

Het projectteam *Nationale Crisisbeheersing op Orde (NCO)* van de directie Nationale Veiligheid is belast met het opstellen van dit nationaal crisisplan. Gelet op het sterk interdepartementale karakter van het Nationaal Crisisplan geschiedt één en ander uiteraard in nauwe samenwerking en afstemming met alle ministeries en betrokken bestuurlijke en operationele partners in het veld.

Het nationaal crisisplan

Analoog aan het regionaal crisisplan zal het nationaal crisisplan ingaan op hoofdlijnen van de generieke organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de crisisbeheersing op nationaal niveau. Het plan omvat voorts een samenhangende ordening van structuren, processen en protocollen. Daarbij gaat het met name om afspraken over aandachtsgebieden als regie en aansturing (leiding en coördinatie), aansluiting nationale en decentrale overheden, aansluiting nationale en internationale overheden en organisaties (met name bij grensoverschrijdende crises), alarmering en opschaling (inclusief een uitbreiding van de vier regionale GRIP-opuschalingsniveaus), alertering, informatievoorziening, risico- en crisiscommunicatie, continuering vitale sectoren en nafase (nazorg, wederopbouw, financiële afwikkeling, schadeafhandeling, inspectie, onderzoek).

Het nationaal crisisplan bevat in de bijlagen – op hoofdlijnen – specifieke, aanvullende afspraken (deelplannen) over specifieke crisistypen en gedetailleerde (verwijzing naar) documentatie over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het nationaal crisisplan – onder meer geënt op het Amerikaanse *National Response Framework* (laatste versie januari 2008) – zal qua structuur en systematiek aansluiten op het stelsel van regionale planvorming conform het wetsvoorstel Veiligheidsregio's (Wvr). Het plan wordt eind 2009 vastgesteld door de ministerraad.

*Namens het projectteam Nationale Crisisbeheersing op Orde (NCO),
Geert Wismans
(geert.wismans@minbzk.nl)*

Netcentrisch Werken: implementeren en innoveren hand in hand

Netcentrisch werken wordt een van de speerpunten in het crisisbeheersingsbeleid voor de komende jaren. Snellere en effectievere crisisbesluitvorming door snellere en betere informatie-uitwisseling tussen crisisstaven. Om dit doel te realiseren is in 2008 het project Netcentrisch Werken in het leven geroepen. Onder regie van het ministerie van BZK wordt een nieuwe werkwijze voor het delen van operationele informatie ontwikkeld en ingevoerd, in combinatie met een eerste versie van een landelijk crisismanagementsysteem. Maar wat houdt netcentrisch werken nu precies in? En wat is het belang van het project voor de regio's? Een schets van een uniek tweesporen traject naar een nieuwe crisisbeheersingsdoctrine.

Het begrip 'netcentrisch werken' roept in een deel van de OOV-sector het beeld op dat het gaat om een technisch project. Dat beeld is niet helemaal correct. Netcentrisch werken draait in de eerste plaats om een nieuwe visie op operationele informatie-uitwisseling bij incidenten en crisissituaties, om verandering van cultuur en werkprocessen. Centraal staat de vraag: 'Hoe kan worden bereikt dat crisismanagers op operationeel, tactisch en strategisch niveau sneller de beschikking krijgen over relevante informatie om beslissingen te kunnen nemen?' Dat is in de eerste plaats een organisatorische uitdaging, maar techniek is wel een essentiële randvoorwaarde om de nieuwe werkwijze met succes in te voeren. De combinatie van organisatie en techniek is dan ook de scope van het landelijke project.

Hiërarchisch versus netcentrisch

De filosofie achter netcentrische informatiedeling is dat crisismanagers op alle betrokken stafniveaus gelijktijdig toegang hebben tot de meest actuele informatie over een incident. Hierdoor ontstaat bij alle betrokkenen een beter begrip van de situatie en is sprake van een zogenaamd 'gedeeld operationeel beeld'.

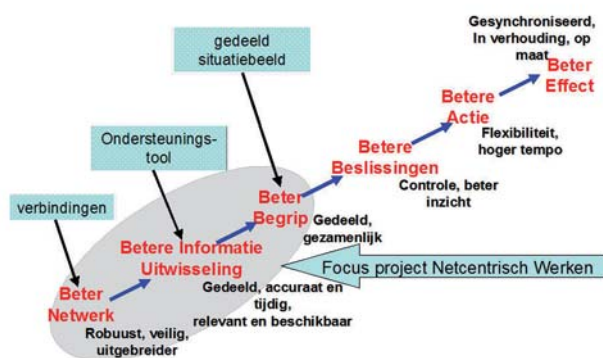
De werkprocessen en technische infrastructuur in de rampenbestrijding zijn op dit moment nog niet ingericht op deze systematiek. Volgens de bestaande werkwijze stroomt informatie in de vorm van situatierapporten vanaf het rampterrein 'naar boven' in de hiërarchische lijn van crisisteams. Genomen besluiten gaan via dezelfde weg terug 'naar beneden'. Een vergaderintensieve en tijdrovende weg, die als gevolg van het grote tijdsverloop niet zelden leidt tot

beslissingen, die worden genomen op basis van informatie die op dat moment al achterhaald is.

Als het proces van crisisbesluitvorming wordt aangepast volgens het netcentrisch principe, zijn crisisteams voor hun besluitvorming niet langer afhankelijk van het moment waarop zij een situatierapport van anderen krijgen toegezonden. Op ieder niveau kunnen de verantwoordelijken dan direct beslissingen nemen op basis van informatie die voor iedereen gelijktijdig beschikbaar is.

Invoering van deze systematiek vraagt van organisaties dat zij hun werkprocessen kritisch beschouwen en aanpassen. Opleiding, training en oefening zijn essentieel voor staffunctionarissen om zich de nieuwe werkwijze eigen te maken. Daarnaast is van belang dat rampenbestrijdingsorganisaties beschikken over een informatiesysteem dat de netcentrische werkwijze ondersteunt. Zo'n systeem is, samen met de werkwijze, ontwikkeld tijdens de Netcentric Experimenten in 2007 en 2008. Zeven regio's, het ministerie van BZK, het ministerie van Defensie en TNO hebben in die experimenteerfase samengewerkt in de ontwikkeling van het nieuwe concept. Werkwijze en informatiesysteem zijn nu beschikbaar voor landelijke implementatie. In de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond is de implementatie al van start gegaan en in negen andere regio's wordt de invoering voorbereid. Overigens is het samen met de regio's ontwikkelde systeem CEDRIC nadrukkelijk geen eindproduct. Het is de eerste werkende versie van een nog door te ontwikkelen landelijk crisismanagementsysteem.

Figuur: Netcentrisch werken



Basisvereisten crisismanagement

Wat is het belang van het project Netcentrisch Werken voor de regio's? In de eerste plaats kan met netcentrisch werken veel tijdswinst worden geboekt in het proces van crisis-besluitvorming. Een gedeeld operationeel beeld komt sneller tot stand, waardoor beslissingen sneller kunnen worden genomen. Dat vertaalt zich in een effectievere rampenbestrijding.

Projectleider Leo Kooijman licht het belang van het project voor de regio's nader toe: "In het kader van het kabinets-programma 'Rampenbestrijding op orde' zijn basisvereisten vastgesteld voor vier cruciale crisisbeheersingsprocessen. Informatiemanagement is één van die processen. In de basisvereisten is omschreven dat effectieve crisisbeheersing alleen mogelijk is als alle betrokken stafniveaus een gedeeld operationeel beeld van een incident hebben. Het rijksbeleid richt zich op het realiseren van dat doel door de netcentrische werkwijze in te voeren. Als regio's deelnemen aan het project, krijgen ze van de projectorganisatie ondersteuning bij de implementatie van de werkwijze en het crisismanagementsysteem. Zij kunnen hun informatiemanagement dan zodanig inrichten dat ze aan de gestelde eisen voldoen."

Vooruitlopend op het van kracht worden van de Wet op de veiligheidsregio's, hebben negentien regio's vorig jaar al een convenant afgesloten met minister Ter Horst van BZK. Met de ondertekening hebben die regio's afgesproken dat zij zich inspannen om zo snel mogelijk te voldoen aan de basisvereisten voor crisismanagement, inclusief de netcentrische werkwijze op informatiegebied.

Tweesporen aanpak

Het project Netcentrisch Werken kent een unieke aanpak via twee parallelle sporen. Het eerste spoor is de implementatie van de reeds ontwikkelde nieuwe werkwijze en het crisismanagementsysteem CEDRIC in de veiligheidsregio's en de bovenregionale coördinatiecentra. De kennis en techniek is beschikbaar en door nu te implementeren kunnen

organisaties al praktijkervaring opdoen met de nieuwe werkwijze. Tegelijk zijn zowel landelijk als binnen regio's meerdere innovatie-initiatieven gaande om de methodiek en de technische infrastructuur verder te ontwikkelen. Nieuw ontwikkelde inzichten en functionaliteiten die zich onderscheiden door bewezen nut en meerwaarde, kunnen gefaseerd in het implementatiespoor worden opgenomen. Zo is in Gelderland-Midden het informatiesysteem Eagle ontwikkeld en beproefd; een systeem dat sterk is geënt op Command & Controltaken en op geografische data. "We hebben nauwe contacten met Gelderland-Midden en bekijken hoe we de leerervaringen van Eagle kunnen benutten binnen het project Netcentrisch Werken", aldus projectleider Leo Kooijman. "In de regio's zit veel kennis en initiatief. Het is verstandiger daar gebruik van te maken dan zelf het wiel opnieuw uit te vinden."

In de doorontwikkeling van het netcentrisch gedachtegoed hebben de veiligheidsregio's een grote rol. Door de projectorganisatie is het Platform Netcentrisch Werken in het leven geroepen, een overlegplatform waar regio's samen kunnen toe groeien naar de nieuwe werkwijze en kennis en ervaringen kunnen uitwisselen. Ook is inmiddels een Landelijk Functioneel Beheer Overleg gevormd. Dit biedt voor de gebruikers het platform om invloed uit te oefenen over de ontwikkelrichting van de gebruiksmogelijkheden van CEDRIC.

Het landelijk project faciliteert behalve de implementatie van de nieuwe werkwijze ook de opleidingskant. Een samenwerkingsinitiatief van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, de Politie Academie en de Defensie Academie gaat een opleidingspakket voor de netcentrische werkwijze ontwikkelen. Voor de huidige projectfase heeft het ministerie van BZK een budget beschikbaar gesteld. Dit wordt gebruikt voor de initiële implementatie van de werkwijze en het crisismanagementsysteem in de regio's en de landelijke coördinatiecentra. De regio's gaan één jaar na de start van de regionale implementatie meebetalen aan de exploitatiekosten. De bedoeling is dat op termijn de regio's zelf verantwoordelijk worden voor het onderhouden van de netcentrische werkwijze en de exploitatie van de techniek. Leo Kooijman: "Dit is in lijn met de visie dat de nieuwe systematiek door de veiligheidsregio's wordt geadopteerd. Het is geen systeem van het rijk, maar een werkwijze van en voor het hele land."

Rob Jastrzebski,
freelance journalist



netcentrischwerken
by crisisplein.nl

Extreme droogte, gevolgen voor natuurbrand risico

De andere kant van de wereld, meerdere dagen voorpagina nieuws in Nederland in februari van dit jaar. Natuurbranden van grote omvang met een vernietigende impact in Australië. In een paar weken tijd brandt een natuurgebied af met een totale omvang van ongeveer een half miljoen hectare. Ter vergelijking, de totale omvang van natuurlijke gebieden in Nederland wordt geschat op 300.000 ha.

In Australië zijn natuurbranden van enige omvang geen ongewoon verschijnsel. Sterker nog, vanuit het oogpunt van het stimuleren van biodiversiteit en verjonging van vegetatie is natuurbrand volgens veel natuurbeheerders zelfs gewenst. Anders wordt het als de natuur gebruiksfuncties toebedeeld krijgt. In economisch rendabele natuur, geredeneerd vanuit sectoren als recreatie en toerisme, houtproductie of imago-versterkende en cultureel-historische functionaliteiten, past geen vernietigende dynamiek die de natuurbrand met zich mee brengt.

Natuurbranden van grote omvang komen voor na periodes van droogte, in combinatie met hoge temperaturen. Dit zorgt, met name in combinatie met hogere windsnelheid, voor het uitdrogen van de brandstoffen in natuurgebieden. Een beginnende natuurbrand kan dan zeer snel uitgroeien tot een scenario waarbij de beheersing van de brand slechts afhankelijk is van natuurlijke barrières, ofwel, een gebrek aan brandstof.

Het KNMI voorspelt ook in Nederland een toenemende kans op langdurige droge periodes en een stijgende temperatuur. Zal in Nederland het risico op natuurbranden overeenkomstig toenemen? Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig. Een eerste kwantitatieve studie naar de waarschijnlijkheid van onbeheersbare natuurbranden op de Veluwe laat zien dat de kans hierop in een droge periode meer afhankelijk is van het succes van proactief en preventief terreinmanagement dan van de repressieve slagkracht van de brandweer.

Actief risicomanagement

We kunnen het ons in Nederland niet veroorloven om natuurbranden van grote omvang toe te staan. Dit is een van de redenen voor snel optreden van de brandweer zodat beginnende branden zo snel mogelijk in de kiem worden gesmoord (*fire suppression policy*). De belangrijkste reden voor deze tactiek moet worden gezocht in de grote dichtheid van

(risicovolle en kwetsbare) gebruiksfuncties per km² natuurgebied. Deze Wildland-Urban Interface wordt in de (buitenlandse) literatuur veelvuldig beschreven, waarbij de conclusie is dat de impact van een natuurbrand te voorspellen is aan de hand van het succes van het risicobeheersingbeleid in dit grensvlak.

Zonder actief risicomanagement in het terreinbeheer ontstaat, in combinatie met een tactiek van snelle repressieve interventie, een versnelde opbouw van brandstof.

In de VS wordt in de natuurbeheerorganisaties brandstofbeheer als een van de belangrijkste factoren gezien waarmee een natuurbrand al in preventief stadium te voorkomen is. De relatie tussen 'fire suppression policy', 'period of fire exclusion' en 'accumulation of fuels' is hierin leidend:

"Catastrophic wildfires are driven by severe weather, and fire management is unable to prevent or stop such fires. Prefire management requires more intensive use of fire prevention techniques and focused fuel modification at strategic locations critical to protecting the wildland-urban interface."

Snelle repressieve interventie

Het is zinvol om de discussie te voeren over de noodzaak van de strategie van snelle repressieve interventie. Natuurbeheerders geven aan het vanuit ecologisch oogpunt geen probleem te vinden dat er eens in de zoveel tijd een (groot) stuk bos of heide afbrandt. Wel is het goed om dan de discussie te voeren over de acceptabele grootte van een dergelijke "natuurlijke brand", en hoe deze maximale grootte te kunnen garanderen, aangezien de gecombineerde hulpverleningsdiensten het tot haar taak rekent kwetsbare groepen en risicovolle objecten in de Wildland-Urban interface te beschermen tegen natuurbrand.

Impact

Wat is de mogelijke impact van de toenemende kans op een onbeheersbare natuurbrand in Nederland? Beter gezegd,



wat kunnen mogelijke effecten zijn van een onbeheersbare natuurbrand in een gebied zijn waarin leven, werken, logistiek en transport, cultuur, recreatie en verzorging samen gaan met een natuurlijke omgeving? Niet alleen natuurwaarden worden bedreigd, ook het risico op (dodelijke) slachtoffers en schade aan gebouwen neemt toe. Langdurige uitval (1 dag tot 1 week) van transportassen leidt tot schade in de logistieke sector. Hoogspanningsleidingen die over natuurgebieden voeren kunnen aangetast worden, wat grootschalige regionale stroomuitval van meer dan 24 uur (de reikwijdte van het huidige preparatieniveau) tot gevolg kan hebben. Indirecte schade door natuurbrand ligt meer in de lijn van imagoschade en verlies van werkgelegenheid (op de Veluwe werken 22.000 mensen in de recreatiesector en de bosbouw).

Zelfredzaamheid

Een bijkomend probleem is dat de meeste mensen in de natuurgebieden tijdens het bosbrandseizoen (deze komt overeen met het hoogseizoen in de recreatiesector) niet kunnen worden beschouwd als volledig zelfredzaam. De aanzienlijke slachtofferaantallen in Australië ondersteunen dit. Naar de component zelfredzaamheid bij brand wordt op dit moment veel onderzoek gedaan. Een recente literatuurstudie geeft een goed overzicht van onderzoek tot nu toe. Weliswaar is de studie uitgevoerd naar zelfredzaamheid bij brand in gebouwen, maar parallellen zijn te trekken naar natuurbrand.

Er is, in tegenstelling tot gebouwen, geen normatieve manier om brandrisico's in een natuurgebied te beheersen. Compartimentering, bereikbaarheid en ontvluchtingroutes kunnen niet worden geëist en zullen in de omgevingskenmerken dan ook niet tot uitdrukking komen. Overzichtelijke en gewogen ontruimingsroutes zijn er dan ook niet. Het instellen van een bedrijfshulpverleningsorganisatie is niet aan de orde, met uitzondering van grotere recreatieterrains. Deze laatste zijn echter voornamelijk getraind op EHBO en niet op het begeleiden van de ontruiming van een camping of recreatiepark. De kenmerken van de brand kunnen divers zijn, maar zijn zeker voor de gemiddelde recreant niet voorspelbaar. De dynamiek en onvoorspelbaarheid van het vuur en de rook levert voor brandweermensen risico's op die voor recreanten nog groter

zullen zijn. De verwachting is dat persoonsgebonden kenmerken een grote rol zullen spelen bij het evacueren van het bedreigde gebied.

Risico-agendering

De (politiek-bestuurlijke) agendering van een onderwerp wordt veelal, net als expertiseontwikkeling bij de brandweer, gestuurd door incidenten. Hoewel de laatste jaren enkele grote natuurbranden in Nederland hebben plaatsgevonden, waren de effecten hiervan niet dermate groot dat dit heeft geleid tot verhoogde bestuurlijke aandacht. Toch is de impact van een grote onbeheersbare natuurbrand voorspelbaar. In het geval van gevaarlijke stoffen worden bedrijven en lokale overheden stevig aan banden gelegd om zowel beleidsmatig als uitvoerend een maximale inspanning te leveren om incidenten te voorkomen.

De afweging en prioritering van belangen die met het accepteren van risico's gepaard gaan is echter geen ambtelijke, maar een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het is niet aan de risicoadviseur om te bepalen wat een acceptabel risico is, maar hij dient te adviseren in welke verhoudingen de risico's, in termen van waarschijnlijkheid en impact, met elkaar te vergelijken zijn. Het proces van beleidsafweging ten aanzien van risico's in de openbare ruimte kan uitsluitend plaatsvinden op basis van risico (in termen van waarschijnlijkheid en impact) en de vergelijkbare kwantificering hiervan.

Strategie Nationale Veiligheid

Het natuurbrandrisico is tot voor kort niet in een dergelijke afweging onderwerp van discussie geweest. De voorzichtige conclusie dat zowel de waarschijnlijkheid als de impact van natuurbrand in Nederland aanzienlijk te noemen zijn, heeft er wel toe geleid dat het afgelopen jaar door de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van BZK en de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland een intensief traject is gestart om natuurbrand binnen de methodiek van de Strategie Nationale Veiligheid verder uit te werken. De resultaten van deze studie zullen op korte termijn kunnen worden gepresenteerd. Hierop zal in een volgende uitgave van dit magazine nader worden ingegaan.

Voorlopig kan gesteld worden dat onbeheersbare natuurbranden in Nederland nog niet een volwassen plaats hebben veroverd in de risicomanagementcyclus. En daarmee mist een ontbrekende schakel in het nationale en (boven-) regionale risicoprofiel.

drs. A.T.W. (Allard) van Gulik MPS

hoofd Sector Risicobeheersing, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
(a.vangulik@vnog.nl)

Literatuur

A.T.W. van Gulik, *Natuurbrand, een onderschat risico*, scriptie MPS, TU Delft 2008.

‘Maart roert zijn staart, april doet wat het wil’



Extreme weersomstandigheden nader belicht

Bovenstaande uitdrukking geeft al aan dat er niets zo veranderlijk is als het weer en dat er – wat dat betreft – niets nieuws onder de zon is. Of schuilt er tóch waarheid in de steeds luider geventileerde opvatting, dat het weer de laatste jaren alsmaar extremer wordt? Donzige eendenkuiltjes in november, sneeuwstormen in Spanje midden juni, regen in de Sahara en droogte in de delta: het lijkt niet op te kunnen. Het weer is van slag en de natuur de draad kwijt. Behalve dat dit spectaculaire beelden op het tv-journaal geeft, zit er ook een minder mooie kant aan dit verhaal. Meer dan 30.000 veelal bejaarde slachtoffers hebben in 2003 de hittegolf in Europa niet overleefd, de bosbranden in Australië hebben sinds begin dit jaar al honderden doden geëist, en in 2007 werden 14 miljoen Chinezen getroffen door ernstige overstromingen. Op vele plekken worden lokale warmte, koude, regen en droogterecords gebroken. Is dit alles nu een nieuw geluid of simpelweg het oude bekende liedje?

Laten we voorop stellen dat grote variaties in het weer van alle tijden zijn. Er is thans echter overtuigend wetenschappelijk bewijs dat de weersextremen de laatste jaren snel toenemen door de klimaatverandering ten gevolge van de broeikasgassen. Doordat er meer hitte (energie) in het globale weersysteem komt, neemt het aantal en de intensiteit van cyclonen en stormen sterk toe. Door de hogere temperaturen komt er meer waterdamp in de atmosfeer en drogen sommige gebieden op, terwijl andere juist meer neerslag krijgen. Het aantal zeer droge gebieden op aarde is sinds 1970 verdubbeld. Ook is de kans op hittegolven in korte tijd verdubbeld. De toekomstige gevolgen voor de landbouw en voedselvoorziening zijn enorm.

Op basis van de huidige trends zullen de weersextremen dus alleen maar intenser en frequenter worden. Dit maakt het dan ook noodzakelijk om beleidsmaatregelen te treffen. Vanzelfsprekend moet aan de uitstoting van broeikasgassen paal en perk gesteld worden. De politieke en economische obstakels hierbij zijn overbekend, maar misschien geven het nieuwe bewind in de Verenigde Staten en de huidige economische crisis de discussie wel een duwtje in de goede richting. Ook moeten nationale en lokale autoriteiten en hulpdiensten beter worden voorbereid op extreme weersomstandigheden en daartoe de benodigde faciliteiten krijgen. Ook dit ligt voor de hand.

Ten aanzien van de slachtoffers moeten we echter meer doen dan pleisters plakken. Wat zijn de diepere en structurele oorzaken van hun kwetsbaarheid? Deze liggen, vooral in de ontwikkelingslanden, niet zelden in het wanbeheer van de

fysieke omgeving, een fragiele ecologie en zwakke en corrupte overheidsinstituten. Rampenrisico's kunnen vaak worden gelijkgeschakeld met het falen van het ontwikkelingsproces en hieraan zal dan dus ook met kracht gewerkt moeten worden.

Op de Tweede Wereldconferentie voor Rampenvermindering in 2005 is de *Hyogo Declaration and Framework for Action* aangenomen. Deze beoogt een vermindering van het verlies aan levens en hulpbronnen bij rampen te bewerkstelligen door een duurzaam ontwikkelingsbeleid met speciale aandacht voor rampenpreventie en -voorbereiding, en de vermindering van kwetsbaarheid onder de bevolking. Verder is er aandacht voor instituten en capaciteiten op het gemeenschapsniveau die de veerkracht van de bevolking kunnen bevorderen. Ten slotte beoogt het *Hyogo framework* risicovermindering structureel te verdisconteren in het ontwerp en de uitvoering van wederopbouwprogramma's in de getroffen gemeenschappen.

Hoewel dit soort aanbevelingen minder media-aandacht hebben gekregen dan de midzomer sneeuw in Spanje of de kuikens in november, zijn ze wel van wezenlijk belang om de bevolking blijvend te beschermen tegen de toenemende weersextremen. Hoewel extreem weer vaak als een onbeïnvloedbaar natuurverschijnsel wordt ervaren, kunnen zowel de oorzaken als de gevolgen ervan wel degelijk door de mens worden beïnvloed. Het is hoogste tijd voor actie!

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

Zorginstellingen meer aangesproken op rol bij rampen

Op weg naar een nieuwe GHOR

In de jaren '90 van de vorige eeuw werd de coördinatie van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) in handen gelegd van een zogenaamde regionaal geneeskundig functionaris (RGF). Omdat de verschillende (zorg)instellingen nog nauwelijks waren voorbereid op hun taak, nam de GHOR ook de uitvoering gedeeltelijk voor haar rekening. Inmiddels is de situatie veranderd: er is sprake van een meer passende indeling in zogenaamde veiligheidsregio's en de zorginstellingen worden meer dan voorheen door het ministerie van VWS en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) aangesproken op hun taak bij grootschalige hulpverlening. Er ontstaat daardoor een nieuwe GHOR, een organisatie die zich kan beperken tot haar kerntaak: coördinatie, regie en aansturing tijdens een calamiteit.

Rampenbestrijding is in Nederland een gezamenlijke opdracht van tal van organisaties en instellingen. Na de opheffing van een aparte organisatie voor rampenbestrijding in de jaren '80 van de vorige eeuw (de Bescherming Burgerbevolking, afgekort BB) is ervoor gekozen om deze taak uit te laten voeren door staande organisaties, in directe relatie dus tot de dagelijkse (reguliere) zorg. De brandweer werd verantwoordelijk voor de coördinatie van het geheel. Ook de gezondheidszorg (in rampsituaties) in Nederland wordt geleverd door tal van organisaties. Omdat het niet mogelijk was om één zorginstelling verantwoordelijk te laten zijn voor de totale medische hulpverlening, werd deze

verantwoordelijkheid belegd bij een regionaal geneeskundig functionaris (RGF). In elk van de 25 veiligheidsregio's werd een ondersteunend GHOR-bureau ingericht, in de meeste gevallen als onderdeel van de GGD.¹

De GHOR werd (proces)verantwoordelijk gemaakt voor drie van de ruim 30 processen waarin elke ramp onderverdeeld bleek te kunnen worden:

- het proces spoedeisende medische hulpverlening (SMH);
- het proces psychosociale hulpverlening (PSHO);
- het proces preventieve openbare gezondheid (POG).



Links:
Een oefensituatie in
Tergooiziekenhuizen.

Rechts:
Een oefensituatie in 'het veld',
met o.a. betrokkenheid van de
regionale ambulancevoorziening
Gooi & Vechtstreek



¹ S.I. Meulensteen-Van Esseveld en A.R.J. Stumpel, 'Voorbereid op onheil', in: *Medisch Contact* 61 (2006), nr. 21, 888-890.

Inmiddels zijn we tien jaar verder en is de omgeving van de GHOR behoorlijk veranderd. Dat heeft een aantal consequenties. Ze staan hieronder op een rij.

Vanuit het ministerie van VWS wordt de laatste jaren steeds nadrukkelijker gesteld dat de zorginstellingen op grond van de Kwaliteitswet zorginstelling gehouden zijn om ook bij grootschalige hulpverlening die zorg te leveren die aan de eisen van de wet voldoet. Een heel principieel en terecht uitgangspunt. Gegeven dit beleid ziet de inspectie in toenemende mate toe op de uitvoering van de taak bij grootschalige hulpverlening van de instellingen, bijvoorbeeld de ziekenhuizen waar het gaat om het beschikken over een geborgd en beoefend ziekenhuis-rampenopvangplan (ZiROP).

Regionale ambulance voorziening

Een belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de vorming, per veiligheidsregio, van één regionale ambulance voorziening (RAV), een beleid dat al een aantal jaren geleden is ingezet door het ministerie van VWS. Vóór die tijd was er sprake van een lappendeken van kleinere en grote ambulance-diensten. De GHOR kon daarom eigenlijk niet anders dan trachten in het eigen verzorgingsgebied structuur en eenheid te brengen door met alle aanbieders van ambulancezorg afspraken te maken. Eén van die afspraken betrof het leveren, door de ambulancediensten, van zogenaamde sleutel-functionarissen. Dat zijn functionarissen die in de reguliere zorg geen functie vervullen, maar in beeld komen op het moment dat er bij een groot ongeval of een ramp behoefte bestaat aan coördinatie. De GHOR vroeg de ambulance-diensten of zij medewerkers voor deze functie beschikbaar wilden stellen en ging vervolgens alles regelen: de opleiding, de oefening en de financiering.

Het door VWS ingezette beleid betekent dat in de toekomst de ambulance voorzieningen zélf verantwoordelijk moeten gaan zijn voor de organisatie en financiering van deze functionarissen, met inbegrip dus van hun opleiding en beoefening. De verschillende functionarissen horen immers bij opgeschaalde ambulancezorg. De zorgverzekeraar zou deze zorg in moeten kopen. De GHOR hoeft dit werk dus niet meer te doen en van procesverantwoordelijkheid hoeft geen sprake meer te zijn. In de recent aangenomen Wet ambulancezorg is geregeld dat de RAV aan de regionaal geneeskundig functionaris en het openbaar bestuur verantwoording aflegt over de voorbereiding op de grootschalige hulpverlening.

Ziekenhuizen

Ook bij de ziekenhuizen ging de regionaal geneeskundig functionaris veelal met de pet langs, in de hoop dat de instellingen te bewegen zouden zijn tot het schrijven en actueel houden van een ziekenhuis rampen opvang plan, een zogenaamd ZiROP. Inmiddels stelt het ministerie van VWS dus heel nadrukkelijk dat het ziekenhuis ook in

rampomstandigheden verantwoorde zorg zou moeten leveren. De ziekenhuiswereld stelde daar tegenover dat de financiering om deze taak waar te kunnen maken te enenmale ontbrak. Inmiddels is het ministerie van VWS zo verstandig geweest om structureel 10 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de opleiding en beoefening van de Nederlandse zorginstellingen (dus niet alleen de ziekenhuizen). Het ontstaan van dit fonds werd voorafgegaan door een VWS-gefinancierd programma van ZON-MW, waarbij ziekenhuizen subsidie konden aanvragen voor de ontwikkeling van hun taak bij de grootschalige hulpverlening. Dit programma, dat eind 2008 is afgerond, is een groot succes gebleken. Het heeft in heel veel ziekenhuizen het onderwerp rampenbestrijding goed op de agenda gezet. De structurele bijdrage van het ministerie van VWS zal er voor zorgen dat dit zo blijft, zeker als de Inspectie voor de Gezondheidszorg strikt toezicht houdt.

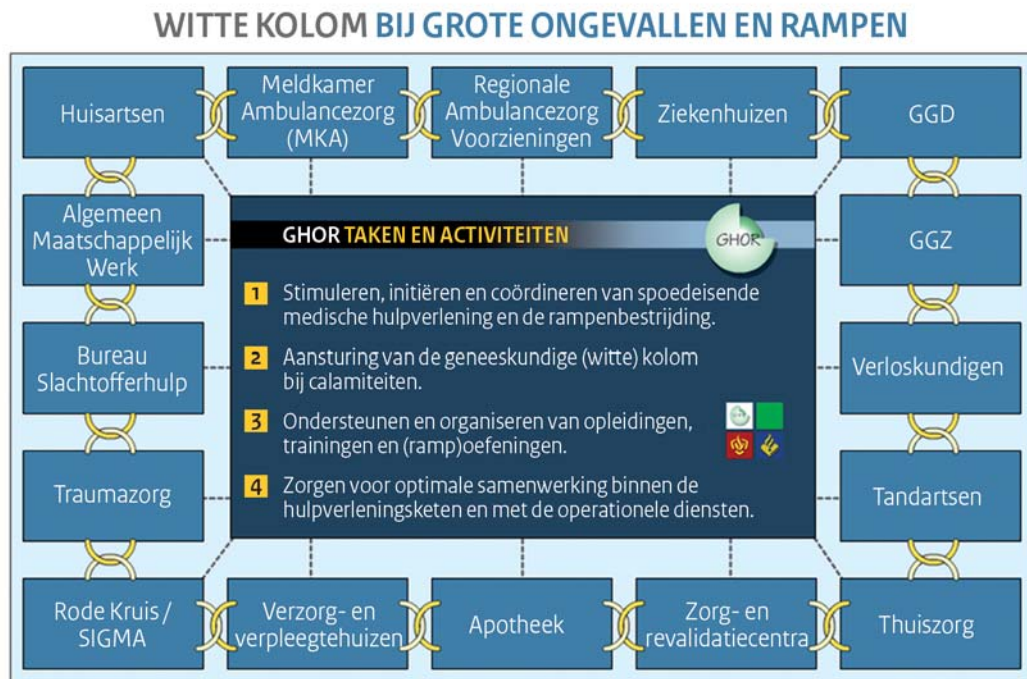
Huisartsen

De huisartsen komen niet voor in het 'officiële plaatje' van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Inmiddels weten we dat de realiteit anders is en dat praktijken worden overlopen door slachtoffers. Gelukkig blijken zij dan te doen wat in hun vermogen ligt, maar in rampenplannen wordt met deze bijdrage veelal geen rekening gehouden. Daarnaast spelen huisartsen ook een cruciale rol in het hele natraject (de ramp na de ramp). Een gezondheidsonderzoek na een ramp zal verlopen in samenwerking met de huisartsen, terwijl ook de hele psychosociale hulpverlening alleen in samenspraak met hen kan geschieden. Op landelijk niveau wordt thans bezien of het mogelijk is om te komen tot model-afspraken die vervolgens regionaal kunnen worden geïmplementeerd. Probleem bij dit alles is wel dat de huisartsen, zoals bekend, 'losser' zijn georganiseerd en dat het daarom moeilijker is om 'collectieve' afspraken te maken, al gaat dat met de komst van huisartsenposten overal in het land natuurlijk wel gemakkelijker waar het gaat om de uren buiten kantoor tijden.

Geestelijke gezondheidszorg

De rol van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) is de laatste tijd behoorlijk verschoven. Met name na de Bijlmerramp werd duidelijk dat psychosociale nazorg uitermate belangrijk is ter voorkoming van het posttraumatische stress syndroom (PTSS). Vanuit de GGZ werd het voorkomen hiervan gezien als een belangrijke taak. Inmiddels wordt daar anders over gedacht, met name na het verschijnen, in 2007, van een Richtlijn vroegtijdige psychosociale interventies na rampen, terrorisme en andere schokkende gebeurtenissen. Hierin wordt duidelijk gesteld dat de rol van de GGZ beperkt kan blijven tot een tweedelijns voorziening, die in de eerste fase van de bestrijding van de gevolgen van een ramp eigenlijk geen taak heeft. De GGZ is met andere woorden op inhoudelijke gronden steeds minder in beeld bij de directe rampenhulpverlening.

Figuur: Schematische voorstelling van de GHOR in relatie tot de zorginstellingen in een veiligheidsregio, de GHOR als 'verbindende spin het web'
Bron: Veiligheidsregio Utrecht, GHOR



In verschillende regio's is het primaat van de psychosociale hulpverlening inmiddels komen te liggen bij de regionale instelling voor slachtofferhulp. Een instelling die weliswaar in het leven is geroepen om de slachtoffers van verkeer en geweld ter zijde te staan, maar die ook heel wel in staat blijkt te zijn om zorg te dragen voor de slachtoffers van rampen. De toekomst zal uitwijzen of deze taak inderdaad bij deze organisatie kan worden ondergebracht.

Nazorg

De nazorg bij rampen is in de nieuwe GGD-wet, de Wet publieke gezondheid (Wpg), in handen gelegd van de GGD. Die nazorg bestaat in de praktijk uit twee delen: de psychosociale nazorg en het uitvoeren van een gezondheidsonderzoek. De laatste taak sluit heel goed aan bij de kerntaak 'epidemiologisch onderzoek' van de GGD. De eerste taak is de GGD veel minder op het lijf geschreven, al hebben veel GGD'en regelingen voor nazorg bij kleinere calamiteiten, zoals familiedrama's en zedenzaken met kinderen. Deze betrokkenheid komt veelal voort uit werk van de GGD op het gebied van de Jeugdgezondheidszorg. Er is daarom veel voor te zeggen om deze taak qua uitvoering landelijk onder te brengen bij Slachtofferhulp Nederland (SHN). De GGD kan dan als overheidsinstellingen verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van het geheel van de nazorg.

Daarnaast hebben de GGD'en vanouds een belangrijke operationele taak bij het bestrijden van calamiteiten op het gebied van infectieziekten en medische milieukunde. Zij worden door het ministerie van VWS inmiddels aangezet tot het opstellen van een zogenaamd GROOP: een GGD-rampenopvangplan, naar analogie van het ZiROP.

Het beleid van het ministerie van VWS is er ondertussen op gericht om de GHOR weer onderdeel te laten zijn van de GGD. In de nieuwe Wet veiligheidsregio's zal worden vastgelegd dat de regionaal geneeskundig functionaris (straks directeur

GHOR) deel zal moeten uitmaken van de directie van de GGD. De GGD'en zullen de veiligheidsregio's als verzorgingsgebied krijgen (wat thans al in hoge mate geval is).

Slot

De nadruk die door het ministerie van VWS inmiddels wordt gelegd op de verantwoordelijkheid van zorginstellingen voor hulpverlening onder alle omstandigheden, maakt dat de GHOR zich kan concentreren op de taak waarvoor zij ooit in het leven is geroepen:

- coördinatie, regie en aansturing (bij een ramp) van de geneeskundige hulpverlening;
- afstemming met brandweer, politie en andere diensten (gemeenten, defensie, waterschappen, etc.);
- het leggen van het verband met het openbaar bestuur.

Van procesverantwoordelijkheid van de GHOR is dan geen sprake meer. De GHOR blijft wel verantwoordelijk voor oefeningen waarbij verschillende zorginstellingen in het kader van de rampenhulpverlening samenwerken en voor multidisciplinaire oefeningen (met politie, brandweer, gemeenten en andere organisaties).

De nieuwe GHOR is bovendien ook niet meer verantwoordelijk voor het opleiden en trainen van coördinerende of uitvoerende functionarissen van organisaties die een taak hebben in de rampenhulpverlening. Dat doen alle instellingen met een taak in de grootschalige hulpverlening in de toekomst gewoon zelf. De GHOR legt de verbanden met de andere hulpdiensten en het openbaar bestuur, en ondersteunt de zorginstellingen waar het gaat om hun bijdrage aan het grotere geheel van de rampenbestrijding. Er blijft daarom ook voor de nieuwe GHOR voldoende te doen.

A.R.J. Stumpel,
sociaal-geneeskundige, regionaal geneeskundig functionaris
Gooi & Vechtstreek

Klaar voor een crisis!?

...Terugblik op het seminar



Zijn gemeenten Klaar voor een crisis!? Deze vraag stond centraal op het goedbezochte seminar dat Berenschot in januari organiseerde. Onder leiding van Ira Helsloot (hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit) wisselden de deelnemers op speelse wijze ervaringen en kennis uit. Het seminar was gericht op gemeentesecretarissen en adviseurs Openbare Orde en Veiligheid.

Sprekers

Sprekers waren Marcel Meijs (gemeentesecretaris gemeente Enschede), Katinka Kensen (adjunct secretaris Bloemendaal, voormalig directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken, Velsen), Barry van 't Padje (project-leider regionalisering gemeentelijke processen veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland), Adriaan Buitink (adjunct-directeur Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing Veiligheidsregio Utrecht), Roel de Graaf (senior beleids-medewerker Veiligheidsregio Utrecht) en Bart de Vries (psycholoog bij Berenschot).

Rode draad

Bij aanvang van het seminar kwam al snel de rode draad naar voren: gemeenten hebben een grote rol en verantwoordelijkheid bij crises en de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de gemeente zijn hoog. Vooral na de 'eerste klap' wordt op gemeenten een groot beroep gedaan. Ira Helsloot merkte daarbij op dat je de operationele hulpdiensten bijna kan zien als 'passanten' aan de zijlijn, met de gemeentelijke crisisbeheersers als dé relevante

spelers. Immers, na de acute fase van een crisis keren de operationele diensten terug naar hun bureaus en kazernes en zijn de gemeenten belast met de afhandeling van de 'ramp na de ramp'.

De hoge verwachting van burgers levert voor gemeenten een aantal spanningen op. Want inderdaad, gemeenten dragen een grote verantwoordelijkheid, maar zijn tegelijkertijd geen operationele dienst zoals politie en brandweer. De verantwoordelijkheid als 'professional in de crisisbeheersing' doet een groot beroep op gemeentebesturen – die daar vaak nog niet of marginaal toe zijn opgeleid.

Drie stellingen

Marcel Meijs gaf aan dat er altijd dilemma's blijven bestaan als het gaat om de invulling van de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie. Aan de hand van drie stellingen kwam een goede discussie op gang. De stellingen luiden:

1. Een gemeentelijke organisatie wordt nooit een operationele dienst.
2. Discussies over regionalisering van de brandweer staan de professionalisering van de Veiligheidsregio in de weg.

3. Een regionale gemeentelijke kolom sluit beter aan bij de andere operationele partners.

De gemeentesecretaris van Enschede merkte op dat je altijd moet zoeken naar een binnen de regio passende manier van regionale samenwerking. Daarbij moet men beseffen dat als samenwerking op andere (beleids)terreinen niet van de grond komt, de kans erg klein is dat het op gebied van veiligheid wel van de grond komt.

Reddingsbrigadementaliteit

Katinka Kensen betoogde dat de ervaring leert dat veel gemeentelijke crisisbeheersingsorganisaties een hoge 'reddingsbrigadementaliteit' kennen ('aanpakken!'). Ook bij kleinere crises of incidenten doet de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie dienst. Als deze professionaliseert, bestaat het gevaar dat de organisatie bureaucratiseert en haar slagvaardigheid verliest. Ze waarschuwt: dat er aandacht moet blijven voor creativiteit, flexibiliteit en gezond verstand. Daarom is het goed om op te leiden en te oefenen en daarmee te ervaren waartoe je als organisatie in staat bent, ook al "staat niet alles op papier".

Crisispoule levert kostenbesparing op

Er zijn alleen maar goede argumenten om de gemeentelijke processen te regionaliseren. Kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en capaciteitsoverwegingen zijn wel de belangrijkste betoogde Barry van 't Padje. Het regionaliseren van de gemeentelijke processen is een gouden kans die niemand zou moeten kunnen weerstaan.

Interactieve spellen

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) heeft als eerste Veiligheidsregio in Nederland een Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio ingesteld. Op deze manier worden de gemeentelijke processen bestuurlijk ingebed in het bestuur van de veiligheidsregio en krijgt de 'oranje' kolom echt vorm. De VRU is bezig met de regionalisering van de gemeentelijke processen; zo zijn er regionale pools gemaakt voor acht deelprocessen. De deelnemers aan de regionale pools worden getraind door de VRU met lespakketten die samen met Berenschot ontwikkeld zijn. Om de medewerkers op een enthousiaste manier te betrekken bij de gemeentelijke crisisorganisatie en hen te oefenen, heeft de VRU meerdere interactieve spellen ontwikkeld. De deelnemers proberen deze spellen tijdens het seminar met veel enthousiasme uit.

Crisisbeheersing is mensenwerk

Bart de Vries concludeert dat het begrip 'vertrouwen' een cruciale rol speelt in crisissituaties. Voor het creëren van vertrouwen is het belangrijk om bij de keuze voor bestuurders en sleutelfunctionarissen te kijken naar de te verwachten kwaliteiten bij het optreden in crisissituaties. In de praktijk spelen vaak andere motieven dan de benodigde crisiscompetenties een rol, zoals bijvoorbeeld de keuze voor de

wethouder met het meeste aantal dienstjaren of de wethouder uit de grootste coalitiepartij. Het zou mogelijk moeten zijn om van te voren af te spreken dat in crisis-situaties niet automatisch de eerste loco optreedt, maar afhankelijk van de crisis en de daarin vereiste competenties eventueel een ander lid van het college – degene die wel over deze competenties beschikt.

Ter verbetering van de crisisbeheersing en ter ondersteuning van (kennis over) crisiscompetenties zou de focus moeten verschuiven van processen, inhoud en draaiboeken naar persoonlijke kwaliteiten en persoonlijk functioneren. Door elkaar goed te leren kennen, kun je beter inschatten wat je van elkaar kunt verwachten tijdens een crisis. Door de focus tijdens oefeningen te verleggen naar competenties wordt duidelijk welk gedrag iemand kan vertonen – en is het mogelijk hierop in te spelen. Crisisbeheersing is en blijft ten slotte mensenwerk.

Bij opleidingen en trainingen is het dus belangrijk om de 'human factor' als vertrekpunt te nemen en het persoonlijk functioneren te richten op zowel individueel niveau als het teamverband en daarbij te kijken naar de inhoud en naar het proces van crisisbeheersing (zie figuur hieronder).

Figuur: Inhoud en proces crisisbeheersing

	groep	individu
proces/ vaardigheden	groepsprocessen	individuele vaardigheden
inhoud/ procedure/taak	taakverantwoordelijkheden team	individuele taken

De bril van de burger

Door bijvoorbeeld de communicatie over grote nationale oefeningen wekt de overheid de indruk dat de gemeente alles onder controle heeft en de burger direct te hulp zal schieten. Dit is een te optimistisch en niet realistisch beeld. Het schept verwachtingen die gemeenten niet waar kunnen maken, het zijn immers geen operationele diensten. Dát gemeenten verantwoordelijkheden hebben is helder. Maar Ira Helsloot pleit ervoor vooral te redeneren vanuit zorgzaamheid. Dat voorkomt dat er bijvoorbeeld een rigide registratiesysteem wordt opgestart ('u krijgt geen koffie als u niet bent geregistreerd'), terwijl het beoogde doel is slachtoffers en verwanten zo goed mogelijk van dienst te zijn. De gemeente heeft immers de zorg voor haar burgers, en zou vanuit die zorgzaamheid de gemeentelijke crisisbeheersing vorm moeten geven.

*Peter van Zanten,
senior managing consultant bij Berenschot
Margreeth van Dorssen,
senior consultant bij Berenschot*

Motie Schuurman:

vier mondiale problemen en hun onderlinge samenhang

HET ZIJN GOUDEN TIJDEN VOOR DOEMDENKERS, zo kopte Vrij Nederland onlangs in een artikel over de meest urgente vraagstukken van deze tijd: de economische crisis, klimaatverandering en schaarste aan energie, grondstoffen en voedsel. De deskundigen die in dit artikel aan het woord komen, constateerden dat de bron van deze crises telkens hetzelfde is: een kortzichtige roofbouw op wereldschaal die de stabiliteit van ons wankele ecosysteem ondermijnt. De toenemende verwevenheid tussen deze vraagstukken vormt een bedreiging omdat de verschillende crises elkaar mogelijk verdiepen. Maar tegelijkertijd bieden de talloze dwarsverbanden ook kansen voor effectievere oplossingen: De internationale gemeenschap heeft juist nu een uitgelezen kans om nieuwe en meer duurzame wegen in te slaan.

Duurzame ontwikkeling is speerpunt van het kabinetsbeleid. Hiervoor is het nodig om de onderlinge samenhang op alle (beleids)terreinen te vergroten. Het kabinet is zich ten zeerste bewust van het belang van een samenhangende analyse en gecoördineerde aanpak van deze vraagstukken en heeft hiervoor in het verleden al diverse trajecten in gang gezet.

Motie Schuurman

Onlangs heeft ook de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de samenhang tussen de vraagstukken. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen over de miljoenennota 2009 is met grote meerderheid de motie Schuurman aangenomen. In deze motie werd de regering verzocht om initiatieven te ontplooiën om te komen tot de ontwikkeling van scenario's waarin de crises waar de wereldbevolking mee kampt in samenhang worden aangepakt. Aanleiding was de constatering van de Eerste Kamer dat de kredietcrisis in samenhang met andere crises leert dat wereldomspannende problemen om een gecoördineerd optreden vragen. En dat voor een duurzame oplossing van deze problemen een breed gedragen analyse nodig is over onder meer de vraagstukken van schaarste (voedsel, energie) en klimaat.

De motie Schuurman is voor het kabinet aanleiding geweest om nogmaals te bezien of bij de ontwikkeling van toekomstig beleid de achterliggende fysieke en economische systemen, de verschuivende krachtsverhoudingen in de wereld en hun onderlinge samenhang voldoende in beeld zijn. Concreet heeft het kabinet de vraag gesteld of bij de ontwikkeling van beleid gebruik wordt gemaakt van toekomstverkenningen en scenario's, die helpen deze complexe vraagstukken met elkaar te verbinden.

Monitoren van ontwikkelingen en inzet in internationale fora

Nederland zet sterk in op een goede nationale en internationale informatiepositie en actieve participatie in organisaties zoals de World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO) en het World Economic Forum (WEF). Doel hiervan is om ontwikkelingen die kunnen uitmonden in crises niet onopgemerkt te laten en mogelijke oplossingen voor beheersing ervan vroegtijdig te kunnen inzetten.

In het geval de bestaande studies, verkenningen en scenario's niet toereikend zijn of direct bruikbaar voor de Nederlandse beleidsontwikkeling worden in opdracht van of door de overheid eigen scenario's en verkenningen ontwikkeld. Zo

worden bijvoorbeeld de ontwikkelingen die in Nederland mogelijk kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting, binnen de werkwijze Nationale Veiligheid – door middel van de combinatie van strategische verkenningen, de Nationale Risicobeoordeling en bijbehorende scenario's – systematisch in kaart gebracht. Een ander voorbeeld is het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over duurzame globalisering. In dit advies is gekeken naar de verhouding tussen internationale ontwikkelingen en ontwikkelingen in Nederland.

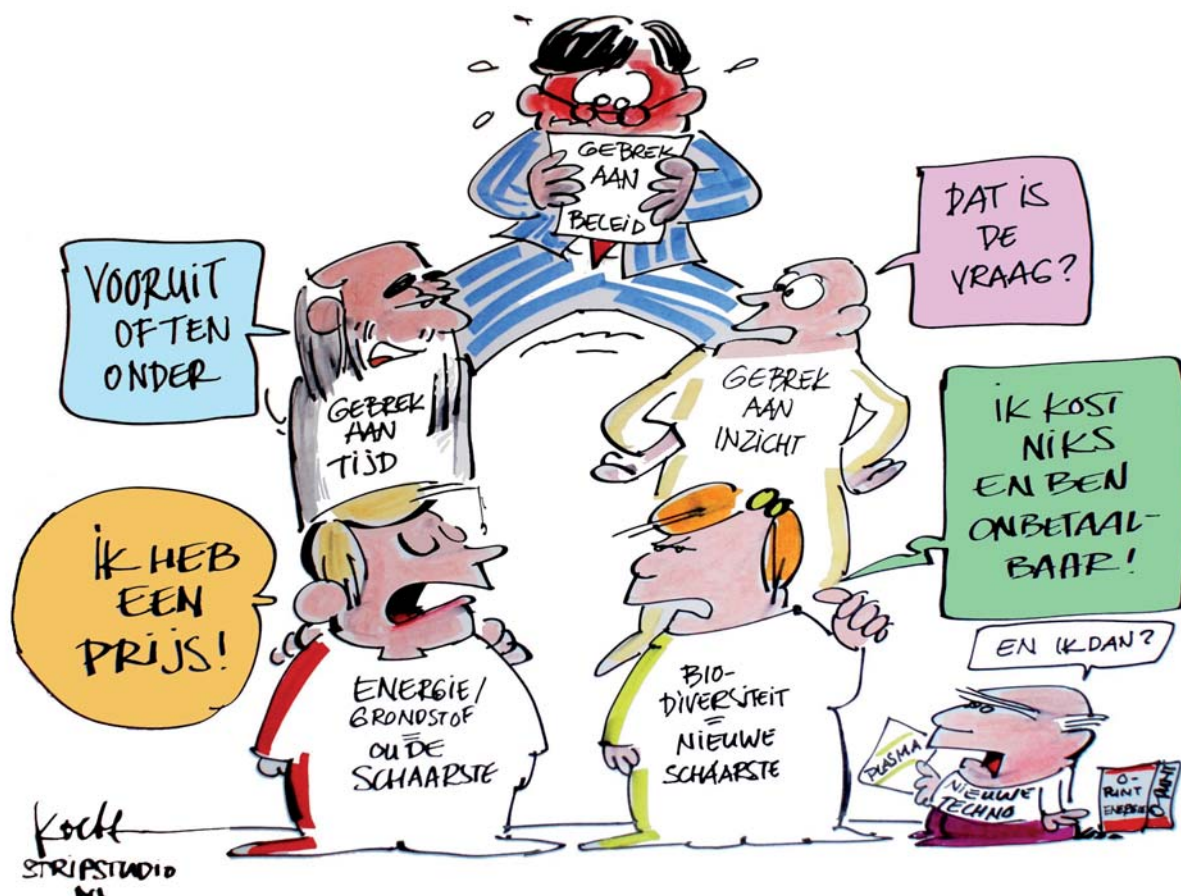
Samenhang tussen de vraagstukken

Een brede blik bij de beleidsvorming is cruciaal. Crises komen vaak voort uit ontwikkelingen die onderling met elkaar samenhangen. De groeiende wereldbevolking, industrialisering en groeiende welvaart in opkomende economieën leiden tot een groeiende schaarste van hulpbronnen en grondstoffen (olie, voedsel) en een toenemende druk op

het klimaatstelsel. Economische globalisering zorgt ervoor dat landen in toenemende mate afhankelijk van elkaar zijn geworden. De economische crisis die nu wereldwijd zijn effecten heeft, is hiervan een goed voorbeeld.

De vraagstukken die in de motie worden genoemd, zijn sterk onderling met elkaar verbonden. Een groeiende wereld-economie leidde de afgelopen jaren tot stijgende prijzen van olie en voedsel en een toename van CO₂-uitstoot. Negatieve gevolgen hiervan waren een verslechtering van het klimaat, geopolitieke concurrentie om energie en een voedselcrisis in vooral de armste ontwikkelingslanden. Anderzijds vormden de hoge prijzen juist een prikkel om meer te investeren in duurzame energie en een betere voedselproductie. Door de economische crisis lijken veel van deze ontwikkelingen zich in een andere richting te voltrekken.

SCHAARSTE-PYRAMIDE



Ook ongeacht het verloop van de wereldeconomie zijn de vraagstukken op talloze andere manieren onderling met elkaar verbonden. Het veranderende klimaat kan bijvoorbeeld een grote invloed hebben op de wereldwijde voedselproductie. Bovendien brengen mondialisering en klimaatverandering nieuwe risico's met zich mee, zoals nieuwe, opkomende ziekten. En oplossingen die in eerste instantie zeer duurzaam leken, blijken soms onverwacht negatieve gevolgen te hebben voor de landbouwproductie, de voedselprijzen, de inspanningen tegen klimaatverandering en de biodiversiteit. Een voorbeeld hiervan is de eerste generatie biobrandstoffen. Ten slotte is er een samenhang tussen milieu-, klimaat-, voedsel- en energiecrises en de vraagstukken van oorlog en vrede. De algemene opinie is dat deze crises een zogenoemde "conflict multiplier" zijn, die mogelijke conflicten op scherp kunnen zetten, dan wel laten escaleren.

Vervolgstappen nav de motie

Uit de inventarisatie van de verschillende ministeries blijkt dat bij het ontwikkelen van beleid al veelvuldig en met gebruikmaking van scenario's en toekomstverkenningen wordt gewerkt. Hiervoor zijn veel scenario's beschikbaar die de samenhang tussen de verschillende vraagstukken behandelen. Desondanks heeft het kabinet geconstateerd dat op enkele punten versterking of nadere onderbouwing nodig is.

Zo is op het thema schaarste al in april 2008 een kennis-traject schaarste en transitie gestart. In dit traject wordt gewerkt aan een overzicht van bestaande kennis op het gebied van schaarste en transitie en worden hiaten in kennis in beeld gebracht. Dit overzicht moet leiden tot een vertaling in de werkprogramma's van adviesraden, kennisinstituten en planbureaus. In het kader van de lange termijn verkenningen in de werkwijze Nationale Veiligheid wordt schaarste ook als een belangrijk aandachtsveld voor de nationale veiligheid geconstateerd. In 2009 zal dit thema aan de hand van scenario's in de Nationale Risicobeoordeling nader worden uitgewerkt.

Aanpak beantwoording

De beantwoording van motie Schuurman is gecoördineerd door het ministerie van BZK. De inventarisatie van gebruikte scenario's en toekomstverkenningen is gedaan door een interdepartementale werkgroep. Hierbij waren de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat betrokken.
(Voor integrale beantwoording zie brief minister van BZK aan Eerste Kamer, 20 februari 2009 (EK 2008-2009, 31 700, G))

De samenhang tussen energie en klimaat wordt uitgebreid belicht in diverse studies. Een grote ontbrekende schakel is echter het effect van de economische crisis. Bekeken wordt in hoeverre de in het duurzaamheidsbeleid gebruikte aannames aangepast zouden moeten worden op basis van de opgedane kennis vanuit de economische crisis. Een ander punt waarvoor in internationaal verband aandacht zal worden gevraagd is welke gevolgen de concurrentie van schaarse hulpbronnen voor de voedselproductie enerzijds en energieproductie anderzijds heeft voor het klimaat en de biodiversiteit. In opdracht van het ministerie van LNV worden momenteel diverse studies uitgevoerd naar de samenhang tussen de voedselproblematiek en de overige thema's.

Met betrekking tot het vraagstuk van klimaatverandering worden vanuit Nederland al aanzienlijke inspanningen geleverd om tot een internationaal klimaatbeleid te komen, vast te leggen in Kopenhagen aan het eind van dit jaar. Er bestaan echter nog vele onzekerheden die verder onderzoek vergen. Zo zal er diepgaander onderzoek worden uitgevoerd naar de effecten van menselijk handelen op het klimaat, naar de mogelijke effecten van klimaatverandering op regionale schaal inclusief landbouw en effecten op biodiversiteit en uitbraak van nieuwe ziektes. Over de voortgang op deze initiatieven en de beleidsopvolging wordt de Kamer bij brief in het najaar van 2009 geïnformeerd.

Conclusie

Ontwikkelingen van vandaag kunnen grote invloed hebben op de wereld van morgen. Het is dan ook belangrijk om mogelijke ontwikkelingen pro-actief tegemoet te treden. Het maken van scenario's is hierbij 'slechts' een eerste stap en dient als uitgangspunt voor beleidsvorming. Scenario's zijn daarbij nooit een zekere voorspelling van hoe onze wereld er uit zal gaan zien, maar zijn wel een nuttige en zelfs noodzakelijke verkenning. Ze dwingen ons na te denken over (mogelijke) ontwikkelingen en de wijze waarop overheden zich tegen deze ontwikkelingen kunnen wapenen, zowel in nationaal als in internationaal verband. Uiteraard past er wel enige bescheidenheid ten aanzien van de rol die Nederland internationaal kan spelen. Misschien nog wel belangrijker is dat we als land in staat zijn om met onverwachte en nieuwe thema's om te gaan. Veerkracht binnen onze samenleving en een groot herstellend vermogen zijn eigenschappen waarin in het verleden bewezen is dat Nederland ze heeft en die onze samenleving ook in de toekomst hard nodig zal hebben.

*Marije Breedveld en Maaïke van Tuyl
directie Nationale Veiligheid,
programma Dreigingen en Capaciteiten, ministerie van BZK*

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD/OESO, Parijs, www.oecd.org) heeft in februari 2009 het rapport “Innovation in country risk management” uitgebracht. Hierin zijn de methoden van risicomanagement in zes landen (Canada, Japan, Nederland, Singapore, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) beschreven. De in Nederland en in het Groot-Brittannië gebruikte methodiek van de Nationale Risicobeoordeling wordt daarin als “best practises” geëtaleerd.



Nederlandse methodiek Nationale Risicobeoordeling vergeleken

OECD-onderzoek “Innovation in country risk management”

In een eerder rapport *Emerging Risks in the 21st Century* (2003) heeft de OECD de toenemende onderlinge verwevenheid van dreigingen en de toegenomen kwetsbaarheid aan een studie onderworpen. Daarin is als eerste gezien welke trends en “driving forces” te onderkennen zijn. Vervolgens is gekeken naar de kwetsbaarheid van vitale systemen. Ten slotte is voor een aantal ernstige risico's het gehele risico management onder de loep genomen.

In het vervolgrapport *Innovation in country risk management* heeft men via questionnaires en interviews in zes landen gezocht naar innovatief risico management. Het rapport onderkent de noodzaak tot een “all hazard” aanpak. Een aanpak die gericht is op meerdere risico's en kwetsbaarheden en die zoekt naar de verwevenheid in plaats van ieder risico en de daarbij behorende maatregelen apart te bezien. Deze aanpak maakt betrokkenheid van verschillende publieke en private spelers nodig. Een “all hazard”-risicobeoordeling maakt het vervolgens mogelijk om afgewogen keuzes te maken. De strategie Nationale Veiligheid kent vergelijkbare overwegingen welke ook aan de basis hebben gestaan van de OECD-rapporten. Toenemende afhankelijkheid, bedreigingen raken steeds meer met elkaar verweven, “all hazard” benadering, steeds minder door één ministerie of organisatie, aanpak nodig die integraliteit en samenhang vertoont, zijn enkele zinsneden uit de strategie Nationale Veiligheid die de overeenkomst onderstrepen. Daarnaast bestaat de wens om niet ad hoc, maar – op systematische wijze – over de verschillende risico's heen in staat te zijn om politieke keuzes te maken over de inzet van mensen en middelen.

De Nationale Risicobeoordeling (NRB) is een belangrijk onderdeel van de strategie Nationale Veiligheid. In mei 2008

is voor de eerste maal de voortgangsbrief Nationale Veiligheid – met daarin de uitkomsten van de NRB op basis van 13 scenario's – aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar verwachting zal in mei 2009 de tweede voortgangsbrief volgen (dan op basis van 33 scenario's).

Een voor Nederland passende methodiek was niet voorhanden tijdens de ontwikkeling van de strategie Nationale Veiligheid. Niet onvermeld mag hier overigens blijven dat de methodiek van het National Risk Register uit het Verenigd Koninkrijk model heeft gestaan voor de Nederlandse methodiek. Intensief contact met de Engelse collega's is essentieel geweest voor de ontwikkeling van de Nederlandse methode. Het gebruik van een nieuwe methodiek die wel op onderdelen maar niet als geheel als “proven technology” gekwalificeerd kan worden, maakt het noodzakelijk om tijdens de ontwikkeling maar ook na afronding validatie van de methode te zoeken. Door de methodiek te publiceren en van diverse kanten feed back te ontvangen wordt de methodiek robuuster. De aandacht van de OECD voor de Nederlandse (en Engelse) methodiek geeft aan dat we op de goede weg zijn. De lerende en explorerende houding ten aanzien van de methodiek, maar ook ten aanzien van welke resultaten we met die methodiek kunnen behalen, blijft nodig. De ontwikkeling van de handreiking regionaal risicoprofiel op basis van de methodiek van de Nationale Risicobeoordeling moet de aansluiting van het nationale en regionale niveau vergemakkelijken en waarborgen. En tenslotte zijn wij natuurlijk enorm trots op de positieve aandacht van de OECD/OESO voor de Nederlandse werkwijze.

Joris Knops,
directie Nationale Veiligheid, programma Dreigingen en Capaciteiten,
ministerie van BZK

Tenminste één groep heeft baat bij de kredietcrisis: de crisisdeskundigen. Het probleem is dat die specialisten elk hun eigen, elkaar soms tegensprekende analyse hebben. Wat is waarheid? Het managementadviesbureau Pinpoint nodigde vijf prominente deskundigen uit voor een seminar op De Haagse Hogeschool. Doel: meer inzicht te krijgen in wat nu de overeenkomsten zijn tussen de verschillende visies.



De sluipende Vijf specialisten over oorzaak en oplossingen van de kredietcrisis olifant

Dit was niet te voorzien

Het seminar 'De Kredietcrisis' vond plaats op 26 februari 2009 en werd georganiseerd in samenwerking met De Haagse Hogeschool en adviesbureau IRS, specialist in risicomanagement. De sprekers volgden elkaar op in het goed gevulde auditorium van de hogeschool. Als eerste kreeg de econoom Henk Brouwer, directeur bij De Nederlandse Bank, het woord. Hij ging allereerst in op de oorzaken van de crisis. Als zere plek wees hij op het ontstaan van innovatieve,

steeds complexere financiële producten met vaak een hoog risico. Tegelijkertijd zijn kredietrisico's verhandelbaar geworden, waardoor banken ruimte konden scheppen voor nieuwe activa. Dit leidde tot welvaartsgroei, maar ook tot de economische molotovcocktail, die uiteindelijk werd aangestoken door de Amerikaanse hypotheekcrisis en leidde tot de huidige wereldwijde crisis. Zelfs solide geachte banken bleken besmet. Een hoofdschuldige wilde Brouwer niet aanwijzen: 'Dit was niet te voorzien.' Hoe diep en hoe

lang de crisis in Nederland zal zijn, hangt volgens hem af van de ontwikkeling van de wereldhandel. Onze open economie daalt en stijgt mee. Hoe kan een toekomstige kredietcrisis voorkomen worden? Brouwer hield het bij oplossingen zoals een beter risicomanagement, beter toezicht op banken en hedge-funds, hogere kapitaaleisen en het stoppen met bonussen voor korte-termijnresultaten, die het nemen van risico's stimuleren.

Gouden standaard

Oud-bestuurder Arthur Docters van Leeuwen sprak vervolgens als voorzitter van de raad van advies van IRS. Hij vergeleek de crisis met een olifant. Kort ervoor had hij een reis naar Kenia gemaakt. Als een olifant niet wil dat je hem aan hoort komen, dan gebeurt dat niet, had een gids hem verteld.

Olifanten kunnen sluipen en ongemerkt en plotseling grote schade aanrichten. De crisis kon zo hard toeslaan, omdat veel risico's onopgemerkt waren gebleven.

Risicomanagement hield zich bijvoorbeeld wel bezig met individuele risicogeveallen, maar niet met het kuddegedrag dat in de financiële wereld zou ontstaan. De vraag is nu hoe je 'de olifant weer uit de moestuin krijgt'. Docters van Leeuwen pleitte voor vereenvoudiging van het bankwezen met een scheiding tussen reguliere banken en gespecialiseerde investeringsbanken. Daarnaast zou het *traden* vereenvoudigd en verhelderd moeten worden, vergelijkbaar met hoe beurzen werken. Een derde oplossing zou een centrale Europese toezichthouder kunnen zijn in plaats van het huidige, in zijn ogen te zwakke, netwerk van toezichthouders. Tot slot vond Docters van Leeuwen dat we toe zijn aan een nieuwe 'gouden standaard', waarmee de waarde geld weer ergens aan wordt verbonden.

De crisis raakt ons allemaal

Het is nu nog te vroeg voor maatregelen voor de hele lange termijn, was de visie van Aad Veenman, oud-president-directeur van de Nederlandse Spoorwegen. De korte en middelbare termijn telt nu. Investerders hebben de rem erop gezet en de mobiliteit zal verder afnemen. Een bedrijf als Randstad heeft wereldwijd een verlies van zo'n 100.000 banen gemeld en ziet nog nergens herstel. De tot vorig jaar verhitte industrieën maken door de neergaande curve een versnelde neergang mee. De crisis raakt ons allemaal en het gaat erom er straks zo goed mogelijk uit te komen.

Verworvenheden zoals de grotere arbeidsparticipatie van de vrouw moeten niet het slachtoffer van de crisis worden.

Veenman vindt daarom dat er vooral in de kenniseconomie geïnvesteerd zou moeten worden. Geplande infrastructurele projecten zouden naar voren gehaald moeten worden.

Vernieuwingskracht, talentontwikkeling en opleidingen bij bedrijven zouden gestimuleerd moeten worden.

Arbeid moet rollen

Ton Korver sprak namens De Haagse Hogeschool als lector HRM. Zijn verhaal richtte zich op de menselijke kant van de

crisis: die van de werknemers. Korver sprak zich duidelijk uit tegen het kabinetsbeleid om arbeidstijdverkorting te subsidiëren. Het is volgens hem een slechte zaak om belastinggeld uit te geven om mensen op hun plek te laten zitten. Dit betekent dat bedrijven werknemers gaan 'oppotten'. En zoals dat een slechte zaak is in de geldmarkt, is dat het ook in de arbeidsmarkt. En 'ook arbeid moet rollen', aldus Korver. Werknemers zijn juist ook in een crisis meer gebaat bij een grotere inzetbaarheid, waardoor hun mobiliteit op de arbeidsmarkt groter zal worden. Oudere werknemers zijn dan bijvoorbeeld niet, zoals nu dreigt, de dupe van een eenzijdige werkervaring. Het kabinet kan daarom het verlies aan arbeidsplaatsen beter vervangen door scholing. Een baan moet meer een leeromgeving worden.

Goed nieuws

De laatste spreker was Peter-Paul de Vries, bekende Nederlander geworden als oud-directeur van de Vereniging van Effectenbezitters en nu grootaandeelhouder en bestuursvoorzitter bij Value8. Hij begon met te benadrukken dat de aandeelhouders niet de schuld moeten krijgen van de crisis, zoals vaak gebeurt. Bij de grote financiële instellingen zoals ING, SNS en AEGON is hun rol namelijk beperkt. En de Rabobank kent geeneens aandeelhouders. De Vries schetste met een licht schorre stem (hij moet momenteel een veelgevraagd spreker zijn) het klimaat waarin de crisis is ontstaan en met name dat van de Verenigde Staten. Veroorzakers van de recessie zijn de golf van te grote overnames, toezichthouders die de complexe financiële producten niet goed begrepen en slecht functionerende *credit rating agencies*. De Nederlandse overheid reageerde deels alert, maar maakte ook grote fouten zoals de risicovolle steun aan ING, ter waarde van € 3.000 euro per huishouden. Politieke partijen opperen veel slechte plannen in de ogen van De Vries, waaronder de discussie over de hypotheekrente (PvdA), het hameren op begrotingsdiscipline (VVD) en het afschaffen van koopzondagen (ChristenUnie). Staatssteun om de werkgelegenheid te behouden zoals Frankrijk wil, is ook geen goed idee. Wél goed zijn volgens De Vries bijvoorbeeld investeringen in wegen en openbaar vervoer en het verminderen van de overdrachtsbelasting. Deze laatste spreker sloot gelukkig af met positief nieuws. De koopkracht is intact gebleven, we beschikken nog altijd over enorme pensioenpotten en de niet te stuiten groei in Azië zal de wereldeconomie op termijn zeker omhoog trekken.

De vijf sprekers op het seminar hadden elk hun eigen analyse van de oorzaken en oplossingen van de crisis. Waar ze het over eens waren, was dat het toezicht op de financiële markten verbeterd moet worden, was de conclusie van dagvoorzitter Rob Kablau, die namens Pinpoint het seminar afsloot.

Wouter van der Land,
freelance journalist

Crisiscommunicatie door burgemeesters is minder ingewikkeld dan het lijkt. Beschik je over een visie en ken je de basisregels, dan pak je elke ramp en calamiteit professioneel en zelfverzekerd aan. Het nieuwe boek *“Als het op communiceren aankomt”* van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) propageert communicatie bij crises als een volwassen beleidsinstrument. Op voorwaarde dat de bestuurders, en in hun kielzog de adviseurs in de rampenstaf, voortaan handelen volgens de aanbevelingen en wijze lessen in de publicatie.



NGB zet communicatielessen bij crises op een rij

Visie die aansluit op behoefte informatiesamenleving

Crisiscommunicatie als cruciaal onderdeel van de crisisbeheersing staat de laatste jaren flink in de belangstelling. De burgemeesters weten allemaal dat zij verantwoordelijk zijn voor de crisiscommunicatie. Hoe die rol goed te vervullen is minder bekend. Vele bronnen en adviseurs hameren op de ontwikkeling van persoonlijke competenties als “zit er bovenop, toon leiderschap, wees burgervader – boegbeeld – manager – verbinder – bestuurder, wek vertrouwen, toon betrokkenheid, blij authentiek, beweeg naturel, stuur aan op intuïtie ofwel de som van kennis, inzicht, invoelingsvermogen en ervaring”. Maar in de praktijk krijgen persbericht en persconferentie regelmatig gedachteloos voorrang.

Het NGB-boek reikt nu als aanvulling op eerdere aanbevelingen een visie op crisiscommunicatie aan, een manier van denken en werken die beter aansluit bij de ontwikkelingen, verwachtingen en informatiebehoeften in de samenleving. Immers, de ervaring leert dat er al vanaf het begin van een (dreigende) crisis een communicatie-explosie is door betrokkenen, publiek, deskundigen en media. Meer en meer zijn burgers zender van crisisinformatie en geven daaraan vaak een conclusie of betekenis mee. De overheid mag niet aan de kant blijven staan en behoort zelf nadrukkelijk in die informatiebehoefte te voorzien. De basis daarvoor is een tweezijdige communicatie die uitgaat van de

perceptie van en de relatie met de betrokkenen en de bevolking in plaats van de eigen reputatie.

Communicatiestrategie met drie doelstellingen

Het boek staat uitgebreid stil bij de vanzelfsprekendheid om bij alle crises altijd dezelfde communicatiestrategie te hanteren. Deze strategie kan in drie doelstellingen van crisiscommunicatie samengevat worden, waarbij de belangen van slachtoffers, direct betrokkenen en samenleving het uitgangspunt vormen:

- informatievoorziening: mensen informeren over de situatie, het verloop daarvan en de genomen maatregelen. Het is de taak van communicatie dit proces zo snel mogelijk te starten;
- schadebeperking: mensen waarschuwen voor dreigende situaties. Deze vorm van communicatie richt zich vooral op de instructies die de overheid aan burgers geeft om voorbereidingen te treffen en schade voor henzelf te beperken;
- betekenisgeving: betekenis geven aan een crisissituatie en de gebeurtenissen in een breder perspectief duiden. En dan vooral vanuit de relatiebenadering, vanuit de behoeften in de samenleving.

Vanuit deze strategie is het ook logisch dat de publieksvoorlichting de hoogste prioriteit in de crisiscommunicatie

krijgt en niet de pers. Media brengen de boodschap over aan het publiek en zijn dus niet onbelangrijk, maar media-contacten zijn geen doel op zich. Dankzij nieuwe communicatietechnologieën beschikt de crisisstaf over veel mogelijkheden om rechtstreeks zonder tussenkomst van de media met de samenleving te communiceren.

Mandaat aan communicatieprofessionals

De publicatie bevat een reeks van communicatielessen en aanbevelingen aan de burgemeesters. Naast de keuze voor de genoemde communicatiestrategie, de doelstellingen van informatievoorziening, schadebeperking en betekenisgeving, zijn dat de prioriteit voor de publieksvoorlichting en een aantal andere concrete punten, zoals bij voorbeeld:

- Het besef dat communicatie bij crisis een volwaardig beleidsinstrument is, in het hart van het beleid en vooraan op de agenda van het beleidsteam thuishoort. De burgemeester is er zich van bewust dat communicatie één van de belangrijkste rollen is die hij/zij tijdens een crisis vervult.
- De zorg voor eenheid in de beleidsvisie over crisiscommunicatie: de informatiesamenleving heeft communicatiewetten fundamenteel veranderd, de overheid is slechts een van de communicerende partijen en voor een effectieve toepassing van crisiscommunicatie is de relatie met volwassen, goed geïnformeerde, mondige en machtige burgers het uitgangspunt.
- Een mandaat van de burgemeester aan de communicatiediscipline om – net als de andere operationele diensten in een crisis – als professionals vanaf de eerste minuut van een crisis communicatie op te starten, voor te bereiden en zelfstandig informatie naar buiten te brengen.
- Staar je niet blind op persberichten. Modern crisiscommunicatiebeleid wordt gekenmerkt door een permanente communicatiestroom. Persberichten hebben vooral een functie als terugblik, om de crisis in perspectief te zetten en de situatie nogmaals te duiden. Voor ‘nieuw nieuws’ zijn korte statements geschikt.
- De praktijken dat de (crisis)communicatiefunctie niet ophoudt als bij een opschaling de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid naar een andere bestuurder is overgegaan: de burgemeester behoudt voor de eigen burgers communicatieverantwoordelijkheid.

De informatiebehoefte van de samenleving moet centraal staan bij de communicatie over een crisis

Vertrouwen tussen bestuurders en adviseurs

De publicatie zoomt dus nadrukkelijker dan eerder gebeurde in op de communicatieverantwoordelijkheid van de

burgemeester bij crises, op zijn of haar visie en competenties. Het boek wil graag een eind maken aan de gewoonte van menig bestuurder zelf te bepalen wanneer je gaat communiceren, bijvoorbeeld door ‘even een persbericht uit te geven...’. Ook al zou je van een illusie beroofd zijn, er zijn nu nieuwe mogelijkheden te prepareren op een nieuwe werkelijkheid: kijk om je heen, haal via goede omgevingsanalyses de buitenwereld naar binnen en stel de informatiebehoefte van de samenleving centraal. De crisiscommunicatie komt vooral van anderen af en daar kun je zelf een betekenis aan toevoegen.

In het kielzog van de burgemeester geldt dit mutatis mutandis voor de communicatieadviseur. Als je mandaat hebt of krijgt, moet je dat vertrouwen op het moment dat het er op aan komt, blindelings waar maken. Ook deze, vaak naaste medewerker van de burgemeester, wordt nu dus de maat genomen. Spreek de communicatieadviseur aan op zijn of haar professionaliteit, niks automatische piloot, het gaat om het leveren van maatwerk.

Praktijkvoorbeelden als intermezzo's

In het boek hoor je hier en daar de auteurs Wouter Jong, Frank Regtvoort en Hans Siepel hardop schrijven. Zeker daar waar zij pleiten voor een andere attitude vanuit een relatiebenadering, eenduidige communicatiestrategie, crisiscommunicatie in het hart van het beleid en publieksvoorlichting als prioriteit. Het ervaren driemanschap heeft kennis en kunde, visie en passie, theorie en praktijk op het gebied van crisiscommunicatie en openbaar bestuur op een leesbare en nuttige manier bij elkaar gebracht. Het resultaat mag er zijn. De titel van het boekwerk suggereert een zekere spanning en dat merk je snel. Mede door de intermezzo's met praktijkvoorbeelden lezen sommige passages als documentaires. De samenvattingen na elk hoofdstuk bieden mogelijk zelfs aan gehaaste boek'scanners' een prikkelend houvast.

Eigenlijk is de uitgave verplichte kost voor elke bestuurder, communicatieprofessional en beleidsteamadviseur. Het boek noopt tot aanpassing van menig crisiscommunicatieplan en draaiboek. Evenals tot huiswerk voor de discipline opleiden en oefenen in gemeente en veiligheidsregio's die nu meer dan ooit voor de uitdaging staat oefensessies te organiseren waarin de bestuurlijke communicatiedilemma's gericht zijn op informatiesamenleving, publieksrelatie en betekenisgeving.

“Als het op communiceren aankomt. Crisiscommunicatie voor (loco-)burgemeesters”, wordt door het NGB naar alle gemeenten gestuurd. De publicatie is als pdf te downloaden via www.burgemeesters.nl/communiceren

Nico de Gouw,
projectmanager crisiscommunicatie, provincie Gelderland,
vm. communicatieadviseur NCC-cluster Risico- en Crisiscommunicatie
n.de.gouw@prv.gelderland.nl

Rollen Openbaar Ministerie
tijdens crises

‘Daar kan ik geen mededeling over doen’

‘Daar kan ik geen mededeling over doen’. Rollen van het OM in de crisisbeheersing is het nieuwste boek van Roy Johannink en Wouter Jong¹. Gemaakt in opdracht van het College van procureurs-generaal. In tien interviews geeft het boek antwoord op vragen als wat het Openbaar Ministerie doet tijdens crises, wat hun bevoegdheid is, waar het goed in is en wat de belangrijkste lessen zijn van de beschreven crises. Van de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep, de ontvoering van Claudia Melchers tot de moord op basisscholier Jesse Dingemans in Hoogerheide. Het boek is vooral bedoeld voor officieren van justitie en ‘professionals in de crisisbeheersing’.

Onbekend

Wat uit alle interviews naar voren komt is dat er weinig kennis en daarmee soms weinig begrip is voor de rol van het OM; zowel bij pers en publiek als bij gemeente en hulpverleningsdienst. Zo weten weinig burgemeesters dat niet zij, maar het OM beslist over de inzet van een arrestatieteam of de Dienst Speciale Interventies. De DSI is de opvolger van de Bijzondere Bijstandeenheid en houdt zich bezig met de bestrijding van grof geweld, zware criminaliteit en terrorisme. En hoofd-officier Nicole Zandee vertelt in het interview over de ingestorte steiger in de Amercentrale in Geertruidenberg (2002) over de verbazing en irritatie van de burgemeester en de nabestaanden dat de lichamen van de slachtoffers nog niet worden vrijgegeven. Reden is dat sectie nodig is op de lichamen vanwege strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak. Leerpunt voor Zandee zit vooral in de communicatie met nabestaanden en de afstemming daarover met burgemeester en politie: ‘Achteraf bezien denk ik dat we beter zelf de familie hadden kunnen uitleggen waarom we nader onderzoek op de lichamen moesten doen. [...] Die boodschap konden we niet overlaten aan de burgemeester, omdat die het moeilijk vond om te begrijpen waarom wij deze onderzoeksactiviteit verrichten.’



Rollen OM

Wat is dan die rol van het OM? Kerntaak van het OM is zorg dragen voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Anders gezegd: het voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten en uitvoeren van beslissingen van rechter of OM in strafzaken.

Daarnaast is de officier van justitie samen met de burgemeester eindverantwoordelijk voor de politie. Verder heeft het OM een bestuurlijke taak: een driehoeksoverleg van burgemeester, officier van justitie en politiechef vindt plaats als zowel burgemeester als OM een beroep doen op de inzet van politie. En de strafrechtelijke taak van het OM betekent dat een officier van justitie de leiding heeft in het (opsporings)onderzoek naar daders, strafbare feiten e.d. Alle geïnterviewden zijn het er wel met elkaar over eens dat het primaat bij een crisis of ramp natuurlijk ligt bij het redden van mensenlevens. Ook als het opsporingsonderzoek dan in het gedrang komt.

‘Geen mededelingen’

Hét antwoord waarmee het OM geassocieerd wordt, is natuurlijk: ‘Zoals u zult begrijpen kunnen we daar in het kader van het onderzoek geen mededelingen over doen.’ Dus gaan media speculeren of zelf op onderzoek uit. Een dilemma voor het OM. Dat is één van de belangrijkste redenen voor officieren om meer procesinformatie te geven: hoe ziet het onderzoek eruit, hoeveel mensen zijn erbij betrokken e.d.

Als bijvoorbeeld bij ontvoeringen of gijzelingen een slachtoffer vrij is en de daders nog niet gepakt zijn, kan het OM uiteraard meer opsporingsinformatie geven en zo de hulp van pers en publiek inroepen.

Scenario's

Officieren van justitie zijn heel goed in scenario-denken en

¹ Beide auteurs werken voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Roy Johannink werkt daarnaast voor adviesbureau Van der Minnen, Monchen en Partners. Johannink en Jong interviewden eerder tientallen burgemeesters over hun crisiservaring.

voorstel kijken. Één van hun eerste stappen tijdens crises is verschillende scenario's uitwerken. Een kernkwaliteit waar beleidsteams hun voordeel mee kunnen doen. Wat zou er kunnen gebeuren en wat betekent dat voor ons? Hoe bereiden we ons daar op voor? Bijvoorbeeld bij de arrestatie van twee terreurverdachten in de Antheunissenstraat, het Haagse Laakkwartier. Zij hebben zich verschanst in hun huis en bij een eerste arrestatiepoging gooit één verdachte een granaat naar het arrestatieteam. Drie scenario's worden vervolgens volledig uitgewerkt: schieten zodra ze voor het raam staan, een stormaanval van de politie op het pand of het naar buiten drijven van de twee mannen. Uiteindelijk wordt gekozen voor het laatste scenario. Met traangas worden de verdachten uit hun woning gedreven, waarna één van de verdachten in de schouder wordt geschoten en overmeesterd. De ander geeft zich direct over.

Lessen:

De belangrijkste lessen uit het boek klinken als open deuren, maar uit alle interviews blijkt dat het hard nodig is ze te blijven benoemen:

- leer elkaar én jezelf kennen
- weet wat je eigen rol is, wat de procedures zijn en benoem die ook helder

- zorg voor een duidelijke taakverdeling en briefing om te voorkomen dat partners in een persconferentie opsporingsinformatie naar buiten brengen die het onderzoek kan hinderen
- ga oefenen
- geef procesinformatie

Merkwaardig

'Daar kan ik geen mededelingen over doen' leest als een spannend jongensboek. De geïnterviewden zijn bijzonder open én durven kritisch naar zichzelf en hun OM te kijken. 'Als in de praktijk blijkt dat niet iedereen weet wat we doen, dan moeten we blijkbaar harder aan onze eigen PR werken', zegt hoofdofficier Zandee.

En de lessen zijn overzichtelijk beschreven. Is het niet merkwaardig dat veel bij crisisbeheersing betrokken partijen niet weten wat het OM doet? Ja. Is daar iets aan te doen? Ja, lees om te beginnen dit boek. U kunt het downloaden via www.burgemeesters.nl/openbaarministerie

Lodewijk van Wendel de Joode,

communicatieadviseur Nationaal CrisisCentrum, cluster Risico- en Crisiscommunicatie (lodewijk.wendeldejoode@minbzk.nl)



Arrestatie-eenheden proberen in het Laakkwartier in Den Haag verdachten op te pakken in het kader van terrorismeonderzoek.

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 en Geert Wismans
(samenstelling en eindredactie)
Redactiemedewerker: Carlijn Lubbinge
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 53 00)

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 (Crisislab)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Karin Ammerlaan, Michel Bezuijen, Martin Bobeldijk,
Marije Breedveld, Margreeth van Dorssen, Menno van Duin,
Georg Frerks, Nico de Gouw, Allard van Gulik,
Bert van den Ham, Herman van Hijum, Rob Jastrzebski,
Wouter Jong, Joris Knops, Wouter van der Land,
Alexander van Mazijk, Erwin Muller, Eva Potters,
Guido Rijnja, Uri Rosenthal, Erwin Seydel, Tineke Sigmond,
René Stumpel, Maaïke van Tuyl, Frank Walenkamp,
Lodewijk van Wendel de Joode, Theo Weterings,
Geert Wismans, Peter van Zanten

Cartoon

Peter Koch

Fotografie

ANP, Gemeente Haarlemmermeer, Hollandse Hoogte,
B. de Graaf, J. Satijn

Illustraties

NGB, NRC Handelsblad, Veiligheidsregio Utrecht

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



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde
bossen, gecontroleerde bronnen
en gerecycled materiaal.
www.fsc.org Cert no. SGS-COC-2998
© 1996 Forest Stewardship Council

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

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

Vier vragen aan:



Michel Bezuijen,
loco-burgemeester gemeente Haarlemmermeer

Wat gebeurde er vanaf het moment dat u het nieuws kreeg dat er een vliegtuig was neergestort in uw gemeente?

“De burgemeester was met vakantie in Zeeland en ik draaide piket. Ik zat op de snelweg in de auto, toen ik links en rechts werd ingehaald door brandweerwagens en ambulances. Kort daarop belde de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid met de melding dat een vliegtuig was neergestort. Ik ben direct doorgereden naar Schiphol, waar ingeval van vlieg-rampen alle operationele expertise bij elkaar wordt gebracht en het beleidsteam (BT) zetelt. De hoofden van de operationele diensten waren al aanwezig. Operationeel moesten alle zeilen worden bijgezet, maar de bestuurlijke dilemma’s waren te overzien. In crisistermen was het een GRIP3-scenario, waarbij het incident wordt afgehandeld als een lokaal incident onder leiding van de burgemeester. Ruim een half uur na de crash vond de eerste vergadering plaats van het BT. De standaard agenda lag op voorhand al klaar, maar zo’n eerste bijeenkomst verloopt altijd erg hectisch omdat er nog veel onduidelijkheden bestaan: wat is er precies gebeurd, zijn er slachtoffers, hoe verloopt de hulpverlening, etc.?”

Wat was uw eigen rol in de eerste ‘gouden uren’ na de crash en hoe verliep de bestuurlijke besluitvorming en afstemming met andere betrokken partijen?

“Als voorzitter van het BT is het zaak een vrij strakke regie te voeren, de hoofdzaken eruit te pikken, je handelen te baseren op geverifieerde feiten en discussies zoveel mogelijk te vermijden. Een ander belangrijk aspect is de oplopende mediadruk en het besluit wanneer de eerste persconferentie te organiseren. Essentieel is de beschikbaarheid van voldoende ‘harde’, geverifieerde feiten. De buitenwereld heeft er bovendien recht op om te weten wat je als verantwoordelijke overheid doet en hoe het wordt aangepakt. Ook is het van belang ervoor te waken dat media niet gaan speculeren en daarmee hun eigen waarheden gaan creëren. Een tactische reden is dat zodra je een persconferentie aankondigt, de mediadruk op de rampplek afneemt. Burgemeester Schneiders van de gemeente Haarlem heeft als coördinerend burgemeester van de regio Kennemerland

namens mij de bestuurlijke contacten onderhouden met de provincie, de commissaris van de Koningin, de Turkse ambassadeur en de buurgemeenten. Dit werkte voortreffelijk en gaf mij de tijd om strategische keuzes in het BT voor te bereiden en momenten van reflectie in te bouwen.”

U voerde ook het opperbevel in de eerste uren na de cellenbrand Schiphol-Oost. Wat is u opgevallen in de vergelijking tussen beide incidenten?

“Belangrijkste verschil was het tijdstip waarop het gebeurde. De cellenbrand was middenin de nacht, zodat wij een relatieve rust hadden voordat de rest van het land het nieuws te horen kreeg. De crash gebeurde overdag, waardoor omstanders en media meteen op de hoogte waren en al snel op de rampplek aanwezig waren. Dat zette veel meer druk op de eerste uren van de crisisbesluitvorming, terwijl dat juist de periode is dat je met de meeste onzekerheid te maken hebt. De eerste persconferentie na de crash was live op televisie. Het hele land keek mee; daarmee was het van een heel ander kaliber dan die na de cellenbrand.”

Wat zijn de belangrijkste lessen die u collega loco-burgemeesters wilt meegeven?

“Sommige bestuurders hebben de neiging zich met alle operationele details te bemoeien. Belangrijk is dat je, ook als loco, vooral de bestuurlijke invalshoek moet houden. Bij de tweede crisis heb ik dat voortdurend voor ogen gehouden. Blijf vooruitkijken, blijf anticiperen. Blijf je ook realiseren, dat crisisbeheersing mensenwerk is. Het was voor mij een enorme winst, dat ik veel van de mensen met wie ik te maken had ook al op voorhand goed kende. Je weet dan wat je aan iemand hebt en hoe hij of zij te werk gaat. Wanneer je met onbekenden om tafel zit, is dat toch even lastiger. Tot slot, is het cruciaal om uit de enorme golf van informatie alleen op feitelijkheden te vertrouwen. In je handelen en in de informatieverschaffing naar pers en publiek moet je 100% zeker zijn van de feiten waarop je je baseert.”

(Met dank aan Wouter Jong/NGB)

Vier vragen aan:



*Theo Weterings,
burgemeester gemeente Haarlemmermeer*

Hoe verliep de 'wisseling van de wacht'?

"Het nieuws van de crash vernam ik op ons vakantieadres in Zeeland. Op de weg terug naar Schiphol heb ik in de auto de radio-uitzendingen en de eerste persconferentie gevolgd. Daardoor had ik al een goed beeld van het nieuws in de buitenwereld en liep ik dus niet volledig blanco het crisiscentrum binnen. Met de loco-burgemeester vormde ik vervolgens een mooie tandem, omdat hij de informatie uit het beleidsteam had. Samen vulden we elkaar feilloos aan. Een bijzondere ervaring, omdat je dat nooit gezamenlijk hebt geoefend. Het risico dat je als team opgesloten zit en je eigen beeld van de werkelijkheid creëert, wisten we door deze toevallige samenloop van omstandigheden te voorkomen. Zeven uur na de crash heb ik het stokje van hem overgenomen, maar hij bleef wel beschikbaar."

Hoe kijkt u terug op het vaststellen van de slachtofferlijst?

"Bij het tot stand brengen van de definitieve lijst liepen we tegen cultuurverschillen aan. In Turkije is het niet ongevoel om familieleden langs de stoffelijke overschotten te laten lopen en op die manier de slachtoffers te identificeren. Het Rampen Identificatie Team baseert zich op DNA-materiaal en onderzoek ter plekke, een proces dat meer tijd kost. De nabestaanden vragen zich af waarom de negen namen van de vermisten niet direct kunnen worden gekoppeld aan de negen lichamen in het toestel. Een mevrouw had op RTL Nieuws gezegd dat ze van het kastje naar de muur was gestuurd. Ik heb haar gesproken en uitgelegd dat als iemand in Nederland niet is geïdentificeerd, hij juridisch gezien nog vermist is. Maar dat zij er in dit geval menselijkerwijs vanuit moest gaan dat haar man was overleden. De volgende ochtend heb ik haar moeten bevestigen dat haar man inderdaad een van de slachtoffers was."

Hoe heeft uw gemeente zich voorbereid op vliegtuig-ongevallen en hoe heeft dit bijgedragen aan de feitelijke crisisbestrijding?

"Onlangs is het Crisisbestrijdingsplan Schiphol nog grondig herzien en opnieuw vastgesteld in de overgang van onze gemeente naar Kennemerland. Het neerstorten van een

vliegtuig is een van de meest geoefende scenario's. Wat de eerste uren moest werken, dat heeft ook gewerkt. Vervolgens kun je vrij snel na de hectische fase naar een structuur overgaan, waar je meer proactief in plaats van reactief te werk gaat, zoals bij de perspresentaties. Daar zat een patroon in. Bij de overstap zijn de nodige vraagtekens gezet bij de capaciteit ingeval van crises bij Schiphol. Nu weten wij dat ook deze regio in staat is om een incident als dit aan te kunnen. Een belangrijk aandachtspunt is de manier waarop wij in Nederland omgaan met de registratie. Sommige ziekenhuizen waren terughoudend met het vrijgeven van de namenlijsten van opgenomen patiënten. Ik ben van mening dat de privacy van de patiënt niet geschonden wordt als de GHOR-functionaris informatie blijft opvragen om zorgvuldig familie, vrienden en nabestaanden op de hoogte te houden."

Wat zijn de belangrijkste lessen die u collega-burgemeesters wilt meegeven?

"Het is een illusie om te denken dat je alles in je eentje kunt omdat je toevallig het opperbevel hebt. Er is genoeg bestuurlijk werk voor meerdere personen. Nadat ik de leiding had overgenomen van de loco-burgemeester bleef hij dan ook beschikbaar voor de nafase. Tot het weekend van de herdenking heb ik steeds gezamenlijk gewerkt met de twee fungerende loco's."

Verder blijft de intensiteit en massaliteit van de media-aandacht een bijzondere ervaring. Je hebt van tevoren wel gelezen over ervaringen van collega's en geoefend. Wanneer je er dan zelf zit, zie je pas hoeveel pers er aanwezig is en kijk je letterlijk tegen een muur van camera's op. Dat is echt wel even anders dan in een oefening op zulke momenten. Ten slotte was het voor mijn rol van belang om te schakelen tussen de rol van crisismanager, van burgervader en de overgang naar bestuurder in de nafase. Dus daarbij ook naar de eigen inwoners en omwonenden van de Polderbaan gaan en daar aandacht hebben voor de heersende onrustgevoelens over de veiligheid en onveiligheid van het leven in de nabijheid van de luchthaven."

(Met dank aan Wouter Jong/NGB)