



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

jaargang 7 | nummer 7 | augustus/september 2009

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: Megacrisis in de 21^e eeuw

H1N1 – Q-koorts

Ministeriële Commissie Crisisbeheersing ingesteld



Inhoud

THEMA: MEGACRISIS IN DE 21^E EEUW

3 | Introductie **4 |** Megacrisis in de 21 eeuw: nieuwe uitdagingen voor crisisbeheersing
7 | Micro- en macrodynamiek van een ramp: nieuwe kijk op gevolgen tsunami in Sri Lanka
10 | Megacrisismanagement - een uitdaging: de aardbeving in Sinchuan **12 |** H1N1: een megacrisis en de noodzaak van betere communicatie en sterkere betrokkenheid van de gemeenschap **16 |** Megacrisis en fragiele staten **18 |** Het ontstaan van een megacrisis: 9/11 als casestudy voor de definitie van het concept **20 |** De subprime-crisis **22 |** De wereldwijde financiële crisis na de subprime-crisis **24 |** Megasteden in zwaar weer: ideologie, bestuur en risico's **26 |** Energie – grootschalige black-outs **28 |** Klimaatverandering als megamilieucrisis: getemde problemen, lapmiddelen en ontoereikende stimulansen **30 |** De Olympische Spelen: de risico's en gevaren van mega-evenementen **33 |** Risico's voor de voedselzekerheid: noodplannen voor megacrisis in de landbouw **36 |** Megacrisis en het internet: de opkomst van botnets **38 |** Megacrisis – terra incognita: zoektocht naar conceptuele en strategische doorbraken **40 |** Leiderschap bij "echte" crises **42 |** Leven in de Nederlandse delta, wachten tot een megacrisis? **45 |** Vier vragen aan: Louise K. Comfort, hoogleraar Public and International Affairs, University of Pittsburgh

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks 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.

Verder in dit nummer:

- 46 |** Is de Q-koorts nog te beteugelen?
- 49 |** Nieuwe maatregelen Q-koorts (Reactie VWS/LNV)
- 50 |** Viareggio – column Ben Ale
- 51 |** Ministeriële Commissie Crisisbeheersing ingesteld
- 52 |** De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (Rapport IOOV)
- 54 |** Tien jaar GHOR: een feestje waard?
- 56 |** Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen kan beter
- 57 |** Crisisbeheersing Nederland – een nieuwe manier van samenwerken
- 58 |** Sluitstuk van crisisbeheersing? Burgemeesters en nazorg
- 59 |** Veiligheidscongres 2009
- 60 |** Crisiscommunicatie via calamiteitenzender – Gelderland sluit nieuw convenant met regionale omroep
- 62 |** Evacueren kun je leren
- 64 |** Hoogwater in Limburg: risico's in beeld
- 66 |** Europese steun in de rug bij aanpak overstromingsrisico's
- 68 |** Naar effectgebaseerde informatievoorziening bij rampen en crises
- 70 |** Kabinet gaat antiterrorismebeleid evalueren
- 70 |** Klimaatverandering in Nederland (KNMI-brochure)
- 72 |** Vier vragen aan: Paul Huijts, directeur-generaal Volksgezondheid, ministerie van VWS

Megacrises in de 21^e eeuw – introductie



Onze hedendaagse maatschappij wordt met steeds meer, grotere en complexere dreigingen geconfronteerd. Het gaat niet alleen om dreigingen van grootschalig geweld (zoals confrontaties in en tussen fragiele staten, terrorisme), maar ook om nieuwe risico's en crises (ICT, voedselproductie, nieuwe virussen etcetera). In vergelijking met de klassieke rampen lijkt er telkens weer sprake te zijn van een overtreffende trap in onzekerheid enerzijds en urgentie tot overheidsingrepen anderzijds. Een en ander vergt bewust beleid gericht op de beheersing van deze bedreigingen van onze nationale veiligheid.

Op 18 juni van dit jaar vond in Den Haag een internationale en interdepartementale werkconferentie plaats over Megacrises. Directe aanleiding is het boek met gelijknamige titel, dat op dit moment onder redactie van Uri Rosenthal, Ira Helsloot, Brian Jacobs (UK), Louise Comfort en Arjen Boin (VS) wordt geschreven door een groep internationale wetenschappers en in de loop van 2010 wordt gepubliceerd. Hun

samenkomst om een eerste conceptversie van het boek te bespreken was een mooie gelegenheid voor Nederlandse beleidsmakers op de verschillende ministeries om tijdens thematische workshops met inhoudsdeskundigen in gesprek te raken over (aspecten van) nationale veiligheid.

Het belang van ontmoetingen als deze tussen wetenschap en beleidsmakers om

over en weer kennis en praktijkervaring uit te wisselen werd door Henk Geveke, directeur Nationale Veiligheid, benadrukt in zijn openingstoespraak.

De hierna volgende special in dit Magazine bevat de synopsis van de verschillende bijdragen. Het is alles bij elkaar een fraaie staalkaart van veel megarisico's en megacrises, en van hoe daar het nodige aan te doen.



Megacrises in de 21^e eeuw: nieuwe uitdagingen voor crisisbeheersing

prof. dr. Uri Rosenthal,

voorzitter COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement,
Den Haag, en hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Megacrises

Natuurrampen, ernstige en langdurige conflicten, terrorisme, crises in het bedrijfsleven, bedreigingen voor infrastructurele voorzieningen en massa-evenementen nemen megadimensies aan. Dat geldt ook voor de ermee verbonden politieke en bestuurlijke problemen en voor de vragen over de betrokkenheid van burgers en zelfredzaamheid. Megacrises houden voor overheden, bestuurders van ondernemingen en het grote publiek even zo grote uitdagingen in. Traditionele beleidsaannames ten aanzien van crisisbeheersing komen op losse schroeven te staan, omdat megacrises een brede, zo niet mondiale impact hebben die op korte en lange termijn moeilijk beheerst kan worden en die verschillen van mening oproepen over de vraag wat de juiste aanpak is. Megacrises nopen niet alleen in kwantitatief maar ook in kwalitatief opzicht tot een omschakeling in de benadering van de factoren die een crisis bepalen: ernstige dreiging, onzekerheid en urgentie. Bij megacrises gaat het niet alleen om 'meer van hetzelfde'; het gaat ook om 'iets anders'. Dat 'iets anders' zou heel goed een van de vele onbekende grootheden kunnen zijn.

- Meteen al aan het begin van de 21^e eeuw hebben landen in Azië te lijden gehad van de tsunami (2004) en de aardbevingen in Kashmir (2005) en Sichuan (2008), die veel leed hebben veroorzaakt en een zware tol hebben geëist. De Verenigde Staten kregen te kampen met verschillende orkanen (Katrina in 2005, Gustav en Ike in 2008), die het land voor enorme problemen hebben gesteld in termen van bestrijding van *calamiteiten* van steeds grotere omvang. In veel Europese landen bestaat bezorgdheid over de gevolgen van vérgaande klimaatverandering en zeespiegelstijging in deze eeuw. Na een lange periode van urbanisatie en concentratie van economische bedrijvigheid in laaggelegen gebieden moeten nu wellicht drastische keuzen worden gemaakt om deze problemen het hoofd te bieden.
- Sinds het laatste decennium van de 20^e eeuw neemt het aantal *gezondheids crises* toe. Veel landen hebben te maken gehad met het gevaar van epidemieën veroorzaakt door geheel nieuwe virussen zoals SARS, en inmiddels is met onder meer de verspreiding van het H1N1-virus dat de Mexicaanse griep veroorzaakt een wereldwijde pandemie geen fictie meer maar harde realiteit.
- Aanhoudende *ernstige conflicten* teisteren verschillende landen in Azië, het Midden-Oosten en Afrika. In falende staten en gebieden zonder bestuurlijke controle zijn alle voorwaarden aanwezig voor confrontaties tussen slecht georganiseerde maar zwaarbewapende rivaliserende partijen. Grootstedelijke gebieden vormen het toneel van geweldsuitbarstingen die duiden op nieuwe patronen in het verloop van conflicten.
- De aanslagen van '9/11' in 2001 hebben duidelijk gemaakt hoezeer de veiligheid van beleidsmakers en burgers wereldwijd bedreigd wordt. Ze markeren de overgang van het traditionele, kleinschalige terrorisme naar wereldomspannende *terroristische activiteiten met catastrofale gevolgen*. Terroristische aanslagen met kernwapens kunnen niet worden uitgesloten. Dankzij het principe van wederzijdse afschrikking hebben de grote kernmachten de Koude Oorlog doorstaan, maar het is de vraag of terroristen die absolutistische doelen nastreven, zich veel aan dit principe gelegen laten liggen.
- *Grootschalige evenementen* met mondiale reikwijdte die door miljoenen mensen gevolgd worden, zoals de Olympische Spelen, het WK voetbal en massaal

bezochte ceremonies, vereisen tegenwoordig gigantische inspanningen op het gebied van veiligheid en beveiliging.

- De economische ontwikkeling en de stijging van de levensverwachting die de afgelopen eeuwen gerealiseerd zijn, waren niet mogelijk geweest als er geen risico's waren genomen. De *grootschalige toepassing van technologieën* roept echter steeds meer vragen op over de risico's in verband met veiligheid en beveiliging.
- Ook het bedrijfsleven blijft niet gevrijwaard van het soort crises dat de huidige tijd kenmerkt. We hebben *giganten* als Enron en in de voorbije periode bastions op de financiële markten als Lehmann Brothers zien *ineenstorten*. De internationale financiële sector, zo niet de wereldeconomie, moet het hoofd bieden aan bedreigingen die groter en ernstiger zijn dan iemand ooit voor mogelijk had gehouden. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe deze grootschalige wereldwijde financiële crisis exact te duiden.

Drie grote uitdagingen

De wereld waarin zich crises voordoen ontwikkelt zich steeds meer tot een wereld waarin incidenten, risico's en beperkte bedreigingen uitmonden in megacrisis. De huidige tijd kan zonder meer het tijdperk van megacrisis genoemd worden, een tijdperk waarin de uitdagingen voor politiek leiderschap en competenties op organisatorisch en institutioneel vlak steeds nadrukkelijker de politieke, economische en maatschappelijke agenda bepalen.

Politici, bestuurders van ondernemingen en ook de academische gemeenschap van crisisdeskundigen hebben in dit verband drie belangrijke taken te vervullen. Ten eerste moeten ze zich goed afvragen waarom megacrisis steeds vaker voorkomen. Ten tweede moeten ze hun aandacht richten op de belangrijkste trends die crisisbeheersing in de huidige tijd bemoeilijken, temeer daar deze trends in dit tijdperk van megacrisis exponentiële vormen aannemen. Ten derde dienen ze hun capaciteit voor crisisbeheersing te versterken.

1. Diep doordenken van de oorzaken

Het is geen toeval dat megacrisis steeds vaker voorkomen. Waar en wanneer een megacrisis zich precies zal voordoen is nauwelijks te voorspellen – als zulke details in de onderhavige context al relevant zijn – maar wel kan een aantal factoren onderscheiden worden die de kans op het ontstaan van een megacrisis vergroten:

- 1 los van de specifieke oorzaken en de schaal: *klimaatverandering*;
- 2 *urbanisatie* en de concentratie van de wereldbevolking



in grootstedelijke agglomeraties;

- 3 *centralisatie en concentratie* van kwetsbare locaties als gevolg van het streven naar schaalvoordelen, beperking van productiekosten en effectieve logistieke processen, ontwikkelingen die overigens ook tot grotere risico's leiden ten aanzien van indirecte bijkomende gevaren die vooralsnog onzeker zijn en onverwacht kunnen optreden;
- 4 een uitzonderlijk sterke toename van de wereldwijde *mobilität van personen en goederen* ten gevolge van grootschalige immigratie, gemonialiseerd zakenverkeer en massatoerisme;
- 5 toenemende *onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid* van sociale en economische functies.

2. Omgaan met exponentiële trends

- Bij crises en crisisbeheersing speelt *politisering* een rol. Effectieve politieke antwoorden op megacrisis kunnen onmogelijk binnen de grenzen van afzonderlijke soevereine landen gevonden worden.
- Crises bieden een voedingsbodem voor *massamobilisatie*, in de context van megacrisis synoniem met almaar stijgende aantallen en een steeds langere tijdspanne.
- *Mediatisering* speelt een grote rol bij het genereren van politieke aandacht en betrokkenheid van het grote publiek. De berichtgeving in de massamedia zorgt ervoor dat de impact van een crisis veel verder reikt dan het lokale, regionale of landelijke niveau waarop de crisis zich afspeelt. Crises kunnen in gang gezet worden door relatief kleine incidenten, die via mediagestuurde sociale virussen leiden tot copycat-gedrag en wijdverbreide onrust.



3. Versterken van het vermogen tot crisisbeheersing

- Het is dringend noodzakelijk te komen tot *evenwichtige inspanningen in de crisisbeheersingscyclus* (preventie, voorbereiding, respons en nazorg). Die inspanningen moeten onder meer gericht zijn op het vermogen van samenlevingen en overheden om herhaald optreden van megacrisis in relatief korte tijd te door- en weerstaan.
- Voor de beheersing van megacrisis zal vaak *vérgaande internationale samenwerking* nodig zijn. Dit betekent dat de gebruikelijke, landspecifieke methoden voor crisisbeheersing aangepast moeten worden en dat degelijkere mechanismen ontwikkeld moeten worden om crises effectief te bestrijden.
- De bestrijding van megacrisis zal zware *coördinatie-inspanningen vergen*. Daarbij moet onder meer aandacht geschonken worden aan het reguleren van spanningen tussen interveniërende landen en aan het respecteren van de nationale soevereiniteit.
- Bij veel megacrisis zal het enige tijd duren voordat de besluitvormers een eerste beeld hebben van wat er precies gebeurd is. Voor leiderschap in crisissituaties is dus meer nodig dan alleen het vermogen snel beslissingen te nemen. Om voormalig burgemeester van New York, Rudolph Giuliani, te citeren: “Eerst nadenken, dan doen”. Dergelijke *momenten van reflectie* kosten welbeschouwd ook niet veel tijd.
- Bij megacrisis spelen de traditionele massamedia een cruciale rol waar het gaat om de informatievoorziening ten behoeve van de burgers. De rol van deze media wordt echter steeds meer overgenomen door de nieuwe media en met name internet. Effectieve crisisbeheersing bij megacrisis vraagt dan ook om *een actieve rol van traditionele en zeker ook nieuwe media*.
- Het is meer dan ooit noodzakelijk dat regulering en kanalisering van de extreme collectieve stress onder de bevolking voor, tijdens en na crises als een van de hoofdtaken van crisisbeheersing wordt gerekend. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor het (her)winnen van het vertrouwen van het publiek.
- Politici, bestuurders van ondernemingen en opinie-leiders moeten er niet voor terugschrikken, willen ze het vertrouwen van het publiek winnen, de feiten met betrekking tot het optreden van megacrisis in de toekomst onder het voetlicht te brengen. Ze mogen *niet vervallen in een ontkennend, sussend of fatalistisch discours*.
- Crises houden niet alleen bedreigingen in, maar bieden ook mogelijkheden voor herstel van kernwaarden, ingrijpende veranderingen en herverdeling van macht en andere schaarse middelen. Dit zou ook voor megacrisis kunnen gelden. Juist door hun omvang kunnen megacrisis tot *transformationele verandering* leiden. Maar bij het benutten van de kansen die zich in geval van een megacrisis manifesteren, zij ook extra zware verantwoordelijkheden in het geding.

¹ R.W. Giuliani, *Leadership*, New York: Miramax, 2002.

De micro- en macrodynamiek van een megaramp:

een nieuwe kijk op de gevolgen van de tsunami in Sri Lanka

Achtergrond

De directe oorzaak van de tsunami van 26 december 2004 was een aardbeving voor de kust van Noord-Sumatra met een kracht van 9.0 op de schaal van Richter. Door deze aardbeving ontstond een enorme golf die veertien landen rond de Indische Oceaan trof. Toen de tsunami land bereikte, hadden de golven een hoogte variërend van 30 meter in Banda Aceh tot circa 10 meter in delen van Sri Lanka. De tsunami trof 13 van de 25 districten in Sri Lanka en ruim twee derde van zijn kustlijn. 35.322 mensen verloren het leven, 21.411 raakten gewond en 558.287 ontheemd. Alle belangrijke bevolkingsgroepen – Singalezen, Tamils en moslims – werden getroffen, al was de toestand het ernstigst in moslim- en Tamil-gebieden. Circa 200.000 mensen verloren hun middelen van bestaan of hun baan. Anderhalf jaar na de tsunami meldde 60% van de huishoudens een lager maandinkomen te hebben dan daarvoor. De totale schade en verliezen bedroegen 7,6% van het BBP. Deze opsomming van feiten maakt duidelijk dat de tsunami in Sri Lanka met recht een megacrisis genoemd mag worden. Bij nadere analyse van deze tsunami komt echter een aantal interessante details naar voren.



Georg Frerks,
hoogleraar Rampenstudies, Universiteit van
Wageningen en hoogleraar conflictmanagement en
conflictpreventie, Universiteit van Utrecht

Analyse van de tsunami in Sri Lanka

Ten eerste, afhankelijk van het niveau waarop de tsunami in Sri Lanka geanalyseerd wordt komt een andere impact naar voren. Op nationaal niveau bedroeg het verlies van mensenlevens slechts 0,18% van de bevolking, maar in het zwaarst getroffen district lag dat cijfer 15 maal hoger en in de zwaarst getroffen dorpen en wijken zelfs 300 maal hoger. Voor de economische verliezen en schade geldt hetzelfde. De intensiteit van een ramp is dus schaalgevoelig: het is eerder een relatieve kwestie dan een vaste waarde. Of een ramp het stempel megacrisis krijgt, hangt dus af van het analyseniveau. Voor een goed begrip van een ramp mag niet uitsluitend worden uitgegaan van macrogegevens op hogere aggregatieniveaus aangezien lokale variaties hierin meestal niet tot uitdrukking komen. Het verdient dan ook aanbeveling een analyse op meerdere niveaus uit te voeren met voldoende aandacht voor het lokale niveau.

Ten tweede, zoals ook door de huidige inzichten op het gebied van rampenstudies wordt bevestigd, is de omvang van het risico of de natuurlijke trigger op zich onvoldoende om de impact van een ramp te verklaren. Reeds bestaande patronen van fysieke, culturele, politieke en sociaaleconomische kwetsbaarheid bepalen in hoge mate wie er getroffen wordt. Kwetsbaarheid wordt in dit verband gedefinieerd als “de kenmerken van een persoon of een groep en hun situatie die van invloed zijn op hun vermogen te anticiperen op de gevolgen van een natuurlijk risico (een extreme gebeurtenis of extreem proces in de natuur), ermee om te gaan, het te doorstaan en ervan te herstellen. Een combinatie van factoren bepaalt in welke mate iemands leven, middelen van bestaan, eigendommen en andere bezittingen worden bedreigd door een individuele en identificeerbare gebeurtenis in de natuur en de maatschappij”. Deze nadruk op het aspect kwetsbaarheid heeft academici en ontwikkelingswerkers attent gemaakt op de wisselende en uiteenlopende gevolgen van rampen voor de verschillende categorieën en groepen van de getroffen bevolking. De tsunami in Sri Lanka trof voornamelijk de armste lagen van de bevolking, zoals arme vissersgezinnen die in onvruchtbare laaggelegen gebieden langs de kust of lagunes woonden, in eigen land ontheemden die in tijdelijke onderkomens op het strand verbleven of mensen die een illegaal optrekje langs de spoorweg hadden. 80% van de getroffen huishoudens leefde voor de tsunami van minder dan 1 dollar per dag en 30% leefde ver onder de officiële Sri Lankaanse armoedegrens. Dit onderstreept de noodzaak van een gedetailleerde beoordeling van de kwetsbaarheid als onderdeel van proactief en preventief beleid. In Sri Lanka was hiervan geen sprake. Het land beschikte niet over een rampenbeleid, noch over institutioneel kader of plan toen de tsunami toesloeg. Hierdoor werden de

gevolgen van de ramp niet alleen verergerd, maar werd ook de respons beïnvloed.

Ten derde was er een duidelijk genderspecifiek gevolg. Relatief veel vrouwen en kinderen kwamen om aangezien meer mannen konden zwemmen, in bomen konden klimmen of zich sneller uit de voeten konden maken toen de golven toesloegen. In het district Amparai kwamen twee maal zoveel vrouwen als mannen om het leven. Een aanbeveling zou zijn de kwetsbaarheid en voorbereiding op rampen genderspecifiek te analyseren teneinde de fysieke, culturele en sociaaleconomische risico's van vrouwen te verminderen.

Ten vierde werd bijna onmiddellijk na de tsunami met de reddingswerkzaamheden begonnen. Er werd medische hulp verstrekt, de doden werden begraven, er werd noodhulp gegeven door diverse plaatselijke gouvernemente en niet-gouvernemente instanties en veel burgers staken spontaan de handen uit de mouwen. Gedurende de eerste dagen van de ramp werkten groepen eendrachtig samen om de nood te lenigen en daarbij kwam op onverwachte momenten samenwerking tot stand; tussen de LLTE (de Tamil Tijgers) en de regering, tussen rivaliserende politieke partijen en tussen het leger en maatschappelijke organisaties. Vanwege het conflict in het oosten en noorden van het land hadden veel multilaterale en internationale NGO's er al kantoren, voorraden en medewerkers, die meteen konden worden ingezet. De rol van de nationale autoriteiten in de eerste fase van redding en noodhulp was echter minimaal. Er waren sterke aanwijzingen dat de nationale regering volledig overrompeld werd door de situatie en niet de middelen had om snel en effectief te reageren. Dit werd nog versterkt door de centralistische neigingen van de Sri Lankaanse regering. De respons op de tsunami werd daarnaast sterk beïnvloed door partijpolitiek en cliëntelisme. De regering werd beschuldigd van onverschilligheid, traagheid en inertie hetgeen tot heftige kritiek vanuit de bevolking en het maatschappelijk middenveld leidde, die dit alles aan etnische discriminatie en uitsluiting toeschreef. Demonstraties, protesten en felle woordenwisselingen verergerden de tegenstellingen en etnische spanningen nog verder. Dit escaleerde in spanningen en twisten tussen de regering, de LLTE, plaatselijke gewapende milities en politieke facties, waardoor er een machtsvacuüm ontstond. Ook de verschillen tussen de Singalese meerderheid en de moslim- en Tamilminderheden kwamen naar voren. Hulp, bedoeld om de situatie te verlichten, werd daarmee zelf een probleem. Deze realiteiten blijven buiten beschouwing wanneer men uitgaat van een tamelijk monolitische, apolitieke, onpersoonlijke geformaliseerde bestuursvorm. Er is een goed onderbouwde



Er waren sterke aanwijzingen dat de nationale regering volledig overrompeld werd door de situatie en niet de middelen had om snel en effectief te reageren.

contextspecifieke analyse van het functioneren van een staat en het cliëntelisme nodig om de dynamiek van de praktijk te begrijpen. Hieruit blijkt tevens het gevaar van het werken met westerse staats- of bestuursmodellen, die niet per definitie in niet-westerse landen toegepast kunnen worden. Uit hun context gehaalde protocollen voor hulp kunnen de realiteit van de hulpverlening in patrimoniale of hybride staten evenmin ondervangen.

Ten vijfde was een andere ernstige complicatie het nagenoeg volledig ontbreken van communicatie en overleg met en informatie aan de lokale bevolking hetgeen tot frustratie, misverstanden en beschuldigingen leidde. Er bestond met name veel onzekerheid over de toekomstige wederopbouwplannen aangezien de regering bij belangrijke kwesties en beslissingen op dit gebied traag en besluiteloos had gehandeld. Het moge duidelijk zijn dat de slachtoffers van een ramp zo goed mogelijk geïnformeerd en betrokken moeten worden en dat een bevoegde topdown aanpak voorkomen moet worden.

Ten zesde werd de hulp een speelbal van de politieke en strijdende partijen in Sri Lanka. De politieke legitimiteit

en geloofwaardigheid van beide strijdende partijen hing in ieder geval ten dele af van de wijze waarop zij met de humanitaire ramp omgingen en dit had ook zijn weerslag op de concurrerende “staatsprojecten” van de regering en de LLTE. Het onvermogen een gezamenlijk beheersysteem op te zetten voor de verdeling van hulp in gebieden die in handen van de LLTE waren, conflicten over de hulpverlening en de algehele politieke economie ervan leidden tot toenemende spanningen en uiteindelijk geweldsuitbarstingen. Kortom, bij de respons op de tsunami vierden patrimoniale etnopolitieke praktijken hoogtij en overheerste de logica van het politiek-militair conflict. De ramp bleek dus de conflictstructuren en dynamiek uiteindelijk te versterken en pogingen om het conflict op te lossen te ondermijnen, terwijl het conflict op zijn beurt de humanitaire hulp negatief beïnvloedde.

Slotsom

Mijn belangrijkste conclusie is dat megagebeurtenissen als de tsunami in Sri Lanka slechts geduid kunnen worden op basis van een grondige en op de lokale omstandigheden toegesneden analyse van kwetsbaarheden, politieke economie en (gewelddadige) conflicten in de maatschappij. De gevolgen van de ramp en de effectiviteit van de daaropvolgende hulpverlening hadden feitelijk weinig te maken met de indrukwekkende getallen die verbonden zijn aan een natuurlijk risico of natuurlijke trigger als zodanig. Uit de analyse van de tsunami in Sri Lanka blijkt dat deze gevolgen een nauwe samenhang vertoonden met bestaande, door nationale en lokale omstandigheden bepaalde kwetsbaarheden en met de kenmerken van het lokale patrimoniale bestuursstelsel en de politieke cultuur.

De aardbeving in Sichuan en andere megacrisis in China (SARS, de hevige sneeuwstormen in februari 2008) maken duidelijk dat er wereldwijd behoefte is aan steviger crisismanagementbeleid en goede praktijken. Daarnaast moet er meer empirisch en theoretisch onderzoek worden gedaan naar crises en crisismanagement in maatschappijen waar grote veranderingen plaatsvinden, zoals China. Het ontbreken van een robuust crisismanagementsysteem maakt de behoefte eraan in dergelijke maatschappijen des te acuter. China neemt in dit opzicht echter een unieke positie in aangezien het al over een redelijk stevig crisismanagementsysteem beschikte, zij het met een aantal ernstige zwakheden.

*Professor Lan Xue,
School of Public Policy and
Management, Tsinghua University
Ling Zhou,
School of Social Development and
Public Policy, Beijing Normal
University*



Megacrisismanagement – een uitdaging

De aardbeving in Sichuan

De SARS-uitbraak in 2003 legde de zwakke punten van het crisismanagementsysteem in China genadeloos bloot en zorgde voor het juiste momentum om systeemveranderingen teweeg te brengen. Sinds 2003 heeft China forse inspanningen geleverd om zijn crisismanagementsysteem te verbeteren en crisismanagementorganisaties geherstructureerd, operationele procedures bij de crisisrespons verbeterd en een nieuwe wet inzake noodmaatregelen aangenomen. Er is tevens een landelijk stelsel voor rampenplannen ontwikkeld om de paraatheid van verschillende organisaties in China te verbeteren.

De aardbeving in Sichuan in mei 2008 bood China een goede gelegenheid te evalueren of het nieuwe systeem werkt bij een megacrisis. Op 12 mei 2008, om 14.28 uur lokale tijd werd de Chinese provincie Sichuan getroffen door een zware aardbeving. Bij de aardbeving (MW 8.0 en XI op de schaal van Mercalli), waarvan het epicentrum in het arrondissement Wenchuan lag, verloren 69.227 mensen het leven, raakten 17.923 mensen vermist, 374.643 gewond en moesten 15,1 miljoen mensen worden geëvacueerd. In oktober 2008 waren er al meer dan 30.000 naschokken geteld. De beving verspreidde zich over 10 provincies in China, waarvan Sichuan, Gansu en



Shaanxi het zwaarst getroffen werden. Ook in Thailand, Vietnam, de Filipijnen en Japan werden de schokken gevoeld. Het aardbevingsgebied besloeg in totaal 500.000 km² en er werden in totaal ruim 46 miljoen mensen getroffen. Meer dan 6,5 miljoen gebouwen werden volledig verwoest en ruim 23 miljoen beschadigd. De directe economische verliezen als gevolg van de ramp bedragen naar schatting ruim 140 miljard US dollar (RMB 845,1 miljard).

De aardbeving in Sichuan vertoonde alle kenmerken van een megacrisis – ernstige dreiging, onzekerheid en urgentie – en alle zeilen moesten worden bijgezet om de problemen het hoofd te bieden. Een megacrisis wordt gekenmerkt door grote aantallen slachtoffers, zware verliezen, massa-evacuatie en grootschalige mobilisatie van middelen. Veel factoren hebben er toe geleid dat de aardbeving kon uitgroeien tot een megacrisis: urbanisatie en een hoge bevolkingsdichtheid leidden tot meer letsel en materiële schade. De te grote afhankelijkheid van moderne techniek in combinatie met achterstallig onderhoud bemoeilijkten de taak van reddingswerkers, die bovendien geconfronteerd werden met het uitvallen van communicatie en stroomvoorzieningen. Daarnaast waren verschillende organisaties relatief onvoorbereid, bleken de operationele crisisprocedures onvoldoende en speelden de media een grote rol bij het genereren van politieke aandacht en betrokkenheid van de burgers.

Twee uur na de aardbeving vloog de Chinese premier Wen Jiabao al naar het rampgebied in Sichuan. Kort daarna werd begonnen met de grootste reddingsoperatie in de Chinese geschiedenis. Er trad binnen korte tijd een commandostructuur in werking waaraan niet alleen de leiding van de nationale overheid (kabinet en gerelateerde departementen) en diverse lokale overheden (China kent vijf en een halve bestuurslaag) deelnamen, maar ook de legerstaf, professionele reddingsteams en teams van deskundigen. Naast de inspanningen van de Chinese overheid, kwam er ook hulp uit alle lagen van de bevolking. Voor het redden van mensenlevens kwamen 146.000 militairen, 91 nationale reddingsteams, talloze vrijwilligers, NGO's en internationale reddingsteams in actie. Eind 2008 was er voor de inzet van

middelen ruim 128 miljard yuan beschikbaar gesteld door de centrale en lokale overheid en kwamen er daarnaast veel giften binnen.

De complexe omstandigheden na de aardbeving confronteerden de beslissers niet alleen met de gebruikelijke problemen van crisisbeheersing. Wanneer een crisis uitgroeit tot een megacrisis moeten er grote sprongen worden gemaakt en worden er van besluitvormers onconventionele besluiten en oplossingen verwacht. Er werd een aantal problemen gesignaleerd:

1. de gelaagde commandostructuur zorgde voor grote coördinatieproblemen tussen de verschillende overheidssectoren;
2. besluitvormers stonden onder druk, beschikten over weinig tijd en informatie en kampten daarnaast met een niet-functionerend bestuursstelsel (er waren ook veel ambtenaren onder de slachtoffers), een gebrekkig communicatiesysteem (informatie-eilanden) en vele andere extreme situaties die de dreiging, onzekerheid en urgentie nog verder versterkten;
3. bestaande rampenplannen bleken niet altijd te functioneren bij een megacrisis als de aardbeving van Sichuan. In rampenplannen moet dus ruimte zijn voor improvisatie;
4. het naast elkaar bestaan van een door de centrale overheid aangestuurd systeem en een systeem waarbij de overheid met de maatschappij samenwerkt, kan verstoringen opleveren;
5. na de feitelijke reddingswerkzaamheden/herstructurering volgt een langdurige periode waarin de psychologische gevolgen van de ramp moeten worden aangepakt.

De praktijk heeft geleerd dat capaciteitsopbouw en capaciteitsverbetering bij de respons op een megacrisis van groot belang zijn. De volgende factoren spelen hierbij een rol:

- a. het beginsel van een mensgerichte aanpak vormde het richtsnoer voor de respons;
- b. voor een succesvolle respons is een krachtig commandonetwerk nodig;
- c. organisaties in de gemeenschap zijn cruciaal voor een doeltreffend en doelmatig optreden bij een crisis;
- d. transparante, tijdige informatie waarborgt dat de media en publieke opinie in de goede richting worden geleid en voorkomt onrust en paniek;
- e. verbetering van de preventie van en respons op rampen en de kennis hierover moeten wijd worden verbreid. Ook het op een hoger plan tillen van de structuur van crisismanagementorganisaties en optimalisering van operationele procedures moeten in overweging worden genomen.

Sandra Crouse Quinn, Ph.D., Associate Dean for Student Affairs and Education, Associate Professor, Department of Behavioral and Community Health Sciences, Graduate School of Public Health, University of Pittsburgh (squinn@pitt.edu)

prof. dr. Ira Helsloot, hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid, Editor Journal of Contingencies and Crisis Management, Faculteit Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam (i.helsloot@crisislab.nl)

H1N1: een **megacrisis** en **de noodzaak** van **betere** communicatie en **sterkere** betrokkenheid van de gemeenschap

In april 2009 dook in Mexico een nieuw varkensgriepvirus op dat later werd aangeduid als H1N1. Door de uitbreiding van H1N1 over alle bewoonde continenten zag de WHO zich genooddaakt alarmfase 6, de hoogste, af te kondigen. Op het moment van schrijven (eind augustus 2009) zijn er wereldwijd meer dan 182.000 bevestigde gevallen en 1800 doden. Men vreest dat het virus zich gedurende de wintermaanden zal uitbreiden naar het zuidelijk halfrond en muteren in een veel gevaarlijker influenzavirus, te vergelijken met dat van de pandemieën in de jaren twintig van de vorige eeuw. Er worden al vergelijkingen getrokken met de pandemie van 1957 of in het ergste geval de verwoestende griep epidemie van 1918. Dit alles moge duidelijk maken dat we getuige zijn van een, vergeef de tautologie, dreigende megacrisis in de knop.

V.l.n.r.: Sandra Crouse Quinn, Ph.D.
en prof. dr. Ira Helsloot,



Om deze megacrisis het hoofd te bieden pleit de WHO ervoor de hele samenleving en niet alleen de institutionele gezondheidszorg te betrekken bij de voorbereidingen en respons op de pandemie. De rol van de centrale overheid zou moeten bestaan uit het coördineren van de voorbereidingen en respons, prioriteiten stellen en toewijzen van de middelen en het verschaffen van aanvullende middelen en technische hulp, ook aan het buitenland. Om de geplande respons op de virusuitbraak te laten slagen zouden onze regeringen de burgers en gemeenschappen erbij moeten betrekken. We willen hun daarvoor een aantal richtsnoeren en strategieën in overweging geven. Zie ook tabel 1. Bij de pandemie van 1918 verzuimden de overheidsinstanties tijdig accurate en eerlijke informatie over de pandemie te verstrekken en dat leidde tot veel wantrouwen en grote wanhoop. Ook vandaag de dag wordt in de media vaak aangenomen dat de overheid meent dat het publiek anders maar in paniek zou raken, in passiviteit zou verzinken of aan het plunderen zou slaan. In de literatuur zijn echter weinig bewijzen te vinden van het ontstaan van paniek of passiviteit bij infectieziektenuitbraken. Sterker nog: er zijn veel aanwijzingen dat goede communicatie – en daarmee bedoelen we communicatie die consistent, transparant en eerlijk is – het vertrouwen tussen de burgers en de overheid juist kan versterken en de burgers helpen de crisis te doorstaan. Deze paniekmythe verleidt overheidsfunctionarissen er vaak toe het publiek ten onrechte gerust te stellen en dat is nu net de foute aanpak als

het gaat om de communicatie over de gevaren van een pandemie. Veel zinvoller is rechtstreeks met burgers te praten, toe te geven dat er onzekerheden zijn en vervolgens te beschrijven hoe er met die onzekerheden zal worden omgegaan.

Terwille van de transparantie inzake plannen voor pandemieën en de respons erop moet de overheid bereid zijn aanpassingen van haar plannen en maatregelen tijdens de pandemie te bespreken. Hoe lang deze pandemie zal voortduren is onbekend, maar vast staat wel dat de plannen van vandaag op enig moment in de toekomst zullen moeten worden bijgesteld. Onderkend moet worden dat flexibiliteit en de dialoog met het publiek over de wijze waarop de overheid zal omgaan met de ontwikkelingen en nieuwe wetenschappelijke inzichten geboden zijn. De praktijk wijst uit dat het publiek meer begrip toont en minder bezorgd is wanneer gewoon wordt toegegeven dat er onzekerheden zijn en gesproken wordt over de redenen voor beleidswijzigingen.

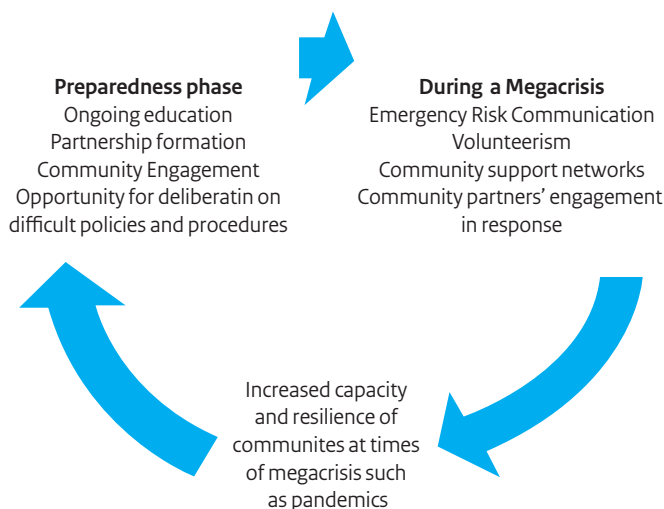
Een essentiële taak voor de overheid is de bevolking voor te bereiden op een mogelijk langdurige pandemie. Eerdere pandemieën kwamen in golven en de emotionele en sociale onrust die ze teweegbrengen zijn buitengewoon moeilijk te hanteren. Zowel de overheid als de maatschappij zijn er echter bij gebaat wanneer de bevolking betrokken wordt bij de voorbereidingen, respons en beleidsbeslissingen.



Tabel 1: Voornaamste uitgangspunten en maatregelen voor het bewerkstelligen van de participatie van gemeenschappen

Institutionele betrokkenheid bij gemeenschapsparticipatie
Steun verwerven onder gekozen functionarissen en hoofden van instanties; top-down steun bewerkstelligen voor deze bottom-up aanpak
Een gemeenschappelijk doel formuleren door het probleem door topfunctionarissen, leiders uit de gemeenschappen en vertegenwoordigers van de bevolking gezamenlijk in kaart te laten brengen
Een organisatorisch zwaargewicht aanstellen die twijfels bij de instanties over de gemeenschapsparticipatie effectief kan aanpakken
Partners uit de gemeenschap reële gelegenheid bieden tot daadwerkelijke inspraak in het crisisbeleid; hen met reëel gezag en verantwoordelijkheden bekleden
Investeren in een robuuste structuur voor gemeenschapsparticipatie
De gemeenschapsparticipatie duurzaam opzetten en shortcuts in de vorm van eenmalige of sporadische publieke uitingen vermijden
De lokale civiele infrastructuur analyseren, bestaande netwerken identificeren en de capaciteit ervan verbeteren voor rampenbestendige doeleinden
Voldoende budget, ondersteunend personeel, vergadergelegenheid, partnerincentives en andere materiële behoeften reserveren
Getrainde professionals recruterend voor persoonlijke interactie, ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten bij partners uit de gemeenschap, controverses helpen oplossen en de capaciteit voor gemeenschapsparticipatie voortdurend verbeteren
Verwachtingen van officials en partners uit de gemeenschap over de schaal, reikwijdte, het verloop en de tijdspaden van gemeenschapsparticipatie op elkaar afstemmen
De effecten van gemeenschapsparticipatie op beter crisisbeleid systematisch meten; officials en bevolking met bewijzen ervan overtuigen dat samenwerken helpt
Rekening houden met de input van zowel assertieve als terughoudende bevolkingsgroepen
Erop letten dat er ook onder groepen die tot dusver op de achtergrond bleven bij publieke aangelegenheden, zoals armen, lageropgeleiden en etnische minderheden, wordt gerecruteerd en dat ook zij leiderschapskwaliteiten kunnen ontwikkelen
Burgers helpen de balans tussen privé en functie te bewaren door middel van aangepaste vergadertijden, reiskostenvergoeding, kinderopvang, publieke erkenning, toelagen, etc.
Openstaan voor de expressieve input van burgers en niet alleen voor hun praktische adviezen; mensen kunnen allerlei motieven hebben voor hun betrokkenheid: bij voorbeeld om gehoord te worden, het verschil te maken, nieuwe vriendschappen aan te gaan
Onderkennen dat het feit dat burgers hun boosheid ventileren geen belemmering is voor hun betrokkenheid, maar mogelijk juist de drijfveer die voortvloeit uit onverwerkte trauma's en verdriet uit het verleden

Figuur 1: Creëren van capaciteit binnen gemeenschappen voor megacrisis als pandemieën



Het is essentieel dat burgers en gemeenschappen betrokken worden bij het politieke debat over de verdeling van schaarse middelen. Een nieuw gevoel van urgentie ontstaat nu we moeten gaan beslissen wie het H1N1-vaccin het eerst moeten krijgen, wie de antivirale medicatie als die beperkt beschikbaar is en hoe de grote groepen mensen die zorg nodig hebben moeten worden opgevangen. Om twee redenen vergt dit zeer gecompliceerde beleidsbeslissingen: ten eerste zijn er geen betrouwbare ramingen van de omvang van de pandemie, waardoor ook het sterftepercentage moeilijk valt in te schatten en ten tweede is de kans groot dat reeds bestaande ongelijkheden en afwijkingen van het beleid nog zullen toenemen, met name wat betreft kwesties op het gebied van toegang tot de zorg, bij voorbeeld voor immigranten zonder verblijfstitel. Sommige wetenschappers zien een expliciet verband tussen gevallen van ongelijke behandeling in de gezondheidszorg en grotere kwetsbaarheid bij pandemieën en beschrijven verschillen qua blootstelling, vatbaarheid en behandeling hetgeen leidt tot een hogere mortaliteit en morbiditeit. Door voortdurend met het publiek te communiceren en burgers te betrekken bij de besluitvorming krijgt de bevolking inzicht in de moeilijke beslissingen die moeten worden genomen; omgekeerd helpt dat de overheid de juiste beslissingen te nemen en daarbij rekening te houden met de kwetsbaarheden, reacties en zorgen die leven onder de bevolking.



Gebruik een papieren zakdoek bij hoesten, niezen of snuiten.

Gebruik een papieren zakdoekje of tissue om in te hoesten of te niezen. Gooi het papiertje daarna meteen in de vuilnisbak.



Van Facebook naar Twitter: nieuws en geruchten gaan met ongelooflijke snelheid de wereld over. Daar moeten we rekening mee houden. Jongere generaties communiceren vooral via sms en sociale media en maken nauwelijks gebruik van de traditionele communicatiemiddelen. In de VS heeft het CDC widgets, Facebook, Twitter en andere media geïntegreerd in zijn communicatiestrategie voor de H1N1-uitbraak.

Betrokkenheid van de bevolking bevordert de weerbaarheid van de gemeenschap, hetgeen bepaald wordt door de volgende interventies:

1. versterking van economische middelen, terugdringen van ongelijke behandeling bij de verdeling van middelen en risico's en aanpakken van sociale kwetsbaarheid;
2. vertegenwoordigers van gemeenschappen betrekken bij maatregelen voor rampenbestrijding;
3. samenwerkingsrelaties tussen organisaties binnen gemeenschappen bevorderen die snel kunnen reageren;
4. netwerken en strategieën bevorderen om sociale ondersteuning te mobiliseren; en
5. zorgen voor flexibiliteit in de plannen en voor krachtige en betrouwbare communicatiemiddelen die kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden.

Vanwege de potentiële dreiging van een ernstige uitbraak van het H1N1-virus in het najaar van 2009, moet er nu gewerkt worden aan capaciteitsopbouw en de weerbaarheid binnen onze gemeenschappen door middel van voorlichting, participatie, overleg over ethische vraagstukken en beleidskwesties en planning van maatregelen.

Figuur 1 presenteert een model dat ministeries in overweging kunnen nemen bij maatregelen ten behoeve van de participatie van burgers.

Griepcampagne van start

Op 19 augustus 2009 is in Nederland de landelijke publiekscampagne 'Grip op griep' van start gegaan. Doel is alle Nederlanders te laten weten hoe zij zich kunnen beschermen tegen het griepvirus. De campagne is een initiatief van het ministerie van VWS en bestaat onder meer uit radio- en televisiespotjes en een huis-aan-huisbrochure. De website www.grieppandemie.nl geeft burgers en werkgevers antwoord op hun vragen over het voorkomen, herkennen en genezen van Nieuwe Influenza A (H1N1) (ook bekend als Mexicaanse griep). Verder is er een gratis telefoonnummer: 0800 – 1100.



Handen wassen met water en zeep.



Megacrises en fragiele staten

Fragiele staten, falende staten, kwetsbare staten en zwakke staten zijn termen die gebruikt worden om staten aan te duiden die door hun zwakke bestuur en zwakke instituties een groot risico lopen op betrokkenheid bij megacrises. Het zijn landen die de voorpagina's van kranten halen door binnenlandse conflicten, massaal lijden van de bevolking als gevolg van hongersnoden, onderdrukking of etnische conflicten, dubieuze bemoeienis van buurlanden of door betrokkenheid van internationale instituties als VN en NAVO die orde en rust pogen te herstellen. Deze bijdrage gaat in op de relatie tussen megacrises en fragiele staten en geeft aan in welke mate deze crises beteugeld kunnen worden.

De *Failed States Index* van 2008 somt zestig staten op die tot deze categorie behoren.¹ De top vijf is niet verrassend: Somalië, Soedan, Tsjaad, de Democratische Republiek Kongo en Afghanistan. Fragiele Staten zijn wezenlijk anders dan 'probleem staten' die beschikken over functionerende instituties en een functionerend, hoewel vaak ondemocratisch bestuur, maar een buitenlands beleid voeren dat voor de regio als bedreigend wordt ervaren. Noord Korea is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Deze categorie blijft hier buiten beschouwing.

Het fenomeen van de fragiele staten kan overigens niet per definitie op een lijn met oorlog worden gesteld. Cijfers van het SIPRI laten zien dat in 2008 grote gewapende conflicten plaatsvonden in slechts twee van de top-vijf landen (Somalië en Afghanistan).² In de overige landen kwam het jaarlijkse aantal slachtoffers niet boven de 1.000, de norm waarboven sprake is van een groot gewapend conflict. Sterker, de afgelopen tien jaar is volgens de cijfers van het SIPRI het aantal grote gewapende conflicten afgenomen van 20 in 1998, naar 16 in 2008. Interessant is dat clusters van landen 'fragiel' blijken te zijn, zoals de regio van Oost Afrika naar de Hoorn van Afrika, de regio rond Afghanistan en Pakistan, en delen van het Midden Oosten.

Oorzaken van fragiliteit

Om te bepalen of megacrises in fragiele staten kunnen worden voorkomen of beteugeld is het noodzakelijk de oorzaken van fragiliteit te duiden. De *interne dynamiek* wordt veelal veroorzaakt door jarenlange onderdrukking, vervolging en wanbestuur en corruptie die resulteert in de ineenstorting van het staatsbestel. De dynamiek van

het conflict wordt in de literatuur omschreven als 'complex emergencies' waarin sprake is van massamigratie, hongersnoden, een ineengestorte economie en interne conflicten. Door het ontbreken van goed bestuur ontstaan onbestuurde gebieden of 'black holes' waar criminelen en terroristen vrij spel hebben en hun activiteiten vrijwel ongestoord kunnen voorbereiden. Het oosten van Pakistan hiervan het duidelijkste voorbeeld.

SIPRI-onderzoekster Ekaterina Stapanova constateerde dat in fragiele staten de grenzen tussen de verschillende vormen van geweld vervagen.³ Conflicten worden veelal uitgevochten door milities en niet door reguliere legers onder staatsgezag. Daardoor vervaagt de grens tussen oorlog en terreur, worden op grote schaal oorlogsmisdaden gepleegd en de mensenrechten geschonden. In Somalië zijn bijvoorbeeld criminele piraten en milities actief van aanhangers van de staat, buurlanden of extremistische groeperingen. In het land is sprake van een rechteloze, losgeslagen maatschappij waar de wet van de jungle heerst, de regering alleen in naam regeert, en sektarisch, etnisch, religieus en crimineel geweld door elkaar lopen.

Vluchtelingen zijn een kernmerk van fragiliteit. Volgens de UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, zijn klimaatverandering, conflicten en schendingen van de mensenrechten de belangrijkste oorzaken van vluchtelingenstromen. In 2007 zouden ongeveer 26 miljoen mensen in eigen land ontheemd zijn. Nog eens 16 miljoen mensen zochten hun heil in andere landen. De grootste problemen doen zich traditioneel in Afrika voor.

¹ http://www.foreignpolicy.com/images/fs2008/failed_states_ranking.jpg

² *SIPRI yearbook 2009*, Oxford: Oxford University Press, 2009, 69.

³ E. Stepanova, 'Trends in Armed Conflict', in: *SIPRI Yearbook 2008*, Oxford: Oxford University Press, 2008, 44.

Een zorgelijke ontwikkeling is het versterkende effect van klimaatverandering. Juist fragiele staten hebben grote moeite zich aan veranderende klimatologische omstandigheden aan te passen. Oxfam International concludeerde dat elk jaar 250 miljoen mensen door natuurrampen worden geraakt en dat 98% hiervan gerelateerd is aan klimaatverandering.⁴ De stijging is alarmerend. In 2015 loopt het aantal mensen dat door natuurrampen wordt geraakt op tot 375 miljoen. Door natuurrampen lopen volgens Oxfam International 46 landen het risico op gewelddadig conflict. Dat geldt vooral voor de zwakste landen in Azië, Afrika en het Midden Oosten.

Ook de aanwezigheid van grondstoffen versterkt de conflictdynamiek. Paul Collier en Anke Hoeffler, werkzaam bij de Wereldbank, concludeerden dat landen die voor inkomsten voornamelijk afhankelijk zijn van delfstoffen ten prooi kunnen vallen aan conflicten.⁵ Voorbeelden zijn de aanhoudende conflicten rond de oliewinning in Nigeria en de strijd om koltan in het oosten van Kongo.

Preventie en beheersing

Megacrisis in fragiele staten zijn dus geen zeldzaamheid. Te verwachten valt dat megacrisis door de gesignaleerde trends alleen maar zullen toenemen. Hoe hiermee om te gaan? Allereerst moet worden geconstateerd dat sinds de gebeurtenissen van 11 september 2001, het westen gepreoccupeerd is met de strijd tegen het internationale terrorisme. Dat maakt preventie steeds moeilijker. Voorts hebben de interventies in Irak en Afghanistan aangetoond dat *regime change* weliswaar uitvoerbaar is, maar dat de daarop volgende operatie gericht op het stabiliseren en opbouwen van deze landen een vrijwel onbegonnen opgave is. Te weinig troepen, gebrek aan materieel, onvoorbereidheid, onervarenheid met het beteugelen van interne conflicten waar tegen militieën moet worden gevochten en een gebrek aan politieke bereidheid troepen in zetten in de meest gevaarlijke gebieden zijn enkele verklaringen waarom de stabilisatieoperaties in Irak en Afghanistan zo moeizaam verliepen. Echter, dit soort operaties is ook noodzakelijk om de orde in fragiele staten als Somalië en Soedan te herstellen. Patric Regan concludeerde dat niet meer dan 30% van de militaire interventies succesvol was.⁶

Blijkens een studie van Gary Hufbauer, Jeffery Scott en Kimberly Ann Eliot, kan het andere drukmiddel, economische macht, in de praktijk al met even weinig

succes worden toegepast.⁷ De reden waarom in het gunstigste geval een derde van alle economische sancties succesvol is, wordt verklaard door de geringe correlatie tussen dwang op en gedragsverandering van regeringen. Bevriende regeringen blijken vaak bereid om een wapen- of olieboycot te omzeilen. Economische sancties vormen bovendien een externe dreiging die zelfs gehate leiders in staat stelt de bevolking achter zich te verenigen. Omdat de twee machtsmiddelen bij uitstek, economische sancties en militaire interventies, vaak weinig effectief zijn, is ook politieke druk weinig effectief. Want zonder geloofwaardige stok achter de deur kan geen druk worden uitgeoefend.

Tot slot wordt getracht goed bestuur en democratie af te dwingen door een koppeling met samenwerking en (ontwikkelings)hulp te leggen. Het idee is dat democratische landen stabiel en vredelievend zijn. Inderdaad voeren democratieën onderling geen oorlogen. Maar in de praktijk blijkt dat de kans op interne conflicten juist door democratisering groter wordt. Het democratiseringsproces in Joegoslavië is een goed voorbeeld. Een politieke entrepreneur als de Servische leider Slobodan Milosevic wist democratisch de macht te grijpen door de etnische kaart te spelen. Het gevolg was een burgeroorlog en de ineenstorting van de federatie.

Slot

De vrijwel onoverkomelijke praktische problemen die met conflictpreventie en conflictoplossing gepaard gaan, zetten vraagtekens bij de 'responsibility to protect' die door de Verenigde Naties in 2005 werd aanvaard. Als regeringen zich schuldig maken aan genocide, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid moet in beginsel worden ingegrepen. Maar als dit praktisch vrijwel onuitvoerbaar is, is de 'responsibility to protect' een holle frase. Helemaal onsuccesvol zijn interventies echter niet. De genoemde *Failed States Index* geeft aan dat vredesprocessen en stabilisatiemachten in Ivoorkust, Liberia en Haïti de situatie aanmerkelijk heeft verbeterd. Het ging hier echter om relatief overzichtelijke problemen, in tegenstelling tot Soedan en Somalië.



⁴ Oxfam International, *The right to Survive: the Humanitarian Challenge for the 21st Century*, Oxford: Oxfam International, 2009, 4.

⁵ P. Collier en A. Hoeffner, *Greed and Grievance in Civil War*. Working Paper WPS 2000-18 (Washington DC: World Bank).

⁶ P.M. Regan, 'Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts', in: *Journal of Conflict Resolution*, 40 (1996), nr. 2, 345.

⁷ G.C.Hufbauer, J.J. Scott en K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered* (The Peterson Institute for International Economics, 3rd edition, November 2007).

Het ontstaan van een megacrisis: 9/11 als case study voor de definitie van het concept

De term 'crisis' verwijst naar een "fase van ontregeling in de schijnbaar normale ontwikkeling van een systeem", wordt gekenmerkt door dreiging, onzekerheid en urgentie en kan een breed scala van conflicten, door de mens veroorzaakte ongevallen en natuurrampen omvatten. Het ontregelde systeem kan bijvoorbeeld economisch, sociaal, cultureel of politiek van aard zijn. In veel opzichten gaat een crisis gepaard met een periode van dreiging. Soms wordt die dreiging beperkt; op andere momenten genereert een crisisperiode juist de voorwaarden voor het optreden van een calamiteit, waarbij de calamiteit de crisis is die zich voltrekt¹. De vraag die zich aandient is: wat maakt een crisis een megacrisis?

Tricia Wachtendorf, University of Delaware
James M. Kendra, University of North Texas



Voor het beantwoorden van die vraag kiezen we voor een inductieve benadering. Het materiaal voor dit onderzoek ontleen we aan ons eigen uitgebreide onderzoek naar de gebeurtenissen rond de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in New York, Washington, DC, en Somerset County, PA. Daarbij richten we ons hoofdzakelijk op de reacties op de aanslagen in New York City. Verder putten we uit een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur.

De dimensies van '9/11'

Nine-eleven was weliswaar een gebeurtenis met grote gevolgen, maar catastrofaal waren ze niet. De verhoudingen in aanmerking nemend, kunnen we stellen dat als 9/11 inderdaad een megacrisis was, dit soort crises niet per definitie catastrofale gevolgen heeft. Verder verschilden de gedragingen van mensen tijdens de ramp niet wezenlijk van de gedragingen bij minder exceptionele rampen. Taakverzuim en grootschalige plunderingen bleven uit en was er duidelijk sprake van convergent en emergent gedrag.

De collectieve gedragingen tijdens deze gebeurtenis werden naar alle waarschijnlijkheid in hoge mate ingegeven door *sensemaking* zowel door de betrokkenen afzonderlijk (wat Weick in 1998 *distributed sensemaking* noemt) als verspreid optredend in die zin dat individuen in afzonderlijke fysieke of sociale ruimtes op vergelijkbare

wijze betekenis creëerden (waarvoor wij de term *diffuse sensemaking* gebruiken). Sensemaking vond plaats binnen diffuse gemeenschappen. Zo ontwikkelden en verspreidden zich op grote schaal concepten als *hero-making*, heerste bij grote delen van de bevolking het gevoel dat "alles voorgoed veranderd was" en bestond er brede publieke consensus over passende maatregelen voor het bestrijden van terrorisme.

De gemeenschap in bredere zin stond onder invloed van wat een gedestabiliseerde collectieve psyche genoemd zou kunnen worden, in die zin althans dat de gebeurtenissen niet als *normaal* in het collectieve bewustzijn geïntegreerd werden. Het gevoel heerste dat onze kennis van bedreigingen en hoe daarmee om te gaan alle betekenis verloren had. Zo luidt een van de openingszinnen van het rapport van de National

¹ A. Boin a.o., *The Politics of Crisis Management: Public leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. A. Boin and P't Hart, 'The Crisis Approach', in: H. Rodriguez, E.L. Quarantelli & R.R. Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, New York: Springer, 2006, 16-41.



Commission on Terrorist Attacks upon the United States: "...the United States became a nation transformed" [de Verenigde Staten zijn een ander land geworden], en in de media vielen uit de mond van overheidsfunctionarissen en hulpverleners maar ook onder het algemene publiek geregeld uitspraken te noteren met de strekking dat: "sinds dinsdag alles veranderd was".

Het concept "multipliciteit" lijkt een belangrijke rol te spelen in dit verband. Als een crisis gekenmerkt wordt door ontregeling van een systeem, was er op 9/11 sprake van ontregeling van een groot aantal systemen, met onder meer potentiële of feitelijke ontwrichting van het vervoerssysteem, de economie en de politieke context en verstoring van het gevoel van veiligheid. De dreiging en onzekerheid ging veel verder dan de standaard geografische grenzen, met onder andere de dreiging voor de internationale luchtvaart op de 11^e en die van het wereldwijd vertakte terroristische netwerk in de maanden daarna. Het lijkt er derhalve op dat het bij crises minder gaat om schaalgrootte qua omvang, alswel om schaalgrootte in die zin dat er meerdere lagen van de overheid, sectoren en instituties in nieuwe verhoudingen en relaties van onderlinge afhankelijkheid door getroffen worden.

Kenmerkend voor 9/11 was de bereidheid tot fundamentele, ingrijpende veranderingen. Ten eerste werden uitzonderingsmaatregelen aanvaardbaar, waaronder nieuwe protocollen, zoals het protocol voor de verdeling van gelden via het 9/11-compensatiefonds. Ten tweede bracht 9/11 een plotselinge herwaardering teweeg van de normen voor het meten van het succes van reacties in noodsituaties. Het puinruimen bij het World Trade Center duurde maanden, maar veel hulpverleners en burgers gaven blijk van hun waardering dat de werkzaamheden gelet op de omvang ervan zo snel vorderden. Organisaties namen hun interne capaciteiten op het gebied van crisisbeheersing onder de loep. Zo werd bij de crash van een commercieel vliegtuig in een woonwijk in Rockaway Beach – amper

twee maanden na de aanvallen – snel en adequaat gereageerd door de hulpdiensten. Ten derde werd men geconfronteerd met technische vragen van praktische of beleidsmatige aard waarvoor geen pasklare antwoorden bestonden. Hoe moest het puin veilig uit dit bedrijvige, dichtbevolkte stedelijk gebied afgevoerd worden? Welke besluiten moesten genomen worden over het bergen en identificeren van de stoffelijke overschotten van slachtoffers afkomstig uit alle delen van de wereld? Hoe konden de gezondheidsrisico's voor inwoners en hulpverleners tijdens de hulpverlening en het herstel effectief beheerst worden? Er werden procedures en protocollen 'uitgevonden', met alle onzekerheid over de uitkomst die met het concept 'uitvinden' gepaard gaat. Ten vierde bracht 9/11 fundamentele verschuivingen in de praktijk en het beleid met zich mee. Het was een keerpunt dat de weg vrijmaakte voor onmiddellijke, blijvende veranderingen in de regelgeving voor de veiligheid in de luchtvaart en voor wetgeving als de Patriot Act. Het was ook een referentiepunt voor andere gebeurtenissen, zoals de oorlog in Afghanistan en die in Irak, met grote gevolgen die niet beperkt bleven tot de getroffen zone.

Kortom, als we 9/11 beschouwen als een gebeurtenis met een megacrisiscomponent, moeten we op basis van onze bevindingen concluderen dat megacrisis niet per definitie resulteren in catastrofale gebeurtenissen, al hebben ze wel negatieve gevolgen. De gevolgen van megacrisis leiden tot sociale gedragingen die vergelijkbaar zijn met die bij andere gebeurtenissen. Belangrijke aspecten waarin megacrisis zich onderscheiden van andere crises zijn onder meer wijdverspreide sensemaking en collectieve gedragingen, een gedestabiliseerde collectieve psyche, dreigingen en onzekerheden voor allerlei systemen en rechtsterreinen en de bereidheid tot vérgaande en fundamentele veranderingen.

Een van de problemen bij het doorgronden van grootschalige crises is het feit dat het concept niet af te bakenen valt. Gebeurtenissen waarvan we ons nu nog geen voorstelling kunnen maken kunnen bedreigingen met zich meebrengen die evenmin voorstelbaar zijn of kwetsbare aspecten van systemen blootleggen waarvan we ons nu nog niet bewust zijn.

Aangezien crises gepaard gaan met verlies van legitimiteit, kunnen door plotselinge verschuivingen in de verwachtingen van gemeenschappen of door de vorming van nieuwe gemeenschappen nieuwe crisisvormen ontstaan. In die zin hebben crises – en ook megacrisis – een uniek proteïsch karakter: ze komen voort uit zowel objectieve als subjectieve omstandigheden en leven voort als percepties die door de betrokkenen gematerialiseerd worden. Theoriegestuurde steekproeven bij andere incidenten zijn echter nodig om onze stellingen nader te toetsen en te verfijnen.

De subprime-crisis

De wereldeconomie maakt momenteel een moeilijke fase door, met een recessie ten gevolge van een crisis op de huizenmarkt die ertoe geleid heeft dat financiële instellingen in grote problemen zijn gekomen en de aandelenkoersen scherp zijn gedaald. Kenmerkend voor deze huizen crisis was dat op zeer grote schaal betalingsproblemen ontstonden bij hypotheekleningen die waren verstrekt aan minder kredietwaardige huishoudens. Deze hypotheekleningen, de zogeheten subprime-hypotheekleningen, vormen de kern van het probleem. Maar wat is de oorzaak van de subprime-crisis?

De subprime-crisis houdt verband met het woningbeleid van de Amerikaanse overheid zoals dat in de jaren dertig van de vorige eeuw vorm kreeg onder de regering-Roosevelt, toen het ingezet werd als instrument om de Grote Depressie te bestrijden. Roosevelt meende dat bevordering van het eigenwoningbezit in Amerika goed was voor de werkgelegenheid, een gevoel van trots teweeg kon brengen en kon bijdragen aan herstel van het vertrouwen. Vanuit de gedachte dat de overheid een actieve rol moest spelen in het herstel werd door de regering in 1938 de Federal National Mortgage Association ('Fannie Mae') opgericht, een onderneming die tot taak kreeg hypotheekleningen op te kopen. De bedoeling was zo een secundaire markt te creëren en het afsluiten van leningen te bevorderen. Omdat concurrentie van belang werd geacht, besloot de overheid in 1970 tot oprichting van de Federal Home Loan Mortgage Corporation ('Freddie Mac'). Beide ondernemingen werden geprivatiseerd, maar konden blijven rekenen op (impliciete) steun van de overheid.

Sindsdien is het beleid van de federale overheid er altijd op gericht geweest het eigenwoningbezit over een brede linie te bevorderen via wetgevende maatregelen, morele oproepen, dreigementen en beloften van politieke aard en voortzetting van de activiteiten van Fannie Mae en Freddie Mac. Daarnaast zijn binnen het Amerikaanse financiële stelsel nieuwe, innovatieve instrumenten voor de handel in hypotheekleningen ontwikkeld. Zo zijn Collateralized Debt Obligations (CDO's) en Credit Default Swaps (CDS's) standaardproducten geworden voor het herverpakken van hypotheekleningen voor verkoopdoeleinden respectievelijk het afdekken van risico's in verband met niet-aflossing van hypotheekschulden. De Amerikaanse Federal Reserve lijkt weliswaar onafhankelijk van de federale overheid te opereren, maar heeft toch in belangrijke mate bijgedragen aan het ontstaan van de subprime-crisis. Door de rentetarieven jarenlang uitzonderlijk laag te houden heeft de FED lenen tegen lage kosten gesanctioneerd – een verkeerde

Don M. Chance,
William H. Wright, Jr. Endowed Chair for Financial Services,
Louisiana State University (dchance@lsu.edu)

strategie, zoals voormalig FED-president Alan Greenspan uiteindelijk heeft toegegeven.

Heel lang leek het woningbeleid effectief, maar aflossingsproblemen zijn bij weinig kredietwaardige leningen uiteindelijk onvermijdelijk. Kleine verhogingen van de rentetarieven leidden tot hogere aflossingsbedragen voor tal van hypotheeknemers die een lening met variabele rente hadden afgesloten of hun lening moesten herfinancieren. Naarmate het aantal wanbetalers toenam, kregen financiële instellingen verliezen te verwerken.

Anders dan problemen in bijvoorbeeld de auto-industrie, die beperkt blijven tot enkele sectoren, zijn problemen in de financiële sector veelal systemisch van aard. Banken zijn via een groot aantal onderlinge transacties op binnenlands en mondiaal niveau met elkaar verbonden. Doen zich problemen voor bij enkele grote banken in één land, dan kan dat gevolgen hebben voor het gehele mondiale financiële systeem. Zo leidde de subprime-crisis ertoe dat in de vroege herfst van 2008



op grote schaal aandelen van beursgenoteerde banken van de hand werden gedaan. Bij de zorgen over de stabiliteit van het financiële systeem voegden zich twijfels over de economie in algemene zin en het financiële systeem als zodanig, met als gevolg dat ook aandelen van niet-bancaire ondernemingen werden gedumpt. Zo waren we in de herfst van 2008 getuige van enkele van de meest dramatische koersdalingen op de aandelenmarkten in de geschiedenis.

Er is wel beweerd dat aandelenmarkten de aanzet geven tot recessies. Beleggers kijken wel vooruit bij het beoordelen van de stand van de economie, maar ze verkopen ook aandelen zodra de koersen dalen. In de hightechwereld waarin we vandaag de dag leven zijn veel beleggers virtueel aan hun portefeuilles gekluisterd. Zodra ze zagen dat de waarde van hun pensioenvoorziening fors daalde, veranderden veel doorgaans behoudend opererende beleggers met op de lange termijn gerichte, inactieve portefeuilles in paniekerige, speculatieve beleggers die enkel nog oog hadden voor de korte termijn en steeds meer aandelen van de hand deden, waardoor de markt nog verder instortte. De aanloop naar de presidentsverkiezingen in de VS vormde een complicerende factor bij de crisis. Beide kandidaten grepen de gelegenheid aan om duidelijk te maken dat het door henzelf gepropageerde beleid hard nodig was. Senator Obama verweet de regering-Bush een gebrek aan regelgeving, terwijl Bush in zijn pogingen meer controle te krijgen over Fannie Mae en Freddie Mac juist was gedwarsboomd door verschillende belangrijke Congresleden van Democratische huize. Senator McCain ruilde het vrijemarkt-denken dat hij altijd verdedigd had in voor een pleidooi voor meer overheidsinterventie in de economie en op de hypotheekmarkten. De verklaring voor de opstelling van beide kandidaten is dat de Amerikaanse burgers, die hun oudedagvoorziening zagen afbrokkelen, zich tot de overheid wendden in de verwachting dat zij met oplossingen zou komen – een standaardreactie in crisissituaties. Slechts weinig mensen beseften dat de overheid een grote rol had gespeeld bij het ontstaan van de crisis en dat Amerikaanse beleggers vooral zoveel verloren hadden omdat ze de basisregels voor pensioenbeleggingen overboord gezet hadden en waren gaan speculeren, waardoor de problemen alleen maar groter werden.

Dat de crisis in een recessie is uitgemond, is enkel te wijten aan het feit dat beleggers die hun pensioen zagen verdampen niet alleen steeds meer aandelen van de hand deden, maar ook besloten hun uitgaven voor goederen en diensten te beperken. Zodra consumenten minder uitgeven, komt een recessie tot ontwikkeling en neemt de werkgelegenheid af. Dat verlies van arbeidsplaatsen wordt breed uitgemeten in de media, die er



genoegen in lijken te scheppen onheilsboodschappen te verkondigen. Gevolg is dat consumenten nog minder gaan uitgeven, waardoor nog meer ontslagen vallen. En zo gaat het verder. Overheden reageren hier veelal op met interventies die erop gericht zijn de rentetarieven te verlagen of laag te houden en met het verhogen van hun eigen uitgaven. Dergelijke inspanningen sorteren doorgaans geen enkel effect. Lage rentetarieven en goedkoop krediet liggen immers mede ten grondslag aan de crisis. Overheidsuitgaven kunnen in kleine delen van de economie de bedrijvigheid wel stimuleren, maar tot herstel leiden ze pas wanneer ze ook het consumentenvertrouwen doen terugkeren, zodat er weer minder gespaard en meer uitgegeven wordt. Dat zal niet snel gebeuren. Sterker nog, de Amerikaanse burgers hebben duidelijk gemaakt grote bedenkingen te hebben bij de drastische toename van de overheids-schuld en de last die daarmee op de schouders van de volgende generaties komt te liggen.

De subprime-crisis, die heeft geleid tot de beurskrach en de wereldwijde recessie, is een normale reactie op goedbedoeld maar risicovol overheidsbeleid. Het is een klassiek voorbeeld van een crisis die door beleid veroorzaakt is en dus ook vermeden had kunnen worden. Financiële markten zijn, gelukkig, zelfcorrigerende mechanismen; ze zullen er uiteindelijk dus ook wel bovenop komen. Het probleem is dat overheden en veel burgers kortzichtig zijn. Overheden verhogen hun uitgaven en schuiven de rekening door naar toekomstige generaties, versterken hun grip op de economie, wijzen met een beschuldigende vinger naar financiële instellingen en speculatieve beleggers en pleiten voor strengere regelgeving. Gelukkig zijn financiële markten sterk genoeg om buitensporig winstbejag en de controlezucht van gekozen politieke vertegenwoordigers en bureaucraten te weerstaan. Herstel laat langer op zich wachten wanneer de overheid zich ermee bemoeit, maar als het uiteindelijk optreedt, is dat niet dankzij maar ondanks het overheidsbeleid.



Financiële crises zijn geen voorbode van conventionele bedreigingen van de veiligheid. De gevolgen ervan worden zelden uitgedrukt in aantallen slachtoffers, of in verwoeste gebouwen. Voorbereiding op een dergelijke crisis is ook buitengewoon moeilijk aangezien we niet kunnen reconstrueren hoe de financiële markten oorspronkelijk te werk zijn gegaan en wat hun rationale was. Gezien de speculatieve aard van de financiële handel in de sterk geliberaliseerde markt van vandaag vallen situaties waarin er binnen het systeem een verlies van vertrouwen optreedt, gevolgd door de ineenstorting van prijzen, nooit uit te sluiten. Dergelijke momenten worden in de modellen van handelaren echter simpelweg als statistische kansen verdisconteerd. Criteria voor stress-tests in de branche brengen de waarschijnlijkheid van systematische prijsdalingen terug tot de vraag hoeveel

standaardafwijkingen een prijsdaling verwijderd is van een statistisch 'normale' handelsdag. Met andere woorden, financiële crises worden gereduceerd tot gebeurtenissen die eens in de vijf, tien, twintig etc. jaar voorkomen door ze te vergelijken met historische prijsgegevens waarbij de prijsverandering van een dag wordt afgezet tegen die van de vorige.

De wereldwijde financiële crisis na de subprime-crisis

Matthew Watson,
University of Warwick, United Kingdom

"Perfect storm"-scenario?

De huidige wereldwijde kredietcrisis, die volgde op de subprime-crisis, wordt wel omschreven als een gebeurtenis die eens in de honderd jaar voorkomt. Deze omschrijving wordt door de bankensector zelf omarmd, aangezien zij de aandacht afleidt van de individuele schuld die aan de crisis ten grondslag ligt en deze kan worden afgedaan als een rare afwijking in de statistieken. Het opdrogen van de kredietverlening tussen banken wordt dus niet uitgelegd als een economisch fenomeen met een duidelijke causale dynamiek die kan worden teruggevoerd op bepaalde keuzes, bepaalde beslissingen en bepaalde handelingen. Het wordt daarentegen afgedaan als een historische anomalie, een volledig onvoorspelbare samenloop van gebeurtenissen zonder

duidelijk waarneembare geschiedenis. In dit opzicht doen de verklaringen van de bankensector over de door haar zelf teweeggebrachte crisis denken aan de verhalen over natuurrampen waarin elementen in de natuur met elkaar in botsing komen, de een na de ander en op het oog volstrekt willekeurig, en vervolgens tot rampzalige gevolgen leiden, die op hun beurt weer nieuwe rampen kunnen genereren. Dit is het zogeheten "perfect storm"-scenario, waarbij afzonderlijke factoren, die op zichzelf nauwelijks gevolgen zouden hebben gehad, elkaar zodanig exponentieel versterken dat er een crisis uit voortvloeit.

Een perfecte storm als verklaring voor de wereldwijde kredietcrisis is echter volstrekt niet overtuigend. Om te beginnen loopt de analoge redenering spaak. Deze komt

erop neer dat verklaringen van wat er in de natuur zou kunnen gebeuren domweg worden geabstraheerd tot gebeurtenissen die hun oorsprong in de economische wereld hebben. Natuurrampen hebben echter vaak oorzaken die tenminste één stap van menselijk handelen verwijderd zijn. Mensen kunnen weliswaar systemen voor vroegtijdige waarschuwing ontwikkelen voor betere detectie, maar daar houdt hun invloed op de desbetreffende gebeurtenis wel op. Systematische verstoringen van de prijzen op de financiële markten daarentegen ontstaan volledig door toedoen van mensen. Ze volgen doorgaans op periodes waarin prijsstijgingen zeepbelachtige proporties aannemen en zeepbellen ontstaan alleen wanneer de spelers op de financiële markten – of dat nu gewone burgers of professionele financiers zijn – proberen nog meer munt te slaan uit een reeds gunstige prijsontwikkeling. Als men, zodra de zeepbel uiteen is gespat en de prijzen zijn gedaald, vervolgens met een perfecte storm als verklaring op de proppen komt, is die louter bedoeld om de oorsprong van de crisis en de menselijke factor daarin te verhullen. Het is dus een depolitiserende maskerade bedoeld om de verantwoordelijkheid te verdoezelen en die moet dan ook als zodanig bestreden worden. Al was het maar omdat financiële crises veel gevolgen hebben die ook met andere rampen in verband worden gebracht. Dat de huidige wereldwijde kredietcrisis onder de megacrisis mag worden geschaard blijkt uit de beperking van de groeidynamiek en de ontwikkelingshulp. Het resultaat is hoogstwaarschijnlijk dat verzuimd wordt de gebouwen in 's werelds armste gebieden te verbeteren, hetgeen weer tot sterfgevallen leidt die voorkomen hadden kunnen worden.

Om de gevolgen van menselijk handelen voor de huidige wereldwijde kredietcrisis te kunnen beoordelen moeten we kijken naar de winststrategieën van banken tijdens de recente wereldwijde huizenmarktzeepbel. In navolging van Amerikaanse banken besloten ook banken in veel andere landen dat hun belangrijkste melkkoe op de hypotheekmarkt niet langer in het primaire segment lag. Ze verschoven hun aandacht in plaats daarvan naar de secundaire markten en bedachten steeds exotischer hypotheekconstructies. Tijdens de zeepbelperiode werd het geld niet verdiend met de marges op individuele hypotheekleningen die met beleid aan huishoudens werden verkocht die zonder problemen aan hun betalingsverplichtingen zouden kunnen voldoen. Bankleningen bleken de omvang van de verkochte hypotheekleningen te kunnen opblazen door op agressieve wijze leningen te verkopen tegen vaak onverantwoorde voorwaarden. Men beseft wel degelijk dat vergroting van het leenvolume, op welke wijze dan ook, de belangrijkste kurk werd waarop hun steeds lucratiever wordende business dreef, namelijk het slijten en verhandelen van *mortgage-backed securities* (MBS) op secundaire markten.

Het probleem van dit businessmodel was dat het volledig afhankelijk was van permanent stijgende huizenprijzen. Toen de mondiale huizenmarkt vanaf medio 2007 begon af te brokkelen, werden veel hypotheekleningen niet meer terugbetaald en daalde de verhandelbare waarde van mortgage-backed securities pijlsnel en bleven banken zitten met feitelijk waarde-loze activa, die zwaar drukten op hun balans. In 2008 waren hedgefondsen nog de enige particuliere kopers op de MBS-markt, maar zij wilden hooguit 10% betalen van de prijs die eigenlijk nodig was om te voorkomen dat de passiva van de banken hun activa zouden overtreffen.

Elke bank wist dus dat de balans van alle andere banken gevaar liep door een plotselinge prijsval van mortgage-backed securities, maar geen enkele bank wist hoe het werkelijk gesteld was met de balanspositie van zijn concurrenten. Bankleningen beschikten dus niet over de informatie om snel te kunnen beslissen over de kredietwaardigheid van hun concurrenten. En juist deze snelle beslissingen zijn voortdurend nodig om de kortetermijnleningen tussen banken gaande te houden. Toen vanaf medio 2007 hardnekkige geruchten over mogelijke geldproblemen van banken de ronde deden, begonnen banken steeds risicomijdender te opereren. Kennelijk dachten ze er verstandig aan te doen alle andere banken te behandelen alsof ze al insolvent waren en al hun kredietaanvragen af te wijzen, tenzij nagenoeg ieder risico uitgesloten kon worden. Bankleningen hadden geen vertrouwen meer in de kredietwaardigheid van andere banken waardoor er geen geld meer vrijkwam voor interbancaire leningen en de wereldwijde kredietfuncties werden lamgelegd.

De omvangrijke reddingspakketten gefinancierd met belastinggeld zijn slechts lapmiddelen. Ze vormen een substituuut voor het vertrouwen dat sinds het uiteenspatten van de huizenmarktzeepbel uit de markt voor interbancaire leningen is verdwenen. Volgens de officiële verklaringen zijn ze bestemd om “het vertrouwen te herstellen”, maar veel meer mag er niet van worden verwacht. Als bankleningen voor een eerste maal gered worden, wil dat gezien de huidige structuur van het toezicht op de financiële markten niet zeggen dat ze binnen afzienbare tijd niet voor de tweede maal zullen aankloppen. Als we de argumenten over “moreel gevaar” mogen geloven, worden toekomstige ingrepen juist waarschijnlijker. Het optreden van een crisis, ja zelfs een megacrisis, op de financiële markt is endemisch binnen zeer geliberaliseerde markten. Voor succesvolle voorbereidingen op crises is niets minder vereist dan een complete omwenteling waarbij een heel andere relatie tussen financiële markten en de maatschappij ontstaat.

Megasteden in zwaar weer

ideologie, bestuur en de risico's

In deze bijdrage staan megasteden centraal die in zwaar weer verkeren en waar bestuurders zich gesteld zien voor de grote uitdagingen die verstedelijking en de verdere uitdijning van megasteden met zich meebrengen. Volgens UN-HABITAT, het programma voor stedelijke ontwikkeling van de Verenigde Naties, woont naar schatting iets meer dan de helft van de wereldbevolking in stedelijke gebieden. UN-HABITAT telt 19 megasteden, gedefinieerd als steden met een inwonertal van 10 miljoen of meer. Enkele voorbeelden illustreren de omvang: Tokyo had in 2007 een bevolking van meer dan 35 miljoen, Mexico City meer dan 19 miljoen, Mumbai bijna 19 miljoen, Sjanghai bijna 15 miljoen en Istanbul meer dan 10 miljoen.

Los van de UN-HABITAT definitie beschrijven Hall en Pain de opkomst van de “polycentrische metropool”, waarin netwerken van kleine en grote steden “megastadregio’s” vormen die beleidsmakers en bestuurders voor nieuwe uitdagingen stellen. Dergelijke regio’s zijn te vinden in Azië (bij voorbeeld de Pearl River Delta) en elders. Ook het zuid-oosten van Engeland en de Nederlandse Randstad worden door Hall en Pain als megastadregio’s gezien. Alleen al de omvang van dergelijke steden zegt genoeg over hun belang op nationaal, regionaal en mondiaal niveau. Megasteden staan dan ook in het brandpunt van de belangstelling van regeringen, internationale ontwikkelingsorganisaties en ondernemingen.

Volgens herverzekeraar Munich zijn de tien economisch belangrijkste wereldsteden goed voor bijna een vijfde van het bruto mondiaal product en zijn megasteden onlosmakelijk met risico’s verbonden vanwege hun economische en sociale aantrekkingskracht. Of het nu gaat om de risico’s vanwege economische veranderingen, milieu, volksgezondheid of terrorisme, megasteden zijn nu eenmaal kwetsbaarder dan plattelandsgebieden. Stedelijke agglomeraties herbergen talloze doelwitten en mogelijkheden voor kwaadwillenden. Steden, zelfs die met een “ruimschoots beproefd” beleid als Los Angeles, Londen en Parijs, hebben te kampen met sociale spanningen en zijn regelmatig het toneel van geweldsuitbarstingen tussen bevolkingsgroepen.

Brian Jacobs,
*Professor of Public Policy, Centre for Practice and Service
Improvement Staffordshire University*

Bewoners worden vaak geconfronteerd met de dreiging van natuurrampen, als aardbevingen (Los Angeles, Osaka-Kobe en andere steden), overstromingen door bodemdaling (Delhi bijvoorbeeld), maar ook ziekten (de SARS-epidemie in Hongkong en de varkensgriep in Mexico), terroristische aanslagen (New York, Londen en Mumbai) en potentiële kernongevallen (door terroristische aanslagen of anderszins). Verstedelijking, met de bijbehorende snelle bevolkingsaanwas, achteruitgang van het leefmilieu, maatschappelijke ongelijkheid en de bijdrage aan de opwarming van de aarde, heeft de risico’s van het leven in de stad vergroot.

Hoe kunnen we deze mondiale ontwikkelingen nu zo duiden dat we ermee uit de voeten kunnen bij het formuleren van beleid? Er bestaat uitgebreide literatuur over stedelijke veranderingen en stadsbeheer, maar ik volsta met de opmerking dat veel wetenschappelijke auteurs urbane ontwikkelingen vaak beschrijven in generaliserende termen over urbane dynamiek, mondiale processen en bedreigingen van het ecosysteem. Het wemelt er van verwijzingen naar “urbane systemen” die in een voortdurende staat van onbalans zouden zijn en waarin pogingen van bestuurders er “duurzame” oplossingen voor te vinden op onvruchtbare bodem vallen. Steden worden soms gekarakteriseerd als heterogene stromen waarin mensen voortdurend in beweging zijn, waar communicatie via complexe netwerken verloopt en waar uiteenlopende psychologische benaderingen een beeld geven van sociale atomisering en stedelijke fragmentatie met gesloten “heterotopieën” waarin stadsbewoners hun eigen aspiraties, levensstijlen en obsessies vormgeven. Recente onderzoeken naar stadsecologie pretenderen de complexe interacties tussen de ‘menselijke’ (bestuur, maatschappelijke groeperingen etc.) en ‘niet-menselijke’ elementen (ecologie, fysieke hulpbronnen etc.) van



megastedelijke systemen te doorgronden. Hoewel stadsecologie steeds meer ingang vindt en door veel bestuurders als een bron van beleidsrelevante mogelijkheden en inzichten wordt gezien, stuit deze discipline uiteindelijk toch op grote beperkingen bij haar poging natuurlijke en sociaalwetenschappelijke perspectieven te combineren. Bedenkers van ecologische modellen wringen zich in allerlei bochten om de relaties tussen menselijke en ecologische subsystemen voor te stellen, maar schilderen een beeld van 'systeemactoren' die beperkt worden door de onpersoonlijke structurele dimensies van 'het systeem'. Moderne stadsecologen beweren interdisciplinaire inzichten te bieden, maar hun analyses gaan niet verder dan de constatering dat megasteden beschouwd worden als onderdeel van bredere, vaak onpersoonlijke en onbeheersbare mondiale urbanisatieprocessen. Stadsecologen komen derhalve vaak met ambitieuze maar vage beweringen die gebaseerd zijn op het idee dat stedelijke ecosystemen het product zijn van natuurlijke en maatschappelijke processen die op de een of andere wijze door beleidsingrepen "weerbaarder" en "duurzamer" zouden kunnen worden. Anders dan bij stadsecologie worden in de heterogene, groeiende en ruim gedefinieerde literatuur op het gebied van stedelijk beheer strategieën en 'netwerken' beschreven en komt de alom aanvaarde preoccupatie van managers met bestuur en netwerken naar voren. Zo bespreken Lewis en Mioch een scala aan onderwerpen op het gebied van stedelijke verandering met speciale aandacht voor specifieke beleidsterreinen met betrekking tot crisisbeheersing en "goed stedelijk bestuur".

Hoewel genoemde literatuur zeker waardevol is, pleit ik toch voor een andere manier van denken over het overheidsbeleid dat van invloed is op megasteden en over hetgeen de terugkerende thema's in de literatuur kenmerkt. In mijn optiek is het belangrijk ons te richten op wereldbeelden en paradigma's die belangrijk zijn voor bestuurders, politici en de bevolking van megasteden. Concepten als 'systeem', 'netwerk' en 'weerbaarheid' zijn geen objectieve en wetenschappelijk neutrale begrippen - ze komen op gezette tijden bovendrijven en

worden gehandhaafd binnen vluchtige en omstreden paradigma's. In mijn benadering wordt onderkend dat ideeën over het beheer en bestuur van megasteden in een bredere maatschappelijke setting zijn ingebed. De focus ligt op ideeën over management, risico's en crises die door bestuurders en anderen worden opgesteld en die betrekking hebben op invloedrijke paradigma's waarin concepten als 'systeem', 'netwerk', en 'markt' zijn omarmd als manieren om problemen aan te pakken. Mijn benadering, geïnspireerd door recent ideologie-gericht werk onderkent het belang van groepen en de politieke elite en richt zich op de betekenis van hun ideeën en waarden.

Verschillende perspectieven en debatten over paradigma's in de wereldsteden leiden tot uiteenlopende opvattingen over de rol van de staat, bestuur, risicobeperking, beleidsprioriteiten en de toewijzing van middelen. Verschillende wereldbeelden brengen tevens uiteenlopende managementbenaderingen en politieke handelwijzen met zich mee. Beleidsmaatregelen en praktijken worden voortdurend op de proef gesteld door problemen en crises, zoals we tijdens de recente wereldwijde economische crisis hebben gezien. Wanneer actueel beleid of een heersend paradigma door groepen als onhoudbaar wordt gezien, gaan bestuurders en beleidsmakers op zoek naar nieuwe benaderingen en strategieën. De bedoelingen achter beleid en de uitkomsten ervan lopen echter nogal eens uiteen en plannen worden veranderd of ingetrokken zodra er nieuwe verplichtingen op de agenda verschijnen. Bestuurders hanteren dan ook diverse strategieën afhankelijk van de gebeurtenissen waarmee ze geconfronteerd worden.

Literatuur

P. Hall en K. Pain, (eds.), *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. Londen: Earthscan, 2009.
D. Lewis en J. Mioch, 'Urban vulnerability and good governance', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (2005), 2, 50-53.
UN-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009: harmonious cities*. Londen: Earthscan, 2008.

Energie – grootschalige black-outs

Mark de Bruijne,
universitair docent Faculteit Techniek,
Bestuur en Management, TU Delft

De enorme omvang en complexiteit van de huidige energiesystemen – olie, gas, elektriciteit – is op zijn minst ontzagwekkend te noemen. Er worden gigantische inspanningen geleverd om energie aan onze planeet te onttrekken. Maar hoe “broos” zijn deze systemen eigenlijk en hoe groot is de kans op een megacrisis in de huidige energievoorziening?

De energiesystemen in de westerse maatschappij zijn dermate omvangrijk en complex dat hun vele kwetsbare punten aanleiding kunnen geven tot diverse – zeer voorstelbare – rampenscenario's. Grootschalige geopolitieke conflicten over de steeds schaarsere fossiele brandstoffen (voor zover die conflicten al niet bestaan) zijn dan ook denkbaar. Er kunnen ecologische megarampen optreden in de vorm van gigantische olielozingen of als gevolg van de sluipende vervuiling door fossiele brandstoffen. Een groot ongeval (aanslag, menselijke fout, falende apparatuur of slecht ontwerp, etc.) kan uitmonden in rampzalige scenario's vanwege de sociotechnische kwetsbaarheden van het energiesysteem. En een grootschalige en langdurige verstoring van de energievoorziening zou tot slot tot maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden.

De cruciale vraag is niet of elk van deze kwetsbare punten een scenario oplevert dat in meer of mindere mate waarschijnlijk is, maar of ze uitmonden in weer nieuwe, angstaanjagende kwetsbaarheden in de maatschappij. En zouden deze en andere scenario's effecten hebben die ze werkelijk tot een megacrisis zouden bestempelen? Om na te gaan hoe aannemelijk een van de bedreigingen die het meest genoemd wordt

is, is onderzocht hoe kwetsbaar de maatschappij is voor een langdurige verstoring van de elektriciteitsvoorziening: het optreden van grootschalige black-outs.

Grootschalige black-outs: de volgende megacrisis?

Na 11 september en een aantal black-outs in de afgelopen jaren is de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening tot een speerpunt van het Europese en Amerikaanse veiligheidsbeleid geworden. De afgelopen jaren werden ruim 140 miljoen consumenten op beide continenten door grootschalige stroomuitval getroffen. In 2003 zorgde een black-out in de Verenigde Staten ervoor dat naar schatting 50 miljoen huishoudens zonder stroom kwamen te zitten. Een Europese black-out in 2006 toonde aan hoe snel een storing zich door het net kan verspreiden. In grote delen van het Europese elektriciteitsnet trad stroomuitval op en zelfs tot in Noordwest-Afrika (Marokko, Algerije en Tunesië) viel de stroom uit.

Analisten, wetenschappers, de media en beleidsmakers riepen al snel dat de black-outs wezen op fundamentele gebreken in de elektriciteitssystemen. Recente grootschalige stroomstoringen brachten in zowel de Amerikaanse als de Europese netwerken een kettingreactie in het elektriciteitsnet teweeg vanwege



ontoereikende monitoring- en controleapparatuur. De operators hadden bovendien verzuimd hun werkzaamheden te coördineren en konden niet snel genoeg reageren op storingen in delen van de onderling gekoppelde netwerken die door andere systeemoperators werden gecontroleerd. Critici van de herstructurering van de elektriciteitsmarkt wezen erop dat verdere decentralisatie en grotere concurrentie de dienstverlening ernstig zouden kunnen schaden vanwege coördinatieproblemen tussen alle dienstverleners. Er zijn daarom nieuwe technologieën en beheermodellen voorgesteld om het beheer van de elektriciteitssector te centraliseren.

Veiligheidsexperts zien de elektriciteitssector bovendien als een potentieel doelwit voor aanslagen. Er is daarom veel onderzoek gedaan om kwetsbaarheden en *single points of failure* te identificeren die tot grootschalige black-outs zouden kunnen leiden. Ook critici van het veiligheidsbeleid beschouwen de institutionele fragmentatie van de elektriciteitsvoorziening als een factor die bijdraagt aan de onbetrouwbaarheid van het systeem.

Kunnen we hieruit nu concluderen dat (mega)crises als grootschalige black-outs en langdurige stroomuitval slechts een kwestie van tijd zijn? Het antwoord is paradoxaler dan je zou denken.

Black-outs als “laatste verdedigingslinie” tegen een megacrisis

Gezien de ervaringen uit het verleden lijkt het aannemelijk

dat een langdurige stroomuitval in grote geografische gebieden tot grootschalige ontwrichting van de maatschappij zal leiden. Het lijkt dus verstandig beleidsmakers, crisismanagementspecialisten en de maatschappij op dit scenario voor te bereiden. Het is echter maar de vraag of grootschalige black-outs er inderdaad toe leiden dat grote gebieden langdurig van elektriciteit verstoken zouden zijn (hetgeen overigens niet ondenkbaar is).

In plaats van black-outs als die van 2003 en 2006 te beschouwen als angstaanjagende voortekenen of bewijzen van de grotere kwetsbaarheid van onze energievoorziening, kunnen we de zaak ook omkeren. Black-outs kunnen namelijk ook gezien worden als “instrumenten” die de maatschappij *beschermen* tegen *langdurige* perioden zonder stroom. Grootschalige black-outs vormen de laatste verdedigingslinie tegen een situatie met een nog veel onwenselijker gevolg: het ongecontroleerd uiteenvallen van het hoogspanningsnet omdat de hoogspanningskabels letterlijk verbranden. De schade zou dan veel omvangrijker zijn en daadwerkelijk tot langdurige stroomuitval kunnen leiden. Het hoogspanningsnet om elektriciteit over grote afstanden te vervoeren, is zodanig ontworpen en gebouwd dat het uitschakelt wanneer niet aan bepaalde operationele parameters wordt voldaan. Bij een “aanval” op of storing binnen het elektriciteitsstelsel reageren de automatische beveiligingen onmiddellijk en wordt het net in verschillende delen gesplitst. Dit proces wordt “in eilandbedrijf gaan” genoemd. Bij de Europese black-out in 2006 werd het elektriciteitsnet in drie delen gesplitst zodra het stroomaanbod niet meer aansloot op de belasting van het net en kwamen de gebruikers in het donker te zitten. Een cruciaal aspect van dit “eilandbedrijf” is echter dat het gebied in het net waar het probleem is ontstaan wordt geïsoleerd van de rest van het hoogspanningsnet. Een black-out kan dus ook beschouwd worden als een beschermingsvoorziening die waarborgt dat het hoogspanningsnet storingen die tot ongecontroleerde uitschakeling kunnen leiden kan opvangen.

Slotsom

In plaats van black-outs te vrezen als een potentiële oorzaak van megacrisis, kunnen we ze dus ook beschouwen als een veiligheidsmechanisme om een echte megacrisis juist te voorkomen. Black-outs veroorzaken weliswaar ongemak en schade (de black-out van 2003 heeft naar schatting 6-10 miljard dollar schade veroorzaakt), maar een uitval van de elektriciteitsvoorziening blijft meestal beperkt tot ten hoogste 24 uur (de Europese black-out duurde slechts 90 minuten). Je zou zelfs kunnen stellen dat een black-out de prijs is die we op korte termijn betalen voor het in stand houden van onze elektriciteitsvoorziening op de lange termijn.

Klimaatverandering als megamilieu crisis:

getemde problemen, lapmiddelen en ontoereikende stimulansen

De klimaatverandering brengt een breed scala aan minicrises teweeg die zowel de natuurlijke als de menselijke omgeving bedreigen. Wetenschappers voorspellen dat extreme gebeurtenissen als overstromingen, droogte, tropische stormen, tornado's, stijgende zeespiegels, epidemieën en andere bedreigingen voor mens en natuur steeds vaker zullen voorkomen. Terwijl pers en wetenschappers veel tijd en energie besteden aan de vraag in hoeverre de heersende opvattingen over de klimaatverandering gestaafd kunnen worden en de publieke aandacht vooral uitgaat naar de bestrijding en beperking van de klimaatgevolgen in plaats van de aanpassing eraan, wordt er in de maatschappij veel te weinig gedaan aan onze kwetsbaarheid tegenover dit veelkoppige monster dat de aarde bedreigt.

*Joanna Endter-Wada,
Utah State University
Helen Ingram,
University of Arizona*

Klimaatverandering is een megamilieu crisis te noemen omdat zij veel op het eerste gezicht losstaande problemen veroorzaakt die moeilijk voorspelbaar zijn en voortdurend erger worden. Klimaatverandering manifesteert zich in meervoudige en elkaar overlappende problemen met een gemeenschappelijke oorzaak: tekortkomingen in het wereldwijde politiek-economische systeem waardoor talrijke onderling verbonden ecologische en maatschappelijke kwetsbaarheden zijn ontstaan. Het is echter moeilijk de verbanden tussen de verscheidene klimaatgerelateerde problemen zodanig te doorgronden en te plaatsen dat ze bijdragen aan de oplossing. Binnen traditioneel beleid worden deze meervoudige problemen vaak zo beperkt gedefinieerd dat belangrijke aspecten worden veronachtzaamd en bij pogingen een allesomvattend beleid te formuleren de onderliggende oorzaken niet goed worden herkend.

In onzekere tijden vol onduidelijkheid is het voor overheidsinstellingen vaak gemakkelijker om gehoor te geven aan de roep van burgers om maatregelen dan werkelijk doeltreffende maatregelen te treffen. Uit sectoraal klimaatbeleid, zoals bij voorbeeld in de watersector, blijkt vaak onvoldoende veranderingsgezindheid. Beleidsmakers roepen regelmatig instellingen en kaders in het leven die de schijn van coherentie,

coördinatie en betrokkenheid wekken maar uiteindelijk geen alomvattend resultaat opleveren. Deze strategieën, die door Lach, Rayner en Ingram "domesticeringsstrategieën" worden genoemd, kunnen vaak zelfs geen antwoord geven op de onvermijdelijk optredende kleine crises. Dit "domesticeren" of temmen is bedoeld om de schijn te wekken dat het probleem onder controle is. Het opzetten van nieuwe instellingen en organisaties, het maken van modellen, voorspellingen en risicoanalyses en het ontwikkelen van maatschappelijke en ecologische indicatoren is iets anders dan het aannemen van hervormingsbeleid. Beleid dat uitgaat van het temmen van problemen wordt geformuleerd binnen bestuurlijke, technologische en economische paradigma die ondersteund worden door de machtige elite, die baat heeft bij vrijwillige maatregelen die de bestaande productiestructuren ongemoeid laten.

Politici nemen nogal eens hun toevlucht tot lapmiddelen en stapsgewijze oplossingen. Zowel binnen de politiek als de economie wordt vaak beleid aangenomen dat de risico's en verantwoordelijkheden elders neerlegt. Oude oplossingen als kernenergie en grote dammen worden weer op de beleidsagenda geplaatst. Oplossingen in de ene sector zorgen weer voor problemen in de andere. Bij het zoeken naar antwoorden op de klimaat-

verandering is men niet in staat de eigen muren te slechten hetgeen eindeloze discussies en patstellingen oplevert.

Aangezien deze megamilieucrisis allerlei niveaus en sectoren treft, "problemen temmen" niets oplevert en centrale maatregelen op internationaal en nationaal niveau moeilijk blijken, nemen beleidsmakers hun toevlucht tot specifieke en instrumentele prikkels die grotendeels steunen op particulier ondernemerschap en winstbejag. Bij deze insteek wordt de verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van en reageren op de klimaatverandering nog meer bij de individuele consumenten en plaatselijke bestuurders gelegd. Dit leidt ertoe dat beleidsmaatregelen die gericht zijn op de klimaatverandering als megacrisis losgekoppeld worden van de diverse motieven en symbolen die groepen burgers ertoe aanzetten voor het milieu op te komen.

Een opeenstapeling van kleine mislukkingen kan leiden tot algehele desillusie op klimaatgebied. Zoals wel vaker gebeurt met problemen die als onoplosbaar worden gezien verliest het publiek zijn aandacht en gaat kostbare tijd verloren die besteed had moeten worden aan de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering. De toename van extreme gebeurtenissen als gevolg van klimaatverandering wordt niet met de noodzakelijke stevige maatschappelijke maatregelen beantwoord. Dit is vooral een probleem voor crisismanagers, die hun taak wel steeds moeilijker zien worden maar niet meer middelen tot hun beschikking krijgen. Vertraging brengt niet alleen het risico met zich mee dat de klimaatproblemen verergeren, maar ook dat de politieke agenda voor de noodzakelijk maatschappelijke veranderingen

verwaterd raakt. Zo'n somber scenario is zeker niet ondenkbaar.

Het zou beter zijn de strategie voor klimaatbeleid te baseren op aspecten als menselijke veiligheid en menselijk welzijn, die vragen om een breed geschakeerd beleid gericht op aanpassing aan de klimaatverandering. Klimaatbeleid moet zowel aanpassing als beperking en zowel productie als consumptie gaan omvatten. Het zwaartepunt bij het oplossen van de problemen moet niet uitsluitend gezocht worden bij de energiesector en CO₂-plafonds en de handel in emissierechten, maar er moeten ook andere sectoren bij betrokken worden die door de klimaatverandering worden geraakt. Door de ecologische en menselijke veiligheid meer voor het voetlicht te brengen verschuift de aandacht naar de complexe kwetsbaarheden van de mens.

We moeten nu nadenken over een ander gebruik van de grond om het risico van overstromingen aan de kust en riviermondingen te verminderen. De korte termijn voordelen van investeringen in de infrastructuur moeten beoordeeld worden in het licht van hun duurzaamheid op de lange termijn, in de wetenschap dat de zeespiegel gaat stijgen en stormen qua frequentie en hevigheid zullen toenemen. De problemen van de klimaatverandering moeten op een aansprekender manier onder de aandacht worden gebracht. Ackerman heeft hiervoor een aantal suggesties bedacht: "Het leven van onze kleinkinderen is belangrijk", "We hebben een goede verzekeringspolis voor de aarde nodig", "Schade door klimaatverandering is te kostbaar om er een prijskaartje aan te hangen" en "Sommige kosten zijn beter dan andere".

Mensen met verschillende opvattingen moeten bij elkaar komen om na te denken, over hun politieke standpunten te discussiëren, en empathie en begrip te kweken voor hun onderlinge verschillen. Beleidsprocessen moeten veranderend worden om het publiek meer te betrekken bij milieu- en andere kwesties die met klimaatverandering samenhangen en er moet meer interactie komen tussen de dominerende sectorale belangen. Samenwerkingsprocessen zijn geen wondermiddel en het eenvoudigweg veranderen van het besluitvormingsproces voor klimaatbeleid zal de onzekerheden niet wegnemen. Willen we echter wezenlijke veranderingen tot stand brengen, dan zullen we toch eerst het proces moeten aanpassen.

Literatuur

F. Ackerman, 'Climate Economic in Four Easy Pieces', in: *Dollars and Sense* (November/December 2008), 22-26.
D. Lach, S. Rayner en H. Ingram, 'Taming the waters: strategies to domesticate the wicked problems of water resource management', in: *International Journal of Water* 3 (2005, 1), 1-17.



Helen Ingram

De Olympische Spelen:

de risico's en gevaren van mega-evenementen

Wat maakt mega-evenementen als de Olympische Spelen kwetsbaar voor crises en megacrises? Welke strategieën zijn er om die kwetsbaarheid enigszins te beperken?

Will Jennings, University of Manchester

Martin Lodge, London School of Economics and Political Science



De Spelen in München (1972) gingen de geschiedenis in door een terroristische aanslag op de Israëlische atleten

We kunnen zonder overdrijving stellen dat de moderne Olympische Spelen inmiddels megaproporties hebben aangenomen. Voor de Olympische Spelen in Londen in 2012 zal de competitie 26 sporten verspreid over 31 locaties en 17 dagen betreffen waaraan zo'n 10.500 atleten, 6000 officials uit 204 landen, 20.000 vertegenwoordigers van de media en 500.000 man publiek per dag zullen deelnemen. De hoogste functionaris van de Olympic Delivery Authority van Londen heeft het omschreven als "... 's werelds grootste evenement in vreedstijd" dat een logistieke inzet vergt die te vergelijken valt met het organiseren van 33 wereldkampioenschappen tegelijkertijd in één stad. Dit soort getallen spreken voor zich wat betreft de complexiteit en schaal van de Spelen. De verschillende crisisscenario's zijn dan ook niet moeilijk voor te stellen. Stel dat er een zogenaamde vuile bom afgaat in het hoofdstadion. Dan moeten er niet alleen grote aantallen mensen worden geëvacueerd, maar moeten er ook direct ontsmettingsmaatregelen plaatsvinden, terwijl iedereen bezig is zo snel mogelijk weg te komen en zich niet bewust is van de gevaren voor de gezondheid, omdat radioactieve besmetting nu eenmaal onzichtbaar is. Of stel dat er een trein defect raakt tijdens het spitsuur voor de hoofdevenementen en dat in combinatie met een herhaling van de ongekende hittegolf van augustus 2003. Of dat de vloedgolf die zich eens in de 1200 jaar voordoet de Theems overspoelt, waardoor de hele omgeving blank komt te staan en de evenementen moeten worden gestaakt. Deze scenario's dwingen ons na te denken over de belangrijke en complexe kwesties, die vanwege hun specifieke risico's (hoewel sommige misschien onbenullig lijken) als kritisch worden aangemerkt, hoe de middelen moeten worden ingezet en welke risico's moeten worden aanvaard.

De Olympische Spelen zijn dus zeer kwetsbaar voor verstoringen en worden dan ook met grote zorgvuldigheid gepland en georganiseerd om risico's zoveel mogelijk te vermijden. Bij mega-evenementen is het dus belangrijk dat de besluitvormingsprocessen worden geanalyseerd die het operationele reactievermogen bepalen bij incidenten die via complexe kettingreacties van oorzaak en gevolg kunnen uitmonden in crises, incidenten die door Charles Perrow in zijn boek *Normal Accidents* als onvermijdelijk worden beschouwd. Zodra een operationele crisis dermate complex wordt dat grote groepen mensen getroffen worden en nationale en internationale reputaties op het spel komen te staan, kan deze uitmonden in een megacrisis. Voor onze analyse behandelen we drie aspecten van het bestuur en de organisatie van de Olympische Spelen die bijdragen aan de kwetsbaarheid en uitdagingen op het gebied van risicomanagement bij de planning en exploitatie van mega-evenementen van dit kaliber. De besluitvorming bij de Olympische Spelen kenmerkt zich door een



Martin Lodge

specifieke stijl en structuur die risico's met zich meebrengen.

- Elke editie van de Spelen is uniek. Dat heeft te maken met de geografische en urbane factoren, veranderingen in het mondiale politieke klimaat en de grenzen aan het institutionele geheugen. Elk van deze variabelen stelt de organisatoren weer voor andere risicoprofielen of uitdagingen. Elke vier jaar verhuist het Olympisch toneel waarmee ook de politieke en bestuurlijke context veranderen. Bovendien is er om de vier jaar een andere staf. Door die verhuizingen en het grote personeelsverloop wordt er weinig geleerd van eerdere edities van de Spelen, ondanks initiatieven als het Olympic Games Knowledge Managementprogramma van het IOC. Anderzijds zijn de Olympische Spelen in operationeel opzicht complexer en geografisch gezien beperkter dan andere mega-evenementen zoals het WK Voetbal, waarbij meerdere wedstrijden tegelijk in verschillende steden plaatsvinden.
- De concurrentiestrijd tussen de potentiële gastheren voor de Spelen werkt al te optimistische aanbiedingen, riskante keuzen en organisatiestrategieën in de hand. Biedingen worden vaak in eerste instantie gedaan om te winnen en pas daarna worden er vragen gesteld. De plannen betreffen vaak slechts een fractie van alle financiële verplichtingen en zijn vaak omgeven door grote onzekerheid. Dat systematisch onderschatten van de kosten en risico's bij de planning en bouwplannen heeft voormalig IOC-vicevoorzitter Dick Point er ooit toe gebracht de bidbooks te karakteriseren als "most beautiful fiction".
- Populaire trends in de bestuurswereld van vandaag – minder overheidsbemoediging, risicomanagement, marktoplossingen en de standaardisatie van de respons op crises – werken risicogeoriënteerde strategieën en just-in-time logistiek in de hand.

Alleen al het coördineren van dergelijke strategieën is een heldendaad op zich vanwege de versnippering van publieke en private bevoegdheden, waarbij internationale organisaties als het IOC, maar ook nationale en lokale overheden betrokken zijn, evenals specifieke Olympische organisaties als het OCOG, dat voor de organisatie verantwoordelijk is, of de autoriteiten belast met de semi-publieke infrastructuur en uitvoering. Dit kan weer aanleiding zijn voor bureaucratie en overlap van organisatorische verantwoordelijkheden en juist het tegendeel ervan: witte vlekken.

In de tabel zijn vier verschillende benaderingen of concepten opgenomen voor het beperken van de risico's en kwetsbaarheden die inherent zijn aan mega-evenementen.

Wijsheid van de massa

Vertrouwen op gedecentraliseerde markttypen en prijsmechanismen

Centrale aansturing

Vertrouwen op hiërarchisch toezicht en de sterke arm van de staat

Tsaren

Vertrouwen in individuele beleidsondernemers die projecten moeten leiden en de koppen tegen elkaar moeten slaan

Collectieve besluitvorming

Vertrouwen op collectieve besluitvorming waarin uiteenlopende/tegengestelde opvattingen verenigd worden

Deze concepten voor besluitvormingsprocessen hebben elk hun voordelen, maar leveren ook bepaalde bijverschijnselen of zwakke punten op. In het tsar-scenario berust het organisatorisch leiderschap bij markante executives. Zij zijn het gezicht van de organisatie voor de buitenwereld en zij zijn dan ook verantwoordelijk voor de respons op crises. De focus op individuen kan er echter toe leiden dat kleine fouten en vergissingen te zeer tot reputatieschade leiden. Ook kunnen de tsaren overhoop komen te liggen met hun politieke leiders. Vertrouwen op collectieve besluitvorming waarborgt weliswaar dat allerlei opvattingen worden gerepresenteerd, maar brengt allerlei risico's met zich mee. Beide structuren kunnen besluiteloosheid en een onduidelijke rolverdeling in de hand werken. De wijsheid van de massa verwijst naar gedecentraliseerde of marktgeoriënteerde ontdekkingsprocessen. Het ontbreekt echter aan centraal gezag en planbevoegdheden. Bij centrale aansturing ten slotte wordt er weliswaar besluitvaardig opgetreden, maar dat kan ook inefficiënt zijn vanwege de lange communicatielijnen en het tijdsverloop tussen de besluitvorming op centraal niveau bij crises en de implementatie ter plaatse.

Het zal dan ook geen verwondering wekken dat onze analyse van de organisatorische geschiedenis van de Olympische Spelen een beeld oplevert van een gemengde

aanpak. Bestudering van de aanpak sinds 1945 leert dat het accent verschuift van centrale aansturing en collectieve besluitvorming naar meer invloed van tsaren en de wijsheid van de massa. Of deze ontwikkeling zich zal blijven doorzetten, is gegeven de afhankelijkheid van private financiering en de kredietcrisis nog maar de vraag. Deze vergelijkende analyse van organisatorische concepten impliceert dat de voorkeur uitgaat naar gemengde oplossingen van minimaal twee verschillende concepten uit de tabel. Zo kunnen hun inherente zwakke punten worden afgezwakt. Bij de planning voor de Spelen is men steeds sterker doordrongen geraakt van risico's en crisisscenario's. Mogelijk wordt Londen 2012 de eerste editie van de Spelen waarbij over de volle breedte een risicogeoriënteerde aanpak zal worden gehanteerd. De historische mix van organisatiestrategieën wijst echter niet op een bewuste formulering van bepaalde concepten, maar getuigt eerder van een adhoc en reactieve respons op ervaringen.

Mega-evenementen als de Olympische Spelen zijn zeer kwetsbaar voor incidenten die kunnen uitmonden in grote, zo niet megacrisis. Het goede nieuws is dat de incidenten – met uitzondering van de aanslagen in München 1972 – tot dusver relatief beperkt en binnen de geografische en operationele jurisdictie zijn gebleven. Terroristische aanslagen of het uitvallen van systemen aan de periferie kunnen worden geïsoleerd zodat de algemene integriteit van de Spelen niet aangetast wordt. De ultieme stresstest moet echter nog komen en de uitdaging voor analyses als deze ligt wat betreft de potentiële risico's of crises bij een dergelijk evenement dus vooral in het vermogen lering te trekken uit de schaarse empirische voorbeelden.

Literatuur:

Will Jennings, 'London 2012: Olympic Risk, Risk Management, and Olymponomics', *John Liner Review*, 22 (2) (2008), 39-45.
Charles Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, New York: Basic Books, 1984.



Risico's voor de voedselzekerheid: noodplannen voor megacrises in de landbouw

Hendrik J. Bruins,

Ben-Gurion University of the Negev, The Jacob Blaustein Institutes for Desert Research, Swiss Institute for Dryland Environmental Research & Center for Research on Preparedness and Response to Emergencies and Disasters (hjbruins@bgu.ac.il)



Een gevaarlijke onbalans

De mondiale voedselketen is een vitale infrastructuur, die uiterst kwetsbaar is geworden. Nationale regeringen zijn zich daar vaak niet van bewust of houden zich er niet serieus mee bezig. De enorme verscheidenheid aan levensmiddelen in onze supermarkten geeft een vals gevoel van zekerheid. Op dit moment zijn er ongeveer 105 landen die permanent afhankelijk zijn van graanimporten om voldoende basisvoedsel voor hun burgers en voor de veehouderij te kunnen produceren. Nederland is er één van. Er zijn slechts vijf landen waar de productie van granen substantieel boven de eigen interne behoefte ligt: de VS, Frankrijk, Argentinië, Australië en Canada.

Er zijn geen grote voedselreserves meer in de wereld. Er is zelfs sprake van schaarste op de mondiale graanmarkt, zoals al bleek uit de prijsstijgingen in 2007 en 2008, die ertoe geleid hebben dat 115 miljoen mensen extra tot ondervoeding veroordeeld werden. Ernstige droogte in China, India of de VS en andere bedreigingen zullen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid leiden tot aanzienlijke afname van de graanoogsten in de wereld. De wereldwijde vraag zal dan groter zijn dan de hoeveelheid graan die op de wereldmarkt aangeboden wordt. Explosieve prijsstijgingen en voedseltekorten kunnen zelfs tot grootschalige hongersnood leiden. Financiële reserves bieden geen zekerheid voor noodzakelijke importen van graan en kunnen geen grootschalige voedselcrisis voorkomen. Alle landen die permanent op de import van consumptiegraan zijn aangewezen, dus ook Nederland, lopen gevaar.

Veranderingen in het mondiale voedselsysteem

Hoe is deze precare situatie ontstaan? Tot de jaren dertig van de vorige eeuw konden alle continenten, inclusief Afrika, met hun voedselproductie grotendeels in de eigen behoeften voorzien en was er overal sprake van een overschot van consumptiegranen (tabel 1). Alleen West-Europa moest op grote schaal graan importeren, omdat de landbouw het zelfvoorzieningsmodel had ingeruild voor de teelt van lucratieve handelsgewassen (cash crops). Deze trend is overal ter wereld overgenomen, met als gevolg dat er op dit moment maar liefst 105 landen permanent aangewezen zijn op graanimporten.

De jaarlijkse graanproductie in Nederland bedraagt circa 1,7 miljoen ton; daarnaast wordt jaarlijks circa 8 miljoen ton graan geïmporteerd. De graanimport vormt dus een cruciale schakel in de voedselketen in Nederland. Indien er op de wereldmarkt niet genoeg graan zou worden aangeboden, zouden scherpe prijsstijgingen en tekorten kunnen leiden tot een ernstige crisis in de voedselinfrastructuur van Nederland.

Verdwijnen van graanreserves en nationale voedselzekerheid

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kregen nationale overheden van economen het advies het beleid van voedselreserves vaarwel te zeggen, omdat het goedkoper zou zijn geld te reserveren voor het kopen van voedsel dan levensmiddelen op te slaan in silo's, waar bederf en ongedierte voortdurend op de loer liggen. De gedachte was dat een dergelijk economisch

Tabel 1: Toenemende onevenwichtigheid in het mondiale patroon van netto importen en exporten van consumptiegranen (in miljoen ton) per continent of regio.

Bronnen: U.S. Department of Agriculture en S.H. Schneider, *The Genesis Strategy: Climate and Global Survival*, New York: Plenum Press, 1976.

Regio	1934-38	1948-52	1960	1970	1976
Noord-Amerika	+5	+23	+39	+56	+94
Latijns Amerika	+9	+1	0	+4	-3
West-Europa	-24	-22	-25	-30	-17
Oost-Europa en USSR	+5		0	+1	-25
Afrika	+1	0	-2	-5	-10
Azië	+2	-6	-17	-34	-47
Australië en Nieuw-Zeeland	+3	+3	+6	+12	+8

+ = netto graanexport
- = netto graanimport.

en voedselbeleid de wereldhandel ten goede zou komen en zou leiden tot een sterker geïntegreerde wereld. Die opvatting heeft school gemaakt, met als gevolg dat we vandaag de dag leven in een wereld waarin substantiële voedselreserves nagenoeg verdwenen zijn, behalve wellicht in China. Het idee dat ontwikkelingslanden zichzelf zouden moeten kunnen voeden werd afgedaan als een anachronisme uit een lang vervlogen tijd. De veranderingen die het mondiale voedselsysteem heeft doorgemaakt brengen evenwel grote risico's met zich mee voor afzonderlijke landen.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

De mondiale voedsel- en graanproductie is gevaarlijk in onbalans, gegeven het feit dat 105 landen permanent afhankelijk zijn van import. De wereld graanvoorraden zijn derhalve zeer beperkt. Ernstige misoogsten zoals die zich in de toekomst waarschijnlijk zullen voordoen kunnen niet opgevangen worden door het hierboven beschreven handelssysteem voor mondiale voedselzekerheid. Hoe kwetsbaar het systeem feitelijk is bleek al in 2007 en 2008, toen de prijzen van 'goedkope' importen van consumptiegranen scherp stegen als gevolg van lagere opbrengsten en grote schaarste op de markt. De grondstofprijzen van elementaire voedingsmiddelen stegen tot recordhoogten en in ontwikkelingslanden overall in de wereld braken voedselrellen uit. In een resolutie uit 2008 over de stijgende voedselprijzen in de EU en de ontwikkelingslanden wees het Europees Parlement erop dat "de huidige graanvoorraden van de EU zouden volstaan voor een periode van hooguit 30 dagen" en vroeg het zich af "of onze voedselvoorraden zich wel op het juiste niveau bevinden, vooral met het oog op mogelijke crises"; de Commissie werd dan ook verzocht "strategieën te ontwikkelen voor de aanleg van voedselvoorraden ter voorkoming van toekomstige crises".

Hieronder worden enkele eventualiteiten, dat wil zeggen negatieve toekomstige ontwikkelingen, nader beschreven. Tevens worden twee belangrijke aanbevelingen voor rampenplanning en voorbereiding op calamiteiten





geformuleerd om de impact van toekomstige megacrisis in de landbouw te beperken.

Eventualiteit 1: Droogte in China en/of India

Droogte heeft in het verleden catastrofale gevolgen gehad voor de oogsten en geleid tot grootschalige hongersnoden, met name in China en India. Toekomstige ernstige droogteperiodes in de dichtstbevolkte landen ter wereld kunnen ertoe leiden dat de vraag naar consumptiegranen het aanbod op de wereldmarkt overtreft.

Eventualiteit 2: Droogte in de Verenigde Staten

De Verenigde Staten hebben in de jaren dertig, de jaren vijftig, de jaren zeventig en de jaren negentig van de vorige eeuw te kampen gehad met droogte. Zet dit cyclische patroon uit het verleden zich voort, dan zou Noord-Amerika in de periode 2010-2020 opnieuw met ernstige droogte geconfronteerd worden. Kleinere oogsten in de toekomst kunnen leiden tot ernstige graantekorten op de wereldmarkt, aangezien de VS een derde (80 miljoen ton) van alle consumptiegranen levert die jaarlijks verhandeld worden (240 miljoen ton).

Eventualiteit 3: Inkrimping van het boerenbedrijf

De ongekend ingrijpende veranderingen die zich de afgelopen veertig jaar hebben voorgedaan in het mondiale voedselsysteem hebben grote gevolgen gehad voor de agrarische bedrijven op lokaal niveau. Overal ter wereld – in de VS, Canada, Europa en in de ontwikkelingslanden – klagen boeren hun nood. Boeren zijn de pijler onder de landbouwproductie. De sector waar ons voedsel geproduceerd wordt is niet de eerste de beste economische sector, maar een vitale infrastructuur.

Eventualiteit 4: De huidige financieel-economische crisis

De financiële crisis die in 2007 in de VS is ontstaan kan in hevigheid toenemen. De VS heeft de grootste staatsschuld – \$ 12.300 miljard – ter wereld en kampt bovendien met een groot handelstekort. Stel dat de dollar en de VS ten prooi vallen aan hyperinflatie, wat zou dat dan betekenen voor enerzijds de grote agro-industriële ondernemingen en anderzijds de kleine boerenbedrijven? En wat gebeurt er met het grote aandeel (30%) van de VS in de productie van consumptiegranen die op de wereldmarkt aangeboden worden?

Aanbeveling 1: Creëer graanreserves

Tijdens megacrisis in de landbouw in de toekomst kan het moment aanbreken dat geldreserves niet meer omgezet kunnen worden in voedsel, omdat de schaarse graanreserves uitgeput raken. De veiligste calamiteitenplannen zijn dan ook zonder twijfel de plannen die mikken op het op nationaal niveau aanleggen en aanhouden van graanreserves. De overheid en de private sector zouden met elkaar moeten samenwerken bij het opbouwen en in stand houden van dergelijke graanreserves om scherpe prijsstijgingen te voorkomen en eventuele conflicten in verband met beschikbare hulpbronnen op voedselgebied te dempen.

Aanbeveling 2: Bescherm het lokale boerenbedrijf

Per land of regio kan geïnventariseerd worden hoeveel boeren en hoeveel landbouwgrond en water er nodig zijn om voor de gehele bevolking voedsel te kunnen produceren in noodsituaties. Er zou voldoende bouwland achter de hand gehouden moeten worden om in tijden van wereldwijde megacrisis in de landbouw op terug te kunnen vallen.

Megacrises en het internet: de opkomst van botnets



Michel van Eeten

Het internet heeft op het gebied van betrouwbaarheid en rampbestendigheid inmiddels een opmerkelijke staat van dienst opgebouwd. Wanneer we echter naar andere aspecten kijken, dan ziet het beeld er heel wat minder rooskleurig uit. Sommigen voorspellen zelfs dat een digitaal Pearl Harbor slechts een kwestie van tijd is. Recent veiligheidsonderzoek wijst uit dat momenteel 10 tot 20 procent van alle aangesloten computers het internet aanvalt. Deze computers, vaak in het bezit van nietsvermoedende thuisgebruikers, zijn besmet met zogeheten *malware* – kwaadaardige software die computers onder de controle van aanvallers brengt. Malware kan op veel manieren verspreid en gebruikt worden, onder andere via e-mail, usb-apparatuur, geïnfecteerde websites, kwaadaardige pop-upreclame en zwakke plekken in browsers.

De grote aantallen besmette computers die momenteel met het internet zijn verbonden hebben de weg vrijgemaakt voor zogeheten botnets – netwerken van duizenden, misschien wel miljoenen geïnfecteerde computers die voor kwaadaardige aanvallen worden gebruikt. Met deze botnets kunnen kwaadwillenden grootschalige aanvallen in gang zetten die een desastreuze omvang kunnen bereiken.

Er zijn talloze voorbeelden van dergelijke aanvallen. De afgelopen vijf jaar zijn er botnets gebruikt voor aanvallen op belangrijke onderdelen van het domeinnaamsysteem (DNS) – een essentieel protocol dat domeinnamen vertaalt in de IP-adressen die nodig zijn voor internetcommunicatie. In september 2007 meldde VeriSign, de onderneming die de domeinnamen .com en .net beheert, dat hun servers steeds vaker werden aangevallen en dat bij een geslaagde aanval “internet feitelijk plat zou komen te liggen”. In april en mei 2007 zetten leden van een door het Kremlin gesteunde jeugdbeweging een aantal botnets in om Estland van het internet af te sluiten. De NAVO werd om hulp gevraagd. In juli 2008 werden voorafgaand aan de Russische militaire invasie botnets gebruikt om Georgische overheids- en nieuwswebsites lam te leggen.

Botnets worden hoofdzakelijk voor criminele doeleinden gebruikt en niet zozeer voor terroristische of militaire aanvallen. De grens tussen misdrijf en nationale veiligheid wordt echter steeds vager. Deze ontwikkelingen kunnen uitmonden in een breed scala van voorspelde megacrises, waaronder enorme misdaad-

Michel van Eeten,
TU Delft (m.j.g.vaneeten@tudelft.nl)
Johannes M. Bauer,
Michigan State University, USA (bauerj@msu.edu)

golven die de groei van de online-economie belemmeren en gerichte aanvallen door terroristen of vijandige staten die grootschalige verstoringen van elektriciteit- en communicatienetwerken en banksystemen veroorzaken. In de VS en elders in de wereld is cybersecurity bovenaan de beleidsagenda komen te staan.

De opkomst van botnets

Hoe valt nu de opkomst van botnets te verklaren? Bedreigingen voor de veiligheid worden steeds minder als technologische problemen gezien, maar meer als de gevolgen van bestaande motieven en prikkels. Dat wil zeggen, ze zijn het resultaat van rationele economische beslissingen die gebaseerd zijn op de *particuliere* afweging van de kosten en baten van beveiliging zoals de betrokkenen die ervaren.

Aangezien beveiliging veel geld kost, zullen rationeel denkende spelers een zekere mate van onveiligheid incalculeren. De motieven van marktspelers weerspiegelen de *maatschappelijke* kosten en baten van beveiliging echter niet altijd op de juiste manier. De actoren kunnen de kosten van onveiligheid afschuiven op andere marktspelers. Deze ‘externalisering’ houdt in dat beslissingen die voor individuele actoren rationeel zijn systematisch afwijken van hetgeen maatschappelijk gezien het gunstigst is.

Ook de opkomst van botnets kan op deze wijze worden verklaard. In de loop van 2007 hebben we onderzoek gedaan naar de motieven van eindgebruikers en internet-serviceproviders (ISP's) – de eerste groep omdat zij de meeste besmette computers die voor de botnets gebruikt worden bezitten, de tweede groep omdat zij essentiële tussenpersonen zijn die de eindgebruikers aan het grotere netwerk koppelen en in die hoedanigheid de bedreigingen voor de veiligheid van besmette machines zouden kunnen beperken.¹

Eindgebruikers

De hedendaagse malware-schrijvers doen hun best om te voorkomen dat hun codes problemen veroorzaken op de geïnfecteerde computer. De virussen en wormen van een aantal jaren geleden verstoorde overduidelijk de

werking van de besmette computer zelf; de huidige generatie malware houdt zich daarentegen juist schuil en wordt niet gebruikt om de geïnfecteerde host aan te vallen maar derden. PC-eigenaren maken dan ook weinig haast met het oplossen van het beveiligingsprobleem, als ze zich er überhaupt al van bewust zijn. Grote zakelijke gebruikers beschikken vaak over de kennis en medewerkers om het malwareprobleem te voorkomen en aan te pakken, maar ook hier geldt dat ze zich daartoe niet echt genoodzaakt zien omdat de geïnfecteerde computers de organisatie zelf niet aanvallen of zichtbaar ontregelen. Voor andere eindgebruikers, zoals kleine bedrijven en thuisgebruikers, is de situatie nog erger aangezien daar vaak de kennis en middelen ontbreken om de risico's te beheersen. Kortom, aangezien eindgebruikers doorgaans te weinig geld in beveiliging steken, kunnen botnets ongehinderd doorgroeien.

Internet service providers

Welke prikkels hebben ISP's om het malwareprobleem terug te dringen? De kosten van klantenondersteuning en het tegengaan van misbruik, alsmede de kosten van de extra infrastructuur die nodig kan zijn om de stortvloed aan spam te verwerken, zijn rechtstreeks van invloed op de financiële resultaten en vormen een prikkel om de beveiliging te verbeteren. Reputatieverlies en merkschade hebben indirect effect maar sturen ISP's in dezelfde richting. ISP's maken deel uit van een systeem van onderling afhankelijke serviceproviders. Indien contact opnemen met de ISP die de problemen veroorzaakt niet helpt, kunnen de andere ISP's overgaan tot steeds zwaardere middelen om slechte beveiligingspraktijken op het gebied van uitgaand kwaadaardig verkeer af te straffen, zelfs al ligt de oorzaak bij individuele gebruikers. Zwarte lijsten met IP-adressen die gebruikt worden om

spam en andere kwaadaardige codes te verzenden, worden regelmatig door andere ISP's geraadpleegd om inkomend verkeer te filteren of te blokkeren. Het is een vorm van *peer pressure*; de ISP die kwaadaardig verkeer verzendt wordt door collega-ISP's op de zwarte lijst gezet, waardoor de boosdoener in de problemen raakt. Zo kan bijvoorbeeld zijn mailverkeer worden geblokkeerd, waardoor de klanten van de betreffende ISP getroffen worden. En dat zorgt weer voor een stijging van de kosten voor klantenondersteuning.

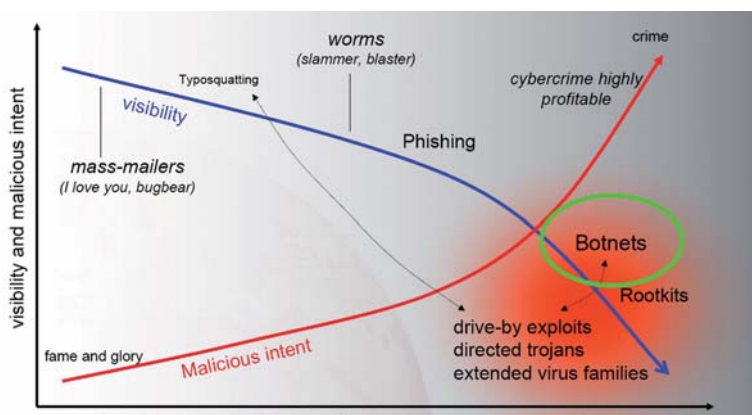
Deze prikkels werken een verbeterde beveiliging in de hand. Ze worden echter weer teniet gedaan door de kosten van het verbeteren van de beveiliging, wettelijke bepalingen die ISP's vrijwaren van wettelijke aansprakelijkheid, en de kosten van klantenwerving. Het zijn, wanneer de overige omstandigheden gelijk blijven, motieven om een lager niveau van informatiebeveiliging te hanteren.

De balans tussen prikkel en ontmoediging varieert per ISP. Over het algemeen is het beeld echter positief. De afgelopen jaren hebben we gezien dat ISP's malware steeds actiever bestrijden, zelfs zonder de druk van regelgeving of een andere vorm van overheidstoezicht.

Conclusie

Wat is dan nu verklaring achter de opkomst van botnets? Twee belangrijke factoren zijn bepalend voor de mate waarin ISP's externe, door hun klanten veroorzaakte beveiligingsproblemen kunnen beperken. Ten eerste zien ISP's maar een fractie van de besmette computers. Slechts een klein percentage ervan komt door de meldingen van misbruik of telefoontjes van klanten aan het licht, waarna actie kan worden ondernomen. Ten tweede, zelfs al zouden ISP's technisch in staat zijn de meeste besmette computers te identificeren en te isoleren, dan zouden de torenhoge kosten voor klantenondersteuning hen hiervan weerhouden. Het aantal klanten dat op enig moment getroffen wordt, zou in de tienduizenden lopen. Dit aantal zou weliswaar kunnen dalen naarmate de beveiliging van het netwerk beter wordt, maar het is duidelijk dat geen enkele directie de enorme kosten van een dergelijke operatie zou goedkeuren.

De motieven van en prikkels voor eindgebruikers en ISP's maken de opkomst van grootschalige botnets mogelijk waardoor de rest van de maatschappij met grotendeels onopgeloste beveiligingsproblemen wordt opgezadeld. In de komende jaren zullen dan ook belangrijke beleidskwesties ter hand genomen moeten worden. Zorgvuldig geformuleerd beleid kan spelers ertoe verleiden beslissingen te nemen die meer in overeenstemming zijn met hetgeen maatschappelijk wenselijk is.



Bron: GOVCERT.NL

¹ Zie M. van Eeten en J.M. Bauer, *Economics of Malware: Security Decisions, Incentives and Externalities*, OECD STI Working Paper, 2008. Zie <http://www.oecd.org/dataoecd/53/17/40722462.pdf>.

Megacrisis – terra incognita

De zoektocht naar conceptuele en strategische doorbraken

De wereld van de crises lijkt zich bijzonder snel te ontwikkelen. Afgezien van op zichzelf staande gebeurtenissen hebben we te maken met convergerende breuklijnen en mondiale systemische ontwrichtingen. Van de ramp in Seveso in 1976 tot de wereldwijde economische meltdown in 2008, van de plotselinge uitbraak van meningitis op een school tot een onbekende pandemie. Wij zijn beland in het tijdperk van de megacrises.

Dit is niet langer een kwestie van gewoon iets meer, maar van iets anders. Tot voor kort beschikten we over het intellectuele kader en de operationele antwoorden, maar nu moeten we zonder kaart en zonder kompas onze weg zien te vinden op onbekend terrein, daarbij besluitvaardig optreden en leiderschap aan de dag leggen.

We komen erachter dat elke verstoring multidimensionale verschijnselen kan oproepen, dat elke breuklijn (een economische bijvoorbeeld) kan leiden tot andere (sociale) die op hun beurt weer nieuwe (geweld) teweeg kunnen brengen. En de snelheid waarmee zich dat alles voltrekt is niet het enige probleem: het lijkt 'systemisch'. De analogie met supergekoelde vloeistof dringt zich op: die lijkt op het eerste gezicht normaal, maar kristalliseert onmiddellijk bij schudden. Tegen zo'n situatie zijn we niet opgewassen met onze elementaire Cartesiaanse logica waarop onze visie, organisatiestructuren en zelfs

Patrick Lagadec,

*wetenschappelijk senior onderzoeker, Ecole Polytechnique, Parijs
(plagadec@club-internet.fr; www.patricklagadec.net)*

crisisfilosofie gebaseerd zijn. Zoals altijd bij een crisis moeten we ervoor waken dat we achter de feiten aanlopen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van megacrises?

- *Mondiale ontwrichting:* De focus ligt niet meer op het 'incident' en zijn domino-effecten, maar op het gevaar dat onze fundamenteën plotseling wegsmelten, onze links desintegreren en de meest elementaire referenties wegvallen. Situaties die doen denken aan de dynamiek van zwarte gaten waarin alles en iedereen verdwijnt en waarbij de gebruikelijke respons geen enkel effect sorteert.
- *Simultane crises met onderlinge verbanden:* Hoewel standaard een 'all hazards approach' aanbevolen wordt, kenmerkt onze elementaire filosofie achter de rampen- en crisisbeheersing zich nog steeds door een incidentgeoriënteerde focus en dito kanalisering. We worden nu geconfronteerd met allerlei crises en situaties tegelijk die elkaar weer versterken, net als *rogue waves* – ook wel reuzen- of monstergolven genoemd – die hun vernietigende energie onttrekken aan de andere golven in de buurt.
- *Systemische blackouts:* Ons probleem is niet meer het mogelijke domino-effect van het ene systeem op het andere, maar de mondiale bevrozing van alle systemen, aangezien de interdependentie nu compleet is. Een wereld zonder grenzen plaveit de weg voor crises zonder grenzen.
- *Kristalliserende dynamiek:* Het belang van de factor tijd is gereduceerd tot nihil. Onze systemen, met name de sociale, verkeren in de supergekoelde fase en kunnen plotseling kristalliseren.
- *Onvoorziene complicaties worden wetmatig?* Tot dusver beschouwden we de wereld als een stabiele omgeving waar zich van tijd tot tijd incidenten konden voordoen. Crises zagen we als moeilijke fasen die we moesten overwinnen om vervolgens terug te keren

naar de normale gang van zaken. We beschouwden ze zelfs als uitdagingen waar we sterker uit zouden komen. Maar nu ontstaat er een wereld die gedreven wordt door de megacrisis zelf – het evolutieprincipe. Het is niet langer een kwestie van zorgen dat de zeeën zich rustig houden: vanaf nu moeten we bereid zijn stormachtige, wilde en onbekende oceanen te bevaren.

Deze nieuwe toestand van de wereld zou als volgt omschreven kunnen worden. Megacrisis: “De interne motor van een chaotische wereld die ontwikkelt en verandert op de golven van de mondiale dynamiek bestaande uit complexe, instabiele, voortdurende, grootschalige ontwrichtingen.” Met een dergelijk vooruitzicht moeten de bakens worden verzet en onze praktijken herzien. We zullen de Cartesiaanse logica moeten verlaten, anders gaan denken en de dynamiek van de chaos leren aanvoelen. Sterker nog: we moeten ons voorbereiden op verrassingen en ophouden plannen te smeden om ze te voorkomen. We zullen leiders nodig hebben die de toekomst kunnen vormgeven en geen managers die alleen geleerd hebben de beste praktijken toe te passen. We moeten mensen zelf het heft in handen laten nemen en hen niet onder het mom van de achterhaalde *command and control*-strategie in slaap sussen met de boodschap dat alles onder controle is. We moeten voortaan bedacht zijn op ‘vreemde’ en niet alleen op ‘zwakke’ signalen. We moeten studenten voorbereiden op deze nieuwe wereld die om nieuwe antwoorden vraagt en ophouden te doceren uit de crisishandboeken van de jaren ‘90. Het komt erop neer dat we ons moeten voorbereiden op Terra Incognita.

Ik noem hier een fenomeen dat inmiddels getest en operationeel is: de Rapid Reflection Force. Leaders moeten beschikken over mensen die gewend zijn te opereren in chaos en onoverzichtelijke situaties open tegemoet treden. Doel van Rapid Reflection Forces is het stimuleren en veiligstellen van het vermogen vragen te stellen en nieuwe initiatieven te ontplooiën. Er is bijvoorbeeld een RRF geïmplementeerd bij EDF (Electricité de France, Frankrijks grootste nutsbedrijf en wereldleider op het gebied van kernenergie). Samen met conventionele crisisteams – voor exploitatie, communicatie, logistiek en topmanagement – richten de RRF-teams zich op vier hoofdkwesties:

- **Wat is de essentie van het probleem?** Op het informatiefront wordt voortdurend geworsteld om de aard van crises, verrassingen, kettingreacties en escalatiedynamica te achterhalen, in kaart te brengen, te verduidelijken, te voorspellen welke algemene mutaties daarbij kunnen ontstaan en daarop te anticiperen. Het is per definitie onmogelijk alle essentiële kwesties te doorgronden die in het geding zijn bij een crisis die nieuw, onduidelijk en chaotisch is.
- **Waar zitten de belangrijkste valkuilen?** Wanneer de druk



van de omstandigheden extreem hoog oploopt, kunnen we de kluts kwijtraken en geneigd zijn terug te vallen op zeer contraproductieve gewoonten. Dan moet onmiddellijk duidelijk zijn waar de belangrijkste struikelblokken liggen die omzeild moeten worden. Het eerste is een onjuiste definitie van het probleem dat immers steeds kan veranderen.

- **Welke actoren zijn er; welke netwerken zijn er nodig?** De nieuwe kwesties moeten met nieuwe spelers worden aangepakt. Er zijn nieuwe kaarten voor de diagnose en maatregelen nodig en die zullen gaandeweg steeds moeten worden aangepast of omgegooid.
- **Welke constructieve initiatieven stelt RRF voor?** Cruciaal is dat we ons niet verliezen in statistische overzichten of proberen zoveel mogelijk informatie bij elkaar te scharrelen, maar dat we trachten een of twee kritische initiatieven te onderscheiden om de spelregels te veranderen die ons helpen aan onze crisisgeoriënteerde mentale routines te ontsnappen en nieuwe effectieve wegen openen.

De ervaring leert dat RRF-teams cruciaal zijn voor directies, omdat ze de alarmklok kunnen luiden, de respons van de organisatie kunnen doorlichten en vooral creatieve initiatieven kunnen schetsen om de globale dynamiek aan te passen. In de twee jaar sinds de implementatie is duidelijk geworden waar de allerbelangrijkste kracht van RRF ligt. RRF is niet het zoveelste organisatorische instrument met het zoveelste alternatief. RRF staat voor een open benadering waarbij vragen worden gesteld, die gekenmerkt wordt door creativiteit en waarbij anders gekeken wordt dan vanuit de bestaande modellen en invalshoeken. Wat we afgezien van specifieke reacties heel hard nodig hebben is het vermogen nieuwe denk- en handelwijzen te ontwikkelen. Dit zijn we het Magellan-initiatief gaan noemen: breng een x aantal mensen met elkaar in contact die op internationaal niveau kwesties in verband met aanstormende megacrisis trachten te begrijpen en aan te pakken.

Hulpdiensten – of dat nu in de civiele of militaire sector is – zijn met name in het leven geroepen om op te treden bij (mogelijk) terugkerende gebeurtenissen die de maatschappij kunnen schaden: de “gebruikelijke noodgevallen”. Het gaat dan bijvoorbeeld om natuurrampen, infectieziekten, falende technologie, terrorisme of oorlogshandelingen. We noemen ze “gebruikelijk”, niet omdat ze klein van omvang zijn (het verlies aan mensenlevens, bezittingen en kwaliteit van leven kan zelfs aanzienlijk zijn), maar omdat de maatschappij zich kan voorbereiden op het soort noodgeval en de kenmerken en gevolgen ervan.

Leiderschap bij “echte” crises

Omdat de maatschappij erop kan *anticiperen*, kan zij zich er ook op *voorbereiden*. Verliezen kunnen worden beperkt door rampenplannen te schrijven, gespecialiseerde organisaties op te richten, mensen bijeen te brengen en te trainen, middelen te kopen en in te zetten, theorie en praktijk te oefenen, rampenoefeningen te houden en de hieruit getrokken lessen te gebruiken bij de volgende voorbereidingsronde. Het ontwikkelen van de capaciteiten en vaardigheden om gebruikelijke noodgevallen aan te pakken is een complexe en noodzakelijke exercitie om alles wat ons lief is te beschermen.

Hulpdiensten worden echter bij tijd en wijle ook geconfronteerd met gebeurtenissen die alle verwachtingen en draaiboeken op hun kop zetten. Deze situaties zijn anders omdat ze vooral *nieuw* zijn – onbekende gevaren, de noodzaak middelen in te zetten die de beschikbare capaciteit ver te boven gaan of bekende noodgevallen die zich in nooit eerder waargenomen combinaties manifesteren of ongekend complex zijn. We noemen deze ernstige bedreigingen “echte crises” om te benadrukken dat de strategieën en middelen die we klaar hebben liggen voor gebruikelijke noodgevallen wel eens ongeschikt, volstrekt ontoereikend of zelfs contraproductief kunnen blijken bij het bestrijden van deze situaties. Er zijn dus afwijkende vormen van voorbereiding, organisatie en leiderschap nodig om deze ongekende uitdagingen het hoofd te bieden.

Beide typen noodmaatregelen zijn essentieel. Een krachtig antwoord op de gebruikelijke noodgevallen is cruciaal, aangezien deze bedreigingen min of meer geregeld terugkeren en tot grootschalige, zelfs verpletterende verliezen kunnen leiden. Bij een echte crisis echter moeten hulpdiensten zich razendsnel aan de nieuwe omstandigheden *aanpassen*. Bestaande tactieken en door ervaring ingesleten reacties moeten worden verlaten voor afzonderlijke capaciteiten in nieuwe combinaties of improvisatie bij onvoorziene omstandigheden. Hulpdiensten moeten dus vertrouwd raken met twee verschillende aanpakken: bij

gebruikelijke noodgevallen doeltreffend, doelmatig en veilig handelen op basis van bestaande plannen en bij echte crises eerst onderkennen dat de gebruikelijke tactieken ontoereikend kunnen zijn en vervolgens soepel overschakelen op het bedenken en uitvoeren van innovatieve handelwijzen.

Welk type leiderschap is nodig?

Effectief leidinggeven “op het moment” waarop een gebruikelijk noodgeval zich afspeelt, berust vooral op kennis en autoriteit. Training en een schat aan professionele ervaring zorgen voor een strategische aanpak en doelgerichte besluitvorming; dit bevordert het vertrouwen onder de ondergeschikten. Een dergelijk leiderschap is op autoriteit gebaseerd – op de hoogste niveaus stellen leiders doelen en strategieën vast en wijzen middelen toe en wordt de uiteindelijke implementatie overgelaten aan de operationele leiders. Leiders zijn doorgaans geneigd tot een strakkere bevelvoering, naarmate zij zich dichterbij de haard van de crisis bevinden. Hoewel plannen zelden naar de letter worden uitgevoerd, zijn leiders van hulporganisaties dankzij plannen, voorbereiding en praktijkervaring in staat zodanig zorgvuldig te werk te gaan dat de doelmatigheid wordt vergroot en omstanders en hulpverleners niet in gevaar worden gebracht.

Welke afwijkende eisen stelt een “echte” crisis aan leiders?

Het optreden van een volledig nieuwe situatie impliceert dat niemand zich wat training, planning of ervaring betreft echt deskundig kan noemen. Naarmate de crisis zich ontwikkelt, treden er vaak extra “verrassingen” op in de vorm van gevolgen of zwakke punten die in het verleden konden worden omzeild. Dit is een normaal verschijnsel bij crises en leiders moeten daarop voorbereid zijn. Hoewel de ervaring van veel mensen kan helpen, is niet altijd meteen helder welke vaardigheden en kennis vereist zijn. Naarmate de situatie duidelijker wordt of zich verder ontwikkelt, moeten leiders bereid zijn verder om zich heen te kijken –



misschien meer dan eens en ook buiten de muren van hun eigen hulporganisatie – en een beroep doen op mensen met relevante gezichtspunten en ervaring.

Ze moeten er overigens op bedacht zijn dat adviseurs met verschillende achtergronden soms tegenstrijdige adviezen geven. Daarnaast valt te verwachten dat hun adviseurs dezelfde “cognitieve vooringenomenheid” hebben als andere mensen: diepgewortelde opvattingen, opgedaan door succesvolle ervaringen in het verleden, waardoor ze hun vermogen het verloop van gebeurtenissen te voorspellen overschatten, informatie die tegen hun verwachtingen indruist terzijde schuiven, zaken persoonlijk opvatten in plaats van ze in perspectief te zien en halsstarrig vasthouden aan de ingeslagen weg ook wanneer die twijfelachtige resultaten oplevert. Effectieve leiders moeten zich bewust zijn van hun eigen en andermans vooroordelen en stappen nemen om zichzelf of de organisatie te “deprogrammeren” – dat wil zeggen, afstand nemen, vragen stellen en blijven zoeken naar nuttige inzichten die helpen nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden.

Situationeel bewustzijn

Het is derhalve bij crisisbeheersing van vitaal belang een “situationeel bewustzijn” te ontwikkelen en te behouden wanneer men geconfronteerd wordt met nieuwe en snel veranderende omstandigheden. Dit is vaak uiterst moeilijk aangezien, in tegenstelling tot gebruikelijke noodgevallen, leiders de situatie mogelijk niet volledig overzien, zich nog niet bewust zijn van alle relevante variabelen of nog geen relevante data kunnen verzamelen en beoordelen, met name in het beginstadium wanneer verwarring, haperende communicatie en fysieke schade nog de overhand hebben.

In tumultueuze omstandigheden moeten effectieve crisisleiders dus een proces van ingrijpende strategische en operationele *aanpassingen* in goede banen zien te leiden. Om een echte crisis het hoofd te kunnen bieden zijn mensen nodig die onder druk en angstaanjagende omstandigheden vindingrijk, inventief en creatief zijn en weten te improviseren zonder terug te vallen op ingesleten routines, vooraf bepaalde antwoorden en regels toe te passen of valse hoop te blijven koesteren op een eenvoudige technische oplossing.

Het gaat hier zowel om een politiek en emotioneel proces als om een cognitief of technisch probleem. Leiders moeten zich openstellen en de aanpassing van de hulpverlening aan de nieuwe realiteit flexibel coördineren, hoe pijnlijk dat soms ook kan zijn. Crises brengen onvermijdelijk wezenlijke en ingrijpende verliezen met zich mee. Dit leidt vaak tot heftige emoties, waaronder rouwgevoelens. De effectiefste leiders onderkennen deze gevoelens, staan toe dat mensen ze uiten en helpen hen ermee om te gaan. Zijn er offers nodig, dan vragen ze daar rechtstreeks om en gaan er niet vanuit dat mensen zelf wel inzien wat nodig is. Daar staat tegenover dat ze om deze offers te rechtvaardigen ook centrale institutionele waarden bevestigen en herdefiniëren, gedrag modelleren waaruit deze waarden en prioriteiten spreken, en mensen het vertrouwen en de hoop geven dat deze moeilijke tijden van voorbijgaande aard zijn.

De benodigde aanpak en leiderschapsvaardigheden om de onbekende aspecten van een echte crisis het hoofd te bieden verschillen wezenlijk van diegene die nodig zijn voor gebruikelijke noodgevallen. Geen van beide benaderingen mag echter de overhand krijgen aangezien leiders van hulporganisaties in hun loopbaan hoogstwaarschijnlijk beide typen vaardigheden nodig zullen hebben. We willen dat zij zich effectief voorbereiden op gebruikelijke noodgevallen die langs voorspelbare lijnen verlopen. Door planning, training, oefening en ervaring kunnen deze gevaren efficiënt en met kennis van zaken worden aangepakt: dit type voorbereiding levert veel op bij voorspelbare gebeurtenissen (die overigens ook zeer ernstig en bedreigend kunnen zijn) waarmee hulpverleners het meest geconfronteerd worden. Maar we willen ook dat leiders de vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn om de unieke eisen van onbekende gebeurtenissen het hoofd te bieden. In dergelijke gevallen zijn creativiteit en improvisatietalent cruciaal en moeten leiders zich minder op het geven van orders en meer op samenwerking concentreren. Dit vereist een andere trainingsopzet en voorbereiding.

Bij het selecteren en klaarstomen van leiders moeten we expliciet onderkennen dat het van doorslaggevend belang is dat zij hun doel “zowel linksom als rechtsom” kunnen bereiken en leiders en hulporganisaties voorbereiden op zowel de gebruikelijke noodgevallen als de echte crises.

De auteurs zijn faculty directors van het Program on Crisis Leadership dat onderzoek uitvoert, trainingen verzorgt voor senior leidinggevend in de Verenigde Staten en andere landen, en regeringen helpt zich voor te bereiden op rampen en het herstel daarvan.

Leven in een delta vereist menselijk ingrijpen, zeker wat betreft waterveiligheid. In Nederland zijn van oudsher interventies gericht op het voorkomen van overstromingen en de gemeenschappelijke reactie na de watersnoodramp van 1953 was: ‘Dit mag nooit meer gebeuren’. Terwijl het beschermingsniveau voor overstromingen nog nooit zo hoog is geweest als nu, is het risico van overstromingen niet weg te nemen. Waar in het verleden overstromingen een onderdeel waren van het leven is de perceptie nu dat deze zeer uitzonderlijk zijn. Door het verdwijnen van het expliciete risico en dus de urgentie ligt de valkuil van een sluimerende crisis op de loer. In dit artikel gaan we in op dilemma’s rondom de spanning tussen een hoog beschermingsniveau en aandacht voor gevolgen rondom het thema waterveiligheid en haar potentie om uit te groeien tot een megacrisis.

*Bas Kolen, HKV lijn in water
Karen Engel, COT
Herman van der Most, Deltares
Kees van Ruiten, Deltares*

Leven in de Nederlandse delta, wachten tot een megacrisis?

Waterveiligheid in Nederland vanuit een historisch perspectief

Landwinning en overstromingen zijn intrinsiek gekoppeld aan de Nederlandse geschiedenis. Vanaf de middeleeuwen is een infrastructuur ontwikkeld die leven en werken in de delta mogelijk maakte. Na overstromingen werden beschermingswallen (her)opgericht. Dit continue gevecht tegen het water heeft het landschap gevormd maar ook de cultuur en de maatschappij beïnvloed. De overstromingen van 1953 markeerden een omslag in het waterveiligheidsdenken, vooral rond preventie. De Deltacommissie ontwikkelde bij voorbeeld een nieuwe veiligheidsbenadering gebaseerd op een kosten-baten

systematiek. Ook de (bijna) overstromingen van de jaren ‘90 gaven een impuls: er werd versneld een dijkversterkingprogramma ingevoerd en ‘ruimte voor de rivier’, waarbij eisen werden gesteld aan ontwikkelingen in uiterwaarden, werd vormgegeven. Daarbij zijn de huidige beschermingsniveaus voor waterveiligheid in 1996 vastgelegd in de Wet op de waterkeringen.

Waterveiligheid is meer dan alleen preventie: ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing

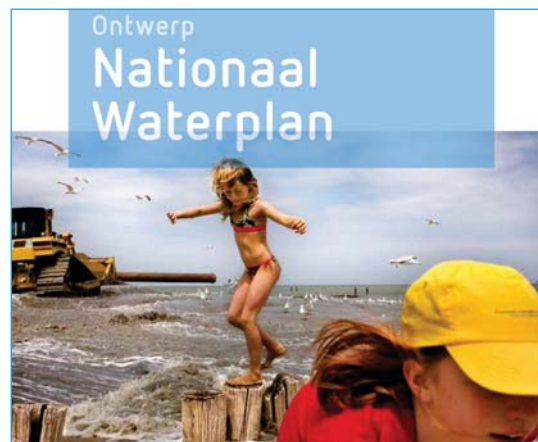
De beschermingsmaatregelen na 1953 gaven velen, bevolking en bestuurders, een overwinningsgevoel: ‘De strijd tegen het water is gewonnen’. De maatregelen

lijken, achteraf gezien, de veiligheidsbeleving van de Nederlandse maatschappij te hebben beïnvloed. Overstromingen worden tegenwoordig veelal al niet meer beschouwd als natuurfenomenen, als onderdeel van het leven, maar in toenemende mate als een extern veiligheidsrisico waartegen we ons (zeer) succesvol kunnen beschermen.

Sindsdien is de bevolking gegroeid van 10 naar 16 miljoen mensen, 9 miljoen daarvan wonen onder NAP. Het BNP groeide tot 400 miljard euro, hiervan wordt 70% verdiend onder NAP. Als een overstroming zich voordoet uit de zee of rivier zullen de gevolgen extreem groot zijn, misschien zelfs wel 'catastrofaal' zoals in 2008 beschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Vanuit een niet-Nederlandse invalshoek kan vreemd gekeken worden naar deze getallen. Maar is het nog zo vreemd als 60% van het land onder NAP ligt? De huidige realiteit is dat door beschermingsmaatregelen uitstekende condities kunnen worden gecreëerd om te wonen en te werken in gebieden die zonder deze maatregelen zeer kwetsbaar zouden zijn. Het risico kan echter niet gereduceerd worden tot nul en zal aanwezig blijven. En in perspectief, de samenleving wordt blootgesteld aan een breed palet aan risico's waarvan overstromingen er één is.

Naar aanleiding van een beleidsevaluatie in 2004 door het RIVM, Katrina (2005) en (in mindere mate), de tsunami in Azië (2004) en overstromingen in Centraal

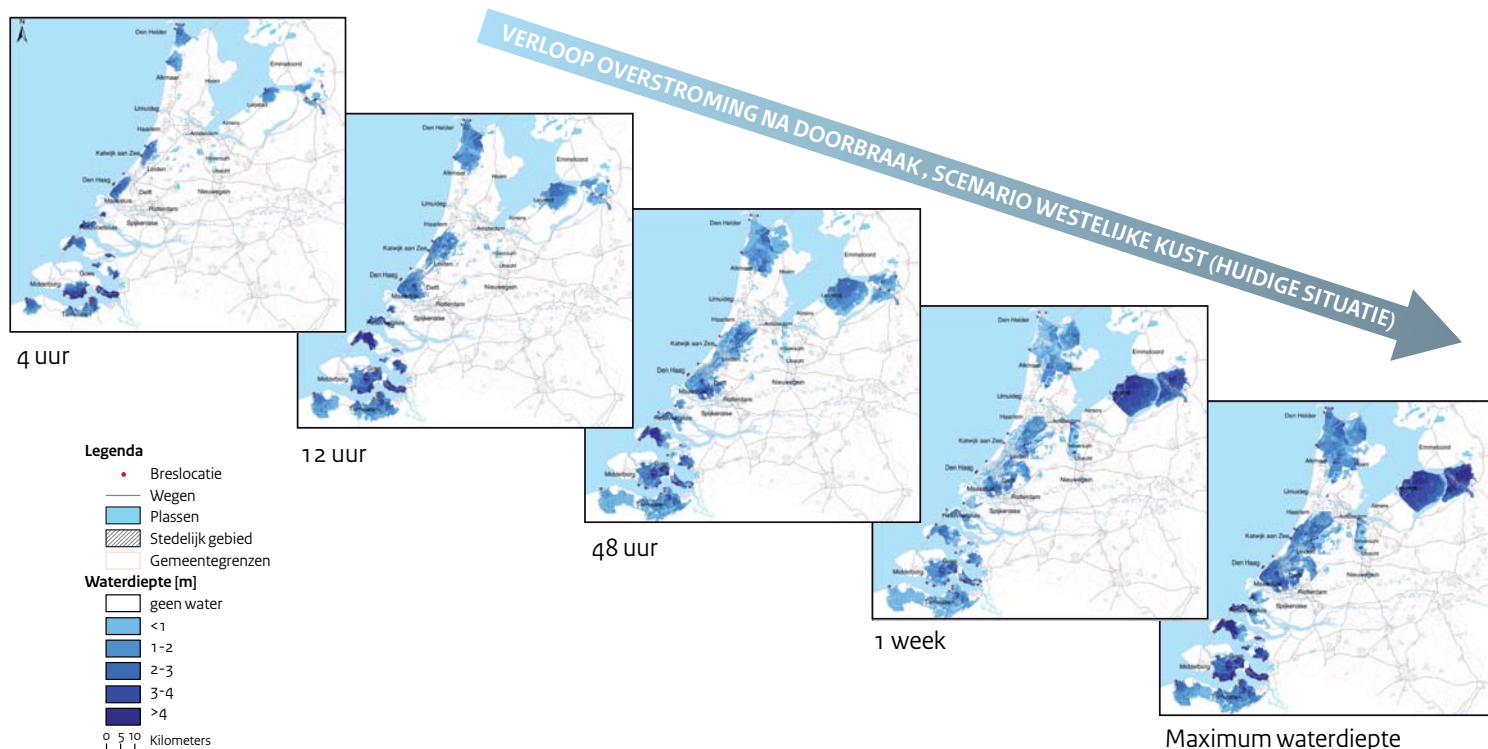


Europa en Engeland is de scope van waterveiligheid verbreed in het ontwerp Nationaal Waterplan. De beschermingsnormen worden herzien en mogelijk hoger, ook komt er structurele aandacht voor overstromingsgevolgen met naast preventie aparte pijlers voor crisisbeheersing en ruimtelijke ordening.

Dilemma's

Beperkt risicobewustzijn

De samenleving wordt niet meer direct geconfronteerd met mogelijke overstromingen. Door het hoge beschermingsniveau is het een gebeurtenis geworden die je waarschijnlijk niet zal meemaken. Overstromingen zijn verdwenen uit het collectieve geheugen van de Nederlanders, aangemoedigd door het overwinningsgevoel en de kleine kans. Het nadenken over mogelijke maatregelen is geen onderdeel (meer) van het risicobewustzijn bij bevolking en bestuurders.



Dat betekent dat als we deze voorbereiding belangrijk vinden externe stimulans nodig is gekoppeld aan een toetsbaar ambitieniveau.

Spanning tussen bescherming en crisisbeheersing

Investerings voor waterveiligheid worden gefinancierd uit belastinggeld. Iedere euro kan maar één keer worden uitgegeven. Een interessante vraag is waarop de investeringen beoordeeld moeten worden. Gaat het alleen om de economische kosten en baten, mogelijk rekening houdend met dodelijke slachtoffers? Of gaat het ook om andere factoren zoals bij voorbeeld de verwachting van de bevolking dat hun (democratisch gekozen) leiders ook in tijden van crisis verstandige maatregelen nemen? En wat is dan vervolgens een acceptabel niveau om de voorbereiding en inrichting op te dimensioneren?

Recente ingrepen tijdens de kredietcrisis geven een interessante vergelijking. Het plotselinge omvallen van een bank leidde tot een vervijfvoudiging van de garantie die de staat geeft op spaargeld. Vele investeringen zijn gedaan om banken overeind te houden om mogelijk erger te voorkomen, het begrotingsoverschot is hierdoor sterk toegekomen. Wat ten tijde van het nemen van de maatregelen als verstandig 'leiderschap' werd omschreven wordt in de verantwoording achteraf ook omschreven als onverantwoorde risico's.

De uiteindelijke vraag naar de relatie tussen preventie en ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing voor waterveiligheid blijft bestaan. Welke keuzen worden gemaakt en wat wordt uiteindelijk geaccepteerd mochten de dijken bezwijken?

Verschuiven scenario's

Crisisbeheersing is in het dagelijks gebruik een flexibel systeem dat optreden bij (vrijwel) alle situaties kan organiseren. In geval van grote, of extreem grote rampen

(megacrisis) is het de vraag of dit systeem nog steeds (efficiënt) functioneert voor het organiseren van de uitvoering. Voorbereiden op overstromingen in Nederland betekent voorbereiden op gebeurtenissen die een kleine kans van voorkomen hebben maar mogelijk catastrofale gevolgen hebben en al snel een groot deel van Nederland beïnvloeden.

Een optie is om planning voor catastrofale gebeurtenissen te baseren op mogelijke scenario's. Dit versterkt de perceptie van betrokkenen, stelt hen in staat om zelf ook maatregelen te nemen en zal het gehele systeem van crisisbeheersing veerkrachtiger maken. De mogelijke omvang van een overstroming en de beschikbare tijd is sterk van invloed op de maatregelen die men kan en wil nemen. Verschillende scenario's leiden tot verschillende 'optimale' crisisbeheersingsstrategieën. Het is dan ook noodzaak om met meerdere scenario's rekening te houden inclusief worst cases. Het gaat hierbij ook om reële verwachtingen ten aanzien van bevolking. Een op probabilistische leest geschoeid framework zou hiervoor uitkomst kunnen bieden.

Besluitvorming, en met name omtrent evacuatie, is omgaan met onzekerheden

In geval van mogelijke overstromingen beschikken we (meestal) over signalen die enige dagen tot uren de tijd geven om maatregelen te nemen voordat de dijken bezwijken. Per definitie zijn deze signalen onzeker waardoor het tot het moment van de doorbraak onzeker is of dijken bezwijken en waar en hoe (veel). Een dilemma is hoe hiermee om te gaan en vervolgens maatregelen te kiezen waarvan het effect ook onzeker is. In geval van een evacuatie is de vraag hoeveel mensen gehoor geven aan het verzoek of de verplichting en zich vervolgens gedragen zoals de overheid graag zou willen. Het dilemma voor de besluitvorming is waarvoor te kiezen. Ligt de focus op het trachten te beheersen van het gehele systeem of zal de focus liggen op een aantal cruciale onderdelen zoals bij voorbeeld het aangeven wat relatief veilige en bereikbare plaatsen zijn, en zorgen voor een snelle wederopstanding van het land?

Conclusie

Hierboven zijn enkele dilemma's gepresenteerd vanuit de Nederlandse optiek op overstromingen als een megacrisis. Gezien de mogelijke impact op de samenleving en het veiligheidsbeleid in Nederland is een overstroming een potentiële megacrisis, iets wat de overstroming van 1953 al heeft aangetoond. De aandacht voor de gevolgen van een overstroming is een structureel onderdeel van waterveiligheid, dit moet echter wel worden georganiseerd. De ambitie is om hiermee bij te dragen aan de dialoog en gedachtevorming over hoe we kunnen omgaan met extreme gebeurtenissen (een megacrisis) in aanvulling op het normale systeem van veerkrachtige crisisbeheersing en de zelfredzame burger.



Karen Engel

Vier vragen aan:



Louise K. Comfort,
hoogleraar Public and International Affairs
University of Pittsburgh

Wat was uw eerste betrokkenheid bij onderzoek naar (mega)crisisbeheersing?

“Ik raakte voor het eerst betrokken toen ik in het kader van het masterprogramma Public Administration les ging geven aan de San Jose State University in Californië. De MPA is de hoogste graad die medewerkers in overheidsdienst kunnen behalen. Mijn seminars werden bijgewoond door brandweercommandanten, politiefunctionarissen en ingenieurs van de dienst openbare werken. Deze studenten vroegen om ondersteuning bij het ontwikkelen van rampenplannen voor hun doelgroepen. De theorie achter de besluitvorming in onzekere omstandigheden boeide mij al sinds mijn studietijd en ik realiseerde me dat crisisbeheersing hier een klassiek voorbeeld van is. Ik heb vervolgens voor zowel onderzoeks- als onderwijsdoeleinden onderzoek gedaan op ramplocaties. Sinds 1985 doe ik veldonderzoek naar aardbevingen, orkanen, overstromingen, bosbranden en de terroristische aanslagen van 11 september.”

Wat maakt een crisis een megacrisis?

“De omvang, reikwijdte en schaal van een ramp bepalen of het om een megacrisis, crisis of een ‘gewone’ ramp gaat. Er spelen ook andere criteria mee: de nieuwheid, de complexiteit van de interacties tussen de actoren en de onderlinge verwevenheid met fundamentele maatschappelijke en economische functies dragen allemaal bij aan de gevolgen van een gebeurtenis in een geopolitieke regio. Een echte megacrisis heeft wereldwijd gevolgen en de verstoring van de normale gang van zaken blijft niet tot één land beperkt. Zo zal de wereld als

gevolg van de klimaatverandering rekening moeten gaan houden met wezenlijk andere bedreigingen, zoals smeltend Noordpoolijs, stijgende zeespiegels, toename in frequentie en kracht van orkanen die de kuststeden bedreigen en de voortschrijdende verwoestijning van steeds droger wordende gebieden in Noord-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten. De huidige dreiging van de H1N1-influenza kan, net als de Spaanse Griep in 1918, uitgroeien tot een ware pandemie. Er wordt nu wereldwijd eendrachtig samengewerkt om deze negatieve ontwikkeling een halt toe te roepen.”

Hoe kunnen we voorkomen dat megarisico's uitmonden in megacrisis?

“Drie factoren spelen een steeds grotere rol. Ten eerste worden er op allerlei gebieden innovatieve technologieën ontwikkeld en geïntroduceerd voor het monitoren, meten en in modellen vertalen van de veranderende omstandigheden in onze fysieke, geconstrueerde en sociaal-economische omgeving. Zo hebben ontwikkelingen in de medische wetenschap bij voorbeeld geleid tot nieuwe vaccins om het gevaar van infectieziekten te beteugelen en is de infrastructuur in gebouwen, vervoerssystemen en energieproductie dankzij innovatieve methoden en materialen verstevigd. Met deze technologieën kunnen managers risico's nog voor ze ontstaan identificeren en ingrijpen voordat ze tot grote schade leiden. Ten tweede leidt doeltreffende integratie van dergelijke technologieën in beleid en praktijk tot een professionelere en uitgebreidere kennisbasis voor een

gemeenschap die aan risico is blootgesteld. Nu zowel managers als burgers toegang krijgen tot deze kennisbasis, worden hulpverleners en burgers zich steeds bewuster van de risico's en de wijzen waarop deze verminderd kunnen worden. En ten derde is het van belang een preventie-cultuur te ontwikkelen waarin iedereen verantwoordelijkheid neemt voor het beperken van de mate waarin hij aan risico's blootstaat en waarin die zich kunnen verspreiden. Overheidsinstanties zijn wettelijk verplicht de aanzet tot een dergelijke cultuuromslag te geven. Daar zijn uiteraard beleidsveranderingen voor nodig, maar ook voorbeelden, oefening, opleiding en tijdige feedback tussen de actoren.”

Wat zijn de belangrijkste aspecten van megacrisisbeheersing die tijdens de conferentie aan bod kwamen?

“Veel aspecten van megacrisisbeheersing zijn de revue gepasseerd. Drie belangrijke voorbeelden zijn:

1. het belang van communicatie en ontwerp van socio-technische systemen om het zoeken naar en uitwisselen van tijdige en bruikbare informatie tussen deelnemers aan reddingsoperaties te vergemakkelijken;
2. burgers actief betrekken bij het in goede banen leiden van de respons vanuit de gemeenschap op een ramp; en
3. het belang van voortdurend onderzoek naar de oorzaken van rampen vanuit technisch, organisatorisch en cultureel-wetenschappelijk oogpunt.”

Is de Q-koorts nog te beteugelen?

Q-koorts: een epidemie sinds 2007

Sinds 2007 heerst met name in Oost-Brabant de Q-koorts, een ziekte die door vee overgebracht wordt op de mens door de *Coxiella Burnetii*-bacterie. Ging het in 2007 nog om 168 mensen van wie is bewezen dat ze door deze bacterie werden besmet, in 2008 waren het er om precies te zijn 1001. En dit jaar staat de teller nu al op 1975, waarvan bijna 1500 alleen al in Brabant (situatie 1 augustus). Behalve het aantal besmettingen van mensen breidt ook het gebied waarin die besmettingen voorkomen zich steeds meer uit. In Brabant verspreidt het gebied zich naar het westen en zuiden, maar er zijn ook enkele nieuwe besmettingshaarden bijgekomen in het midden van het land en in Zuid-Limburg. Was dat allemaal nodig geweest als we de bestrijding van deze besmetting vanaf het begin rigoureuus hadden aangepakt? Dat kunnen we terecht ernstig betwijfelen.

Ontwikkeling van een zoönose

Tot en met 2006 was de humane Q-koorts alleen bekend als een beroepsziekte van mensen die in direct contact waren geweest met besmet vee (boeren, veeartsen, slachthuis-personeel). Dit veranderde in het voorjaar van 2007. In Herpen (Oost-Brabant) werden huisartsen geconfronteerd met patiënten met een onbegrepen longontsteking die regelmatig zo ernstig verliep dat een ziekenhuisopname onvermijdelijk was.

Na enige tijd was de boosdoener bekend: het ging hier om de *Coxiella*-bacterie die bij het vee al jaren als veroorzaker van de Q-koorts bekend was, maar die nu bij mensen opeens heel wat slachtoffers maakte. Maar het was onduidelijk waarom nu plotseling zoveel mensen gelijktijdig werden besmet. Eén ding was echter al wel snel duidelijk: deze massale besmetting kon niet worden veroorzaakt door een direct contact tussen mens en dier zoals in de periode vóór 2007 bij incidentele besmettingen gebruikelijk was. En aanwijzingen voor besmettingen tussen mensen onderling – die dit grote aantal zou kunnen verklaren – waren (en zijn) er ook beslist niet.

Q-koorts bij dieren

Bij dieren verloopt de ziekte in het algemeen zeer mild. Belangrijkste probleem is de verwerping (of “spontane

abortus”) oftewel te vroeg geboren dieren die niet levensvatbaar zijn. De ziekte komt bij diverse diersoorten voor en wordt bij koeien bijvoorbeeld al jaren redelijk frequent gezien. Dit heeft alleen nog nooit geleid tot ziekte bij de mens in een dergelijke omvang.

Geitenmest als bron van besmetting

In de uitwerpselen en het vruchtwater van besmette dieren komt de *Coxiella*-bacterie massaal voor. De bacteriën die bij het uitmesten van de stal en het uitrijden over de akker vrijkomen, verspreiden zich via stofdeeltjes door de lucht in de (verre) omgeving. Dit gebeurt in ieder geval als deze mest gewoon op het land wordt gebracht – zoals bij droge geitenmest – en niet geïnjecteerd in de bodem zoals meestal wel met koeienmest gebeurt. Deze stofdeeltjes worden ingeademd en de mens wordt besmet. Het is dus heel begrijpelijk dat de verwaaiing van de mest als grootste boosdoener wordt gezien en dat vervolgens geiten en in mindere mate schapen – die de laatste jaren in Brabant flink in aantal zijn toegenomen en waarvan de mest droog op het land wordt gebracht – als de belangrijke bron en de oorzaak van de huidige besmettingsgolf bij de mens wordt beschouwd.

De meest plausibele verklaring voor het grote aantal besmettingen op dit moment is vervolgens dat een mutatie van de bacterie zijn aanvalskracht heeft vergroot. Dit in combinatie met omstandigheden die mogelijk voor een gunstiger overlevingsmilieu voor de bacterie hebben gezorgd. Zo was de maand april in 2007 bijzonder droog en het zou heel goed kunnen zijn dat die omstandigheid heeft geholpen in de verwaaiing van de bacterie die met de geitenmest op het veld was gekomen. Het jaar daarop, 2008, is het aantal besmette geitenstallen in de omgeving gestegen, wellicht door het verslepen van besmette dieren of wellicht door de lucht zoals ook de mensen besmet worden.

De ernst van de Q-koorts bij de mens

Van de mensen die met Q-koorts worden besmet is 60% zich niet bewust van die besmetting. Bij deze groep verloopt de ‘ziekte’ zonder symptomen. Van de mensen die echt ziek worden weten we nu dat 17% van hen in

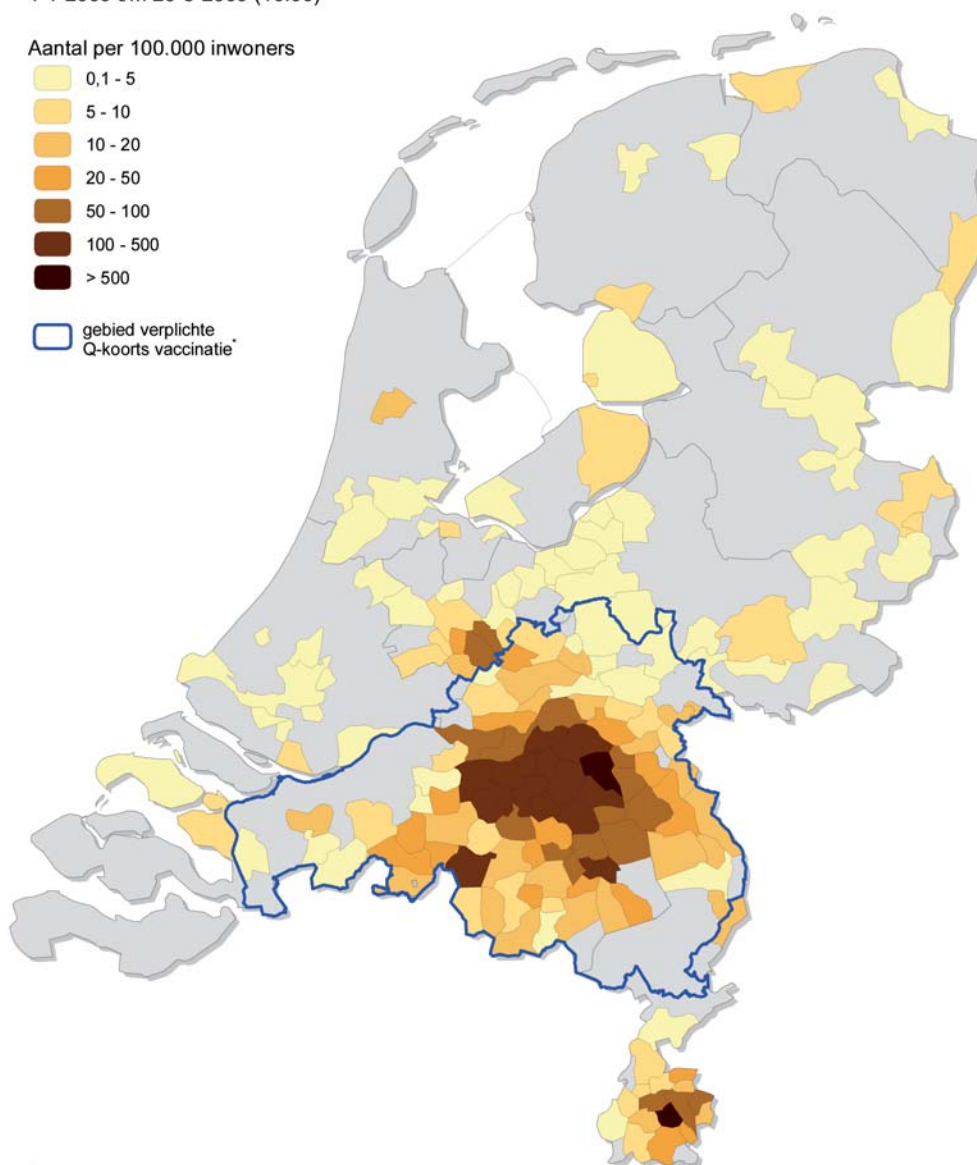
Gemelde Q-koortspatiënten 2009

Incidentie per gemeente
1-1-2009 t/m 26-8-2009 (10:00)

Aantal per 100.000 inwoners



 gebied verplichte Q-koorts vaccinatie



Bronnen:
- OSIRIS
- CBS (2009)

*) Gebied waar in 2009 vaccinatie tegen Q-koorts verplicht wordt voor schapen en geiten op professionele melkgeiten- en melkschapenbedrijven en op bedrijven met een publieksfunctie.
Bron: Ministerie van LNV

rivm

het ziekenhuis terecht komt, vaak met zeer ernstige longproblemen. Een relatief grote groep mensen houdt langdurig klachten van ernstige vermoeidheid, benauwdheid en concentratieproblemen. Een klein aantal zieken (momenteel lijkt dat om en nabij 1%) ontwikkelt een ernstige chronische Q-koorts met falende hartkleppen. Daarnaast bestaan er mogelijk nog risico's voor zwangere vrouwen ten aanzien van de ongeboren vrucht. Een enkele maal overlijdt iemand met Q-koorts; het absolute causale verband tussen de besmetting en overlijden is echter bijna nooit te leggen.

Het probleem overstijgt de regio

Inmiddels hebben we het zeker niet meer over een regionaal probleem – wat het eerste jaar misschien nog zo gezien kon worden – maar over een probleem met

nationale betekenis dat in de wereld uniek is. Een logische verklaring daarvoor lijkt toch zeker de Nederlandse situatie te zijn waarin erg veel dieren gehouden worden in een omgeving waar de bevolkingsdichtheid van Europa het grootste is. De noodzaak van een ferme aanpak behoeft daarom geen verder betoog. Gelukkig is er intussen veel wetenschappelijk onderzoek uitgezet. Dit onderzoek concentreert zich vooral op eigenschappen van de Coxiella-bacterie ten aanzien van resistentie, verspreiding, overdracht, virulentie en eventuele mutatie. De vraag rijst of de uitkomst van al dat onderzoek snel zekerheid geeft over de mate van effectiviteit van de bestrijding op termijn, maar we vragen ons ook af of we überhaupt wel de tijd hebben om de uitkomst van al dat onderzoek af te wachten.

Infectieziektebestrijding

Infectieziektebestrijding is een tak van de geneeskunst, het is geen primaire wetenschap, maar een kunst met een wetenschappelijke basis. Dat betekent dat op basis van een hypothese maatregelen genomen worden die in de praktijk worden getoetst zoals een dokter dat doet bij een zieke patiënt. Hoe meer verschillende maatregelen tegelijk worden beproefd die logischerwijze tot een zelfde doel kunnen leiden, hoe meer kans op genezing.

Het huidige beleid

Inmiddels is er al van alles gebeurd om de epidemie te beteugelen: de meldingsplicht aan veterinaire kant, de hygiënemaatregelen in de stallen, de vaccinatiecampagne bij geiten en schapen. Dat is overigens allemaal niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Er is heel wat bestuurlijke en politieke druk op twee ministeries nodig geweest om tot maatregelen te komen (dat zal duidelijk zijn als we zien hoe lang het een en ander heeft geduurd). Zowel de gemeenten in de getroffen regio als de provincie Noord-Brabant hebben zich daarvoor actief ingezet. En helaas zijn dan de huidige maatregelen nog niet afdoende. Momenteel loopt het aantal zieken schrikbarend op en heeft het besmettingsgebied zich aanzienlijk uitgebreid. En ook al is het formeel juist dat het succes van het huidige beleid pas op termijn goed beoordeeld kan worden, er is geen vertrouwen in Brabant dat de huidige maatregelen voldoende effectief zullen zijn. Dat is niet zo gek als in de praktijk nog helemaal niets van die effecten te merken is.

Extra maatregelen zijn noodzakelijk

Met gezond boerenverstand roepen we dus van de humane kant om een aantal extra alternatieven:

- de mest of in ieder geval de bacteriën daarin zouden vernietigd moeten worden;
- de stallen zouden meer gesloten moeten worden – het verslepen van (met name) schapen en geiten uit het risicogebied zou aan banden moeten worden gelegd (voorzichtigheid bij het 'leasen' van schapen zoals dat tegenwoordig gebruikelijk is, is daarbij van het grootste belang).

Daarnaast is het noodzakelijk dat een aantal maatregelen niet alleen geldt voor de officieel als besmet verklaarde stallen, maar voor alle stallen in het risicogebied. Des te meer omdat de Voedsel en Waren Autoriteit aangeeft niet in staat te zijn telkens opnieuw de stallen te testen. Ten slotte lijkt het erg voor de hand te liggen om de meldingsplicht aan veterinaire kant uit te breiden. Die plicht geldt nu slechts voor stallen waarin de laatste maand meer dan 5% verwerpingen zijn geweest. In de regio GGD Hart voor Brabant met stallen van 7000 geiten betekent dit dat die meldingsplicht dan pas geldt als het om meer dan 350 mogelijk geïnfecteerde geiten gaat!



Humane versus veterinaire visie

Het lijkt dat er van de humane kant en de veterinaire kant toch heel verschillend tegen het probleem van de Q-koorts wordt aangekeken. Komt dat omdat de ziekte voor de mens zoveel grotere consequenties heeft dan voor het dier? Komt het omdat men aan veterinaire zijde – al jaren met de Q-koorts bekend – de ziekte als een natuurlijk verschijnsel ziet en deze ziekte vanuit de humane kant nú pas voor een groot aantal normale burgers een probleem is geworden? Komt dat omdat vanuit die burgers bekeken een dergelijke epidemie waarvan de bron bij de veehouderij ligt gewoon onacceptabel is?

Dit alles is zeker aan de orde!

Bovendien wordt de bestrijding van zoönosen, infectieziekten tussen dier en mens, niet vanuit één organisatie aangepakt en zijn daarmee twee ministeries gemoeid wat het optreden in acute zaken duidelijk bemoeilijkt. En verder betreft het een ziekte waar misschien te weinig doden vallen om als ramp gedefinieerd te worden zodat vervolgens de structuren van rampenbestrijding niet worden benut. Q-koorts doet ons beseffen dat we infectieziektebestrijding structureel anders aan moeten pakken.

Laat bovendien deze nog relatief milde zoönose ons een waarschuwing zijn voor de toekomst, een waarschuwing op het terrein van de ruimtelijke ordening in een regio waar veel mensen en te veel dieren proberen samen te leven. Het is een waarschuwing die we niet in de wind mogen slaan.



In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 augustus hebben de ministers Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) nieuwe maatregelen aangekondigd ter bestrijding van de Q-koorts. Belangrijkste doelstellingen van die maatregelen zijn enerzijds het maken van een onderscheid tussen bedrijven met en bedrijven zonder de Q-koortsbacterie en anderzijds het voorkomen van aanvoer van dieren van besmette bedrijven op niet-besmette bedrijven.

(bron: Persbericht ministeries van LNV en VWS, 28 augustus 2009)

Nieuwe maatregelen Q-koorts

Dankzij nieuwe technieken kan via onderzoek naar geitenmelk worden vastgesteld of de bacterie die Q-koorts veroorzaakt (*Coxiella burnetii*) op een bedrijf voorkomt. Dat geeft een preciezer beeld van de huidige Q-koorts situatie. Op dit moment geldt de regel dat een bedrijf zich moet melden als in een bepaalde periode 5% of meer van de dieren aborteert. Op dat moment wordt het bedrijf besmet verklaard en is verplicht bepaalde maatregelen te nemen. Een grote kern van melkgeiten- en melkschapenbedrijven is naar verwachting nog vrij van Q-koorts. Het is belangrijk dat deze bedrijven vrij blijven. Zo voorkomen we dat nieuwe bronnen voor de epidemie ontstaan. Voor de besmette bedrijven worden verdere maatregelen voorbereid die het Q-koorts risico moeten inperken. Ook worden adviezen voor het

bedrijfsmanagement opgesteld die de situatie moeten verbeteren.

De ministers willen dit najaar beginnen met het tankmelkonderzoek en van alle melkgeiten- en melkschapenbedrijven vaststellen of ze wel of niet besmet zijn met de bacterie. Vervolgens kun je maatregelen nemen om te voorkomen dat niet-besmette bedrijven besmet raken. Bijvoorbeeld door te vaccineren en met transportregulering te voorkomen dat dieren van besmette bedrijven op niet-besmette bedrijven terechtkomen.

Mest

De ministers ontvingen recent een advies de mest van besmette bedrijven te verbranden om verspreiding van de bacterie te voorkomen. Aan de uitvoering van dit advies

kleven veel praktische bezwaren. Er bestaat bijvoorbeeld niet genoeg capaciteit alle mest te verbranden. Daarom onderzoeken het RIVM en het CVI de mogelijkheid van het industrieel composteren van mest. Dit onderzoek is in december klaar.

Verplaatsen stallen

Het RIVM adviseert te overwegen stallen te verplaatsen of te sluiten, als in 2010 het aantal Q-koorts patiënten niet duidelijk daalt. De ministers vinden deze drastische maatregel op dit moment niet proportioneel. De effecten ervan zijn niet bekend en het is op de korte termijn niet te realiseren. De vaccinatie van melkgeiten en -schapen is de meest hoopgevende kortetermijnoplossing. De eerste positieve resultaten worden verwacht in 2010.

Viareggio

Ben Ale,
hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, TU Delft

Op 29 juni liep in Viareggio een trein met vloeibaar gas uit de rails. Twee wagens ontploften, gebouwen stortten in en huizen vlogen in brand. Bij het schrijven van dit stuk stond het dodental op 17 en het aantal gewonden op 30. Het is nog niet helemaal duidelijk of in dit geval de inhoud van de wagons direct vlam vatte en het dus om een BLEVE ging of dat het gas eerst vrijkwam en pas later ontplofte, een zogenaamde vrije gaswolkexplosie. Over de achterliggende oorzaken is helemaal nog niets bekend.

Hoe het ook zij, de gevolgen zijn niet erg verrassend. Schade tot op 300 meter, trein uitgebrand, een flink aantal doden. Een ongeluk van de Enschede-Toulouse klasse.

Een dergelijk ongeluk had zich in Italië nog niet eerder voorgedaan. Voor wie in Nederland als argument hanteert dat zo'n ongeluk zich in Nederland de laatste 30 jaar niet heeft voorgedaan – een veelgehoord argument in de basisnet discussie – moge dit een les zijn. De kans op zo'n ongeluk is in Nederland ongeveer 1 op de 200.000 per jaar en dertig jaar zonder ongeluk zegt dus niets.

De kans lijkt klein, maar op meer dan tien plaatsen in dit land wordt de aanvaardbaarheidsnorm overschreden. Die norm is een advieswaarde en kan dus worden overschreden, maar dat advies is er niet voor niets en mede ingegeven door de maatschappelijke en politieke reacties op ongevallen van deze omvang in het verleden. In Nederland en in Europa. In Nederland zijn de personendichtheden overdag en 's nachts een stuk hoger dan in Italië en het zal in Nederland wel niet bij een twintigtal doden blijven, mocht het ongeval zich hier op een station voordoen. Wie meer geïnteresseerd is in materiële schade kan zich met de beelden uit Viareggio voor ogen afvragen hoe het Centraal Station van Rotterdam en de omgeving ervan er zal uitzien als zo'n ongeluk zich onder de nieuwe kap zal voordoen. Dan is de schade van de brand bij Bouwkunde (TU-Delft, 113 miljoen euro) in ieder geval niet meer de grootste schade op een polis ooit. Dan is het bovendien een tijdje afgelopen met het transport van gevaarlijke stoffen door Rotterdam. En met het transport van reizigers natuurlijk ook. Voor de studenten en medewerkers van Bouwkunde kon wel een ander gebouw worden gevonden, maar stations zijn moeilijk in een huurpand ver van het spoor te reloceren.

Wat betreft de discussie over zelfredzaamheid geeft Viareggio ook een bevestiging van wat eigenlijk bekend zou moeten zijn:

een BLEVE of een gaswolkexplosie is een zelfmeldend ongeval. Eerst komt de klap, dan is het even stil en dan komt de sirene. Vluchten kan niet meer. Voor de overbouwers van wegen en de ondertunnelaars zij in dit verband nog opgemerkt dat een LPG tankauto ongeveer net zo onschuldig is als een LPG spoorketelwagen en het dak van een tunnel als bij Leidse Rijn weegt een stuk minder dan een Alp. Kortom, de kans is niet nul, dertig jaar zonder ongeluk is geen argument en zelfredzaamheid is geen mitigerende factor.

Bestuurders in Gouda, Rotterdam, Dordrecht, Barendrecht, Breda, Tilburg, Eindhoven, Venlo, Arnhem, Utrecht en Amersfoort moeten zich nog maar even afvragen of zij in de schoenen van Luca Lunardini (de burgemeester van Viareggio) zouden willen staan, voordat ze toestemming geven voor nog grotere plannen in en boven het centraal station zolang niet zeker is dat het vloeibaar gas transport daar verdwijnt. Maar het blijft natuurlijk een politieke afweging...



Geert Wismans,
programma Nationale Crisisbeheersing op Orde,
directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

Slagvaardige besluitvorming bij crises en rampen



Ministeriële Commissie Crisisbeheersing ingesteld

Per 26 juli 2009 is in werking getreden het besluit van de minister-president, houdende de instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.¹ Een en ander vloeit voort uit de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) *Beter besturen bij rampen* die op 10 juli jl. naar de Tweede Kamer is gezonden. De Rob stelde voor de minister-president wettelijke doorzettingsmacht te geven bij crises die de verantwoordelijkheid van de diverse departementen overstijgen. Het kabinet vindt het niet nodig dit wettelijk te regelen, maar ziet wel de noodzaak van meer slagkracht en eenduidigheid bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau. Op lokaal en regionaal niveau is de besluitvorming goed geregeld, zowel wat betreft de verhouding tussen de bestuurslagen als wat betreft de operationele aansturing. Om dat ook op nationaal niveau te regelen krijgt het

Ministerieel Beleidsteam (MBT), zoals we dat tot voor kort kenden, een formele grondslag, zodat daar ook besluitvorming kan plaatsvinden.

In een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing op politiek-bestuurlijk niveau komt – ingevolge artikel 25, eerste lid van het *Reglement van orde voor de ministerraad* – de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing bijeen. De commissie doet de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises. Vaste leden van de commissie zijn de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie. De commissie wordt voorgezeten door de minister van BZK, tenzij de minister-president beslist dat hij voorziet. Bij een terroristische dreiging of aanslag is dat de minister van Justitie, tenzij de

minister-president beslist dat hij voorziet. De samenstelling van de commissie is afhankelijk van de aard van de crisis. De minister-president wijst na overleg met de voorzitter per situatie aan welke andere ministers wie het aangaat lid van de commissie zijn. De commissie kan zonodig bij meerderheid van stemmen besluiten nemen; als de stemmen staken, is de stem van de voorzitter doorslaggevend. De commissie vergadert bij het Nationaal CrisisCentrum, dat ook het secretariaat verzorgt. Het instellingsbesluit wordt verwerkt in een nieuw uit te brengen versie van het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. De ministeriële commissie is inmiddels geactiveerd in het kader van de voorbereidingen op een eventuele griep пандеміе.

¹ Staatscourant 24 juli 2009.

De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen

Willem van Dijk, senior inspecteur
(projectleider), IOOV
Marianne Verhoef, inspecteur, IOOV

Aanleiding onderzoek

Eén van de taken van het bestuur van de (veiligheids) regio is het organiseren van de geneeskundige hulpverlening bij een grootschalig ongeval en ramp (GHOR). Daartoe stelt zij een regionaal geneeskundig functionaris (RGF) aan, die door een bureau GHOR wordt ondersteund. In de voorbereidende fase is de RGF vooral een regisseur: zorgaanbieders bijeen brengen en afspraken maken over inzet en te leveren prestaties. Bij een daadwerkelijke ramp of ongeval heeft de RGF meer een sturende rol: leiding geven aan de geneeskundige keten en aanspreekpunt zijn voor het regiobestuur en andere hulpverleningsdiensten. Uitgangspunt voor de GHOR is het principe van opgeschaalde reguliere zorg.

Een actueel inzicht in de organisatie van de GHOR ontbreekt. Niet duidelijk is in hoeverre de knelpunten en ontwikkelingen, gesignaleerd in diverse rapportages zoals *De GHOR-diaanse knoop doorgehakt* nog steeds actueel zijn. Doel van het onderzoek is een beschrijving te geven van de regionale GHOR-organisatie ('actuele foto'), met specifieke aandacht voor de organisatie (processen en actoren), de rol en positie van de RGF en het operationeel presterend vermogen (OPV = hoeveel gewonden kan de regio aan). Op basis hiervan worden knelpunten voor de regionale GHOR en mogelijke verbeteracties benoemd. Benadrukt zij dat het voor het

OPV om een eerste verkenning gaat en dat de gegevens hierover zijn zoals de regio's deze hebben aangeleverd.

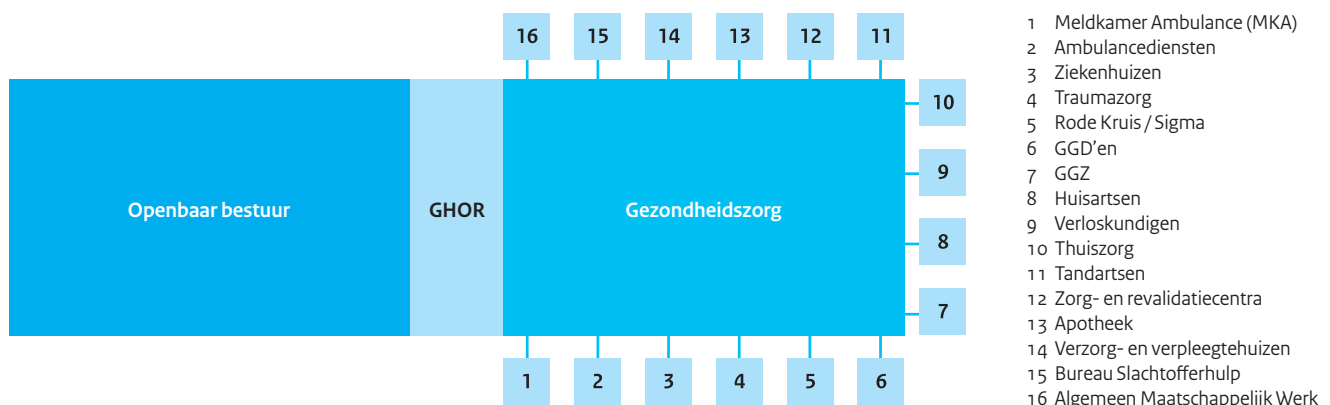
Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat de regio's de afgelopen tien jaar vorderingen op het gebied van de GHOR hebben gemaakt. Zij hebben plannen opgesteld (onder meer het ambulancebijstands- en ziekenhuisrampenopvangplan), zijn op 3 na allemaal HKZ-gecertificeerd (via Harmonisatie Kwaliteitssysteem Zorgsector) en hebben met een deel van de (witte) ketenpartners schriftelijk (prestatie) afspraken vastgelegd over oefenen en te leveren prestaties bij een grootschalig ongeval of ramp. Vorm en inhoud daarvan verschillen sterk en met huisartsen bestaan slechts in enkele regio's afspraken.

De GHOR kenmerkt zich door het vrijwel ontbreken van landelijk gedragen kwaliteitseisen, zowel van de branche (professionele normen) als in regelgeving. Ook een eenduidige systematiek (inclusief normen) voor het bepalen van het operationeel presterend vermogen ontbreekt.

Vrijwel alle regio's geven aan afspraken te hebben gemaakt met de Raden van Bestuur van ziekenhuizen; zelden wordt daarbij de bestuurlijk portefeuillehouder ingeschakeld. Vastgelegde afspraken met ziekenhuizen over het aantal beschikbare bedden voor de opvang van gewonden van een grootschalig ongeval of ramp

Figuur 1: Ketenpartners GHOR





betreffen vaak (zeer) lage aantallen. Ziekenhuizen leggen zich daarop niet graag schriftelijk vast. Opvallend is dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg medio 2008 in haar onderzoek naar de voorbereiding op de rampenbestrijding door ziekenhuizen nog constateert dat 64 van de 98 ziekenhuizen het ziekenhuisrampenopvangplan onvoldoende heeft afgestemd met de GHOR/RGF. Alle regio's hebben de (meeste) operationele leidinggevende GHOR-functies ingevuld. Enkele regio's hanteren voor de opkomsttijden eigen normen, die afwijken van de basisvereisten voor de rampenbestrijding. De aanstelling en ongevallenverzekering van de functionarissen zijn niet in alle regio's sluitend geregeld. Alle regio's beschikken over één of meer operationele geneeskundige combinaties. Voor (onderdelen van) deze combinatie hanteren de meeste regio's een opkomsttijd van 60 minuten. Eén regio heeft een kortere opkomstnorm.

Het operationeel presterend vermogen (OPV) verschilt sterk tussen regio's. De Inspectie constateert dat niet in alle regio's sprake is van een één op één relatie tussen regionaal risicobeeld en het operationeel presterend vermogen. Regio's met forse risico's beschikken soms over relatief zeer beperkte GHOR-capaciteiten. De capaciteit van de GHOR hangt immers mede af van de beschikbare reguliere zorgvoorzieningen. De RGF is een sleutelfunctionaris binnen de GHOR. De meeste RGF-en zeggen voldoende bevoegdheden te bezitten voor hun taakuitvoering. Wel verschillen zij sterk van mening over de noodzaak hun functie onder te brengen bij de GGD. Deze structuurdiscussie belemmert een goed functioneren van de koepelorganisatie.

Aanbevelingen

Ondanks gemaakte vorderingen moet er nog veel gebeuren. Zo moet duidelijkheid komen in de structuurdiscussie: wordt de GHOR wel of niet ondergebracht bij de GGD? Als dat gebeurt, ontstaat enige frictie. De GHOR-taak valt onder het bestuur van de regio

(burgemeesters) terwijl de GGD een eigen bestuur heeft (wethouders volksgezondheid).

Om zich echt op de (bestuurlijke) kaart te kunnen zetten moeten er harde landelijke kwaliteitsnormen voor de GHOR komen (onder meer voor opleiden, oefenen, opkomsttijden), zo mogelijk in (ontwerp van) Wet of AMVB veiligheidsregio's. Aanbevolen wordt dat deze in samenwerking tussen de koepelorganisatie en ministeries van BZK en VWS ontwikkeld worden, waarbij prioriteit gegeven wordt aan een eenduidige systematiek (inclusief normen) om het operationeel presterend vermogen (OPV) van de regionale GHOR te bepalen. Met dergelijke normen kan een heldere koers voor de komende jaren worden uitgezet en kan de GHOR laten zien wat ze waard is. De recente vaststelling van de kwalificatieprofielen (project vakbekwaamheid, NIFV) is een eerste stap. IOOV beveelt de regio's aan in de komende jaren voluit de kwaliteitsslag met bijbehorende nieuwe opleidingen te maken.

Het OPV van een aanzienlijk deel van de regio's is – zeker 's nachts – beperkt. Ook blijkt de afgesproken bedcapaciteit in ziekenhuizen vaak gering. De Inspectie beveelt de regio's aan te bezien welke maatregelen genomen kunnen worden om deze capaciteiten te vergroten. Gezien de overlevingskansen van T1-gewonden wordt aanbevolen – zeker voor regio's met relatief beperkte reguliere zorgvoorzieningen – voor de geneeskundige combinatie (of delen daarvan) een normopkomsttijd van ruim binnen de 60 minuten aan te houden.

Verder beveelt de Inspectie aan meer eenduidigheid in de (inhoudelijke) afspraken met zorgaanbieders te brengen. De koepelorganisatie dient hiertoe modelconvenanten te ontwikkelen. Ook moet meer geïnvesteerd worden in afspraken met huisartsen; zij kunnen een belangrijke rol voor de GHOR vervullen. Daarnaast dient in een groot aantal regio's de rechtspositie van externe GHOR-functionarissen (afkomstig van zorginstellingen), waaronder de ongevallenverzekering, beter geborgd te worden.

De GHOR bestaat inmiddels tien jaar. Deze organisatie voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen is blijkbaar al zo gevestigd dat het niet nodig was om dit tweede lustrum te vieren. Misschien was er ook niets te vieren. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) deed namelijk onderzoek naar het reilen en zeilen van de GHOR. De kabinets-reactie geeft antwoord op de bevindingen van de IOOV.



Tien jaar GHOR: een feestje waard?

Erwin de Hamer,
senior beleidsmedewerker directie Politie en
Veiligheidsregio's, ministerie van BZK

Het IOOV-rapport is eind juni tezamen met de kabinets-reactie aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport geeft inzicht in de mate van voorbereiding en doet aanbevelingen voor verbeteringen.

Wat was de reactie van het kabinet? Heel kort: er is al veel gebeurd, maar nog niet genoeg! Ik wil bij de lezer direct het beeld weghalen dat het kabinet als een rupsje Nooitgenoeg steeds maar meer verlangt van de regionale partners. Er is in die tien jaar ontzettend veel werk verzet en veel is ten goede gekeerd. De prestaties verschillen echter per regio en uniformiteit ontbreekt nog wel eens. Dat kan ertoe leiden dat het beschermings-niveau van de burger te sterk afhankelijk is van waar hij verblijft. Goed het kabinetsstandpunt lezend staat er: 'Het kabinet verlangt dus vooral van alle veiligheidsregio's een bepaald minimum mede met het oog op boven-regionale bijstand en een potentiële inzet gerelateerd aan de potentiële risico's.' Verschillen zullen altijd blijven bestaan, omdat risico's niet overal hetzelfde zijn, of omdat een ander ambitieniveau wordt aangehouden.

De voorbereiding op en organisatie van grootschalige geneeskundige hulpverlening is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten doen dat samen in de veiligheidsregio. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is vooral verantwoordelijk voor het scheppen van randvoorwaarden. Haar collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport houdt zich bezig met het (laten) bieden van

verantwoorde zorg.

Bij een grote calamiteit dienen brandweer, politie en GHOR voorbeeldig én voorbereid samen te werken onder het gezag van de burgemeester. Brandweer en politie zijn bestaande organisaties met een duidelijke hiërarchie. Dat is de GHOR niet, dat is een samenwerkingsverband, dat alleen onder speciale omstandigheden opereert. De basis is de dagelijkse spoedeisende medische hulpverlening. Er is in het laatste decennium hard aan gewerkt om de samenwerking tussen de zorgaanbieders te verbeteren, want daar schortte het in het verleden aan. De schakels van de geneeskundige keten sloten onvoldoende op elkaar aan. Binnen de GHOR werken zelfstandige, professionele organisaties samen met als doel om ieder slachtoffer goede zorg te bieden. Liefst van een zo hoog mogelijk niveau. Het is de taak van de GHOR en dus van de burgemeester om binnen regionaal verband die samenwerking te institutionaliseren onder duidelijke operationele en bestuurlijke leiding. Dat betekent het maken en up-to-date houden van afspraken met alle betrokkenen, het opleiden van sleutelfunctionarissen en het oefenen, zowel mono- als multidisciplinair.

Ervaring telt

De conclusie van de IOOV dat geen enkele regio voldoende geneeskundige hulpverlening voorhanden heeft om een grote ramp zelfstandig het hoofd te bieden, heeft veel aandacht gekregen in de media. Is dat



erg? In Nederland wordt hard gewerkt om kwalitatief hoogstaande zorg te leveren tegen een betaalbare prijs. Zorg wordt beter naarmate de zorgaanbieder de kans krijgt zijn ambacht vaker uit te voeren. Ervaring telt! Bij de ambulances bijvoorbeeld is ervoor gekozen om ambulancezorg te bieden en niet zoals in andere landen ambulancevervoer. Iedere ambulance is in staat om elke patiënt eerst te stabiliseren en de eerste levensreddende handelingen te bieden voordat tot transport naar het ziekenhuis wordt overgegaan. Dat verhoogt de overlevingskans en bevordert herstel van het slachtoffer. Die kwaliteitskeuze maakt ambulancezorg duur. Geteld bij het adagium dat ervaring telt, hebben we daarom in Nederland een beperkt aantal ambulances. De ondergrens is wel dat dagelijkse ambulancezorg binnen vijftien minuten moet worden geboden. Bij een grote ramp zullen soms ambulances uit andere regio's te hulp moeten komen. Het Octopussysteem, in opdracht van BZK ontwikkeld, biedt daarvoor de technische infrastructuur. Overigens bleek bij elk groot incident dat binnen korte tijd grote aantallen ambulances ter plekke konden zijn. Ook bij ziekenhuizen is voor concentratie van kennis gekozen en zal niet ieder ziekenhuis dezelfde zorg bieden. Zolang er goede afspraken over bovenregionale samenwerking en gewondenspreiding zijn gemaakt en beoefend, is dat niet erg.

In de kabinetsreactie staat dat de aanbevelingen van de IOOV vooral de inzet van de GHOR-sector zelf vragen. Om die reden wil het kabinet graag afspraken maken met het Veiligheidsberaad, waarin de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn verenigd. Die afspraken kunnen bijdragen aan meer uniformiteit tussen de veiligheidsregio's. Bijvoorbeeld over het ontwikkelen van modelconvenanten en van een systematiek voor het bepalen van het operationeel presterend vermogen. Ook de samenwerking van huisartsen met de GHOR, waarvoor de eerste stappen al zijn gezet, zou naar mening van het kabinet moeten worden geïntensiveerd.

Kunt u rustig slapen?

De IOOV heeft een aantal onderwerpen genoemd

waarbij iedere regionale bestuurder bij zichzelf te rade moet gaan in hoeverre hij zich daartoe aangesproken voelt. In een aparte brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's vestigt minister Ter Horst de aandacht op de volgende onderwerpen. Hoe vaak spreekt u als verantwoordelijke voor de GHOR bijvoorbeeld met het bestuur van een ziekenhuis? Heeft u de opleiding van alle sleutelfunctionarissen binnen de GHOR goed georganiseerd? Is hun rechtspositie naar behoren geregeld? Is uw operationeel leidinggevende, de regionaal geneeskundig functionaris (RGF), lid van de voor hem relevante netwerken? Kunt u als bestuurder die vragen volmondig met ja beantwoorden, dan hoeft u van deze zaken in ieder geval niet meer wakker te liggen.

De bal ligt niet alleen bij de partners. De minister van BZK neemt voor haar rekening om de grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren. De Duitse hulp, kunt u zich herinneren, was bij de vuurwerkramp in Enschede meer dan welkom. Samen met de minister van VWS wordt de samenhang tussen veiligheidsregio en de GGD verhoogd. De regionalisering van de GGD op de schaal van de veiligheidsregio wordt verplicht. In de Wet veiligheidsregio's staat dat de directeur GHOR (nu nog RGF) lid moet zijn van het managementteam van de GGD. Die personele unie tussen GGD en veiligheidsregio kan misschien nog worden versterkt. De voorzitter van de veiligheidsregio krijgt een belangrijke bestuurlijke rol bij de bestrijding van infectieziekten, waarvan de uitvoering bij de GGD ligt. Ook wil de minister van BZK de kerntaken en competenties van de leidinggevende en coördinerende GHOR-functionarissen wettelijk gaan vastleggen.

Feestvreugde

De GHOR heeft vanaf het begin van zijn bestaan aan het financiële infuus van de rijksoverheid gelegen. In toenemende mate ontvangt de GHOR voor zijn werk ook bijdragen van de gemeenten. De bestuurlijke integratie tussen brandweer en GHOR binnen de veiligheidsregio en een integralere aanpak van de rampen- en crisisbeheersing zal dit proces versterken. Bij het eerste lustrum van de GHOR merkte minister Remkes hier al iets over op en zijn opvolger, minister Ter Horst heeft dat herhaald. Zij vertrouwt erop dat de lokale overheden op dit punt hun verantwoordelijkheid zullen nemen en de GHOR die plaats geven in de organisatie van de rampen- en crisisbeheersing die het verdient.

De GHOR heeft zeker reden om een feestje te vieren, omdat veel is bereikt en verbeterd in de tien jaar van zijn bestaan. Alle ontwikkelingen in gang gezet met de Wet veiligheidsregio's én uitvoering van de aanbevelingen van IOOV kunnen alleen maar bijdragen tot het verhogen van de feestvreugde.



Frank Klaassen,
voorzitter GHOR Nederland

De GHOR ziet het IOOV-rapport als een waardevolle aanbeveling voor de sector.

De inspectie geeft aan dat er heel veel goed gaat, maar dat er ook nog zaken beter kunnen. De uitkomsten van het rapport klinken zorgwekkend, maar het

zijn knelpunten waar we ons al zeer van bewust zijn en waar we ook al hard aan werken.

Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen kan beter

Landelijke kwaliteitseisen

Belangrijkste aanbeveling is dat we in goed overleg met gemeenten, veiligheidsregio's en ministeries moeten komen tot het vastleggen van landelijke kwaliteitseisen voor het operationeel presterend vermogen van de geneeskundige hulpverlening, zodat we weten wat er van ons verwacht wordt en we afspraken kunnen maken over de bijbehorende financiën en middelen. Dit is niet alleen een kwestie van geld. Er zal ook zeker beter moeten worden samengewerkt met huisartsen, traumacentra, ziekenhuizen en andere zorginstellingen. Die samenwerking zal ook ondersteund moeten worden door goede opleidingen en samen oefenen. Extra geld is niet het eerste wat nu geregeld moet worden. Er kunnen al andere stappen ondernomen worden zoals het opstellen van goede plannen, korte lijnen en meer samen oefenen. En daar wordt nu al hard aan gewerkt. We zijn het met de inspectie eens, dat er ook aan enkele andere knelpunten aandacht besteed moet worden. We willen bij voorbeeld graag met alle betrokken partijen werken aan een verdere verbetering van het ambulancebijstandsplan, snelle informatie over de beschikbare

plaatsen voor gewondenspreiding en verbetering van de systemen voor gewondenregistratie.

Grenzen aan voorbereiding ramp

In de praktijk zien we dat de zorgsector steeds beter voorbereid is. Dat bevestigt de inspectie ook. Het onderzoek is inmiddels een jaar oud en er is ondertussen al weer veel gebeurd. In het afgelopen jaar hebben de ziekenhuizen bij voorbeeld hard gewerkt aan hun rampenopvangplannen. In veel regio's heeft de GHOR daarbij ondersteund en zijn de afspraken duidelijker geworden. Ook met de huisartsen is landelijk een project gestart om de rol van huisartsen bij rampen en crises te verduidelijken. Dat heeft geresulteerd in de in juni jl. verschenen *Handreiking Samenwerking huisartsen en GHOR*. Het beschikbaar zijn van voldoende zorgcapaciteit hangt veelal af van het moment, de plek en de situatie. De verschillen tussen regio's in capaciteit bij rampen heeft daarnaast ook alles te maken met de beschikbare capaciteit in de reguliere dagelijkse zorg. Het aantal huisartsen, ziekenhuizen en ambulances is gebaseerd op de dagelijkse zorg en in

rampsituaties is er dan al snel een tekort. We hebben geen batterij hulpverleners op voorraad die we kunnen inzetten voor rampsituaties. Dat is niet realiseerbaar en te duur. Wij zoeken daarom naar slimme oplossingen om daar zo goed mogelijk mee om te gaan, bijvoorbeeld met bijstand uit andere regio's. Een tekort zal er echter altijd zijn, anders wordt de zorg onbetaalbaar. Er blijven grenzen aan het voorbereiden op een ramp.

In de praktijk

Zo is er ook een misverstand in de media ontstaan over de beschikbaarheid van het aantal ambulances bij grote rampen, want dat is lang zo alarmerend niet. In de praktijk steunen regio's elkaar direct als dat nodig is en zetten medewerkers uit zorginstellingen hun beste beentje voor mensen te helpen. Zo kwamen bij de Poldercrash uit allerlei hoeken ambulanceteams en hebben ziekenhuizen razendsnel opvang en medische zorg geregeld. Als de nood aan de man is, helpt en werkt iedereen mee om het aantal slachtoffers te beperken en gewonden zo snel en zo goed mogelijk te verzorgen. Dat is waar het om gaat bij de GHOR.

Crisisbeheersing Nederland een nieuwe manier van samenwerken

Mark Scheepers, Ralf Mohnen MCDm

Enkele maanden geleden werd Davied van Berlo verkozen tot informatieprofessional van het jaar 2009, onder andere vanwege zijn initiatieven rondom Ambtenaar 2.0. Deze initiatieven belichten de vele nog ongebruikte mogelijkheden die internet de overheid biedt in een snel veranderende samenleving. Het lezen van het boek Ambtenaar 2.0 leidde eind april 2009 tot het privé-initiatief Crisisbeheersing Nederland.

Sociaal netwerk

Crisisbeheersing Nederland is een sociaal netwerk dat tot doel heeft alle versnipperde informatie over openbare orde en veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing bijeen te brengen. Dit kan volgens ons bereikt worden door zoveel mogelijk crisisbeheersers van verschillende organisaties bijeen te brengen in één netwerk.

Leden

Iedereen is welkom als lid: medewerkers van alle overheidsonderdelen, bedrijven, universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten, maatschappelijke organisaties en burgers. Het ledenaantal is in de eerste maanden snel tot boven de 400 gegroeid, en die groei lijkt zich voort te zetten. Dat is zeer welkom: ieder extra lid maakt het netwerk completer en draagt bij aan een verbetering van de kwaliteit van de aangeboden informatie.

Netcentrisch werken

Leden kunnen eenvoudig communiceren, ervaringen delen en informatie over een bepaald onderwerp vinden én zelf toevoegen. Deze netcentrische werkwijze gaat versnippering tegen, voorkomt dat iedereen zelf het wiel uitvindt en vermindert de zoektijd naar informatie. Op Crisisbeheersing Nederland is onder

andere actuele informatie te vinden over crises (via Twitter), Kamervragen en dossiers over de veiligheidsregio en landelijke evenementen. Tevens kunnen leden rampenvideo's en -foto's plaatsen en raadplegen en wordt samengewerkt aan één begrippen- en afkortingenlijst voor Nederland.

Groepen

Leden kunnen ook lid worden van groepen over een bepaald onderwerp, of zelf een groep oprichten binnen het netwerk, zoals MCDm leergang 10 deed. In deze groepen komen vragers en aanbieders van informatie bijeen. Voorbeelden zijn de groepen Netcentrisch werken, Civiel-Militaire Samenwerking en Regionaal Crisisplan.

Uitnodiging

De positieve reacties van de huidige leden zorgen ervoor dat wij met veel enthousiasme samen met de leden doorgaan het netwerk te verbeteren. Wij nodigen bij deze dan ook alle crisisbeheersers in Nederland uit om zich aan te sluiten!

Heeft u interesse? Ga dan naar www.crisisbeheersingnederland.ning.com om u direct in te schrijven of mail naar ralf@nederland20.nl. Wij verwelkomen u graag als lid!

Wie redt de volgende generatie?

Namens MCDm X,
Stephan Schouten, directeur OOV-Plus
Roy Johannink, senior beleidsadviseur
VDMMP

In 1963 en 1979 hield 'Koning winter' Nederland in zijn greep. Dorpen raakten geïsoleerd van de buitenwereld, maar het was allerm minst crisis! Hoe anders was dat in 2005.

De tiende leergang van de Masterstudie Crisis and Disastermanagement heeft onderzocht waarom één novemberdag sneeuw in 2005 zorgt voor een ontwrichte samenleving, terwijl met weemoed wordt teruggedacht aan de sneeuwstormen van 1963 en 1979. Toen was het vooral gezelligheid, saamhorigheid en de handen uit de mouwen. Maar van die zelfredzame maatschappij van enkele decennia terug is weinig meer over. Terwijl de overheid juist nu de boodschap wil overbrengen dat ze niet elk risico aan kan. Maar kan de maatschappij dit dan wel? Daarover wil MCDm X op bijeenkomsten én via internet de strategische conversatie aangaan met crisisfunctionarissen met als vraag: Wie redt de volgende generatie, oftewel hoe ziet de crisisorganisatie van 2029 er uit? Meepraten? Meld je aan op de website Crisisbeheersing Nederland en wordt lid van de groep Crisisbeheersing in 2029!

Crisisbeheersing Nederland

Alle informatie over crisisbeheersing en rampenbestrijding op en via één site!

Sluitstuk van crisisbeheersing? Burgemeesters en nazorg

Op 23 juni 2009 organiseerde FAQ Congressen in Eindhoven een congres over nazorg. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) ging in op rol van burgemeesters in de contacten met getroffen en van rampen. Op verzoek van de redactie bewerkte Wouter Jong, coördinator crisisbeheersing van het NGB, zijn bijdrage tot een artikel.

Wouter Jong,
coördinator crisisbeheersing NGB

‘Nazorg’. De term suggereert dat de zorg het sluitstuk vormt van de crisisbeheersing. De zorg die er letterlijk ‘ná’ komt. Wanneer alles achter de rug is, kan de nazorg zagezegd aanvangen. Volgens het NGB zet die gedachte de professionals in de crisisbeheersing op het verkeerde been, omdat de ervaring leert dat je niet vroeg genoeg met de nazorg van crises kunt beginnen.

Een recent voorbeeld waarin dit principe naar voren kwam, was de fatale brand in De Punt (mei 2008). Drie brandweermannen kwamen om bij een verschrikkelijke brand in een loods in De Punt. De zaken die in het begin zijn misgelopen, werkten door tot een jaar na de brand. Eén van de dingen die zijn effecten had op de nafase, was de procedure van het “aanzeggen”. Normaal gesproken wordt de familie door de politie ingelicht, wanneer iemand een onnatuurlijke dood is gestorven. In dit specifieke geval besloot het crisisteam dat het passender zou zijn wanneer de brandweercommandant de politie zou vergezellen. Samen konden zij dan het tragische nieuws overbrengen. Een weloverwogen besluit. Maar alle goede intenties ten spijt, het duurde daarmee te lang. De derde familie werd laat op de avond geïnformeerd, terwijl het in het dorp allang gonsde van de geruchten. Het bracht een extra spanning op het proces en in de relatie met enkele nabestaanden.

Nazorgcommunicatie

De nafase is wellicht het lastigste onderdeel van het crisisbeheersingsproces, omdat er vaak ook een bepaalde gelaagdheid in meespeelt. Het is de fase waarin iedereen op zijn eigen manier de schok van de crisis verwerkt. Ongeacht of het om zinloos geweld, een fataal ongeluk of een gezinsdrama gaat, kunnen verschillende vormen van rouwverwerking met elkaar gaan botsen. Omdat de rouw van de spreekwoordelijke

weduwe botst met de collectieve rouw van het dorp. Als het doel is om te komen tot een integrale nazorg, zal ergens een modus moeten worden gevonden om deze twee vormen van rouwverwerking bij elkaar te brengen. Want voor je het weet krijgt een weduwe het idee dat het dorp met haar rouw op de loop gaat. Of voelt het dorp zich miskent in de collectieve rouw waar men ook een plaats voor zoekt. Zeker in kleine dorpsgemeenschappen, waar ook nog allerlei andere dwarsverbanden lopen, worden rouwverwerking en nazorg dan eerder het probleem dan de oplossing.

De ervaring uit de crisispraktijk laat ook zien dat het in de nazorg vooral om percepties draait. Mensen die voor anderen denken en zelf invullen waarom de ander bepaalde dingen zegt of doet. Er is in mei 2009 onder redactie van professor Helsloot van de Vrije Universiteit een rapport uitgebracht over de brand in De Punt en de manier waarop de gemeente Tynaarlo de crisis heeft aangepakt.¹ Er zitten passages in die inzicht geven in de sociologische aspecten van de crisisbeheersing. In de kern is de rode draad dat iedereen zijn uiterste best heeft gedaan in De Punt, maar de signalen over en weer soms verkeerd werden opgepakt en daarmee een eigen leven gingen leiden. Kleine verstoringen en misverstanden kunnen in een kleine gemeenschap dan tot ongekende spanningen leiden. Burgemeesters en gemeenten die een dergelijke dynamiek van de nafase in goede banen willen leiden, zullen oog moeten hebben voor het feit dat iedereen prikkelbaar is door hetgeen men heeft meegemaakt. Dat vereist ‘nazorgcommunicatie’, waarin men betrokkenen telkenmale informeert, afstemt en terugkoppelt wat de stappen zijn die worden gezet. Het is niet zozeer een verlengstuk van ‘crisiscommunicatie’, maar door de sensitiviteit van het proces eerder een aparte discipline binnen de crisisbeheersing.

¹ Het volledige rapport is te downloaden via de website van de gemeente Tynaarlo (www.tynaarlo.nl). Deel 5 (203 e.v.) gaat in op psychosociale opvang en nazorg.

Burgemeesters

Burgemeesters worden in die nasleep bij uitstek geacht de brug te slaan tussen collectief en individu. Burgemeesters ligt de collectieve verwerking van een ramp doorgaans na aan het hart. Want burgemeesters zijn eerst en vooral mensen-mensen, die zijn begaan met het wel en wee van de lokale maatschappij. Waarbij burgemeesters uiteraard zelf ook maar gewoon mensen zijn, die worden geraakt door wat ze meemaken. Zo vertelde Jan Mans ooit in een interview met het NGB dat er geen dag voorbij gaat zonder terug te denken aan de Vuurwerkramp.² Wanneer burgemeesters wordt gevraagd wat hen van crises het meeste is bijgebleven, zijn dat zonder uitzondering de contacten met de getroffen en nabestaanden van crises met een emotionele impact. Zoals zedenmisdriven, familiedrama's en zinloos geweld. Niet zozeer de grote branden, maar de zaken met een grote emotionele impact op de samenleving. En op de burgemeester, als vertegenwoordiger en inwoner van diezelfde samenleving.

Nafase voor individu

Richting het individu voelen burgemeesters vaak de behoefte om een verschil te kunnen maken. Omdat zij weten hoe verstikkend de regelgeving in Nederland soms kan zijn. Een klein verschil, om de verschrikkelijke nafase voor de eigen inwoners wat dragelijker te maken. Het bijzondere is dat burgemeesters steeds meer bevoegdheden krijgen. Zo is de burgemeester sinds kort bevoegd om mensen uit huis te plaatsen bij huiselijk geweld. De burgemeester mag in een gebied preventief fouilleren toestaan. Maar voor de nazorg zijn dat niet de dingen die het verschil maken. Als de wetgever in die fase de burgemeester werkelijk een instrument in handen wil geven, dan zou het een enorme stap zijn wanneer hij of zij de bevoegdheid krijgt om met enig

pragmatisme met de regels om te gaan.

Ter illustratie een voorbeeld uit *Wereld van verschil*, een publicatie die het NGB vorig jaar samen met Impact heeft uitgebracht.³ In deze interviewbundel kwam de familie Freriks aan het woord. Een echtpaar op hogere leeftijd, woonachtig in Zeeland. Hun enige zoon woonde in Leiden en was omgekomen bij de aanslagen op Bali. In een maandenlange periode van onwetendheid waarin het lichaam was vermist, waren de ouders op zoek naar elk stukje informatie over hun zoon dat ze maar te pakken kunnen krijgen. Vader beheerste Maleis en belde half Bali af. En als er niet werd gebeld zaten ze achter internet, op zoek naar informatie. Omdat je nooit weet hoe dingen lopen, vroegen zij TNT Post om de post uit Leiden door te laten sturen naar hun eigen adres in Zeeland. Want ze waren niet in staat om elke dag in Leiden te kijken of er post van een ambassade of anderszins was binnengekomen. Dat bleek echter niet te kunnen. Volgens de regels was de handtekening van de zoon vereist. Terwijl dáár nu juist het probleem lag. De ouders gingen naar de burgemeester en vroegen of hij met enig gezag alsnog de zaken kon regelen. Maar ook de burgemeester stond tegenover TNT machteloos. Het druiste voor 100% in tegen het gevoel van de burgemeester als mensen-mens.

Pragmatisme

Resumerend lijkt nieuwe regelgeving op het gebied van nazorg niet wenselijk. In de ogen van het NGB zou het de wetgever sieren wanneer de burgemeester juist op kleine punten het verschil kan en mag gaan maken. Dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om met enig pragmatisme van de regels af te wijken, om daarmee de crisisbeheersing een stukje menselijker te maken. Want dat is wel het minste waar slachtoffers en getroffen van rampen in de nafase recht op hebben.

² Zie www.burgemeesters.nl/mans.

³ De volledige interviewbundel is te downloaden via <http://www.burgemeesters.nl/wereldvanverschil>.

Veiligheidscongres 2009

Op dinsdag 10 november 2009 organiseert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het jaarlijkse Veiligheidscongres. Het congres wordt gehouden in het World Forum Convention Center in Den Haag en is bedoeld voor burgemeesters, ambtenaren OOV van gemeenten, leidinggevend en beleidsmakers van politie, regionale brandweer, GHOR, vitale

bedrijven en instellingen, provincies, Defensie (regionale officieren veiligheidsregio's) en Regionaal Militair Commando), andere ministeries, koepelorganisaties zoals NVBR, NPI en Veiligheidsberaad. De toegang is gratis. Meer informatie over programma en sprekers volgt. Zie ook www.minbzk.nl/veiligheid.

Crisiscommunicatie via calamiteitenzender

Nico de Gouw,
projectmanager crisiscommunicatie provincie
Gelderland

De snelheid waarmee de bevolking bij een ramp informatie ontvangt, de invulling van die crisiscommunicatie door de burgemeester en de journalistieke rol van de regionale omroep. Deze top-3 van een minisymposium bij Omroep Gelderland over de betekenis van de calamiteitenzender voor de overheid komt met hetzelfde gemak zo uit een handboek voor crisismanagement rollen. Pluspunt is dat de sprekers de thema's vanuit praktijk-situaties met concrete voorbeelden invulden. Het is nu aan de 56 gemeenten en 3 veiligheidsregio's in Gelderland om er hun voordeel mee te doen.

Voorbereiding multimediale voorlichting

Burgemeester Fons Jacobs van Helmond zette de toon. Nadat op een zonnige zondagochtend in april 2007 een grote brand in metaalafval tot een kilometerslange rookwolk en het sirenealarm leidde, moest hij zijn voorlichtingsboodschappen nog bij elkaar sprokkelen. Het ging met name mis rondom het vermeende gevaar voor de volksgezondheid en de vindbaarheid van voldoende informatie op Omroep Brabant. "Wat ik niet kon bedenken vooraf, is wat de inzet van het middel sirene losmaakte in communicatieve zin. Het op die knop drukken noopt onmiddellijk tot adequate communicatie. Wat is er aan de hand, wat betekent dat, heeft het voor mij consequenties? Dat zijn vragen die dan bij burgers komen bovendrijven." Jacobs: "De les die getrokken is, dat als de sirene gaat, vooraf de inzet van multimediale voorlichting is doordacht en voorbereid. Dat moet leiden tot de inzet van een groot aantal middelen, zoals openstelling van een publieksinformatienummer, het vullen van de gemeentelijke website, de media actief van informatie voorzien, eventueel waarschuwen van bewoners van het bedreigde gebied met geluidwagens en de inschakeling van de regionale omroep als calamiteitenzender."

Core business voor burgemeester

Voor de Helmondse burgemeester is de regionale calamiteitenzender een communicatiemiddel bij uitstek voor het contact met de bevolking. Volgens onderzoek hebben twee van de drie mensen die de sirene hoorden, daar direct naar meer informatie gezocht. "Maar dan moet men bij de regionale omroep continu goed bereikbaar zijn en dienen tekstblokken onder televisie-uitzendingen te verwijzen naar de radio. En de overheid

moet de processen zodanig organiseren dat er tijdige en bij voortduring goede informatie beschikbaar is. Daar hoort strakke regie op te zitten." Voor Jacobs horen crisiscommunicatie en het burgemeestersambt bij elkaar: "Dat is core business. Als burgemeester sta je steeds in beeld, fungeer je als aanspreekbaar boegbeeld van de lokale gemeenschap en wordt van je verwacht dat je reageert."

Spanning met vrije nieuwsgaring

Ook Don Berghuijs dicht de calamiteitenzender een meerwaarde toe als de verantwoordelijke overheid deze invult met "primair betekenisgeving en verbinding met de samenleving" naast het verstrekken van feitelijke informatie. Een goed voorbeeld voor hem is het Koninginnedagdrama op 30 april 2009 (zie ook onderstaande alinea Duiding en betekenisgeving). De berichtgeving na de Poldercrash (vliegtuig Turkish Airlines in Haarlemmermeer) noemt hij minder geslaagd door het veelvuldig opsommen van feiten die het publiek al lang kent en het gebruik van de kwalificatie "goed" over de aanpak van de hulpverlening en de nazorg voor de slachtoffers. De directeur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond illustreerde daarmee de noodzaak van snelheid in de informatie en de kans op spanning tussen overheidsmededelingen en vrije nieuwsgaring. Immers, het geven van kwalificaties over het overheidsoptreden als "goed" heeft het risico dat informatie vanuit de vrije nieuwsgaring een ander beeld oproept. "Indien de mededelingen van de autoriteiten meer gaan in de richting van reputatiemanagement ("we waren er snel en hebben het goed gedaan") is de kans op spanning groter dan wanneer de berichtgeving zich richt op verbinden en duiden van de gebeurtenissen, het vermelden van nieuwe feitelijke of gevalideerde informatie en het verstrekken van handelingsperspectieven en adviezen aan de bevolking. Als de eerste overheidsmededelingen alleen maar bevatten wat iedereen al lang weet en soms ook al live heeft gezien, zijn de autoriteiten het contact met de samenleving al direct kwijt", aldus Berghuijs. Hij zei blij te zijn met een actieve vrije nieuwsgaring die een belangrijke aanvulling kan zijn op de operationele informatievoorziening en de beeldvorming. In het convenant voor de inschakeling van de calamiteitenzender dat de provincie Gelderland en de

De ondertekenaars van het vernieuwde convenant calamiteitenzender op 6 juli 2009 in de radiostudio van Omroep Gelderland: Clemens Cornielje (zittend, links) en omroepdirecteur Guus van Kleef, geflankeerd door de veiligheidsregio-voorzitters Thom de Graaf, Pauline Krikke en Fred de Graaf (staand, vlnr). (foto Susan van Petten).



3 veiligheidsregio's samen met Omroep Gelderland ondertekenden, is overigens afgesproken om de overheidsberichtgeving bij calamiteiten herkenbaar onderscheiden van het nieuws te presenteren. Om bij calamiteiten geen tijd te verliezen, is in de VRR-regio de multidisciplinaire leidinggevende op de gemeenschappelijke meldkamer gemandateerd om de regionale radio te informeren. "Want bij een gas-ontsnapping is de gaswolk bij een gemiddelde wind al 2,4 kilometer verder als de eerste eenheden ter plaatse zijn en beginnen met hun verkenning", zo zei Berghuijs.

Snelle informatievoorziening nodig

Vanwege de snelheid van nieuwe media en de traagheid van communicatie langs de operationele lijnen pleitte de VRR-directeur voor een snelle, netcentrische informatievoorziening ten behoeve van beleids- en operationele teams. Immers, zo ongeveer iedereen kan 24 uur per dag sms, msn, google, Youtube, Twitter, nieuwssites met semi-live beelden en berichten, weeralarm op PDA of mobiele telefoon benutten. Met deze ontwikkeling moet je rekening houden, zei ook senior communicatieadviseur Manon Ostendorf van het Nationaal CrisisCentrum, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. "Er is geen sprake meer van éénrichtingverkeer. We moeten 'van buiten naar binnen' kijken. Een modern actiecentrum communicatie beschikt over een 'omgevingsanalist' (vroeger 'media-watcher') die radio en televisie volgt, kranten screent, nauwgezet de ontwikkelingen van weblogs en fora op het internet volgt, en analyseert hoe het gedrag is van het publiek op de achtergrond. Volgen mensen de aanwijzingen en gaan ze naar binnen of verdringen ze elkaar in hun rol als ramptoerist? In dat laatste geval betekent dat immers iets voor de boodschap. Vervolgens moet het communicatieadviesteam in de communicatie aansluiten op de beleving van het publiek."

Duiding en betekenisgeving

Na de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn gaf burgemeester Fred de Graaf een persconferentie. Enkele citaten hieruit: "Een dag die zo feestelijk begon, is geëindigd in een drama. Onze gedachten gaan allereerst uit naar de slachtoffers (...) op nadrukkelijk verzoek van

de Koninklijke familie (...) geschokt zijn door het gebeurde en evenzeer hun medeleven betuigen (...). Ik kan u over de feitelijke stand van zaken mededelen dat er sprake is van 17 slachtoffers (...) Verder is het zo, zoals u ongetwijfeld begrepen hebt, lopen de feestelijkheden tot een einde. Dat is niet alleen omdat dat is aangegeven door de organisatoren, maar omdat dat vanuit de mensen zelf komt..."

Tijdens het bestuurlijk symposium in Arnhem refereerden verschillende sprekers onafhankelijk van elkaar aan die aanpak. Gelders commissaris van de Koningin Clemens Cornielje: "Toen stond burgemeester De Graaf op en liet stad en land zien wat leiderschap en crisiscommunicatie is. Hij duidde de situatie, hij deelde de informatie, hij liet directe acties aan anderen over, zodat hij zelf de boodschappen kon versturen en het overzicht behield. Want er was er maar één de baas: hij. Dit was crisiscommunicatie van de bovenste plank door een burgemeester op z'n best."

Zoals gemeld noemde ook Berghuijs het optreden van de burgemeester van Apeldoorn een fraai voorbeeld van betekenisgeving aan een crisissituatie, het zorgen voor een verbinding met de samenleving en het verstrekken van feitelijke informatie.

Volgens Ostendorf dient deze aanpak nu al als voorbeeld in vakliteratuur en cursusmateriaal. "Daar waar een goede communicatiestrategie de drie bouwstenen informatievoorziening, schadebeperking en duiding omvat, gaf De Graaf een prachtvoorbeeld van dat laatste element – duiding. Zijn persconferentie begon niet met de mededeling dat een zwarte Suzuki Swift 1.3 om 11.50 uur tegen de Naald was gebotst. Zijn eerste woorden waren betekenisgeving pur sang: "het was precies wat het publiek op dat moment nodig had."

Met het geslaagde symposium op 6 juli in Arnhem heeft de provincie de goede samenwerking met de veiligheidsregio's, de gemeenten en de regionale omroep in Gelderland willen onderstrepen. Er komt voor communicatiepools nog een workshop voor de inschakeling van de calamiteitenzender.

Meer informatie en toespraken symposium: www.gelderland.nl/zoekoptie/crisiscommunicatie.

Evacuëren kun je leren

Bas Kolen,
HKV lijn in water (b.kolen@hkv.nl)

Onder dit motto is het project 'Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie' afgerond. Het project heeft een oefen- en toetsingsinstrument opgeleverd voor de uitvoering van een massa evacuatie. Bestaande plannen kunnen worden beoefend en getoetst, op samenhang en uitvoerbaarheid. Onderzoek naar onzekerheden bij evacueren kan worden gebruikt om scenario's te maken evenals voor planvorming. Ook is een handreiking voorlichting en een handreiking nafase ontwikkeld. Twee oefeningen bij veiligheidsregio's (multidisciplinair) hebben bijgedragen aan de ontwikkeling en toetsing van de producten. De eindresultaten zijn beschikbaar via www.evacuierenkunjeleren.nl.

Inleiding

Grootschalige evacuaties in Nederland zijn zeldzaam, praktijkoefeningen zijn zeer complex. Het kabinetsstandpunt over de resultaten van de TMO geeft de noodzaak van verdere voorbereiding op evacuaties aan. Ervaring in Amerika laat zien dat frequente oefening, of praktijkervaring, nodig is voor identificeren van knelpunten. Het succes van de preventieve evacuatie van New Orleans ten tijde van Katrina is mede te danken aan de geleerde lessen van de evacuatie bij hurricane Ivan. In Nederland is de evacuatie van 1995 de meest recente massa-evacuatie. Grootschalig oefenen van de uitvoering van evacueren is in Nederland nog nooit gebeurd. Vanwege de omvang is een praktijkoefening complex, mogelijk risicovol en kostbaar. Door middel van simulatie kan een evacuatieplan, bij verschillende scenario's, wel worden getoetst, geoefend, geëvalueerd en bijgesteld.

Het besef dat zonder oefening en toetsing de waarde van de plannen beperkt was, is aanleiding geweest voor 'evacuëren kun je leren' en de ontwikkeling van een (in de wereld uniek) evacuatie-oefeninstrument naast verschillende bestaande planinstrumenten. Vanaf 2005 is door HKV lijn in water een en ander vorm gegeven met een breed consortium van kennisinstellingen, overheden en adviesbureaus.

Het begrip evacueren

Evacuëren is een feitelijke voorbereiding op en uitvoering van preventieve verplaatsing (voor de ramp) tot de uiteindelijke bestemming met alle benodigde ondersteunende maatregelen. Verschillende typen van evacuatie kunnen worden onderscheiden:

- **Preventief evacueren:** verplaatsen naar een veilige bestemming buiten het mogelijke rampgebied voordat je getroffen wordt door de overstroming;
- **Shelter:** evacueren naar 'safe haven' of een hoog gebouw;
- **Verticaal evacueren:** naar hogere verdiepingen in de

eigen woning.

Voor het verplaatsen na de ramp kan gesproken worden over *redden en vluchten*, dat is in het onderzoek niet beschouwd.

Een evacuatiestrategie is de combinatie van verschillende type evacueren die gegeven de beschikbare tijd genomen worden samen met maatregelen zoals bij voorbeeld het versterken van zelfredzaamheid.

Model voor besluitvorming rekening houdend met onzekerheden

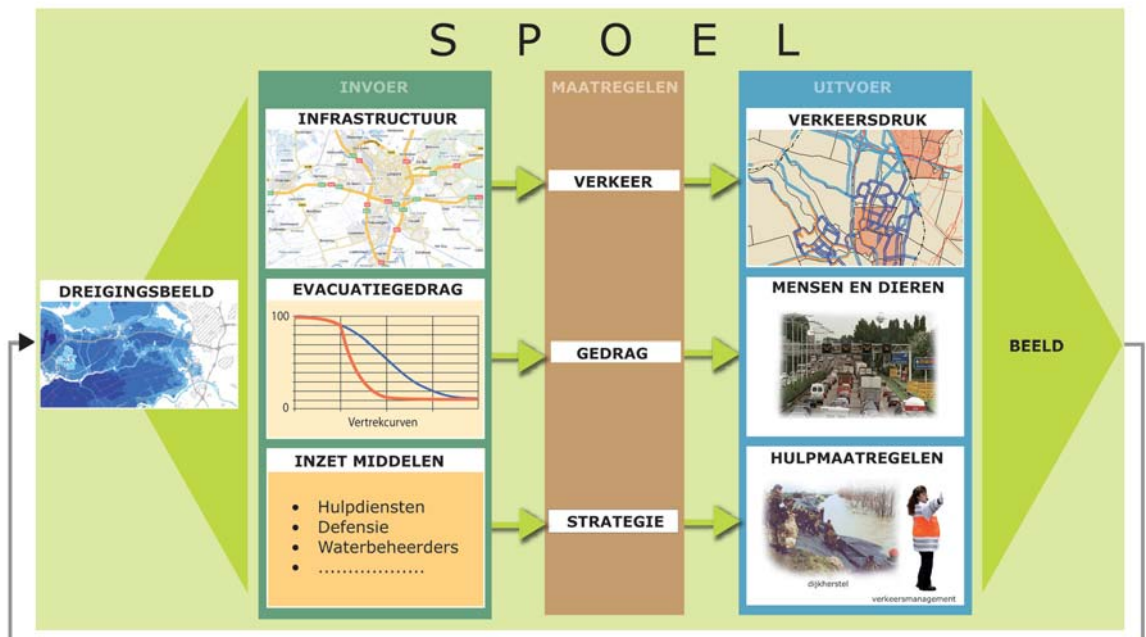
Centraal bij evacuaties staat de factor tijd: de beschikbare tijd en de benodigde tijd. Het evacuatieproces valt uiteen in drie deels parallelle processen die allen gekenmerkt worden door onzekerheid:

1. herkenning (door experts) en erkenning (door crisismanagers en beslissers) van de dreiging;
2. besluitvorming en organisatie;
3. de uitvoering van de evacuatie.

De infrastructuur, perceptie van de bevolking en mate van voorbereiding zijn randvoorwaardelijk hierbij (dit kan worden beschouwd als een vierde fase). De drie processen zijn continu met elkaar verbonden omdat de ontwikkeling impact heeft op de omgeving en perceptie van de betrokkenen. Wanneer we een dreiging herkennen en erkennen is onzeker. Dat komt door de onvoorspelbaarheid van de natuur, maar ook door de snelheid van acceptatie van de mogelijke crisis. Voor de besluitvorming en organisatie, een onzeker proces op zich, is het de uitdaging een de juiste keuze te maken wetende van de onzekerheid in de nabije uitvoering.

Informatie en besluitvorming

Zowel de overheid als de samenleving beschikt over informatie, er is in de praktijk geen monopolie hierop. Voor de potentiële evacués is de overheid een bron van informatie naast vele anderen. De bevolking zal op basis



van beschikbare informatie, en individuele belangen, reageren (wat in zekere zin ook gewenst is met het oog op de versterking van zelfredzaamheid). De bevolking zal dan ook zelf acties ondernemen, deze zijn waarschijnlijk niet allemaal hetzelfde en kunnen beperkingen opleveren voor anderen. Denk hierbij aan langere reistijden door files, geblokkeerde wegen in woonwijken omdat spullen ingeladen moeten worden. Het effect van al deze acties samen kan vérgaande gevolgen hebben voor overheid en burger voor de haalbaarheid van iedere actie omdat iedereen afhankelijk is van het wegennet.

In diverse studies, en ook door kabinet op 30 mei 2008, is al geconcludeerd dat een volledige preventieve evacuatie, niet altijd haalbaar is. Zo is voor de kust een preventieve evacuatie in 48 uur niet overal haalbaar. Dat wil niet zeggen dat we dan opeens hulpeloos zijn. Andere strategieën zijn immers denkbaar en noodzaak, waarin we binnen dit gebied naar oplossingen zoeken en de kwetsbaarheid verkleinen (of zelfredzaamheid vergroten). Het tijdig nemen van samenhangende maatregelen (verkeersmanagement, voorlichting, voorziening van levensbehoefte, zorgdragen voor niet-zelfredzamen, etc.) kan de efficiency van de beschikbare infrastructuur en middelen vergroten. Deze maatregelen kunnen echter maar één keer worden genomen, al snel na de eerste signalen van de dreiging, en zijn dan vrijwel bindend voor de verdere uitvoering.

Projectresultaten

Oefen- en toetsingsinstrumentarium grootschalige evacuaties:

Met SPOEL (zie figuur) kan de uitvoering worden geoefend door combinaties van teams en individuen. De dreiging kan worden gevarieerd, het gedrag van mensen, beschikbare middelen.

Ervaring kan worden opgedaan met besluitvorming en operationele uitvoering. Ook kunnen bestaande plannen op de uitvoerbaarheid worden getoetst. Ook is een 'festival' variant ontwikkeld om awareness te vergroten.

Handreiking crisiscommunicatie: Er is een handreiking opgesteld om op basis van de feitelijke en gepercipieerde dreiging bouwstenen te selecteren om een communicatieboodschap op te stellen.

Handreiking nafase: De herstelfase (het gebied) en de nazorgfase (de mens) is onderzocht en in kaart gebracht als functie van de tijd. De resultaten zijn opgenomen in checklisten toepasbaar tijdens een crisis en de voorbereiding hierop. Ook is onderzoek gedaan naar de duur van het watervrij maken van een gebied.

Concluderend, hoe nu verder

Onzekerheden zijn onlosmakelijk verbonden aan het evacuatievraagstuk. Bij de voorbereiding op grootschalige evacuaties is het van belang om juist deze onzekerheden als basis te nemen voor bepaling van de haalbaarheid en consequenties van verschillende strategieën. Het gaat hierbij om veelal combinaties van verschillende typen van evacueren toegepast op verschillende dreigingen (waaronder ook worst case scenario's) en beoordeeld op de consequenties. De kern zit niet in de gedetailleerde voorbereiding op een enkel scenario maar in een voorbereiding op hoofdlijnen die de verschillende mogelijkheden en onzekerheden als uitgangspunt nemen. Omdat de beschikbare tijd na erkenning van de dreiging kort is, lijkt een overkoepelend framework waarin reeds alternatieve bouwstenen zijn uitgewerkt interessant. Bij iedere combinatie van tijd en ruimte kan, in geval van een mogelijke dreiging, op basis van één vaste werkwijze de beste (uitvoerbare) strategie worden bepaald waarbij ook de onderliggende verbanden duidelijk zijn. Om dit werkelijk te kunnen uitvoeren is frequente oefening met feedback over de resultaten noodzakelijk.

Hoogwater in Limburg: risico's in beeld

Het in beeld hebben van risico's is essentieel voor een effectieve risicobeheersing en de voorbereiding op de respons.

Voor hoogwater geldt dat in de meest letterlijke zin van het woord. De regionale brandweer Limburg-Noord heeft in 2007 met de 19 Limburgse Maasgemeenten en Meander Advies en Onderzoek een traject opgestart om een samenhangend beeld van de overstromingsrisico's te verkrijgen. Recent zijn de laatste resultaten van dit traject opgeleverd. Tijd voor een terugblik en een doorkijk naar de toekomst.

Hoogwaterbeheersing in Limburg

Hoogwater in Limburg kenmerkt zich door de beperkte tijd om te reageren. Maastricht rest voor het nemen van maatregelen slechts een aantal uren na een waarschuwing of voorspelling. Hoewel de effecten in Limburg qua schaal beperkter zijn dan in de Randstad, leidt de maatgevende hoogwatergolf 40 keer vaker tot overstromingen. Het beeld van een "gering risico" in Limburg is derhalve subjectief, zeker in de beleving van de bevolking. Aangezien mogelijkheden voor risicoreductie door hogere dijken beperkt zijn, vraagt dat om extra aandacht in de voorbereiding van optreden bij hoogwater.

In 2003 is de hoogwaterbestrijding in Limburg opnieuw ontworpen. Daarbij is vanuit Limburg-Noord een

kleurenfasering geïntroduceerd (zie figuur). Een kleur geeft de ernst van de effecten en de relatieve kans op een dijkdoorbraak in een gebied weer. Bij een hoogwatergolf kunnen effecten per gemeente sterk verschillen. De kleurenfasering geeft ruimte voor die lokale verschillen, terwijl op regionaal niveau uit het actuele "kleuren pallet" snel een dreigingsbeeld gevormd kan worden.

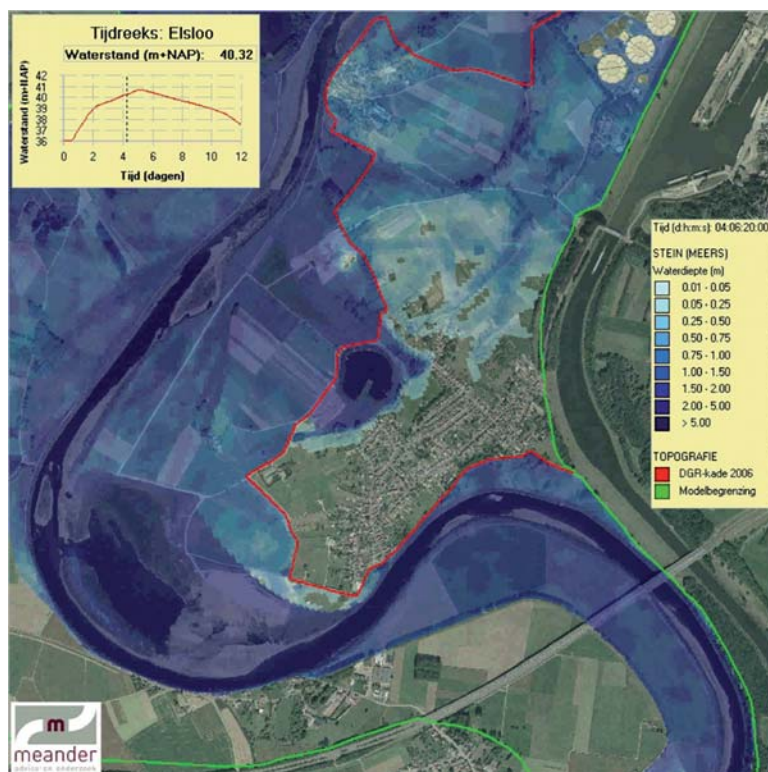
Om in de lokale planvorming maatregelen aan de verschillende kleurenfasen te kunnen koppelen moeten de effecten per fase wel in beeld zijn. Vooral voor extreme afvoeren en dijkdoorbraken was dat beeld niet voorhanden.

Bij gemeenten en regio's, Rijkswaterstaat, waterschappen,

Figuur 1: fasering bij hoogwater Maas (bron: Rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas Veiligheidsregio Limburg-Noord)

Dreiging	Fase	Situatie in de gemeente
Het water in de Maas begint te stijgen	Groen	Er is sprake van waakzaamheid. De waterstand wordt nauwlettend gevolgd.
Het water in de Maas loopt de uiterwaarden in, solitaire buitendijkse bebouwing kan geïsoleerd raken of beperkt onderlopen. Deze fase gaat in elk geval in als de waterstand de alarmeringsdrempel ($1500 \text{ m}^3/\text{sec}$. te Borgharen-Dorp) overschrijdt.	Geel	In de gemeente worden routinematige handelingen uitgevoerd om het stijgende water het hoofd te kunnen bieden.
Het water stijgt verder, toegangswegen tot bepaalde wijken of buurten lopen onder, maar zijn nog wel bruikbaar. Verdergaande beschermende maatregelen zijn nodig om overstromingen en wateroverlast binnendijks te voorkomen.	Oranje	Verregaande maatregelen zijn nodig. Er is echter nog geen reden tot ernstige zorg. De situatie is nog volledig onder controle.
Het water stijgt zover dat de beschermende maatregelen worden bedreigd. Bepaalde wijken of buurten binnendijks dreigen geïsoleerd of (beperkt) overstroomd te raken. Deze fase gaat in ieder geval in als de waterstand de kruinhoogte van de dijken tot op 50 cm nadert.	Rood	Door de hoge waterstand bestaat de kans dat de controle over het hoogwater verloren gaat. Er is sprake van (meerdere) dreigende situaties. De situatie is zorgwekkend. Bestuurlijke besluitvorming omtrent (preventieve) evacuatie is in deze fase nadrukkelijk aan de orde.
De beschermende maatregelen zijn onvoldoende. Het water stijgt hoger dan de dijken, kades en coupures, grote gebieden lopen onder en/of raken geïsoleerd.	Blauw	Overstromingen vinden op grote schaal plaats. De situatie is niet meer onder controle.

Figuur 2: Animatie overstromingsdynamiek



provincie en andere partners bestond behoefte aan een samenhangend beeld van hoogwater risico's. Vanuit deze behoefte heeft Meander een interactief proces opgezet en begeleid. De doelstelling was meervoudig: het ontwikkelen van hoogwaterkaarten en simulatiebeelden waarbij stroomgedrag en hoogte van het water in de tijd is weergegeven, met als onderliggend doel een verhoging van het risicobewustzijn bij betrokken partners en bestuur.

Naar een provinciebreed beeld

Het in kaart brengen van hoogwaterscenario's en hun effecten vraagt een gezamenlijke inzet van de betrokken partijen. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor het project en wordt ook weerspiegeld in de aanpak, waarin workshops met alle betrokkenen centraal staan. De eerste workshop staat in het teken van een grove bepaling bij welke waterstand lokaal de ene fase in de andere overgaat, en van de actualiteit c.q. afstemming van de te gebruiken (geografische) informatie. Omdat het winterbed van de Maas voortdurend aan verandering onderhevig is als gevolg van o.a. de Maaswerken, is actualiteit van het onderliggende WAQUA-simulatiemodel niet vanzelfsprekend. Tijdens de workshop wordt besloten in hoeverre wijzigingen (kunnen) worden meegenomen. Na deze workshop worden de eerste overstromingsanimaties gemaakt.

De animaties worden gemaakt met de WAQUA AnimatieStudio, een programma dat door Meander is ontwikkeld, en tonen de overstromingsdynamiek als gevolg van een maatgevende hoogwatergolf. Hoewel de animaties aanvankelijk vooral bedoeld waren als

projectuitvoer, blijken ze ook tijdens het project een zeer sterk instrument te vormen: dankzij hun uiterst eenvoudige bediening helpen ze bij het begrijpen van het dynamische onderloopgedrag, en bevorderen zo nadrukkelijk de communicatie tussen betrokken partijen. Tijdens de tweede workshop worden de overstromingsanimaties gepresenteerd en beoordeeld op werkbaarheid. Per gemeente wordt geanalyseerd of in het gekozen schaal- en detailniveau de dynamiek van de overstromingen voldoende helder is, en of de effecten op beoogde evacuatie routes voldoende in beeld zijn. Vervolgens worden aan de hand van de overstromingsanimaties de definitieve fase-overgangen en dijkdoorbraaklocaties bepaald. Na de tweede workshop worden de fasekaarten en dijkdoorbraakanimaties gemaakt. Voor de verdere uitwerking en fine-tuning volgt nog een aantal soortgelijke workshops.

Toepassing en lessen voor de toekomst

De eerste ervaringen met de animaties en kaarten zijn zeer positief. Het opgeleverde materiaal biedt een tot ieders verbeelding sprekende basis voor uit te werken maatregelen, zoals planning van evacuatie routes en opvanglocaties, afweging van alternatieven voor compartimentering, voorbereiding van voorlichting, etc. Gaandeweg raken steeds meer partijen betrokken. Met name nutsbedrijven, maar bijvoorbeeld ook ziekenhuizen en verzorgingscentra worden zich meer bewust van hun risico's dankzij een concreet beeld van de effecten van hoogwater. Het onderliggende projectdoel, een verhoging van het risicobewustzijn bij betrokken partijen, is dan ook zonder meer bereikt. Eén van de vragen die nog worden onderzocht is, of het risicobewustzijn van burgers – en daarmee ook de zelfredzaamheid – vergroot kan worden door animaties of fasekaarten vooraf breed te communiceren. De burger krijgt dan van te voren de informatie over de mogelijke effecten in een bepaalde fase, en kan daarmee ook zelf een afweging maken en maatregelen nemen. Valkuil hierbij is, dat het beeldmateriaal al snel gezien wordt als “de waarheid”, terwijl het een benadering van de werkelijkheid geeft voor een gegeven standaardgolf. En die werkelijkheid is constant aan verandering onderhevig en zal per hoogwatergolf verschillen.

De grote uitdaging is dan ook de fasering, kaarten en animaties bruikbaar en actueel te houden. Aangezien dit de nodige deskundigheid en uiteindelijk ook landelijke afstemming vereist, verdient een studie naar landelijke activiteiten in dit kader aanbeveling. In Limburg is de geschetste werkwijze echter breed omarmd en levert deze een gedegen basis voor hoogwaterbeheersing.

Meer informatie: 033-4771008
of <http://www.meander-advies.nl>

Europese steun in de rug bij aanpak overstromingsrisico's

In Nederland staat het beheer van overstromingsrisico's hoog op de agenda. Het Nationaal Waterplan en de kabinetsreactie Management Overstromingen moderniseren de nationale aanpak. De Nationale Risico Beoordeling ondersteunt de noodzaak daartoe. Een nieuwe steun in de rug is de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's 2007/60/EG of ROR.

Corsmas Goemans, directie Nationale Veiligheid, ministerie BZK
Sjoerd Hoornstra, ministerie Verkeer en Waterstaat
Marlies van Schooten, SevS

Wat zegt de Richtlijn?

De ROR is de eerste Europese richtlijn die zich expliciet met overstromingen bezighoudt. Doel is "het scheppen van een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's om de gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken". Anders dan in veel andere Europese richtlijnen zijn in de ROR alleen procedurele eisen vastgelegd, geen inhoudelijke normen. Twee verplichtingen staan centraal:

1. het maken van overstromingsgevaarkaarten (hazard maps) en overstromingsrisicokaarten (risk maps). Overstromingsgevaarkaarten geven de fysieke kenmerken weer van een overstroming, zoals het overstroomde gebied, waterdiepte en stroomsnelheid. Overstromingsrisicokaarten geven de gevolgen weer, zoals het aantal getroffen en de economische, culturele en milieuschade.
2. het maken van overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP) met "adequate doelstellingen", maatregelen en een prioritering. Hierbij dienen alle aspecten behandeld te worden, inclusief "paraatheid".

Lidstaten mogen geen maatregelen nemen die de overstromingsrisico's in andere lidstaten aanzienlijk verhogen. Vooral dit laatste was voor Nederland, als benedenstrooms gelegen land, een belangrijk motief om in 2004 samen met andere lidstaten de Commissie te vragen het initiatief te nemen voor de ROR. Hiermee hebben we een goed instrument om met onze burens grensoverschrijdende afspraken te maken over een gezamenlijke aanpak.

Hebben we dat allemaal al?

In Nederland gebeurt al heel veel op het gebied van overstromingsrisicobeheer. Sinds een aantal jaren zijn er provinciale 'risicokaarten', die ook informatie

bevatten over overstromingen (zie www.risicokaart.nl). Deze geven nu alleen nog de waterdieptes weer bij overstromingen als gevolg van het falen van de primaire waterkeringen. De kaarten zijn een goede aanzet voor de *hazard maps*, maar moeten nog wel aangevuld worden met andere scenario's. De kaarten vormen ook een goed vertrekpunt voor de *risk maps*. De meeste basisinformatie voor ROR-conforme kaarten is beschikbaar of met beperkte inspanning beschikbaar te maken.

Er zijn in Nederland veel verschillende plannen waarin (adequate) doelstellingen en maatregelen op het gebied van overstromingsrisicobeheer zijn opgenomen. Denk aan het nationale hoogwaterbeschermingsprogramma en waterbeheerplannen van waterschappen, maar ook structuurvisies en bestemmingsplannen op het gebied van ruimtelijke inrichting, en calamiteiten- en crisisbeheerplannen. Dit was ook de conclusie tijdens de ROR themadag van 4 juni jl. Maar om plannen op te stellen, die per stroomgebied alle aspecten van het beheer beschrijven, is meer nodig. Deelnemers stelden vast dat de bestaande plannen nog onvoldoende op elkaar aansluiten, dat er weinig bekend is over grensoverschrijdende afstemming en dat beleid en procedures van de Veiligheidsregio's bij waterbeheerders en ruimtelijke planners nagenoeg onbekend zijn. Opdracht voor de komende jaren is om voor de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems eerst alle relevante onderdelen op een consistente manier bijeen te brengen en eventuele leemtes zo goed mogelijk in te vullen. Dat vereist een bijpassend totstandkomingsproces met afstemming in de regio, nationaal en – last but not least – met de buurlanden.

Planmatige aanpak

Uiteraard zijn de bepalingen van de ROR wel bindend. Nederland zal deze in 2009 in Nederlandse wetgeving moeten omzetten. Voor eind 2013 moeten correcte overstromingsgevaar- en -risicokaarten gereed zijn en eind 2015 moeten de risicobeheerplannen zijn opgesteld. Gebrekkige implementatie in eigen land schaadt onze

positie in de stroomgebieden, waardoor het maken van noodzakelijke afspraken met onze buurlanden lastiger wordt. Dit vraagt een voortvarende aanpak voor de juridische omzetting en vroegtijdige voorbereiding zodat spoedig helder kan worden wat de ROR in de praktijk gaat betekenen. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft daartoe in nauwe samenwerking met alle betrokken overheden in 2008 een Nationaal Implementatieplan ROR vastgesteld.

Voor de Fasen 0 en I is er een interbestuurlijke projectgroep Implementatie Richtlijn Overstromingsrisico's (IMPRO) ingesteld. Daarnaast is er een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, provincies, waterschappen, veiligheidsregio's en gemeenten. De juridische verankering zal grotendeels plaatsvinden in de nieuwe Waterwet.

Relatie met nationaal en regionaal beleid

Implementatie van de ROR is niet alleen een administratieve exercitie. In Nederland is met het Nationaal Waterplan voor het eerst en op nationaal niveau een aanzet gemaakt tot integraal beleid. Met het concept *meerlaagsveiligheid* wordt de traditionele strategie voor overstromingsrisico's (preventie) verbreed naar de hele veiligheidsketen (pro-actie, preventie en preparatie). De onderlinge relaties worden nationaal niet uitgewerkt, mede omdat de pro-actie en preparatie typisch gebiedsafhankelijke werkterreinen zijn.

De ROR biedt dus ook een kans om het Nederlandse risicobeheer te verbeteren en de integrale risicobenadering in praktijk te brengen. Enkele voorbeelden:

- de huidige risicobenadering is vooral gebaseerd op de potentiële economische schade en aantal slachtoffers; de gevolgen voor het milieu en het cultureel erfgoed worden nog nauwelijks meegewogen. Ook bij de rampenbestrijding is de aandacht voor laatstgenoemde aspecten nog beperkt.
- er is geen expliciete samenhang tussen de (talrijke) maatregelen gericht op het voorkomen van overstromingen en de (spaarzame) maatregelen gericht

op gevolgbeperking in het bijzonder met de crisisbeheersing maar ook met de ruimtelijke ordening.

In dit verband vormen de spoorboekjes voor de daadwerkelijke productie van kaarten en plannen in fase II een interessante uitdaging. Hoe gaat er samengewerkt worden, en tussen wie precies, en wie stelt wat vast? Nieuwe structuren zijn ongewenst gegeven het kabinetsbeleid om bestuurlijke drukte te vermijden, maar bestaande structuren moeten aangepast worden omdat enkele relevante partijen, met name de veiligheidsregio's, daarin nog niet betrokken zijn. De verplichting in de Wet op de veiligheidsregio's (artikel 13) om per regio te beschikken over een risicoprofiel kan een brug zijn naar het proces voor de totstandkoming voor een overstromingsrisicobeheerplan. In aansluiting op de strategie Nationale Veiligheid met de Nationale Risico Beoordeling ontwikkelen de veiligheidsregio's en de betrokken bestuurders en koepels op dit moment een Handleiding Regionaal Risicoprofiel, waarmee eenheid aan uitvoering kan worden gerealiseerd. Bovendien legt de wet vast dat minimaal ten tijde van crises met waterbeheerders moet worden samengewerkt (artikel 33).

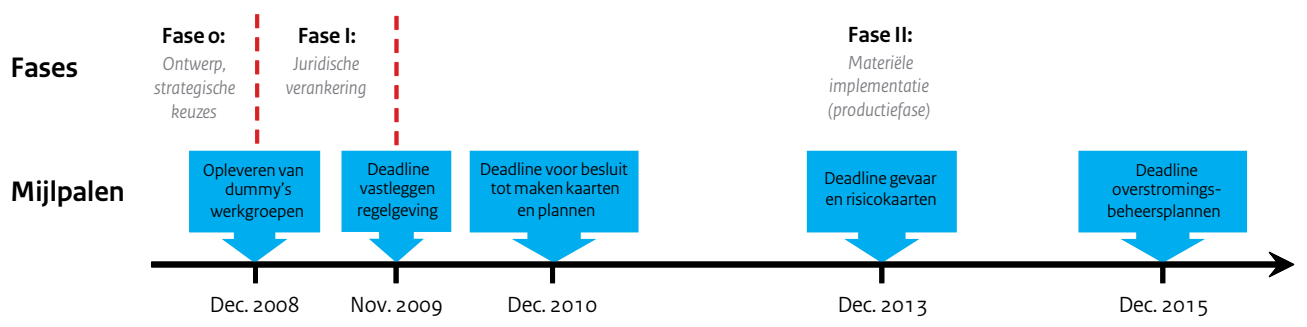
Tot slot

Voor Nederland moet de ROR leiden tot structureel overleg met de buurlanden over waterveiligheid gebaseerd op solidariteit. Daarom is correcte en tijdige nationale implementatie onontbeerlijk. Dat betekent dat we onze risicokaarten en plannen ROR-proef moeten maken, waarmee de verplichte afstemming over de grens mogelijk is. Bovendien gebruiken we het EU-instrument voor de praktische, regionale implementatie, waterbeheerders en veiligheidsregio's gezamenlijk, van het concept *meerlaagsveiligheid* uit het Nationaal Waterplan, waarmee de veiligheidsketen ook voor het ramptype overstromingen inhoud krijgt.

Met dank aan Anne Leskens (Nelen en Schuurmans) en Erik Mostert (TU Delft).

Voor meer informatie: www.richtlijnoverstromingsrisicos.nl

Figuur 1: Mijlpalen implementatie en uitvoering ROR



Naar effectgebaseerde informatievoorziening bij rampen en crises

Veiligheid, een bestuurlijke verantwoordelijkheid

Burgemeesters hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in fysieke veiligheid. Rampen en crises laten zich echter slecht voorspellen. Hoogwater en pandemieën bieden nog voorbereidingstijd, maar een terroristische aanslag of een ontploffing in een vuurwerkfabriek niet. Een bestuurder heeft dan andere kennis en vaardigheden nodig dan in de reguliere, beheerste beleids- en begrotingscycli. Uit ervaringen met crises en rampen¹ blijkt dat bestuurders ook in rampsituaties leiders moeten kunnen zijn, als ze maar voldoende gefaciliteerd worden en zich kunnen richten op hun kerntaken: opperbevel voeren en burgervader zijn.

Bij rampen en crises komt het aan op improvisatie, daadkracht en intuïtie. Voor het continue proces van beeld- en oordeelsvorming is goede informatie nodig, ontdaan van niet-relevante zaken. Jan Mans over de vuurwerkkramp: "Het wel of niet hebben van de relevante informatie kan je geloofwaardigheid als burgemeester maken of breken..." Goede informatievoorziening laat ruimte voor improvisatie, omdat elke ramp of crisis weer anders is. Don Berghuijs, directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, vat het kernachtig samen: "Crisismanagement is Informatiemanagement!" Het gaat daarbij om kennis, kennissen

en karakter. Vertrouwelingen bellen scoort hoger dan de meest geavanceerde ICT. Maar een telefoongesprek is niet optimaal voor het delen van informatie met derden. Besluiten, adviezen, vragen en rapportages moeten gedeeld worden tussen veiligheidsregio's, en tussen beleidsteams en actiecentra. Het aanstellen van informatiemanagers helpt om verbindingen te leggen.

Crisismanagement is informatiemanagement! En dan?

Talrijke rapporten en evaluaties roepen op tot betere informatievoorziening. In de *Basisvereisten Crisismanagement* heeft informatiemanagement een eigen hoofdstuk. Ook de Wet veiligheidsregio's benadrukt het belang van informatiemanagement. In de thuisomgeving gaan de internet ontwikkelingen snel: Google Earth, Wikipedia, Linked-in, Facebook, Hyves, Twitter: ze zijn niet meer weg te denken. Bestuurders en hulpverleners verwachten steeds vaker hetzelfde in hun werksituatie. Echter, de onvoorspelbaarheid en complexiteit van crises en rampen, de vele belangen en agenda's, plus de noodzaak van improvisatie en intuïtie bij een ramp, maken het opzetten van adequate informatievoorziening vooraf erg complex.

Er wordt veel geïnvesteerd, vooral in ICT. In veel regio's wordt met veel enthousiasme het (ICT) wiel weer opnieuw uitgevonden. Er openbaart zich tegelijkertijd een kans. Nu werkwijzen op elkaar afgestemd raken, wordt het tijd om ook ICT-verbindingen breder te leggen. Het NEC-innovatiespoor zou dit integratieproces, publiek-privaat, kunnen faciliteren. Informatiemanagement hoeft geen hoofdpijndossier te zijn.

Bestuurders willen effectgericht denken en handelen

Een bestuurder wil in één oogopslag de relevante informatie zien. De gemeentesecretaris wil zich op de inhoud richten en de burgemeester op het beleidsteam en de bestuurlijke activiteiten. Een bestuurder wil sturen op gewenste effecten, niet op procedures. Zo kan een burgemeester vragen om afscherming tegen mogelijke vuurgevechten bij een gijzeling, in plaats van



¹ W. Jong en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005.



“zeven zeecontainers op het plein”. Dat heet ‘effect gebaseerd’ denken en handelen. Goede informatievoorziening voor effect gebaseerd handelen vraagt om goede ICT, die vertrouwd aandoet. Het helpt om de processen bij crisisbeheersing en rampenbestrijding te zien als opgeschaald regulier werk. Er kan dan zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van vertrouwde (internet-gebaseerde) ICT-middelen. Informatievoorziening wordt steeds multimedialer. Niet meer alleen (klikbare) tekst, maar ook aangeklede landkaarten, foto’s en video’s. Google Earth wordt steeds meer gebruikt! De minister van BZK speelt in op deze ontwikkeling met het netcentrisch werken. ‘Netcentrisch werken’ betekent niet dat de GRIP structuur op de schop gaat, maar dat de betrokkenen flexibeler kunnen omgaan met het hebben en delen van informatie. Betere informatie leidt tot betere besluiten; die leiden tot betere acties en een betere incident-bestrijding. Dat is effect-gebaseerd denken. Voor de (technische) ondersteuning daarvan wordt veel goeds bedacht. Het blijft belangrijk om bij elkaar ‘in de keuken’ te blijven kijken. Werkbezoeken bij buurregio’s leveren vaak verrassend inspirerende ideeën op. Het landelijke initiatief Netcentrisch werken is een goed begin. Daarbij is het goed om naar elkaars inspirerende initiatieven in veiligheidsregio’s door het hele land te kijken. We geven twee voorbeelden.

Werkplek innovatie in Noord- en Oost-Gelderland

De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) heeft een nieuw kantoor geopend in Apeldoorn met veel aandacht voor innovatie. Er zijn flexplekken voor politie, brandweer, geneeskundige, gemeentelijke en defensie hulpverleners. In de kantine zitten alle kolommen, rangen en standen samen te lunchen. Informatievoorziening is gedigitaliseerd – er is geen papier. Samen met Gelderland Midden loopt VNOG voorop met regionale geografische toepassingen. Brandweer en Veiligheidsregio gebruiken CCS, een automatisch plotsysteem voor voertuigen op locatie; zeer effectief bij de uitruk voor natuurbranden. Video-conferencing faciliteiten met webcams gaan binnenkort overleggen ondersteunen. TNO ondersteunt bij het invullen van een proeftuin Genetwerkt optreden. Hoe meetbaar zijn dergelijke verbeteringen? Getallen zijn er nog niet, maar iedereen ervaart de winst nu al in de praktijk.

Risicomanagement in de gemeente Barendrecht

In Barendrecht werkte de ambtenaar Openbare Orde en Rampenbestrijding in 2006 vanuit een losstaand

verbindingscentrum met een ICT-systeem voor crisisbeheersing. Inmiddels hebben verschillende bestuurlijke oefeningen de basis helpen leggen voor Dynamische Situatie Rapportages (DSR). Men merkte dat er veel tijd verloren ging in de informatieoverdracht tussen de opeenvolgende vergaderingen tussen Beleidsteam en Gemeentelijk Actiecentrum. Met de besluitvormingsondersteuning van DSR werd informatie voor besluiten en processen beter vastgelegd en gepresenteerd. Elk team ziet een eigen, specifiek afgestemde doorsnede van de informatie. Iedereen kan zich richten op zijn kerntaken. Dergelijke succesvolle voorbeelden komen alleen tot stand met veel inspanning, tegenslagen en onverwachte obstakels. Het bij elkaar brengen van potjes geld, en/of het durven inzetten op kleine experimenten of samenwerkingsverbanden is vaak nodig om een groot succes te kunnen boeken. Het credo blijft: groot denken, klein beginnen. De grotere visie geeft richting aan de kleine stappen.

Aanbevelingen voor effectgebaseerde besluitvorming

Tot slot volgen enkele uitgangspunten die helpen om richting te geven aan de visie op de gewenste intuïtieve informatievoorziening in opgeschaalde situaties. Want een goede voorbereiding nú is het halve werk straks in die situaties waar het gaat om improvisatie en intuïtie.

1. Blijf investeren in netcentrische informatievoorziening. Formuleer daarbij een zo kaal mogelijke informatiebehoefte en verken of eigen veiligheidspartners hetzelfde bedoelen.
2. Besteed minstens zoveel projectinspanning aan de menskant en het proces als aan de technische oplossingen.
3. Koppel de realisatie van Netcentrisch werken aan de activiteiten van de Basisvereisten Crisismanagement.
4. Neem netcentrisch werken op in de reguliere jaarlijkse oefenkalender en/of organisatie van evenementen. Stuur op de ‘gewoonheid’ van multidisciplinair werken en netcentrische informatievoorziening.
5. Denk groot, begin klein: sluit aan op bestaande middelen zoals CEDRIC, maar denk intussen na over gewenste functionaliteit los van specifieke ICT.
6. Laat uitvoeringsteams gebruik maken van landelijke standaarden voor het koppelen van ICT en besluitvormingsprocessen gebundeld in het BZK Informatiebeleid Veiligheid.
7. Kijk goed om je heen naar andere inspirerende initiatieven. Vraag eens hoe ze het langjarig beheer daarvan hebben geregeld.
8. Pak zoveel mogelijk samen op, om beheerkosten te besparen.
9. Sluit eigen initiatieven aan op het innovatiespoor van BZK.

Kabinet gaat antiterrorismebeleid evalueren

De Commissie Suyver beveelt aan om het pakket aan antiterrorismemaatregelen integraal te gaan evalueren. Bovendien beveelt de commissie aan dit evaluatieonderzoek niet alleen tot de juridische invalshoek te beperken. De ministers van Justitie en BZK nemen deze en de andere aanbevelingen over. De komende periode zal door middel van extern onderzoek antiterrorismewetgeving en de antiterrorismemaatregelen in de uitvoeringspraktijk worden bekeken. Daarbij neemt men aspecten als onderlinge samenhang, legitimiteit en effectiviteit mee. Het streven is het evaluatieonderzoek in 2010 af te ronden. In afwachting van het evaluatieonderzoek hebben de ministers de Eerste Kamer verzocht de verdere behandeling van het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid aan te houden. De Commissie Suyver werd ingesteld in antwoord op de motie Pechtold van

15 november 2007 waarin de regering werd verzocht te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kon worden vormgegeven.

De commissie begrijpt dat de overheid de afgelopen jaren in hoog tempo alle mogelijke maatregelen – wetgevend, beleidsmatig, organisatorisch, extra middelen voor de diensten – heeft getroffen om de burger trachten te beschermen tegen terroristische acties. Zij vindt het niet alleen begrijpelijk, maar beschouwt het ook als een plicht van de overheid. Daarbij geeft de commissie aan dat geen van de respondenten heeft geklaagd over gebrek aan wettelijk instrumentarium, is de formele coördinatie door de oprichting van de NCTb aanzienlijk verbeterd en wordt de CT-infobox gezien als een belangrijk en nuttig middel in de samenwerking tussen verschillende spelers in het veld.

De ministers zijn van plan de aanbevelingen van de commissie voortvarend ter hand te nemen. Iedere mogelijkheid om het antiterrorismebeleid te verbeteren moet worden aangegrepen. Dit is immers in het belang van de veiligheid van de burgers die het recht hebben door de overheid beschermd te worden.

De Commissie is niet over één nacht ijs gegaan. Tijdens het onderzoek is een literatuurstudie verricht en zijn interviews gehouden met sleutelfunctionarissen en deskundigen. Door deze grondige aanpak is een goed beeld ontstaan van de heersende opvattingen over de door de Commissie onderzochte terreinen. De volledige reactie van beide ministers en het rapport van de commissie Suyver zijn op 10 juli 2009 naar de Tweede Kamer gezonden.

(Bron: Persbericht ministerie van BZK, 10 juli 2009)

Klimaatverandering in Nederland

Op 29 juli heeft het KNMI de brochure “Klimaatverandering in Nederland. Aanvullingen op de KNMI’06 scenario’s” gepresenteerd. In de nieuwe brochure wordt nagegaan wat de onderzoeksresultaten van de afgelopen jaren betekenen voor de scenario’s uit 2006. Ook worden aanvullende gegevens gepresenteerd en de koers geschetst naar de volgende generatie scenario’s voor Nederland. Uit de brochure blijkt dat het klimaat in Nederland sterk verandert én dat de toekomstbeelden van het KNMI uit 2006 de meest waarschijnlijke veranderingen goed weergeven. Voor meer informatie: www.knmi.nl/klimaatscenario's.



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, Marije Breedveld, Nelly Ghaoui, Lodewijk van Wendel de Jooide en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)
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. Peter Werkhoven (TNO Defensie en Veiligheid)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Ben Ale, Johannes M. Bauer, Mark de Bruijne, Hendrik J. Bruins, Don M. Chance, Louise K. Comfort, Sandra Crouse Quinn, Willem van Dijk, Michel van Eeten, Joanna Endter-Wada, Karen Engel, Georg Frerks, Nelly Ghaoui, Corsmas Goemans, Nico de Gouw, Erwin de Hamer, Ira Helsloot (tevens gastredacteur thema), Sjoerd Hoornstra, Arnold M. Howitt, Paul Huijts, Helen Ingram, Brian Jacobs, Will Jennings, Roy Johannink, James M. Kendra, Frank Klaassen, Bas Kolen, Ralph Kronieger, Patrick Lagadec, Herman B. "Dutch" Leonard, Martin Lodge, Ralph Mohnen, Herman van der Most, Pieter van Prooijen, Annelies Rebel, Uri Rosenthal (tevens gastredacteur thema), Kees van Ruiten, Jos van de Sande, Mark Scheepers, Marlies van Schooten, Stephan Schouten, Marianne Verhoef, Tricia Wachtendorf, Matthew Watson, Jasper van der Werff ten Bosch, Geert Wismans, Rob de Wijk, Toon van Wijk, Lan Xue, Gregory Zautsen, Ling Zhou

Fotografie

Fotografie: 112 Fotografie, ANP, Hollandse Hoogte, Jeroen de Jong, Arenda Oomen, Susan van Petten, Gerhard van Roon

Illustraties

Jan-Willem van Aalst, Govcert.nl, HKV, Meander, Ministerie VWS, RIVM

Cartoon

Arend van Dam

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie / Grafische en Multimediale Diensten

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.
ISSN 1875-7561



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

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

Vier vragen aan:



*Paul Huijts,
directeur-generaal Volksgezondheid,
ministerie van VWS over de Nieuwe Influenza A
(H1N1), eerder bekend als de 'Mexicaanse griep'*

Wat is het wettelijk kader bij de bestrijding van de Nieuwe Influenza A (H1N1)?

"Bij de bestrijding van deze infectieziekte is de Wet publieke gezondheid (WPG) uit december 2008 belangrijk. Deze wet beschrijft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeente. Het gaat hier om een zogeheten A-ziekte, waarbij een nader te bepalen meldingsplicht voor artsen geldt. De beslissingsbevoegdheid voor de bestrijding van de ziekte ligt dan bij de minister van VWS; hij stuurt rechtstreeks de burgemeester aan. Natuurlijk houdt de burgemeester eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals het toepassen van quarantaine, het sluiten van gebouwen en de uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het is dan ook zaak om goed samen te werken. Naast de WPG is er de Wet op de Veiligheidsregio's (WVR). De WPG richt zich op inhoud en organisatie van de publieke gezondheidszorg in de breedte (infectieziektebestrijding, maar ook bij voorbeeld jeugdgezondheidszorg). De WVR betreft organisatie en structuur van de crisisbeheersing en de rampenbestrijding. Deze wet, momenteel nog onderwerp van parlementaire behandeling, richt zich op brandweer, GHOR en op de politie. Alhoewel nog niet van kracht is het wel handig als burgemeesters bij de bestrijding van de griep gebruik maken van de veiligheidsregio's."

Om welke ziekte gaat het precies?

"Het gaat om Nieuwe Influenza A (H1N1). Hoewel er een kleine mogelijkheid is dat het virus agressiever wordt, is het op dit moment te vergelijken met een reguliere

seizoensgriep. Het verschil tussen een reguliere seizoensgriep en de huidige influenza is de mate van weerstand; een groot deel van de bevolking heeft geen weerstand opgebouwd tegen het virus. De verwachting is dan ook dat veel meer mensen ziek zullen worden dan bij een normale seizoensgriep. Er is dus geen sprake van ernstiger symptomen, maar van mogelijk grotere aantallen zieken. We spreken over een pandemie omdat er sprake is van wereldwijde verspreiding. In ons eigen land komt de verspreiding nu langzaam tot stand. Verwacht wordt dat er in het najaar sprake is van een piek. Mogelijk komen er meerdere griepgolven."

Hoe bereidt de overheid zich voor?

"Zo goed mogelijk! We willen natuurlijk het aantal zieken en doden beperken. Ook willen we zoveel mogelijk voorkomen dat, doordat personeel ziek thuis zit, belangrijke functies van overheden en bedrijfsleven uitvallen. We voeren actief beleid om de zorgsector die, naast uitval van personeel ook met een extra zorgvraag te maken zal krijgen, te stimuleren adequate maatregelen te nemen. Daarnaast richten we ons op politie en brandweer, energie en telecom en drinkwater en nog een aantal anderen. We hebben deze zogeheten vitale sectoren gevraagd zich goed voor te bereiden. Ook stimuleert de overheid, in samenwerking met VNO/NCW en het MKB, voorbereidingen om de continuïteit van organisaties en bedrijven te waarborgen. Daarnaast spant de overheid zich in om het virus en zijn verspreiding te bestrijden. Er

zijn voldoende antivirale middelen en er zijn vaccins besteld. Ook communiceren we over hygiëne maatregelen, zetten we antivirale middelen doelmatig in en bereiden we een vaccinatiecampagne voor."

Hoe bereiden bedrijven en organisaties zich voor?

"Omdat een nieuwe griep pandemie al langere tijd werd verwacht, waren er al bedrijven en organisaties in Nederland zich hierop aan het voorbereiden door een continuïteitsplan op te stellen. De uitbraak van de Nieuwe Influenza A (H1N1) benadrukt het belang hiervan en zet er extra vaart achter. Ondanks het milde verloop van deze griep pandemie kan wel veel personeel ziek worden.

Voor heel Nederland is het van belang dat bepaalde activiteiten doorlopen. Daarom is al eerder een inventarisatie gemaakt van de zogenaamde vitale sectoren, die onder regie van het ministerie van BZK dringend verzocht zijn zich voor te bereiden op de griep pandemie. BZK trekt hierbij gezamenlijk op met VNO/NCW en MKB. Maar ook voor andere sectoren geldt dat het verstandig is zich voor te bereiden."