

jaargang 1
nummer 1
januari 2008

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

**Crisismanagement stroomuitval
Bommeler- en Tielerswaard**

**VNG-voorzitter Annemarie Jorritsma
over Oud en Nieuw**

**Zelfredzaamheid en burgerparticipatie
bij rampen en crises**

**Nederland bereidt zich voor op
griep pandemie**



Inhoud

Korte lijnen, weinig misverstanden. Samenwerking met veiligheidsregio's belangrijk bij grote stroomstoringen	4
Menno van Duin (NIFV): "Waar we ons allemaal niet druk over maken..."	8
VNG-voorzitter Annemarie Jorritsma: "Oud en Nieuw; een feest voor iedereen?"	9
Nederland bereidt zich voor op griep пандemie: verslag Nationale Conferentie Pandemiebestrijding	22
en Brochure voor bedrijven en organisaties	26
 Thema: Zelfredzaamheid en burgerparticipatie	
o.a. een selectie uit de presentaties tijdens het door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en de Regionale Brandweer Amsterdam e.o. georganiseerde symposium op 29 november 2007	
• Literatuurstudie burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen	10
• NIFV-enquete onder professionals over burgers en rampen	12
• Zelfredzaamheid en burgerparticipatie op Texel	14
• Zelfredzaamheid, wat gebeurt er concreet in Amsterdam-Amstelland?	16
• Zelfredzaamheid en aansprakelijkheid	18
• Zelfzorg, de vijfde kolom van de Veiligheidsregio?	20
 Evaluatie uitval drinkwatervoorziening Noord-Holland	28
Rob: wetsvoorstel veiligheidsregio's weinig ambitieus	30
'Keep it simple': landelijke operationele aansturing tijdens crises	32
Crisisbeheersing en het 'informatiseringsspook'	34
Kabinet komt met ICT Veiligheidsagenda	36
Vier vragen aan terrorismehoogleraar Bob de Graaff	38
 En verder in dit nummer:	
NOAH congres: informatievoorziening bij hoogwater	25
Congres ziekenhuis rampenopvangplannen	27
IAEM: professioneel netwerk voor civiele bescherming in Europa	37
Talent School: opleiding voor middenkader fysieke veiligheid	38
Conferentie Natuurbrandbestrijding	39

Voorwoord

Met veel genoegen bied ik u hierbij het eerste nummer aan van het nieuwe *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, een maandelijkse uitgave van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het blad is de voortzetting van de *Nieuwsbrief Crisisbeheersing* die vanaf november 2002 vijf jaar heeft bestaan.

Hoewel de naam dus is veranderd, blijven formule en lay-out van de nieuwsbrief grotendeels ongewijzigd. Het magazine informeert, signaleert en biedt een platform aan alle betrokkenen bij de beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. Gestreefd wordt naar een aantrekkelijke mix van analyses, overzichtsartikelen, praktijkverhalen, onderzoeksverslagen, casuïstiek, beschrijvingen van beleid, opiniërende bijdragen, aankondigingen, recensies, mededelingen en/of korte berichten. Het inleidende, verbindende commentaar op het omslag is vervangen door een foto van een actuele gebeurtenis en een greep uit de inhoud. Op de eerste pagina treft u voortaan de volledige inhoudsopgave aan.

Doel van het magazine is bestuurders en professionals op het terrein van nationale veiligheid en crisisbeheersing op inhoudelijk verantwoorde en leesbare wijze op de hoogte te houden en analyses en achtergronden te bieden bij relevante actuele gebeurtenissen en ontwikkelingen. Het magazine is een niet-commerciële, advertentievrije uitgave, die binnen de doelgroep wordt verspreid zonder abonnementskosten. Het magazine is ook te lezen via de website van het ministerie: www.minbzk.nl.

De inhoud van het magazine beslaat alle voor Nederland relevante aspecten van nationale veiligheid en crisisbeheersing. Krachtens de recent door het kabinet vastgestelde strategie is de nationale veiligheid in het geding als de vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. De vijf onderscheiden vitale belangen zijn: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Crisisbeheersing staat voor het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de overheid in brede zin (niet alleen Rijk, maar ook provincie, regio, gemeente) treft in samenwerking met crisispartners, zoals bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de burger ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van crises.

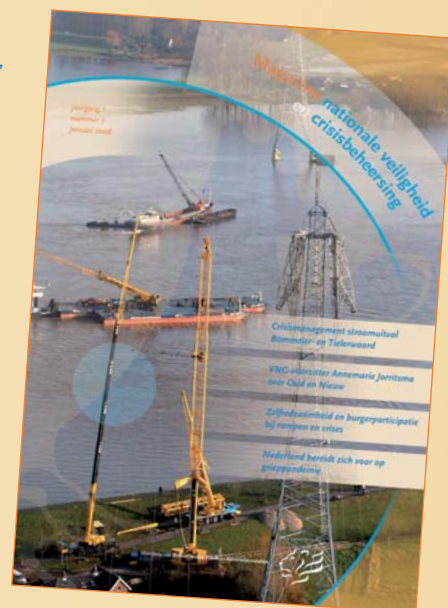
Bijdragen worden geschreven op verzoek of spontaan aangeboden. Bij het plannen en samenstellen van de inhoud is het streven zoveel mogelijk in te spelen op relevante actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen. De redactiecommissie is eindverantwoordelijk voor het publicatiebeleid en heeft vetorecht in het besluiten over al dan niet publiceren van bijdragen. De redactiecommissie is het niet noodzakelijkerwijs eens met de strekking van gepubliceerde artikelen; de verantwoordelijkheid voor de inhoud van artikelen berust bij de auteurs.

Aan het magazine is een redactieraad verbonden, bestaande uit vakwetenschappers die periodiek een bijdrage in het blad publiceren. Daarnaast adviseren leden van de redactieraad de redactiecommissie over de inhoud en dragen zij onderwerpen en/of auteurs aan voor nieuwe artikelen.

Ik hoop dat het nieuwe magazine voor u nuttige informatie bevat en dezelfde respons ontvangt als de voormalige nieuwsbrief. Reacties of suggesties zijn welkom.

Ik wens u veel leesplezier.

Henk Geveke,
directeur Crisisbeheersing,
ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties





Samenwerking met veiligheidsregio's belangrijk bij grote stroomstoringen

Korte lijnen, weinig misverstanden

Op woensdag 12 december 2007, om precies vijf over zeven 's avonds, vliegt een Apache helikopter van de Koninklijke Luchtmacht tegen de draden van een hoogspanningsverbinding over de Waal bij Hurwenen. De 'cutter' van de Apache knipt alle zes lijnen door. De hele Bommelerwaard en een deel van de Tielerwaard zitten meteen zonder stroom. Het bedrijfsvoeringcentrum van Continuon ziet dat ogenblikkelijk. Continuon vormt een crisisteam en informeert de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Deze houdt nog geen half uur na het begin van de stroomstoring zijn eerste bijeenkomst.

Continuon beheert het energienetwerk in de provincies Gelderland en Noord-Holland en in grote delen van Flevoland, Friesland en Zuid-Holland.

Stef Nieuwland, manager relatiemanagement bij Continuon, gaat meteen op weg naar die bijeenkomst. Hij vormt de liaison tussen het crisisteam van Continuon en het Regionaal Operationeel Team van de veiligheidsregio. 'De energievoorziening is een complexe zaak. Het is dus van belang voor de veiligheidsregio dat ze à la minute op de hoogte zijn van de stand van zaken in het elektriciteitsnet. Vandaar dat we bij storingen van deze grootte altijd een liaison sturen naar de veiligheidsregio.'

Wie neemt het voortouw?

Want dat het een grote storing was, wisten ze bij het bedrijfsvoeringcentrum van Continuon onmiddellijk. Manager Gerard Oudhaarleem: 'Wij houden hier ons hele netwerk dag en nacht in de gaten. Elke storingsmelding, klein of groot, komt bij ons binnen. Toen wij constateerden dat van de lijn Tiel-Zaltbommel beide verbindingen eruit

lagen, wisten we meteen: dit is een fikse storing. En dan zoeken wij meteen toenadering tot de veiligheidsregio.' Daarnaast gaan medewerkers van Continuon meteen naar de storingslocatie om vast te stellen wat er precies aan de hand is. Oudhaarleem: 'Vervolgens maken we een herstelplan. Daarin is het provisorische herstel van de kapotte verbinding opgenomen. Maar ook mogelijke voedingen vanuit de middenspanningsnetten van omliggende gebieden en het inzetten van noodstroomaggregaten op kwetsbare locaties nemen we mee in dat plan.' Voorheen organiseerde Continuon zelf vanuit het interne crisisteam de contacten met gemeenten, klanten, media en andere externe partijen zoals Rijkswaterstaat, waterschap en defensie. 'Maar we hebben gemerkt dat dat niet optimaal werkt', aldus Oudhaarleem. 'Dat blijkt uit eerdere ervaringen met storingen, maar ook uit de calamiteitenoefeningen die we regelmatig doen. Die werpen echt hun vruchten af. Wij hebben onze crisisteams, maar ook zijn er soms crisisteams bij verschillende gemeentes. Het is in zo'n situatie dan onduidelijk wie het voortouw neemt bij het coördineren van de crisis. Wij zijn blij dat de veiligheidsregio die taak steeds duidelijker op zich neemt en we sluiten daar graag bij aan. De veiligheidsregio – met daarin

het Regionaal Beleidsteam en het Regionaal Operationeel Team – heeft immers die verantwoordelijkheid.’

Wie krijgt er noodstroom?

Het werkt ook de andere kant op. ‘Als leider van een Continuon-crisisteam krijg je nu eenmaal minder gemakkelijk de juiste verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de lijn dan via het Regionaal Operationeel Team van de veiligheidsregio’, weet Nieuwland. ‘De lijnen zijn dan enorm kort en de kans op misverstanden klein. Er is bovendien wettelijk vastgelegd wie geautoriseerd is om zaken snel te regelen. De besluitvorming binnen de veiligheidsregio is daarmee breed gedragen. Dat helpt ons dus ook bij het herstel van de stroomvoorziening.’ Een voorbeeld: de inzet van noodstroomaggregaten. Oudhaarleem: ‘Dat is echt een een-tweetje. Wij geven aan wat er technisch mogelijk is, welke aggregaten we hoe snel beschikbaar hebben en waar die aangesloten kunnen worden. De veiligheidsregio neemt het besluit wie er noodstroom krijgt. Vervolgens sluiten wij die gebieden aan met een aggregaat. In dit geval werden de kwetsbare gebieden aangesloten: de verzorgingscentra. Maar ook de gemeentehuizen en zendinstallaties voor mobiele telefonie.’

Ten slotte wordt ook de externe communicatie door het overleg met de veiligheidsregio goed en consistent opgepakt. Oudhaarleem: ‘Doordat je met elkaar afstemt, voorkom je dat er verschillende verhalen in de wereld komen en kun je de verwachting van de mensen in het gebied ook veel beter managen. En je kunt geruchten snel ontzenuwen. Daar is iedereen bij gebaat.’

Contact via meldkamer

Continuon gaat de interne calamiteitenplannen – waar mogelijk – afstemmen op samenwerken met de veiligheidsregio's. ‘Het heeft immers aantoonbaar geen zin om dan



op je eigen eilandje te blijven zitten’, vindt Oudhaarleem. ‘In ons gebied zijn er elf veiligheidsregio's, met een aantal van hen is er al contact gelegd. Dat zetten we door.’ Daarnaast wil Continuon óók bij kleinere calamiteiten of storingen meer samen doen met de veiligheidsregio's. ‘Probeer bij een storing op zondag maar eens contact te krijgen met verschillende partijen. Via de meldkamer van de veiligheidsregio gaat dat beter. Daarnaast is het goed dat de meldkamer van de regio waar de storing plaatsheeft contact heeft met onze mensen van bedrijfsvoering. Houd de lijnen lekker kort, dat werkt een stuk beter. Dat is ons advies.’

‘Er is weer stroom’

Op vrijdag 14 december, vanaf kwart over zeven 's avonds – ruim 48 uur later – werd begonnen met het herstel van de stroomvoorziening in de Bommeler- en Tielerwaard. ‘Dat hebben we bewust via de veiligheidsregio >>>

Stroomstoring 12 en 13 december

De stroomstoring betreft de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen en een aantal dorpen in Lingewaal en Neerijnen.



bekendgemaakt', vertelt Nieuwland. 'Zo kreeg iedereen op hetzelfde tijdstip dezelfde informatie. En konden we ook meer kwijt dan alleen "er is weer stroom". Voor ons was van belang dat mensen niet meteen veel stroom zouden gaan gebruiken, omdat tijdens het 'opschakelen' de voorziening nog niet geheel stabiel zou zijn. Om die reden hebben we mensen ook aangeraden apparaten uit het stopcontact te halen. Die boodschap is – doordat we deze in samenspraak met de veiligheidsregio zo consistent hebben uitgedragen – goed overgekomen.'

Bij de herstelwerkzaamheden zijn van het eerste begin tot het moment dat iedereen weer stroom had meer dan 250 medewerkers van Continuon, Nuon en diverse aannemers dag en nacht in de weer geweest om onder lastige omstandigheden de storing te verhelpen. 'We hadden



immers te maken met een snel stromende rivier die op dat moment meer dan 600 meter breed was', blikt Nieuwland terug. 'Je hoopt het natuurlijk nooit meer mee te maken, maar het was wel spannend. In dit soort situaties haal je alles uit mensen wat er in zit. Méér nog zelfs.'

Carlo van der Borgt,
woordvoerder Continuon

Herstelwerkzaamheden Continuon Netbeheer

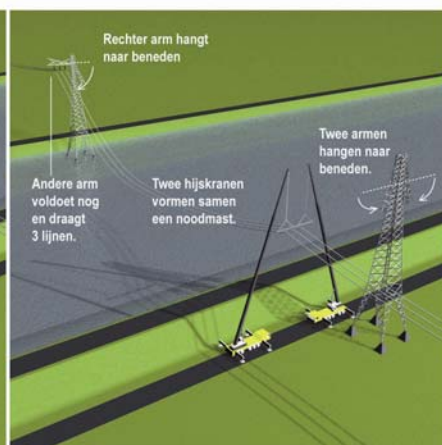
Na het ongeluk met een helikopter moeten de beschadigde elektriciteitsmasten in de Tieler- en Bommelerwaard weer hersteld worden. Er zijn twee fasen in het tijdelijk herstel, voordat de masten eind maart definitief weer in orde zijn.

1. Normale situatie

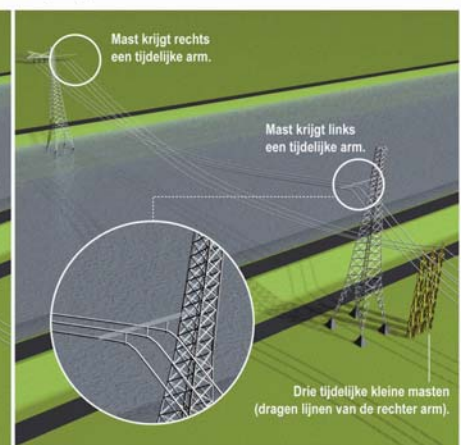


© Continuon Netbeheer | Schwandt Infographics

2. Provisorisch herstel (situatie kort na het ongeluk)



3. Tijdelijke situatie



Nasleep stroomstoring

De ministerraad heeft op voorstel van minister Ter Horst (BZK) en minister Van Middelkoop (Defensie) besloten dat de overheid de inventarisatie en afhandeling van schade op zich neemt. De Dienst Regelingen (agentschap van het ministerie van LNV) zal samen met de verzekeraars zorg dragen voor de beoordeling en afwikkeling.

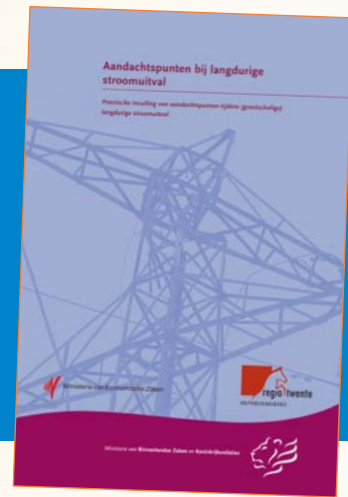
De ministerraad heeft ook besloten tot een evaluatie van de stroomstoring, gecoördineerd door het ministerie van BZK; verder vindt onderzoek plaats naar de oorzaken van

de crash van de Apache.

De gemeente Zaltbommel heeft de ministers van BZK en Defensie verzocht om voorlopig geen oefenvluchten in de zogenaamde laagvlieggebieden uit te voeren totdat de verschillende onderzoeken zijn afgerond.

Minister Van der Hoeven (EZ) heeft gemeld dat zo'n 20% van de Nederlandse stroomgebruikers is aangesloten op uitlopers van het hoogspanningsnet en niet is verbonden met een ringleiding. Bij een kabelbreuk is er dan geen mogelijkheid om stroom van een andere kant aan te voeren. Het volledig sluiten van de ring van hoogspanningskabels zou een investering vergen van 900 miljoen euro.

Naar aanleiding van de langdurige stroomstoring in Haaksbergen (november 2005) hebben de gemeenten in de hulpverleningsregio Twente, de provincie Gelderland en de rijksoverheid de handschoen opgepakt om te komen tot verbeteringen van de reactie van de crisisorganisatie bij dergelijke storingen. Een en ander resulteerde in publicatie van het boekje *Aandachtspunten bij langdurige stroomuitval*. Het geeft praktische aandachtspunten voor bestuurders, operationeel verantwoordelijken en vertegenwoordigers van de energiesector. De inhoud van het boekje dat op 2 april 2007 breed is verspreid is te downloaden via www.minbzk/veiligheid/crisisbeheersing/publicaties.nl.



Verloop herstel stroomvoorziening Bommeler- en Tielerswaard

Woensdag 12 december

19.05 uur: Melding van de stroomstoring bij het bedrijfsvoeringcentrum van Continuon. Een Apache-helikopter heeft zes draden van de 150.000 volt hoogspanningsverbinding Tiel-Zaltbommel doorsneden.

21.00 uur: Speciaal opgeroepen specialisten nemen ter plaatse de schade op. Voor Continuon is op dat moment duidelijk dat het een ingewikkelde klus is om deze verbinding snel te repareren. Een vertegenwoordiger van Continuon voegt zich bij het Regionaal Operationeel Team (ROT) in Nijmegen. Overzicht met zorgcentra wordt samengesteld. Het storingsgebied wordt in kaart gebracht en gemeld wordt dat de storing veel langer zal duren dan het ROT in Nijmegen aanvankelijk aannam.

23.00 uur: Technische oplossing met tijdelijke kranen wordt besproken in het ROT. Met Rijkswaterstaat wordt de minimaal noodzakelijke doorvaarthoogte afgesteld.



Donderdag 13 december

01.15 uur: De situatie wordt uitgebreid in het ROT gerapporteerd en aangegeven wordt dat herstel tot enkele dagen gaat duren. Het ROT besluit definitief noodstroom zoveel mogelijk in te zetten voor woonkernen, telecomvoorzieningen en kwetsbare locaties als zorgcentra.

6.30 uur: Beschadigde lijnen worden uit het water

gehaald. Er wordt begonnen met het opbouwen van een provisorische oplossing met twee telekranen. Defensie wordt gevraagd om pontons in te zetten.

08.00 uur: Het ROT besluit de nog beschikbare noodaggregaten te verdelen over de gemeenten en in te zetten bij acute nood en bij uitval van reeds geplaatste aggregaten.

16.00 uur: De tijdelijke mast bestaande uit twee telekranen is opgebouwd. Het scheepvaartverkeer over de Waal wordt stilgelegd om nieuwe draden naar de overkant te varen.

Vrijdag 14 december

04.30 uur: Bij het naar boven halen van de drie draden blijkt er één zwaar beschadigd te zijn. Nieuw materieel moet worden aangevoerd om dit te herstellen. Dit wordt ook gemeld in het ROT en assistentie met pontons wordt gevraagd van Defensie. Ook de brandweer stelt interventieboot beschikbaar.

10.00 uur: Het materieel arriveert en er wordt begonnen met de reparatie van de draden.

16.00 uur: De drie draden worden opgehangen en op de juiste hoogte gespannen. Inmiddels staan ploegen monteurs gereed voor het assisteren bij het opschakelen van de stroom in het gehele gebied. Afsproken wordt dat het inschakelmoment door het ROT wordt bepaald.

17.00 uur: De verbinding is gereed, het scheepvaartverkeer kan weer doorgang hebben.

18.15 uur: De verbinding wordt op spanning gebracht. Er staat nu weer 150.000 volt op, maar het gebied heeft nog geen stroom. Vanuit het ROT wordt de boodschap van het inschakelen aan de gemeenten en media verstrekt en een SMS-alert wordt gegeven.

19.10 uur: Er wordt begonnen met het herstel van de stroomvoorziening in het gebied. 80 procent heeft na 40 minuten weer stroom.

0.30 uur: Het hele gebied is weer van stroom voorzien, de noodstroomaggregaten zijn afgekoppeld.

Het is schokkend te constateren dat wij zoveel risico's wensen uit te bannen en tegelijkertijd zo nonchalant zijn met sommige andere risico's. Kinderen dragen nog steeds geen helm op de fiets terwijl daarmee veel leed voorkomen zou kunnen worden. Wij gaan in groten getale het ijs op als het een paar dagen kan, en nemen dan alle risico's van de wereld. Ijs is bijvoorbeeld steenhard als je er op valt (hetgeen gemakkelijk gebeurt omdat het nogal glad is) maar helmpjes, kniebeschermers e.d. zijn volstrekt ongebruikelijk. Juist bij de meest typische Hollandse bezigheden (fietsen en schaatsen) zijn wij (ik ook hoor!) het meest wars van voorzorgsmaatregelen.

Waar we ons allemaal niet druk over maken...

Een thema dat direct na oud en nieuw mij minstens zoveel verbaast, betreft het vuurwerk. Duizenden, waarschijnlijk zelfs enkele miljoenen ouders houden hun hart vast gedurende zo'n twee dagen dat hun kinderen op straat zwerven. Eerst is er voor soms honderden euro's (deels illegaal) vuurwerk aangeschaft en dat levert dan enkele dagen extreme uitpattingen (een toepasselijk begrip in dit verband) op.

Veel – vooral jongens – gebruiken het gekochte vuurwerk om zelf eens wat alternatiefs in elkaar te zetten. Dat gebeurt niet sporadisch maar op echt grote schaal. Er ontploffen in die dagen duizenden zelf gefabriceerde vuurwerkbommen. De crofty-bom is het hele jaar al wel populair (zie de vele filmpjes op You Tube) maar in deze dagen neemt de creativiteit op dat vlak een ongekende vlucht. Ook hier zal de stoerheid nog wel versterkt worden door de drang het allemaal op film vast te leggen.

Heeft u weleens gehoord van vuurwerkgevechten? Dit schijnt een nieuw tijdverdrijf te zijn in deze dagen. Twee en soms nog meer groepen bestrijden elkaar met allerlei soorten vuurwerk. Dat daar wel eens iets mis kan gaan, zal u zeker niet verbazen. De echte vuurwerkonderzoekers zullen nog vele voorbeelden kennen van andere vuurwerkexcessen. Dat er dus velen naar de ziekenhuizen gaan is niet alleen het gevolg van onvoorzichtigheid maar ook gewoon een kwestie van statistiek en de ijsbergtheorie. Waar duizenden iets potentieel gevaarlijks doen, zullen er tientallen in het ziekenhuis belanden.

Ook vuurwerk is eigenlijk een voorbeeld van typisch Hollands folklore. Vrijwel nergens in ons omliggende landen doet men zoiets vreemds. Eenmaal per jaar mag en kan er veel wat de rest van het jaar niet getolereerd wordt. Duizenden lopen met lucifers en aanstekers op zak. Logisch dat sommige brandweerposten in deze paar dagen soms zo'n 25 procent van hun aantal jaarlijkse inzetten halen. Adang en Van der Torre¹ onderzochten de jaarwisseling 2006/2007 en constateerden dat bijvoorbeeld de zogeheten Bible belt-gemeenten veel problemen kennen. In deze gemeenten (met forse aantallen SGP- en CU-stemmers) blijken ruim vier keer zo vaak incidenten plaats te vinden als gemiddeld. Daders blijken overwegend jonge autochtone mannen te zijn. Vaak betreft het groepen die jaren achtereen, vaak op vrijwel dezelfde plaats, problemen veroorzaken. Voor de jaarwisseling is sprake van overlast; brandstichtingen kort na middernacht en geweld en vernielingen daaropvolgend.

Wij leven in een risico-samenleving maar juist die zaken die feitelijk vaak de grootste risico's opleveren (de vorige jaarwisseling 5 doden en meer dan 100 miljoen schade!) krijgen het minste aandacht. Hollandse folklore waaronder ook onze jaarlijkse uitpatting krijgen dus niet die aandacht die ze zouden behoeven.

*Menno van Duin,
decaan masteropleiding Disaster and Crisis Management
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)*

¹ O. Adang en E. van der Torre (red.), *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, Apeldoorn: Politieacademie, 2007.



Oud en Nieuw; een feest voor iedereen?

De jaarwisseling is altijd een bijzonder moment, iedereen start een nieuw jaar met goede voornemens en goede wensen. Zo niet de gemeenten, die starten dit jaar wederom met een enorme kater. Voor miljoenen euro's aan materiële schade, hulpverleners die gehinderd zijn bij het uitvoeren van hun werkzaamheden, bedreigd, belaagd en zelfs aangevallen! En dan te bedenken dat zij iemand in nood proberen te helpen. En wat krijgen zij, stank voor dank. Ik pik dit niet meer! Gemeenten pikken dit niet meer.

Daarom wil ik dat er een gedragsprotocol komt tegen agressie en vernielzucht. In breed VNG verband zijn we het met elkaar eens; er moet een halt worden toegeroepen aan vanzelfsprekende vernielingen tijdens festiviteiten en agressie tegen hulpverleners. Het is hoog tijd dat er streng wordt opgetreden. Een steen door de ruit van de ambulance, vuurwerk dat naar brandweerlieden wordt gegooid, onacceptabel. Vernielingen, brandstichtingen en vandalisme, het moet afgelopen zijn!

Ik heb gemerkt dat hulpverleners het bijna als normaal zijn gaan ervaren dat mensen brutaal tegen ze zijn of een grote bek geven. Dat kan zo niet verder. Er moeten richtlijnen komen waarin omschreven staat hoe het publiek met hulpverleningsdiensten om moet gaan. Maar het protocol zou ook moeten weergeven hoe agenten moeten optreden tegen mensen die het werk van hulpverleners bemoeilijken. Wie zich misdraagt, krijgt eerst een waarschuwing. Maar daarna een proces verbaal en desnoods gaat Justitie tot vervolging over. Het moet voor

eens en altijd duidelijk zijn: gemeenten accepteren niet langer dat mensen agressief zijn tegen hulpverleners.

Een ander groot probleem voor de gemeenten zijn de vernielingen die rondom Oud en Nieuw worden aangericht. Gemeenten zijn ook dit meer dan zat. In brand gestoken scholen en verenigingsgebouwen, illegale vreugdevuren die uit de hand lopen, vernielingen aan het meubilair in de openbare ruimte, allemaal zaken waarbij de gemeenten voor de kosten moeten opdraaien. Of de verzekering. Alleen al dit jaar is de schade door de verzekeraars voorzichtig geschat op € 10 miljoen. U zult begrijpen dat de verzekeraars ook meteen maar even hebben aangegeven dat de premies aanzienlijk zullen moeten stijgen. Zo wordt de gemeente dus dubbel de dupe!

Oud en Nieuw moet weer een feest voor iedereen worden. Mijn idee voor een gedragsprotocol is daartoe een eerste aanzet. Wij laten zien waar wij voor staan! En dat is dus achter onze hulpverleners. Maar hoe verder? Op het moment van schrijven zijn er discussies in de Tweede Kamer gaande over het al dan niet afschaffen van het consumentenvuurwerk, het door de gemeente aanwijzen van zones waar het vuurwerk uitsluitend nog mag worden afgestoken en een meldplicht voor de komende jaarwisseling voor de vernielers van dit jaar. Welke uitkomst dit debat ook zal hebben, het eindejaarsfeest moet weer een feest voor iedereen worden.

Annemarie Jorritsma,
voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Burgerparticipatie wordt een steeds belangrijker thema, ook in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De overheid ziet steeds nadrukkelijker in, dat zij niet in staat is de samenleving tegen alle (dreigende) gevaren te beschermen en doet daarom een beroep op haar burgers om eigen verantwoordelijkheid te dragen.

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen

Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* voert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een meerjarig onderzoeksprogramma uit naar zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen. Het programma bestaat uit drie 'sporen', waarvan het spoor burgerparticipatie er één is. In 2006 is een literatuurstudie naar dit onderwerp uitgevoerd. Dit artikel geeft een overzicht van de resultaten van deze literatuurstudie. De literatuurstudie "Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen" is te downloaden via [>> **onderzoek**](http://www.nifv.nl).

Wat verstaan we onder burgerparticipatie?

Onder burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen wordt verstaan: alle handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op en tijdens rampen en zware ongevallen, om zichzelf én anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.

De mythen en de werkelijkheid

Er bestaan bepaalde stereotiepe beelden over hoe mensen zich gedragen wanneer zich rampen voordoen. In de rampenliteratuur zijn deze stereotyperingen ontmaskerd als mythen. Die mythen zijn: mensen raken in paniek, men is apathisch en stelt zich afhankelijk op en er wordt geplunderd. In studies over vooral natuurrampen is het niet ongebruikelijk dat percentages tussen de 60 en 90% genoemd worden voor mensen die óf zichzelf hebben gered, of door familieleden, vrienden en/of burens zijn gered. Toch blijven de mythen bestaan, omdat bijvoorbeeld de berichtgeving door de media ze in stand houdt, en/of omdat mensen zelf hun gedrag in bepaalde bewoordingen omschrijven. Ook in de hulpverlening bij rampen en ongevallen wordt nog steeds uitgegaan van die beelden, waardoor planvorming niet altijd is gebaseerd op wat er daadwerkelijk gebeurt.

Natuurlijk komt het voor dat mensen het gedrag vertonen zoals dat wordt voorgesteld in de mythen, echter het tegenovergestelde komt in de praktijk veel vaker voor.

Tallose voorbeelden tonen aan dat de meeste mensen ten tijde van rampen doorgaans zelfs rationeler handelen dan in 'normale' situaties. Verschillende onderzoekers geven aan dat angst vaak ten onrechte wordt betiteld als paniek. Dat niet iedereen apathisch wordt en zich afhankelijk opstelt, blijkt onder andere uit de voorbeelden waarbij voor slachtoffers opvang wordt geregeld, waar dan vervolgens vrijwel niemand gebruik van maakt. Mensen zoeken vaker zelf onderdak bij vrienden en familie, dan dat ze afwachten tot iemand anders dit voor hen regelt. Dat er vlak na een ramp op grote schaal wordt geplunderd, wordt in de literatuur ook als mythe benoemd. Doorgaans blijkt dat criminaliteitscijfers in getroffen gebieden tijdens en vlak na een ramp vaak lager liggen dan in de normale, alledaagse situatie. En moet het bij elkaar scharrelen van water en voedsel om jezelf en het gezin in leven te houden worden gezien als plundergedrag?

Voor- en nadelen van burgerparticipatie

Als groot voordeel van participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen wordt in onderzoek vaak genoemd dat het 'extra handen' oplevert. De slachtoffers zijn altijd als eerste ter plaatse en hebben dus ook geen last van opkomsttijden, of versperde wegen en dergelijke. Zij bevinden zich al in een getroffen gebied en blijken, mits niet te zwaar gewond, meestal gelijk aan de slag te gaan met het redden van zichzelf en anderen.

Een tweede voordeel van burgerparticipatie is dat burgers meestal beter de weg kennen in hun woon- of werkomgeving dan professionals die van buiten komen. De burgers zijn dan een belangrijke informatiebron. Vaak weten zij wie er wel of niet thuis is overdag, of dat er bedlegerige buurtgenoten zijn die niet uit eigen beweging in actie kunnen komen. Doordat burgers meestal goed bekend zijn in de buurt of op de werkvloer, weten zij ook waar wellicht bruikbare materialen voor de bestrijding van de ramp liggen opgeslagen.

Een derde voordeel dat uit de literatuur naar voren komt, is dat het kunnen meehelpen door burgers bijdraagt aan



het verwerkingsproces. Het gaat dan om het verwerkingsproces van zowel degene die participeert, als slachtoffers en/of nabestaanden, als professionele hulpverleners.

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen kent ook nadelen. Burgers kunnen zelf slachtoffer worden wanneer ze anderen proberen te redden, of schade aanrichten bij reddingspogingen. Een nadeel dat niet zozeer in de literatuur wordt genoemd, maar dat wel een veelgehoord geluid in het veld is, is dat de aansprakelijkheid niet altijd even helder is. Wie betaalt als er schade wordt geleden door toedoen van participerende burgers? En wie is er verantwoordelijk voor de participerende burger? Een teveel aan hulp, hetzij de mensen die willen helpen zelf, hetzij goederen, vervoermiddelen enzovoorts wordt ook als nadeel van burgerparticipatie genoemd. De professionele organisaties krijgen volgens sommigen op deze manier een taak erbij, namelijk het coördineren van dergelijke stromen, in plaats van dat ze zich kunnen richten op het feitelijk bestrijden van de (gevolgen van de) ramp.

Burgerparticipatie en hulpverleningsorganisaties

Die beschrijvingen waarin melding wordt gemaakt van participerende burgers laten zien dat hulpverleningsorganisaties wisselend op dit fenomeen reageren. In het ene geval wordt inderdaad ruimte gelaten voor dergelijke initiatieven, in het andere geval worden participerende burgers genegeerd, of verzocht het getroffen gebied te verlaten. Uit diverse voorbeelden blijkt dat hulpverleningsdiensten bij burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen liever van doen hebben met groepen mensen, dan met individuele helpers. De verklaring die hiervoor

gegeven wordt, is dat groepen mensen makkelijker in te passen zijn in procedures dan individuen.

Burgerparticipatie en beleid

Overheden wereldwijd lijken burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen te omarmen, men komt in ieder geval de term of een synoniem ervan vaak tegen in de beleidsstukken. Men lijkt burgerparticipatie te zijn gaan erkennen als een onderdeel van de hulpverleningscapaciteit. Echter, er zijn nog maar weinig voorbeelden bekend van landen waar men participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen expliciet heeft opgenomen in het beleid. Als ze het al doen, dan is dat vaak ingegeven door de uitgestrektheid of onherbergzaamheid van gebieden en het feit dat hierdoor de professionele hulpverlening nooit op tijd ter plaatse kan zijn. Hoe hulpverleningsdiensten tegenover participerende burgers staan is in de literatuur het meest onderbelicht gebleven. Uit diverse onderzoeken blijkt wel dat deze diensten in de preparatiefase vaak te weinig rekening houden met wat er daadwerkelijk gebeurt, maar meer met wat men denkt dat er gebeurt. Met andere woorden, de planvorming lijkt te weinig rekening te houden met participerende burgers. Waarom dat zo is, is vooralsnog een vraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in 2007 een enquête gehouden onder hulpverleningsdiensten en overheden in Nederland. De rapportage van deze enquête komt in het voorjaar van 2008 beschikbaar en is dan te downloaden van de website van het NIFV.

*Nancy Oberijé,
onderzoeker NIFV*

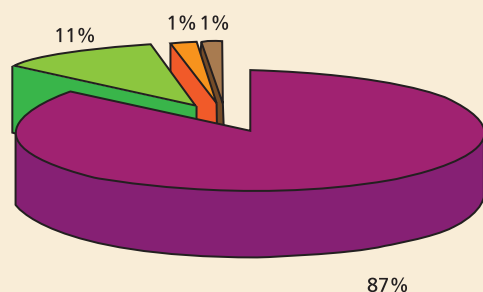
Burgers en rampen: van hulpvrager naar 'partner' in de incidentbestrijding?

Raken burgers in paniek bij een ramp? Worden ze apathisch of destructief? Sinds enige tijd begint het inzicht door te dringen dat het clichébeeld van het gedrag van 'gewone burgers' tijdens een ramp bijstelling behoeft. Het beeld dat burgers in paniek raken, apathisch worden of gaan plunderen blijkt niet op feiten gebaseerd te zijn. In tegendeel: burgers handelen in het algemeen sociaal, rationeel en 'zelfredzaam' tijdens een ramp of zwaar ongeval, zo is al eerder gebleken uit een grootschalig literatuuronderzoek door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV).

Dit inzicht leidde tot de vraag naar hoe 'de professionals' zelf aankijken tegen het verschijnsel dat ongeorganiseerde 'niet-professionals' een bijdrage leveren aan de bestrijding van een incident. Verwachten zij 'burgerhulp' (of 'burgerparticipatie') tijdens een grootschalig incident? En zo ja: op welke gebieden? Zien zij de participerende burger dan als 'lastpost' of als 'partner'? En: houden de professionals hier rekening mee bij de voorbereiding op grootschalige incidentenbestrijding?

Om hier achter te komen heeft het NIFV een enquête uitgezet onder enkele honderden hulpverleners en beleidsmakers. De rapportage over deze enquête zal deze maand verschijnen. Hierbij enkele opvallende conclusies. Het eerste dat opvalt is de positieve houding van professionals tegenover het verschijnsel burgerparticipatie. Maar liefst 87 % geeft aan hier positief tegenover te staan.

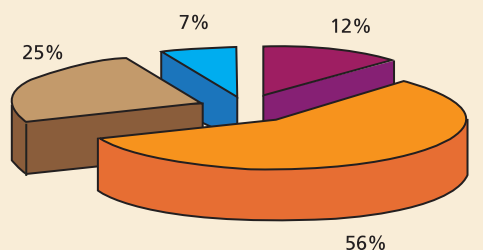
Figuur 1



- Positief
- Neutraal: geen bijzonder positieve of negatieve waardering
- Negatief
- Weet niet

Respondenten met praktijkervaring, laten zich in het algemeen in nog positievere bewoordingen uit over het verschijnsel burgerparticipatie dan respondenten zonder praktijkervaring. Ondanks dat de houding ten opzichte van burgerparticipatie in overwegende mate positief is, geeft slechts een minderheid van de respondenten aan dat burgerparticipatie een thema is waarmee rekening wordt gehouden in plannen en beleidsstukken.

Figuur 2

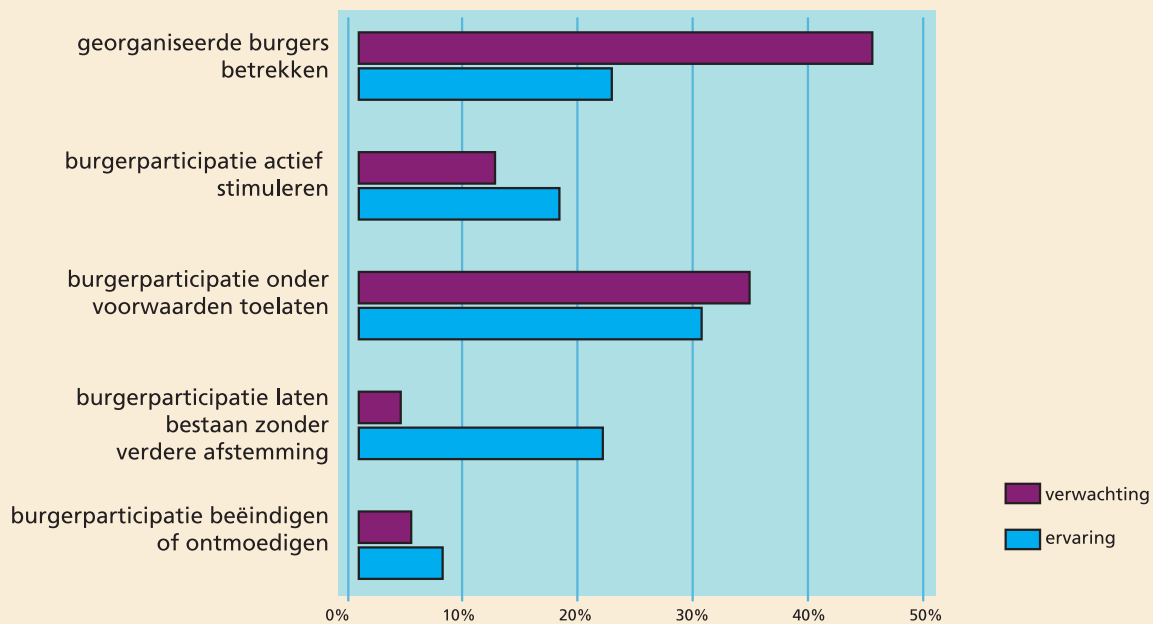


Wordt er bij u in plannen of beleid rekening gehouden met burgerparticipatie?

- Ja
- Soms wel, soms niet
- Nee
- Geen idee

Wat verder opvalt, is dat er soms aanzienlijke verschillen zitten in beelden en verwachtingen rond burgerparticipatie en datgene wat 'ervaringsdeskundigen' op basis van hun praktijkervaring rapporteren. De verwachting bij hulpverleners en beleidsmakers zonder praktijkervaring is dat burgers in georganiseerd verband hulp zullen verlenen en dat er structureel aansturing en afstemming met deze burgers plaats zal vinden vanuit de bestaande ramp-

Figuur 3 Verwachting en ervaring van professionals



bestrijdingsstructuur. De 'ervaringsdeskundigen' geven echter aan dat je daar niet al te hoge verwachtingen van moet hebben: in de chaos van de praktijk vallen de mogelijkheden van aansturing en afstemming tegen.

Ten slotte is ook gekeken naar de verwachtingen van professionals ten aanzien van de taken die participerende burgers uit zullen voeren, gegroepeerd naar de 25 rampbestrijdingsprocessen uit het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*. Hieruit komt naar voren dat opvallend veel respondenten burgerparticipatie verwachten bij het proces 'Opvangen en verzorgen'. Deze verwachting komt overeen met de feitelijke praktijk: dit proces wordt het vaakst genoemd in de 'ervaringscijfers'. Wat overigens opvallend is, als we naar praktijkervaring kijken, is dat burgerparticipatie bij nagenoeg elk rampbestrijdingsproces en nagenoeg elk ramptype plaatsvindt.

Conclusies

Beeld en werkelijkheid komen redelijk overeen, zo blijkt als we de resultaten van de enquête leggen naast dat wat we al wisten uit literatuur en case studies. Wel zijn er enkele verschillen tussen beeld en werkelijkheid die aandacht behoeven. Professionals staan opvallend positief tegenover het verschijnsel burgerparticipatie. Desondanks houden ze er in de voorbereiding op de incidentbestrijding slechts sporadisch rekening mee.

Meer informatie

Indien u meer informatie over dit onderwerp wilt, kunt u kijken op www.nifv.nl. Hierop staan presentaties van het onlangs gehouden congres over burgerparticipatie. Hierop zal ook binnenkort het rapport over de enquête verschijnen.

Nancy Oberijé en Clemon Tonnaer,
onderzoekers NIFV



Over het algemeen wordt als definitie van zelfredzaamheid genoemd: het vermogen van mensen om te beslissen tot evacuatie of zelfbescherming om vervolgens zelfstandig een veilige ruimte/veilig gebied te bereiken. De mate van deze zelfredzaamheid is dan weer afhankelijk van de mobiliteit. De zelfredzaamheid van een eiland en haar bewoners is toch iets anders. Meer een vorm van zelfhulp en kameradenhulp. Een eerste voorbeeld van burgerparticipatie was de kastelein, die in vroeger tijden tevens onderdak verleende aan schipbreukelingen. Inmiddels is er wel iets veranderd op Texel. De cultuur, de zelfredzaamheid en burgerparticipatie zijn vanwege “het eiland zijn” echter altijd gebleven. De vanzelfsprekendheid waarmee de Texelaars de hulpverleningsdiensten ondersteunen is indrukwekkend. Hierbij is niet alleen sprake van burgerondersteuning bij de basiszorg maar ook bij de rampenbestrijding.

Zelfredzaamheid en burgerparticipatie op Texel

De elementen hebben op Texel veel vernield in de loop der tijden. De stormvloed van 1 februari 1953 kostte bijna 2000 mensen en tienduizenden dieren het leven. Ook op Texel werd een verbeterd strijd geleverd tegen het water. Dertig dijkwerkers en vrijwilligers hielpen met zandzakken vullen om de dijk te verstevigen. Zij aan zij, met het handje en de schop. Zes personen van een groep toegesnelde vrijwilligers in een bus vonden daarbij de verdrinkingsdood toen ze vastraakten in de watermassa en te voet verder wilden gaan. Een zware tol. Het heeft de Texelaars echter nooit weerhouden om te helpen bij calamiteiten. Zij zullen ook nu nog helpen indien zo'n situatie zich zou voordoen. Het willen helpen heeft te maken met de cultuur, het eiland zijn en dus gedurende lange tijd zelfredzaam moeten zijn. De brandweer kan bijvoorbeeld altijd een beroep doen op de burgers, met name bij natuurbranden. Probleem op Texel is dat de windsterkte er voor zorgt dat de brand harder gaat dan de brandwachten kunnen lopen. Afhankelijk van de mogelijkheden wordt er dan gekozen

voor een tactiek, ondersteund met vuurwapen die gehanteerd worden door burgers. Mede dankzij de inzet van burgers in augustus 2006 is Texel aan een zeer grote brand, ja zelfs wellicht een ramp, ontsnapt. Door onbekende oorzaak was er een groot stuk duingebied in brand geraakt. Doordat de burgers, in samenwerking met Staatsbosbeheer, de flankbestrijding en de achterblijvende branden onder controle hielden met vuurwapen, kon de brandweer, door middel van een frontaanval, het vuur te lijf gaan. Op 50 meter van het naaldbos van 4 kilometer lengte kon het vuur worden gestopt. In het genoemde stuk bos staan verschillende bungalowparken en een camping.

Het is echter niet alleen brandbestrijding. Het gaat om vraag en aanbod. Vraag om hulp en het aanbieden van hulp. Variërend van reanimatie tot waterongeval. Daar staat tegenover dat de burger op Texel zelf niet snel de hulp zal vragen voor wat wij noemen basiszorg. Een Texelaar belt niet voor een ondergelopen keldertje, een afgewaaid dakpan, een omgewaaide boom of bij stroomuitval. Twee van de meest ‘aansprekende’ voorbeelden van de zelfredzaamheid en burgerparticipatie zijn echter de brand op een rondvaartboot en de crash met de Dakota. Op 20 juni 2002 was de Witte Zeehond, met aan boord 30 passagiers op weg naar de Bollen, toen er brand uitbrak aan boord. Het lukte de bemanning niet om de brand te blussen waarop er alarm werd geslagen. Hoewel de Waddenzee gemeentelijk ingedeeld is, zijn er vooralsnog bij de brandweerkorpsen geen voorzieningen aanwezig om dergelijke incidenten te bestrijden. Een kottersvisser die gereageerd had op het noodsignaal riskeerde lijf en leden, ging langs zij en bracht daarmee de 30 passagiers in veiligheid.





Op 25 september 1996 hebben ambtenaren en een aantal gasten van de Provincie Noord-Holland een personeels-uitje. Ze zijn van Schiphol vertrokken met de enige nog in Nederland vliegende Dakota DC3 voor een middagje Texel. Kort na 16.00 uur stappen de passagiers weer in de voor de terugvlucht naar Amsterdam. Om 16.35 uur vraagt de piloot aan Marinevliegbasis De Kooy bij Den Helder om een noodlanding te mogen maken. Het blijkt het laatste contact te zijn want om 16.45 uur heeft een heli het wrak van de Dakota gevonden, half onder water liggend op de zandplaat Lutjeswaard. Het was het begin van een hulpactie die zijn weerga niet kent. Een complete armada van grote en kleine schepen met burgers aan boord voer uit naar de plaats des onheils. Een incident waarbij samenwerking en menselijkheid bij de voor elkaar vreemde hulpverleners, professioneel maar ook burgers, voorop stond. Zonder de andere burgers tekort te willen doen is de inbreng van twee van hen toch wel erg bijzonder. Rond 17.00 uur krijgt Hans Eelman een telefoontje van zijn vrouw dat er een vliegtuig is neergestort in de Waddenzee. Hij bedenkt zich geen moment en gaat naar de schuur om zijn boot, de Manta, op te halen. Zij gaan snel onderweg met een aantal vrijwilligers die in de haven als opstapper meegaan. Tegelijkertijd met de Manta krijgt schipper Alfons Boom van de TX 10 van de Kustwacht, het verzoek om uit te varen. De TX 10 is een rondvaartboot met slechts een diepgang van 60 cm. Toen de Manta op de positie aankwam had zojuist een reddingsheli de enige overlevende uit het water gevist. Helaas is ook deze man later in het ziekenhuis overleden en restte de aangekomen hulpverleners én burgers niet

anders dan het bergen van slachtoffers. De berging hiervan gebeurde onder zware omstandigheden. Het vliegtuig was in stukken geslagen en had overal losgescheurde stukken aluminium. Met behulp van de lier van de TX 10 werden deze stukken weggetrokken waardoor het vliegtuig beter bereikbaar was. Er werd een gat in de romp gemaakt om ook het vliegtuig binnen te kunnen gaan. De slachtoffers werden aan boord van het rijksvaartuig RV 40 en aan boord van de TX 10 gebracht. De Manta is inmiddels vervangen door de Manta 2. De TX 10 vaart nog met toeristen.

De bemanning wordt er nog wel eens naar gevraagd als toeristen aan boord stappen. Voor de meeste mensen is het echter weer een gewoon schip en ze weten dus niet welke drama's zich aan boord hebben afgespeeld. De burgerredders werden helaas door de officiële instanties aan de vaste wal bij de dankwoorden vergeten. Dat heeft ze veel pijn gedaan. Toen ik de betrokkenen bij de evaluatie vroeg waarom zij zich zo hadden ingezet kreeg ik als antwoord: *het is een ongeschreven wet dat je iemand helpt, of je nou geroepen wordt of niet*. Ik ben nog steeds diep onder de indruk van het werk dat die mensen toen gedaan hebben.

Ik denk echter ook dat er op Texel maar ook in de rest van Nederland nog veel te weinig gebruik gemaakt wordt van de kennis die er is onder de burgers. Hierdoor komen zij in de planvorming niet of nauwelijks voor. Misschien komt het omdat er tegenwoordig veel gebruik gemaakt wordt van modelplannen waarbij deze inbreng niet of heel beperkt mogelijk is. Natuurlijk moet een burger niet ingezet worden voor brand bij een LPG-station of een andere gevaarlijke locatie. Echter, gebruik maken van de kennis en het specialisme van de burger moet gemakkelijker kunnen dan nu. Niet schromen om het te doen, wel goed faciliteren. Wij hebben in ieder geval een verzekering afgesloten voor alle rekwiranten en zetten deze mensen dan ook met een gerust hart in. Op het land maar ook op zee.

Dick Jongeneel,
commandant brandweer Texel



Betere crisisbeheersing vergt vooral een betere benutting van de capaciteiten van burgers en al dan niet private instituties. Vanuit dit uitgangspunt is de laatste twee jaar een aantal soms zeer concrete, soms nog voorzichtige stappen gezet in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland om de zelfredzaamheid¹ van met name burgers te benutten en te versterken.



Zelfredzaamheid, wat gebeurt er concreet in Amsterdam-Amstelland?

Inleiding

Deze nog jonge eeuw heeft al een diversiteit aan klassieke rampen en moderne crises opgeleverd waarvan de beheersing door de overheid zeer problematisch bleek. De uitdaging die het organiseren van een effectievere crisisbeheersing is, vergt dat we kritisch naar de eigen capaciteiten en organisatie kijken. De blauwdruk voor de klassieke rampenbestrijdingsorganisatie en de aannames waarop deze gebaseerd is, moeten getoetst worden, en, indien nodig, aangescherpt.

Eén van de aannames die aangescherpt moet worden gaat over de niet zelfredzame burger. Het gaat, zoals steeds breder bekend, om de klassieke, maar onjuiste gedachte dat burgers tijdens crisissituaties in paniek raken en zich hulpeloos en afhankelijk zullen opstellen. Een andere onjuiste aanname is de overtuiging dat de overheid grotendeels of zelfs alleen een crisis kan beheersen ten behoeve van zijn burgers.

Vanuit de onderkenning van beide punten is binnen de regio Amsterdam-Amstelland als beleid geformuleerd dat de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven moet worden benut en versterkt.

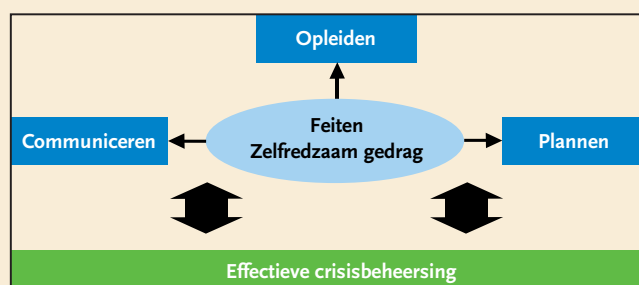
De volgorde 'benutten en versterken' is geen willekeurige. Het gaat op de eerste plaats om het 'benutten', omdat zelfredzaamheid bestaat en het aan ons is om daar gebruik van te maken. We hoeven niet eerst zelfredzaamheid te creëren. In onze analyse zijn het de overheid en de hulpdiensten die op de eerste plaats iets moeten veranderen.

Wij moeten het anders gaan doen. Burgers en organisaties doen het al veel vaker dan wij willen geloven, precies goed. Pas als wij weten hoe wij met de effectieve respons van burgers kunnen en moeten omgaan, zijn wij in de positie om iets te gaan zeggen over hoe de zelfredzaamheid verder versterkt kan worden. Dus daarom: eerst benutten en dan versterken van zelfredzaamheid!

Tot zover de fraaie uitgangspunten voor beleid. Wat gebeurt er nu concreet in Amsterdam-Amstelland om zelfredzaamheid te benutten en te versterken? Drie sporen worden gevolgd:

- planvorming;
- opleiden;
- communiceren.

Figuur 1 Beleidsmodel Zelfredzaamheid



¹ In dit artikel spreken wij alleen van zelfredzaamheid. Het is van belang om te beseffen dat hiermee zowel handelingen worden bedoeld om zichzelf in veiligheid te brengen, als handelingen die gericht zijn op het helpen van anderen en het beheersen van de crisis.

Figuur 2 Vormen van zelfredzaam gedrag

	Improviserend	Gepland
Formeel²	Tijdens vuurwerkramp Enschede richt een ambulance-medewerker samen met burgers, medisch geschoolden en leken, een gewondennest in en geeft daar leiding aan.	Wijkagent vraagt 'zijn' buurtnetwerk om na een incident de stemming in de stad te polsen en hun waarnemingen terug te koppelen.
Informeel³	In Volendam vervoeren burgers meer dan de helft van de slachtoffers naar ziekenhuizen, en geven de slachtoffers, voordat de hulpverleners arriveren, eerste hulp.	Een gezin evacueert bij dreigend hoogwater volgens eigen plan naar veilige locatie.

Planvorming

Met het maken van plannen voor het benutten van zelfredzaamheid moeten we voorzichtig zijn. Zelfredzaamheid is niet gebaad bij gedetailleerde procedures. Er is improvisatie nodig, of zoals sommigen zeggen, een vermogen tot 'improviserend plannen' om zelfredzaamheid goed te kunnen benutten. De professionals van de overheidsdiensten hebben echter wel bestuurlijk geaccordeerde vuistregels nodig om om te gaan met de zelfredzame burger. Daarom is de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland begonnen met het formuleren van zulke vuistregels. De eerste regel is dat we burgers toestaan te helpen. Wij sturen ze dus niet weg. In ieder geval niet voordat wij volledig op sterkte zijn. Twee andere vuistregels zijn: 'accepteer specialistisch hulpaanbod van burgers' en 'kies voor burgers die geholpen moeten worden'. De laatste vuistregel betekent dat hulpverleners mogen kiezen voor inzet van burgers om slachtoffers te helpen ook al brengt dat een zeker risico voor de redzame burger met zich mee.

Er is improvisatie nodig, of zoals sommigen zeggen, een vermogen tot 'improviserend plannen' om zelfredzaamheid goed te kunnen benutten.

Verder is afgesproken dat bij het opstellen van nieuwe plannen gebruik gemaakt wordt van analysemodellen van zelfredzaamheid. Deze modellen stimuleren planmakers

om van te voren te bedenken op wat voor manier burgers en hulpverleners samen een crisis kunnen bestrijden. Stel, het gaat om een griep пандemie, wat is dan gepland, informeel zelfredzaam gedrag? Of om het proces mobiliteit; wat is dan improviserend, formeel zelfredzaam gedrag? Het nieuwe crisisbeheersingsplan voor infectieziekten is op deze wijze ontwikkeld.

Het gaat in deze eerste fase van aanpassing van de planvorming er om het besef van zelfredzaamheid te vergroten. Aan een overall strategie om zelfredzaamheid te benutten en te versterken wordt gewerkt. Een belangrijk probleem hierbij is de kwestie van overheidsaansprakelijkheid voor de (zelf)redzame burger.

Opleiden en oefenen

Wij hebben ingezien dat we onze medewerkers altijd opgeleid hebben met het idee dat burgers hulpeloos, in paniek, of van kwade wil zijn. Dit kunnen we ook goed terug zien in de manier waarop we oefenen. Een oefening begint vaak op het moment dat de hulpdiensten arriveren, terwijl in werkelijkheid burgers dan al vele minuten aan de slag zijn. En in het verloop van de oefening spelen de zelfredzaamheid van burgers eigenlijk nooit een rol; burgers zijn nooit behulpzaam of een expert maar altijd afwachtend en paniekerig.

Deze eenzijdigheid moet worden doorbroken. Mei 2007 hebben we in de regio Amsterdam-Amstelland tijdens een internationaal congres over *disaster medicine* geëxperimenteerd met een oefening waarin zelfredzaamheid wel een belangrijke rol speelde. Over deze demonstratie hebben we een dvd gemaakt die ons weer helpt om duidelijk te maken wat zelfredzaamheid is en betekent. In de nabije toekomst zullen we met meer verschillende >>>

² Formeel staat voor: geïnitieerd door een hulpdienst of gemeente of andere overheidsorganisatie.

³ Informeel staat voor: geïnitieerd door een burger of private partij.

burgerrollen gaan oefenen. Nog dit voorjaar willen we een oefening gaan houden nabij een publieksevenement waarbij we de bezoekers daarvan willen gaan inzetten.

Communiceren

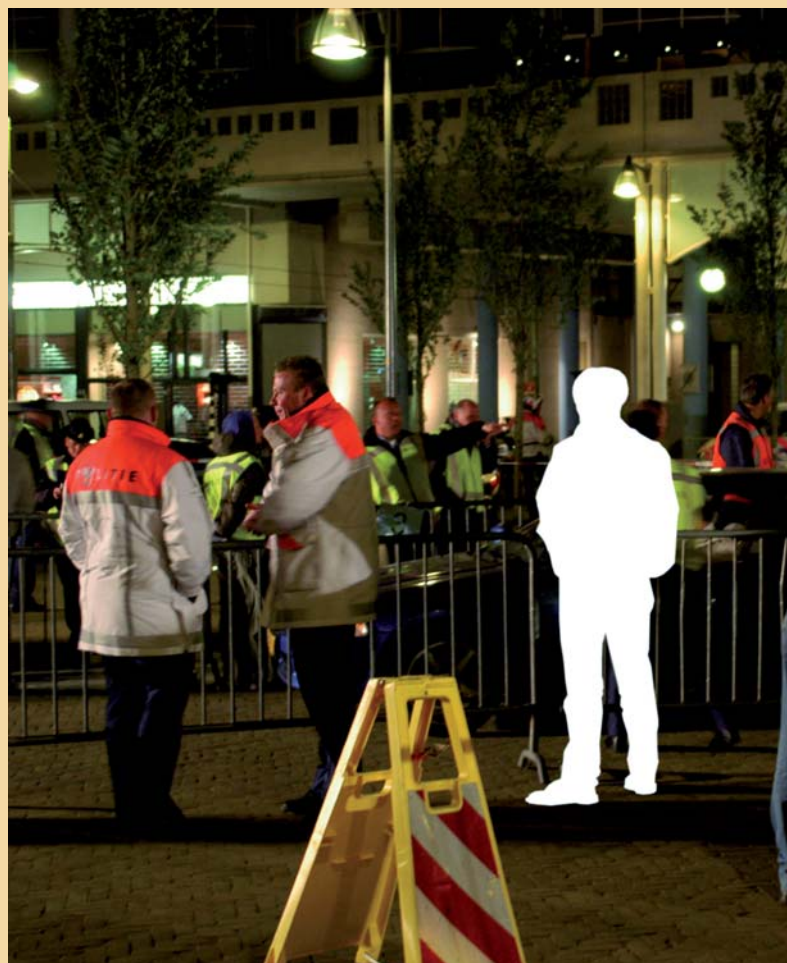
Het laatste element van ons beleid betreft communicatie. Cruciaal voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid is open communicatie over risico's en de mate waarin de hulpdiensten rampen en crises aankunnen. Het is heel belangrijk om de schijn dat de overheid alles onder controle heeft te doorbreken. De overheid is niet exclusief verantwoordelijk voor crisisbeheersing. De kernboodschap die we daarbij hanteren is: een crisis bestrijdt je samen. Het tweede element van de communicatiestrategie is gericht op het bieden van handelingsperspectieven, in de preparatie-, repressie- en nazorgfase van crisisbeheersing. Een in samenwerking met het ERC van het ministerie van BZK ontwikkelde campagne zal binnenkort in de regio starten.

Barry van 't Padje,

senior adviseur bij het Kenniscentrum Risico- en Crisisbeheersing (KReC) van de brandweer Amsterdam-Amstelland

Ira Helsloot,

portefeuillehouder Strategie, Innovatie Crisisbeheersing bij de brandweer Amsterdam-Amstelland



Zelfredzaamheid en aansprakelijkheid

Aansprakelijkheid

Bij het beter benutten en versterken van zelfredzaamheid gaat om het verlagen van drempels. Eén van de drempels is de mogelijke aansprakelijkheid voor schade. Voor de burger zou het risico van aansprakelijkstelling een reden kunnen zijn geen hulp te bieden aan anderen. Voor de overheid zou dat risico een reden kunnen zijn om burgers niet in te schakelen bij hulpverlening. In geval van burgers is de drempel er eerder in psychologische dan in juridische zin. De financiële risico's voor de gewone burger die een ander hulp biedt, zijn immers gering. In Nederland bestaat er geen algemene verplichting om anderen te helpen in geval van nood. Tenzij men zelf de schade heeft

veroorzaakt, bijvoorbeeld in een ongeval, is men juridisch niet verplicht een ander te helpen. Men kan dan civielrechtelijk niet worden aangesproken. Een uitzondering vindt men in het strafrecht. Strafrechtelijk is men aansprakelijk ingeval van nalaten hulp te bieden, ingeval dit zonder noemenswaardig risico mogelijk was bij iemand die in levensgevaar verkeert en deze persoon komt te overlijden. Het gaat dus om een vrij uitzonderlijke situatie. In ieder geval wordt de betreffende bepaling zelden toegepast. Er zijn in het recht wel enkele specifieke regels te vinden die zorgplichten van burgers inhouden, zoals de zorg die ouders hebben voor hun kinderen. Uiteraard gelden er heel specifieke verplichtingen voor

professionals als artsen en brandweer.

Een burger die wel hulp biedt en daarbij fouten maakt waardoor schade ontstaat, kan evenmin makkelijk aansprakelijk worden gesteld. En terecht, zou je kunnen zeggen, als het gaat om het verlagen van drempels. Natuurlijk moet hij het niet te bont maken en dingen doen, die een normaal mens nooit zou doen bij het bieden van hulp. Hier is het dus anders geregeld dan in bijvoorbeeld de VS, waar de burger die een ander helpt wel vaak aansprakelijk is voor schade die daarbij ontstaat. Het gevolg is echter dat mensen over het algemeen niets doen. In verschillende staten heeft men dan ook een zogenoemde Good Samaritan Law ingevoerd, die de hulpbiedende burger vrijwaart van schadevergoedingsplicht. Beter minder goede hulp, dan helemaal geen hulp.

Verlagen van drempels

Maar wat nu als de burger optreedt in het kader van een ramp en daarbij wordt geïnstrueerd door een professionele hulpverlener? Wie draait dan op voor de eventuele schade die zo'n burger eventueel oploopt? En wie wordt aangesproken voor de schade die deze burger eventueel veroorzaakt bij andere burgers? Is dat de hulpverleningsdienst, beter: de (lokale) overheid? Als dat het geval is, wordt een drempel opgeworpen voor de overheid om burgers in te schakelen bij hulpverlening. Het gaat hier niet in de eerste plaats om de individuele professionele hulpverlener. De kans dat deze aansprakelijk wordt gesteld voor fouten door anderen gemaakt, is niet groot. Als een door de hulpdienst ingeschakelde burger fouten maakt, kan het zo zijn, dat hier de professional mede verantwoordelijk is, maar over het algemeen draait diens werkgever voor de zo ontstane schade op. De werknemer moet het wel erg bont maken, wil hij rechtstreeks aansprakelijk zijn of wil de werkgever de betaalde schade op hem of haar kunnen verhalen. Wat anders ligt het strafrechtelijk. Als de hulpverlener fouten maakt, bijvoorbeeld bij het geven van instructies, waardoor een burger om het leven komt, of zwaar letsel oploopt, dan is strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld niet uit te sluiten.

Artikel 450, Wetboek van strafrecht

Hij die, getuige van het ogenblikkelijk levensgevaar waarin een ander verkeert, nalaat deze die hulp te verlenen of te verschaffen die hij hem, zonder gevaar voor zichzelf of anderen redelijkerwijs te kunnen duchten, verlenen of verschaffen kan, wordt, indien de dood van de hulpbehoevende volgt, gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

...is het niet in het belang van alle burgers, dat in geval van calamiteiten de drempel om anderen te helpen zo laag mogelijk wordt gehouden?

Dekking van de kosten

Het lijkt er dus op dat de overheid nog de meeste kans loopt te worden geconfronteerd met schadeclaims in geval van inzet van burgers. De vraag is hoe deze kosten te dekken. Uit de eigen middelen? Dat lukt misschien nog wel als de omvang beperkt blijft, maar er hoeft niet heel veel mis te gaan, of een kleinere gemeente staat al voor schier onoverkomelijke financiële problemen. Een mogelijkheid is dat de verzekeraars die de schade dekken van de hulpverleners zelf (bijvoorbeeld bij vrijwillige brandweer) ook die van de ingezette, redzame burgers dekken. Maar ook daar zijn grenzen aan. Bedenk daarbij dat de relatie tussen de hulpdienst en de ingezette burgers in juridische zin een ingewikkelde is. Burgers zijn niet ondergeschikt aan de hulpdienst en men sluit ook niet een contract met ze: categorieën waar het recht wel mee uit de voeten kan. We hebben hier te maken met een moeilijk te kwalificeren tussencategorie. Kortom: hier heerst onzekerheid en daarmee wordt mogelijk een drempel opgeworpen. Het is dus belangrijk om deze onzekerheid weg te nemen. Voor een deel kan dat door goede instructies te ontwikkelen voor de inzet van burgers. Wanneer wel en wanneer niet en hoe doe je het. Dat voorkomt onnodige fouten. Maar tevens zullen andere maatregelen nodig zijn om de financiële risico's af te kunnen dekken. Dat kan door verzekeringen. Als dit te ingewikkeld of te duur wordt, moet wellicht een nationaal fonds worden opgericht. Nationaal, omdat het op plaatselijk of regionaal niveau te duur is. Nationaal ook, omdat het nodige bedrag over de totale bevolking wordt uitgesmeerd en daardoor voor de burgers betaalbaar blijft. Tegen de achtergrond van de idee van de solidariteit is hier overigens veel voor te zeggen: immers, is het niet in het belang van alle burgers, dat in geval van calamiteiten de drempel om anderen te helpen zo laag mogelijk wordt gehouden?

prof. mr. A.M. Hol,

hoogleraar Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht

De auteur doet op dit moment een onderzoek om nauwkeurig in kaart te brengen met welke zaken rekening gehouden zal moeten worden bij het verlagen van de aansprakelijkheidsdrempel voor burgers.

Are You Ready?

An In-depth Guide to Citizen Preparedness



Zelfzorg, de vijfde kolom van de Veiligheidsregio?

Het moet voor de Nederlanders langzamerhand beangstigend zijn. Berichten dat ons land onvoldoende voorbereid is op rampen bereiken met enige regelmaat het regionale en nationale nieuws. Het negatieve signaal dat hier van uit gaat heeft echter wel een hoge subjectieve waarde. Met welke maatlat meten pers, bestuur, professionals, inspecties en de samenleving de kwaliteit van de voorbereidingen? Bovendien blijkt dat het lang niet altijd duidelijk is waar overheid, bedrijfsleven en ook de burger zelf verantwoordelijk voor zijn als het gaat om rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In de Wet op de Veiligheidsregio is in artikel 14 opgenomen dat iedere regio beschikt over een crisisplan. Een operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft. Het plan vervangt op termijn het gemeentelijk rampenplan. In het regionaal crisisplan worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van sleutelfunctionarissen opgenomen. Landelijke uniformiteit bevordert de interregionale bijstand. Daartoe wordt op dit moment een referentiekader voor het regionaal crisisplan ontwikkeld. De referenties zijn de 'piketpaaltjes' waarlangs de implementatie van het regionaal crisisplan op een eenduidige wijze vorm dient te krijgen. De referenties vormen tevens een belangrijk instrument voor benchmarking. De meetbare minimale eisen¹ waaraan een Veiligheidsregio in operationeel opzicht dient te voldoen.

Referentiekader regionaal crisisplan

De organieke, functionele en personele structuur van het regionaal crisisplan volgt uit een herordening van de processen² uit het gemeentelijk rampenplan. Deze heroriëntatie is noodzakelijk om:

- vast te stellen welk resultaat het proces oplevert;
- de sturing op het proces vast te stellen;
- de competenties van sleutelfunctionarissen te benoemen;
- de informatievoorziening van het proces te structureren.

Het in algemene zin benoemen van het resultaat van rampbestrijdingsprocessen brengt echter ook een valkuil met zich mee. Op de (stuurbare) zelfredzaamheid van mensen wordt dan vooralsnog geen beroep gedaan. Dit maakt dat er tussen overheid en bevolking verkeerde verwachtingen kunnen ontstaan. De zorgzame overheid en de altijd hulpbehoevende burger. De beperkingen van overheidshulp en de verwachtingen die de overheid mag

en kan hebben van de inwoners van dit land, worden niet gecommuniceerd.

Bevorderen van gewenst gedrag

In 1961 is de Koude Oorlog op haar hoogtepunt. De dreiging voor een nucleaire aanval neemt dusdanige proporties aan dat de overheid besluit de bevolking te informeren. Niet zozeer over de gevaren van een nucleaire aanval. De voorbereidingen en handelingen die de overheid van de burger mag verwachten worden huis aan huis verspreid. De *Wenken voor de bescherming van uw gezin en uzelf* worden samen met een toelichting aan iedereen ter beschikking gesteld. De overheid bevorderde hiermee gewenst gedrag en communiceerde hiermee ook de beperkingen van overheidshulp.

Beperkingen Bepalen

Een paar mooie voorbeelden. Evacuatie is een ingrijpende gebeurtenis. Goed voorbereid zijn is het halve werk. Welke strikt noodzakelijke eigendommen neem ik mee? Waar kan ik eventueel nog meer aan denken? En niet in de laatste plaats, hoe vervoer ik het? Het lijkt allemaal zo vanzelfsprekend. Het venijn zit echter in de staart. "Reken niet op uw auto voor vervoer; maar alleen op uw fiets en op uw voeten. U moet dus in staat zijn uzelf te verplaatsen en de eerste tijd te verzorgen. Alleen bedlegerigen, ouden van dagen en invaliden zullen bij evacuatie door zorg van de Overheid worden vervoerd". Een prachtige scheiding van verantwoordelijkheden waarbij het verwachtingspatroon transparant is. Toch lijkt er dik 45 jaar later veel veranderd. Bij hoeveel evacuatie oefeningen staan de genoemde doelgroepen (de kwetsbaren in de samenleving, bij uitsteking het overheidsdomein) centraal? Ik begreep laatst dat juist deze groepen niet bij oefeningen betrokken worden, dat is

¹ Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *State of the art* 2006. De decentrale normen benoemd.

² M.A. Nieuwenhuis, *The Art of Management*, 2006.

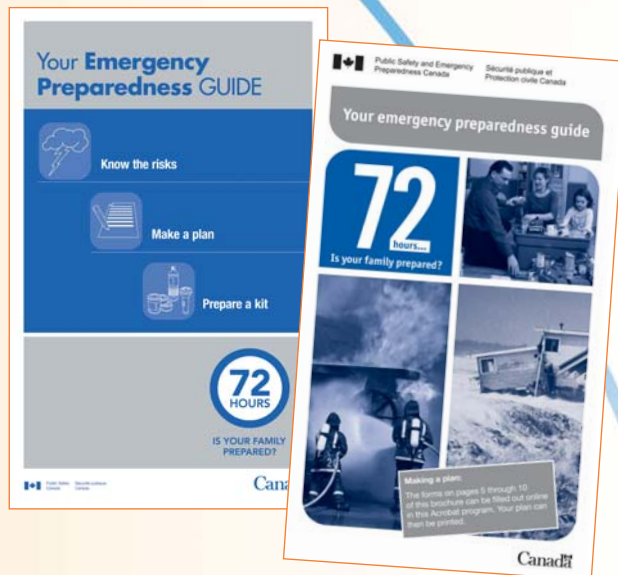
namelijk erg 'lastig'. Dat schept natuurlijk wel verkeerde verwachtingen. En wedden dat in de evaluatie vernietigend wordt uitgehaald omdat het juist met de verminderd zelfredzame is misgegaan!

De geneeskundige zorg is ook zo'n mooi voorbeeld. De keten van spoedeisende medische hulpverlening kent tien stappen. Vanaf een ongeval tot en met het ziekenhuis en de eventuele revalidatie. Stap 1 in deze keten aan activiteiten is de 'omstanderhulp en alarmering'. Om deze burgerhulp te bevorderen verspreidde de Bescherming Bevolking ook de *Wenken voor eerste hulp*. Een praktische kaart met afbeeldingen voor belangrijke levensreddende en letselbeperkende handelingen. Niets nieuws onder de zon. Hoewel ik persoonlijk wel van mening ben dat daar op scholen meer aandacht voor moet zijn. Al was het maar omdat de belangrijkste gezondheidswinst bij trauma-slachtoffers te behalen is in de 15 minuten dat de ambulance nog niet ter plaatse is. Het addertje zit ook hier in de laatste pagina onder het gras. "Help uw gezin, uw burens, uzelf als het maar even kan. Waarschuw daarna Uw dokter of de Geneeskundige Dienst. Zij zullen komen om u te helpen. Maar als er veel zwaargewonden zijn, die snel geholpen moeten worden, kan dit wel enige tijd of zelfs lang duren". Het kunnen verlenen van eerste hulp en levensreddende handelingen is daarom essentieel. De druk op de professionele hulpverlening wordt verlaagd. Vandaag de dag schrijft de (lokale) overheid in rampbestrijdingsplannen dat voor iedere (zwaar)gewonde een ambulance noodzakelijk is. Zo circuleert er planvorming waarbij zonder blikken of blozen om 1000 ambulances wordt gevraagd! Met gevoel voor understatement meld ik dat dit waarschijnlijk niet te beoefenen is en dat enige evaluatie zal aantonen dat de overheid wederom niet goed is voorbereid.

Overheidshulp focussen

Het ontbreekt op dit moment mijns inziens aan een eenduidige nationale visie op de mate en focus van overheidshulp ten tijde van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De wederzijdse verwachtingen, in termen van gedrag, tussen overheid, samenleving en bedrijfsleven, dienen te worden uitgesproken. De authentieke rol van de overheid is de bescherming van de kwetsbaren in de samenleving, zorg voor het verdelen van schaarse middelen, en het verstrekken van informatie. Door dit uitgangspunt centraal te stellen wordt een belangrijke focus van de overheid expliciet. Dit voorkomt misverstanden.

- 1 De niet en vermindert zelfredzame mens staat centraal.
- 2 De (schaarse) beschikbare Nederlandse hulpverleningscapaciteit, in termen van in te zetten eenheden, kan aldus effectief worden benut.
- 3 Zelfredzaamheid en buurhulp worden aangemoedigd en ondersteund.



You're on your own!

In Amerika en Canada is dit principe diep ingeworteld in het systeem van crisisbeheersing. De zelfredzame mens moet in eerste instantie geen hulp van de overheid verwachten. Door middel van 12 lessen (Amerika) of 3 stappen (Canada) kan ieder gezin zich voorbereiden. De kernboodschap is; ken de risico's, maak een plan en tref de nodige voorbereidingen.

Vraaggestuurd systeem

Het Referentiekader regionaal crisisplan maakt de regionale responsorganisatie transparant. Kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van sleutelfunctionarissen en beschikbare eenheden is een meetbaar regionaal resultaat. Bovendien is daarmee de landelijke respons capaciteit inzichtelijk. De indeling naar afzonderlijke organisaties (kolommen) verdwijnt. Wij spreken liever over:

- brandweezorg;
- politiezorg;
- geneeskundige zorg;
- bevolkingszorg.

In de diverse zorggebieden kunnen ook andere dan de klassieke rampbestrijdingspartners een rol van betekenis spelen. Denk hierbij aan Defensie, bedrijven en particuliere initiatieven. De indeling naar zorggebieden impliceert ook dat de zorgvraag centraal staat. Opschaling op basis van behoefte. Een goed voorbereide burger is in staat om de hulpvraag uit te stellen. Daarmee wordt de druk op de responsorganisatie gereduceerd. Ik pleit dan ook voor draagvlak voor een allesomvattende referentie omtrent de verantwoordelijkheden tussen burger en overheid. Misschien wel resulterend in de vijfde kolom van de Veiligheidsregio:

- zelfzorg!

André Verschoor MPh,

teamleider GHOR, Project Referentiekader Regionaal Crisisplan

Meer informatie:

www.publicsafety.gc.ca/_fl/guide_interact_e_note.pdf

www.getprepared.gc.ca/_fl/guide/national_e.pdf

www.fema.gov/areyouready/

www.miamidade.gov/oem/library/OfficialCERTBrochure.pdf

NATIONALE CONFERENTIE

Pandemiebestrijding

Van onbeheersbare risico's naar Veiligheid en Continuïteit!

Nederland bereidt zich voor op naderende griep пандеміе. Dat er weer een griep пандеміе komt, daar twijfelt niemand aan. Maar een jaartal is niet bekend en het is ook gissen hoe ernstig deze zal zijn. De zaal was vol tijdens de tweede Nationale Conferentie Pandemiebestrijding op 22 november in Delft. Alle geledingen van zowel de publieke als de private sector waren goed vertegenwoordigd. De rijksoverheid, lokale overheden, multinationals, het MKB en de wetenschap gingen actief met elkaar in debat. Waar staat Nederland en wat zijn de witte vlekken? Welke verantwoordelijkheden hebben privaat en publiek? Wat is goed werkgeverschap? Een verslag.

Gemiddeld is er elke 10-50 jaar een griep пандеміе. De laatste was in 1968 (Hong Kong griep, ca. 1 miljoen doden). De schatting is momenteel dat bij het uitbreken van een nieuwe пандеміе 30 procent van de mensen ziek zal worden. Goed nieuws is dat er in Nederland voor vijf miljoen mensen antivirale middelen liggen. Dat zou dus genoeg moeten zijn. Daarnaast heeft Nederland de eerste twee maanden productiecapaciteit van een vaccin tegen de пандеміе griep ingekocht. Het maken van zo'n nieuw vaccin duurt echter wel ongeveer zes maanden. En dan zijn er al veel slachtoffers gevallen. Reden genoeg om dit onderwerp hoog op de agenda te zetten.

De eerste spreker is de bekende viroloog en influenza-deskundige Ab Osterhaus, verbonden aan het Erasmus Medisch Centrum te Rotterdam. Hij legt uit wat een griep пандеміе precies is. Vooral vogelgriep en пандеміе griep worden vaak door de media met elkaar verward. Of er een griep пандеміе komt? "Ja!", zegt Osterhaus volmondig. "De kans dat een пандеміе de komende vijf jaar uitbreekt is klein, maar een пандеміе komt zeker terug. De variant die ons zal teisteren is volstrekt onvoorspelbaar. Wel weten we dat de gevolgen van een griep пандеміе 'devastating' zullen kunnen zijn."

Virus bezig aan opmars

Vanaf 2003 zijn er meer dan 200 mensen overleden aan de gevolgen van het vogelgriepvirus. Een relatief snelle groei. "Elke week sterven er in Indonesië een paar mensen aan vogelpest. Maar dat is geen nieuws meer", verklaart Osterhaus de mediastilte hierover. "En we weten ook dat het virus momenteel diep in de longen terecht moet komen om mensen te besmetten. De afgelopen jaren vindt besmetting steeds hoger in de longen plaats. Conclusie: het virus is aan een opmars bezig."

Volgens Osterhaus kunnen we ons wapenen tegen de komende пандеміе door 'surveillance', antivirale middelen en vaccinatie. Osterhaus: "We testen elk jaar in Nederland 20.000-30.000 wilde vogels op griepvirussen. Zo hebben we al veel virussen in kaart gebracht. Wel zijn India en Afrika wat betreft surveillance nog witte vlekken." Tot slot noemt Osterhaus de mogelijkheid om de werkzaamheid ('efficacy') van de vaccins te verhogen met een adjuvant. Volgens de influenzadeskundige zal de overheid deze dure



Prof. Ab Osterhaus

adjuvant moeten betalen en afzonderlijk opslaan zodat tijd gewonnen kan worden voor het samenstellen van de noodzakelijke specifieke vaccins. "Tamiflu en Relenza zijn geen slechte investeringen, maar het zijn 'slechts' virusremmers. Koop een stuk zekerheid, en tijd om na te denken, maar ik kan niet uitsluiten dat de ramp niet komt."

Scenario's liggen klaar

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de coördinatie van onze nationale veiligheid. Alles wat kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting, valt hieronder. Dus ook een griep pandemie. Hans de Goeij, directeur-generaal Volksgezondheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Dick Schoof, directeur-generaal Veiligheid, ministerie van BZK, geven een duo-presentatie. In rap tempo vertellen ze de aanwezigen de voorbereidingen van de rijksoverheid. "Onze ministeries hebben gezamenlijk twee scenario's gemaakt voor een griep pandemie: voor een milde en een ernstige variant. Het voordeel hiervan is dat iedereen die zich voorbereidt nu hetzelfde referentiekader heeft. Voor de maatschappelijke stabiliteit is het ook nodig de continuïteit van bedrijven en organisaties te waarborgen. Het is van belang dat bedrijven tijdens een pandemie zo lang mogelijk normaal functioneren." De DG's waarschuwen dat bij een pandemie de samenleving ongeveer een half jaar ontwricht kan zijn. De ziekte kan in twee tot drie pieken voorbij komen. "Met antivirale middelen is het mogelijk langer vitaal te functioneren. Maar het zijn geen wondermiddelen, het dempt slechts de ernst van de ziekte."

Naast waarschuwende zijn er ook geruststellende woorden: "Nederland staat in de top wat betreft de voorbereiding. Als werkgever willen BZK en VWS het goede voorbeeld geven door eerst zichzelf en daarna de rest van de rijksoverheid goed voor te bereiden. Met vier regio's doen we pilots. En ook van de vitale sectoren vragen we veel. We hopen voor het einde van volgend jaar twee tot drie pilots te hebben gedaan met de private sector, maar hebben ze nog niet allemaal gevonden. Springen er vandaag mensen op uit de zaal?"

Dick Schoof, DG Veiligheid BZK:

"Griep pandemie is bedreiging voor nationale veiligheid"

Op de dag van de conferentie is de brochure 'Wat kan uw bedrijf ondernemen tegen een griep pandemie?' beschikbaar gekomen. Deze is gemaakt door VWS, BZK, VNO-NCW en het MKB en te lezen via www.minvws.nl/



griep pandemie. Het doel van de brochure is bewustwording. Maar ook staan er tips in om je bedrijf of organisatie bestand te maken tegen een griep pandemie. Bereid je dus voor. We verwachten onder andere door bijeenkomsten als vandaag dat bedrijven een en ander zelf oppakken. Bedrijven in vitale sectoren die publieke diensten leveren, zoals energie en geldverkeer, moeten hun verantwoordelijkheid nemen. Verderop in dit blad leest u meer over de inhoud van de brochure.

Bedrijfsleven wisselend voorbereid

Monique Caubo, directeur Arbodienst van DSM: "Wat de WHO zegt over pandemie is voor ons leidraad. Het is dan bijvoorbeeld beter voor mensen om thuis te blijven. Dus als DSM medewerkers vraagt toch te komen werken, dan lopen ze extra risico's. En wat doe je als 25 procent van je mensen ziek is? Dan moeten de installaties stoppen. Dus in de regio's waar het alarm hoog is, heeft 'downranken' prioriteit. Als je dat goed en veilig doet, dan kun je later ook weer als eerste opstarten: een strategische opportunity. DSM heeft zich op een pandemie voorbereid in de vorm van een 'Influenza Contingency Planning Team' (ICPT). Waar we nu staan? Iedere site heeft een plan en heeft deze getest. In Nederland zijn we het ICPT aan het finetunen. En we hebben pilots gedaan in China en Turkije. Het testen is een continu proces, de aandacht mag niet verslappen." Hans Hopmans, manager Zorginnovatie, Achmea Zorg maakt zich bijzonder druk om het gebrek aan aandacht bij het MKB. "Wat dat betreft is de case van DSM te beschouwen als een best practice. Grote bedrijven zijn wakker of worden langzaam wakker. Lastig is verder de vraag hoe de continuïteit van bedrijven is te verzekeren. Zeker als je de onderlinge afhankelijkheid binnen en tussen sectoren ziet, waarbij grote en kleine bedrijven zwakke schakels in de totaliteit kunnen zijn. Wel is zeker dat de risico's op verliezen nog groter zijn als er geen voorbereiding is."

Algemeen directeur MKB Nederland, Noud van Rooij reageert hierop met te zeggen dat hij zich ook zorgen maakt. "Ik ben blij met de gedeelde zorg", aldus Van Rooij. >>>



“Negentig procent van alle bedrijven is MKB. En de MKB-er heeft over het algemeen geen antwoord op pandemische vragen. Straks ontstaat een situatie waarin afnemers gaan vragen naar de plannen van het MKB, wat ze doen tijdens een pandemie. Als koepel, met VNO-NCW, hebben we hier een taak. Hoe zit het met de bedrijfscontinuïteit? Hoe bescherm je je kwetsbare personeel? Belangrijk is in ieder geval dat het gevaar voor mensen snel ingedamd wordt.”

Outbreak Management

Dat het onderwerp griep pandemie alleen maar zware kost is, spreekt Louise Knegtel, auteur van het boek *Business Continuity Management*, tegen. “Het maken van plannen om de gevolgen van een pandemie op te vangen is niet moeilijk. Het kan zelfs fun zijn. Het is in ongeveer 1 dag te doen. Organiseer een interactieve en iteratieve workshop en een plan is zo gemaakt. Een pandemietest doe je even in 2-3 uur. Maar daarna? Door een gebrek aan ‘sense of urgency’ komt het plan de la niet meer uit.” Volgens Knegtel staat het merendeel van de mensen bewusteloos (geen awareness, geen kennis) of onverschillig (geen awareness, wel kennis) tegenover een griep pandemie. Ze licht toe hoe dit komt en waar we heen moeten: een situatie waarin mensen zowel kennis hebben als awareness. Dan ontstaat er geen angst of hype. Dan is na het eenvoudig treffen van de 80-20-maatregelen de resterende 20% aan te pakken. “Onderhoud de maatregelen en test ze geregeld. Dan ben je als organisatie een eind op weg”, besluit ze. Vervolgens is het woord aan David Overbosch, directeur van het Havenziekenhuis in Rotterdam. Zijn presentatie over de voorbereiding op een griep pandemie is zowel van praktische als strategische aard. “Formuleer een responsplan en formeer een responsteam. Zo hebben de leden van het responsteam van het Havenziekenhuis maandelijks contact. Je moet tijdens een pandemie lokaal kunnen blijven werken

en de communicatie moet blijven functioneren. Richt daarom een ‘pandemic callcenter’ in. En identificeer mensen die je niet kunt missen en behandel hen profylactisch.” Verder geeft Overbosch een aantal richtlijnen voor Outbreak Management, zoals het beperken van reizen en het isoleren en behandelen van zieke mensen. En er zou bij de deur gecheckt moeten worden op griepverschijnselen. “Dat is te leren, daar hoeft je geen arts voor te zijn.”

Bewustwording en menselijke factor

Uit de afsluitende tafeldiscussies tussen deelnemers blijkt dat vooral bewustwording belangrijk is. Jaap Maas, consultant Infectieziekte & Arbeid, Arbo Unie, meent dat awareness van het bestuur moet neerdalen naar de werkvloer. “Goede plannen worden veel gemaakt, maar hoe implementeer je ze? Iedereen moet een goed beeld hebben van de eigen achilleshiel.” Geo Aldershof (VNO-NCW): “Zowel publiek als privaat hebben verantwoordelijkheden. Bij een griep pandemie heeft bijvoorbeeld de horeca waarschijnlijk geen of weinig klanten meer. Ondernemers zijn zich hiervan nog onvoldoende bewust.”

Henk Jan Ormel, Tweede-Kamerlid namens het CDA, haakt hier op in: “Die eerste klap moet je als kleiner bedrijf zien te overleven. Ben je flexibel genoeg om door te gaan met ondernemen? En onderschat daarnaast niet de enorme impact die een ziekte kan hebben op de samenleving.” Het is Matthijs van Oers, policy advisor bij De Nederlandsche Bank, die ook deze menselijke factor benadrukt. “Wij adresseren bij financiële instellingen de menselijke factor als onderdeel van bedrijfscontinuïteit. De uitval van mensen is hierbij heel belangrijk.”

Wat vinden panelleden?

- Dick van de Laan, voorzitter hoofddirectie Arbo Unie: “Dertig tot veertig procent van de infecties ontstaat op scholen. Bij een pandemie is monitoring op die plekken niet goed. Dat zijn onbeheersbare risico’s die de markt niet kan dekken. Verder mis ik hier vandaag Economische Zaken en Sociale Zaken. In het verleden hebben zij succesvolle campagnes gehad. En iedereen moet zeggen hoe kwetsbaar hij is. Is er een bedrijfscontinuïteitsplan?”
- Ben Swagerman, senior vice president, KLM Security Services: “Het MKB moet proberen de kleine schaal te bereiken. Oefen veel op kleine schaal en leer van elkaar. Het is belangrijk te weten wat de risico’s zijn als er een pandemie komt. In 1968 was er voor het laatst eentje. 9/11 is dichterbij. Als zich er wat voordoet, dan zijn er voor Schiphol zes tot acht organisaties die elkaar tegen spreken.”
- Hans Hopmans, manager Zorginnovatie Achmea: “Veel MKB ‘ers zijn dienstverleners. Het personeel maakt letterlijk de omzet. Als door een pandemie de

personeelscapaciteit (= productiecapaciteit) enkele maanden met 30-50% terugvalt, terwijl de personeelskosten dezelfde blijven, dan belandt dat bedrijf direct in de verliezen. De doorsnee MKB 'er is zich hiervan niet bewust."

- Leen Goemans, manager zorg NVZ: "Binnen de witte kolom is er 'sense of urgency', deze kolom is zich bezig voor te bereiden op een pandemie. Een aantal ziekenhuizen heeft het goed voor elkaar. Maar het bewustzijn moet bij ziekenhuizen nog wel omhoog. De samenwerking binnen de witte kolom en erbuiten kan beter geoefend worden."
- Koos Scherjon, directeur Brandweer en regionaal commandant Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland: "Hoe ga je om met onderbezetting? Bij ons is 85% vrijwilliger. En bij een pandemie zal de hoofdwerkgever ook aan deze mensen trekken. De consequentie kan zijn dat we niet overal meer naar kunnen uitrukken. Dan moeten we selectie aan de poort doen."
- Piet Maljaars, coördinator Gemeentelijke Processen Veiligheidsregio Zeeland: "De gemeenten hebben de taak slachtoffers op te vangen, crisiscommunicatie te doen, te zorgen voor primaire levensbehoeften. De noodzaak zich op een pandemie voor te bereiden is nog niet goed genoeg tot de politiek doorgedrongen. Dat risico wordt te weinig herkend en erkend. Het staat laag op de agenda, er hangt nog een zweem van vrijwilligheid omheen. De overheid gaat nooit failliet."

Wat kan dan toch een prikkel zijn voor de overheid om te handelen? Kortom, er is nog veel zendingswerk nodig. En tot slot, als er eenmaal een pandemie is, verwacht ik dat er een maximale inspanning van alle organisaties op alle niveaus nodig is om de chaos een beetje in toom te houden."

- Jaap Maas, consultant Infectieziekte & Arbeid, Arbo Unie: "In de RI&E moeten bedrijven bedrijfscontinuïteit meenemen. Neem in een appendix op hoe je omgaat met een pandemie. Hoe houd je bijvoorbeeld de besmettingskans zo laag mogelijk? Neem Arbo mee met preventie/bestrijding pandemie."
- Geo Aldershof, secretaris Criminaliteitsbeheersing en Veiligheid, VNO-NCW: "We moeten oppassen dat de discussie niet alleen over de vitale infrastructuur gaat. Bij een griep pandemie hebben meer zaken dan de grote bedrijven aandacht nodig."

Verder

In de loop van 2008 komt er een vervolg op deze Nationale Conferentie Pandemiebestrijding, opnieuw georganiseerd door het BlomBerg Instituut. Daar zullen best practices centraal staan. Links voor meer informatie over griep pandemie en de conferentiereeks:

- www.minvws.nl/griepandemie
- www.pandemiedebat.nl

*drs. Ivonne Couwenberg,
directeur BlomBerg Instituut*

NOAH congres op 13, 14 en 15 mei 2008

Het NOAH project, een internationaal samenwerkingsverband, heeft als doel de informatievoorziening tijdens hoogwater beheersbaar te maken en te houden. Een van de belangrijkste resultaten van de projectgroep is de ontwikkeling van het hoogwaterinformatie- en alarmeringssysteem FLIWAS (Flood Information and Warning System). FLIWAS is bedoeld voor waterbeheerders en de OOV-diensten. Want bij een overstroming moeten alle hulpverleningsdiensten optreden en is eenduidige informatie essentieel voor bestuurders en operationeel leidinggevend.

Wilt u weten wat FLIWAS voor uw organisatie kan betekenen? De projectorganisatie NOAH wil graag de resultaten van het project met u delen tijdens een driedaags congres in de Rode Hoed in Amsterdam. 13 mei wordt ingegaan op de techniek en de implementatie van FLIWAS.

14 mei staat in het teken van de bestuurlijke context, de leerpunten, risico- en crisiscommunicatie en uitwisseling van internationale ervaringen. Aansluitend is er een congres diner.

15 mei wordt een informatieve excursie georganiseerd. Belangstellenden kunnen zich inschrijven via noahcongres@fliwas.eu worden op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen van het NOAH congres.



Wat kan uw bedrijf ondernemen tegen een griep pandemie?

Brochure voor bedrijven en organisaties

Tijdens een griep pandemie zijn bedrijven en organisaties ook kwetsbaar. Wat als op het hoogtepunt van een griep pandemie ongeveer een derde van het personeel thuisblijft? Omdat ze ziek zijn, omdat ze voor familie zorgen of omdat ze bang zijn ziek te worden en uit voorzorg thuisblijven. Wat als goederenstromen haperen en diensten ook maar mondjesmaat worden geleverd omdat elders in Nederland en elders in de wereld de pandemie ook woedt? Een onmogelijke situatie? Zeker niet. Tijdens een ernstige griep pandemie kan dit gebeuren. Een hopeloze situatie? Gelukkig niet. Bedrijven en organisaties kunnen veel doen om zich op een griep pandemie voor te bereiden.

Bedrijven kunnen onderling afspraken maken over de levering van essentiële producten en diensten tijdens een pandemie. Als leveranciers weten waaraan hun klanten echt behoefte hebben kunnen zij hun bedrijfsproces daar wellicht op aanpassen zodat deze belangrijke producten of diensten in ieder geval geleverd worden. Bedrijven kunnen goederen ook vooraf in voorraad nemen om een tekort tijdens een pandemie te voorkomen. Ze kunnen zorgen voor achtervang van medewerkers op kwetsbare maar vitale posities in de organisatie. Ook tegen de financiële risico's is iets te doen. En met goede hygiënemaatregelen kunnen bedrijven de verspreiding van de ziekte beperken en werknemers het vertrouwen geven dat het veilig is om naar het werk te komen. Dit zijn een paar voorbeelden van maatregelen die getroffen kunnen worden.

De overheid heeft de afgelopen jaren al veel gedaan aan de voorbereiding op een griep pandemie. Alle GHOR-regio's hebben draaiboeken geïmplementeerd. De rijksoverheid heeft 5 miljoen kuren virusremmers aangeschaft voor iedereen die griep krijgt tijdens een griep pandemie en er is een contract gesloten met een vaccinleverancier. Voor communicatie naar het publiek in de verschillende stadia van een griep pandemie is een draaiboek gemaakt. En er is een folder met informatie over griep en een griep pandemie voor de bevolking beschikbaar via Postbus 51.

Ook voor bedrijven en organisaties is nu een brochure gemaakt. In deze brochure "Wat kan uw bedrijf ondernemen tegen een griep pandemie?" leest de werkgever wat de gevolgen van een griep pandemie voor een bedrijf kunnen

zijn. De brochure bevat verder voorbeelden van maatregelen die een organisatie kan treffen. Naast de eerder genoemde maatregelen valt te denken aan afspraken met klanten en aanpassing van de vitale bedrijfsprocessen, maar ook aan ziekteverzuimbeleid en informatievoorziening voor het personeel, klanten en leveranciers.

De brochure is op de Nationale conferentie pandemiebestrijding op 22 november 2007 door Hans de Goeij, de DG Volksgezondheid van VWS, en Dick Schoof, de DG Veiligheid van BZK, gepresenteerd. De brochure is geschreven in samenwerking met de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MBK-Nederland. Doel van de brochure is om bedrijven en organisaties bewust te maken van de risico's van een griep pandemie voor hun organisatie en een handvat te bieden voor de voorbereiding erop. Want het is van belang dat bedrijven en organisaties zo lang mogelijk en zo normaal mogelijk kunnen blijven functioneren.

De brochure staat niet op zichzelf. In het kader van het project Griep en maatschappij, een gezamenlijk initiatief van de ministeries van VWS en BZK, zijn ook andere activiteiten gestart. Met decentrale overheden wordt in drie proefprojecten begonnen met het verbeteren van de continuïteit tijdens een griep pandemie. Binnen de vitale sectoren worden projecten opgezet om de voorbereiding op een griep pandemie te verbeteren. En ook de rijksoverheid zelf, te beginnen met de ministeries van BZK en VWS, maakt plannen om de continuïteit van het eigen functioneren zeker te stellen.





De vier stappen die een organisatie moet doorlopen om goed voorbereid te zijn staan ook in de brochure. Na het in kaart brengen van de kritieke bedrijfsfuncties en bedrijfsprocessen bekijkt de organisatie wat de gevolgen van een griep pandemie zijn voor die processen. Daarna is het zaak te prioriteren en als eerste de belangrijkste maatregelen te treffen. Mocht de organisatie al een bedrijfscontinuïteitsplan hebben dan kan dat worden aangevuld voor het geval van een griep pandemie. In de komende periode wordt de brochure breed verspreid onder bedrijven en organisaties. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de werkgevers-

organisaties en brancheverenigingen.

De brochure is te vinden op www.minvws.nl/griep pandemie en te bestellen via Postbus 51 (www.postbus51.nl) of telefonisch 0800-8051).

Marc Böklerink,
projectleider Griep en maatschappij
(m.bokkerink@minvws.nl)

ZiROP congres 4 maart 2008

Op dinsdagmiddag 4 maart 2008 organiseren de vereniging van ziekenhuizen (NVZ) en andere bij het bewustwordingsprogramma Ziekenhuis Rampen Opvang Plan programma (ZiROP) betrokken partijen een congres. Omdat de meeste ziekenhuizen het rampen opvangplan op orde hebben is het congres gewijd aan de strategische en operationele implicaties van borging en het actualiseren van de plannen. Daarbij komen vragen aan de orde zoals: moet het plan opgenomen worden in het kwaliteitssysteem of in de beleidscyclus? Hoe financieren we rampenoefeningen en met wie werken we samen? Wat is de relatie tussen acute zorg en de opvang na grootschalige rampen? Het congres krijgt een internationaal cachet. Zo zal één van de artsen die betrokken was bij de opvang van slachtoffers van de orkaan Katrina in New Orleans zijn ervaringen delen.

Doelgroep

Het congres is bedoeld voor iedereen die zich bezighoudt met rampenopvang.

Aanmelden

U kunt zich alvast per e-mail aanmelden via: s.rutges@nvz-ziekenhuizen.nl. Vermeld daarbij voor welke organisatie u het congres bijwoont.

Locatie en tijd

Het congres vindt plaats op 4 maart a.s. in het Beatrixgebouw van de Jaarbeurs in Utrecht. Bij de bevestiging van uw deelname ontvangt u ook een routebeschrijving.

Meer informatie kunt u vinden via:
www.nvz-ziekenhuizen.nl



Op 17 september 2007 valt in een groot deel van Noord-Holland de drinkwatervoorziening uit. Door een waterleidingbreuk in Hoorn zit een groot aantal huishoudens ruim drie uur zonder water. Dit incident vereist optreden van de hulpverleningsdiensten en het drinkwaterbedrijf. Naar aanleiding van het incident hebben de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en drinkwaterbedrijf PWN het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement verzocht de respons op dit incident te evalueren.

Evaluatie uitval drinkwatervoorziening Noord-Holland

De gebeurtenissen

Op maandagavond 17 september rond 19.45 uur komt er een stroom meldingen op gang bij de meldkamer Noord-Holland Noord. Melders uit verschillende plaatsen in West-Friesland geven aan dat er geen water meer uit de kraan komt. Ook het drinkwaterbedrijf, PWN, merkt op dat moment dat er grote waterverliezen plaatsvinden. PWN besluit monteurs op te roepen en het eigen Operationeel Team en Beleidsteam te alarmeren. Twee van de tweeëntwintig getroffen gemeenten besluiten tijdens het incident op te schalen. De gemeente Alkmaar schaal in eerste instantie op naar GRIP 2. Dat betekent dat een Regionaal Operationeel Team (ROT) bijeen zal komen. Op verzoek van de burgemeester wordt ook het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) van Alkmaar gealarmeerd. Even later schaal de gemeente Hoorn op naar GRIP 3. Het GBT van Hoorn zal dus ook bijeen komen. Door de coördinerend burgemeester (de burgemeester van Alkmaar) wordt om 21.30 uur opgeschaald naar GRIP 4. Er komt dan een Regionaal Beleidsteam (RBT) bijeen in Alkmaar. Het GBT in Hoorn blijft ondertussen ook actief. Rond 23.00 uur is de drinkwatervoorziening in Noord-Holland weer hersteld.

Bevindingen

Tijdens het incident spelen drie dominante thema's: publieksvoorlichting, het al dan niet afgeven van een kookadvies en samenwerking en interactie tussen betrokken partijen.

Publieksvoorlichting: Door het uitvallen van de website en de telefonische onbereikbaarheid van PWN was er onduidelijkheid bij de hulpverleningsdiensten en de bevolking van Noord-Holland Noord over de aard, omvang en duur van de storing. Het uitblijven van informatie van PWN en de getroffen gemeenten dwong burgers en media tot een zoektocht naar informatie op internet via discussie-fora van verschillende websites. De afzonderlijke betrokken

partijen hebben allen snel geconstateerd dat voorlichting en informatievoorziening aan het publiek de hoogste prioriteit hadden. De verschillende partijen zijn echter niet in staat geweest daadwerkelijk gevolg te geven aan deze constatering. Zo is de rampenzender, RTV Noord-Holland, te laat ingeschakeld. De eerste voorlichtings-activiteit vanuit het RBT aan het publiek betreft de mededeling dat de watervoorziening weer is hersteld.

Kookadvies: Het beleidsteam van PWN overweegt of naar aanleiding van het incident een kookadvies afgegeven moet worden. Rond 22.45 uur blijkt dat alleen de situatie bij Medemblik nader bekeken moet worden, omdat daar sprake is geweest van een zogenoemde 'o-druk' situatie. PWN gaat uitzoeken in welke grondsoort de leidingen liggen en of de leidingen in het grondwater liggen. Als dat het geval is, is er een verhoogd risico op intreding van grondwater. Dat kan leiden tot besmetting en dan moet een kookadvies worden afgegeven, zo is de inschatting. Om 23.15 uur wordt duidelijk dat de leidingen in Medemblik ruim boven de grondwaterstand liggen. Besmetting van het drinkwater wordt niet aannemelijk geacht. PWN besluit na overleg met de VROM Inspectie en Het Waterlaboratorium dat er geen kookadvies wordt gegeven.

Het GBT in Hoorn verneemt ondertussen dat een kookadvies wordt overwogen, omdat het water mogelijk verontreinigd is. Het GBT bespreekt de consequenties van een kookadvies. Enerzijds wordt onderkend dat een kookadvies mogelijk onrust veroorzaakt. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat een kookadvies geen kwaad kan. Als het kookadvies niet nodig blijkt kan het altijd nog ingetrokken worden. Het GBT besluit een kookadvies af te geven.

Samenwerking en interactie: Het incident benadrukt de afhankelijkheid van externe partijen in de crisisbeheersing. Niet een reguliere hulpverlener maar PWN was de



belangrijkste partij in dit incident. PWN beschikte over de kennis en expertise die nodig was voor een adequate operationele respons. Er is echter beperkt sprake geweest van samenwerking tussen hulpverleningsdiensten en PWN bij de beheersing van het incident. Oorzaak hiervan is een beperkte kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden. Betrokken partijen wisten hierdoor onvoldoende wat ze van elkaar moesten weten en konden verwachten. Het incident brengt aan het licht dat betrokken partners moeite hebben de relevantie van de eigen informatie voor de andere partners in te schatten.

Samenwerking hulpverleningsdiensten – bedrijfsleven

De betrokken gemeenten, de hulpverleningspartners en het drinkwaterbedrijf hebben zich in het kader van de crisisbeheersing ingespannen om de gevolgen van het incident zoveel mogelijk te beperken. De afstemming en samenwerking tussen de partijen is echter onvoldoende gerealiseerd. Op belangrijke momenten in de respons op het incident was er te beperkt contact en was de informatie-uitwisseling onvoldoende. De beperkingen in de respons maken duidelijk dat er ook beperkingen zitten in de voorbereiding op de gezamenlijke crisisbeheersing. Samenwerking met het bedrijfsleven kan beschouwd worden als een rampbestrijdingsproces. Het COT heeft de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord daarom geadviseerd een deelplan Samenwerking met het bedrijfsleven uit te werken. Het deelplan kan worden ingevuld voor bijvoorbeeld het drinkwaterbedrijf, maar ook voor andere nutsbedrijven of kwetsbare objecten. Het deelplan heeft twee hoofddoelen:

- 1 het plan garandeert dat in de acute fase van een incident voldoende aandacht wordt besteed aan private partners. De te benoemen proceseigenaar heeft tot taak om tijdens een incident specifiek te letten op de rol van de private partners in de crisisbeheersing.
- 2 het plan biedt in de preparatiefase inzicht in de verwachte rol en taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. De proceseigenaar verzamelt de crisisplannen van de grote bedrijven en informeert sleutelbedrijven actief over de wijze van optreden van de overheid.

Het deelplan bevat de volgende elementen:

Taken en Verantwoordelijkheden: Het plan geeft de verschillende taken, verantwoordelijkheden en belangen van alle betrokken actoren weer.

Uitgangspunten: Het plan geeft de bestuurlijke uitgangs-

punten weer ten aanzien van de samenwerking met particuliere organisaties.

Afspraken: Het plan bevat in ieder geval afspraken over rollen die betrokken partijen ten opzichte van elkaar zullen innemen en de activiteiten die partijen van elkaar kunnen en mogen verwachten tijdens incidenten. Daarnaast beschrijft het plan de wijze van afstemming bij opschalen en afschalen, informatie-uitwisseling tijdens incidenten en de coördinatie van voorlichtingsactiviteiten tijdens incidenten.

Borging: Het plan geeft weer op welke wijze betrokken actoren vormgeven aan het leren kennen en blijven kennen van elkaars calamiteitenorganisatie, op welke wijze contactinformatie actueel worden gehouden en hoe de samenwerkingsafspraken worden geborgd.

Tot slot

De gebeurtenissen roepen de vraag op wanneer de verantwoordelijkheid van het waterleidingbedrijf ophoudt en die van de overheid begint: wat is nu een passende verdeling van verantwoordelijkheden en taken? Het waterleidingbedrijf is probleemeigenaar. Gemeenten worden geconfronteerd met het effect van het incident en zijn daarmee effecteigenaar. In deze casus hebben het RBT en het GBT Hoorn zichzelf tot probleemeigenaar benoemd, door de activiteiten op het gebied van voorlichting en communicatie over de maatregelen naar zich toe te trekken. Dat zij een rol in de voorlichting op zich namen was in deze casus wenselijk omdat de communicatiemogelijkheden van PWN beperkt waren. De website en het klant-informatienummer van PWN waren immers overbelast. Wanneer PWN wel in staat was geweest om haar klanten te voorzien van informatie, dan zou deze rol voor het RBT, ROT en GBT niet voor de hand hebben gelegen. PWN zou het incident zelfstandig hebben kunnen afhandelen. Waar nodig houden RBT, ROT en GBT zich dan bezig met het beperken van de effecten, vooral wanneer de effecten langdurig zijn en ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn (zoals het inzetten van nooddrinkwatervoorzieningen).

*J.G.H. Bos en mr. drs. R. Dammen,
COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement*

Voor meer informatie: j.bos@cot.nl

Het evaluatierapport is te vinden op www.cot.nl of op te vragen via de auteurs.

Wetsvoorstel veiligheidsregio's weinig ambitieus

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) vindt het ambitieniveau van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's te bescheiden. Voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt een aantal taken geregionaliseerd. Bij de politie daarentegen blijft gewenste lokalisering uit. Daarmee wordt geïntegreerde veiligheidszorg door gemeente, brandweer, geneeskundige hulpverlening én politie niet dichterbij gebracht. Dat schrijft de Raad aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een reactie op het voorliggende wetsvoorstel.

De instelling van veiligheidsregio's is een lange weg gegaan. Met het wetsvoorstel is een belangrijke mijlpaal bereikt in de totstandkoming van veiligheidsregio's. Over dit onderwerp heeft de Raad in het verleden verschillende keren geadviseerd.¹ De Raad zag dan ook aanleiding terug te kijken op eerdere adviezen over dit onderwerp en in het licht daarvan het wetsvoorstel te voorzien van commentaar.

Reactie van de Raad op het Wetsvoorstel veiligheidsregio's

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's regelt de organisatie van de brandweertzorg en geneeskundige hulpverlening op bovenlokaal niveau. Maar er komt geen wettelijke verplichting voor lokale brandweerkorpsen om zich voor de taak van rampenbestrijding te regionaliseren.² Bezien in het licht van de doelstelling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen twee jaar op orde te hebben, is dit een tekortkoming in het wetsvoorstel. Nu moet het beoogde doel worden bereikt via omwegen als kwaliteits-amvb's en convenanten met de veiligheidsregio's. Ook is de koppeling van de Wet veiligheidsregio's met de herziening van de Politiewet 1993 losgelaten.³ Dat verkleint de kans om de gewenste lokalisering van politiezorg te realiseren. De Raad waarschuwt ervoor dat daarmee geïntegreerde veiligheidszorg door gemeente, brandweer, GHOR én politie niet dichterbij wordt gebracht.

De ambitie is verlaten om de veiligheidsregio's in de toekomst uit te laten groeien tot "het platform voor lokaal

bestuur om het veiligheidsbeleid in de regio in de volle breedte te bezien en om samenhang te brengen in het regionaal veiligheidsbeleid, van fysieke tot sociale veiligheid" (Concept Memorie van Toelichting, p. 5). Dat is tekenend voor het ambitieniveau van het huidige wetsvoorstel. De Raad vindt het ambitieniveau van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's dan ook bescheiden.

Functioneel bestuur

Hoewel in het wetsvoorstel is bepaald dat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is, is in de feitelijke uitwerking sprake van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van vérstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de veiligheidsregio. Voor de gemeente resteert op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. De invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio is niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. De Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat er feitelijk sprake is van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. Deze ontwikkeling moet ook consequenties hebben voor de bekostiging van de veiligheidsregio's. In deze opzet van het wetsvoorstel moeten de veiligheidsregio's dan ook rechtstreeks door het Rijk worden bekostigd.

De Raad vindt dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden. Is de veiligheidsregio een vorm van functioneel bestuur of wordt er daadwerkelijk invulling gegeven aan de verankering van veiligheidszorg in het lokale bestuur?

¹ In december 1999 bracht de Raad voor het openbaar bestuur het advies 'Samen werken aan veiligheid' uit, gevolgd door de adviezen 'Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's' (april 2002) en 'Veiligheid op niveau' (februari 2003). Samen met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg werd in juli 2004 het advies 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt' uitgebracht.

² Coalitieakkoord Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

³ Ibidem.

Niet kiezen werkt onduidelijkheid in de hand: wie is nu écht waarvoor verantwoordelijk? Bepaalt (en betaalt) het Rijk of is veiligheidszorg een aangelegenheid van het lokaal bestuur? De Raad vraagt zich verder af wat de ontwikkeling is van veiligheidsregio's op lange termijn. Is het de bedoeling dat alle vormen van veiligheid zoals terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, openbare ordeverstoringen of sociale preventie onder de veiligheidsregio komen te vallen, of blijft het alleen bij crisismanagement en hulpverlening bij rampen?

Bijstelling nodig

Ook met het beperkte ambitieniveau en zonder de fundamentele keuze voor functioneel of (verlengd) lokaal bestuur vindt de Raad dat het huidige wetsvoorstel op een aantal punten moet worden bijgesteld.

Het belang van rampenbestrijding en crisisbeheersing brengt met zich mee dat begrippen, structuren en bevoegdheden met elkaar samenhangen en op elkaar zijn afgestemd en dat de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling wettelijk wordt geregeld. Maar een aantal begrippen is niet goed in het wetsvoorstel gedefinieerd. Zo is het niet precies duidelijk wanneer er sprake is van een bovenlokale ramp of crisis. Het wetsvoorstel geeft ook nergens invulling aan de begrippen bovenregionale, nationale en internationale rampen en crises. Deze tekortkoming dient volgens de Raad te worden aangevuld, te meer daar het ontstaan of aanwezig zijn van rampen of crises van die orde, van grote invloed is op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Democratische legitimatie

Ook wordt het vraagstuk van de gewenste doorzettingsmacht niet goed door het wetsvoorstel beantwoord. In geval van (vrees voor) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, oefent de voorzitter van de veiligheidsregio als superburgemeester het opperbevel uit namens andere burgemeesters, een staatsrechtelijk novum. Het is echter heel goed denkbaar dat deze superburgemeester bij een beslissing in een crisissituatie door conflicterende gemeentelijke belangen voor onmogelijke afwegingen komt te staan. Dat zet de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio onder druk.

Het wetsvoorstel voorziet in een ingewikkelde regeling voor het afleggen van verantwoording over het optreden bij een bovenlokale ramp of crisis. Over een beslissing van de voorzitter van de veiligheidsregio waartegen de burgemeester van een getroffen gemeente bezwaar heeft

gemaakt, wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording afgelegd in de raad van die getroffen gemeente. Maar die gemeenteraad heeft niet het instrumentarium om zijn rol als controleur te kunnen uitoefenen. Het is met name dit tekort aan democratische legitimiteit waartegen de Raad bezwaar maakt.

De Raad stelt daarom voor om bij bovenlokale incidenten de bevoegdheidsverdeling aan te houden zoals die was geregeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel. De burgemeester houdt dan het opperbevel. Voor zijn optreden is hij verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid van de burgemeester gaat niet over op de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio is wel degene die bepaalt wanneer opschaling bestuurlijk en operationeel nodig is. Bij gebrek aan overeenstemming, te weinig voortgang of andere problemen kan de commissaris van de Koningin van zijn wettelijk te regelen aanwijzingsbevoegdheid gebruik maken. Deze regeling is ook in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Cornielje c.s.⁴

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Ten slotte het vraagstuk van bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze heeft enerzijds betrekking op verticale relaties in de veiligheidsskolom die sterk samenhangen met opschaling als leidend principe bij de operationele kant van rampenbestrijding. Uit onderzoek naar een groot aantal incidenten blijkt dat opschaling het meest kritieke proces is bij de bestrijding van acute rampen. Het vormt daarmee de achilleshiel van het systeem van de rampenbestrijding.⁵ Anderzijds gaat het bij crisisbeheersing om horizontale verhoudingen, bijvoorbeeld tussen departementen. Er bestaat onduidelijkheid over wie precies het bevoegd gezag is om te bepalen dat iets een crisis is en wie de daartoe vereiste structuren kan activeren. Het ontbreekt aan bevoegdheden om activering van de crisisstructuren af te dwingen.⁶

De Raad adviseert om de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing, en de daarbij passende organisatiestructuur voor opschaling, wettelijk te regelen. De Raad heeft zich voorgenomen over dit onderwerp in 2008 uitgebreider te adviseren.⁷

Drs. M.M.S. (Michael) Mekel,
adviseur Raad voor het openbaar bestuur

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 517 en 29 668, nr. 9.

⁵ Handboek voorbereiding rampenbestrijding, juni 2003, B1 p.1.

⁶ Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007, juni 2004, p. 24.

⁷ Werkprogramma 2008 van de Raad voor het openbaar bestuur.



'Nederland niet voorbereid op grote watersnoodramp' kopte de Telegraaf van 29 oktober 2007. 'De belangrijkste les die Nederland van de Amerikaanse ervaringen kan leren is een mentale instelling, dat je bij een ramp van dergelijke omvang grootschalig en nationaal moet denken', aldus Jan Franssen in dit artikel. Franssen is commissaris van de Koningin (CdK) in Zuid-Holland en voorzitter van de Taskforce Management Overstromingen (TMO). Zorgelijk, want diverse publicaties over de Katrina-ramp laten zich namelijk nogal kritisch uit over de manier waarop de hulpverlening op gang kwam. Vooral organisatorisch ging er behoorlijk wat mis...

'Keep it simple'

De afgelopen jaren heeft de discussie over de manier waarop crisisbeheersing in Nederland moet worden vormgegeven volop gewoed. Kennelijk wordt al jaren onderkend dat het anders en beter moet. In het *'Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007'* valt te lezen: "zowel bij de horizontale als bij de verticale sturingsrelaties blijkt teveel sprake te zijn van onduidelijkheid en vrijblijvendheid, zowel ten aanzien van de voorbereiding op als ten aanzien van effectief daadwerkelijk optreden tijdens crises. Uiterste consequentie hiervan kan zijn dat acute crises niet met de snelheid, daadkracht of kwaliteit worden bestreden die ze vereisen."

Op regionaal niveau lijkt met de vorming van de veiligheidsregio's een oplossing te zijn gevonden. De principes van integrale aansturing en heldere besluitvormingsprocessen worden, overigens niet zonder slag of stoot, ingevoerd. Er wordt hiermee een organisatiestructuur neergezet die de respons op het lokale en regionale niveau goed kan ondersteunen. Op bovenregionaal en nationaal niveau is het echter een heel ander verhaal. Getuige de opmerkingen van Franssen – hij staat hier overigens niet alleen in – lijkt Nederland maar niet in staat om echte stappen te zetten naar een goed geoliede organisatie, die adequaat kan reageren op grootschalige crises.



Waarom lukt het maar niet?

Nederland kent nationaal op het terrein van crisisbeheersing een complexe structuur. Er bestaat een woud aan commissies, adviesorganen, kenniscentra, inspecties, werkgroepen, overlegstructuren (interdepartementaal, sectoraal, thematisch) en andere gremia. Allemaal houden ze zich op enigerlei wijze bezig met (aspecten van) crisisbeheersing. Deze complexiteit geeft niet alleen aanleiding tot discussies over zeggenschap en invloed. Het is hierdoor ook niet altijd duidelijk hoe de rollen zijn verdeeld. Dit leidt tot gedeelde verantwoordelijkheden en het streven naar een (wellicht utopische) consensus; de term 'vrijblijvendheid' wordt in dit kader niet voor niets nog regelmatig gehoord. Nu is structuur en de 'gang der dingen' nog wel – een beetje – te verdedigen als we praten over 'pro-actie', 'preventie', 'preparatie' of 'herstel'. Zorgvuldig afgewogen besluiten kosten nu eenmaal tijd en een goede afstemming. Echter, de geschetste organisatorische karakteristieken zie je ook terug in het model van opschaling, indien er in Nederland een nationale crisis uitbreekt.

In de recent uitgegeven *Strategie voor nationale veiligheid* worden de kaders aangegeven die een verbetering in de regio en aansturing zouden moeten brengen. Dat is positief.

Een keuze met betrekking tot de gewenste organisatie-structuur wordt echter niet gemaakt. Dit betekent dat het dan ook niet meer is dan een beperkte stap voorwaarts ten opzichte van het eerder genoemde *Beleidsplan Crisisbeheersing*. In de toelichting bij het *Werkprogramma Nationale Veiligheid 2007-2008* wordt een route wel aangegeven. Het programma stelt dat, in overleg met de meest betrokken partijen de beginselen van regie en aansturing uit de strategie verder zullen worden uitgewerkt en getoetst. Het is te hopen dat dit ook daadwerkelijk leidt tot heldere afspraken en concrete voorstellen. Dit vereist daadkrachtig leiderschap. Knopen zullen moeten worden doorgehakt. Kiezen voor een structuur die niet alleen de respons ondersteunt, maar ook de regiefunctie in de preparatie vorm kan geven.

Wat betekent dit nu concreet? Wat kan er beter?

Crises zijn uniek, onvoorspelbaar en er bestaan verschillende oorzaken, verbanden en omstandigheden, maar crises hebben ook generieke kenmerken. Ze leiden tot ontwrichting van de maatschappij en veroorzaken slachtoffers en schade. Vaak moeten de belangrijkste keuzes in de eerste uren worden gemaakt. Het verdere verloop, wel of geen verdere escalatie, is in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van die keuzes. De organisatie moet daarom niet alleen kwalitatief van hoog niveau zijn, maar ook snel kunnen reageren. Eenvoudige, duidelijke organisatiestructuren, plannen en opdrachten verhogen de kans op succes. Met andere woorden 'keep-it-simple'! De inrichting van de crisisbeheersingsorganisatie en het leiderschap mag naar onze mening dan ook niet afhankelijk zijn van het specialistische beleidsterrein (b.v. V&W bij overstromingen of LNV bij varkenspest). Deze thematische, specialistische aanpak vanuit departementen komt vooral tot zijn recht in de pro-actie, de preventie en het herstel. In deze fasen kan, vanuit de specifieke expertise, een waardevolle bijdrage worden geleverd. In de responsfase en in mindere mate in de preparatiefase zal die rol echter vooral ondersteunend en adviserend moeten zijn. Een vaste en idealiter permanente crisisbeheersingsorganisatie heeft in een dergelijke situatie onze voorkeur.

Op lokaal niveau is dit al zo. De burgemeester als leider in de responsfase staat niet ter discussie. Zowel intern als door de omgeving wordt naar hem gekeken in tijden van crisis. Hoewel minder uitgekristalliseerd lijkt dit ook te gaan gelden op het regionale niveau. De voorzitter van de veiligheidsregio treedt op als leider van de multi-disciplinaire, integrale crisisbeheersingsorganisatie.

Welke minister heeft de regie?

Nationaal is die duidelijkheid er (nog) niet. Op het politiek-strategische niveau is voorafgaande aan een crisis niet altijd duidelijk welke minister tijdens de respons de regie heeft. Ook de Tweede Kamer heeft dit geconstateerd.

Ze spreekt zelfs een voorkeur uit, getuige het bericht in de Telegraaf van woensdag 31 oktober 2007: "een meerderheid in de Tweede Kamer wil dat de minister van Binnenlandse Zaken de leiding op zich kan nemen bij een grote ramp". Hoe deze discussie uiteindelijk ook uitpakt, is niet aan ons. Echter, vooraf vaststellen wie verantwoordelijk is schept duidelijkheid: niet alleen voor de (interne) crisis-beheersingsorganisatie, maar ook naar burgers toe: herkenbaar, zichtbaar en aanspreekbaar. Daarbij komt dat een goede voorbereiding op die rol beter kan worden ingevuld en specifiek leiderschap verder kan worden ontwikkeld. Welke minister daarvoor wordt aangewezen, maakt weinig uit. Het ligt voor de hand dat deze minister wordt bijgestaan door een staf. Een *dedicated, fulltime* adviesorgaan bestaande uit deskundige crisismanagers kan een dergelijke rol het beste invullen. Hiermee ontstaat een gedegen, op elkaar ingespeeld team, dat snel en adequaat kan reageren en beleidsmatig kan ondersteunen. Bijkomend voordeel is dat dit team een regisserende en sturende functie zou kunnen vervullen in de preparatie.

Helderheid, eenduidigheid en slagkracht

Rest de vraag hoe de landelijke operationele aansturing tijdens crises vorm moet krijgen. Naar onze mening vereisen regio overschrijdende crises (fysiek of qua impact) een bovenregionale (nationale) operationele aansturing. Hierbij gaat het om het uitvoeren van landelijke crisisbeheersingsplannen, het maken van operationele keuzes (de vertaling van beleidsbeslissingen) en het vermogen om op grond van die keuzes mensen en middelen in te zetten. Het zou de bindende factor tussen het beleid, de lokale (of regionale) hulpdiensten en de landelijk georganiseerde hulpverleningscapaciteit moeten zijn. Het vormgeven van deze taken door de uitbreiding van de functies van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) lijkt een goede optie.

Met het doorvoeren van bovengenoemde voorstellen kan een heldere, eenvoudige en slagvaardige organisatie voor de responsfase worden gecreëerd. Het spreekt voor zich dat deze organisatie ook een belangrijke rol in de preparatie op een eventuele crisis in termen van coördinatie en regie krijgt. Resultaat is helderheid, eenduidigheid en slagkracht. En, laten we wel wezen: daar gaat het toch om.....

*Luitenant-kolonel Luc Benoist
Majoor Jan van der Veer*

Beiden zijn werkzaam bij de directie Operaties van het ministerie van Defensie en als zodanig betrokken bij crisisbeheersing.

Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Crisisbeheersing en het 'informatiseringsspook'

Vraagstukken van samenhang en regie accentueren de discussie rond crisisbeheersingsbeleid in aanzienlijke mate. Onderbelicht lijkt daarbij het vraagstuk van bestuurlijke *informatisering* en de samenwerkingsmogelijkheden én -problemen die daaraan kleven. Dit ondanks de nadrukkelijke aandacht die er voor problemen van informatievoorziening in het (na-)traject van de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR) is gekomen. Informatisering wordt daarbij door het Van Dale online woordenboek gekenschetst als: "het op steeds grotere schaal toepassen van moderne gegevensverwerkende apparatuur en de daaruit resulterende informatie".

In 1985 werd tijdens het symposium "De achterkant van het bestuur" in de Haagse Ridderzaal een "PC" gepresenteerd, met een digitaal systeem voor de beheersing van algemene en specifieke uitkeringen. Een belangstellende vroeg: "Waar kan ik het bijbehorende papieren stuk nou vinden"? Het antwoord was onthutsend: "in de toekomst zal er nauwelijks papier meer zijn, het samenwerken zal via de digitale snelweg een stuk gemakkelijker worden..." Het antwoord leek de vragensteller tevreden te stellen. De digitale toekomst zou (samenwerkings- en communicatie-)problemen gaan oplossen!

Die verwachting werd ook door de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI) in 1990 – met een kanttekening – nadrukkelijk uitgesproken: "Analyse van wat er bij de overheid verandert of kan veranderen door creatief inzetten van informatietechnologie, leert dat dit neer komt op het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. De samenwerking heeft dan betrekking op één of méér facetten van de informatievoorziening, maar reikt veel verder, niet zelden tot en met de uitvoering van de primaire taken van betrokken organisaties."¹ Deze laatste vaststelling lijkt ook nu nog van uitzonderlijke waarde voor toepassing van informatisering binnen crisisbeheersing.

Inmiddels is 'de PC' gemeengoed geworden in het openbaar bestuur en digitale (snel-)wegen zijn binnen het publiek domein geconstrueerd. Is het samenwerken tussen publieke en private instanties – in het bijzonder op het terrein van crisisbeheersing – daarmee gemakkelijker geworden, kunnen wij ons afvragen. Objectief gezien is het

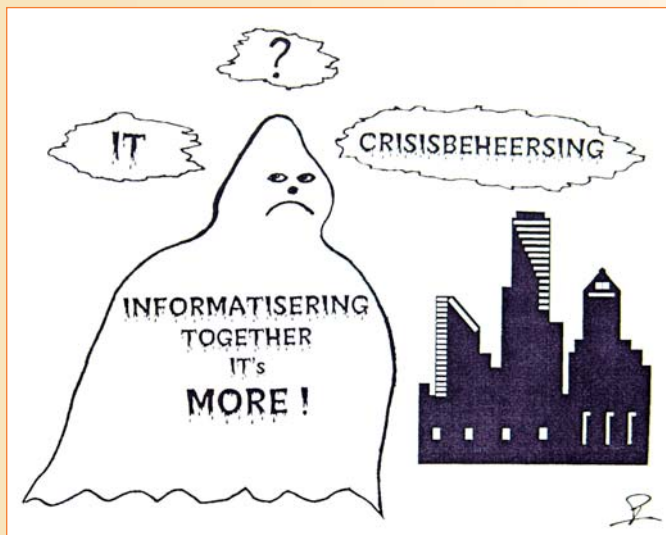
door de techniek mogelijk dat publieke en private instanties snel en meer informatie met elkaar delen. Maar de techniek kan soms minder (of nog niet) van wat we zouden willen (bijv. ervaringen met C2000, de invoering van de Wet Walvis, een ICT-drama bij de Belastingdienst etc.). Probleem is dat van informatie relevante kennis dient te worden gemaakt. Informatie blijkt vluchtig. Via mail gewisselde dossierkennis kan (snel) worden weggegooid én indien adressanten van baan wisselen, lijkt gemakkelijk informatie en kennis te (kunnen) verdwijnen, daar waar zij niet wordt overgedragen. Ook ontstaan er nieuwe problemen op het gebied van 'informatie-overload' en blijkt informatie een 'diffuus' goed'.²

Een ander, minder vaak onderkend probleem is, dat personen van verschillende generaties ook verschillend met nieuwe media omgaan (een kwestie van een ander cultuurperspectief)³. Door divers omgaan met informatietechnologie en gelieerde kennisbronnen kan informatie zo ook anders worden geïnterpreteerd en wordt met dezelfde informatie mogelijk 'andere' kennis geconstrueerd. Op momenten waar in crisisbeheersing actie van repressie nodig is, lijkt dit fenomeen funest, omdat eenduidige omgang met informatie- en kennisbronnen noodzakelijk is. Het probleem van niet-eenduidige interpretatie van informatie en kennis kan zich overigens ook voordoen zonder dat er generatieverschillen aanwijsbaar zijn. Als organisaties elkaar in het alledaagse werk te weinig kennen door geen of te beperkte samenwerking, kan het fenomeen ook optreden. Daarbij en ook mede daardoor

¹ Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI), Eindverslag "Informatietechnologie voor bestuurlijke vernieuwing" (1990) p. 5.

² H. Cleveland (1985), *The Knowledge Executive* (Dutton – New York) p. 19 e.v.

³ Zie o.a. het TV-programma 'Tegenlicht' (VPRO) afl. "Ik en het web" 29-10-2007 over het anders omgaan met Internet door jongeren.



kunnen er virtuele werelden bestaan die door technologisering tot fragmentatie van informatie, kennis, personen en processen (kunnen) leiden.⁴ Deze fragmentatie is bij adequate (repressieve) crisisbeheersing juist contraproductief.

Apart verschijnsel in het digitale tijdperk is dat we beter dan voorheen en vaak in detail statische informatie tot ons kunnen nemen (provinciale risicoatlassen, Google Earth etc.) Bij informatie en kennis van meer dynamische aard, die snel wisselt qua aard en inhoud, wordt 'eenduidig delen' een stuk problematischer. Hier telt of we in onze samenwerkingssystemen zodanige communicatiesystemen hebben geconstrueerd dat *delen* ook echt in alledaags bestuur mogelijk is. 'The-get-it-al-together profession' krijgt hier diepgaande betekenis.

Het hebben en construeren van éénduidige en heldere systemen van (digitale) informatievoorziening en communicatie mag op het terrein van crisisbeheersing 'vitaal' worden genoemd (de "dossiers" C2000, "ACIR" en "Noodnet" spreken hierbij voor zich...).

Met de analyse van de Commissie ACIR werd op het punt van het niet of gebrekkig delen van informatie c.q. het bestaan van inadequate informatievoorziening, in het bijzonder bij het gezamenlijk optreden van hulpdiensten bij grootschalige calamiteiten, nadrukkelijk duidelijk dat "de informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding onvoldoende op orde was".

Aansluitend werd nieuw informatievoorzieningsbeleid voor crisisbeheersing gerealiseerd. In het voorjaar van 2006 werd de Raad voor de Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid (MIV) geconstrueerd. Oogmerk van de Raad was onder meer 'om effectieve en efficiënte informatievoorziening te realiseren ten behoeve van het presterend vermogen van de hulpverleners bij gezamenlijk optreden' (Letter of Intent, 3 april 2006).

Kern van het op ACIR voortbouwend beleid was dat primair naar het informatievoorzieningsbeleid van de hulpverleningsdiensten werd gekeken. Uiteraard was dit een belangrijke en noodzakelijke actie voor de verbetering van de kwaliteit van crisisbeheersing. Een relevante notie dient daarbij te worden geplaatst: regulier bestuur én bestuur dat zich richt op crisisbeheersing dienen als onlosmakelijk met elkaar verbonden te worden beschouwd. Het gesignaleerde *algemene probleem van fragmentatie* dat aan 'bestuurlijke informatisering' is verbonden, speelt hier nadrukkelijk. Ook is het perspectief van de algemene informatisering van de maatschappij in beeld. Binnen dat perspectief (en de 'mankementen' die er aan kleven!) dient de informatievoorziening van crisisbeheersing c.q. van (noodzakelijk multidisciplinair georiënteerde) hulpverleningsdiensten óók te worden geplaatst.

In de Rijksbegroting 2008 wordt voor het beleidsterrein crisisbeheersing ad 15.4 bij de operationele doelstellingen als instrument onder meer genoemd het *aanbieden van een crisisinformatiestructuur*, inclusief ICT- en logistieke faciliteiten voor crisisbeheersing. Mede in dit perspectief is het zaak aan de constructie van interactieve en *echt integratieve* digitale informatievoorzieningssystemen op het terrein van samenwerkingsrelaties van bij crisisbeheersing publieke én private betrokkenen veel aandacht te gaan besteden. Relevant is dat dit geschiedt in samenhang met de informatisering van regulier bestuur én de informatisering van de samenleving in het algemeen, in een proces *ex ante*.⁵

Indien we dit in toekomstige beleidsvorming niet of onvoldoende doen, zou de uitkomst van toekomstig calamiteitenonderzoek ('accident investigation') wel eens kunnen zijn dat de noodzakelijke bindingsrelaties tussen de diverse betrokken actoren er wéér niet waren, omdat partijen elkaar (bewust of onbewust) niet in beeld hadden of omdat informatie- en kennisbronnen niet of in onvoldoende mate adequaat werden gedeeld.

Nadrukkelijke heldere actie – in samenwerking met generieke informatiseringsaspecten van regulier bestuur – is aldus gewenst, opdat de kwalijke kanten van het informatiseringsspook het domein crisisbeheersing in de toekomst niet in hun greep krijgen....

Mr. dr. Pieter C. Lagas,

zelfstandig bestuurskundig en juridisch adviseur. Met dank aan Dr. A. Cachet (vice-decaan Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam)

⁴ Zie: o.a. P.H.A.Frissen (1996), *De virtuele staat* (Academic Service - Schoonhoven), p. 272 e.v.

⁵ Zie het pleidooi van A. Scholtens voor gestuurde samenwerking in de voorbereidende fase: "Samenwerking in crisisbeheersing overschat en onderschat" in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, november 2007, p. 6; zie ook: *Landelijk Beraad Crisisbeheersing, Publiek en privaat: kansen zien en benutten als gedeelde opgave*, augustus 2007.

Kabinet komt met ICT Veiligheidsagenda

Steeds vaker worden vragen gesteld over de kwetsbaarheden van onze samenleving op het gebied van ICT en telecommunicatie. We worden daar met z'n allen steeds afhankelijker van, dus dat moet voldoende aandacht van de overheid hebben. Dit is vormgegeven in een gezamenlijke ICT Veiligheidsagenda die door de ministeries van Economische Zaken (EZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie op 18 december 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Aanleiding herijking ICT Veiligheid

ICT Veiligheid betreft zowel de continuïteit van de dienstverlening als het veilig kunnen communiceren zonder last van hackers, spam, virussen, botnets of malware. Veilig gebruik van ICT en telecommunicatie heeft de aandacht van veel publieke en private partijen, die elk vanuit hun perspectief activiteiten hebben ondernomen om ICT een beetje veiliger te maken. Hierdoor is de kans op overlap en op verminderde coördinatie aanwezig. Dit riep de behoefte bij de overheid op om goed in kaart te brengen, welke partijen allemaal een rol hebben en hoe de samenwerking tussen die partijen verloopt en of die nog beter gestalte kan krijgen.

EZ, BZK en Justitie hebben daartoe het project 'Herijking ICT Veiligheidsbeleid' gestart, dat eind 2006 is afgerond met een eindverslag en enkele onderliggende onderzoeksrapporten. In juli 2007 zijn deze rapporten op verzoek van de Tweede Kamer aangeboden en openbaar gemaakt.

In algemene zin heeft het rapport het beeld opgeleverd dat weliswaar alle bekende bedreigingen actief worden bestreden, maar dat daarbij de beschikbare mix aan (beleids)instrumenten niet ten volle wordt benut. Daarnaast bleek behoefte aan meer regie en minder versnippering op dit terrein.

De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn:

- groepering van gerelateerde beleidsonderwerpen in arena's en een gezamenlijke agenda op de punten waar de arena's elkaar raken; in de uitwerking van de gezamenlijke agenda wordt gezorgd voor een betere sturing en een betere samenwerking;
- verbetering van de governance; professionalisering door bewuster andere beleidsinstrumenten mee te wegen en aandacht voor internationale samenwerking;
- zoeken naar en borgen van een goede samenwerking

met het bedrijfsleven: effectiviteit van het beleid wordt alleen bereikt als overheid en bedrijfsleven in deze agenda gezamenlijk optrekken.

Aanpak samenwerking en regie: 3 DG's nemen hun verantwoordelijkheid

In 2007 hebben de drie meest betrokken directeuren-generaal (Mark Frequin, Dick Schoof en Hans van der Vlist) mede op grond van de herijkingsrapporten besloten de regie op dit beleidsterrein gezamenlijk op te pakken. Zodra de voortgang van de onder ICT Veiligheidsbeleid vallende dossiers daarom vraagt, komen de drie DG's bijeen om ervoor te zorgen, dat de juiste partijen er op de goede manier mee aan de slag gaan. Samen geven zij inhoud aan de governance: de inhoud van het beleid krijgt vaak al via andere gremia vorm. Dit 3DG overleg vervangt geen bestaande overlegstructuren, maar zorgt ervoor dat diverse verantwoordelijken tijdig in staat worden gesteld hun rol op te pakken en op elkaar af te stemmen. Het 3DG overleg houdt daarnaast in de gaten of de gehanteerde aanpak toereikend en doeltreffend is. Daar hoort bij, dat diverse partners in de ICT Veiligheidsketen elkaar weten te vinden, samen kunnen werken en helderheid hebben over wat zij van anderen in de keten mogen verwachten. Het gezamenlijke overleg bevordert in dit verband dan ook de betrokkenheid van de partners in de keten – variërend van OM, politie, AIVD, GovCert en OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) tot aanbieders van ICT en telecommunicatie, vitale sectoren en (groot)-gebruikers – bij de uitwerking en implementatie van het ICT Veiligheidsbeleid.

Speerpunten in de agenda

De ICT Veiligheidsagenda vormt de start van meer concrete samenwerking tussen EZ, BZK en Justitie aan een gezamenlijk, samenhangend en doeltreffend beleid op het gebied van ICT Veiligheid. Deze agenda is daarbij te zien als een verbijzondering van het ICT Veiligheidsbeleid zoals dat vormgegeven is in twee grote beleidsdossiers: 'Veiligheid begint bij voorkomen' en 'Nationale Veiligheid/BVI'. Eerstgenoemde is voortgekomen uit Pijler V in het regeerakkoord, de tweede is een reeds lopend programma. Activiteiten in het kader van ICT Veiligheidsbeleid en de reguliere rapportages erover zullen dan ook via de twee beleidsdossiers lopen.

Binnen de agenda wordt veel aandacht geschonken aan preventie. Effectieve preventie is alleen mogelijk als alle partijen in de veiligheidsketen, waaronder nadrukkelijk ook aanbieders en gebruikers, bewust omgaan met hun

eigen veiligheid. De sleutel ligt dan ook bij bewuste en alerte gebruikers.

Er is de laatste jaren zowel internationaal als nationaal hard gewerkt aan het juridisch kader voor de voorkoming en bestrijding van cybercrime en er is op dit terrein goede voortgang geboekt. De praktijk zal uit moeten wijzen of en in hoeverre dit vooralsnog afdoende is, of dat nadere wet- en regelgeving nodig is. Waar in de praktijk tegen een dergelijke noodzaak wordt aangelopen, zal adequaat gereageerd gaan worden.

De kamerbrief en de rapporten over het ICT veiligheidsbeleid zijn beschikbaar op de website van EZ:

www.minez.nl, onder het kopje: kamerbrieven.

Ed Buddenbaum,
beleidsmedewerker DG Energie en Telecom, ministerie van
Economische Zaken

Professioneel netwerk voor civiele bescherming in Europa

IAEM EUROPA heeft haar krachten gebundeld met IAEM USA, IAEM CANADA, IAEM OCEANIA en de International Council. Samen vormen zij de International Association of Emergency Managers, een organisatie die met recht wereldomspannend te noemen is en in toenemende mate wordt beschouwd als de toonaangevende vereniging van professionals werkzaam op het gebied van civiele bescherming. Als niet-gouvernementele organisatie zonder winstoogmerk ondersteunt de IAEM haar leden bij de ontwikkeling en vertegenwoordiging van de beroepsgroep. Met meer dan 4000 leden in 47 landen, verspreid over 6 continenten, biedt de Associatie een kennisbasis die zijn weerga niet kent. Het Directoraat Civiele Bescherming van de EU heeft de komst van de Europa Council met instemming begroet.

De Associatie brengt managers en professionals op het gebied van crisisbeheersing en civiele bescherming, afkomstig uit alle windstreken en werkzaam in alle lagen van de overheid, de krijgsmacht, de private sector en vrijwilligersorganisaties, met elkaar in contact. Of u nu actief bent op het gebied van crisisbeheersing (preventie, risicobeperking, paraatheid, bestrijding en/of herstel) of de nationale veiligheid, of levens en bezittingen wilt beschermen door middel van een brede aanpak, de IAEM kan u ondersteunen bij uw taken. Indien u belast bent met crisisbeheersing/civiele bescherming binnen de overheid, de krijgsmacht, het bedrijfsleven of een vrijwilligersorganisatie, dan draagt u een grote verantwoordelijkheid voor levens en bezittingen in een

noodsituatie. Het netwerk van de IAEM kan daarbij voor waardevolle ondersteuning zorgen. In de afgelopen 10 jaar heeft het pan-Europese karakter van een aantal rampen, met name overstromingen en bosbranden, aangetoond dat emergency managers grote behoefte hebben aan het uitwisselen van goede praktijken en opgedane ervaringen.

Indien u over actuele informatie en begeleiding wilt beschikken bij crisisbeheersing, of uw eigen praktische kennis wilt delen met collega's, dan nodigt de IAEM u uit om deel te nemen aan de activiteiten van de Associatie. U zou bijvoorbeeld lid kunnen worden van de Professional Association for Emergency Managers (<http://www.iaem.com/regions/iaemeuropa/>) en zo bijdragen aan de steeds uitbreidende activiteiten binnen het werkgebied van de Europa Council. Er zijn nu al meer dan 120 leden uit 15 landen en we zouden een bijdrage uit Nederland zeer op prijs stellen.

Arthur Rabjohn,
voorzitter IAEM EUROPA



Talent School: uniek opleidingstraject voor toekomstig middenkader in fysieke veiligheid

Door de vorming van integrale veiligheidsregio's is een nieuw vakgebied ontstaan. Het is in de huidige arbeidsmarkt erg moeilijk om integraal opererende managers en beleidsmakers voor dit nieuwe vakgebied te vinden. Een opleidingstraject op maat biedt uitkomst.

Talent School

De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ), de Haagse Hogeschool en Tempo-Team hebben een eerste samenwerking opgezet onder de naam Talent School. Dit is een opleidingstraject voor hbo-studenten Integrale Veiligheidskunde (IVK). Bij de opzet van deze samenwerking is ook het ministerie van BZK betrokken. De geselecteerde studenten combineren twee jaar werken en leren én doorlopen een aanvullend ontwikkelprogramma. Hiermee investeert ZHZ nu al in toptalent voor haar middenkader.

“In een multidisciplinaire afdeling voor risicomanagement en crisisbeheer brengen we alle verschillende veiligheidsdisciplines bij elkaar”, aldus directeur Peter Bos van ZHZ. “Daar heb je mensen bij nodig die het totaalplaatje kunnen overzien. Mensen die breed geschoold zijn en niet vanuit één discipline redeneren. Daarnaast investeert dit traject in de ontwikkeling van competenties die voor ons vak essentieel zijn. Daarom is deze samenwerking voor ons zo belangrijk.”

Ook Hans Poldervaart, teamleider Integrale Veiligheidskunde van de Haagse Hogeschool, ziet grote voordelen. “Het wordt voor het groeiend aantal studenten IVK steeds lastiger om zelf een leerwerkplaats te vinden. Overheden zijn namelijk terughoudend om zich hiervoor lang aan een student te binden. Dat Tempo-Team deze hele periode formeel werkgever is voor de studenten, trekt deze overheden over de streep. Bovendien ondersteunt het uitzendbureau ons bij het vinden van leerwerkplaatsen, draagt zij bij aan ontwikkeling van competenties van de studenten én geeft hen tot slot een baangarantie.”

De Talent School student

De derdejaars studenten zelf zijn erg blij met hun plaats in de Talent School. Na een Open Dag bij ZHZ zijn zij uit 40 sollicitanten geselecteerd. Ze zijn op interessante projecten ingezet. Ferry van Alphen is momenteel bezig

met het risicoprofiel van de regio. Remco Schellevis is belast met de convenanten met het Rijk en de Politie. Robert de Boer draagt bij aan de vorming van de nieuwe directie Crisisbeheersing en verricht secretariaatwerk voor het Veiligheids-MT en het Dagelijks Bestuur.

Structurele coaching en begeleiding

Naast de ondersteuning vanuit de Haagse Hogeschool profiteren de studenten van extra begeleiding door Tempo-Team. Zo kunnen zij met hun begeleiders meedoen aan een workshop van Tempo-Team over generatiemanagement. Ook volgen zij assessments die handvatten bieden aan de student en zijn begeleider voor het bepalen en realiseren van de leerdoelen. Het bijwonen van actualiteitscolleges en het organiseren van een netwerkdag staan voor 2008 op de agenda.

Voor initiatiefnemer Joost Gons van Tempo-Team is het traject bij ZHZ slechts het begin van een grotere ambitie. “Wij willen het huidige hbo-traject bij alle Veiligheidsregio's introduceren. Daarnaast willen we een vergelijkbaar traject voor mbo-ers opzetten, dat beschikbaar is voor hun eigen medewerkers én voor externen. In 2008 willen we de overige veiligheidsregio's bij deze plannen betrekken”.

Voor meer informatie over de Talent School kunt u terecht bij Joost Gons, Key-accountmanager Overheid bij Tempo-Team, mob. 06 – 46 10 13 82 of joost.gons@tempo-team.nl


veiligheidsregio
ZHZ

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

tempo-team
professionals



Natuurbrand bestrijden in Nederland; zijn we er klaar voor?

Conferentie 14 februari 2008

De afgelopen zomer hebben we de verwoestende uitwerking kunnen zien van natuurbranden in het zuiden van Europa. In Griekenland vielen vele doden te betreuren als gevolg van de bosbranden. Ook in Nederland hebben diverse branden gewoed. Als gevolg van de klimaatwijzigingen worden drogere zomers voorspeld met als gevolg dat het gevaar van een natuurbrand in Nederland alleen maar zal toenemen. De vraag rijst of de brandweerorganisaties in de veiligheidsregio's in Nederland voldoende toegerust zijn om grote natuurbranden te kunnen bestrijden. De Interregionale Commissie Risicobeheersing Natuurbranden Veluwe organiseert samen met het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) op 14 februari een landelijke Conferentie Natuurbrandbestrijding bij het NIFV Nibra in Arnhem. Het doel van de dag is samen vast te stellen, aan de hand van scenario's, wat er moet gebeuren om Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op natuurbrandbestrijdingen. Experts en belangstellenden van brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening, defensie, ministeries, provincies, gemeenten, koepelorganisaties en natuurbeheerders zijn van harte welkom mee te praten, te denken en hun kennis en ervaringen te delen.

Voor meer informatie en inschrijvingen kunt u terecht bij natasja.spruijt@nifv.nl, 026 3552414).

Colofon

Redactieadres

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

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 (TU Delft)
Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)
Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)
Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth (zelfstandig onderzoeker en adviseur)
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 (VU Amsterdam)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Luc Benoist, Marc Böklerink, Carlo van der Borgt, Jan Bos, Ed Buddenbaum, Ivonne Couwenberg, Rose-Marie Dammen, Menno van Duin, Bob de Graaff, Jacomien ter Haar, Ira Helsloot, Ton Hol, Annemarie Jorritsma, Dick Jongeneel, Arjen Konijnenberg, Pieter Lagas, Inge van Langelaar, Wil Mantel, Michael Mekel, Nancy Oberijé, Barry van 't Padje, Arthur Rabjohn, Clemon Tonnaer, Jan van der Veer, André Verschoor

Fotografie

ANP, Marcel van den Bergh, Blomberg Instituut, Peet van Dijk, Hans Eelman, Hollandse Hoogte, S.R. Simcic, Dave de Vaal

Cartoons

Arend van Dam, Pieter Lagas, Sevensheaven.nl

Illustraties

Continuon, FEMA, IEAM, NIFV, Rob, VWS

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:

**Bob de Graaff, bijzonder hoogleraar
terrorisme en contraterrorisme
aan de Universiteit Leiden**

Wat is de centrale onderzoeksfocus van uw leerstoel c.q. het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme?

“Het CTC houdt zich bezig met toekomstverkenning ten aanzien van de ontwikkeling van terrorisme. Daarbij onderzoekt het Centrum onder meer in hoeverre kennis opgedaan in het verleden bij de bestrijding van terrorisme thans nog relevant is. Zo loopt er een onderzoek naar de vraag hoe in de jaren zeventig en tachtig in een aantal westerse landen een halt is toegeroepen aan terroristische bewegingen. Daarbij is tevens een vraag in hoeverre er mede in het kader van die strijd zoiets is ontstaan als een ‘national security state’. Ander onderzoek betreft positieve en negatieve rolmodellen bij processen van radicalisering en deradicalisering; buitenlandse invloeden bij *homegrown* terrorisme; afzwering van geweld door radicale personen en groepen in het Midden-Oosten; en de geschiedenis van het fanatisme.”

Wat ziet u als de grootste dreiging voor ons land als het om terrorisme gaat?

“De grootste concrete bedreiging gaat uit van relatief kleine groepen of zelfs eenlingen die een aanslag plegen. Hoe kleiner een groep, hoe gemakkelijker die ‘onder de radar’ van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het politieapparaat kan blijven. Een relatief beperkte aanslag kan al ernstige consequenties hebben. Zie de moord op Theo van Gogh, die ingrijpende gevolgen had voor het politiek en maatschappelijk klimaat in Nederland. Een heel grote aanslag in het Westen vergelijkbaar met die van 11 september 2001 zou ook in Nederland opnieuw een groten nagalm hebben, maar ik betwijfel sterk of al-Qa’ida daar op dit moment weer toe in staat is. De beweging heeft nog wel veel ideologische aantrekkingskracht op nationale groeperingen, maar de internationale strategische slagkracht om iets als 9/11 opnieuw te bewerkstelligen lijkt verloren.

Wat ik overigens ook een ernstig feit vind is dat het Westen er

zo slecht in slaagt om een ideologisch tegenwicht te bieden voor het gedachtegoed van al-Qa’ida. De politieke leiders in het Westen lijken het moeilijk te vinden te vertellen waar zij voor staan. Intussen doen zij in de strijd tegen terrorisme vaak afbreuk aan hun democratische en rechtsstatelijke geloofwaardigheid. Overheden nemen veel maatregelen tegen terrorisme waarvan het beoogde effect in de strijd tegen terrorisme onduidelijk is en de neveneffecten zelfs contra-productief kunnen zijn. Historisch gezien zijn overheden vaak de beste rekruteerders geweest voor terrorisme. Het is zaak te zorgen dat dat niet weer gebeurt.”

Wat vindt u van het actieplan *Polarisatie en Radicalisering* dat minister Ter Horst onlangs heeft gepresenteerd?

“Ik vind het een goede aanzet dat vooral de bestuurlijk-maatschappelijke aanpak nu naar voren komt en niet louter de militaire, justitiële en inlichtingenaanpak van radicalisering en terrorisme. Ook de gedachte dat in het kader van het tegengaan van radicalisering veel werk juist op lokaal niveau moet worden verzet en dat daarom de nationale overheid een meer faciliterende rol moet spelen (bij de uitwisseling van lokale ervaringen of bij het aangeven van de beleidsfilosofische kaders waarbinnen geopereerd kan worden) acht ik juist. Het zou echter verkeerd zijn te menen dat de samenleving nu opeens weer maakbaar is. Daarvoor zijn veel processen die zich in de samenleving afspelen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het salafisme, veel te diffuus.”

Wordt er bij de terrorismebestrijding voldoende aandacht besteed aan preventie, of gaat het teveel om repressie?

“Met meer aandacht voor wonen, wijken, onderwijs en werk heeft dit kabinet een goede aanzet gegeven voor een meer preventief beleid. Maar ook preventie kan te ver doorschieten. Voorkomen moet worden dat de overheid haar burgers bijna per definitie met wantrouwen bejegt.”