

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

jaargang 1
nummer 2
februari 2008

*(Nieuwe) schaarstes en
nationale veiligheid*

*Vorbereidingen komende
jaarwisseling begonnen*

*Kanttelingen basisvereisten
decentrale crisisbeheersing*

*Gebouwd erfgoed civiele
verdediging in kaart*



Inhoud

Thema: (Nieuwe) schaarstes en nationale veiligheid

Column Rob de Wijk: Machtsdenken en energiepolitiek raken verweven	3
Schaarste in overvloed (Rapport Iris, researchbureau Rabobank en Robeco)	4
Minsters Verhagen (BZ) en Van der Hoeven (EZ): Energie en het buitenlands beleid	8
Toenemende spanning op de oliemarkt: crisisvoorraden geen oplossing!	12
Vier vragen aan George Möller, topman vermogensbeheerder Robeco	40
De voorbereiding op de komende jaarwisseling is al weer begonnen	14
Enkele kanttekeningen bij de basisvereisten decentrale crisisbeheersing	17
Terrorismewetenschappers en de toekomst (oratie prof. Bob de Graaff)	20
Impressie Congres oefening Voyager: de leerervaringen gepresenteerd	22
Crisisbeheersing door bestuur en justitie: incidentbestrijding bijzondere inrichtingen	24
Adviesraad Gevaarlijke Stoffen: Ontpofbare stoffen kunnen nog beter in het gareel	26
Gebouwd erfgoed civiele verdediging in kaart gebracht	30
Geneeskundige hulpverlening: oranje of groen?	33
Conferentie Grenzeloze GHOR	34
Bescherming vitale infrastructuur: publiekprivate verbinding	36



En verder in dit nummer:

Samen op de bres – voorbereiding op overstromingen	19
Tweede Kamer en wet veiligheidsregio's	19
Samen leiding geven aan nationale veiligheid	28
Ondersteuning burgemeesters in tijden van crises	29
Online schaderegistratie na rampen	38
Nieuw lid Onderzoeksraad voor Veiligheid	38
Symposium oefenen opvang slachtoffers: zin of onzin?	39

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

Machtsdenken en energiebeleid raken verweven

Tijdens de Koude Oorlog bestond het fenomeen van de *Kremlin watcher*. Dat waren deskundigen die uit de wijze waarop de top van de toenmalige Sovjetunie parades op het Rode Plein afnam kon opmaken wie de toekomstige leider zou worden en wie uiteindelijk in een werkkamp van Siberië zou eindigen. Tegenwoordig is het vak van *Kremlin watcher* aan herwaardering toe. Want Rusland is door president Poetin weer op de politieke kaart gezet. Is het toeval dat de Dmitri Medvedev, de huidige voorzitter van de raad van toezicht van Gazprom, beoogd president van Rusland is?

De nieuwe generatie Kremlin watchers ziet de benoeming van Medvedev als zet van Poetin om via een vertrouweling de touwtjes toch in handen te kunnen houden. Maar er is meer aan de hand. Want de Russen zijn tot de ontdekking gekomen dat gas een machtspolitiek instrument bij uitstek is. Met Medvedev krijgt Rusland dus een president die weet hoe dat machtsinstrument moet worden gehanteerd.

Wie de geschiedenis van het ontstaan van het huidige Rusland kent, verbaast zich niet over deze ontwikkeling. Historisch gezien is Rusland een imperiale mogendheid; een rijk dat zijn macht in andere landen wil vergroten door gebied te veroveren of te controleren. Het rijk van Kiev ontwikkelde zich zo tot de latere Sovjetunie. Ook het huidige Rusland tracht een buffer van bevriende staten in het zuiden te creëren en verzet zich hevig tegen de uitbreiding van de NAVO naar het oosten en tracht een politiek te voeren die de Europese Unie kan verzwakken. Voor dat laatste biedt een politiek van bilaterale gasdeals een uitgelezen mogelijkheid. Het ontbreken van een gasmarkt brengt bijzondere afhankelijkheden met zich mee. Tweederde van de Russische gasexport gaat naar de Europese Unie, die daarmee 30 procent van zijn totale behoefte aan gas uit Rusland importeert. In werkelijkheid is de Russische vinger in de gaspomp nog groter. Negentig procent van de Europese invoer komt uit Rusland, Algerije en Noorwegen. In 2006 tekende Gazprom een intentieverklaring voor samenwerking met Algerije. En eind vorig jaar werd het plan gelanceerd om Nigeria te assisteren met de productie van LNG die vooral voor de Europese markt bestemd is.

Direct en indirect wordt Gazprom de dominante speler op de Europese gasmarkt. Dat maakt Europa afhankelijk en kwetsbaar. Temeer omdat het Internationale Energie Agentschap voorspelde dat de Europese Unie rond 2020 een gastekort van 30 procent heeft.

Toegegeven, Rusland sluit wederkerigheid niet uit.

Gazprom betrok het Noorse StatoilHydro en het Franse Total reeds bij de ontginning van het Russische Shtokmanveld. Ook met premier Balkenende sprak Poetin over de inschakeling van Nederlandse bedrijven bij de exploitatie van Russische gasvelden.

De crux zit echter in de bilaterale gasdeals waarmee het Kremlin een politiek van verdeel en heers in Europa kan voeren. Dit dwingt tot nadenken over een Europese Energiepolitiek, gebaseerd op de premisse dat gasdeals niet louter handelspolitieke successen voor Europese landen zijn, maar ook machtspolitieke successen voor het Kremlin.

Interessant is dat de Strategie Nationale Veiligheid die het Kabinet vorig jaar aanvaardde aanknopingspunten biedt voor deze invalshoek. De nationale veiligheid is volgens de strategie in het geding als de vitale belangen van Nederland worden aangetast. De economische veiligheid is zo'n vitaal belang. Het is niet moeilijk een scenario te bedenken waarbij ten tijde van oplopende spanningen met de gaskraan wordt gemanipuleerd. Geen wonder dat in november 2006 de Amerikaanse senator Richard Lugar voorstelde om Artikel 5 van het NAVO verdrag (een aanval tegen één, is een aanval tegen allen) van toepassing te verklaren als een land de dupe wordt van het stoppen van de energietoevoer. Aanleiding was dat Rusland de gaskraan begin 2006 dichtdraaide toen Oekraïne een betalingsachterstand bleek te hebben. De effecten van deze actie waren ook in Europa merkbaar. De Europese Commissie vroeg Gazprom de verzekering dat een nieuwe gasruzie die begin februari leek uit te breken, geen gevolgen voor de leveranties aan Europa mag hebben. Die kreeg de Commissie, maar dat laat onverlet dat de Russen vorig jaar tevens verhuld dreigden met sancties als Polen en Tsjechië over zouden gaan tot plaatsing van onderdelen van een Amerikaans raketterschild. En daarmee lijken de tijden van de Koude Oorlog soms te herleven, met Gazprom als het nieuwe Rode Leger.

prof. dr. Rob de Wijk,
directeur The Hague Centre for Strategic Studies



(Nieuwe) vormen van schaarste

De combinatie van een aanhoudende bevolkingsgroei en een stijgend welvaartsniveau zorgt voor een scherpe toename van de mondiale consumptie. Met (nieuwe) vormen van schaarste tot gevolg. De vraag naar grondstoffen neemt explosief toe en het toekomstige energieverbruik is simpelweg niet met behulp van traditionele bronnen in te vullen. Ook wordt het lastiger om de wereldpopulatie van voldoende voedsel en schoon water te voorzien. Dit effect wordt versterkt door klimaatverandering die de hoeveelheid beschikbare landbouwgrond onder druk zet en leidt tot toenemende waterschaarste. Aldus het rapport *Schaarste in overvloed* van IRIS, het gezamenlijk researchbureau van de Rabobank en vermogensbeheerder Robeco.

Het eind 2007 verschenen rapport brengt de oorzaken en gevolgen van de schaarste aan grondstoffen, energie, voedsel, water, lucht en zorg & gezondheid in kaart en identificeert beleggingsmogelijkheden die met de oplossingen voor deze nieuwe vormen van schaarste gepaard gaan. Hieronder een overzicht van lange termijn trends en de komende schaarstes die ook relevant zijn in het kader van de Strategie Nationale Veiligheid.

Lange termijn trends

Groei wereldbevolking

Momenteel telt de wereld ruim 6.6 miljard inwoners. In de komende decennia is er een gestage toename. Volgens de laatste projecties van de Verenigde Naties zal de wereldpopulatie in 2050 met 40% zijn toegenomen tot meer dan 9 miljard mensen. Deze groei loopt parallel met een groeiend aandeel van de zgn. opkomende landen (in Afrika, Azië (exclusief Japan), Latijns-Amerika en Oost-Europa) in de totale wereldpopulatie. In 2050 zal naar schatting ruim 86% van de wereldbevolking, oftewel 7,8 miljard mensen in opkomende landen wonen.

Toename welvaart & consumptie

Deze bevolkingstoename gaat gepaard met een historisch gezien hoge economische groei. De sterke economische ontwikkeling hangt samen met de trend dat de toename van de wereldbevolking zich concentreert in opkomende landen met een stijgende beroepsbevolking en een hoge productiviteitsgroei. Deze landen profiteren bovendien meer dan gemiddeld van de voortgaande integratie van de wereldeconomie en een afname van internationale handelsbarrières. Ook plukken opkomende landen de vruchten van succesvolle bewezen technologieën die relatief goedkoop en eenvoudig kunnen worden gekopieerd. De relatief sterke economische groei in opkomende landen vertaalt zich naar een hoger welvaartsniveau. Door de groeiende bevolking en een hoger welvaartsniveau neemt niet alleen de vraag naar metalen, maar ook die

naar energie toe. De energievraag is sinds 2000 jaarlijks met 2.6% toegenomen, twee keer zoveel als in de twintig jaar daarvoor. Vooral in opkomende landen, die nu al 50% van de energie wereldwijd consumeren, stijgt de vraag snel. Dit is een gevolg van het verwarmen van gebouwen, de sterke toename van het vrachtverkeer en vliegverkeer en een groeiend aantal auto's. De vraag naar voedsel zal de komende jaren sterk stijgen. Een groeiende wereldbevolking en verandering in het eetpatroon als gevolg van de toenemende welvaart, stuwt de behoefte aan voedsel omhoog.

Klimaatverandering

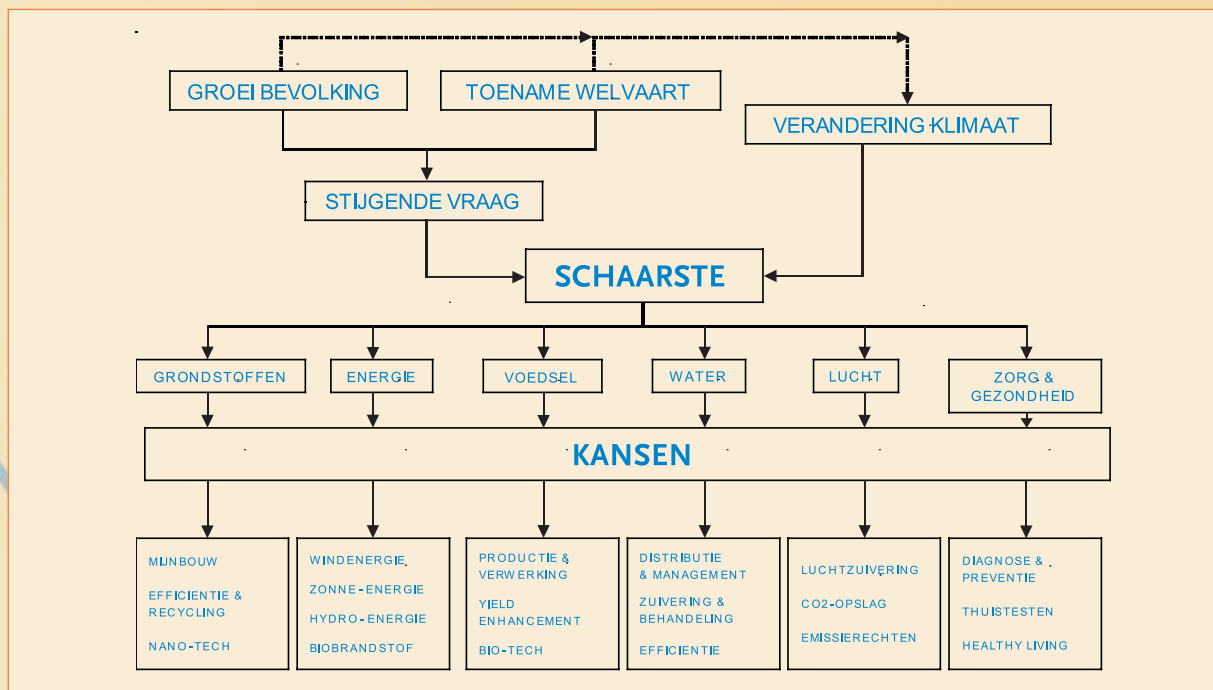
Door de trends van stijgende welvaart en bevolkingsgroei stijgen de consumptie en de vraag naar producten van energie tot water en van voedsel tot grondstoffen.

Hierdoor slaat het normale gebruik van natuurlijke hulpbronnen vaak om in overexploitatie van deze bronnen. Dit heeft, naast schaarste aan producten, grote directe gevolgen voor de kwaliteit van land, lucht en water. Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat het menselijke handelen ook invloed heeft op het klimaat – de gemiddelde toestand van het weer over een langere periode – en de snelheid waarmee het verandert. Gezien de samenhang tussen het klimaat en water, lucht en land zorgt de mens indirect via klimaatverandering dat de druk op deze middelen nog verder toeneemt.

Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de voedselproductie. Droogte, vooral in delen van Afrika, kan miljoenen mensen de mogelijkheid om voldoende voedsel te produceren, ontnemen. Hoewel in gebieden die verder van de evenaar afliggen de vruchtbaarheid van het land zal toenemen, verwacht het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) dat bij een gemiddelde temperatuurstijging op aarde van meer dan twee graden de totale voedselproductie afneemt.

Vergrijzing

De wereldbevolking neemt sterk toe, maar in de ontwikkelde wereld en sommige opkomende markten



(bijv. China en Rusland) is ook een andere demografische ontwikkeling met grote maatschappelijke gevolgen gaande: vergrijzing. Als gevolg van een dalend aantal kinderen per vrouw en de toename van de gemiddelde levensverwachting neemt het aandeel ouderen in de bevolking toe. In snel-vergrijzende gebieden moet een krimpende beroepsbevolking (Japan sinds 1999, Europa vanaf 2010) steeds meer ouderen onderhouden. Door de toename (zowel absoluut als relatief) van het aantal ouderen nemen de zorgkosten in vergrijzende landen sterk toe. Bij onveranderd beleid is dit zelfs voor rijke landen nauwelijks op te brengen.

Grondstoffen

Sterke toename vraag

Opkomende landen zijn de drijvende kracht achter de sterke stijging van de vraag naar grondstoffen die de komende decennia plaatsvindt. De snelle toename van de bevolking in deze gebieden zorgt samen met de stijgende, maar nog altijd relatief lage, inkomens voor een langdurige periode van sterke consumptiegroei van grondstoffen. Opkomende markten zijn nu al goed voor meer dan de helft van de totale vraag naar grondstoffen, terwijl ze slechts een vijfde van de wereldeconomie vertegenwoordigen. Het meest toonaangevende voorbeeld is China dat, als gevolg van de industriële hausse, alleen al goed is voor grofweg een kwart van de vraag naar industriële metalen. In de toekomst zullen opkomende landen nog een veel groter deel van de totale vraag naar grondstoffen voor hun rekening nemen als gevolg van de relatief hoge economische groei en de daarmee gepaard gaande stijgende grondstoffenintensiteit.

Aanbod blijft achter

De komende jaren (minimaal tot en met 2010) zal het aanbod van grondstoffen de vraag niet kunnen bijhouden.

Dat heeft vooral te maken met de beperkte omvang van de investeringen in exploratie in de voorbije jaren. Ook in de jaren ná 2010 is het hoogst onzeker of het aanbod de explosieve vraag kan volgen. Een aantal factoren speelt hierbij een rol. Voor de meeste grondstoffen geldt dat al jarenlang geen grote nieuwe reserves zijn ontdekt, laat staan dat grootschalige nieuwe mijnbouwprojecten zijn opgestart. Zo is de laatst geopende loodmijn van importantie, de Cannington mijn in Australië, al weer dik tien jaar oud. Een tweede factor is dat de kwaliteit van de erts van de meeste grondstoffen door de tijd afneemt. Dat betekent dat met dezelfde inspanning en gemaakte kosten een steeds kleinere hoeveelheid grondstoffen wordt gewonnen. Daarnaast liggen veel nieuwe mijnbouwprojecten op afgelegen locaties waardoor het behalen van schaalvoordelen niet of nauwelijks mogelijk is en er flink moet worden geïnvesteerd in de benodigde infrastructuur. Het is bovendien vaak moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel op deze locaties te krijgen.

Bovengenoemde factoren doen vermoeden dat de groei in het aanbod van grondstoffen, en met name van industriële metalen, over een langere periode de stijgende vraag niet zal kunnen volgen. Dat betekent dat de vraagaanbod-verhouding voor veel grondstoffen structureel verschuift. Het aantal jaren productie die de mondiale reserves vertegenwoordigen, loopt daardoor terug. Ook de bovengrondse voorraden, die in de afgelopen jaren al fors omlaag zijn gegaan, tot in sommige gevallen zelfs extreem lage niveaus van enkele dagen consumptie, blijven onder druk staan waardoor de toenemende schaarste aan grondstoffen verder wordt blootgelegd. De kans op scherpe prijsstijgingen neemt hierdoor fors toe.

Energie

Een stijgende wereldbevolking, die steeds meer te besteden heeft, en eindige olievoorraden leiden tot een hoge >>>

olieprijs. Deze prijs wordt bepaald door de stijgende vraag naar energie vanuit vooral de opkomende economieën zoals China en India. Het Internationaal Energie Agentschap geeft in haar *World Energy Outlook 2007* aan dat als de vraag naar energie zich volgens het huidige patroon voortzet, deze 50% hoger zal liggen in 2030 dan nu. 45% van deze groei komt door vraag vanuit China en India. Hoewel het huidige aanbod van fossiele brandstoffen niet voldoende zal zijn om aan de toekomstige vraag naar energie te voldoen, is het aanbod van alternatieve energie nog steeds laag. De ontwikkeling naar een schonere, minder olieafhankelijke maatschappij is een geleidelijk proces. Het schoner maken van bijvoorbeeld de huidige fossiele brandstoffen en het gebruik van aardgas zijn een kortetermijnoplossing die wel zorgt voor een schoner energieaanbod, maar nog geen alternatief biedt voor fossiele brandstoffen. De aantrekkelijkheid van alternatieve energiebronnen hangt sterk samen met de stand van de technologie, die voor een belangrijke mate de kostprijs bepaalt van de energie die uit de energiebron wordt gewonnen. Veelgenoemde bronnen zijn wind en zonne-energie, geothermische energie, golf- en getijdenenergie en waterkracht. De schattingen over wanneer de verschillende alternatieven op grote schaal toegepast zullen worden en wanneer en bij welke prijs per kWh en olieprijs deze kostenconcurrerend zullen zijn, lopen uiteen.

Voedsel

Door de stijgende bevolkingsgroei en een verandering in het eetpatroon in opkomende landen als gevolg van de toenemende welvaart, zal de vraag naar voedsel de komende jaren bovengemiddeld stijgen. Ook de stijgende vraag naar biobrandstoffen, mede gestimuleerd door de klimaatverandering, heeft de afgelopen jaren voor extra vraag naar agrarische grondstoffen zoals maïs en suiker geleid. Tegelijkertijd komt het aanbod van voedsel steeds meer onder druk te staan omdat beschikbare landbouwgrond schaars is en klimaatverandering er in toenemende mate

voor zorgt dat de voedseloogsten in veel delen van de wereld onzeker worden.

De versnelling in de vraag naar voedsel kan niet alleen worden opgevangen door een hogere opbrengst per hectare landbouwgrond. Om toch aan de vraag te kunnen voldoen, zou de oppervlakte beschikbare landbouwgrond significant moeten toenemen. Maar de ruimte hiervoor is beperkt. Het gevolg van de beperkte mogelijkheden om het aanbod te vergroten is dat de globale voedselvoorraden zijn gedaald. Zo gaat het US Department of Agriculture ervan uit dat de wereldwijde graanvoorraden in 2008 zullen afnemen tot het laagste niveau sinds 1976.

Klimaatverandering is ook direct van invloed op de voedselproductie. Oogsten, vooral in gebieden die sterk afhankelijk zijn van regenval, zullen meer fluctueren, wat het aanbod van voedsel onzekerder maakt. Hoewel de vruchtbaarheid van landbouwgrond in sommige gebieden stijgt, verwacht het IPCC dat bij een gemiddelde temperatuurstijging op aarde van meer dan een paar graden de totale voedselproductie afneemt.

Water

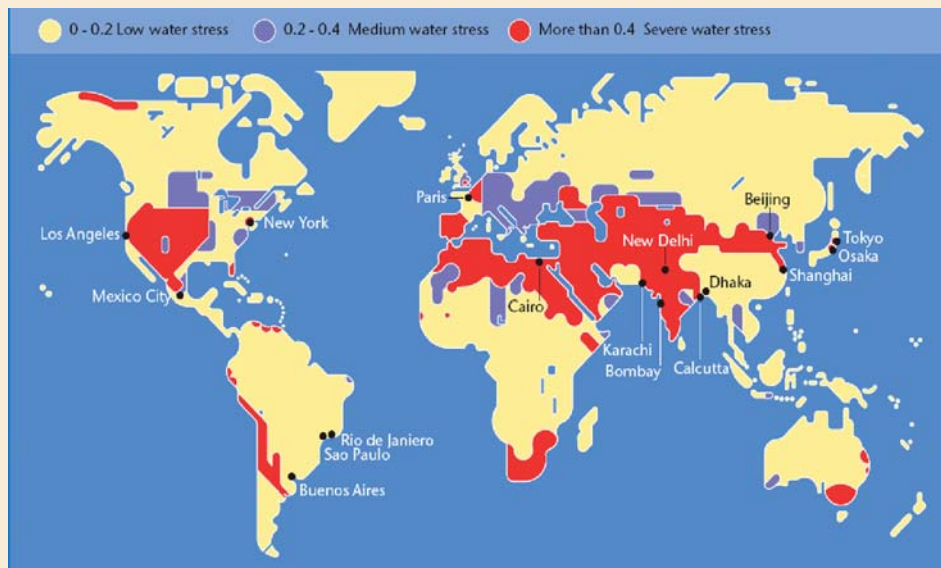
Ongeveer 75 % van het aardoppervlak bestaat uit water. Daarvan is 97,5 % zout en ongeveer 2,5 % zoet. Ongeveer 1 % van alle watervoorraden op aarde is direct geschikt voor consumptie. De hoeveelheid zoet water op aarde is dus beperkt. Door de mondiale bevolkingsgroei en sterke economische ontwikkeling doen bovendien steeds meer mensen een beroep op zoetwaterbronnen, terwijl in veel gebieden de kwaliteit van het water verslechtert door milieuvervuiling of de hoeveelheid water sterk afneemt door klimaatverandering. Ook wordt er vaak niet efficiënt met het beschikbare water omgesprongen. Het gevolg is toenemende schaarste.

Geschat wordt dat de vraag naar zoet water in de komende 30 jaar zal verdrievoudigen. Niet alleen zijn er steeds meer mensen die water nodig hebben, mensen gebruiken gemiddeld ook steeds meer water. Volgens de VN heeft ongeveer 20% van de wereldbevolking momenteel onvoldoende of geen schoon drinkwater beschikbaar. De Wereldgezondheidsorganisatie schat dat tegen 2025, 35% van de wereldbevolking leeft in gebieden waar zoet water schaars is.

De landbouwsector is met ongeveer 70% de grootste gebruiker van zoet water, gevolgd door de industrie (en energie) met 22%. Huishoudens nemen maar 8% voor hun rekening. Als gevolg van de stijgende behoefte aan voedsel zal het gebruik van water in de landbouw in de komende 25 jaar met 15-20% stijgen.

De beschikbare waterbronnen worden vrijwel overal op aarde bedreigd door vervuiling, verspilling en klimaatverandering. Vervuilende stoffen zijn de bijproducten van industriële processen, van kunstmest en pesticiden die in de landbouw worden gebruikt, en van de menselijke uitscheidingen van medicijnen. Als gevolg van deze





Mondiale waterstress

Ratio tussen jaarlijkse wateronttrekkingen en beschikbare water (boven 0.4 is ernstige waterstress).

chemische stoffen, die water vervuilen en onbruikbaar maken, zijn steeds vaker regels nodig om de waterkwaliteit te garanderen. Verspilling via waterleidingen is medeverantwoordelijk voor de toenemende waterschaarste. Het meeste water wordt verspild bij transport via waterleidingen. Omdat de levensduur van leidingen 50 tot 100 jaar is, moet jaarlijks 1-2% daarvan vervangen worden. Vooralsnog gebeurt dit niet of niet op tijd waardoor het verlies aan water stijgt.

Water is ook een strategisch goed geworden. Het gebrek aan water veroorzaakt conflicten tussen landen die waterbronnen met elkaar delen, tussen dorpen en mijnen en tussen landelijke en stedelijke gebieden binnen landsgrenzen. Mensen migreren massaal uit de droge, waterschaarse gebieden naar de waterrijke stedelijke gebieden. Als gevolg daarvan wordt de waterinfrastructuur in de grote steden overdadig gebruikt. Omdat er steeds meer mensen in stedelijke gebieden (gaan) wonen, is de uitdaging om water en sanitaire voorzieningen voor iedereen toegankelijk te maken, navenant.

De hogere temperaturen, die vanwege klimaatverandering voor de toekomst voorspeld worden, zullen ook de vraag naar water en het aanbod daarvan beïnvloeden. Omdat er meer sneeuw en ijs gaan smelten, zal het aanbod van water in sommige gebieden tijdelijk stijgen. Door langere warme periodes wordt de vraag naar water hoger en kan de kwaliteit van water verslechteren. Steeds grotere gebieden krijgen last van droogte en waterstress. Tegelijkertijd wonen steeds meer mensen als gevolg van zwaardere stortbuien in gebieden die kwetsbaar voor overstromingen zijn.

Lucht

Bevolkingsgroei, welvaartsgroei en de mondiale handelsliberalisering stimuleren de vraag naar energie en naar transport. Als gevolg daarvan worden wereldwijd steeds grotere hoeveelheden vervuilende stoffen in de atmosfeer uitgestoten. Veel van de luchtvervuiling is lokaal van

karakter, maar er is een aantal verontreinigende stoffen met negatieve effecten voor de mondiale atmosfeer en leefomgeving. De prijs van luchtvervuiling is hoog: jaarlijks sterven meer dan twee miljoen mensen als gevolg van ziektes die aan vervuilde lucht te wijten zijn.

Elektriciteitsopwekking, consumptie van energie (vooral fossiele brandstoffen), industriële processen, vuilverbrandingapparaten, huishoudens en verkeer blijven de belangrijkste bronnen van luchtvervuiling. De stijgende vraag naar energie en de groeiende transportsector leggen vooral in opkomende landen zoals China extra druk op de luchtkwaliteit en de gezondheid van mensen.

Schone lucht is dus schaars. Beter management van de luchtkwaliteit op lokaal niveau en wet- en regelgeving op regionaal (=landelijk) en mondiaal niveau zijn belangrijk voor de verbetering van de kwaliteit van de atmosfeer wereldwijd.

Zorg en gezondheid

De ontwikkelde wereld vergrijst en dit geldt ook voor belangrijke opkomende markten als China en Rusland. De stijgende levensverwachting en een dalend aantal kinderen per vrouw leidt tot een steeds groter deel ouderen in de bevolking. In snelvergrijzende gebieden neemt de druk op de gezondheidszorg, pensioenen en overheidsfinanciën toe. Het besef dat steeds hogere gezondheidskosten door een krimpende beroepsbevolking moet worden opgevangen, noopt tot ingrijpen. Door verbeteringen in de gezondheidszorg in de afgelopen jaren zijn veel terminale aandoeningen veranderd in chronische ziektes. Dit vergroot de vraag naar lange termijn behandelingen.

Daarom is een paradigmashift in de medische sector noodzakelijk: door vroegtijdige diagnose thuis of in het ziekenhuis van gezondheidsproblemen in plaats van behandeling kan de druk op het zorgstelsel afnemen.

Iris Research

Zekerheid van de energievoorziening moet een strategisch doel worden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Aldus de ministers Verhagen van Buitenlandse Zaken Verhagen en Van der Hoeven van Economische Zaken in onderstaand essay, eerder gepubliceerd in het Financieel Dagblad van 5 januari 2008.

Energie en het buitenlands beleid

In het tijdsbestek van één generatie is onze energiebehoefte dramatisch gestegen. In de afgelopen vijftig jaar verdubbelde de energieconsumptie al en de verwachting is dat de vraag naar energie in 2030 nog eens 50% hoger zal liggen dan nu het geval is.

Deze stijging is voor een groot deel toe te schrijven aan de opkomst van economieën als China en India, die een halve eeuw geleden nog maar een minimaal aandeel hadden in de mondiale vraag naar energie. China en India zijn samen verantwoordelijk voor 45% van de stijgende vraag naar energie, terwijl in de OESO-landen de vraag zo'n 20% toeneemt. Overigens souperen de OESO-landen nog steeds ruim de helft van alle energiebronnen op.

Olie en gas zijn inzet van een groot geopolitiek spel. De spelers, producenten en consumenten van energie, spelen dat spel echter ieder volgens hun eigen regels. De *scramble for resources* mag misschien het welbegrepen eigenbelang van naties op korte termijn dienen, vanuit internationaal oogpunt is het een onwenselijke ontwikkeling die het fundament van de wereldeconomie, de vrije markt, aantast. Voor regeringen die de mensenrechten op grote schaal schenden, is het aantrekkelijk om in zee te gaan met partners die geen lastige politieke vragen stellen en het minder nauw nemen met een duurzaam investeringsklimaat. Landen als Soedan en Birma krijgen zo de mogelijkheid de internationale gemeenschap te verdelen.

De Europese Unie moet een stevig beleid voeren, zowel intern als extern, om de doelstellingen van haar energiebeleid. Het gaat daarbij om een sterke concurrentiepositie van het bedrijfsleven, duurzaamheid en energievoorzieningszekerheid. Ook voor Nederland is het buitenlands beleid instrumenteel bij het uitvoeren van het energiebeleid, dat zich eveneens richt op markt, milieu en zekerheid. Omgekeerd kan het energiebeleid, door middel van het bevorderen van marktwerking, rechtsbescherming en de diversificatie van bronnen, bijdragen aan het in stand houden van een onafhankelijk buitenlands beleid.

De politisering van energie

Over energie spreken we niet langer uitsluitend in economische termen. (Geo-) politieke ontwikkelingen hebben het strategisch belang van energie vergroot. Door de bevolkingsgroei en de opkomst van snel groeiende economieën is de energieconsumptie explosief gestegen, en het einde is nog niet in zicht. Omdat er vooralsnog geen snel inzetbaar alternatief voorhanden is, moeten fossiele brandstoffen – olie, gas en kolen – grotendeels in deze toegenomen vraag voorzien. De groep aanbieders wordt geleidelijk echter steeds kleiner. Olie en gas zullen de komende decennia in toenemende mate afkomstig zijn uit het Midden-Oosten, Rusland, de Kaspische regio, en Noord- en West-Afrika. In de jaren negentig is te weinig geïnvesteerd in vervanging en uitbreiding van productiecapaciteit. Doordat de productie is achtergebleven bij de sterk toegenomen vraag is een krapte ontstaan in de energiemarkt. In veel landen staan de olie- en gasleveranciers onder directe controle van de staat, waarmee energie een zaak van overheden is geworden. Zo draaide Rusland in de winter van 2006 de gaskraan dicht na een prijsconflict met Oekraïne. Dit voorval heeft diepe indruk gemaakt: opeens werd voor velen de kwetsbaarheid van de energietoevoer duidelijk.

Energie is dus politiek. Naast de betrokkenheid van energieministers is ook de betrokkenheid van ministers van Buitenlandse Zaken, en de rol van het buitenlands beleid in het algemeen, evident. Ga maar na: tenzij een land zelfvoorzienend is, hangt de energievoorziening van een land altijd af van andere landen – dit alleen al verbindt het energiebeleid met het buitenlands beleid. Omdat energie nu eenmaal essentieel is voor economische groei en welvaart is het een belangrijke taak van de overheid om een onafgebroken levering van energie te waarborgen, in samenwerking met het bedrijfsleven. Energievoorzieningszekerheid en energieveiligheid staan daarom hoog genoteerd op de buitenlandspolitieke agenda.

Hoe dragen we zorg voor een effectief energiebeleid, zonder daarbij de onafhankelijkheid van ons buitenlands beleid in de waagschaal te stellen? We moeten dat op twee niveaus doen: Europees én nationaal. Op Europees niveau kunnen zaken worden geregeld die goed zijn voor alle lidstaten, terwijl op nationaal niveau zaken tot stand kunnen komen die goed zijn voor de energievoorziening van Nederland én van Europa.

Europees energiebeleid

Alleen in Europees verband kunnen wij op voet van gelijkwaardigheid spreken en onderhandelen met grote spelers op de energiemarkt. Zevenentwintig landen kunnen veel effectiever een vuist maken dan lidstaten afzonderlijk, en tegelijkertijd voorkomen dat ze tegen elkaar worden uitgespeeld. Ook voor Nederland geldt dat de Europese Unie het meest natuurlijke verlengstuk is van de Nederlandse belangen. Wij zijn dan ook voorstander van een krachtig Europees energiebeleid. Ook zou energievoorzieningszekerheid als een strategisch doel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU moeten worden aangemerkt. Weliswaar is de Unie op het gebied van energie een vragende partij, maar op andere vlakken heeft zij andere landen juist veel te bieden.

De EU zou “energie” dan ook beter moeten verankeren in haar discussies en contacten met andere landen. Ook energieveiligheid, allereerst de bescherming van transportroutes en kritische infrastructuur, verdient meer aandacht, overigens ook binnen de NAVO.

Tijdens de Voorjaarsstop van 2007 zijn de EU-regeringsleiders een “Energiebeleid voor Europa” overeengekomen, met drie hoofddoelstellingen, die onderling samenhangen: een sterke concurrentiepositie (marktwerking), duurzaamheid en energievoorzieningszekerheid.

Marktwerking

Marktwerking en vrije handel vormen de beste garantie op een gelijk speelveld. De EU probeert die principes ook buiten de Unie tot gemeengoed te maken, zoals bijvoorbeeld in de WTO en door middel van het Energiehandvest. Dat is niet vanzelfsprekend: een aantal spelers buiten de EU zou het liefst de toeleveringsketen zoveel mogelijk willen monopoliseren. Waar het principe van marktwerking wordt nageleefd, kunnen Europese bedrijven op meer gelijke voet concurreren met bedrijven uit derde landen. Ook binnen de eigen grenzen streeft Europa naar meer marktwerking. Een beter functionerende interne >>>



markt leidt tot lagere prijzen en meer keuzevrijheid voor de consument. Ook de voorzieningszekerheid wordt versterkt door meer handel binnen de Unie. Geïmporteerde energie wordt dan immers toegankelijk voor alle lidstaten.

Duurzaamheid

Duurzaamheid van onze energievoorziening is een tweede belangrijke doelstelling. De gevolgen van klimaatverandering manifesteren zich overal ter wereld. Om klimaatverandering het hoofd te bieden, zullen we drastisch moeten ingrijpen in ons patroon van energieconsumptie: we moeten *minder* en *anders* energie gaan gebruiken. Zo hebben we afgesproken dat het Europese energieverbruik in 2020 20% efficiënter zal moeten zijn en dat in datzelfde jaar 20% van deze consumptie uit hernieuwbare energie zal moeten bestaan. Europa heeft daarmee visie en leiderschap getoond en duidelijke keuzes gemaakt.

De overgang naar een meer duurzame energiehuishouding is niet alleen een antwoord op de groeiende klimaatproblemen, maar zorgt ook voor een vergroting van onze energievoorzieningszekerheid.

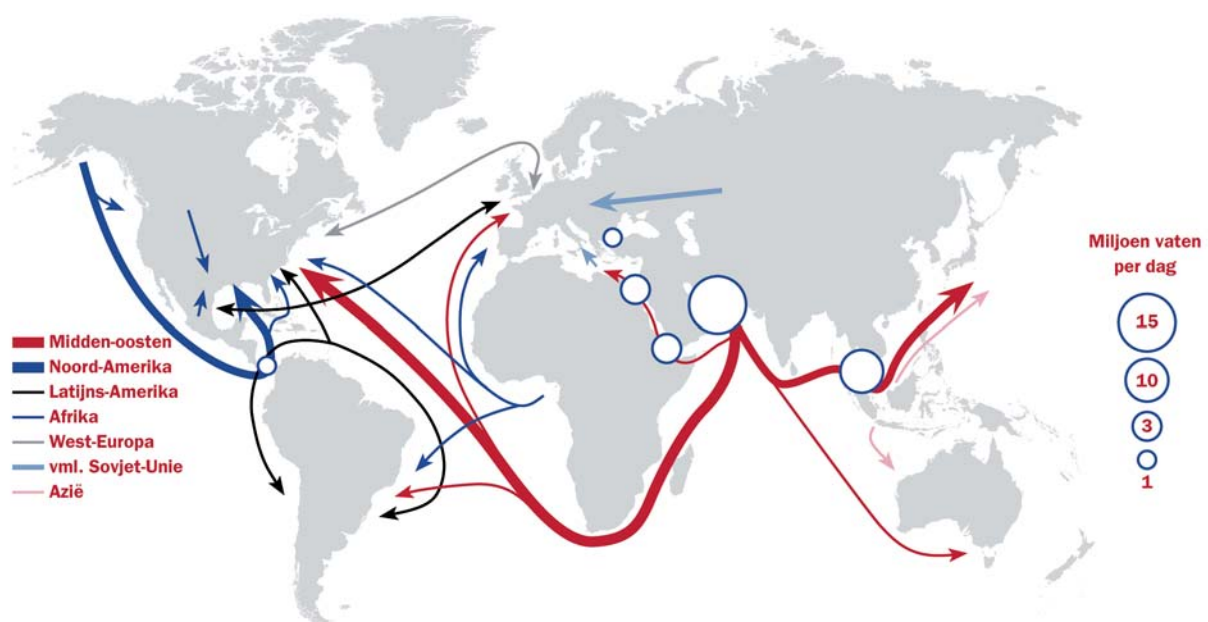
Energievoorzieningszekerheid

Die voorzieningszekerheid is nog een grote uitdaging voor de Unie. De EU wordt immers steeds afhankelijker van de invoer van olie en gas. Voor olie groeit de importafhankelijkheid van 76% in 2002 naar 94% in 2030. Voor gas gaat het om een toename van 49% in 2002 naar 81% in

2030. Om deze uitdaging het hoofd te bieden zal de EU visie, leiderschap en onderlinge solidariteit moeten tonen. We zoeken naar praktische oplossingen, waarbij samenwerking en diversificatie sleutelbegrippen zijn.

Samenwerking is een essentieel instrument, en ook vanzelfsprekend. De wederkerigheid in de relatie tussen energieproducenten en energieconsumenten is nu eenmaal een gegeven: producerende landen hebben behoefte aan een afzetmarkt, en consumerende landen zijn voor hun aanvoer aangewezen op de productie van buiten het eigen grondgebied. Neem de relatie met Rusland. Europa betreft een kwart van zijn olie, en meer dan een kwart van zijn gas uit Rusland. Tweederde van Gazprom's winst in 2006 was afkomstig uit de EU. Kortom: Rusland en Europa hebben elkaar nodig als het om energie gaat.

Diversificatie is een tweede belangrijk instrument. De EU streeft naar een verbreding van de keuzemogelijkheden waar het de aanvoer van energie betreft. Nu komt de overgrote meerderheid van het geïmporteerde gas uit Rusland, Noorwegen en Algerije. Daar zouden we een significante toevoer vanuit Centraal-Azië en de Golfregio aan toe moeten voegen. Met name Nabucco heeft de potentie twee vliegen in één klap te slaan: deze pijpleiding kan zorg dragen voor extra aanvoer van gas dat ter beschikking komt van bedrijven en gezinnen in Europa, en tegelijkertijd wordt er een directe verbinding gemaakt met de Centraal-Aziatische regio.



Belangrijkste olietransportroutes Bron: Hofstra University, in: Energieraad en AIV, *Energiek buitenlands beleid* (2006).

Nederlands energiebeleid en buitenlands beleid

De doelstellingen van het Europees energiebeleid gelden natuurlijk ook voor Nederland: ook wij willen een duurzame energiehuishouding die minder afhankelijk is van olie en gas, die ons energievoorzieningszekerheid biedt en die uitgaat van een goed functionerende markt.

Nederland onderscheidt zich van de andere EU-lidstaten doordat ons land nog eigen gasvoorraden heeft. Onze "importafhankelijkheid" bedraagt dan ook slechts 30% ten opzichte van het EU-gemiddelde van 50%. Nederland heeft zich bovendien ten doel gesteld de gasrotonde voor Noordwest-Europa te worden. Dat betekent dat wij in toenemende mate gas zullen gaan importeren voor distributie binnen de Noordwest-Europese markt, bijvoorbeeld naar het Verenigd Koninkrijk, dat zelf nagenoeg geen gas meer heeft.

Om ons profiel als energieknooppunt te versterken, bedrijft Nederland op verschillende manieren energiepolicies, in aanvulling op het Europees beleid. Zo gaan we het gesprek aan met olie- en gasproducerende landen, óók over goed bestuur, transparantie en non-discriminatie van bedrijven, om zo een gunstiger investeringsklimaat te bewerkstelligen. We proberen structurele relaties tot stand te brengen om tot samenwerking te komen tussen olie- en gasmaatschappijen uit Nederland en (staats)bedrijven uit producerende landen. Het uiteindelijke doel is het vergroten van de toegang tot exploitatiemogelijkheden, het mogelijk maken van investeringen en de uitgifte van concessies. De recente overeenkomst tussen Gazprom en de Gasunie over de NordStream pijpleiding is hiervan een succesvol voorbeeld.

Eén manier om te grote afhankelijkheid te voorkomen is meer eigen productie van kernenergie. De regering heeft afgesproken dat er in deze kabinetsperiode geen nieuwe kerncentrales zullen worden gebouwd, in tegenstelling tot kolencentrales. Dat laat onverlet dat er wel een discussie gevoerd kan worden over kernenergie, zowel uit oogpunt van energievoorzieningszekerheid en omdat kernenergie een broeikasgasarme energiebron is, in tegenstelling tot kolen. De discussie over kernenergie wordt ook internationaal gevoerd. Onder Europese vlag vond in Bratislava in november 2007 de eerste bijeenkomst plaats van het *European Nuclear Energy Forum*, bedoeld als een breed discussieplatform voor de uitwisseling van informatie over de voor- en nadelen van kernenergie. Wij vinden dat we de optie van kernenergie niet in de la moeten laten liggen, en in ieder geval het gesprek hierover moeten aangaan. Trouwens, ook nu al wordt een belangrijk deel van onze geïmporteerde elektriciteit (ongeveer 16% van de totale vraag naar elektriciteit) opgewekt uit kernenergie. Waarom zou de optie om onze eigen productiecapaciteit

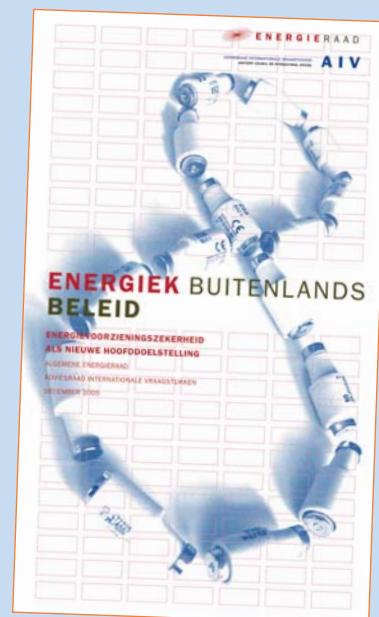
uit te breiden dan onbespreekbaar zijn? Het is hypocriet om je aan de ene kant uit te spreken tegen kernenergie, maar tegelijkertijd wel kernenergie te importeren.

Slot

Energiebeleid is niet alleen nodig om de economie draaiend te houden. Ook om een onafhankelijk buitenlands beleid te kunnen blijven voeren, zijn een vrije en transparante energiemarkt en een gediversifieerde energiemix van belang: hoe meer we te kiezen hebben uit verschillende bronnen van verschillende leveranciers, hoe vrijer we ons kunnen blijven opstellen in het internationale verkeer. Hetzelfde geldt overigens voor de EU. Ook de Unie moet niet toestaan dat haar afhankelijkheid van een of meerdere leveranciers haar beleidskeuzes beperkt.

*Maxime Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken,
Maria van der Hoeven, minister van Economische Zaken*

© Financieel Dagblad



In december 2005 adviseerden de Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken om de bevordering van energievoorzieningszekerheid tot een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te maken en primair in te zetten op een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid. Een andere aanbeveling was dat Nederland "zo nodig bereid moet zijn een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes", gelegitimeerd door een internationaal mandaat.

Toenemende spanning op de oliemarkt: crisisvoorraden geen oplossing!

Een stabiele toevoer van olie naar de Westerse economieën wordt beschouwd als een voorwaarde voor economische groei in de toekomst. Een toenemende vraag uit de ontwikkelende economieën en een afnemend aanbod vanuit een eveneens afnemend aantal olieproducerende landen zorgt voor krapte op de internationale oliemarkt. In deze turbulente tijden lanceerde de energiewaakhond van de Westerse wereld: het Internationaal Energie Agentschap (IEA) op 7 november jongstleden de *World Energy Outlook 2007* (WEO2007)¹.

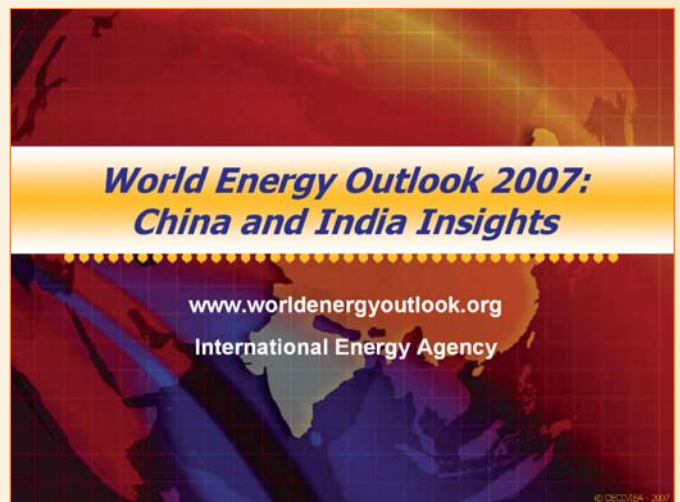
World Energy Outlook 2007

De WEO2007 staat in het teken van de opkomende economieën van China en India. De stijgende vraag naar energie in deze landen baart het IEA grote zorgen. In de diverse observaties die het IEA doet vallen in het bijzonder twee zaken op. Allereerst laat de WEO2007 zich lezen als brandbrief die met name de gevolgen van het groeiende energieverbruik in China en India voor het klimaat centraal stelt. Het wereld energieverbruik zal tot 2030 met 55% stijgen, 90% van dit verbruik zal uit fossiele brandstoffen blijven komen (bij onveranderd internationaal beleid). China zal door dit toenemende energieverbruik de komende 25 jaar net zoveel CO₂ uitstoten als de Europese Unie in de afgelopen 105 jaar!

De in het verleden vaak zo optimistische IEA laat hier voor het eerst een nadrukkelijk signaal horen dat het simpelweg niet zo verder kan. Een tweede noviteit in de WEO2007 is de ongewoon pessimistische toon ten aanzien van het olie aanbod in de wereld. De WEO2007 spreekt voor het eerst over een “aanbodkrapte” die niet kan worden uitgesloten. Deze krapte in de oliemarkt zou mogelijk plaats vinden tussen 2010-2015 met als gevolg “*abrupte escalatie van de olieprijs*”. Als verklaring voor het ontstaan hiervan wordt gewezen op drie samenhangende oorzaken: geopolitiek, geologie en het investeringsklimaat.

Geopolitiek

De landen met grote olie reserves nemen via hun *National Oil Companies* (NOC's) in toenemende mate het heft in eigen hand waar het de snelheid van het ontwikkelen van



reserves betreft. Het tempo waarin landen hun energie-reserves willen ontwikkelen, heeft minder met het snel goedmaken van investeringen voor de aandeelhouder te maken (zoals bij Westerse *International Oil Companies* (IOC's)), maar meer met de gewenste lange termijn ontwikkeling van de nationale economie. De politieke prioriteit van het bewaren van nationale reserves voor toekomstige generaties is vaak van groter belang voor NOC's dan het voorzien van voldoende olie aan een dorstige wereldeconomie. Daarnaast zijn er olieproducerende landen (in het bijzonder Iran) die door internationale sancties voorlopig als “*off-limits*” voor IOC's beschouwd mogen worden². De Westerse IOC's worden door het gebrek aan politieke toegang tot makkelijke reserves gedwongen zich te focussen op projecten waar hun

¹ International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2007*, OECD/IEA: Paris, 2007.

² zie ook mijn: ‘Olie-afhankelijkheid van het Midden-Oosten: een sluipende crisis?’, in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, november 2007, 22-25.

technische en management expertise zich te gelde kunnen maken. Hierbij kan men denken aan exploratie en productie in diep water, rond de poolcirkel, of aan moeilijke, zware olie en teerzanden. Per saldo resulteert het geopolitiek klimaat in een steeds kleinere stroom steeds duurder olie die door Westerse IOC's zo snel mogelijk op de markt moet worden gebracht om investeringen goed te maken.

Geologie

Naast geopolitieke barrières voor Westerse IOC's om toegang te krijgen tot reserves speelt het debat rond de eindigheid van koolwaterstoffen. Voor hoe lang is er nog olie en wanneer begint de onvermijdelijke daling van de wereld olieproductie? De zogenoemde "Peak Oil" beweging, beweert dat dit moment al is geweest of heel dichtbij is, terwijl de olie-industrie vaak een optimistischer blik op de toekomst van de olieproductie hanteert. Hoewel het bepalen van de termijn waarop de olieproductie geologisch beperkt wordt in belangrijke mate wordt beïnvloed door economische en technische ontwikkelingen, wordt het debat tussen deze twee visies verder gecompliceerd door de beperkte gegevens die beschikbaar zijn over de staat waarin olievelden verkeren. Belangrijke olieproducerende landen schermen op grond van nationale belangen hun voorraad en productie gegevens af, waardoor het debat over de geologische fundamenteën van de olieproductie vaak koffiedik kijken is.

Investeringsklimaat

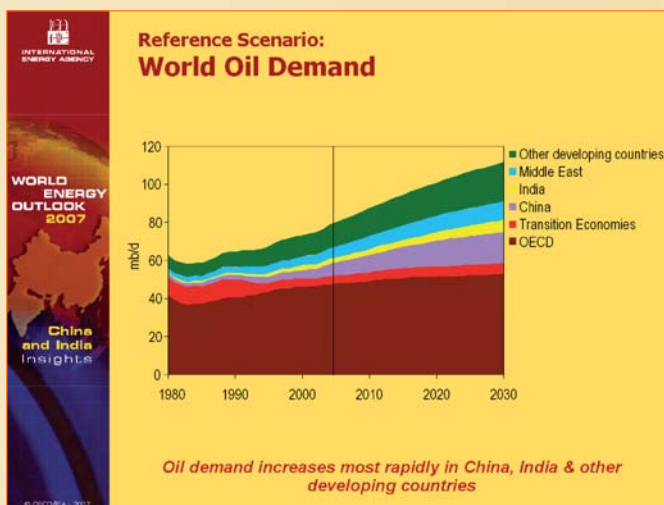
Een derde factor die bij kan dragen aan een verwachte oliekrachte in 2010-2015, is het gebrek aan investeringen dat in het verleden heeft plaatsgevonden. Gedurende de jaren negentig daalde de olieprijs gestaag tot het dieptepunt van ongeveer 10 USD per vat. Onder deze omstandigheden

was het voor IOC's, maar ook voor NOC's weinig lucratief om investeringen te doen in het ontwikkelen van nieuwe productiecapaciteit. Als gevolg van het gebrek aan investeringen in de jaren negentig is er op dit moment weinig extra capaciteit beschikbaar om de krapte in de markt te verminderen. Het ontwikkelen van olievelden, in het bijzonder de grote kapitaalintensieve projecten van IOC's, kan tientallen jaren duren. Zodoende moet vroeg begonnen worden met investeren om langere termijn productie te kunnen verhogen. Nu de olieprijs gestegen is en het weer lucratief is voor oliebedrijven (IOC's en NOC's) om te investeren, levert dit een gigantische vraag naar kennis en grondstoffen op wat niet bevorderlijk is voor het in productie brengen van nieuwe velden. Zodoende hebben grote olieprojecten op dit moment last van kostenoverschrijdingen en -vertragingen, iets wat het voorkomen van aanbodkrapte op de oliemarkt in 2015 niet makkelijk maakt.

Crisisvoorraden

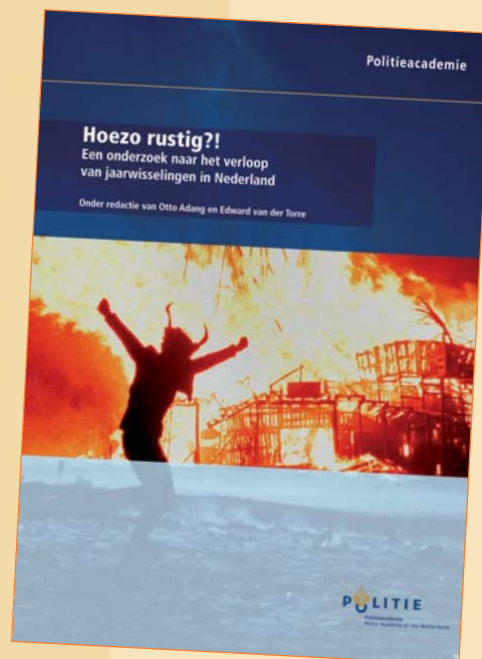
Bovenstaande factoren kunnen allen bijdragen tot een krapte, met als gevolg een snel stijgende olieprijs. Een abrupte escalatie van de olieprijs zal de publieke focus in de consumerende landen op de beschikbare crisis mechanismen brengen. Het mechanisme dat is ontwikkeld door het IEA is nadrukkelijk bedoeld om korte termijn aanvoeronderbrekingen op te vangen. De IEA lidstaten zijn verplicht tenminste 90 dagen olie-import in reserve te houden. In het recent verschenen IEA rapport *Oil Supply Security 2007*³ worden deze voorraden onder de loep genomen. In het rapport wordt geconcludeerd dat de voorraden in de IEA lidstaten stijgende zijn en dat het crisissysteem goed functioneert. Dit bleek tijdens de laatste grote toevoeronderbreking toen naar aanleiding van de Orkanen Katrina en Rita in 2005 een groot deel van de olie productie in de Golf van Mexico werd stilgelegd. Pleidooien om een beroep te doen op het IEA de crisisvoorraden vrij te geven, lijken dan ook niet verstandig, daar zij de economische gevolgen van een krapte in de oliemarkt voor slechts zeer korte termijn kunnen compenseren. Structurele maatregelen zijn dan ook steeds meer geboden en volgens de WEO2007 in toenemende mate af te hangen van inspanningen om onze energieconsumptie te blijven beperken en duurzame bronnen steeds meer toe te passen.

Lucia van Geuns en Warner ten Kate,
Clingendael International Energy Programme



³ International Energy Agency (IEA), *Oil Supply Security – Emergency response of IEA countries 2007*, Paris 2007.

De afgelopen jaarwisseling was in vele opzichten vergelijkbaar met eerdere jaarwisselingen. Het enige verschil is dat hij dit jaar niet bestempeld is als "rustig, met enkele incidenten". Er is ieder jaar rond de jaarwisseling weer sprake van *structureel incidentalisme*: een opeenstapeling van zich herhalende incidenten die alles bij elkaar de openbare orde en rechtsorde zwaar belasten. Niet alleen de jaarwisseling zelf maar ook de periode die eraan voorafgaat, wordt gekenmerkt door een sterke toename van vernieling, overlast, brandstichting en openlijke geweldpleging (waaronder geweld tegen hulpverleningsdiensten). De grootste problemen doen zich vooral voor in bepaalde volkswijken in stedelijke gebieden en op het platteland in sommige dorpen die horen bij de zogenoemde "bible belt". De daders zijn vooral autochtone Nederlanders, jonge mannen, die in groepsverband optreden. Ze worden in veel gevallen actief of passief gesteund door hun ouders of de gemeenschap waar ze deel van uitmaken. De sociale cohesie in deze gemeenschappen draagt bij aan het negatieve verloop van incidenten. Zelfs mensen uit deze gemeenschappen die de gang van zaken afkeuren, durven vaak geen melding te maken van incidenten of daders die ze kennen aan te geven, uit angst voor repercussies.



De voorbereiding op de komende jaarwisseling is alweer begonnen

De Politieacademie deed samen met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement onderzoek naar de jaarwisseling 2006/7 en schreef het rapport *Hoezo rustig?! Mede naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn voorafgaand aan de afgelopen jaarwisseling een aantal initiatieven genomen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in een brief aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, alle korpschefs en de procureurs-generaal gevraagd extra aandacht te besteden aan het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie tegen werknemers met een publieke taak tijdens de jaarwisseling. Het christelijke Platform Waarden en Normen heeft jongeren uit de gereformeerde gezindte vóór de jaarwisseling een digitale oudejaarskaart gestuurd om een discussie op gang te brengen over het gedrag van jongeren (en hun opvoeders) in de gezindte. De Stichting Meld Misdaad Anoniem (Meldpunt M.) heeft rond de jaarwisseling campagne gevoerd om mensen te stimuleren te bellen als ze daders kennen van agressie tegen hulpdiensten. In de politieregio Zuid-Holland Zuid is de folder *Doe ff normaal* uitgedeeld om ervoor te zorgen dat jongeren zich een beetje gedragen*

tijdens de jaarwisseling. Vele gemeenten zijn gesprekken met bewoners aangegaan om herhaling van gebeurtenissen bij de jaarwisseling 2006/2007 tegen te gaan waarbij brandweermannen en politieagenten belaagd werden, brandweerslangen werden doorgesneden, hulpverleners de flessen om de oren vlogen en voertuigen beschadigd raakten.

Hoe ongewenst dergelijke uitwassen ook mogen zijn, ze wortelen in een traditie met inherent een aantal onveilige aspecten waarbij de jaarwisseling gepaard gaat met vuur, lawaai en gebruik van alcohol. Het massale karakter biedt een gelegenheidsstructuur bij uitstek voor het beslechten van oude vetes tussen burgers onderling of van burgers in de richting van het gezag en voor doelgerichte overlast-gevende of criminele activiteiten. In sommige wijken en in sommige dorpen is sprake van een doorgeschooten traditie waarbij "alles moet kunnen". Overheidsingrijpen wordt als niet legitiem ervaren en leidt tot gewelddadige reacties. In sommige gevallen is het zoeken van confrontaties met de politie doel op zich geworden en

spelen jongeren een kat-en-muisspel met de politie. Het is niet gemakkelijk om een einde te maken aan deze uitwassen, gezien de traditie waarin ze wortelen en het feit dat er verspreid door het hele land zo veel gebeurt. Het blijkt onmogelijk om bij jaarwisselingen van overheidswege normen van bovenaf op te leggen, zonder overleg met burgers.

De aanpak: grote diversiteit en een zoektocht naar de juiste maatregelen

Er bestaat een grote variatie aan maatregelen om een veilig en ordelijk verloop van de jaarwisseling te bevorderen. Deze variatie is een weerspiegeling van de dynamiek van het fenomeen die van plaats tot plaats sterk verschilt. Op veel plaatsen lijkt sprake te zijn van een zoektocht naar de juiste aanpak. Bepaalde keuzes zijn steeds weer aan de orde:

- wordt gekozen voor een zero-tolerance aanpak of een aanpak waar het accent ligt op faciliteren en reguleren (via het maken van afspraken of het stellen van voorwaarden)?
- worden beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen geformuleerd op regionaal niveau of is er sprake van maatwerk op lokaal niveau?
- ligt het accent meer op reactieve (noodhulp) of op preventieve dan wel proactieve maatregelen?
- worden burgers actief betrokken bij de voorbereidingen, en zo ja, in alle fasen van de aanpak of niet?
- in welke mate wordt vertrouwd op vormen van zelfcontrole onder burgers?
- worden de voorwaarden en tolerantie grenzen actief “gecommuniceerd” richting burgers of niet?
- voor welke wijze van bejegening wordt gekozen?

Er is iedere jaarwisseling sprake van een aanzienlijke politie-inzet, waarbij er van regio tot regio grote verschillen bestaan, gerelateerd aan het soort problematiek. De kwaliteit van de voorbereiding is wisselend in de zin dat vaak geen eenduidige structuur gehanteerd wordt in draaiboeken, een goede risicoanalyse vaak ontbreekt en slechts in een beperkt aantal gevallen keuzes gemaakt worden op basis van cijfermatige analyses. Er is ook sprake van een grote variatie in het moment waarop met de eerste voorbereidingen begonnen wordt en in hoeverre daarbij publieke en private partners betrokken worden. Contacten en afspraken met buurtbewoners spelen op diverse plaatsen ook een belangrijke rol.

Tijdens de jaarwisseling is er vrijwel altijd een belangrijke rol voor gebiedsgebonden functionarissen en noodhulpeenheiten weggelegd. Ondersteuning vindt vaak plaats door hondengeleiders en ME (al dan niet in de vorm van *flying squads*) en andere eenheden of functionarissen (variërend van jeugdagenten tot verkenner en

rechercheurs). Leiding aan de politie-inzet wordt meestal gegeven op team of districtsniveau, minder vaak speelt een staf grootschalig en bijzonder optreden een rol.

Na afloop van de jaarwisseling zijn er ook grote verschillen met betrekking tot de wijze waarop invulling gegeven wordt aan *debriefing* en evaluatie. In een beperkt aantal gevallen is er sprake van een duidelijk continue leerproces, waarbij het moment van evaluatie feitelijk ook het moment is waarop de voorbereiding voor de volgende jaarwisseling start. Voor zover er sprake is van een zoektocht naar de juiste aanpak, is die zoektocht niet systematisch en vindt er zowel binnen als tussen regio's weinig uitwisseling van ervaringen plaats.

Goede ervaringen, maar zonder garantie voor het verloop

De opgedane ervaringen zijn ook al wisselend: goed, slecht en van alles daar tussenin. Het is belangrijk om te benadrukken dat de goede ervaringen nog bepaald geen gemeengoed zijn en evenmin een garantie voor een goed verloop. Sterker, een bepaalde maatregel kan in de ene lokale context goed werken, maar in een andere omgeving onmogelijk of onverstandig zijn. Het is dan ook goed om te bedenken dat op basis van het onderzoek nog niet gesproken kan worden van gevalideerde *goede werkwijzen*. De beste ervaringen zijn opgedaan met beleid dat lokaal door de jaren consequent en begrijpelijk is: slechte ervaringen zijn opgedaan met onverwachte koerswijzigingen. Op basis van de opgedane goede en slechte ervaringen hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarbij is het goed te bedenken dat het onderzoek zich vooral heeft gericht op de politie en het bestuur. De aanbevelingen richten zich dan ook primair op deze partijen. Dat neemt niet weg dat de openbare orde problematiek rondom de jaarwisseling om multidisciplinaire of integrale oplossingen vraagt. Daar staat vervolgens wel tegenover dat bestuur en politie daarbij een centrale rol zullen vervullen.

De beste ervaringen zijn opgedaan met beleid dat lokaal door de jaren consequent en begrijpelijk is: slechte ervaringen zijn opgedaan met onverwachte koerswijzigingen.

Voor de doorgeschoten tradities is het belangrijk te beseffen dat de ordeproblematiek bij de jaarwisseling een sterk lokaal karakter heeft en maatwerk vergt. Niet alleen politie, brandweer en gemeente, maar ook Justitie, GGD, jeugdwerkers, horeca en organisatoren van feesten, >>>

particuliere beveiliging, woningbouwverenigingen en reinigingsdiensten dienen te worden betrokken bij maatregelen op basis van gedeelde doelen. Burgers moeten daarbij ook een volwaardige partij zijn: niet alleen de burgers waarmee de overheid op goede voet staat, maar ook potentiële ordeverstoorders. De beste resultaten zijn bereikt bij gemeenten waar de burgemeester zich aanspreekbaar opstelde, grenzen trok, maar realistisch bleef. De zogeheten nuloptie (geen enkel vreugdevuur tolereren of niets tolereren op de openbare weg) bleek in vrijwel alle gevallen tot moeilijkheden te leiden, zeker als deze niet geleidelijk werd ingevoerd en gepaard ging met een slechte communicatie. De overheid moet soms jarenlang volharden in haar aanpak om uiteindelijk, stukje bij beetje, vooruitgang te boeken en grip te krijgen op de situatie. Daarvoor is het ook nodig om de handhaving in wijken of gemeenten met problemen het hele jaar door op een hoger peil te brengen.

Om het aantal incidenten rond toekomstige jaarwisselingen te verminderen is het noodzakelijk dergelijke lessen te benutten. De belangrijkste les is wel dat de noodzakelijke maatregelen al ver voor de jaarwisseling in gang gezet moeten worden. Daders vervolgen, schade herstellen en

zo mogelijk verhalen, evalueren, partners mobiliseren, bijeenkomsten met bewoners beleggen, stoom afblazen, conflicten bijleggen, afspraken maken, grenzen stellen, plannen maken. De Politieacademie en het COT hebben ook rond de afgelopen jaarwisseling weer gegevens verzameld om meer zicht te krijgen op *goede werkwijzen*. In april zal de rapportage daarover uitgebracht worden. Inmiddels is, anders dan in voorgaande jaren, een voorbereiding op landelijk niveau op de volgende jaarwisseling gestart: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten een taskforce in te richten met als doel om voor eind 2008 op basis van een inventarisatie en analyse van de bestaande en/of geëvalueerde praktijkvoorbeelden binnen gemeenten en/of regionale politiekorpsen, te komen met aanbevelingen voor een adequate aanpak van de jaarwisseling.

dr. Otto Adang,

lector openbare orde en gevaarbeheersing aan de Politieacademie

dr. Edward van der Torre,

managing senior bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement



Enkele kanttekeningen bij de basisvereisten decentrale crisisbeheersing

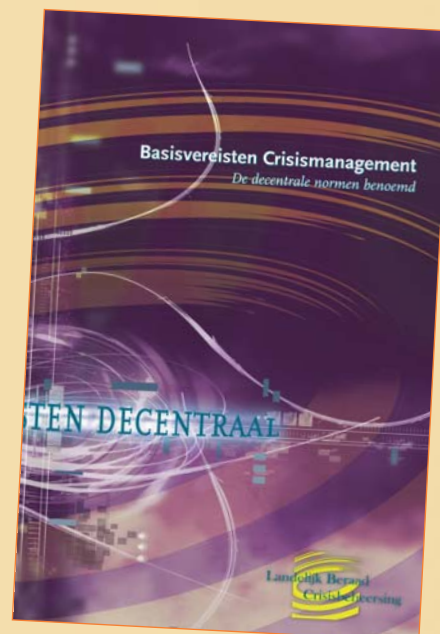
Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) heeft een set basisvereisten voor decentraal crisismanagement gedefinieerd. Het ministerie van BZK heeft vervolgens aan twee onderzoeksbureaus de opdracht gegeven om te toetsen of de basisvereisten inderdaad zinvol zijn en of veiligheidsregio's kunnen voldoen aan de geformuleerde basisvereisten. Een mogelijke positieve uitkomst kan dan betekenen dat de basisvereisten in regelgeving verankerd worden. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek een paar kanttekeningen bij het “maakbare crisismanagement”.

De basisvereisten crisismanagement zijn door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing gedefinieerd als *een set kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaarden-scheppende processen binnen de rampenbestrijding/crisis-beheersing waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen*¹. De minister van BZK wil graag dergelijke normen gebruiken om in een algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen te stellen aan de regionale rampenbestrijdingsorganisaties. Vooruitlopend op de totstandkoming van zo'n AMvB heeft de minister op 6 november 2007 een concept model-convenant aan de besturen van de veiligheidsregio's (i.o.) gezonden waarin (als bijlage 1) de basisvereisten crisismanagement van het LBCB alvast zijn opgenomen.

De “voorwaardenscheppende processen” bestaan uit het inmiddels bekende rijtje:

- melding en alarmering;
- op- en afschaling;
- leiding en coördinatie;
- informatiemanagement.

Zoals uit veel evaluaties blijkt, vormen deze processen de bottleneck voor het optreden van de hulpverleningsdiensten. Het is daarom een voor de handliggende gedachte deze processen centraal te stellen bij de (voorbereiding op de) crisisbeheersing. In het verlengde daarvan is de roep om een toetsingskader dan ook niet meer dan logisch. En dan liefst een kader met duidelijke, bij voorkeur meetbare normen: binnen X minuten zijn alle telefoontjes naar de meldkamer verwerkt, is opgeschaald naar GRIP 3 en heeft iedere functionaris de beschikking over de relevante informatie.



Het benoemen van toetsingscriteria – die bij voorkeur ook nog in Haagse regelgeving moeten kunnen worden opgenomen – is echter minder eenvoudig dan op het eerste gezicht lijkt. Een belangrijke reden hiervoor is de semantische verwarring die aan het ontstaan is over het begrip crisis. Eigenlijk wordt het begrip crisis toch meestal gebruikt als een geïnflatueerde versie van de aloude “ramp”. In dit artikel willen we ook eens andere crises die niet meteen klassieke rampen zijn, tegen het toetsingskader aanhouden.

We nemen een aantal verzonnen, maar realistische scenario's bij de kop.

- 1 Een flitsramp: in een kunstmestfabriek breekt om onbekende redenen brand uit. Nog voordat de brandweer ter plaatse is, vindt een enorme explosie plaats. Er zijn mogelijk doden en gewonden op het fabrieksterrein en er is schade in een nabijgelegen woonwijk.
- 2 Een flitscrisis: na een groot sportevenement trekt een stoet dronken supporters naar de binnenstad en richt daar een ravage aan. Het geheel is live te volgen op de televisie.
- 3 Een gezondheidscrisis: in een academisch ziekenhuis overlijden opeens 8 patiënten. De directie stelt een onderzoek in en het wordt duidelijk dat een bacterie de oorzaak is van het overlijden van de veelal hoogbejaarde patiënten.

>>>

¹ Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Basisvereisten Crisismanagement, De decentrale normen benoemd*, Den Haag, november 2006.

Drie uiteenlopende voorbeelden van crises. Alle drie met een zodanige impact dat tenminste zekerheidshalve tot GRIP 3 zal worden opgeschaald. Wat zou de beheersing van deze crises vergen van de hiervoor genoemde voorwaarden-scheppende processen? We bekijken dit per incident.

Melding en alarmering

Bij een klassieke flitsramp worden in de regel de meldkamers van de hulpverleningsdiensten overspoeld door telefoontjes van melders. Bij een groep hooligans lijkt het waarschijnlijk dat de meldkamer van politie door verontruste burgers en middenstanders wordt gealarmeerd. In beide gevallen waarschijnlijk veel meer dan de 100 meldingen per uur die het toetsingskader voorstelt om vast te kunnen leggen in GMS. Bij een incident in een ziekenhuis is het onwaarschijnlijk dat de meldkamers van de hulpdiensten extra meldingen te verwerken krijgen. Kortom het toetsingskader lijkt concreet maar past zomaar niet op drie voor de hand liggende scenario's; het is te weinig voor de flitsramp en de flitscrisis en van geen betekenis voor de ziekenhuiscrisis. De vraag kan overigens gesteld worden wat precies de waarde van het vastleggen in GMS is voor de beheersing van de acute crisis.

Opschaling

De opschaling kent bij de explosie in de fabriek het gebruikelijke patroon: er wordt in één keer groot opgeschaald en zo snel mogelijk zullen COPI, OT en BT actief worden. In de chaos die de eerste twee levensreddende uren kenmerkt weten we echter dat het functioneren van OT en BT niet van belang is voor het aantal slachtoffers dat gered kan worden. Bij een groot risicovol evenement zullen de autoriteiten en de hulpdiensten al op voorhand zijn opgeschaald. De wijze waarop en de vorm waarin zijn situatieafhankelijk. En hoe verloopt de opschaling bij het ziekenhuis incident? Gelet op de te verwachten media-aandacht besluit de burgemeester tot opschaling naar GRIP 3. Omdat een COPI geen toegevoegde waarde heeft wordt besloten alleen een OT en een BT in te stellen. Ook bij de opschaling kunnen we dus concluderen dat de "one size fits all" formule niet volstaat. Wél stellen we vast dat er moet worden opgeschaald, maar de manier waarop verschilt: van onderop of van bovenaf.

Een belangrijker vraag die hier gesteld moet worden is echter; waarom kijken de basisvereisten alleen naar opschaling van de stafsecties en leidinggevende functionarissen? Het antwoord is natuurlijk dat, in de terminologie van de lector crisisbeheersing Scholtens, de klassieke Beethovenfout wordt gemaakt om te denken dat proces-eisen gesteld aan leidinggeven op afstand werkelijk betekenis hebben voor de output op het rampterrein.²

De militaire doctrine uit de jaren tachtig die hieraan ten grondslag ligt is door de militairen terecht al weer verlaten, maar leeft binnen het rampenbestrijdingbeleid nog steeds.

Leiding en Coördinatie

De basisvereisten voor leiding & coördinatie zijn in de kern dezelfde eisen als die aan besluitvorming binnen een beleidsproces worden gesteld: goed overdacht en onderbouwd, voorzien van alternatieven en de uitvoering wordt gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. Deze eisen miskennen volledig de realiteit van crisisbeheersing. Een crisis wordt immers gekenmerkt door onzekerheid, dreiging en urgentie. De werkelijkheid van dagelijkse beleidsprocessen heeft hier niets mee van doen. Leiding & coördinatie vragen dan ook om de moed om indien nodig op basis van onvoldoende informatie acuut te beslissen in de wetenschap dat er geen mogelijkheid is tot tijdige monitoring laat staan bijstelling. Belangrijk is daarbij de gave om zo weinig mogelijk te beslissen en vertrouwen te hebben in de hulpverleners ter plaatse. De twee flitscasussen laten dat bij uitstek zien. In de casus van de gezondheids crisis zal besloten moeten worden lang voordat de precieze aard en het gevaar van de betrokken bacterie duidelijk zal kunnen zijn.

Informatiemanagement

Centraal staat in de basisvereisten de opdracht om "alle relevante informatie beschikbaar te verkrijgen én deze informatie actief beschikbaar te stellen". Dit uitgangspunt kan als zodanig natuurlijk niet ter discussie staan. De uitwerking, die neerkomt op het verzamelen van alle informatie in een centraal punt – waar deze informatie gevalideerd, geanalyseerd, beoordeeld en in een totaaloverzicht verwerkt wordt – miskent wederom de essentie van crisisbesluitvorming. Als dit allemaal zou kunnen is er geen sprake van een crisis. De wetenschappelijke theorieën rondom "distributed decision making" geven aan dat informatie inderdaad zo snel mogelijk, maar *decentraal* beschikbaar moet worden gesteld zodat de decentrale frontlijnbeslissers er meteen mee aan de slag kunnen. In de beschreven casussen is het moeilijk een goed onderscheid te maken in de mate en/of urgentie van informatiebehoefte. Wél bestaat er een groot verschil in de wijze waarop de informatie wordt verzameld en door wie. Bij het ziekenhuisincident bijvoorbeeld zullen politie en brandweer een beperkte rol hebben als informatieleverancier.

Het geheel overziend

Uit het bovenstaande blijkt dat de wijze waarop de vier voorwaardenscheppende processen worden ingevuld, per crisis kunnen en zullen verschillen. Dit maakt direct duidelijk waarom het moeilijk is om hiervoor – zonder te

² Het werkproces van de 'zwerver' Beethoven in zijn rommelhok was niet certificeerbaar, zijn muziek echter onnavolgbaar. Zie: A. Scholtens, *Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat*, NIFV en Politieacademie, 2007.

vervallen in algemeenheden – kwantificeerbare normen te benoemen. Dit geldt des te meer nu de focus steeds meer verschuift van concrete klassieke flitsrampen die de basis lijken voor de huidige basisvereisten naar vaak veel diffusere crises waarvan er hier twee voorbeelden gegeven zijn.

De huidige basisvereisten lijken vooral te passen bij de symboliek van de alwetende-generaal-met-zijn-rampenbestrijdingsleger: op basis van een totaal onmiddellijk overzicht stuurt deze generaal zijn pionnen direct aan. Een beeld dat zowel niet past bij de werkelijkheid van crisisbeheersing als bij de huidige militaire inzichten.³ Dit artikel is derhalve zeer kritisch over de praktijkwaarde van de huidige basisvereisten voor decentraal crisismanagement. Heeft het dan zin om überhaupt energie te steken in het opstellen van criteria? Het antwoord is onzes inziens ondubbelzinnig “ja”, want inderdaad is het tijd om de output van de rampenbestrijdingsorganisatie in een wettelijke eis neer te leggen. Het sleutelbegrip is daarbij “de output”, dat wil zeggen dat niet de Beethovenfout moet worden gemaakt om te denken dat proceseisen volstaan of zelfs per se noodzakelijk zijn. Voor wie gelooft in de professionaliteit van de hulpverleners op de werkvloer is die output dan relatief eenvoudig te kwantificeren in termen van gekwalificeerde menskracht op de verschillende locaties waar de professionals moeten werken.

Bart Boon, senior adviseur bij het Kenniscentrum Risico- en Crisisbeheersing van de brandweer Amsterdam-Amstelland
Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit

³ Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, *De symboliek voorbij; over de noodzaak van een rationeel perspectief op crisisbeheersing*, Boom Juridische uitgevers, 2007.

Tweede Kamer en Wet Veiligheidsregio's

De vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een voorbereidend onderzoek uitgevoerd naar de Wet veiligheidsregio's. Op 16 januari is het verslag van de commissie vastgesteld ter voorbereiding van de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel.

Aandachtspunten in het zeer uitvoerige verslag (TK 2007-2008, 31 117, nr. 5) zijn:

- van drie naar één wet, de regioindeling;
- inrichting en taken van het bestuur;
- planvorming en advisering;
- organisatie brandweer, GHOR, multidisciplinaire taken en meldkamer;
- sturing door de rijksoverheid;
- samenwerking met crisispartners en internationale samenwerking;
- optreden in de responsfase;
- coördinatie informatievoorziening rampenbestrijding;
- financiële bepalingen;
- toezicht;
- administratieve lasten;
- invoering en overgangsrecht.

Samen op de bres – voorbereiding op overstromingen

De Taskforce Management Overstromingen (TMO) besprak dinsdag 12 februari de tweede halfjaarrapportage van de taskforce met minister Guusje ter Horst (BZK) en staatssecretaris Tineke Huizinga (V&W). Bij die gelegenheid bood TMO-voorzitter Jan Franssen de bewindslieden ook het boekje *Samen op de bres* aan. In de tweede halfjaarrapportage maakt de TMO duidelijk, dat er nog veel te doen is om Nederland bestuurlijk en operationeel goed voor te bereiden op overstromingen. Effectief samenwerken, prioriteiten stellen, verantwoordelijkheid nemen en praktische plannen staan daarbij centraal. Kabinet, provincies en veiligheidsregio's werken aan de voorbereiding van de landelijke oefening Waterproef. Bij die oefening, in de tweede week van november, zullen bestuurders en

hulpdiensten moeten laten zien dat zij beter voorbereid zijn op overstromingen dan tot vorig jaar het geval was.



Terrorismewetenschappers en de toekomst

Op 22 januari hield Bob de Graaff, Nederlands eerste hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan de Universiteit Leiden zijn oratie. Hij bepleitte daarin dat wetenschappers overheden helpen bij hun pogingen de toekomst op de terroristen te herwinnen. Hij maakte melding van een model, TISSUE genaamd, waarin de variabelen voor terrorisme en contraterrorisme zijn opgenomen. TISSUE staat voor *Terrorist Indicator Scan for Societies with Uncertain Environments*. Het is een voorlopig model dat door onderzoek, gebruik in het onderwijs en samenspraak met andere betrokkenen verder ontwikkeld moet worden. In een volgende fase zullen de causale relaties tussen de onderscheiden variabelen worden aangelegd. Uiteindelijk is TISSUE bedoeld als hulpmiddel bij het denken over mogelijke toekomstscenario's waarmee kan worden vastgesteld welke beleidsinstrumenten onder welke (toekomstige) omstandigheden het beste werken.

Acht elementen maken deel uit van TISSUE:

- 1 Mondiale drijvende krachten, dat wil zeggen cruciale trends als belangrijke geopolitieke ontwikkelingen, demografische veranderingen of verschuivingen in economische machtsverhoudingen;
- 2 *Mondiale wildcards*, dat wil zeggen vrijwel onverwachte gebeurtenissen die een ingrijpende verandering teweegbrengen, zoals de aanslagen van 11 september 2001 en *precipitating of trigger events*, bijvoorbeeld belediging van iemands religieuze opvattingen, zoals het geval was met de Deense cartoons;
- 3 Relevante nationale ontwikkelingen zoals de instroom van grote groepen immigranten of processen van in- en uitsluiting;
- 4 Intra- en inter-groepsprocessen onder radicaliserende delen van een bevolking;
- 5 Individuele processen van radicalisering en deradicalisering;
- 6 Bedoelde en onbedoelde effecten van overheids- en justitieel beleid, inclusief de steeds belangrijker rol die internationale organisaties spelen bij de totstandkoming van beleid inzake contra-radicalisering en contraterrorisme;
- 7 Het discours over radicalisering en terrorisme, zoals dat met name blijkt uit de media;
- 8 De rol die nieuwe techniek speelt, zowel aan de kant van terroristen als aan de kant van de overheid.

TISSUE is niet geschikt om tijd, plaats en omvang van voorgenomen aanslagen te voorspellen en helpt ook niet bij een risicoanalyse van potentiële doelen van terroristen. Wel kan het model de onzekerheid over terrorisme helpen reduceren doordat het inzicht geeft in de risico's van bepaalde ontwikkelingen en handelingen.

Veel is echter nog onzeker of niet helder en daarom droeg de rede van De Graaff een programmatisch karakter. Zo wees hij erop dat dwarsverbanden moeten worden gelegd tussen de diverse disciplinaire benaderingen met betrekking tot terrorisme. Te veel werken wetenschappers met verschillende achtergronden namelijk langs elkaar heen. Het TISSUE-model moet daarom disciplineneutraal zijn. Ten aanzien van cruciale begrippen bestaat bovendien onduidelijkheid. Zo verschillen de meningen of terrorisme zelf het probleem is of slechts een symptoom of een tactiek. En of terrorisme louter wordt veroorzaakt door zogeheten *root causes* of dat het voor sommigen ook een vorm van zelfexpressie is, samenhangend met een wens het onvoorspelbare teweeg te brengen. Veelal is evenmin helder waar als contraterroristisch bestempelde maatregelen zich tegen richten. Zijn zij onderdeel van een strijd tegen een methode, tegen een ideologie, tegen een (groep van) land(en) of tegen een groep individuen en zo ja, welke?

Omdat terrorisme, ondanks de vele aandacht ervoor, een relatief weinig voorkomend verschijnsel is, voldoen bij de opheldering ervan verklaringen gebaseerd op gemiddelden en normaalpatronen niet. Ook statistisch gezien is terrorisme namelijk een extreem fenomeen. Toenemende diversificatie van levensvormen en een stijgende interactie tussen delen van de wereld als gevolg van de globalisering vergroten de problematiek nog. Identiteit is een kernwoord geworden en het aantal zogeheten *imagined communities* neemt onvoorstelbare proporties aan. Leefpatronen, identiteiten, uiteenlopende normen- en waardenpatronen, waaronder verschillen in risicoculturen, schuiven en schuren langs elkaar met verschillende snelheden. Deze gelijktijdigheid van het ongelijktijdige, zoals de filosoof Ernst Bloch het noemde, eist zijn tol in de vorm van voortdurende irritaties, die tot radicalisering en, in het uiterste geval, terrorisme kunnen leiden. Tegelijk omvat culturele globalisering ook een verspreiding van individualistische

waarden, die kunnen bijdragen aan een terrorisme dat gebaseerd is op persoonlijke knip-en-plak-overtuigingen, zodat er dus weinig voorspellende waarde uitgaat van de aangehangen ideologie of religie.

Diversificatie doet zich ook voor bij de overheid, in het bijzonder doordat delen van de geweldsuitoefening zowel binnen- als buitenlands worden uitbesteed. Overheden worden intussen geconfronteerd met allerlei groeperingen, die soms extreem geweld bedrijven en als een soort gewelddadige non-gouvernementele organisaties optreden. Veel van die organisaties zijn onafhankelijk van enige staatssteun en daardoor minder gemakkelijk te beïnvloeden dan sommige eerdere vormen van terrorisme. Alleen al in Irak worden de Amerikaanse autoriteiten momenteel geconfronteerd met 75 tot honderd verschillende groepen opstandelingen van uiteenlopende binnen- en buitenlandse pluimage. Een centraal commando ontbreekt en, anders dan soms wordt gedacht, maakt al-Qa'ida naar schatting slechts vijf procent van deze groepen uit. Zulk soort zogeheten *superempowered* groepen van terroristen of guerrilla's zien we ook elders in de wereld opereren volgens een systeem waarbij ieder zijn bijdrage levert, ook al zijn belangen en motieven soms geheel verschillend. Deze *dark mobs* kunnen op enig moment, zelfs zonder daarover formele afspraken te maken, toewerken naar een bepaald doel, bijvoorbeeld verstoring van de olie- of de financiële markt. De snelheid waarmee dat gebeurt maakt het voor overheden moeilijk op concrete gevallen te anticiperen en de synchroniciteit waarmee het geschiedt maakt zulke processen moeilijk beheersbaar, zeker voor overheden die niet kunnen ontschotten en de flexibiliteit missen van deze *dark mobs*.

Daar komt nog bij dat de technologische ontwikkeling deze groepen meer in de kaart lijkt te spelen dan overheden. De voortschrijdende verbreiding van technologie reduceert namelijk steeds verder het aantal mensen dat nodig is om een bedreiging te vormen voor een staat of de wereld.

Daarom wees De Graaff erop dat reeds in het verleden vaak individuen geheel of ten dele bepalend zijn geweest voor op zijn minst de intensiteit van bepaalde vormen van terrorisme, zoal niet daarvoor geheel verklarend zijn. Die uitzonderlijke rol van het individu is een extra belemmering bij een verkenning van de toekomst van het terrorisme. Over de vraag waarom mensen handelen, wat hun prikkels tot handelen zijn, in hoeverre menselijke impulsen generaliseerbaar zijn weten we nog relatief weinig, stelde hij, als het gaat om terrorisme. In veel literatuur over terrorisme wordt een min of meer rechtstreeks verband gelegd tussen bijvoorbeeld armoede en vernedering enerzijds en terrorisme anderzijds, maar als die rechtstreekse verbanden zouden bestaan zou er veel meer terrorisme zijn geweest. De verhouding tussen genetisch materiaal, context, persoonlijke ontwikkeling, emoties en gedragingen staat dan ook nog geenszins vast.

In het bijzonder stond De Graaff stil bij de problematiek van de causaliteit. Die is om te beginnen al moeilijk vast te stellen bij actuele vormen van terrorisme omdat zowel terroristen als hun bestrijders geheimhouding betrachten. Een valkuil noemde De Graaff het dat wetenschappers, die nu eenmaal intellectuelen zijn, gemakkelijk geneigd zijn gedragingen van mensen vooral te willen verklaren vanuit rationele handelingen en overwegingen en te veel gewicht toekennen aan motiveringen door betrokkenen zelf. Actie, aldus De Graaff, gaat evenwel vaak vóór de ideologie uit en veel gedragingen komen onbewust of op emotionele gronden tot stand. Veel terroristen zijn utopisten, vergelijkbaar met Middeleeuwse millenaristen, die haast hebben om hun droom te verwezenlijken en daardoor extreem moeilijk voorspelbaar zijn in hun concrete gedragingen. Indicatief voor een te sterke nadruk op rationaliteit bij westerse wetenschappers noemde De Graaff dan ook het feit dat velen van hen de terugkeer van religie als belangrijke factor in zowel de internationale als de nationale arena volstrekt niet hebben voorzien.

Publieke Veiligheid Award 2008

De Publieke Veiligheid Award is inmiddels een begrip in de sector openbare orde en veiligheid. De prijs is een podium voor kansrijke, daadkrachtige en vernieuwende multidisciplinaire projecten. De strijd om de award staat open voor elke organisatie (publiek en privaat) die actief bezig is in de veiligheidsketen. Doordat er zoveel verschillende partijen kunnen meedingen, leren zij ook weer van elkaar waardoor de gehele sector OOV kan verbeteren en meer samenwerken.

Op 12 juni zullen drie genomineerden zich presenteren op de derde jaarconferentie Innovatie in Veiligheid. De uiteindelijke winnaar wordt bekend gemaakt tijdens het lustrum van de Nationale Debatcyclus Rampenbestrijding en Crisisbeheersing op 13 november. De jury staat onder leiding van hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding Ben Ale van de TU Delft.

Inschrijven voor de Publieke Veiligheid Award kan tot 15 april op de website www.veiligheidaward.nl.

“Niemand heeft zijn eigen crisis”

Impressie Congres oefening Voyager: de leerervaringen gepresenteerd

Op 3 oktober 2007 vond op verschillende locaties in Nederland, waaronder Den Haag en Rotterdam, de grootschalige en multidisciplinaire crisisbesluitvormingsoefening Voyager plaats. Meer dan 2000 deelnemers van ruim 50 verschillende organisaties speelden hun rol binnen de crisisbeheersing en/of rampenbestrijding.

Op 24 januari werden de leerervaringen van de oefening gepresenteerd aan zo'n driehonderd aanwezigen in het Rotterdamse World Trade Center.

Een deel van de aanwezigen had een actieve rol in de oefening. Gevraagd naar de ervaringen door dagvoorzitter Gijs Wanders noemden ze Voyager enerverend, zeer hectisch en vrijwel echt. “Na drie minuten was het voor mij echt en was ik vergeten dat het een oefening was”, aldus een van de aanwezigen.

Complexe oefening

Het scenario kende drie hoofdverhaallijnen: een aanvaring tussen een containerschip met een chemische en besmettelijke lading en een passagiersschip met vijfhonderd opvarenden in de Rotterdamse haven, een overtocht van mogelijke terroristen van Engeland naar Vlissingen en een huiszoeking in Utrecht Overvecht en ten slotte een dreiging van een terroristische aanslag bij een petrochemisch bedrijf in het Botlekgebied.

Centraal in de oefening stond de crisisbesluitvorming en interactie in de totale bestuurskolom van lokaal naar nationaal en de functionele ketens, met name rampenbestrijding en terrorismebestrijding. Op basis van observaties heeft een prestatiegerichte systeembeoordeling plaatsgevonden van drie kritische processen: Informatiemanagement, besluitvorming en sturing en communicatie met media en publiek. De evaluatie is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van Capgemini, TNO en Berenschot.

Evaluatie

Laurens van der Sluys Veer, projectleider van het consortium, presenteerde de resultaten van de evaluatie: wat ging er goed en wat kan beter. De besluitvorming tijdens de oefening is ten dele positief verlopen. Zo werden er duidelijke prioriteiten gesteld en wist men over het algemeen welk effect een besluit zou hebben. Maar besluiten werden niet altijd duidelijk geformuleerd en



waren daardoor voor meerdere uitleg vatbaar. De belangrijkste leerervaringen en aanbevelingen op een rij.

- Het ontbrak vaak aan een eenduidig informatiebeeld van de verschillende incidentsituaties en een eenduidig perspectief van de verschillende dreigingen. Eenduidige informatie-uitwisseling moet worden verbeterd.
- Er moet meer vooruit gedacht en afgestemd worden in éénduidige lange termijn scenario's en beoogde operationele effecten tussen de relevante organisaties en ketens.
- Het afstemmen van besluiten tussen relevante organisaties en ketens behoeft verbetering. Genomen besluiten moeten actief en tijdig met alle betrokken partijen worden gedeeld.
- Media-analyses dienen te worden meegenomen in de besluitvorming en in de voorbereiding op persconferenties.
- Informatie voor de media moet sneller worden

verwerkt en vervolgens correct worden verstrekt aan de burgers. Inspanning is noodzakelijk om te borgen dat de bevolking de juiste voorlichting krijgt.

- De persboodschappen op de diverse bestuurlijke niveaus dienen beter gesynchroniseerd te worden.
- Ten slotte dient de private sector meer bij de media-voorlichting te worden betrokken.

Henk Geveke, directeur Crisisbeheersing én speler in de oefening benadrukte tijdens het congres het belang van grootschalige oefeningen als Voyager. Het is zeker geen demonstratie, er wordt reëel geoefend. Een grote oefening levert een realistisch beeld op van de interactie in het hele systeem, alle lagen van de gehele keten. De meerwaarde zit in kleine leermomenten. Bovendien namen er aan Voyager eveneens private partijen deel hetgeen een schat aan wederzijdse leerervaringen heeft opgeleverd.

Gijs Wanders wisselde van gedachten met SG Jan-Willem Holtslag en burgemeester Ivo Opstelten. Volgens Holtslag maken de “first responders” het verschil. Incidenten worden in eerste instantie op lokaal niveau bestreden. Niemand heeft echter zijn eigen crisis, er is ook nooit sprake van een “Haagse crisis”. Ieder heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en die moeten gerespecteerd en benut worden. Holtslag gaf aan dat er op nationaal niveau een sterke verbetering is aan te brengen bij het ERC en het NCC ook om de minister nog beter te kunnen bedienen. Opstelten sprak zijn waardering uit voor het verloop van de oefening in Rotterdam. Hij gaf wel aan dat er verbetering mogelijk is in de communicatie met media en publiek. Er is geen persanalyse benut waardoor onhelder bleef in welke context de besluitvorming plaats vond. Concreet ging het over informatie over slachtoffers en informatie over stoffen en effecten. Opstelten is van mening dat je dilemma’s moet delen met de bevolking. Bovendien hadden private partijen meer bij de crisisbeheersing moeten worden betrokken. Het is lastig om in een crisis waar de



druk maximaal is de rustmomenten in te bouwen en tot de kern te komen.

Workshops

De workshops gaven de mogelijkheid tot verdieping en interactie. Er werd ingegaan op een aantal speciale thema's uit de oefening zoals slachtofferopvang, het Beleids-ondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) en hoe tijdens crises om te gaan met minder of niet-zelfredzamen. Er was een workshop over de ervaring met de netcentrische werkwijze tijdens Voyager, gebaseerd op een rapport van TNO. Binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is men al langer bezig deze werkwijze toe te passen en de oefening was een mooie praktijktest. Dat was aanleiding voor een levendige discussie over de kansen en bedreigingen van de netcentrische werkwijze. Uit deze discussie bleek dat er aan de NEC-toepassing veel meer vast zit dan alleen het aan elkaar geschakeld hebben van verschillende systemen. Ook werd er een voorproefje gepresenteerd van de interactieve dvd van de oefening Voyager. Deze dvd is bedoeld om andere partijen in Nederland de mogelijkheid te bieden te leren van Voyager.

In de workshop “Na de ramp” werd aandacht besteed aan de nafase van een ramp. De verantwoordelijkheden en rollen van de gemeente, provincies en het Rijk kwamen aan de orde maar ook de communicatie richting media en publiek in de nafase.

Tot slot gaf Paul Haenen bij monde van alter ego Margreet Dolman nog een aanbeveling naar aanleiding van de oefening Voyager. “We moeten zin hebben in samen werken en als we geen zin hebben dan moeten we maar zin maken”.



*Annie de Veer,
projectleider oefening Voyager
Carolien Grasdijk,
projectmedewerker oefening Voyager*





Crisisbeheersing door bestuur en justitie

Incidentbestrijding bijzondere inrichtingen

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft sinds oktober 2007 het grootste detentiecentrum van Nederland binnen haar grenzen. Met maximale capaciteitsbenutting kan dit centrum 1.300 gedetineerden huisvesten. Tegen dit centrum aangrenzend bevindt zich tevens een penitentiaire inrichting (goed voor bijna 300 klanten).

In het kader van crisisbeheersing zijn dit bijzondere inrichtingen, omdat bij een incident in of om het complex je heel snel te maken krijgt met “tegen elkaar schurende” verantwoordelijkheden van gezagdragers: de burgemeester, de officier van justitie of zelfs de minister. En binnen die constellatie mogen de directeurs van de inrichtingen hun werk doen.

Er zijn heel wat scenario's denkbaar van incidenten, waarbij het optreden van hulpverleningsdiensten noodzakelijk is, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheden niet helder op het netvlies staan. Om een denkrichting te geven: een ongeval in de PI in combinatie met een gijzeling, een flinke brand in de PI, een demonstratie buiten met een effect op binnen, een rookwolk met giftige stoffen komt op het complex af. Ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden te over, maar wie gaat waar over?

Rampbestrijdingsplan?

Voldoende aanleiding om in een workshop met alle belanghebbenden (burgemeester, officier van justitie, directeurs detentiecentrum en P.I., brandweercommandant, politiechef, regionaal geneeskundig functionaris, communicatieadviseur van gemeente en Justitie), de zaken helder op een rij te zetten. Aanvankelijk was de opzet om, mede op basis hiervan, een gemeentelijk calamiteitenbestrijdingsplan (rampbestrijdingsplan) te ontwerpen voor beide inrichtingen waarin voornoemde problematiek aan de orde kon komen.

Het detentiecentrum en de PI hadden reeds een calamiteitenplan opgesteld. Daarbij kwamen we tot een verrassende conclusie. In de plannen van DJI staat dat op allerlei onderdelen afspraken moeten worden gemaakt met externe partners. Behalve de operationele diensten

worden ook Openbaar Ministerie (OM), gemeente en burgemeester genoemd.

Als je een vergelijking maakt met plannen bij grote (chemische) bedrijven, dan zie je dat het bedrijf (beter: de inrichting in termen van milieurecht) een intern plan moet hebben en dat gemeenten voor de zwaarste categorie inrichtingen rampbestrijdingsplannen moeten hebben. Daarmee is een verdeling gemaakt tussen bedrijfsleven en overheid: elk zijn eigen verantwoordelijkheid en eigen plan. De vraag is of dit ook nodig is voor een detentiecentrum/PI.

De plannen van DJI geven aan dat moet worden beschreven wat de relatie is met in het bijzonder de burgemeester en met de operationele diensten. Wat dat laatste betreft, het is voor politie, brandweer en GHOR eenvoudiger om uit te gaan van één basisdocument, aangevuld met eigen operationele plannen. Dus, zeker nu het gaat om twee overheden, kunnen gemeente en detentiecentrum/PI samenwerken aan dat ene basisplan.

Conclusie was dus dat een rampbestrijdingsplan van de gemeente naast het calamiteitenplan van de inrichtingen (inclusief een deel over externe partners) geen meerwaarde heeft. Beter ware het om samen met de inrichtingen het deel over externe partners te schrijven, in het bijzonder het deel over de rol van de burgemeester.

Dat kan kort zijn, maar wel strak: wat is des burgemeesters en wat des justitie.

Bestuurlijke paragraaf in calamiteitenplan

Dit heeft geleid tot een bestuurlijke paragraaf die met instemming van alle partijen is vastgesteld en thans onderdeel uitmaakt van het calamiteitenplan van het detentiecentrum en de PI. In deze paragraaf is een operationeel en bestuurlijk item opgenomen: het gaat niet over de werkwijze binnen het werkterrein van Justitie, maar over de relatie met het openbaar bestuur, de burgemeester en de veiligheidsregio. De algemene en specifieke bevoegdheden en het optreden van de burgemeester komen vervolgens aan de orde. Verder wordt gesproken over de reikwijdte van het gezag van de burgemeester. De paragraaf wordt afgesloten met een aantal afspraken welke hieronder integraal beschreven staan:

De directeur van de inrichting en de burgemeester informeren elkaar (via de reguliere kanalen) over gevoelige zaken – ook los van openbare orde en veiligheid – zoals gijzelingen of ontsnappingspogingen en over feiten die het functioneren van de inrichting raken zoals een besmetting van drinkwater of andere vergelijkbare problemen.

De burgemeester zal maatregelen die gevolgen hebben voor de inrichting niet treffen dan nadat hij hierover overleg heeft gevoerd met de directeur van de inrichting, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

De directeur van de inrichting zal feiten en (voorgenomen) maatregelen met (mogelijke) gevolgen voor de openbare orde en openbare veiligheid – voor zover deze uit oogpunt van het treffen van maatregelen en/of media-aandacht betrokkenheid van de burgemeester vereisen – terstond melden aan de burgemeester (via de reguliere kanalen). Wat betreft voorlichting, deze volgt de gezagsstructuur:

situatie 1

crisis van strafrechtelijke aard: voorlichting ligt bij het parket Den Haag (afstemming met DJI), het parket informeert waar nodig voorlichting gemeente;

situatie 2

verstoring openbare orde (per definitie buiten de inrichting): voorlichting ligt bij gemeente, informeert voorlichting parket Den Haag en voorlichting DJI;

situatie 3

verstoring openbare veiligheid binnen de inrichting: voorlichting over de bestrijding van een brand, ramp/zwaar ongeval ligt bij de gemeente, voorlichting over de gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de inrichting ligt bij DJI; beide stemmen onderling af.

Slotsom

Met het opstellen van een bestuurlijke paragraaf als onderdeel van een calamiteitenplan van een inrichting is gekozen voor een hele praktische oplossing die bij alle partijen in goede aarde viel. Geen ingewikkeld plan dat naast het eigen calamiteitenplan gebruikt moet worden, maar in een kort bestek duidelijkheid en helderheid voor het eigen operationele optreden.

Dick Roodenburg,

beleidsadviseur OOV gemeente Alphen aan den Rijn

Ernst Brainich von Brainich Felth,

adviseur en onderzoeker



Adviesraad Gevaarlijke Stoffen beveelt aan:

Ontplobbare stoffen kunnen nog beter in het gareel

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) was gevraagd te adviseren over een richtlijn voor de opslag van kleine hoeveelheden springstof. In de oriëntatiefase stuitte de voor die taak opgerichte commissie Ontplobbare Stoffen en Artikelen op de al door de commissie Oosting voor vuurwerk gesignaleerde enorme verbrokkeling van wet- en regelgeving die de toegankelijkheid en duidelijkheid hindert en de sector isoleert.

Deze tekortkomingen bestaan ook voor andere categorieën ontplobbare stoffen en artikelen. Besloten werd daarom het gebied integraal te beschouwen. In de historisch gegroeide wet- en regelgeving voor ontplobbare stoffen en artikelen is onvoldoende rekening gehouden met alle onderdelen van de keten en de samenhang daartussen. Daardoor is er zeker voor nieuwkomers in het veld onvoldoende zicht op technische en organisatorische maatregelen die risico's kunnen beteugelen. Ook zijn de taken en verantwoordelijkheden in de keten niet goed afgestemd. Gestart is met een inventarisatie van de keten en de samenhang daarbinnen, waarbij drie groepen ontplobbare stoffen en artikelen kunnen worden onderscheiden:

- vuurwerk;
- ontplobbare stoffen voor civiel gebruik;
- ontplobbare stoffen en munitie van Defensie.

De Adviesraad heeft tevens de hedendaagse wet- en regelgeving, nationale en internationale richtlijnen en normen voor de keten van ontplobbare stoffen en artikelen in kaart gebracht en de rol hiervan onderzocht. De Adviesraad concludeert dat in de complexe – en vaak moeilijk toegankelijke – regelgeving weliswaar één en ander geregeld is, maar ook dat er knelpunten en witte vlekken bestaan. Hieronder zijn de belangrijkste aanbevelingen kort samengevat weergegeven.

Ketenstudie verrichten

Op basis van de eerste inventarisatie door de Adviesraad van de keten van ontplobbare stoffen en artikelen wordt geadviseerd een integrale ketenstudie uit te voeren, waarbij niet alleen opslagsituaties maar ook de transportbewegingen met name die over de weg, spoor en binnen-

wateren inzichtelijk worden gemaakt. Vanwege het ontbreken van gegevens is dat nu niet mogelijk. Met een dergelijke studie kunnen thans nog niet bekende, potentiële risico's naar de omgeving worden geïdentificeerd. Op basis van de eigen verkennende studie concludeert de AGS dat deze risico's niet zozeer vanwege de hoge kans op een ongeval, maar wel vanwege de mogelijke gevolgen, die – zeker op bepaalde plaatsen en transportroutes – significant zijn. Zo signaleert de Adviesraad nu reeds dat er vanwege het ontbreken van (tijdelijke) opslagplaatsen ongewenste situaties ontstaan door bijvoorbeeld ontplobbare stoffen en artikelen over onnodig grote afstand te verplaatsen of tijdelijk op te slaan in een vervoermiddel. Een dergelijk risico wordt vanwege het transiënte karakter minder gevoeld, maar nuchtere cijfers zullen anders uitwijzen.

Behoeft aan kaderwet, overzichtsdocument en aanvulling

De Adviesraad beveelt aan een koepelregelgeving met wettelijke grondslag (kaderwet) voor ontplobbare stoffen en artikelen op te stellen, waarin de algemene grondslagen, verantwoordelijkheden en procedures worden vastgelegd. Vooruitlopend daarop kan aan de hand van het advies een overzichtsdocument worden opgesteld, om de niet aansluitende, weinig overzichtelijke en lastig toegankelijke regelgeving voor de praktijk hanteerbaarder te maken en de ketenveiligheid beter te borgen. In het overzichtsdocument dienen voor de hele keten de relevante wet- en regelgeving, normen, standaarden en praktijkrichtlijnen te worden opgenomen, bijvoorbeeld als onderdeel van de *Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen*. Een aantal “witte vlekken” in de regelgeving dient te worden ingevuld. Zo wordt in het advies aandacht gevraagd voor een duidelijker regeling van onder andere overslagsituaties, tijdelijke opslag en nederlegging. De Adviesraad beveelt aan – in lijn met eerdere adviezen over de Publicatiereeks – waar mogelijk nieuwe wet- en regelgeving te richten op doelstellingen en kaders ten einde vanuit de praktijk effectieve en efficiënte oplossingen te kunnen verkrijgen.



Risicoanalyse toestaan

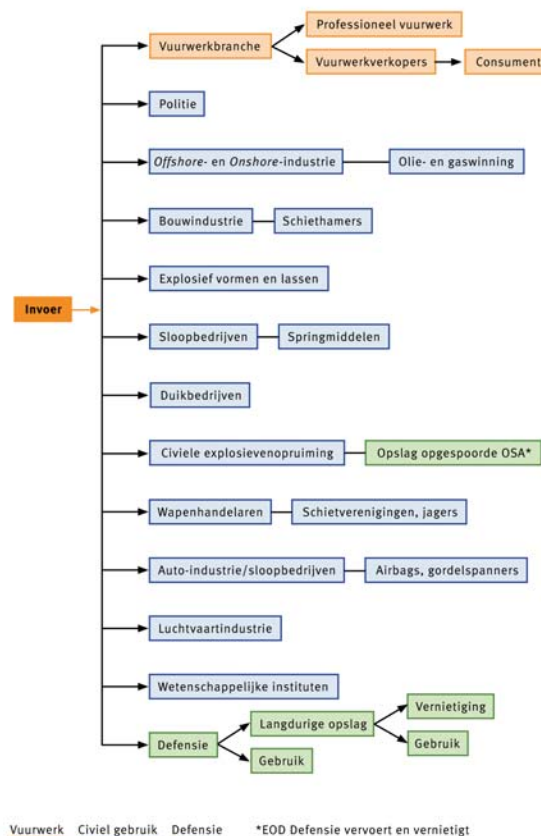
Het huidige beleid maakt zonder een deugdelijke argumentatie een verschil tussen ontplofbare stoffen en artikelen en andere gevaarlijke stoffen. Normaal is voor gevaarlijke stoffen een risicobenadering het primaire uitgangspunt voor vergunningverlening. Voor ontplofbare stoffen en artikelen wordt een strikte effectbenadering gehanteerd met voor een deelgroep alleen een risicoanalyse indien een bestaande situatie niet voldoet. Het hanteren van een risicobenadering zal het veiligheidsdenken verhogen. Naast de eerder genoemde duidelijkheid van wet- en regelgeving, goed afgebakende taken en verantwoordelijkheden voor de hele keten en goed technisch en organisatorisch inzicht, zijn verbeteringsgezindheid en bereidheid om incidenten, storingen en wijzigingen grondig te analyseren, van belang om de veiligheid te verhogen. Risicoanalyse is daarbij een onontbeerlijk instrument om de toepassing – bijvoorbeeld nieuwe materialen en inzichten die de afgelopen tien jaar beschikbaar zijn gekomen – en ontwikkeling van risicoreducerende maatregelen te stimuleren. De Adviesraad meent dat de risicobenadering ook voor ontplofbare stoffen en artikelen mogelijk en wenselijk is in de huidige stand van de wetenschap en techniek. Het gebruik van risicoanalyse hoeft niet beperkt te worden tot knelpunten in bestaande situaties.

Ook dienen volgens de AGS risico's in de verschillende onderdelen van de keten beter met elkaar in verband te worden gebracht. Zo hebben de drastische maatregelen na de vuurwerkcramp in Enschede, extra "onzichtbare" risico's geïntroduceerd door strenge regels voor opslag van professioneel vuurwerk in relatie tot transport en illegaliteit.

Kwalificatie ondersteunen

Kwalificatie behelst het beproeven van geschiktheid en veiligheid van een ontwerp. De Adviesraad signaleert grote verschillen in de kwalificatieprocedures waarin een ontwerp op geschiktheid en veiligheid wordt getest voor de diverse categorieën ontplofbare stoffen en artikelen. Zo worden militaire ontplofbare stoffen en artikelen gekwalificeerd, maar voor niet-militaire ontplofbare stoffen en artikelen – en vanaf 2010 gefaseerd ook voor vuurwerk – wordt slechts een CE-keurmerk vereist (dat alleen ziet op de gebruiksveiligheid voor de eind-consument). Een transportgevaarclassificatie wordt achteraf aan een product gegeven en betreft alleen de vervoersveiligheid. Vertrouwd moet worden op de expertise van de classificerende instantie. Er is bovendien geen garantie dat de correcte classificatielabeling dienovereenkomstig wordt aangebracht. Via internationaal overleg zou verbetering van deze situatie bereikt kunnen worden. De Adviesraad adviseert nader onderzoek te doen ter verbetering – en waar mogelijk op dezelfde leest schoeien – van de testmethoden voor de veiligheid van opslag, transport en gebruik van ontplofbare stoffen.

Het gebruik van ontplofbare stoffen en artikelen in Nederland



Veiligheidsmanagementsysteem propageren

De Adviesraad propageert een veiligheidsmanagementsysteem voor alle werkgemeenschappen die met ontplofbare stoffen en artikelen omgaan. Ook wordt vanwege het specifieke karakter van ontplofbare stoffen en artikelen in het kader van terrorismedreiging aandacht gevraagd voor het stellen van eisen aan beveiliging van zowel transport (inclusief overslag) als opslag van ontplofbare stoffen en artikelen. In een veiligheidsmanagementsysteem kan hieraan aandacht besteed worden.

Kennisniveau verhogen

De complexiteit van de wetgeving voor ontplofbare stoffen en artikelen en het specifieke karakter van zowel de risico's als van risicoreductie vragen met nadruk aandacht voor de verbetering van het kennisniveau en inzicht van direct betrokkenen. Dit geldt voor degenen die handelingen met ontplofbare stoffen en artikelen verrichten en voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie ervan. Eisen van vakbekwaamheid dienen aan elke direct betrokkene gesteld te worden. Dit geldt ook voor overheidspersoneel. Er is ook kennis en kennisverdieping nodig op academisch niveau.

prof. dr. ir. H.J. Pasman,

voorzitter raadswerkgroep Ontplofbare stoffen van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

N.H.W. van Xanten,

apotheker, toxicoloog, MPA, algemeen secretaris Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

In 2007 volgden dertien strategisch leidinggevenden van brandweer, Defensie, GHOR en politie het leertraject “Samen leiding geven aan nationale veiligheid”, een initiatief van de Academie voor Leiderschap Veiligheidsregio's “het Huis” van het NIFV-Nibra, de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en de School voor Politie Leiderschap (SPL).

Centraal stond de vraag: wat betekenen de ontwikkelingen op het terrein van crisis- en rampenbestrijding en de veranderende inzichten over de uitvoering van de beschermende taak van de overheid naar burgers voor de groeiende samenwerking tussen de strategische leiders van brandweer, Defensie, GHOR en politie?

Samen leiding geven aan nationale veiligheid

Action Learning

Er is gekozen voor een methode, geïnspireerd op “Action Learning”. Daarbij gaat het om leren door het werken aan een concreet ervaren probleem in het werk; het is een methode om in gemeenschappelijkheid te onderzoeken wat je nog niet weet. In een drietal bijeenkomsten in Warnsveld (Politieacademie), Arnhem (NIFV) en Breda (Nederlandse Defensie Academie) maakten de deelnemers kennis met elkaar, kropen zij in elkaars huid en vertaalden zij de opgedane ervaringen en inzichten in aanbevelingen. Zij werden daarbij ondersteund door een professionele leersset adviseur, dr. Ton Bruining. De leergang werd afgesloten met een bijeenkomst in Oegstgeest. Tijdens de bijeenkomsten, waarbij inbreng van de gemeenten overigens node werd gemist, maakten de deelnemers op een heel intensieve manier kennis met elkaar, elkaars werk en elkaars cultuur. Dit proces werd door iedereen als bijzonder boeiend, leerzaam en inspirerend ervaren.

Stellingen

De beoogde aanbevelingen kregen de vorm van stellingen. De stellingen die in meerderheid werden gedragen, worden hieronder gepresenteerd.

- 1 De structuur van de rampbestrijding is slechts een randvoorwaarde. Leiderschap in de crisisbeheersing is

gebaseerd op vakmanschap en gericht op samenwerking. Dit toon je door pionieren, ondernemen en lef.

- 2 Het bestuurlijk niveau moet zich richten op de koude fase van ramp- en crisisbestrijding, die van de preventie, repressie en preparatie, en veel minder op het trachten te organiseren en coördineren van de warme fase.
- 3 Defensie dient een volwaardige, in de Wet op de veiligheidsregio verankerde, plaats in de rampbestrijding te krijgen, en dus niet alleen beschouwd te worden als verlener van bijstand.
- 4 Slechts indien de provincie territoriaal congruent is met de veiligheidsregio, kan zij voor de crisisbeheersing meerwaarde opleveren.
- 5 De burger is de “frontline medewerker” in de rampenbestrijding en dient daar dan ook voor te worden opgeleid.
- 6 Leiding geven aan nationale veiligheid doe je samen, maar meestal alleen, vanuit je eigen professionaliteit.
- 7 Meer vertrouwen in elkaars capaciteiten in de uitvoering is alleen mogelijk door minder vrijblijvendheid in de voorbereiding (vrij naar Astrid Scholtens, lector Crisisbeheersing van het NIFV en de Politieacademie).
- 8 Het is misschien beter het concept “nationale veiligheid” even in de ijskast te zetten: werk monodisciplinair op nationaal niveau (koepels) met elkaar samen en zoek

de integrale verbinding middels financiële sturing en prikkels.

Rode draad in de stellingen vormde voor de deelnemers:

- de kracht en professionaliteit van de verschillende kolommen, met name aan de basis;
- de vanzelfsprekendheid van samenwerking in het algemeen en van samenwerking met Defensie in het bijzonder;
- de kracht van de burger;
- het relatief geringe belang van structuurdiscussies.

Tenslotte: als het ware ter rechtvaardiging van de soms eindeloze en ingewikkelde discussies, niet alleen tussen de deelnemers tijdens de leergang, maar ook overal in het land, op alle niveaus, kreeg de volgende stelling ruim draagvlak: Als je zeven dagen hierover kan praten, dan weet je waarom het zo moeilijk is in de praktijk.

Deelnemers leergang “Samen leiding geven aan nationale veiligheid”, 2007

Maurice Bastin, Koninklijke Landmacht, Staf Commando Landstrijdkrachten, Directie Operatiën

Frans Captijn, directeur Veiligheidsregio Zeeland

Gabriël Kierkels, hoofd stafgroep VKAM, Koninklijke Luchtmacht

Jan Kort, plv. districtschef, Regiopolitie Brabant-Noord

Anton van Leeuwen, regionaal projectleider oefening

Voyager, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Esther Lieben, hoofd Sector Incidentbestrijding/hoofd Repressie, Brandweer Utrecht

Sylvia Meulenstein, regionaal geneeskundig functionaris, GHOR Noord- en Midden-Limburg

Hans Regterschot, programmamanager bij Kennisnetwerk

Simone Steendijk, districtschef, Regiopolitie Rotterdam

René Stumpel, regionaal geneeskundig functionaris, GGD/GHOR Gooi & Vechtstreek

Jan Kees Trimpe Burger, directeur Kustwacht, Koninklijke Marine

Roel Versleijen, hoofd afdeling Repressie, Brandweer Venlo

William de Vrij, interim-manager Politie Hollands-Midden

Ondersteuning burgemeesters in tijden van crises

Per 1 februari 2008 is het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing definitief opgeheven. Dat netwerk was een initiatief van oud-burgemeester Jan Mans (Enschede) en richtte zich op het uitwisselen van ervaringen van burgemeesters met crisissituaties. Dit resulteerde onder meer in de publicaties *Als dat maar goed gaat* (2005) en *Als het dan toch gebeurt* (2007) vol met persoonlijke ervaringen van bestuurders.

Per 1 juli 2007 zijn alle activiteiten van het Netwerk reeds overgenomen door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Vanaf deze datum ondersteunt het Genootschap burgemeesters en locoburgemeesters in tijden van crises. Het NGB beschikt daarvoor over een afdeling Crisisbeheersing, die dag en nacht bereikbaar is via 070-373 8080.

Onder de kopjes “crisisbeheersing” en “weblog” op www.burgemeesters.nl staat de nodige achtergrondinformatie over crisisbeheersing bij het NGB:

- Ruim 40 interviews met burgemeesters over hun

ervaringen met crises.

- Geleerde lessen (inclusief links naar achtergronden en mediafragmenten) van burgemeesters naar aanleiding van crises staan gerangschikt naar thema.
- Gedeelte met incidentevaluaties, waar de bestuurlijke lessen uit evaluaties worden aangestipt.
- Handreiking voor bestuurders die per fase (preparatie-, alarmerings-, respons- en nazorgfase) van een crisis op een rij zet welke lessen zijn geleerd.



In het naoorlogse tijdperk van De Koude Oorlog werd de civiele verdediging in handen gelegd van een speciale organisatie: de Bescherming Bevolking, bekend als de BB. Over de historie van de BB zijn vele publicaties uitgebracht, maar eind 2007 verscheen de eerste studie naar het gebouwde erfgoed van de civiele verdediging. Een rapport over de afgesloten en grotendeels ondergrondse infrastructuur dat een opening vormt naar een onbekende, geheimzinnige wereld.



Sluitdeur van het spoor van een metrostation (Amsterdam)

Gebouwd erfgoed civiele verdediging in kaart gebracht



Ontwikkeling Bescherming Bevolking

Tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek dat de militaire strijd zich niet langer alleen op slagvelden zou afspelen, maar dat ook de burgerbevolking slachtoffer zou worden van artilleriebeschietingen en luchtaanvallen. Het denken in militaire kringen hierover leidde in ons land in 1936 tot de Wet over de Luchtbescherming. De euforie over de vrede na het einde van de Tweede Wereldoorlog duurde maar kort. Al snel brak het tijdperk van de Koude Oorlog uit. Tegen deze achtergrond werd in 1950 een commissie ingesteld die voor het opzetten van de burgerlijke of civiele verdediging een nieuwe organisatie ontwierp: de Bescherming Bevolking (BB). Deze organisatie heeft vanaf 1952 gefunctioneerd. In 1980 wordt besloten om de taken van de organisatie BB onder te brengen bij de parate diensten als Politie, Brandweer en het Rode Kruis. Eind 1984 wordt het personeel van de organisatie BB ontslagen en wordt het materiaal centraal verzameld. De organisatie werd ontmanteld en haar taken en infrastructuur werden overgedragen aan andere organisaties op het brede terrein van de civiele verdediging en rampenbestrijding.

De infrastructuur in kaart gebracht

In een tijdspanne van luttele decennia is een enorme infrastructuur tot stand gebracht. Grotendeels ondergronds, afgesloten en geheim voor de burger is deze gebouwde erfenis een onbekende, geheimzinnige wereld. Een wereld die is opgebouwd uit de meest uiteenlopende

gebouwen en infrastructurele voorzieningen.

Na de opheffing van de BB is het nodige afgestoten, zoals de overbodig geworden luchtwachttorens die daarna merendeels zijn gesloopt. Toch is er uiteindelijk nog verrassend veel behouden, waar deze voorzieningen een functie kunnen vervullen binnen contouren van het huidige beleidsterrein crisisbeheersing.

Sinds 2000 is er een speciale stichting die staat voor de inventarisatie, documentatie en waar mogelijk behoud ervan: de Stichting Nationale Collectie Bescherming Bevolking, de NCBB. Een particuliere vrijwilligersorganisatie die zich zowel op roerend erfgoed (archieven, voorwerpen) als onroerend goed richt. Zij heeft haar kennis ingebracht in het onderzoek naar de naoorlogse Wederopbouwperiode door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM). Een van de hoofdtaken van de RACM is inventarisatie, selectie en bescherming van rijksmonumenten. In de 20^{ste} eeuw is de periode tot 1940 bestreken, nu is de naoorlogse periode van de Wederopbouw aan bod. Gekozen is voor een categoriale aanpak waarin, samen met de NCCB nu het erfgoed van de civiele verdediging een plaats heeft gekregen.

Een overzicht in vogelvlucht

De infrastructuur die in het tijdperk van de Bescherming Bevolking tot stand is gebracht, is gebaseerd op twee elkaar opvolgende militaire uitgangspunten. Rond 1950

werd voortgebouwd op de ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog: er werd uitgegaan van verdediging tegen met name luchtaanvallen met conventionele bommen. In 1955 dwong het gevaar van de atoombom tot een verzwaarde opgave, want: 'Daarenboven, moet rekening worden gehouden met A-bomaanvallen op belangrijke doelen als militaire vliegvelden, de hoofdstad, het regeringscentrum, het havengebied en de belangrijkste oorlogshaven. Wij moeten hiertegen maatregelen nemen. Deze maatregelen zijn mogelijk, aldus minister Beel op 22 maart 1955 in de Eerste Kamer. Vanaf dat moment moesten alle werken niet alleen bom-resistent zijn, maar ook bestand zijn tegen radioactieve straling in geval van een atoomaanval.

Wat er tussen circa 1955 en eind jaren '80 is gebouwd, is enorm omvangrijk en divers: nagenoeg alle ministeries waren wel ergens bij betrokken of verantwoordelijk voor. Het rapport schetst al deze ontwikkelingen, terwijl de bijlagen concrete overzichten bevatten van wat er allemaal is gebouwd. Een overzicht in het korte bestek van dit artikel is dan ook onmogelijk, vandaar dat er enkele bijzondere categorieën worden uitgelicht.

Commandoposten

Het grootste aantal bouwwerken, merendeels ondergronds, diende als onderkomen voor de commandostructuur van de BB, die was georganiseerd per provincie, kring en gemeente. Naast kelders onder bestaande openbare gebouwen als provincie- en gemeentehuizen, scholen en

bejaardentehuizen werden er ook op forse schaal nieuwe commandoposten gebouwd.

Ook onder ministeries zijn nog vele zogenaamde noodzetels aanwezig.

Sommige BB-posten zijn ook nu nog in gebruik, andere zijn afgestoten of gesloopt of voor andere doeleinden in gebruik. Het meest sprekende, publiek toegankelijke voorbeeld is de voormalige Kringcommandopost Zuid-Holland-b, op het rustieke Landgoed Overvoorde in Rijswijk. In bezit van de Hulpverleningsregio Haaglanden is het beheer in handen gegeven van de NCBB, die het geheel in authentieke staat heeft teruggebracht en ingericht. Het complex wordt regelmatig museaal voor het publiek open gesteld.

Beschermde onderkomens

Onder vele strategisch belangrijke gebouwen zijn beschermde onderkomens gebouwd voor het personeel zoals bij luchtwachttorens, rangeerterreinen, onder telefooncentrales, grote bruggen en sluizen. Ook (grote) bedrijven zorgden voor vergelijkbare (ondergrondse) schuilgelegenheden voor het eigen personeel. Veel hiervan is inmiddels verdwenen of slechts dichtgemetseld aanwezig.

Noodhospitaals

Onder belangrijke ziekenhuizen zijn nog steeds enorme ondergrondse noodhospitaals te vinden, die standby worden gehouden, zoals onder het AMC Amsterdam en UMC Utrecht. Zo kon én kan in geval van >>>



Unieke oefenruïne op het voormalige BB opleidings- en commandocomplex Overvoorde te Rijswijk



Beleidscentrum regeringsnoodzetel



Telexruimte regeringsnoodzetel

grootschalige calamiteiten de opvang van zieken en gewonden in korte tijd sterk worden vergroot.

Openbare schuilgelegenheden

Om dezelfde reden zijn er tientallen bom- en stralingsvrije openbare schuilgelegenheden gebouwd voor de bevolking onder gemeentehuizen en andere openbare gebouwen. Ook vele ondergrondse parkeergarages zijn hiervoor speciaal ingericht. De capaciteit van deze schuilgelegenheden liep uiteen van enkele tientallen tot wel vele duizenden.

De toekomst van het erfgoed van de civiele verdediging

Het tijdperk van de Koude Oorlog is een bijzondere episode geweest in de vaderlandse geschiedenis. Dit gegeven alleen al is voldoende reden om er als samenleving zorg voor te dragen dat het gebouwde erfgoed ervan niet onopgemerkt, geruisloos verdwijnt. Gebouwen voor de civiele verdediging vormen tastbare getuigen voor huidige én toekomstige generaties. Het gaat hierbij dus niet om behoud om het behoud, maar om monumenten van en voor de enorme inspanningen, die door de generaties van toen zijn verricht om de burgerbevolking te beschermen. Maar zonder enige functie is behoud op termijn in ons dichtbevolkte land niet mogelijk. Welke wegen kunnen daarbij worden bewandeld?

Sommige (schuil)voorzieningen zullen ook de komende tijden in gebruik blijven en zo, al dan niet aangepast aan de eisen van de tijd, worden behouden. Een opmerkelijke vorm van voortgezet gebruik zónder aantasting vormt het BB-Oefendorp op de BB-locatie Overvoorde. Dit is het enig gaaf bewaarde BB oefendorp, dat nog steeds voor dezelfde doeleinden wordt gebruikt door regionale brandweerkorpsen.

Museaal behoud, zoals het museale BB oefen- en commandocomplex in Rijswijk zal slechts incidenteel

mogelijk zijn. Beide objecten zijn gelegen op een openbaar toegankelijke locatie. Publieksootsluiting geeft dit ensemble een duidelijke meerwaarde. In dat soort situaties kan de behoudsinspanning door de overheid worden gesanctioneerd door de aanwijzing als (rijks)monument. Vanaf 2008 zal minister Plasterk van OCW een nieuw selectiebeleid in werking doen treden, gericht op de naoorlogse Wederopbouwperiode 1940-1965. Vele objecten zijn echter nog te jong voor monumentenbescherming, zoals de Noordertunnel onder het spoorwegcomplex van het Centraal Station te Utrecht. Een deel van deze westelijke voetgangerstunnel kon ingericht worden als een eenvoudige, maar atoomvrije ruimte voor maar liefst 1920 personen. Eigenaar NS, Prorail en gemeente Utrecht streven er nu naar om deze atoomschuilkelder zichtbaar te maken door een opening in de tunnelwand waarbij ook de achterliggende aggregaatruimte zichtbaar wordt. Het project voorziet verder in informatievoorziening en speciale aanlichting.

Kortom, een project dat steun- en navolging verdient omdat op deze wijze het gebouwde erfgoed van de civiele verdediging levend en zichtbaar wordt gemaakt voor de burger, waar alles ooit voor was bestemd.

drs. Peter Nijhof,

specialist industrieel erfgoed/wederopbouw, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM),
m.m.v. Mark Witte,
voorzitter Stichting Nationale Collectie Bescherming Bevolking (NCBB)

Tine van Merwij, m.m.v. M.A. Witte en G.P. Koppers, *Civiele verdediging in het tijdperk van de wederopbouw. Categorieaal onderzoek Wederopbouw 1940-1965*, Zeist: RACM, 2007.

Exemplaren te bestellen via: www.racm.nl.

Geneeskundige hulpverlening: Oranje of Groen?

De “witte kolom” is essentieel bij een ramp en/of crisis, maar behoort merkwaardig genoeg niet tot de directe gezagstaak van een burgemeester. Het is weliswaar zo gegroeid maar ik hoor daar nooit een burgemeester over. Geneeskundige hulpverlening is ook zeer complex georganiseerd met een verstrengeling van belangen, geldstromen, rechtsposities, functionarissen enz., waar nauwelijks “GRIP” op te krijgen is, laat staan zeggenschap over. Extra complicerend is nog dat de ambulancevoorziening een wezenlijk onderdeel hiervan vormt, maar grotendeels privaat is georganiseerd en gefinancierd wordt. De GHOR moet echter wél op een of andere wijze verankerd zijn in de Veiligheidsregio.

Voor de operationele inzet zijn Geneeskundige Combinaties met o.a. SIGMA teams beschikbaar. Zeeland kreeg er van BZK enige jaren geleden aanvankelijk in materiële zin drie toebedeeld maar stuurde er één terug. Dit tot groot ongenoegen van de toenmalige minister van BZK. Nu heeft Zeeland er twee waarvan er echter maar één volledig operationeel is. Onze reactie was ingegeven door de hoge kosten die met de personele exploitatie is gemoeid. Niet voor niets is vanuit Zeeland steeds betoogd dat de (gemeentefonds)gelden deels op basis van risicofactoren moeten worden verdeeld! De mogelijke risico's in Zeeland zijn divers en niet te onderschatten maar de lasten moeten door minder dan 380.000 inwoners worden opgebracht. Zo bezien is er een groot verschil tussen het eerste (Rijnmond) en tweede risicogebied van Nederland!

Gelukkig is er door de huidige minister een verandering ten goede aangebracht. Opleiding, training, paraatheid, uitrusting van personeel leidt tot grote structurele personele kosten, voor een voorziening die incidenteel broodnodig kan zijn. Een noodzakelijke preventieve medische voorziening, waarvan ongewis is wanneer, waar, in welke omvang en in welke vorm deze moet worden gebruikt.

Is dit nu allemaal wel zo doelmatig in Nederland opgezet? Wegen de kosten en de versnippering wel op tegen nut en noodzaak? De Krijgsmacht beschikt over zeer modern uitgeruste veldhospitalen en materieel alsmede over geoefend en inzetbaar personeel. Naar mijn idee zou de Civiel Militaire Samenwerking hierin verdergaand moeten voorzien en moeten we terug naar een soort Mobiele Colonne, waarover Defensie in het grijze verleden beschikte. Maar dan op moderne leest geschoeid en met name toegespitst op de moderne geneeskundige hulpverlening. Een dergelijke eenheid moet met een druk op de knop in een meldkamer voor welke locatie in het land dan ook kunnen worden geactiveerd, min of meer analoog aan de Rode Kruis Colonne. De lokaal of regionaal beschikbare civiele geneeskundige hulpverleningsmiddelen worden dan – primair bij naar ramptype en omvang *overzienbare* ongevallen en/of incidenten en voor het overige complementair – ingezet. Dit scheelt de gemeenten dan veel financiële instandhoudingsmiddelen. De vrijkomende gelden moeten dan worden aangewend voor een kwaliteitsimpuls én verdere professionalisering van de regionale brandweer, waarbij het accent dan komt te liggen op de hulpvoorziening die het meest nodig is in de dagelijkse praktijk. De militaire capaciteit wordt dan ook niet alleen voor de veiligheid elders in de wereld ingezet maar ook voor de primaire taak van de krijgsmacht binnenlands. Veel slachtoffers kunnen immers best wel het gevolg zijn van een terroristische daad en Defensie behoort hierbij een belangrijke rol te worden toebedeeld. In mijn optiek wordt de GHOR, bij een grootschalig ongeval, ramp of crisis met een *onoverzienbaar* karakter, een primaire aangelegenheid van Groen. Oranje is daaraan in eerste aanleg complementair. Het geldt dus, voor goed begrip, niet voor een infectiecrisis met een besmettelijk en/of epidemisch karakter.

*Siebe Kramer,
burgemeester van Kapelle (Zld)*



Landmacht biedt hulp met mobiele Intensive Care in Enschede

Grenzeloze GHOR

Zijn grenzen barrières, of bieden grenzen kansen? In Nederland liggen 12 van de 25 veiligheidsregio's aan de grens. Zuid-Limburg heeft een 'grens' van vijf kilometer met Nederland en van honderden kilometers met België en Duitsland. Aan de andere kant van de grens liggen ziekenhuizen, rijden ambulances, vliegen traumaheli's en is veel hulpverleningscapaciteit aanwezig. In een aantal gevallen is het dus beter om hulp van over de landsgrens te krijgen dan van over de regiogrens.

Op 24 januari vond in Nijmegen een conferentie plaats over de grensoverschrijdende GHOR onder de titel *Grenzeloze GHOR*. De GHOR is zoals bekend de organisatie die zich bezighoudt met de geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen. Wat was de aanleiding tot die conferentie, wat ging daaraan vooraf en wat zijn de resultaten?

Terugblik

In december 2000 verscheen de nota *Internationale aspecten van het beleid inzake brandweer en rampenbestrijding*. Deze nota kwam met nieuwe beleidsinitiatieven om oplossingen te bieden voor de knelpunten op het terrein van grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening. Knelpunten waren onder andere de financiering van ambulance-inzet tussen Nederland en België en het grensoverschrijdend gebruik van radio-communicatieapparatuur. Ook waren er voornemens voor meer grensoverschrijdende oefeningen en verbeteren van de informatievoorziening over en weer. Een aantal zaken is in de loop der jaren aangepakt en vooral op regionaal niveau is het nodige werk verzet. De Europese Unie ondersteunt het werk van de vele opgerichte Euregio's. Ook minister Ter Horst wil de grensoverschrijdende samenwerking een extra stimulans geven.



Grensoverschrijdende hulpverlening oefening Roertunnel 8 december 2007

Te veel aandacht is gegaan naar bestuurlijke samenwerking

Verschillen zijn blijvend

Knelpunten zijn vaak het gevolg van een andere wijze van werken, andere wetgeving en soms andere prioriteitstelling. De drie grenslanden zijn ook heel verschillend in hun staatsinrichting met als gevolg bevoegdheden op zeer wisselend niveau. Een burgemeester in Nederland mag soms meer dan zijn collega over de grens. Die verschillen zullen er altijd blijven.

Knelpunten zijn die raakvlakken in de grensoverschrijdende samenwerking waaraan we moeten werken. Dat kan bij verdrag, een convenant, maar heel vaak door afspraken op de werkvloer. Om een voorbeeld te noemen: Nederland heeft digitale radiocommunicatie, Duitsland is

nog analoog. Door het plaatsen van Nederlandse portofoons in Duitse ambulances is het probleem van communicatie deels opgelost. In de dagelijkse praktijk zijn veel oplossingen gevonden. Er vindt veel ambulanceverkeer over de grens plaats. In Zuid-Limburg verzorgen Nederlandse ambulances gewondenvervoer in België en Duitse in Nederland. Wat wel opvalt, is dat er vaak voor een praktische oplossing is gekozen zonder dat het onderliggende knelpunt is weggenomen. Die negeren we en dat gaat vaak goed.

Aanleiding conferentie

Het is altijd verstandig om eens terug te kijken van wat er van de voornemens terecht is gekomen. Ook kan het zijn dat zich nieuwe knelpunten hebben ontwikkeld. Een rondgang langs een beperkt aantal regio's leerde mij dat goede initiatieven vaak wel de landsgrens maar niet altijd de regiogrens overschreden. Bij alle bezochte regio's was behoefte om van elkaar te horen waarmee ze bezig waren.

Bilaterale contacten tussen regio's bestaan wel en in sommige gevallen zijn ontwikkelde concepten van elkaar overgenomen. Maar vaak weer alleen bilateraal. Er was veel animo om als grensregio's bij elkaar te komen om voortgang in de aanpak van de knelpunten te inventariseren. Maar ook om van elkaar te leren én om elkaar te leren kennen.

Resultaten conferentie

De bijeenkomst vond plaats in het conferentiedeel van de ijsbaan Triavium in Nijmegen. Ruim vijftig deelnemers uit Nederland, maar ook uit de buurlanden waren aanwezig. Naast grensregio's zelf waren ook de ziekenhuizen, de ambulancezorg, inspecties Volksgezondheid en OOV, etc. aanwezig. De regionaal geneeskundig functionaris van Noord- en Midden-Limburg, Sylvia Meulenstein, trad op als dagvoorzitter.

Als eerste spreker gaf Lucien Engelen acte de présence. Lucien Engelen was hoofd van de Regionale ambulancevoorziening Noord- en Midden-Limburg en is hoofd Traumaregio Oost en adviseur van de Raad van Bestuur van het universitair medisch centrum Nijmegen. In zijn prikkelend betoog gaf hij aan dat veel energie is gaan zitten in samenwerkingsverdragen, convenanten en wat dies meer zij. Naar zijn overtuiging zou, als slechts de helft van de energie die gestoken is in de bestuurlijke kop was gericht op de dagdagelijkse zorg, er een wereld gewonnen zijn. Hij denkt daarbij niet aan projecten maar aan structureel opleiden, trainen en oefenen, inclusief financiering daarvan. Vervolgens gaf Wim Haenen een sprankelend betoog over de geneeskundige hulpverlening in België en over de grensoverschrijdende samenwerking met Nederland. Wim Haenen is federaal gezondheidsinspecteur in Gent, België. Zijn bevoegdheden komen overeen met de regionaal geneeskundig functionaris in Nederland. Ook hij gaat uit van de dagdagelijkse, operationele praktijk. Hij ziet dat daar verschillen kunnen worden opgelost en dat er een goede samenwerking bestaat. Naar zijn mening moet het dan ook mogelijk zijn om op grootschalig niveau problemen uit de weg te ruimen.

In vier workshops werden knelpunten maar ook oplossingen besproken. Die workshops werden gegeven door vertegenwoordigers van vier grensregio's. Zuid-Limburg sprak over EUMED. Twente over communicatie en planvorming. Midden- en West-Brabant had als thema oefenen en Groningen had crisisbeheersing als thema. In de plenaire bijeenkomst werden speerpunten benoemd. Die speerpunten waren zeer wisselend van karakter:

- communicatie betreft zowel de technische kant van systemen die niet op elkaar aansluiten als de manier hoe we met elkaar communiceren. Taal- en cultuurverschillen vragen continu om inzet;
- legt niet alle nadruk op de bestuurlijke aanpak. Het probleem zit hem vooral in de operationele praktijk;

- houdt het daarbij praktisch. Bijvoorbeeld pak een speerpunt aan in een pilot tussen twee landen in een regio om de oplossing landelijk weg te zetten;
- continuïteit is een probleem, door alle regionale oplossingen dreigen we de unité de doctrine te verliezen;
- landelijke regie is daarom nodig zodat het bekende wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Verschillen zullen er altijd blijven

Hoe nu verder

Daartoe uitgedaagd door de voorzitter waren de deelnemers van de conferentie van mening dat deze conferentie een vervolg nodig heeft. Waar behoefte aan is, is een platform om de grensoverschrijdende samenwerking binnen de GHOR verder te brengen. Een platform kon het best van start gaan door middel van een startconferentie samen met de buurlanden. De conferentie vroeg aan BZK om dienend leiderschap te tonen door de komst van het platform te faciliteren. De vertegenwoordiger van BZK wilde zich hier hard voor maken en ook de vertegenwoordiger van VWS sprak zijn steun uit. Ook zag de conferentie een rol voor de GHOR-academie om de samenhang te vergroten.

De organisatoren gaan hard aan het werk om het vervolg van de conferentie invulling te geven. De conferentie heeft de richting gegeven en de urgentie hard gemaakt. Over een jaar moet blijken dat stappen voorwaarts zijn gezet en grenzen diffuser zijn geworden.

Erwin de Hamer,

senior beleidsmedewerker directie Brandweer en GHOR
(Erwin.hamer@minbzk.nl)

Belangstellenden kunnen afschriften van de gehouden voordrachten en verslagen van de workshops en de plenaire bijeenkomst bij de auteur aanvragen.



Bescherming Vitale Infrastructuur: publiekprivate verbinding

Interview met Geo Aldershof, VNO-NCW

Eind vorig jaar heeft de minister van BZK, mede namens haar collega's van Defensie, Economische Zaken, Financiën, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Kamer geïnformeerd (TK 2007-2008, 29 668 (30 821), nr. 18) over de voortgang die is geboekt bij de bescherming van de vitale infrastructuur.



Geo Aldershof is namens het VNO-NCW betrokken bij het programma bescherming vitale infrastructuur en is tevens secretaris van het SOVI. Hoe beoordeelt hij de voortgang en resultaten op terreinen als afhankelijkheden, verantwoordelijkheidsverdeling en waar legt hij de accenten voor de toekomst?

Waarom is het van belang om nu de Tweede Kamerleden te informeren over de voortgang?

“Bescherming vitale infrastructuur is ook voor ons als koepelorganisatie voor het bedrijfsleven een belangrijk onderwerp dat meerjarig wordt uitgevoerd. BZK heeft hierin een coördinerende rol en vanuit die optiek is het logisch dat zij de Kamerleden regelmatig op de hoogte houdt van de ontwikkelingen. Zeker nu er duidelijke concrete ontwikkelingen zichtbaar worden. Met name op het gebied van het aansluiten en verbinden van de partners betrokken bij bescherming vitale infrastructuur is duidelijke voortgang geboekt.”

Hoe beoordeel jij bescherming vitale infrastructuur in het kader van Nationale Veiligheid?

“Terecht dat het benoemd wordt in de brief als specifiek en belangrijk aandachtsgebied, want het programma bescherming vitale infrastructuur vormt binnen nationale veiligheid naast het programma nationale veiligheid, crisisbeheersing en rampenbestrijding en het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) één van de vier pijlers. Daarbij kent het twee onderscheidende specificaties: het richt zich vooral op de preventieve fase en op uitsluitend de vitale sectoren. Het is van groot belang om er specifieke aandacht aan te geven en te blijven geven, omdat maatschappelijke ontwrichting, als het ontstaat, met name zal ontstaan bij die vitale sectoren.”

Welke in de brief genoemde voortgang is het meest opvallend en waar liggen aandachtsgebieden?

“De voortgangsbrief beschrijft eigenlijk twee programma's, namelijk nationale veiligheid (PNV) en bescherming vitale infrastructuur (PBVI). Enerzijds de eenduidige dreigings-scenario's die zijn ontwikkeld binnen PNV, zoals bijvoorbeeld pandemie, stroomuitval en overstromingen. Deze zijn erg nuttig, omdat je daarmee goed kunt bepalen wat de gevolgen zijn van de genoemde dreigingen en er goed kan worden beoordeeld wat dat betekent voor onder meer de vitale sectoren. Die bepalen de mate van maatschappelijke ontwrichting en daarvoor zijn dreigings-scenario's van groot belang. Daarnaast komt in de brief naar voren dat PBVI eerst vooral aandacht had voor sectoraal, maar inmiddels de focus heeft verlegd naar de intersectorale afhankelijkheden. Een erg belangrijke ontwikkeling, want als het fout gaat, komt het omdat meerdere sectoren in de problemen komen. Een belangrijk resultaat van de verlegde aandacht naar het intersectorale is de oprichting van het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI), waarbinnen de vitale sectoren overleg hebben.

Aan de preventieve kant blijven het verder in kaart brengen van de intersectorale afhankelijkheden en de dreigingsanalyses aandachtsgebieden. Aan de repressie/beheerskant moet nog hard worden gewerkt. Met name in de veiligheidsregio's moet daarvoor meer publiekprivaat worden gedacht. Er moet een sterkere samenhang komen tussen openbare diensten en de private sector. Dat betekent onder meer dat er meer samen moet worden geoefend. Op nationaal niveau krijgt die publiekprivate samenwerking gelukkig steeds verder concrete invulling.”

Welke rol spelen de vitale sectoren wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling?

“Wij hebben als koepelorganisatie in het proces een belangenbehartigende en coördinerende rol richting de sectoren. We zijn daarbij min of meer de evenknie van BZK voor wat betreft haar coördinerende rol richting de vakdepartementen. Het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid bij de sectoren zelf ligt is logisch. Het private domein is de verantwoordelijkheid van de private partijen en het publieke domein is de verantwoordelijkheid van de overheid. Dit is wat zwart-wit neergezet, want er zijn situaties denkbaar waar deze verantwoordelijkheden door elkaar lopen. Ik zie ‘goed huisvaderschap’ hierbij in de voortgangsbrief als het centrale begrip. Als ieder zijn verantwoordelijkheid neemt, dan is dat uitgangspunt vooralsnog voldoende basis om verder te gaan met de zich steeds beter ontwikkelende publiekprivate samenwerking.”

Hoe beoordeelt het VNO-NCW de rol van het NICC en de oprichting van het NAVI?

“Wij zijn daar zeer positief over, omdat het publiekprivaat is en wij veel waarde hechten aan de verbinding tussen partijen. Wij zijn als VNO-NCW ook betrokken bij het NAVI. Ik zie daar overigens nog wel kansen liggen voor de toekomst. Het NAVI zou zich in plaats van uitsluitend te concentreren op moedwillig menselijk handelen, moeten verbreden naar een ‘all hazards’ benadering. Wij en de sectoren bekijken alles integraal, dus vanuit een ‘all hazards’ optiek. Eigenlijk is die verbreding voor ons een noodzaak.”

Afhankelijkheden en het ‘domino-effect’ komen, zo blijkt, beter in beeld. Hoe zie jij dat?

“De ontwikkeling van dreigingsanalyses, verdergaand inzicht in de afhankelijkheden en het SOVI zijn volgens mij essentiële ontwikkelingen in de bescherming vitale infrastructuur. Wij zien nog volop verdere mogelijkheden, met name daar waar het gaat om het verder operationaliseren van de intersectorale afhankelijkheden. Dat kan bijvoorbeeld door het opvolgen van aanbevelingen van onder meer het SOVI en het verder invulling geven aan afspraken op met name het niveau van de veiligheidsregio's. Zorg dat afhankelijkheden goed worden afgedicht door middel van het maken van concrete afspraken.”

Waar gaat VNO-NCW zich vanuit haar rol met name voor inzetten het komende jaar?

“Publiek en privaat hebben elkaar nodig, alleen al omdat acht van de twaalf vitale sectoren in private handen zijn. Afgezet tegen eerdere voortgangsbrieven komt in deze overduidelijk naar voren dat voor de bescherming vitale infrastructuur een publiekprivate samenwerking noodzakelijk is. Beiden hebben elkaar zowel in de preventieve als ook de repressieve fase nodig. Aan die samenwerking



geeft VNO-NCW onder meer invulling door tegenwoordig zitting te hebben in de interdepartementale Stuurgroep Nationale Veiligheid. Verder zie ik voor het VNO-NCW niet alleen een rol weggelegd in de publiekprivate samenwerking op nationaal niveau, maar ook via haar vijf regionale verenigingen, op regionaal niveau in de veiligheidsregio's. Volgens mij moet het komende jaar met name op regionaal niveau de publiekprivate samenwerking vorm krijgen. Wij gaan ons daarvoor inzetten, want op regionaal niveau moet het de komende periode echt gaan gebeuren.”

Mr. Geo Aldershof is werkzaam bij het VNO-NCW. Deze koepelorganisatie behartigt de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven in Nederland en daarbuiten. In totaal vertegenwoordigt het VNO-NCW via de 175 aangesloten brancheverenigingen ruim 120.000 ondernemingen. De organisatie kent een drietal beleidsgroepen: economische zaken, sociale zaken en relatiebeheer en dienstverlening. Bij deze laatste beleidsgroep is Aldershof als secretaris betrokken bij de beleidsvorming rondom Criminaliteitsbeheersing en Veiligheid. Verder is hij onder meer als secretaris betrokken bij het SOVI (Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur).

Edward Verhey,
communicatie adviseur, programma Bescherming Vitale
Infrastructuur, ministerie van BZK

V N O N C W

Online schaderegistratie na rampen

De aanmelding en registratie van schade na calamiteiten blijft actueel, zoals in december 2007 weer eens gebleken is bij de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard. De Dienst Regelingen (DR), een agent-schap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, begeleidde deze schaderegistratie. DR is ook nauw betrokken bij de voorbereiding van een nieuwe werkwijze. Immers, het registreren van de schade na een ramp kan in de toekomst veel eenvoudiger.

Dienstverlening overheid

Hiervoor heeft EGEM, op verzoek van de Dienst Regelingen en de gemeente Houten, drie digitale standaardformulieren ontwikkeld, die gedupeerden na een ramp online kunnen invullen en versturen. Er zijn formulieren voor particulieren, voor bedrijven, stichtingen en verenigingen en voor openbare lichamen. De formulieren bevinden zich op een centrale server van eFormulieren, de beheerder van de formulieren. Gemeenten kunnen deze formulieren, compleet met hun logo, kosteloos afnemen. Zij hoeven hiervoor alleen een link op hun website naar de formulieren te plaatsen. Zij krijgen de ingevulde formulieren vervolgens digitaal aangeleverd. De formulieren kunnen, overeenkomstig de EGEM-standaarden, desgewenst ook bij een andere leverancier afgenomen worden. EGEM en eFormulieren zijn onderdeel van ICTU, een stichting die is opgericht door het ministerie van BZK. ICTU heeft als doel de ICT-dienstverlening van overheden te verbeteren.

Wet Tegemoetkoming Schade

Bij de invoering van de nieuwe werkwijze zijn de gemeenten nauw betrokken. DR en Houten zorgden voor de inhoud van de drie standaardformulieren. De formulieren zijn een goed voorbeeld van hoe verschillende overheden kunnen samenwerken om de – elektronische – dienstverlening naar burgers en bedrijven aanzienlijk te verbeteren. Een bijkomend voordeel is dat de schade- en kosten-categorieën van deze formulieren aansluiten bij de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS), een verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Als de WTS van toepassing wordt verklaard, kunnen de gegevens van deze meldingsformulieren overgezet worden op de WTS-aanvraagformulieren. Dit betekent dat het indienen van een WTS-aanvraag voor burgers eenvoudiger wordt en het algehele CRAS-proces sneller kan verlopen. Immers, gemeenten zijn wettelijk verplicht om schade te registreren na een ramp en de nieuwe formulieren kunnen daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn. DR ontwikkelde in opdracht van BZK al eerder de



brochure *Schaderegistratie na een ramp*. Daarnaast heeft DR het afgelopen jaar voorlichting gegeven over schade-registratie na een ramp in bijna alle 25 veiligheidsregio's van Nederland.

Informatie

Wilt u van de formulieren gebruikmaken via het programma eFormulieren, dan kunt u contact opnemen met de accountmanager van eFormulieren, Rick Rooijen. Telefoonnummer: 070-8887934, email:

rick.rooijen@ictu.nl.

Voor vragen over schaderegistratie of voor het bestellen van de brochure over schaderegistratie na een ramp kunt u contact opnemen met Dienst Regelingen via:

wts@minlnv.nl.

Nieuw lid Onderzoeksraad voor Veiligheid

De ministerraad heeft er op voorstel van minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mee ingestemd om mevrouw mr. A.H. (Annie) Brouwer-Korf voor te dragen voor benoeming tot lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Mevrouw Brouwer-Korf was tot eind 2007 burgemeester van Utrecht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid doet onderzoek naar oorzaken en mogelijke gevolgen van rampen, zware ongevallen en incidenten. Daaruit volgen aanbevelingen voor het verbeteren van de veiligheid aan verantwoordelijke partijen zoals overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Symposium oefenen opvang slachtoffers: zin of onzin?

Op 25 maart 2008 organiseert het Traumacentrum West-Nederland haar jaarlijks symposium voor al haar ketenpartners in museum Naturalis te Leiden.

De overheid en de hulpdiensten hebben de taak zich voor te bereiden op de gevolgen van o.a. terroristische aanslagen, rampen, ongelukken met grote gevolgen en dergelijke. Eén van de voorbereidingen bestaat uit het oefenen van rampenscenario's.

Tijdens het symposium is er aandacht voor organisaties die oefenen hoog in het vaandel hebben staan. Daarnaast komen er sprekers aan het woord die zeer nauw betrokken zijn geweest bij daadwerkelijke rampen en aanslagen, zoals de ramp in Enschede en de aanslag in de metro te Londen. Wij hopen te vernemen of het oefenen inderdaad heeft geleid tot een adequatere opvang van slachtoffers of dat er situaties zijn ontstaan, waarop zeer vindingrijk geanticipeerd moest worden.

Voor verdere informatie, zie: www.traumacentrumwest.nl.



Colofon

Redactieadres

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl
Internet: www.minbzk.nl/veiligheid

Redactiecommissie

Redactiecommissie: Henk Geveke, Nico de Gouw en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)
Redactiemedewerker: Maddy Ockhorst (070-426 7011)
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 73 54)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)
Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)
Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)
Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Leiden/Campus Den Haag)
Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Otto Adang, Geo Aldershof, Heleen Bakker, Bart Boon, Ernst Brainich, Ronald Florisson, Lucia van Geuns, Jan Goeijenbier, Bob de Graaff, Carolien Grasdijk, Erwin de Hamer, Ira Helsloot, Maria van der Hoeven, Warner ten Kate, Siebe Kramer, George Möller, Peter Nijhof, H. Pasman, Dick Roodenburg, René Stumpel, Berend Temme, Edward van der Torre, Annie de Veer, Maxime Verhagen, Edward Verheij, Mark Witte, Rob de Wijk, Nico van Xanten

Fotografie

Louis van Amerongen, ANP, E.J. Daniëls, NCBB, Marlous de Ridder, Robeco, TMO, Voog.nl, Peter Wijnands

Illustraties

AER, AGS, IEA, VNO-NCW

Cartoon

Wolfgang Ammer

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

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

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.

ISSN 1875-7561



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

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



Vier vragen aan:

George Möller,

CEO vermogensbeheerder Robeco

over het rapport *Schaarste in overvloed*

Het rapport roept het beeld op van schaarstes die zich de komende 40-50 jaar op een trendmatige, lineaire manier zullen ontwikkelen. Een terugblik over eenzelfde periode laat zien dat bepaalde terreinen soms ook grilliger patronen vertonen of dat er sprake is van revolutionaire doorbraken met vérstrekkende gevolgen (bijvoorbeeld ICT). Houdt u ook rekening met mogelijke trendbreuken als gevolg van bijvoorbeeld geopolitieke ontwikkelingen of grote rampen?

“Het is niet de bedoeling om te suggereren dat dit een lineaire ontwikkeling is. Kijk maar eens naar internet. Pas na het barsten van de internetbubble zien we de reële doorwerking op de wereldeconomie. Wij verwachten op korte termijn dat de groei van de welvaart in bevolkingsrijke ontwikkelingslanden, de klimaatverandering en de uitputting van grondstoffen tot distorsies zullen leiden, die op korte termijn niet door technologische ontwikkeling kunnen worden opgevangen. Dit kan geopolitieke spanningen met zich mee brengen. In de projecties van het rapport wordt hier echter geen rekening mee gehouden.”

Welke lessen zou de Nederlandse overheid in het kader van de nationale veiligheid moeten trekken uit uw beleggingsadvies?

“Financiële instellingen in de Angelsaksische wereld hebben een beroep moeten doen op een kapitaalinjectie vanuit niet-westerse landen. Dit is een teken van de veranderende verhoudingen in de wereldeconomie. De dominantie van Noord-Amerika en Europa is niet meer vanzelfsprekend. Nederland doet er verstandig aan om zich zo onafhankelijk mogelijk te maken van grondstoffen. Nederland als dichtbevolkt land leent zich voor het opzetten van alternatieve infrastructuur. Denk aan nieuwe vormen van openbaar vervoer, maar ook aan glasvezel voor telewerken, elektrische aandrijving van auto's en waterstof. In de media lezen we in de afgelopen maanden allerlei interessante wijzen van CO₂-neutrale energieopwekking, zoals getijdenenergie en het meer gebalanceerd gebruikmaken van wind- en zonne-energie. Op termijn doen we er verstandig aan om kernenergie op zijn merites te heroverwegen.

In het Midden-Oosten worden op het ogenblik grote olie- raffinaderijen uit de grond gestampt. In de Westerse wereld is het door allerlei soorten wetgeving steeds moeilijker om hierin te investeren. Deze ontwikkeling betekent dat wij een belangrijke schakel uit de waardeketen uit handen geven, en op deze manier nog afhankelijker worden.

Nog een decennium is Nederland zelf nog een kleine energie-exporteur. De laatste delen van de gasbel kunnen uitstekend van pas komen in de discussies die komen gaan. Denk als Nederland na over de lange termijn afhankelijkheid van essentiële grondstoffen en ga met langetermijncontracten deze afhankelijkheid mitigeren. Gebruik onze aardgasinfrastructuur, doe zuinig met de gasbel, zorg ervoor dat wij door alternatieven zo energieonafhankelijk mogelijk worden. Leg strategische voorraden aan. Zorg dat je de schaarse grondstoffen die je nog hebt, niet verkoopt maar houdt; het appeltje voor de dorst.

Zorg er daarom voor dat je als land in ieder geval beschikt over overvloed aan een van de goederen die potentieel schaars worden en over technologie op dat gebied. Nederland moet ervoor zorgen onder elke omstandigheid een netto exporteur te blijven van voedsel om daarmee energie te kunnen kopen. Wij zijn het land van de hoogste voedseldichtheid per vierkante meter, dat moeten wij verder uitbreiden. Velen kennen het boek van de Graanrepubliek; het verhaal van Oost-Groningen dat van een graanrepubliek is omgezet in natuurlandschap en een recreatiegebied met water. Het moment dat wij dat landschap weer in gebruik moeten nemen voor het stichten van een tuinbouwgebied komt weer dichterbij.”

De nieuwe schaarstes vragen om duidelijke beleidskeuzes en grote investeringen. Waar zitten volgens u de risico's voor falen van de vrije marktwerking en waar moeten overheden iets gaan doen (bij voorbeeld geheel of gedeeltelijk nationaliseren van bepaalde vitale sectoren)?

“Ik geloof dat marktwerking gekoppeld aan vrijhandel zonder barrières welvaart en vrede brengt. Helaas zullen er ook landen zijn die de nieuwe schaarste voor machtspolitiek gebruiken. Toch zou ik heel terughoudend willen zijn. Het kan immers om synchronisatie van belangen gaan. Wel verdient het aandacht om kritisch te kijken naar de belangen in onze energie-infrastructuur.”

Wanneer kunnen we een actualisering van dit advies tegemoet zien?

“Dit rapport is bedoeld als een eenmalige inventarisatie. Updates en verdieping geven wij in onze stroom van beleggingsadviezen.”