

jaargang 1
nummer 7/8
juli/augustus 2008

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: Innovatie,
R&D en serious gaming

Energieleveringszekerheid
en nationale veiligheid

Crisisbeheersing:
beleid, bestuur en bevoegdheden



Inhoud

Thema: Innovatie, R&D en serious gaming

- Game over? Introductie-column door Ben Ale 3
- Maatschappelijke Innovatieagenda Veiligheid 4
- Innoveren met serious games 5
- Serious games, wat moet je er nou écht mee? 8
- Virtueel oefenen met NIFV-ADMS 10
- 'Gamen' om tactiek te leren... "Are you serious?" 11
- Innovatie bij het bewaken van Nederlands natte grenzen 14
- Veiligheid op luchthavens in Europa en Nederland 16
- First Responder of the Future 17

- Energie voor de toekomst – Energierapport 2008: Het voorkomen en bestrijden van crises 18
- Klimaatverandering zet in Nederland stevig door 20
- Denktank Nationale Veiligheid: zie het energievraagstuk ook in veiligheidspolitieke termen 21
- TenneT Visie2030 24
- De permanente oliecrisis 25
- Vier vragen aan Aad van Bohemen, crisismanager Internationaal Energie Agentschap 64

- Nederland beter voorbereid op crises 26
- Crisis en recht – actueel overzicht bevoegdheden 27
- Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing 28
- Beter besturen bij rampen – advies Raad voor het openbaar bestuur 30
- Organisatie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding kan beter 33
- OTO 2008-2012: blindvliegen met 10 miljoen aan boord + reacties VWS en GHOR-Nederland 36

- Waarom Duitsland een nationale veiligheidsstrategie nodig heeft 41
- Met Nationale Veiligheid de grens over 44
- Civiele bescherming en humanitaire hulp: $1 + 1 = 3$ 46
- Gemeentelijke reacties op rampen in het buitenland 48
- Europese crisisbeheersing: zaak lidstaten 50
- Minister Ter Horst ondertekent overeenkomst met NAVO 50

- Regionalisering van de brandweer, wie durft? 51
- Vijftien convenanten veiligheidsregio's 51
- Fitna, Fitna en nog eens Fitna: dynamiek, inhoud en rolpatronen in berichtgeving 52
- Marburgvirus in Nederland – een procesbeschrijving 54
- Crisisbeheersing is geen kinderspel – Hollands Midden oefent met Openbaar Ministerie 56
- Evaluatie respons asbestbrand gemeente Twenterand 58
- Verbetering crisisstructuur rijksniveau op koers 60
- Evaluatie wetgeving terrorismebestrijding 62
- Schaderegistratie na een ramp: symposium 63



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

Game over?

Pong heette het eerste spelletje dat op een soort computer werd gespeeld. En het was toen al heel wat dat de bewegingen van een cirkeltje op een scherm er zo kon uitzien dat de wetten van de mechanica leken te gelden. In het publieke domein zijn computerspellen daarna eigenlijk altijd spelen gebleven. Ze werden wel steeds mooier en ingewikkelder. Zo zelfs dat de speler zich in een echte wereld kan wanen en niet meer kan waarnemen dat het toch allemaal gewoon een computerprogramma is. En dus deterministisch.



In het technische domein en vooral in het militaire domein waren het eerst vooral simulatoren voor allerlei voer-, vaar- en vliegtuigen die een snelle ontwikkeling doormaakten. En de voordelen daarvan liggen voor de hand. Neerstorten met een simulatie F16 is een stuk goedkoper dan met een echte en de vlieger brengt het er ook nog levend vanaf. Het was daarna een logische gedachte om ook veldslagen en gevechtshandelingen in een gesimuleerde omgeving te oefenen. Tafelsimulaties worden al heel lang gedaan. De spelers – of de generaals – zitten om een tafel en sommige spelen de tegenpartij. Zo'n spel is niet voorgeprogrammeerd en dus niet deterministisch. In zo'n spel is het wel moeilijk om je in de werkelijke omgeving te wanen. Het is toch iets anders of iemand een bordje ophoudt waarop staat dat het regent, of dat je om je heen de regen naar beneden ziet en hoort vallen. Al is het maar geprojecteerd op een scherm.

De werkelijke wereld kan steeds beter worden nagebootst op een computer

De kracht van de moderne spellen is dat de simulatie er echt genoeg uitziet om de spelers ook echte handelingen en echte beslissingen te laten nemen. Daarmee wordt het spel een effectief instrument om te oefenen in het bestrijden van rampen en andere crises. In Nederland mag het dan geen spel meer heten. Dan heet het deftig “GAME” en als dat nog niet duidelijk is heet het een “SERIOUS GAME”. Net alsof oefenen en werken niet ook gewoon aangenaam of zelfs leuk mag zijn. Elke muzikleraar kan je vertellen dat oefeningen en trainingen veel beter beklijven als de muzikant het leuk blijft vinden. Dat brengt hem tot

maximale prestaties. Als het niet meer leuk is, dan heet de muzikant “niet in vorm”. Hij kan het wel net zo goed als gisteren, maar vandaag wil het niet. Muzikanten heten dan deftig “niet gedisponeerd”. Nu zijn vingeroefeningen natuurlijk een stuk minder leuk dan een pianoconcert, maar zolang het totaalbeeld positief is hebben we de vingeroefeningen er graag voor over om een concert te kunnen spelen.

Serious gaming lijkt dus erg nieuw, maar serieus spelen is al erg oud en is altijd de voorbereiding geweest voor het echte werk, of het nu om jagen, zwaardvechten of piano-spelen gaat. Nieuw is dat de werkelijke wereld steeds beter kan worden nagebootst op een computer en dat we ons een bijna echte wereld kunnen voortoveren.

Als het daarbij om de toekomst gaat lijkt het ook allemaal erg realistisch. Toch zal het spel niet verder gaan dan de fantasie van de spelers, en dan nog voor zover die past binnen de fantasie van de makers van het spel. De werkelijkheid zal toch anders zijn. Dat geeft niet. Daar moeten we ook niet van schrikken. Als we goed geoefend zijn hindert het niet als we er een keer naast slaan. Dan spelen we gewoon verder en alleen deskundige critici merken er wat van. En schrijven een nare recensie. Daar leren we dan ook weer van.

Laten we bij dat alles niet vergeten dat het bedenken en gebruiken van nieuwe technieken om te oefenen en te verkennen ook fascinerend en leuk is en moet blijven. Zolang er geen echte ramp is kan het maar beter een spel blijven. GAME ON.

Ben Ale,
hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, TU Delft

Maatschappelijke Innovatieagenda Veiligheid

Het kabinet zet de komende jaren sterk in op innovatie en veiligheid om Nederland weerbaar te houden tegen terrorisme, criminaliteit, rampen en crises. In het beleidsprogramma van het kabinet is de ambitie neergelegd een maatschappelijke innovatieagenda voor veiligheid op te stellen. Voor 2008 – 2012 is hiervoor 54 miljoen euro beschikbaar. De Maatschappelijke Innovatieagenda Veiligheid zal zich daarbij richten op aansluiting bij Europese innovatieprogramma's, vooral het Zevende Kaderprogramma. Tijdens het congres 'Beter Veiligheid door R&D' op 24 juni is specifiek naar deze aansluiting gekeken.



Doel is om door middel van innovatie op technologisch gebied een bijdrage te leveren aan het verminderen van onveiligheid in Nederland. De agenda wordt uitgewerkt in drie thema's:

- opereren in netwerken (de juiste mensen beschikken op het juiste tijdstip over de juiste informatie);
- simulatie, training en opleiding (versterken kwaliteit personeel);
- fysieke bescherming (verbetering van de gezondheid en veiligheid van personeel).

Opereren in netwerken

Snelle verspreiding van informatie via gekoppelde systemen is van belang om taken bij incidenten, rampen en crises effectiever en sneller te kunnen uitvoeren. Een voorbeeld is het ondersteunen van veiligheidspersoneel op straat. Met behulp van sensoren is het mogelijk informatie van alle leden van een arrestatieteam beschikbaar te maken zodat zij een beter beeld hebben van de omgeving. Daarnaast moet nieuwe technologie teamleden inzicht geven in elkaars positie, zodat iedereen weet wie waar is op welk moment.

Simulatie, training en opleiding

De kwaliteit van uitvoerend en ondersteunend personeel bepaalt het welslagen van ieder optreden. Ook de veiligheid van personeel tijdens operaties is sterk afhankelijk van strenge selectie, goede beheersing van vaardigheden en intensieve, realiteitsgetrouwe trainingen. Simulatie, 'gaming' en kunstmatige omgevingen worden daarbij steeds belangrijker.

Fysieke bescherming

Het beschermen van personeel en materieel bij incidenten, aanslagen en andere gewelddadige of bedreigende situaties wordt steeds belangrijker. Het kabinet zet in op de bescherming van hulpverleners in een publieke functie. Van de baliemedewerker bij de Sociale Dienst tot de politieagent en militair op missie in het buitenland.

Belangrijke partijen bij de uitwerking van de innovatieagenda zijn overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en universiteiten. Samenwerking door meerdere ministeries levert daarbij extra synergie op. Tot de samenwerkende partijen behoren in ieder geval de (vakinhoudelijke) ministeries BZK, Justitie, EZ en Defensie.

Michiel van der Duin,

projectleider Veiligheid binnen Nederland Ondernemend Innovatieland

Publieke Veiligheid Award 2008

Tijdens de conferentie 'Innovatie in Veiligheid' op 12 juni zijn de drie genomineerde projecten voor de Publieke Veiligheid Award 2008 bekend gemaakt: Burgernet (veiligheid woon- en werkomgeving), Eagle One (geo-informatie) en Waterrand (hulpverlening op het water).

Van de vele tientallen aangemelde projecten is beoordeeld dat zij:

- gebaseerd zijn op samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of publiekprivate organisaties;
- vooruitstrevend 'in zijn soort' zijn;
- bestuurlijke én operationele lagen raken;
- een multidisciplinair karakter hebben of geschikt zijn voor een multidisciplinaire uitbreiding;
- een voorbeeldfunctie vormen voor (publiekprivate) ketenpartners in publieke veiligheid!

De winnaar wordt bekend gemaakt tijdens het slot van de Nationale Debatcyclus Rampenbestrijding & Crisisbeheersing op 4 december a.s. Voor meer informatie: www.veiligheidaward.nl



Innoveren met serious games

Wat is serious gaming?

Het begrip serious gaming is inmiddels gekaapt door vele aanbieders van wat vroeger simulatie en virtual reality technologie genoemd werd. Met die technologie kunnen we mensen laten rondlopen in virtuele gebouwen en landschappen, al dan niet met grote projectieschermen of met brillen op. Maar dat is geheel niet de kern van serious gaming. Serious gaming grijpt terug op een initiatief uit 2002 van het Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington om electronic game technologie en vooral game design – ontwikkeld voor de entertainment wereld – in te zetten voor innovatie van management en leiderschap in de publieke sector (social change). Juist op het gebied van crisismanagement liggen grote uitdagingen om tot nieuwe effectieve beheersingsmechanismen en vormen van organisatie te komen.

De recente oefening Voyager – die meer een ‘systeemtest’ was van de staande organisatie dan een oefening – heeft belangrijke uitdagingen blootgelegd. Een belangrijke is de effectieve interactie tussen de bestuurlijke en operationele kolommen. Maar ook moet worden gewerkt aan het integraal kunnen afwegen van dreigingen en risico’s bij besluitvorming, en aan het tijdig kunnen bepalen van de middellange termijn consequenties in effectgebieden. Het gaat hierbij om uiterst complexe veiligheidssystemen. Bij de innovatie hiervan zijn veel belanghebbenden betrokken,

zoals bestuurders, burgers, veiligheidsorganisaties en bedrijfsleven. Dus veel externe factoren en politieke dimensies hebben invloed. Bovendien gaat het niet alleen om mogelijkheden van technologie, maar ook om multi-disciplinaire kennis, bijvoorbeeld op het gebied van beleidsontwikkeling, cultuurverandering, organisatie, communicatie, personeel en training. Het is duidelijk geworden dat ‘knowledge based engineering’ niet meer werkt. Je kunt het niet meer vanachter je bureau bedenken. De oplossingsruimtes zijn te groot, de factoren te >>>

onzeker. Wel werkt het elkaar inspireren en uitdagen: het op de juiste wijze expliciteren en bijeenbrengen van de kennis die impliciet in de hoofden van betrokkenen zit, het stimuleren van groepsdynamica en het interactief laten ervaren van de consequenties van bepaalde concepten en keuzes. En juist daar zit de kracht van serious gaming. Het zit zelfs in de naam, want het oud-Gotische woord 'gaman' refereert naar participatie en het uitwisselen en delen van gedachten.

Voorstellen en voorspellen

Serious gaming is een middel om nieuwe scenario's voor crisisbeheersing te ontwikkelen en beproeven. En wel in de vorm van een virtuele wereld die mensen op een uitdagende en interactieve wijze bijeenbrengt, confronteert, uitdaagt en laat zien wat de consequenties zijn van bepaalde keuzes. Dat betekent dat achter die virtuele wereld een rijke kennis moet zitten van menselijk gedrag, bestuurlijke organisatie, publieke infrastructuur en technologische mogelijkheden. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om in een game bij een explosie in een tunnel te voorspellen hoe mensen reageren en vluchten en hoe de gassen zich verspreiden. En ook wil je kunnen voorspellen wanneer de first responders mentaal of fysiek zijn uitgeput en wat de effectiviteit is van bestuurlijke aansturingsmechanismen.

De uitdagingen van serious gaming liggen dus niet zozeer in de simulatietechniek waarmee je een situatie in beeld en geluid kunt *voorstellen*. Het gaat veel meer om de kracht van onderliggende modellen waarmee je de ontwikkeling van de situatie kunt *voorspellen*, ofwel expliciete kennis over organisatie, processen, mensen en middelen. De effectiviteit van serious gaming is dan ook in hoge mate afhankelijk van het voorspellend vermogen en de validiteit van dergelijke kennis en modellen. Het door het ministerie

van BZK aangestuurde Vraaggestuurde Programma Maatschappelijke Veiligheid bij TNO is hierop in belangrijke mate gericht.

Sterke groei van serious gaming

Een succesvol voorbeeld van een serious game is de virtuele omgeving die ontwikkeld is om nieuwe concepten te ontwikkelen en beproeven voor de Europese luchtverdediging tegen ballistische raketten. Daarbij zijn in een wargame (JPOW) met land-, zee- en luchtmacht van diverse deelnemende landen verschillende scenario's tot leven gebracht om nieuwe vormen van netwerkcentrische aansturing en communicatie te testen. Daarbij werden echte en virtuele voertuigen, wapens en operationele eenheden gekoppeld in een driedimensionale game, inclusief de onderliggende simulatie van commandostructuren, het gebruik van middelen, logistiek, etc. Zo zijn 'spelenderwijs' belangrijke nieuwe operationele inzichten naar boven gekomen en geïmplementeerd.

De ontwikkeling van serious gaming heeft computers in feite getransformeerd van rekenmachines tot ervaringsmachines

Serious game omgevingen zijn ook uitermate geschikt voor opleiding en training. Het Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvre van de Koninklijke Landmacht zet al enige tijd naar tevredenheid serious games in voor het op tactisch niveau trainen van infanterie- en cavalerie-eenheden, met name op het gebied van manoeuvre, crisisbeheersing en humanitaire hulp bij





expeditionair optreden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de commercial verkrijgbare game Virtual Battle Space. De aanpak is die van Job Oriented Training (JOT), waarbij het accent ligt op 'discovery learning' en met de juiste game scenario's en verhaallijnen op leiderschap en samenwerking gestuurd wordt.

Inmiddels vinden allerlei vormen van serious gaming snel hun weg, ook in geheel andere domeinen. De aantrekkingskracht van serious games als spannende, interactieve leeromgeving heeft inmiddels geleid tot climate games (Climate Challenge) en cultural awareness games (Real Lives) en games over humanitaire onderwerpen (Food Force). In de medische sector zijn er health care games (Pulse!!) en worden games toegepast bij de behandeling van post-traumatische stress (USC Institute for Creative Technologies). In het veiligheidsdomein zijn games op het gebied van crisismanagement voor first responders gerealiseerd door Nederlandse bedrijven zoals Vstep en E-semble. Games worden zelfs al ingezet voor recruitment (America's Army).

De volgende generatie

De ontwikkeling van serious gaming heeft computers in feite getransformeerd van rekenmachines tot ervaringsmachines. Zij bedienen onze zintuigen met de consequenties van ons handelen, ondersteunen menselijke communicatie en faciliteren groepsdynamiek en laten ons scenario's gezamenlijk *ervaren*. Met huidige game-technologie en design kunnen veel serious game toepassingen nu al met PC's via het internet worden gerealiseerd. De nieuwe generatie gametechnologie zal daar nog een belangrijke functionaliteit aan toevoegen.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen is het tot leven brengen van virtual humans die zich autonoom en intelligent gedragen als jouw teammate, coach of jouw 'doelgroep'. Met name bij crisismanagement games is het van groot belang om virtual humans met *gevalideerd*

gedrag te hebben, zodat virtueel beproefde beheersingsconcepten later ook in het echt zullen werken. Aan de basis van dergelijke virtual humans ligt niet alleen kennis van uiterlijk, anatomie en beweging, maar ook van gedrag, besluitvorming, emoties en zelfs leiderschap. De informatica en artificial intelligence maken het mogelijk dit te simuleren. Aan deze nieuwe generatie wordt hard gewerkt in het sterk multidisciplinaire Nederlandse Center for Advanced Gaming & Simulation waarin partners TNO, de Universiteit Utrecht en de Hogeschool voor de kunsten zich hebben verbonden.

Tovermiddel?

Door het spelelement in serious games wordt gezamenlijke innovatie aantrekkelijk gemaakt, wordt collectieve intelligentie bereikt, creativiteit gestimuleerd en worden de interactiedrempels verlaagd. Huizinga beschreef al in 1938 in zijn veelgeprezen boek *Homo Ludens* het belang van spel. Hij was er stellig van overtuigd dat spel ouder is dan cultuur met als belangrijke biologische functie onder andere "voor oefening tot de ernstige werkzaamheid", en concludeerde "... recht en orde, verkeer en bedrijf, handwerk en kunst, dicht, wijsheid en wetenschap ... zijn derhalve in dien bodem van speelsche handeling geworteld". Ook niet voor niets onderstreepte Piaget in 1950 in zijn boek *Psychology of intelligence* het belang van spel en ervaring in de menselijke (constructivistische) wijze van leren en vernieuwen. In feite komt met serious gaming het spelelement via virtuele weg weer op effectieve wijze terug in ons denken en handelen. Maar serious games moeten niet als tovermiddel worden gezien. Uiteindelijk zijn het toch de spelers die het doen en is de innovatiebereidheid van de achterliggende spelers en organisaties de belangrijkste succesfactor.

prof. dr. Peter Werkhoven,

directeur research TNO Defensie en Veiligheid



Serious games, wat moet je er nou écht mee?

In 1999 sprak auteur dezes bij de US Fire Service Academy met een voormalige brandweercommandant uit New York over simulatie voor opleiding en oefening. Hij was opleider geworden bij de Fire Academy en had de beschikking over een virtual reality simulatiesysteem om flash-over en backdraft simulaties te houden. “Ik heb het systeem na korte tijd in de prullebak gegooit”, vertelde hij tot mijn grote verbazing. “Als opleider wil ik controle houden over mijn opleidingsproces en ik heb een hekel aan simulaties die in mijn plaats denken”.

Maatwerk via instructeur

Wat bleek, de prachtige simulator zat vol met rekenmodellen om de backdraft ontploffing te laten ontstaan als aan alle randvoorwaarden was voldaan. De opleider wilde echter gewoon een paar simpele knoppen waarmee hij zelf bepaalde wanneer hij de cursist confronteerde met het risico op een levensgevaarlijke ontploffing. Sommige cursisten waren zo ver in hun kennisontwikkeling gevorderd dat hij ze al bij het begin van de oefening kon confronteren met het risico. Cursisten die echter nog wat begeleiding nodig hadden kon hij in een wat rustiger tempo de risico's laten ervaren.

Iets anders dan simulatie

Mijn uitleg van de term “serious games” is het gebruik van computertechnologie om serieuze opleidingen en oefeningen uit te voeren. De term gaming staat enerzijds voor het gebruik van technologie uit de spelletjesbranche, anderzijds voor het gebruik van het middel in spel-simulatievorm. Serious gaming is niet alleen virtual reality. Ook andere computerondersteunde leervormen zoals logistieke ketensimulatoren (zie kader) vallen onder dit begrip. Serious gaming moet niet worden verward met simulatie. Simuleren is het realistisch nabootsen van de werkelijkheid. Elementen van simulatietechnologie kunnen de serious game versterken, maar het is belangrijk om dit terughoudend te doen.

Didactisch hulpmiddel

De ontmoeting in Amerika geeft wat mij betreft de kern van serious gaming weer, het is een serieus didactisch middel dat een belangrijke meerwaarde heeft door het spelelement. De didactische waarde ligt in de juiste toepassing van het middel.... door de mens, de instructeur. Serious games moeten niet worden volgestouwd met rekenmodellen en automatische simulaties van lekkages, vluchtende mensen en rook. Ze moeten echter gebruiksvriendelijke simulatietechnologie hebben die de instructeur de mogelijkheid biedt om naar eigen inzicht de realiteit na te bootsen.



Hier schuilt natuurlijk een gevaar. De instructeur moet geen negatieve leerresultaten veroorzaken door de werkelijkheid teveel geweld aan te doen. Iedere ervaren opleider weet echter dat het bereiken van het “aha”-moment bij je cursisten soms moet worden bereikt door iets te overdrijven of zwaarder aan te zetten. Met andere woorden de kracht van serious gaming ligt in de vrijheid van de instructeur en zijn/haar vaardigheid om de game goed toe te passen.

Zijn natuurkundige- en gedragsimulatoren dan onzin? Absoluut niet, want dergelijke simulatoren (dus geen serious games) bieden een belangrijke meerwaarde voor de verbetering van het inzicht in crises en rampen. Er wordt op veel plekken belangwekkend onderzoek verricht om simulatiemodellen te ontwikkelen. Het NIFV heeft hiervoor bijvoorbeeld het onderzoekspogamma Brandsimulatie opgezet.

Virtuele mensen

Een ander interessante discussie gaat over “intelligente” virtuele mensen in de serious games. Er wordt al tientallen jaren onderzoek verricht naar de ontwikkeling van “artificieel intelligente” virtuele mensen. Als deze virtuele mensen serious games gaan bevolken dan kun je optimaal oefenen in een virtuele omgeving, zo is de stelling. Op zich geen onjuiste conclusie, ware het niet dat ik me wederom afvraag wat je ermee wilt bereiken. Nagenoeg



alle rampenoefeningen tot nu toe tonen aan dat er verbeteringen nodig zijn op twee gebieden: uitwisseling van informatie en onderlinge communicatie. Informatie-uitwisseling kan alleen worden verbeterd met betere informatiesystemen en betere afspraken. Als er nieuwe systemen of afspraken zijn dan kan de effectiviteit van deze systemen goed worden getest met bijvoorbeeld de eerder genoemde ketensimulatoren.

Onderlinge communicatie kan uitstekend worden beoefend met serious games... maar niet met "virtual humans". De communicatiefouten in voorgaande oefeningen zijn terug te voeren op heel menselijke dingen: slecht luisteren, verkeerde vergadertechniek, miscommunicatie door territoriumdrift en andere intermenselijke aspecten. Mijn neefje moet op zaterdagochtend naar het voetbalveld om te leren samenwerken in een team. Hij zal dit nooit leren op zijn Wii of Nintendo. De serious game moet ze de virtuele context bieden om een écht motorkapoverleg of COPI of ROT-vergadering te houden. Het Gold Command tijdens de London Bombings in 2005 gaf aan dat ze goed op elkaar waren

ingespeeld dankzij de oefeningen waarbij ze elkaar fysiek hadden leren kennen. London Fire & Emergency Management Authority maakt bij dit soort strategische oefeningen gebruik van de Minerva en Hydra software. Dit zijn een soort ketensimulatoren met een ondersteunende rol tijdens oefeningen.

Is het onderzoek naar virtuele mensen dan onzinnig? Geenszins want de techniek moet niet stil blijven staan. Het leerrendement zal echter maar in zeer beperkte mate verbeteren door slimme virtuele hulpverleners.

Controle over leerproces

Opleiden en oefenen wordt niet zomaar beter door geavanceerder en slimmere simulatietechnologie. Het durven maken van pragmatische keuzes en het centraal stellen van de instructeur zijn de belangrijkste voorwaarden voor het verbeteren van de kwaliteit van hulpverleners. Ook het gebruik maken van de resultaten van de oefening om te komen tot "evidence based disaster management" is een belangwekkende ontwikkeling. Serious games en ketensimulatoren bieden veel nieuwe mogelijkheden tot verbetering, maar alleen als we de instructeurs controle laten houden over het leerproces.

ir. Martijn Boosman,

lector simulatie-ondersteund oefenen Vrije Universiteit Brussel, Faculteit Geneeskunde en Farmacie; directeur E-Semble bv boosman@e-semble.com

Virtual reality simulatie

Simulatietechnologie is een opleidings- en oefenmiddel dat steeds vaker wordt toegepast. Nederland speelt bij de ontwikkeling van simulatietechnologie voor openbare orde en veiligheid een leidende rol in Europa. In 1999 hebben NIFV en E-Semble virtual reality simulatie geïntroduceerd in Nederland. E-Semble levert inmiddels virtual reality simulatie aan brandweerscholen en industrie in acht Europese landen. Ontwikkelaar VSTEP ontwikkelt virtual reality simulaties voor de maritieme sector en in het onderzoeksproject GATE werken kennisinstituten (TNO, de Universiteit en de Hogeschool Utrecht) samen met ontwikkelaars (Thales, E-Semble, VSTEP) aan kennisopbouw.

Naast de virtuele oefensystemen is Nederland ook de bakermat van simulatie voor het oefenen van de logistieke keten. Bij het Scheepvaart en Transport College wordt een simulator gebruikt voor het multidisciplinair oefenen van

de hulpdiensten in een simulator die de logistieke processen simuleert. In 2002 hebben de GHOR-regio's Utrecht en Zeeland het initiatief genomen om de SMH (spoedeisende medische hulp) Ketensimulator te laten ontwikkelen door E-Semble. Deze simulator is inmiddels samengevoegd met de ISEE simulator en uitgebouwd tot een multidisciplinaire oefentool. De ISEE KetenSimulator is door vijf GHOR-regio's aangeschaft.

De Europese kenniscentra die de ISEE KetenSimulator in Europees verband hebben ontwikkeld, gaan hun kennis delen met de overige gebruikers van de simulator. Hiertoe wordt binnenkort in Nederland het ISEE Research Centre opgericht dat tot doel heeft om oefenresultaten te verzamelen. Hierdoor ontstaat er een database over de aanpak en de resultaten van een bepaalde rampenbestrijdingsprocedure. Dit biedt de mogelijkheid om "Evidence Based Disaster Management" research uit te voeren.

Virtueel oefenen met NIFV-ADMS

Dit voorjaar organiseerde het actieprogramma Maatschappelijke Sectoren & ICT de prijsvraag 'Serious gaming en simulatie voor een betere veiligheid'. Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) was één van de winnaars, die op 26 maart uit handen van minister Rouvoet en staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken een prijs in ontvangst mocht nemen in de vorm van een financiële bijdrage voor het project 'Beter voorbereid op incidenten en rampen'.



Stevige opschalingsbasis voor mono- en multidisciplinaire teams

Belangrijkste beoordelingscriterium van de jury was dat de ingediende projecten voor een 'ICT-doorbraak kunnen zorgen in de sector Veiligheid, door serious gaming en simulatie in te zetten bij het oefenen, opleiden en kennis verwerven'. Over het voorstel van het NIFV en Movares Nederland oordeelde de jury dat er sprake is van een zeer degelijke en professionele aanpak voor een game waaraan een duidelijke behoefte zal blijken te zijn.

Het virtueel oefensysteem van het NIFV heeft een stevige opschalingsbasis, dat zich in de praktijk bewezen heeft. Het systeem is driedimensionaal en bevat dertig incident-locaties met verschillende objecten zoals een luchthaven, stedelijk gebied en tunnels. Met behulp van brandweer, politie en geneeskundige hulpdiensten kunnen honderden scenario's worden gesimuleerd en gestabiliseerd. Door het grote aantal hulpverleningsvoertuigen (>50) en de mogelijkheid om systemen in netwerken aan elkaar te koppelen is het virtuele oefensysteem zowel door mono- als multidisciplinaire teams te gebruiken. Afhankelijk van de wensen en behoeften kunnen belangstellenden kiezen voor volledig verzorgde oefeningen of voor onbeperkt oefenen in eigen beheer.

Best practise

Van de (toekomstige) veiligheidsregio's worden grote inspanningen verwacht om hun werk zo goed mogelijk te doen. Opleiding en oefening zijn voor hen onmisbaar. Realistisch oefenen is echter kostbaar en vergt veel tijd, vooral als er meerdere disciplines bij zijn betrokken. Bovendien kunnen complexe incidenten vaak niet realistisch geoefend worden. Virtueel oefenen maakt het mogelijk om veiliger, vaker, efficiënter, gevarieerder en goedkoper de realiteit na te bootsen.

In het projectvoorstel geeft het NIFV aan op welke wijze virtueel oefenen optimaal kan worden ingezet in de veiligheidsregio's. Het NIFV stelt voor om een 'best practise' te creëren door virtueel oefenen volledig in te passen in het opleidings- en oefen(beleids)plan van een veiligheidsregio en aan te laten sluiten bij het niveau van basisvereisten, vastgelegd in het convenant veiligheidsregio's. Aan de hand van de verkregen 'best practice' kan het NIFV de andere veiligheidsregio's inzicht geven in de meerwaarde van virtueel oefenen. Het NIFV verwacht dat deze aanpak een doorbraak kan betekenen om meerdere veiligheidsregio's structureel virtueel te laten oefenen. Het NIFV wil hiermee aantonen dat virtueel oefenen een volwaardig oefenmiddel is en om die reden effectief kan bijdragen aan het bereiken van vakbekwaamheid.

Het voorstel sluit aan bij de bestaande en gesignaleerde problematiek binnen het veiligheidsveld waaronder de totstandkoming van de veiligheidsregio's en bij de richtlijnen en normen van BZK op dit terrein.

Nieuwe ontwikkelingen

De ontwikkelingen binnen virtueel oefenen staan niet stil. Het virtueel oefensysteem NIFV-ADMS is binnenkort ook te gebruiken als voorbereiding op de examinering van Duikploegleider en Technische Hulpverlening Bevelvoerder. Inmiddels is het ook mogelijk om een inzet gevaarlijke stoffen te beoefenen, inclusief het gebruik van meetapparatuur voor registratie van giftige en radioactieve stoffen.

Eric Didderen,

trainer/adviseur Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

Voor meer informatie: tel. 026 - 355 23 01 of kijk op www.nifv-adms.nl

De Koninklijke Landmacht, tegenwoordig Commando LAndStrijdkrachten (CLAS) genoemd, gebruikt al enkele jaren computergames om haar personeel op te leiden. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van wat de Landmacht voor games gebruikt, waarom en hoe ze dit doet. Eén ding is zeker: gamen voor militairen is serious business!

‘Gamen’ om tactiek te leren... “Are you serious?”

Inleidend

Al van oudsher wordt binnen krijgsmachten gebruik gemaakt van het fenomeen wargaming. Een middel om tactische situaties te analyseren om vervolgens een goed operatieplan te ontwikkelen. Miniatuurmodellen of andere representaties van eenheden en middelen worden hierbij door een zandbak of over een grote kaart geschoven. Met de ontwikkeling van computers en computergames is er voor de krijgsmachten een virtuele zandbak met al dan niet intelligente 3D-modellen ter beschikking gekomen.

Op dit moment maakt de Landmacht gebruik van een tweetal games voor met name het tactiekonderwijs. De game die al vanaf eind vorige eeuw in gebruik is, is Steelbeasts Pro, die vooral geschikt is voor het trainen van het gemechaniseerde optreden (optreden van tanks en pantservoertuigen). Daarnaast maakt de Landmacht gebruik van Virtual Battle Space 2. Een simulatiegame waarmee vooral het infanterieoptreden (te voet en uitgestegen) kan worden getraind. Dit kan in een grote diversiteit aan omgevingen waaronder het optreden in verstedelijkt gebied.

Bij de implementatie van de simulatiegames in het opleidings- en trainingstraject (O&T-traject) heeft TNO bijgedragen de game(s) als Geavanceerd Onderwijs Leer Middel (GOLM) op een juiste en vooral effectieve manier in te zetten. Het gebruik van simulatie in de vorm van een game maakte het mogelijk vanuit een ander perspectief naar opleiden te kijken. Dit wordt ook wel Job Oriented Training (JOT) genoemd. Dit in tegenstelling tot de meer traditionele methode van instructeurgestuurde theorie-overdracht. (zie kader).

Military of the shelf

In beide gevallen praten we over *Military of the Shelf* (MOTS) computergames die op een professionele manier kunnen worden ingezet in het O&T-traject van (voornamelijk) militaire organisaties. Om als GOLM te kunnen worden ingezet, stellen we als professionele gebruiker diverse eisen aan een game. Dit is ook de reden dat we spreken van MOTS in plaats van Commercial of the Shelf (COTS).

Generiek worden door ons de volgende eisen gesteld aan een game:

- 1 een game moet zowel individueel (*singleplayer*) als in teamverband (*multiplayer*) te gebruiken zijn;
- 2 een instructeur moet de mogelijkheid hebben mee te kijken met ‘leerlingen’;
- 3 een instructeur moet de mogelijkheid hebben in te grijpen, met oog op het te bereiken leereffect;
- 4 er moet een After Action Review kunnen worden gehouden;
- 5 er moeten zelf scenario’s kunnen worden gemaakt;
- 6 er moeten zelf terreindatabases kunnen worden gemaakt;
- 7 er moeten bij voorkeur ook eigen modellen van voertuigen en wapens kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld om nieuw materieel in te voegen in de game.

>>>





Uiteraard moet de *gameplay* realistisch zijn en gelijkenis vertonen met de werkelijkheid. Als simpel voorbeeld moet het dus niet mogelijk zijn om maar oneindig je wapen af te vuren zonder te herladen en ook niet om een oneindige hoeveelheid magazijnen mee te voeren. In VBS2 is het aantal magazijnen in te stellen (standaard 5) en duurt herladen zo'n 5 seconden. Ook zaken als schade- en kwetsbaarheidmodellen moeten zo realistisch mogelijk zijn.

Mogelijke toepassingen

De games vormen een technisch hoogwaardig alternatief voor niet-computer vormen van wargames (zoals tactische vraagstellingen, 'sandtable' enzovoorts). Ook vormen ze een (relatief) *low-cost* alternatief voor de grotere simulatie- en/of trainingssystemen. De bedoeling van de games is zeker niet om bestaande middelen te vervangen en ze vervangen zeer zeker NIET het daadwerkelijk 'live' trainen. Onderbouwd met de ervaringen tot dusverre kunnen we echter wel stellen dat het gebruik van een game voorafgaand aan een *live*-training kan leiden tot een succesvolle uitvoering van de oefening met een hoger trainingsresultaat.

De games worden gebruikt om tactiek te leren (grond-beginselen, *drills* enzovoorts). Scenario's kunnen worden gemaakt voor een grootschalig conflict, maar ook uitgaande van de momenteel in Afghanistan uitgevoerde *Counter Insurgency* operatie. Scenario's in het kader van nationale veiligheid en crisisbeheersing zijn ook goed denkbaar. Door oplossingen voor tactische opdrachten te bedenken en vooral door dit in de game uit te voeren, train je commandanten in gevechtsleiding. Zeker in opleidingen en cursussen is dit vaak een moeilijk te realiseren aspect. Tijdens bovenstaande trainingssessies oefen je automatisch de onderlinge communicatie en diverse procedures.

De games zijn echter voor meer doeleinden in te zetten. Ze kunnen dienen als visualisatietool. Je kunt een leerling tonen hoe bijvoorbeeld een *checkpoint* moet worden ingericht maar ook hoe een bataljon in een regulier gevecht in de aanval gaat. De 'levende' beelden van de

games zeggen meer dan de spreekwoordelijke duizend woorden, al dan niet ondersteund met een tekening op het *whiteboard*. Visualisatie betekent in deze ook dat je leerlingen bekend kunt maken met een voertuig of wapensysteem en hiermee kan experimenteren.

Ook kunnen de games worden ingezet ter ondersteuning van het commandovoerings- (covo) of operationeel besluitvormingsproces (OBP). Eigen mogelijkheden kunnen worden geanalyseerd op haalbaarheid of op mogelijke knelpunten. Mogelijkheden van de tegenstander kunnen hier op worden losgelaten zodat er door de commandanten een weloverwogen beslissing kan worden genomen. In het verlengde hiervan kunnen de games worden ingezet om een missie voor te bereiden of voor te oefenen. Militairen kunnen op deze manier voorafgaand aan een operatie al bekend worden met de omgeving waar ze op gaan treden. Belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat er de nodige effort wordt gestoken in het zo goed mogelijk modelleren van de terreindatabase. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat gebaseerd op een verkeerde virtuele wereld verkeerde keuzes worden gemaakt. Bij gebruik van simulatie moet de gebruiker zich hier sowieso altijd van bewust zijn. Een 1-op-1 match met de werkelijkheid is bijna onmogelijk om te creëren. De virtuele werelden van vandaag de dag zijn echter wel tot in zeer hoge mate van detail te realiseren. Satellietbeelden en luchtfoto's dragen hier enorm aan bij.

Met de games is tevens een *battlelab* functionaliteit in te vullen. Op deze wijze kunnen bij voorbeeld doctrine-vraagstukken worden onderzocht. Een nieuw wapensysteem of uitrustingsstuk kan in een vroeg stadium worden gemodelleerd om te onderzoeken hoe dit nieuwe systeem ingepast kan worden in het operationele optreden. Voordat het systeem wordt ingevoerd kan al worden gewerkt aan aanpassing van handboeken en/of procedures. Een stap verder hierin is het gebruik van de games voor *Concept Development & Experimentation*. In december 2007 hebben TNO, Thales en het Simulatiecentrum Land-optreden van het OTCOpn hiervan een demonstratie gegeven in Amersfoort.

Afsluitend

Games als O&T-middel zijn voor de Landmacht *serious business*. Een relatief nieuw fenomeen maar gelet op de mogelijkheden en de ontwikkelingen zeer zeker de moeite waard om in te investeren. Een belangrijke factor in deze is personeel. *Dedicated* specialistisch personeel is benodigd om een game als O&T-middel in te bedden in een organisatie. Daarnaast betekent het voor commandanten in de Landmacht ook dat zij moeten willen investeren in ontwikkeling van expertise binnen hun eigen eenheid. Deze expertise richt zich vooral op het creëren van scenario's en het uitvoeren van trainingssessies. Gelet op



de populariteit van games moet het voor commandanten in ieder geval niet moeilijk zijn om een 'vrijwilliger' te vinden. Aangezien zowel VBS2 als Steelbeasts door een groot aantal NAVO-partners wordt gebruikt, is er van beide games op het internet een 'levendig' professioneel forum ontstaan. De internetsites van beide games zijn wat dat betreft een goed startpunt om een nog betere indruk van de mogelijkheden te krijgen. Een (bewegend) plaatje zegt immers meer dan

majoor Clemens Roos,
stafofficier Simulatiecentrum Landoptreden Opleidings- en
TrainingsCentrum Operatiën (OTCOpn) Amersfoort
dr. Anja van der Hulst,
TNO Defensie en Veiligheid/Job Oriented Training en
Serious Gaming

Voor meer informatie zie: www.vbs2.com en/of
www.esimgames.com

Job Oriented Training

... I hear and I forget.

... I see and I believe.

... I do and I understand.

Confucius (551-479 BC)

Deze uitspraak van Confucius typeert JOT. In plaats van voor de leerling passieve instructie betrek je hem actief bij zijn eigen leerproces en geef je hem zoveel mogelijk kans relevante ervaring op te doen in een realistische omgeving. *Serious games* bieden deze realistische omgeving en kans. Bovendien sluit deze benadering uitstekend aan bij de wijze waarop de huidige generatie in opleidingen werkt en leert.

Samenvattend bevat JOT een zestal assumpties over hoe geleerd moet worden:

- **Actief leren.** Leren moet actief/constructief zijn. De student krijgt geen theorie aangereikt, maar doet vanaf de start van de opleiding het echte werk en 'construeert'

de kennis en vaardigheden die nodig zijn om dit te kunnen doen.

- **Geïntegreerde taaktraining.** Vanaf dag één moet de volledige geïntegreerde taak aangeleerd worden.
- **Leren in een relevante realiteit.** Leren vindt binnen JOT plaats in een 'relevante realiteit', de betekenisvolle context.
- **Uitdagend leren.** Leren kan alleen plaatsvinden als de cases voldoende uitdagend zijn.
- **Reflectief leren.** Reflectie op het eigen handelen en op de verworven inzichten is essentieel voor verdere ontwikkeling.
- **Samenwerkend leren.** In onderlinge samenwerking komen studenten tot tactische oplossingen. Hierdoor moeten ze meer en beter het waarom van keuzes motiveren en wordt er een expliciete discussie gevoerd over de inschatting van de situatie en de beslissingen die uit deze situatie-inschatting volgen.

Innovatie bij het bewaken van Nederlands natte grenzen

Vanuit Europees perspectief zijn slechts twee Nederlandse grenslijnen van wezenlijk belang. Dat zijn de luchthavens voor vluchten buiten Europa en de kustlijn met zijn zeehavens. De strenge controles waar passagier en bagage aan worden onderworpen voor en na een vlucht staan in schril contrast tot de marginale controle bij het passeren van de natte grenzen.

Inleiding

Al vroeg werd in Nederland het belang van veiligheid op zee onderkend. De bouw van vuurtorens gaat terug tot in de middeleeuwen. De geschiedenis van de Brandaris op Terschelling begint in 1323 en de toren is sinds 1594 onafgebroken bemand. Zodra nieuwe technologie beschikbaar kwam zoals Fresnel lenzen om het licht te bundelen of elektrificatie van de lichtbron, werden zij als een van de eersten in Nederland toegepast. Nu leidt mondialisering van de handel al decennia lang tot een toename van de goederenstromen uit met name het Midden- en Verre Oosten. Sinds eind vorige eeuw is deze ontwikkeling nog eens versneld, waarbij Nederland een sleutelrol vervult bij de aanvoer en distributie van goederen over water bestemd voor heel Europa.

In het kielzog van de aanzwellende handelsstromen is er een sterke toename van grensoverschrijdende criminaliteit. Daarenboven hebben terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en Europa ons pijnlijk bewust gemaakt van de kwetsbaarheid van onze open maatschappij. Het gaat daarbij niet alleen om een terroristische actie zelf in een economisch belangrijke en tevens zeer kwetsbare zone als een internationale zeehaven. Ook de aanvoer van mensen en middelen die direct voor een dergelijke daad ingezet worden zal veelal via het water geschieden. In het bredere plaatje passen ook criminele activiteiten als smokkel van mensen, drugs en goederen en maatschappelijk relevante problemen als milieudelicten, illegale visserij en illegale immigratie.

Er is aanleiding te geloven dat water het medium is waarlangs de illegale (criminele) activiteit of terroristische dreiging zich bij voorkeur manifesteert. Vanaf aanloop- en ankergebieden tot op de binnenlandse waterwegen verplaatsen zich verdachte en/of ongewenste objecten. Incidentele 'ontmoetingen' bevestigen dit. Nog steeds is het echter zo dat hetzij een toevallige recreant dan wel een internationaal opererende crimineel over het algemeen

varend ongehinderd onze grenzen passeert.

Inmiddels komen bemande vuurtorens wereldwijd nauwelijks meer voor. Technologische middelen staan een efficiëntere en doelmatiger aanpak van kustbewaking toe. Gezien het enorme economische belang en de Europese uitstraling van Nederland in de mondiale transportketen zou het daarom passen om zoals vanouds, het voortouw te nemen en te werken aan een nieuwe en innovatieve wijze voor een sluitende kustbewaking.

Problematiek

In vergelijking tot de luchtvaart waar het probleem zich concentreert op een relatief klein oppervlak, strekt het terrein van kustbewaking zich uit over vele honderden kilometers kustlijn en binnenwater. Bovendien moet de kust van de Nederlandse Antillen met een hoog risico op drugscriminaliteit hier nog aan worden toegevoegd. Een doelmatige aanpak kan slechts volgen uit het in een zo vroeg mogelijk stadium verkrijgen van informatie, deze op risico's te onderzoeken en vervolgens gericht in te grijpen als dat nodig is. Kortom het verkrijgen van Maritime Domain Awareness als basis van informatie gestuurd optreden.

Maritime Domain Awareness

Onder Maritime Domain Awareness (MDA) wordt verstaan het bekend zijn met de positie, klasse en bij voorkeur identiteit en bedoelingen van alle vaartuigen in de Exclusieve Economische Zone en zeker die in de territoriale wateren.

Een belangrijk verschil met het toezicht op een veilige scheepvaart waar een ieder in eigen belang aan mee zou werken, is dat naast het reguliere, coöperatieve verkeer ook het irreguliere en veelal non-coöperatieve verkeer in kaart wordt gebracht. Ook zou het coöperatieve verkeer getoetst kunnen worden op de juistheid van de verstrekte gegevens. Daartoe zijn ten opzichte van de huidige kustbewaking andere accenten nodig met betrekking tot detectie, identificatie en risicoanalyse.



De Brandaris op Terschelling

Detectie is het startpunt van de informatieketen. De reguliere vaart zal niet onopgemerkt blijven en desnoods zichzelf, ruim voor het aanlopen van een haven, bekend maken om zonder oponthoud gebruik te kunnen maken van de geboden faciliteiten. Met name kleine, snelle schepen maar ook kleine vliegtuigen kunnen lang of in het geheel niet opgemerkt worden, waardoor zij zich onttrekken aan toezicht. Nieuwe op halfgeleiders gebaseerde radar-technologie biedt kansen om op kosteneffectieve wijze ook deze kleine objecten (eerder) te detecteren om zonodig tijdig te kunnen reageren. Ook nieuwe elektro-optische middelen gebaseerd op laser en infrarood technologie kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan detectie van kleine objecten.

Identificatie van de reguliere vaart verloopt doorgaans via het verplichte Automatic Identification System (AIS). Zonodig kan aanvullende informatie via de marifoon worden verkregen. Voor identificatie van de non-coöperatieve vaart komt slechts visuele inspectie in aanmerking. Kostbare patrouilles ter plaatse kunnen worden vermeden met de inzet van elektro-optische middelen zoals TV-camera's gedurende de dag, maar bovenal ook infrarood technologie en laserbelichte camera's 's nachts en bij verminderd zicht. Recente technische ontwikkelingen op infrarood gebied en ook met gepulste laserbelichting hebben geleid tot een groter bereik en/of een belangrijk geringere kostprijs. De kleine openingshoeken vereisen een nauwe integratie met het radardetectiesysteem voor het richten van de camera's en het juist associëren van detectie en identificatie.

Op de kust geplaatste detectie- en identificatiemiddelen hebben een bereik van enkele tientallen kilometers; 's nachts is dat voor het lezen van scheepsnamen om en nabij de tien kilometer. De dekking kan verruimd worden door het plaatsen van deze middelen op reeds aanwezige platformen in zee. Het is eveneens goed voorstelbaar om

een keten van sensorboeien te plaatsen voor de identificatie van vaartuigen, die de territoriale wateren in- of uitvaren.

Risicoanalyse moet er op gericht zijn om uit de aangeboden detectie- en identificatiegegevens die objecten te selecteren, waarvan een verhoogde kans op een niet gewenste of illegale activiteit aanwezig is. Door het koppelen van de detectie- en identificatiegegevens aan andere informatiebronnen als het Lloyds register, aankomst- en vertrekgegevens van havens wereldwijd, opsporingsregisters van zowel schepen als bemanningsleden, historische gegevens, inzicht in de lokale situatie en andere informatiebronnen kunnen de gegevens worden getoetst en risico's gekwantificeerd.

Informatiegestuurd optreden

Inzet van schaarse middelen zal weloverwogen moeten plaatsvinden. Of die inzet voortvloeit uit een risicoanalyse, danwel een respons op een gemeld incident is irrelevant. Veelal zijn meerdere diensten betrokken bij de afhandeling. Voor een goede coördinatie is het belangrijk dat allen eenzelfde perceptie van de werkelijkheid (Common Operational Picture) hebben en toegang tot alle relevante informatie. Het bij elkaar brengen van relevante gegevens, besluitvorming en aansturing vereisen gekoppelde netwerken van informatiebronnen, betrokken diensten en bij voorkeur ook (draadloos) voor de uitvoerenden ter plaatse. Bijzondere aandacht is noodzakelijk voor infrastructurele knooppunten als zeehavens. Bijvoorbeeld in Rotterdam noopt de openheid en uitgestrektheid van het bekkengebied, het aanwezig zijn van voorwaarden voor een ernstige calamiteit, gekoppeld aan enorme economische belangen, tot nadenken.

De eerder geschetste technologieën en aanverwante werkwijzen zijn zo vernieuwend dat zij zich niet licht lenen voor onmiddellijke inzet maar eerst onderzoek behoeven. De bouw van de Tweede Maasvlakte geeft aanleiding voor het Havenbedrijf Rotterdam en andere belanghebbenden zoals de handhavingsdiensten en "incident responders" projectteams te formeren om zich een beeld te vormen van mensen en middelen die nodig zijn voor uitbreiding van hun taakgebied. Daarmee zijn voorwaarden geschapen om bijvoorbeeld middels een proefneming op de Maasmond, over enkele jaren tot een nieuwe integrale werkwijze te komen. Het ligt voor de hand om het Havenbedrijf als beheerder hierin een centrale rol te laten spelen. De uiteindelijke toepassing ervan is evenwel niet beperkt tot de Tweede Maasvlakte of het Rotterdamse Havengebied, maar kan zich uitstrekken over het hele Nederlandse kustgebied.

*ir. L.G. Böhmer,
HITT Traffic*



Laserbelichte camera maakt ook 's nachts identificatie mogelijk

Veiligheid op luchthavens in Europa en Nederland

Hoe maken we Europa en Nederland in de toekomst veiliger? Hoe beveiligen we ons tegen terroristische aanslagen, terwijl we wel een gastvrije Unie en een gastvrij land blijven? En dragen Research & Development programma's hier wel in voldoende mate aan bij?

Als we een voor velen dagelijks herkenbaar onderwerp: veiligheid op luchthavens behandelen, worden alle uitdagingen waar we voor staan helder. Om te beginnen passeren 2 miljard mensen jaarlijks een vliegveld. Die concentratie van reizigers is al een doel op zich. Door de publieke functie van een vliegveld is het moeilijk te beveiligen zonder ongestoord te worden. Daar komt nog bij dat de transportmiddelen waarmee gereisd wordt vanaf de luchthavens een terroristisch doel – en soms zelfs middel – op zichzelf zijn die weer geheel eigen bescherming nodig hebben.

Technologie wordt ontwikkeld om (schijn)veiligheid te waarborgen in deze complexe omgeving. Scanners, snuffelpalen, etc. Allerhande sensoren worden (door)-

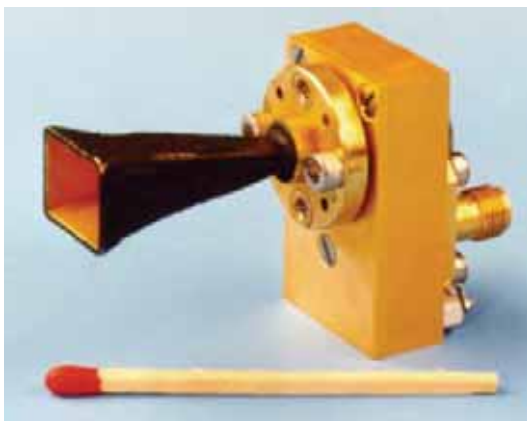
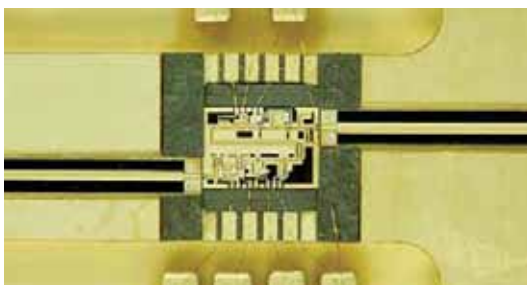
ontwikkeld om vliegvelden te helpen beschermen tegen aanslagen. Deze sensoren staan voor een bijna onmogelijke taak: het tracken en traceren van mensen. En uiteindelijk het voorspellen van afwijkend gedrag van individuen in de mensenmassa. Mensen zijn geen vliegtuigen die zich keurig in lanes bewegen en bij een afwijkend patroon bijna automatisch kunnen worden bevraagd op hun intenties.

Hoe meer sensoren en gegevensbronnen, hoe groter het probleem van herkenning en overzicht. Technologie die zich richt op het vergaren van informatie alleen, is onvoldoende. Samenbrengen en filteren tot een menselijke maat is van groter belang. En is het precies daar dat een niet-technologisch struikelblok opdoemt. Bij een gemiddelde luchthaven zijn rond de 20 partijen, zowel privaat als publiek, betrokken die een rol spelen in de veiligheid of bij een calamiteit. Zie daar maar eens de juiste informatie op het juiste moment bij te krijgen.

Wat nodig is – naast steeds slimmere en passagiers-vriendelijkere sensoren – is een overkoepelend systeem dat voor de filtering van de afschuwelijke hoeveelheden data zorgdraagt. In de militaire wereld staan ze voor gelijksoortige problemen. Daar zijn dan ook al enige jaren onderzoeken gaande naar zogenaamde 'net-centric capabilities'. De eerste veelbelovende resultaten worden momenteel al in de praktijk gebracht. De problemen die daarvoor moeten worden geslecht zijn in eerste instantie van bestuurlijke aard. Alle grofweg 20 partijen bij een vliegveld moeten dezelfde standaarden gaan respecteren. En hetzelfde systeem. Een duizelingwekkend complicerende factor is nog dat vliegverkeer bijna per definitie een internationale component hebben. Samenwerken over de grenzen op systeemniveau is dus ook een must om profijt te kunnen hebben van alle ontwikkelde en nog te ontwikkelen sensoren.

De onderzoeksprogramma's die er op het gebied van veiligheidstechnologie in Europa en Nederland bestaan, doen er goed aan hier terdege rekening mee te houden en een voorbeeld te nemen aan de militaire wereld waar de problemen van netcentrisch opereren al grotendeels onderkend en deels al opgelost zijn.

*Aart Jan Smits,
directeur Business Development National Security, Thales
Nederland*



Miniatuur radarsensoren

First Responder of the Future

Tijdens het Security Congres presenteerden Sagem en TNO een visie op een mogelijk nieuw samenwerkingsprogramma “First Responder of the Future” in het kader van het Zevende Kaderprogramma (KP7) van de Europese Unie. Beide partijen doen onderzoek naar effectiviteit en veiligheid voor hulpdiensten als politie, brandweer en ambulance binnen KP7, maar ook voor diensten binnen Defensie.

Onder First Responder (FR) wordt verstaan een professionele hulpverlener die bij een optredende calamiteit intervineert en deze bestrijdt tot de veilige situatie is teruggekeerd. De Europese Commissie vindt het van groot belang de effectiviteit en de efficiency van de FR te verbeteren, zeker op Europees niveau. Standaardisatie en *interoperability* – het zonder problemen kunnen samenwerken – zijn daarbij sleutelbegrippen. Het functioneren van de mens als hulpverlener staat centraal. Optimale waarneming, begrip en kennis (*situation awareness*) van de situatie leidt tot betere anticipatie en besluitvorming. Zo is het mogelijk het beperkte zicht op te heffen met nieuwe waarnemings-systemen en met nieuwe draadloze systemen zowel het overzicht als de plaatsbepaling robuust in stand te houden. Deze informatie kan op de juiste (intuïtieve) manier aan de FR overgebracht worden.

Dit geldt voor het team van personen dat als eerste de plaats des onheils betreedt, maar zeker ook voor het team dat de FR operatie direct coördineert. Het is minstens zo belangrijk dat het coördinerend team voortdurend inzicht heeft in het functioneren van de FR ter plaatse, en indien dat nodig is op de juiste wijze kan ingrijpen. Dat betekent dat het coördinerend team voortdurend moet weten wat de FR doet, waar deze zich bevindt (*tracking*), aan welke omstandigheden hij blootstaat (temperatuur, gevaarlijke stoffen), wat zijn bevindingen zijn en hoe het gesteld is met zijn fysieke (bijvoorbeeld ademhaling, hartslag, temperatuur) en mentale toestand (vermoeidheid en stress). Een robuuste mobiele netcentrische omgeving is daarbij essentieel. Maar het belangrijkste is wel de Europese interesse in het interoperationele aspect: gemakkelijker samenwerken tussen de deelnemende partijen (bijvoorbeeld brandweer, politie, bedrijfshulpdiensten, Defensie), grensoverschrijdend.



Voorbeeld van een draagbaar informatiesysteem voor het monitoren van mensen en processen

Sagem en TNO tonen in hun presentatie enige voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen. Kleding moet optimale bescherming bieden aan de FR, moet informatie integraal aanbieden, en moet communicatie mogelijk maken. Zo biedt de multifunctionele helm naast bescherming ook plaats aan communicatieapparatuur (audio) en apparatuur voor beeldscherm-informatie (nachtkijker, radarbeelden, operationele informatie). TNO toonde een voorbeeld van een draagbaar informatiesysteem, een eenvoudige en gebruiksvriendelijke PDA waarmee de FR beeld en tekst-berichten kan uitwisselen. Het apparaat toont informatie over de toestand van de calamiteit afkomstig van het coördinerend team, maar bijvoorbeeld ook waar collega's FR zich bevinden. Experimenten hebben aangetoond dat zulke informatie de *situation awareness* verhoogt.

Het is belangrijk de apparatuur en kleding onder diverse omstandigheden te testen en te demonstreren. Onder alle condities moet de werking van de apparatuur zijn gegarandeerd, evenals de beweeglijkheid in de kleding. En, last but not least, is het van belang dat de FR teams goed zijn opgeleid. De juiste – realistische en virtuele – trainingsprogramma's zorgen ervoor dat men beter voorbereid op pad gaat.

Het nieuwe programma “First Responder of the Future” zal met partners op Europees niveau nieuwe technologische mogelijkheden voor de First Responder integreren en optimaliseren, en de resultaten met professionals demonstreren voor de Europese Commissie. Een belangrijke eerste stap naar standaardisatie.

Vincent Brochier, Sagem

Leo van Breda, TNO Human Factors

Energierapport 2008: Het voorkomen en bestrijden van crises

In juni is het Energierapport 2008 door de minister van Economische Zaken openbaar gemaakt en naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister heeft de wettelijke verplichting elke 4 jaar een energierapport naar de kamer te sturen met daarin de strategische visie van het kabinet op energie. Dit keer was er geen twijfel over de noodzaak van een dergelijk rapport, want er is veel loos in de energiewereld. De krantenkoppen worden dreigender en de voorspellingen somberder. We kunnen in 2010 en groot olietekort verwachten, zeggen deskundigen van Instituut Clingendael in de Volkskrant van 30 juli 2008. Als er geen actie wordt ondernomen zal het energiesysteem op zijn grondvesten schudden.



Beleidsdoelen onder (crisis)druk

In de energiewereld zijn er twee grote dreigende crises. Ten eerste gaat het om de toename van de CO² uitstoot, die veroorzaakt wordt door de verbranding van fossiele brandstoffen. Bekend is dat die uitstoot een broeikaseffect teweegbrengt met onvoorziene, maar hoogstwaarschijnlijk dramatische gevolgen. De tweede potentiële crisis is de eindigheid van fossiele brandstoffen. De Nederlandse gasvoorraden raken in de loop van de komende decennia uitgeput. Zo worden we steeds afhankelijker van een steeds kleiner aantal landen voor de olie en het gas dat we zo hard nodig hebben voor een stabiele economische groei. Deze twee crises vertalen zich economisch door in hogere prijzen. In juli 2007 stond de olieprijs op nog \$ 63 en in iets meer dan een half jaar is die verdubbeld; de prijs van kolen steeg in dezelfde periode met 40%.

De drie beleidsdoelen voor energie: schoon, betrouwbaar en betaalbaar, staan stevig onder druk. Het Energierapport 2008 zet een koers uit om de energieproblemen in hun samenhang aan te pakken. De weg daar naar toe is niet makkelijk en voert via besparing, diversificatie van de brandstofmix en flexibeler en slimmere energie-infrastructuur. Daarvoor is een ingrijpende verandering van het energiesysteem nodig.

Energiebesparing en duurzame energie

Als we kijken naar de doelen van het energiebeleid is energiebesparing het meest effectief. Minder energieverbruik betekent lagere energiekosten, minder afhankelijkheid van schaarse bronnen en minder CO²-uitstoot. De doelstelling in het Actieprogramma Schoon en Zuinig omvat tot 2% energiebesparing per jaar. De tweede actielijn is het bevorderen van duurzame energie. Dat is goed voor klimaat, draagt bij aan een grotere diversiteit van de energiemix en daarmee minder afhankelijkheid van de olie- en gasproducerende landen. De doelstelling uit Schoon en Zuinig is in 2020 te zorgen dat 20% van de energie duurzaam is. De betaalbaarheid is hier het probleem: duurzame energie is (nog) veel duurder dan fossiele energie. Daar moet dus (veel) geld bij. Dat gebeurt via de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) met 3,2 miljard tot het jaar 2011.

Minder CO² uitstoot: fossiele en kernenergie

Zelfs als alles meezit bestaat onze energiebehoefte in 2020 nog voor 80% en in 2050 nog altijd voor 50% uit fossiele energie. Dus ook op dat vlak moet het nodige gebeuren. Kernenergie is een voor de hand liggende optie, ondanks de evidente nadelen (veiligheid, afval, straling).

We gaan dan ook beleidsmatige voorbereidingen treffen, zodat een volgend kabinet een weloverwogen besluit kan nemen over de toekomstige inzet van kernenergie in Nederland.

Voor de fossiele verbranding nemen we maatregelen om CO² af te vangen en op te slaan. Nederland is een interessant land voor de bouw van een nieuwe generatie kolencentrales die veel schoner en zuiniger zijn dan de conventionele centrales en zeker dan de 'dirty thirty' uit Duitsland waarvan we veel stroom importeren. Mede daarom willen we Europees koploper worden met CCS, het opslaan van CO² onder de grond. Er komt een ambitieus programma van pilots, resulterend in een proeffabriek. Belangrijk daarvoor is een goed juridisch kader waarin de verantwoordelijkheden helder worden verdeeld. Dat wordt nog lastig, want de risico's rondom de ondergrondse opslag van CO² zijn nog vrij onbekend, laat staan dat we nu al weten hoe we daar het beste mee om kunnen gaan. Net als bij kernenergie is maatschappelijke acceptatie van groot belang en zullen de gevoelens van angst en onveiligheid bij de mensen mee moeten worden gewogen.

Voorzieningszekerheid via internationaal beleid

Zoals aangegeven bepalen olie, gas en kolen op de korte en langere termijn een groot deel van de brandstofmix. Voor Nederland (en veel andere landen) betekent dat afhankelijkheid van producerende landen. De beste waarborg tegen te grote afhankelijkheid is een open en goed functionerende internationale olie-, kolen- en gasmarkt.



In de praktijk is dat moeilijk, onder meer omdat de overheidsbemoeienis met de olie- en gasbedrijven steeds groter wordt. Energieconsumerende landen moeten voorkomen dat overheden in plaats van bedrijven met elkaar concurreren. Voor Nederland betekent dit een vier-sporenbeleid.

In EU-verband pleit het kabinet voor een stevig en eenduidig intern én extern energiebeleid: 'one voice'. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de opname van energievoorzieningszekerheid als een strategische doelstelling van het Gemeenschappelijk Europees Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). We gaan strategische allianties aan met landen die gelijksoortige energiebelangen hebben, dit kan zich later eventueel ontwikkelen tot EU-breed beleid. Het kabinet investeert de komende jaren zelf in het bijzonder in relaties met vier energieproducerende landen: Rusland, Kazachstan, Algerije en Saoedi-Arabië. Het kabinet zal de energiediscussie ook voeren in fora zoals het Internationaal Energie Agentschap (IEA), het Internationaal Energie Forum (IEF), het Energiehandvestverdrag en de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Daar staan onderwerpen op de agenda als het beschermen van investeringen door energiebedrijven in het buitenland, het verbeteren van de mogelijkheden om langlopende contracten te sluiten die producenten én afnemers van fossiele energieproducten voldoende zekerheid bieden, en vraagstukken rond veiligheid en crisissituaties.

Energie en crisis; een explosieve combinatie

Een verstoring in de aanvoer van olie kan ingrijpende gevolgen hebben voor de stabiliteit van de economische ontwikkeling en zelfs voor de veiligheid. Het oliecrisisbeleid is er op gericht de verstoring van het maatschappelijk en economisch leven zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. De internationale verplichtingen, die Nederland heeft in het kader van de IEA en de EU zijn:

- 1 aanhouden van strategische noodvoorraden van momenteel ca. 5 miljoen ton olie. Dit gebeurt grotendeels (85%) via de stichting COVA, het overige deel wordt door het bedrijfsleven aangehouden;
- 2 beschikken over een operationeel pakket van vraagbeperkende maatregelen;
- 3 een operationeel pakket nationale en internationale herverdelingsmaatregelen, onder andere voor de voorzieningszekerheid van de vitale sectoren en prioritaire verbruikers.

Tevens dienen de lidstaten te beschikken over een nationale oliecrisisorganisatie en een adequaat olie-/energie-informatiesysteem.

In EU- en IEA-verband zal het kabinet bezien of een gezamenlijk gascrisisbeleid moet worden geformuleerd, parallel aan het bestaande oliecrisisbeleid. In eerste >>>

instantie gaat het dan om vraagbeperkende maatregelen. Vooralsnog is het kabinet is geen voorstander van strategische gasvoorraden, die veel duurder zijn dan olievoorraden.¹

Daarnaast blijft Nederland deelnemen aan de discussie over energieveiligheid, en de rol van de NAVO daarbij. De lidstaten zijn verdeeld over de gewenste rol van deze organisatie. Wat het kabinet betreft is die rol uitdrukkelijk aanvullend op wat landen zelf en wat andere internationale organisaties al doen. Een voorbeeld is de bescherming – indien nodig – van vitale infrastructuur. Ook het goed voorbereid zijn op bijvoorbeeld terroristische aanslagen door het delen van informatie, training en capaciteitsopbouw en bespreking van energieveiligheid met partnerlanden, zijn onderwerpen waaraan de NAVO in de ogen van het kabinet aandacht kan besteden.

Slot

De conclusie vanuit het energierapport is dat er sprake is van twee dreigende crises (CO₂ en tekort aan (fossiele) energie). Deze dreigende crises hebben een internationaal karakter, maar kunnen nationale uitwerking hebben. De maatregelen die we nemen zijn vooral gericht op het voorkomen van die crises. Daar is op alle niveaus, van het



individueel via staat tot internationale gemeenschap, veel inzet voor nodig. Op een acute oliecrisis zijn we sinds de OPEC-crisis voorbereid en blijven we alert.

Mark Frequin,
directeur-generaal Energie en Telecom, ministerie van Economische Zaken.

Energierapport 2008 is te downloaden/bestellen op www.ez.nl/publicaties.

¹ IEA, *Natural Gas Market Review 2007. Security in a Globalising Market to 2015*, Paris 2007.

Klimaatverandering zet in Nederland stevig door

De opwarming in Nederland gaat veel sneller dan gemiddeld over de hele wereld. In De Bilt is de temperatuur tegenwoordig zo'n anderhalve graad hoger dan rond 1950. Dat is twee keer zoveel als de stijging van de wereld-gemiddelde temperatuur.

Uit onderzoek door het KNMI blijkt dat de snellere opwarming waarschijnlijk niet veroorzaakt wordt door natuurlijke schommelingen. Het gebied dat sneller opwarmt strekt zich uit over een groot deel van Europa. Dat is één van de conclusies in de "Toestand van het klimaat in Nederland 2008", het nieuwste KNMI klimaatrapport in een serie die om de vijf jaar verschijnt.

Het warmere klimaat leidt tot meer neerslag. De jaarlijkse hoeveelheid neerslag is in Nederland de afgelopen eeuw met 18% toegenomen. Opmerkelijk is de laatste jaren ook het grote aantal dagen met zware regen. Vooral aan de kust is in de zomer meer neerslag gevallen. Oorzaak is het warmere Noordzeewater waardoor de

buienactiviteit aan zee groter wordt. Anderzijds was de laatste jaren in het voorjaar en de zomer soms ook sprake van langdurige droogte, dat leidde tot problemen in de agrarische sector, het waterbeheer en bij energieproducenten.

De opwarming heeft in ons land de afgelopen jaren geleid tot niet alledaagse verschijnselen. De terrasjes waren soms al in februari geopend, april kende stranddagen en de verwarming in huis kon vaker uitblijven. Aanhoudende hitte vormt echter een gezondheidsrisico voor bepaalde groepen zoals ouderen, chronisch zieken en mensen met overgewicht. Een warmer klimaat brengt ook vaker weersomstandigheden met zich mee die zomersmog kunnen veroorzaken. Klimaatverandering vormt daarmee een belangrijke factor in de toekomstige luchtkwaliteit.

http://www.knmi.nl/kenniscentrum/de_toestand_van_het_klimaat_in_Nederland_2008/

Bron: persbericht KNMI, 5 augustus 2008

Denktank Nationale Veiligheid: zie het energievraagstuk ook in veiligheidspolitieke termen

Als de veronderstelling van energiedeskundigen van Instituut Clingendael klopt dat we in 2010 een groot olietekort kunnen verwachten, dan lijkt een crisis met verstreckende gevolgen voor economie en veiligheid aanstaande. De enige manier waarop ons land zich hierop kan voorbereiden, is het nakomen van de verplichtingen die Nederland in het kader van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Europese Unie heeft (zie *Oliecrisisbeleid*, pag. 20). Zij eisen noodvoorzieningen om maatschappelijke verstoring en economische ontwrichting zo veel mogelijk te voorkomen. Alle overige, meer structurele maatregelen die *Mark Frequin* in zijn bijdrage (pag. 18-20, red.) noemt zijn gericht op de langere termijn. Het hoeft geen betoog dat de maatregelen die het *Energierapport 2008* noemt, zoals energiebesparing, de ontwikkeling van duurzame energiebronnen en diversificatie, zinvol zijn, maar voor het beteugelen van de voorspelde crisis te laat komen.¹

De *Denktank Nationale Veiligheid* heeft in zijn eerste advies gestudeerd op de gevolgen van verstoringen in de energietoevoer voor de nationale veiligheid.² Een conclusie is dat zeer hoge prijzen van olie of gas elk moment kunnen optreden en een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen. De constatering van *Clingendael* onderbouwt deze conclusie. Het klinkt cynisch, maar de naderende oliecrisis kan louterend werken. Grote vraagstukken als de toekomst van onze energievoorziening worden in de praktijk vaak opgelost als overheden of bedrijven met crises worden geconfronteerd. Een crisis kan politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, met name degene die ijveren voor een beter milieu, dwingen hun vastgeroeste standpunten los te laten en naar creatieve alternatieven te zoeken.

Energievoorziening als veiligheidsprobleem

Energie wordt niet langer als louter economisch vraagstuk gezien, maar in toenemende mate ook als veiligheidsvraagstuk. De gevolgen voor de veiligheid door stagnatie van de aanvoer van energie kunnen ernstig zijn. Oplossingsrichtingen kunnen bovendien haaks op

beleidsuitgangspunten staan. Overigens gaat het, zeker wat de olie betreft, feitelijk om een zelfgecreëerd probleem. Bij de huidige consumptie is er olie voor de komende honderd jaar; bij een toename van de consumptie met 1,5% is er een reserve voor 75 jaar. Er is dus tijd genoeg om alternatieven te ontwikkelen. Althans, zo lijkt het. Want het probleem is dat de productiecapaciteit achterblijft bij de toenemende vraag, vooral uit China en India. Oplossingen worden ongetwijfeld gevonden in de vorm van nieuwe, duurzame energiebronnen en verminderde afhankelijkheid door bijvoorbeeld auto's op elektriciteit of waterstof te laten rijden. Het probleem zit dus in de overgangsfase waarin wij ons nu bevinden en die door de voorspelde oliecrisis wel eens nare trekjes kan gaan vertonen.

Vitale belangen

De nationale veiligheid is volgens de *Strategie Nationale Veiligheid* in het geding als de vitale belangen van Nederland worden bedreigd: economische, ecologische, territoriale en fysieke veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit. Zeer hoge olieprijs kunnen allereerst >>>

¹ Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport 2008*, Den Haag, 2008. www.ez.nl/publicaties

² *Denktank Nationale Veiligheid*, *Energievoorzieningszekerheid en Nationale Veiligheid*, Den Haag, 7 juli 2008. De *Denktank* is in zijn huidige vorm in 2008 opgericht om het *Project Nationale Veiligheid* te voeden met inzichten van buiten. De uitgangspunten van de *Strategie Nationale Veiligheid* zijn voor de *Denktank* richtinggevend. Adviezen kunnen gevraagd of ongevraagd aan de minister van Binnenlandse Zaken en/of het Kabinet worden aangeboden.



gevolgen voor de economische veiligheid hebben. Indien een prijsexplosie tot onlusten leidt, kan er sprake zijn van aantasting van de sociale en politieke stabiliteit. Als wordt overwogen, zoals momenteel in de Verenigde Staten, om de problematiek op te lossen door olie te boren in kwetsbare gebieden zoals Alaska dan kan de ecologische veiligheid in het geding komen en vervolgens, als de klimaatverandering wordt versneld, de fysieke veiligheid van de burger.

Bewuste en onbewuste verstoringen

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen bewuste en onbewuste verstoringen. Prijsopdrijving kan, zoals nu het geval is, het gevolg zijn van een sterk toegenomen vraag. De eerste berichten over sociale onrust als gevolg van stijgende energieprijzen verschenen eind mei 2008 in de pers. Op 27 mei vonden acties plaats van Franse en Spaanse vissers en van Britse vrachtwagenchauffeurs. In Nederland bleef het bij een beschaafde toeteractie met als doel de accijns op diesel omlaag te brengen. In Indonesië braken rond die tijd rellen uit toen de benzineprijs werd verhoogd. Energiearmoede is reeds nu een issue in het Verenigd Koninkrijk. Er is sprake van *energy poverty* als een huishouden meer dan 10% van het inkomen aan energie moet besteden om de woonkamer tot 20 graden te verwarmen en de overige vertrekken tot 18 graden Celsius.

Het probleem verergert als *energy poverty* de mobiliteit van zwakkeren belemmert of gezinnen hun energierekening niet meer kunnen betalen. Energiearmoede bedreigt de nationale veiligheid als prijsexplosies tot sociale en politieke instabiliteit leiden. Als de Clingendael-voorspelling bewaarheid wordt, is dit een reëel scenario.

De nationale veiligheid komt vooral in het geding als bewuste verstoringen tot prijsexplosies leiden. Verminderde aanvoer gaat dan gepaard met politieke onzekerheid door angst voor langdurige terugval van de energietoevoer. De *Denktank* constateert dat Nederland relatief kwetsbaar is doordat er weinig is geïnvesteerd in alternatieve energiebronnen: 2,6% van het totaal in tegenstelling tot Frankrijk (80% kernenergie) en Oostenrijk (70% waterkracht).

Olie als bron van conflict

Olie en gas zijn niet direct uitwisselbaar. Daarom dient onderscheid te worden gemaakt tussen de stagnering van de aanvoer van olie en gas. Bewuste stagnering van de olieaanvoer lijkt momenteel het grootste risico. Deze kan het gevolg zijn van terroristische aanslagen. Al Qaeda beschouwt olie-installaties in het Midden-Oosten als primair doelwit. In februari 2006 werd getracht het grootste oliecompressor/verdeelstation van de wereld in Saoedi-Arabië op te blazen. Ook wordt piraterij in toenemende mate in verband gebracht met de olieaanvoer, met name voor de kust van Nigeria. Olie zelf is een bron van conflict. Het aantal conflicten in de wereld is de afgelopen jaren gestaag gedaald, maar niet in olierijke regio's. De strijd om olie door grootmachten als Rusland, Iran, China en de Verenigde Staten in de Kaspische regio wordt in de literatuur zelfs als een *new great game* gezien. Het is geen wonder dat landen oliebelangen als aanleiding voor interventies beschouwen. Het meest uitgesproken is China, die om die reden zijn vloot versterkt, zo bleek uit een recente brief aan de Kamer van minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen³.

Overigens zijn er recente voorbeelden van olie als drukmiddel. Na het besluit van Tsjechië, afgelopen juni, om een onderdeel van het Amerikaanse raketterschild te plaatsen, nam de olietoevoer vanuit Rusland met bijna de helft af.⁴ Een formele reden voor de terugval in de olietoevoer werd weliswaar niet gegeven, maar veiligheidsdeskundigen hadden reeds voorspeld dat manipulatie van de olie- of gaskraan voor het Kremlin een belangrijk drukmiddel is tijdens een geschil met Europese landen. Eind juli 2008 staakte Libië de olietoevoer naar Zwitserland nadat de autoriteiten daar een zoon van de

³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Chinese defensie*, 1 juli 2008.

⁴ 'Russia cuts of its oil deliveries to Czechs, *International Herald Tribune*, 31 juli 2008.

Libische leider Qaddafi arresteerden.⁵ Deze recente voorbeelden versterken de conclusie van de *Denktank* dat Europese landen kwetsbaar voor represailles zijn. De *Denktank* ziet dit vooral als veiligheidspolitieke uitdaging. Het kan al voldoende zijn om te dreigen met sancties om prijzen te laten exploderen en economische en politieke chaos te creëren.

De *Denktank* concludeert voorts dat de komende tien jaar olie-exporteurs een antiwesters front kunnen gaan vormen omdat sprake is van een toenadering tussen olie-producerende, dictatoriaal geregeerde, antiwesterse landen als Iran, Venezuela en Rusland. Deze landen kunnen gegeven de huidige aanbiedersmarkt besluiten minder aan westerse landen te verkopen, maar meer aan China en India die geen moeilijke vragen over mensenrechten en democratie stellen.

Levering van gas

Stagnering van de gastoevoer kan eveneens een bedreiging zijn voor onze veiligheid. Voor gas is Europa afhankelijk van een klein aantal leveranciers. Een belangrijke leverancier is Algerije, dat interne conflicten kent. Rusland is voor Europa de belangrijkste leverancier van gas, maar er zijn twijfels over de betrouwbaarheid van de leveringen.

Aanbevelingen

Nederland wordt bij mogelijke crises gedeeltelijk op zichzelf teruggeworpen. Nationale maatregelen, zo mogelijk ingebed in multilaterale afspraken zijn noodzakelijk. De noodvoorzieningen, waarnaar in het begin van dit artikel is verwezen, zijn een vanzelfsprekendheid. Daarnaast raadt de *Denktank* de regering aan inzicht te

krijgen bij welk prijsniveau gevolgen sociaal en voor de politiek kunnen worden verwacht en bij welke mate van stagnatie er sprake is van economische ontwrichting. De *Denktank* geeft de regering in overweging in navolging van het Verenigd Koninkrijk een beleid voor energiearmoede te ontwikkelen.

Prijsexplosies kunnen leiden tot ontwrichting, dus crisis. De *Denktank* beveelt de regering en de ambtelijke top aan om scenario's te doordenken en crisisbeheersing te oefenen. Bovendien constateert de *Denktank* dat de in het *Energierapport 2008* aangekondigde structurele oplossingen, zoals de ontwikkeling van duurzame alternatieve energiebronnen, energiebesparing en diversificatie mogelijk geen volledige antwoorden zijn op de geschetste geopolitieke uitdagingen, zeker niet op de korte en middellange termijn.

Tot slot zijn er gevolgen voor het buitenlands beleid. Goede relaties met exporteurs van olie en gas zijn in het belang van de nationale veiligheid. De insteek van het *Energierapport 2008* om de banden met Rusland, Saoedi-Arabië, Kazachstan en Algerije te versterken is goed, maar heeft gevolgen voor de wijze waarop Nederland omgaat met dictatoriaal geregeerde landen, aangezien de bevordering van mensenrechten en democratie het speerpunt is van het Nederlands buitenlands beleid. Bovendien waarschuwt de *Denktank* voor de bilaterale gasdeals tussen individuele lidstaten van de Unie en Rusland, die tot vergroting van de Russische invloed in Europa kunnen leiden en gevolgen voor de verdere verdieping van de Unie kunnen hebben. Om veiligheidspolitieke redenen is het noodzakelijk om in Unieverband te streven naar verminderde energieafhankelijkheid van de huidige olie- en gasproducenten. Het is daarom niet langer gewenst kernenergie laag op de politieke agenda te zetten. Wel wordt geconstateerd dat de wereldwijde toename van het aantal centrales de ecologische en fysieke veiligheid in gevaar kunnen brengen als centrales van dubieuze kwaliteit zijn of de hand met de veiligheid ervan wordt gelicht. Tot slot kan worden gestreefd naar wederzijdse afhankelijkheden tussen energieproducenten en de Unie. Landbouwproducten bieden hiervoor een mogelijkheid.

prof.dr. Rob de Wijk,

*directeur Den Haag Centrum voor Strategische Studies,
voorzitter van de Denktank Nationale Veiligheid.*

*Hij baseerde dit artikel op het rapport
Energievoorzieningszekerheid en nationale veiligheid van
7 juli 2008, maar schreef het op persoonlijke titel.*



⁵ 'Swiss arrest of a Qaddafi leads to Libyan retaliation', *International Herald Tribune*, 25 juli 2008.

TenneT Visie2030: energieleveringszekerheid vraagt om investeringen

De verwachte toename van duurzame energie, de forse uitbreiding van het aantal productiecentrales aan de kust en de potentiële omslag van import naar exportland van elektriciteit betekenen dat het Nederlandse hoogspanningsnet de komende jaren flink moet worden aangepast. Dat blijkt uit het Kwaliteits- en Capaciteitsplan 2008-2014, dat in mei jl. met de Visie2030 is uitgebracht.

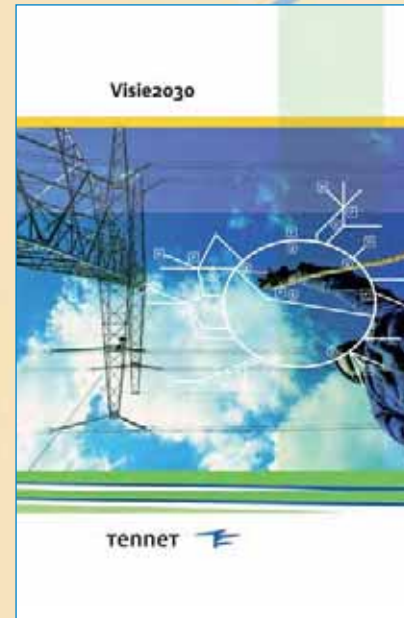
Kwaliteits- en Capaciteitsplan 2008-2014

Op grond van de Elektriciteitswet stelt TenneT iedere twee jaar een Kwaliteits- en Capaciteitsplan op. Hierin worden de middellange termijnbehoefte aan transportcapaciteit en de mogelijke knelpunten op het landelijke transportnet beschreven. Kernthema voor 2008-2014 is de enorme dynamiek in de plannen voor nieuwbouw van productievermogen. Tot de inwerkingtreding van de Elektriciteitswet 1998 was er sprake van een centraal gestuurde en geïntegreerde planning van hoogspanningsnet en centrales. Nu zijn elektriciteitsproducenten vrij om te bepalen waar en wanneer zij investeren.

Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een ware hausse aan initiatieven voor nieuwbouw van centrales. Bij doorgang van de helft of meer van alle nieuwbouwplannen wordt Nederland een land dat elektriciteit gaat exporteren. De kans dat deze situatie optreedt is zeker geen 100 procent. Ook in omringende landen bestaan er meer initiatieven voor nieuwbouw van productievermogen dan er op basis van de groei van het elektriciteitsverbruik nodig zijn. Om echter op de meest extreme situaties te zijn voorbereid is in dit Kwaliteits- en Capaciteitsplan geen rekening gehouden met alle plannen in de omringende landen en zijn alle projecten voor nieuwbouw van centrales in Nederland, zoals bij TenneT bekend, meegenomen.

Uitbreiding hoogspanningsnet

Een groot aantal projecten voor netverzwaring is al in gang gezet. Op dit moment wordt er gewerkt aan de uitbreiding van het landelijke hoogspanningsnet in de Randstad. De volgende stap zijn uitbreidingen in Noord-Nederland en Zeeland en de aanleg van een vierde verbinding naar Duitsland. Hiervoor zijn de planologische procedures inmiddels opgestart. Daarnaast moet er ook op tal van plaatsen in Nederland worden gewerkt aan



aanpassing van het hoogspanningsnet zodat de leveringscapaciteit van elektriciteit kan worden gewaarborgd.

Visie2030

Om goed in te spelen op de elektriciteitsbehoeftes van de Nederlandse maatschappij in de toekomst, is tijdig een beeld nodig van mogelijke toekomstige ontwikkelingen en daarmee samenhangende knelpunten. Het ontwikkelen en realiseren van hoogspanningsverbindingen over grotere lengtes duren geregeld langer dan acht jaar. Visie 2030 analyseert de lange termijnontwikkelingen. Hierdoor wordt het mogelijk vroegtijdig met planologische voorbereidingen voor nieuwe projecten te beginnen en kunnen tijdig keuzes over het toepassen van technologieën worden gemaakt.

Ontwikkeling van het energielandschap

De meest uiteenlopende ontwikkelingen bepalen de vorm van het toekomstige energielandschap:

- elektriciteitsproducenten laten zich in de geliberaliseerde markt steeds meer leiden door de internationale afzetmarkt en het vestigingsklimaat;
- energiebesparing en meer inzet van duurzame energie staan hoog op de agenda. Dit zorgt voor nieuwe initiatieven en het toepassen van nieuwe technieken;
- ondanks forse energiebesparing neemt het gebruik van elektriciteit de komende decennia niet af. Dit komt door de economische groei, de groei van het aantal

huishoudens en een toename van de informatisering en entertainmentbehoeftes.

Doordat ontwikkelingen elkaar ondersteunen of beconcurreren, is het niet eenvoudig om de behoefte aan transport van elektriciteit te voorspellen. Op basis hiervan zijn vier scenario's ontwikkeld, waaruit blijkt dat:

- de elektriciteitsbelasting in Nederland in 2030 vooral geconcentreerd blijft in het midden en westen van Nederland;
- marktintegratie tot een sterke toename van de handel leidt. De groeiende internationale elektriciteitshandel leidt tot een toename van fluctuaties in transport over langere afstanden;
- een toenemend aantal elektriciteitsgebruikers zelf (decentraal) elektriciteit opwekken;
- op een beperkt aantal kustlocaties in ons land energieproducenten hun centrales vestigen of internationale verbindingen aan land komen;
- deze kustplaatsen ook de locaties van kabelverbindingen vormen naar windparken op zee.

Meer transport van elektriciteit noodzakelijk

Door genoemde ontwikkelingen ontstaat er op weg naar 2030, zelfs bij gelijke belastingvraag, behoefte aan meer transportcapaciteit. Het huidige stelsel van 'elektriciteits-snelwegen' is hiervoor ontoereikend en moet worden aangepast. TenneT heeft een netconcept voor 2030 ontwikkeld dat toepasbaar is op alle mogelijke scenario's en geschikt is voor verdere toekomstige ontwikkelingen. De filosofie is om hierbij te werken vanuit één sterke 380 kV-ring in de nabijheid van de belasting in het midden en westen van Nederland en korte verbindingen van de productie naar de belasting of de 380 kV-ring.

(bron: persbericht TenneT)

De permanente oliecrisis

Onze maatschappij staat aan het begin van een nieuwe oliecrisis. Niet een crisis zoals we die kennen uit de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw, maar één waarbij de olieprijs permanent hoog blijft. Aldus de stelling van Willem Middelkoop (journalist en commentator van RTL Z) en Rembrandt Koppelaar (voorzitter van de Stichting Peak Oil Nederland, www.peakoil.nl) in het recent verschenen boek *De permanente oliecrisis*.

Onze huidige welvaart hebben we te danken aan het beschikbaar komen van vrijwel onbeperkte goedkope energie. Sinds de ontdekking van olie, 150 jaar geleden, zijn honderden miljoenen auto's en honderdduizenden vliegtuigen afhankelijk geweest van uit aardolie geraffineerde kerosine, benzine en diesel. Inmiddels is de helft van de beschikbare olie op en is de dagelijkse vraag naar olie al twee jaar groter dan de productie. Hierdoor is de prijs van een vat olie opgelopen tot over de \$100. De olieprijs kan de komende jaren nog enorm stijgen. De wereldwijde olieproductie zal namelijk al binnen enkele jaren haar top bereiken. Dat moment wordt *Peak Oil* genoemd. Na die 'oliepiek' neemt de productie af en zullen we moeten leren leven met permanent hoge energieprijzen. Dat zal zeer grote gevolgen hebben voor onze manier van leven.



De permanente oliecrisis geeft op een toegankelijke manier antwoord op honderd vragen over olie en Peakoil. Koppelaar en Middelkoop gaan in op belangrijke vragen als: Hoe groot zijn de strategische reserves eigenlijk? Kan de westerse welvaart omgaan met de gevolgen van de uitputting van fossiele brandstoffen? Wanneer wordt de piek precies bereikt? Waarom slaan politici en olie-maatschappijen geen groot alarm? Wat is de rol van de OPEC en het Internationaal Energie Agentschap in Parijs? Wat betekent het olietekort voor de politieke verhoudingen? Is er leven na de olie? Wat zijn de belangrijkste alternatieve energiebronnen? Zijn nieuwe kerncentrales in Europa en Nederland nodig? Wat hebben de oliecrisis en voedselcrisis met elkaar te maken?

W. Middelkoop & R. Koppelaar, *De permanente oliecrisis. Waarom benzine, gas en voedsel steeds duurder worden*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2008. ISBN 9789046804162

Nederland beter voorbereid op crises

Nederland is nu beter voorbereid op toekomstige crises dan vier jaar geleden. Dit blijkt uit de eindrapportage van het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 die minister Ter Horst op 15 juli naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Doel van het beleidsplan – 20 jaar na het verschijnen van de Nota Civiele Verdediging 1984 het allereerste, samenhangende beleidsplan over dit onderwerp – was om Nederland beter voor te bereiden op toekomstige crises door de effectiviteit van crisisbeheersing te versterken. De ruim tachtig actiepunten zijn voor het grootste deel gerealiseerd. Toch zijn we er nog niet: minister Ter Horst wil de rampenbestrijding en crisisbeheersing eind 2009 qua kwaliteitsniveau op een 7+ brengen. Hiervoor moet wat er tot nu toe is ingezet verder worden versterkt, uitgevoerd en uitgebreid.

We hebben de afgelopen jaren nauwelijks te maken gehad met grootschalige maatschappij ontwrichtende incidenten. Toch blijven een permanent inzicht in (nieuwe) dreigingen en risico's die nationaal én internationaal op ons afkomen en een goede voorbereiding daarop belangrijk.

Uit de rapportage blijkt dat veruit de meeste maatregelen uit het beleidsplan zijn gerealiseerd, de overige zijn in gang gezet of worden uitgevoerd. Op alle niveaus – lokaal, regionaal en nationaal – is er nu een betere voorbereiding op crises. Om verschillende redenen zijn de maatregelen een verbetering ten opzichte van de periode daarvoor. Ten eerste wordt niet meer alleen gekeken naar 'klassieke' rampen, maar ook naar 'moderne' crises zoals ICT-verstoringen en pandemiën. De Task Force Management Overstromingen (TMO) geeft de voorbereiding op mogelijke grootschalige overstromingen en evacuatie een belangrijke impuls. De civiel-militaire samenwerking is geïntensiveerd en Defensie is nu een *structurele* partner bij het waarborgen van de nationale veiligheid. Door het instellen van het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) worden de vitale sectoren (energie, telecom, drinkwater, transport etc.) nu beter ondersteund. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) zorgt voor een effectieve coördinatie van de inzet van hulpdiensten en de krijgsmacht. Verder zijn er nu vele instrumenten voor risico- en crisiscommunicatie die breed verspreid en gebruikt worden. Ten slotte is de samenwerking tussen de ministeries en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) als centrale knooppunt nu intensiever.

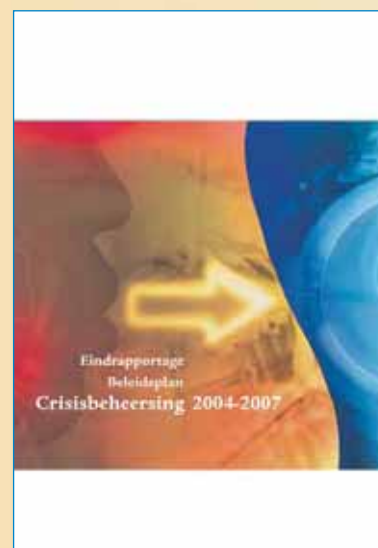
Met de eindrapportage wordt een groot interdepartementaal beleidsprogramma succesvol afgerond. Er is veel bereikt, maar we zijn er nog niet. Het beleidsplan richtte zich vooral op de voorbereiding en de gevolgbestrijding. De laatste jaren is er – ook internationaal – steeds meer aandacht voor het voorkómen van ontwrichting van de maatschappij door crises. Nederland sluit hierbij aan met de strategie Nationale Veiligheid. Voor de komende periode komt het er op aan om wat er tot nu toe is ingezet verder te versterken, te implementeren en verder uit te bouwen.

Belangrijkste speerpunten hierbij zijn:

- het versterken van de landelijke regie en aansturing bij nationale crises;
- het op orde hebben van de crisisorganisaties (zowel van de veiligheidsregio's als het Rijk);
- het verder vergroten van het lerend vermogen van bestuurders en professionals bij daadwerkelijke crises en tijdens oefeningen;
- het maken van heldere afspraken over wie bij crises waarvoor verantwoordelijk is en het versterken van zelfredzaamheid en burgerparticipatie;
- het uitrollen van een landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening en –uitwisseling (netcentric).

Aanbiedingsbrief, eindrapportage en bijbehorende tabel met het eindresultaat van alle actiepunten zijn gebundeld in een handzaam boekje, op te vragen via crisisbeheersing@minbzk.nl

*Geert Wismans,
projectleider beleidsplan
Crisisbeheersing 2004-2007,
ministerie van BZK*



Als bijlage bij de eindrapportage Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 is de uitgave *Crisis en recht. Schema's bevoegdheden en verplichtingen tijdens crises – editie 2008* verschenen. In dit naslagwerk (boek en CD-rom) zijn bevoegdheden, maatregelen en verplichtingen bijeengebracht die aan de orde kunnen zijn ten tijde van een crisis. Op basis van een beeld van wat feitelijk nodig is, kan per sector of beleidsterrein worden opgezocht wie welke maatregelen kan treffen. De schema's kunnen tevens behulpzaam zijn bij de voorbereiding. Ook in de preparatiefase is het essentieel dat duidelijk is wie aan zet is voor bepaalde maatregelen, zodat de voorbereidingen daarop kunnen worden toegespitst.

Crisis en recht – actueel overzicht bevoegdheden

De schema's hebben zowel betrekking op het optreden van decentrale crisisteams als op maatregelen die op centraal niveau aan de orde kunnen zijn. En dat over de volle breedte van crisisbeheersing, van maatregelen door een burgemeester ter handhaving van de openbare orde tot maatregelen van de minister van Economische Zaken bij een energiecrisis. Daarmee sluiten de schema's aan bij het kabinetsbeleid inzake verbreding van rampenbestrijding tot crisisbeheersing. Waar relevant is ook verwezen naar bevoegdheden van Europese en internationale gremia.

Een calamiteit van enige omvang zal zich zelden beperken tot één beleidsterrein. Zo zal een ongeval met een tankwagen met gevaarlijke stoffen niet alleen leiden tot het redden van mogelijke slachtoffers, maar kan er ook sprake zijn van gevaar voor mensen in de omgeving en van gevolgen voor het milieu. Per beleidsterrein of per cluster van beleidsterreinen is een schema opgenomen. Zo kan per 'deelcrisis' worden bepaald wie welke maatregelen treft. Waar sprake is van samenhang tussen schema's of van overlappingsen zijn onderlinge verwijzingen opgenomen. Het overzicht bevat 27 alfabetisch gerangschikte schema's, niet alleen met betrekking tot de vertrouwde 'klassieke' rampen, maar ook over zulke uiteenlopende onderwerpen als bijvoorbeeld arbeid en sociale zekerheid, buisleidingen, cultureel erfgoed, financieel verkeer, media, Noordzee, prijzen en lonen en wegvervoer.

Elk schema is ingedeeld in relevante onderwerpen en per onderwerp zijn maatregelen aangegeven, de instanties die deze maatregelen kunnen treffen en de wettelijke basis daarvoor. Waar nodig is daar een toelichting bijgevoegd. In de meeste schema's zijn de maatregelen onderverdeeld in de uitwisseling van informatie, eventuele eigen maatregelen



door een getroffen bedrijf, maatregelen van decentrale overheden en maatregelen van centrale overheden.

De voorloper van deze bundel is een uitgave uit 1999 waarin met het oog op de millenniumwisseling voor een aantal beleidsterreinen bevoegdheden en verplichtingen waren opgesomd. Het nieuwe overzicht is aanzienlijk uitgebreid. Er staan niet alleen noodbevoegdheden in, maar alle relevante bevoegdheden ten tijde van een crisis; in de meeste gevallen zijn dat normale bevoegdheden. Verder zijn nu alle relevante sectoren opgenomen. De bundel is gebaseerd op nu geldende wetgeving, met verwijzingen in de toelichting naar komende wetgeving. De tekst is opgesteld in nauwe samenwerking met alle betrokken ministeries. Het periodiek te actualiseren overzicht is bedoeld voor crisisteams en wordt aangeboden aan alle ministeries, bestuurders, voorzitters veiligheidsregio's, betrokken koepels en vitale sectoren.

Ernst Brainich, zelfstandig onderzoeker en adviseur
Geert Wismans, projectleider *Crisis en recht*,
directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK

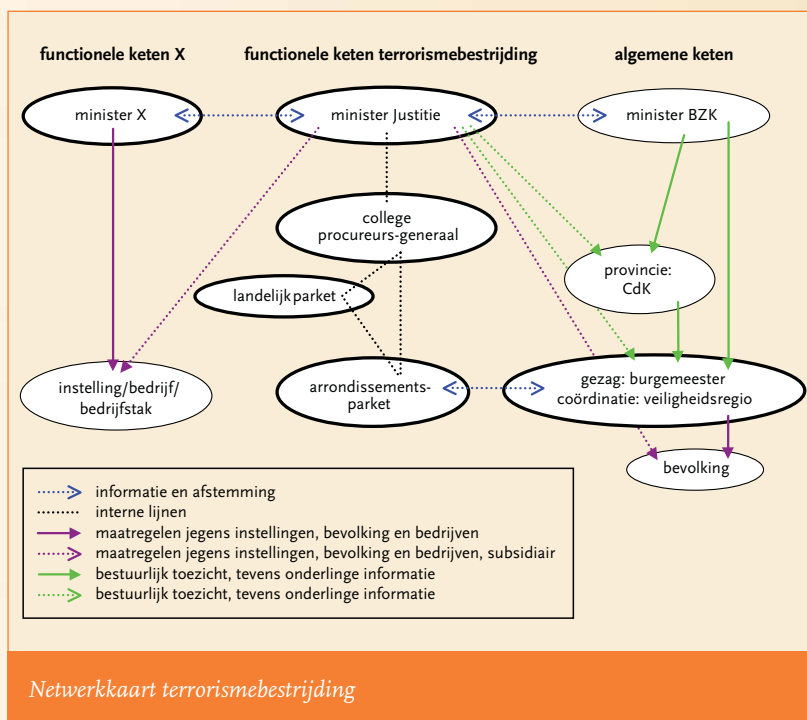
Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing

Wie doet wat en wie laat wat

Een gemeente neemt vanwege hoge waterstanden maatregelen in de binnenvaart.

De nautisch beheerder vindt de maatregelen overdreven en draait ze weer terug. Resultaat: tijdverlies en irritatie. Bij een incident met een schip wordt vergeten de waterkwaliteitsbeheerder te informeren. Resultaat: onnodige vervuiling van het oppervlaktewater. Beide kleine voorbeelden van het fenomeen “schurende ketens”.

Afstemming tussen partijen is niet eenvoudig, blijkt keer op keer uit de praktijk.



De bevoegdheid tot het nemen van maatregelen ligt bij het overheidsgezag dat voor het getroffen beleidsterrein verantwoordelijk is. Elk beleidsterrein of elke keten heeft haar eigen crisisbevoegdheden en crisisbeheersingsorganisatie. Zodra een crisis meerdere beleidsterreinen raakt, wat al snel het geval is, zijn meerdere overheden betrokken. Afstemming is dan noodzakelijk en als dat niet of onvoldoende plaatsvindt, worden coördinatie en regie noodzakelijk.

Op nationaal niveau betreft het de afstemming tussen ministeries. Op decentraal niveau betreft het de afstemming tussen de veiligheidsregio's enerzijds en de functionele ketens anderzijds. Functionele ketens worden op decentraal niveau vertegenwoordigd door een rijksheer (vertegenwoordiger van een minister) of een decentrale overheid, zoals een waterschap. Afstemmingsproblemen worden veelal veroorzaakt door gebrek aan kennis over de organisatie van crisisbeheersing in de verschillende ketens; wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wanneer het primaat heeft. Er is behoefte aan een helder en bondig overzicht van actoren, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, met andere woorden: netwerkkaarten.

Op initiatief van de provincie Noord-Holland is samen met de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid en de provincie Zuid-Holland begin dit jaar besloten om netwerkkaarten te ontwikkelen. Het resultaat: een boekwerk met 22 bestuurlijke netwerkkaarten, waarin 34 verschillende ketens en onderwerpen worden behandeld, variërend van afvalstoffen tot olie, van voedselveiligheid tot zeescheepvaart. Op 30 juni heeft de commissaris van de Koningin in Noord-Holland, de heer Borghouts, de eerste versie van de netwerkkaarten overhandigd aan minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens haar werkbezoek in Noord-Holland.

Soorten ketens

De netwerkkaarten behandelen crisistypen per keten, soms ook wel beleidsterreinen of sectoren genoemd. In functionele ketens wordt één specifieke sector bestreken, zoals elektriciteit, sociale zekerheid, financieel verkeer, voedselveiligheid, spoorvervoer of een milieucomponent als bodem. Veel functionele ketens zijn gecentraliseerd: het is de minister die de maatregelen neemt. De minister

van LNV neemt maatregelen bij een dierziekte, de minister van EZ bij een energiecrisis en de minister van V&W bij een crisis in het spoorvervoer en de civiele luchtvaart. Sommige functionele ketens zijn deels gedecentraliseerd. Zo ligt een deel van het waterbeheer bij de waterschappen, een deel van de infectieziektebestrijding bij de burgemeester en een deel van het wegbeheer bij provincies en gemeenten. In de rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde – de algemene keten – is het primair de burgemeester die de maatregelen neemt. De algemene keten is decentraal georganiseerd. Verder kenmerkend voor de algemene keten is dat het om maatregelen gaat ten aanzien van de bevolking, zoals een besluit tot evacuatie. Partijen in de functionele ketens nemen in het algemeen geen maatregelen ten aanzien van de bevolking, ze nemen maatregelen ten aanzien van hun eigen sector.

Relatie tussen ketens

Omdat een crisis in een functionele keten (water, milieu, dierziekten) al gauw de openbare veiligheid of openbare orde bedreigt, is afstemming tussen een functionele keten en de algemene keten al snel noodzakelijk. De relatie tussen de ketens betreft dus vooral de relatie tussen de algemene keten enerzijds en de functionele ketens anderzijds. De algemene keten heeft in laatste instantie het primaat: de burgemeester laat het ingrijpen in een andere keten in eerste instantie over aan de partijen in die keten. Zo geeft een burgemeester in beginsel niet een bevel aan een waterleidingbedrijf, maar verzoekt hij de VROM-inspecteur om de gewenste maatregel te treffen. Een burgemeester kan overigens alleen interveniëren in een functionele keten, met een verzoek of in laatste instantie met een bevel, als dat nodig is voor de handhaving van de openbare orde of de openbare veiligheid. Eenzelfde soort relatie bestaat ook tussen de functionele ketens defensie en terrorismebestrijding en de andere ketens. Ook zij kunnen in laatste instantie het primaat hebben.

Gebruik van de netwerkkaarten

De netwerkanalyse – wie is betrokken, wie doet wat en wie laat wat – is een essentiële stap in goed crisismanagement. Afstemmen met andere partijen is nodig om te voorkomen dat we zaken vergeten, zaken dubbel doen of elkaar in de wielen rijden. Op grond van de feiten kunnen we bepalen welke ketens geraakt worden of kunnen worden en daarmee welke netwerkkaarten relevant zijn. Aan de hand van de kaarten kunnen we bepalen welke (bestuurlijke) partijen een rol vervullen in de keten en wie voor welk probleem verantwoordelijk is. Het zijn *bestuurlijke* netwerkkaarten. De kaarten laten zien wie waarvoor verantwoordelijk is, niet wie concreet welke maatregelen treft. Dit laatste is het domein van operationele draaiboeken.

Elke netwerkkaart bestaat uit:

- een tabel waarin puntsgewijs staan vermeld: de crisistypen, wie bevoegd gezag is en de soorten maatregelen die aan de orde zijn;
- een toelichting: wie bij welk crisistype als eerste maatregelen moet nemen, hoe de opschaling geregeld is en hoe de afstemming verloopt tussen de functionele keten en de algemene keten;
- een schematische tekening van het netwerk van de functionele keten en de relatie met de algemene keten.

Primaire doelgroep voor de netwerkkaarten zijn de veiligheidsregio's, de bestuurders en hun adviseurs. De netwerkkaarten beperken zich daarom tot die onderwerpen en ketens waarbij decentrale overheden bestuurlijk of uitvoerend aan zet zijn. De netwerkkaarten zijn verder bruikbaar voor alle partijen die een rol spelen en in de netwerkkaarten genoemd worden, zoals ministeries, rijksdiensten en provincies.

De netwerkkaarten staan niet op zichzelf. De kaarten zijn het bestuurlijk kader van overzichten van operationele netwerken zoals weergegeven in het (toekomstige) referentiekader regionaal crisisplan. Voor gebruik dienen de netwerkkaarten ingevuld te worden met de regio-specifieke partijen. Bij elke ingevulde netwerkkaart hoort een bereikbaarheidslijst. De specifieke wetten en regelingen waarop de kaarten gebaseerd zijn, zijn terug te vinden in het naslagwerk *Crisis en recht* (zie elders in dit Magazine).

Tot slot

Begin september worden de netwerkkaarten landelijk verspreid en digitaal beschikbaar gesteld via de websites van de deelnemers van dit project. Het ministerie van BZK zal de netwerkkaarten gaan beheren in combinatie met bevoegdheidenschema's uit *Crisis en recht* zodat de actualiteit en juistheid van de kaarten gegarandeerd blijven.

Als projectleider wil ik hierbij Ernst Brainich bedanken voor het ontwikkelen van de netwerkkaarten en de provincie Zuid-Holland en de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid voor hun bijdrage in dit project. Wij vertrouwen er op dat de netwerkkaarten leiden tot een betere afstemming in crisisbeheersing en hopen dat "schurende ketens" daarmee een zeldzaam fenomeen wordt.

Merijn ten Dam,

projectleider netwerkkaarten crisisbeheersing, beleidsadviseur,
Kabinet provincie Noord-Holland

Beter besturen bij rampen

Rampenbestrijding en crisisbeheersing staan hoog op de politieke agenda. Twee van de tien beleidsdoelstellingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor 2008 zijn er aan gewijd. In de eerste plaats moet de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing eind 2009 op orde zijn. In de tweede plaats moeten de veiligheidsregio's naar behoren functioneren. Terwijl het Wetsvoorstel veiligheidsregio's in behandeling is bij de Tweede Kamer, speelt tegelijkertijd de discussie over wie binnen het kabinet de regie heeft bij een nationale crisis. Op termijn komt daar nog bij het debat over de plaats en positie van de politie in de overheidsorganisatie. De inrichting van het openbaar bestuur bij rampenbestrijding en crisisbeheersing staat dus volop in de belangstelling. Dat geldt voor de regering en de Tweede Kamer. Het geldt ook voor de bestuurders en de hulpverleners in de regio's, en voor de wetenschap. Met zijn advies 'Beter besturen bij rampen' wil de Raad voor het openbaar bestuur een betekenisvolle bijdrage leveren aan dit debat.

Bestuur, organisatie en wetgeving te ingewikkeld

Uit een analyse van het stelsel blijkt dat alle bestuurslagen van gemeenten, regio's, provincies en het Rijk met rampenbestrijding en crisisbeheersing te maken hebben. En allerlei bevoegdheden zijn verspreid over heel veel wetten en regelingen. Dat maakt het niet overzichtelijk. Wie mag nou wat wanneer doen? Daarnaast zijn er allerlei uitvoerende diensten die met elkaar moeten samenwerken: brandweer, politie en geneeskundige hulpdiensten, maar ook bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of een waterschap. Bestuur, organisatie en wetgeving zijn nu te ingewikkeld en niet consistent. Er moet veel worden afgestemd en gecoördineerd, maar dat werkt niet als er echt iets aan de hand is en er snel moet worden opgetreden. Dan werkt het poldermodel niet, dan moet worden gehandeld volgens principes van operationele slagkracht. Overheidsbevoegdheden zijn verspreid geregeld in vele (wettelijke) regelingen en arrangementen. Knelpunten doen zich voor bij territoriale en bestuurlijke opschaling en bij besluitvormingsstructuren, maar ook bijvoorbeeld bij doorzettingsmacht in de regio en bij crisisbeheersing op rijksniveau. Spanningen doen zich voor bij belangen tegenstellingen, tussen ketens, in de verdeling van bevoegdheden en in verantwoordingsstructuren. Er zit onderling spanning tussen effectiviteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid en rechtmatigheid van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Het is de bedoeling dat de Wet veiligheidsregio's een bijdrage levert aan de verbetering en harmonisatie van de crisiswetgeving. Maar er is volgens de Raad meer nodig.

Helderheid en eenvoud in de verantwoordelijkheidsverdeling

De Raad vindt dat verantwoordelijkheidsverdeling helder moet zijn en de complexiteit van structuren van rampen-

bestrijding en crisisbeheersing moet worden teruggedrongen. Het bestuur moet zijn verantwoordelijkheid waarmaken op de gebieden waar het goed in is. Dat zijn het scheppen van kaders en randvoorwaarden, het initiëren en handhaven van regelgeving, het coördineren van bestuurlijke inzet en besluitvorming, het geven van voorlichting en het bieden van bevolkingszorg en nazorg.

Bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling hoort dat er voor het bestuur in de responsfase geen operationele uitvoeringstaak is weggelegd. Anders gezegd: bestuurders moeten in de 'warme fase' een stapje opzij doen om de professionals van brandweer, politie en geneeskundige hulpdiensten, voorrang te geven bij de bestrijding van een ramp of crisis. In deze verhouding tussen het operationele en het bestuurlijke, handelen professionals van de hulpverleningsdiensten uiteraard binnen politiek-bestuurlijke randvoorwaarden.

Operationele structuren: grotere rol voor politie

De Raad is van mening dat in de veiligheidsregio brandweer, geneeskundige hulpdiensten én politie moeten samenwerken, en dat de politie meer verantwoordelijkheid moet krijgen. Volgens de Raad is de politie het beste in staat om effectief commando te voeren bij grootschalige multidisciplinaire rampen en crises (vanaf GRIP-3) en leiding te geven aan de operationele diensten. Het spreekt vanzelf dat de brandweer het voortouw heeft bij het blussen van branden of in situaties met gevaarlijke stoffen. Maar uit evaluaties blijkt dat de brandweer niet goed toekomt aan al die zaken die daaromheen spelen. Denk daarbij aan grootscheepse evacuatie met grote verkeersstromen, handhaving van de openbare orde of opsporing bij terroristische aanslagen. Beter dan de brandweer is de politie in staat om door te dringen tot degenen die op bestuurlijk niveau besluiten nemen. Door haar vertegen-

wordiging in de driehoek met het bestuur (korpsbeheerder en burgemeester) en het OM ((hoofd)officier van justitie), kan de politie gemakkelijk coalities smeden om toegang te krijgen tot het hoogste politieke en ambtelijke niveau. De relatie met het bestuur is ook zichtbaar bij de positie van de korpschef die wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie. Verder heeft de politie vanwege haar betrokkenheid bij de organisatie van grote evenementen veel ervaring met grootschalige (bestuurlijke) besluitvorming, en heeft zij vanwege haar verantwoordelijkheid voor ontruimen en evacueren en haar inzet bij grote evenementen, veel ervaring met grote groepen mensen. De politie heeft het overzicht en het gezag. Bovendien is de politie de enige hulpverleningsdienst die is georganiseerd op lokaal en regionaal niveau én in haar organisatiestructuur een landelijke component kent in de vorm van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Daardoor is de politie als enige in staat binnen de eigen organisatie op te schalen van het lokale naar het landelijke niveau.

Nationale operationele aansturing van regiogrens-overschrijdende rampenbestrijding is op rijksniveau niet georganiseerd. Een bevelhebber die op nationaal niveau leiding geeft aan de operationele hulpdiensten is er nu niet. De politiestructuur van het KLPD biedt hiervoor volgens de Raad kansen. De korpschef van het KLPD kan deze functie vervullen. Verder vindt de Raad het voor een heldere operationele uitvoeringsstructuur wenselijk dat er één centraal aanspreekpunt komt voor crisispartners en decentrale overheden. Eén operationeel rijkscrisiscentrum waarbinnen de departementale crisiscentra samenwerken, kan hierin voorzien.

Burgemeester, commissaris van de Koningin en minister-president

De Raad ziet de burgemeester als de bestuurlijke spil in het domein van openbare orde en veiligheid. Hij heeft het gezag over politie en brandweer en legt over de taakuitvoering van deze diensten verantwoording af in de gemeenteraad. Zijn taken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing liggen op de terreinen van >>>

Niveau	Responsfase	Operationele inzet	Bestuurlijke inzet
Lokaal niveau	GRIP-1 (bronbestrijding).	Operationele diensten werken samen onder leiding van de operationeel leidinggevenden van de verschillende hulpdiensten.	Geen bestuurlijke inzet.
	GRIP-2 (bron- en effectbestrijding).	Samenwerking onder eenhoofdige leiding van de bevelvoerder van politie. Hij kan de bevelvoering overlaten aan de leidinggevende van een andere hulpdienst.	Burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk, heeft het gezag over politie en brandweer.
Regionaal niveau	GRIP-3 (ernstige verstoring van de openbare veiligheid, bedreiging van het welzijn van vele personen, milieu en materiële zaken, bron of effecten doen zich voor in meerdere gemeenten).	Operationele diensten staan onder opperbevel van de korpschef van de regiopolitie.	Voorzitter van de veiligheidsregio heeft het beheer over politie en brandweer en coördineert bestuurlijke bijstand. Bij conflicten tussen burgemeesters beslist commissaris van de Koningin.
(Inter)nationaal niveau	GRIP-4 (buitengewone omstandigheden, bron of effecten doen zich voor in meerdere regio's).	Landelijke operationele aansturing hulpverleningsdiensten door de korpschef van het KLPD.	Minister van BZK coördineert bestuurlijke bijstand en kan – eventueel via de commissaris van de Koningin – aanwijzingen geven of zelf de bevoegdheden van burgemeester uitoefenen.
	GRIP-5 (nationale crisis).	Leiding crisisbeheersing bij rijkscrisiscentrum. Landelijke operationele aansturing hulpverleningsdiensten door de korpschef van het KLPD.	Minister-president beslist over nationale crisis, zit MBT voor, wijst departement aan die crisisaanpak leidt, en verzorgt bestuurlijke coördinatie. Minister van BZK maakt deel uit van MBT.

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling en reductie van complexiteit

bestuurlijke coördinatie, voorlichting en publieke verantwoording.

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's maakt geen duidelijke keuze voor een heldere bestuursvorm. Dat is precies wat moet worden vermeden in de rampenbestrijdingsorganisatie. In de uitwerking van de voorstellen is feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. De veiligheidsregio aanduiden als verlengd lokaal bestuur is kunstmatig nu het gaat om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met in de wet vastgelegde taken en bevoegdheden. Een keuze voor functioneel bestuur is helder en sluit aan bij de politieregio. Het ligt daarmee ook voor de hand dat de veiligheidsregio door het Rijk wordt bekostigd.

Het beheer over politie en brandweer op regioniveau komt te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio (de huidige korpsbeheerder). Hij heeft geen bemoeienis met de operationele uitvoering, maar moet zorgen voor de bestuurlijke coördinatie bij (vrees voor) een ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Bij conflicten tussen burgemeesters tijdens rampen moet de Commissaris van de Koningin beslissen, vindt de Raad. Het provinciale niveau heeft verder geen operationele rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Voor nationale crises waarbij één of meer vitale belangen in het geding zijn, moet volgens de Raad GRIP-5 worden ingevoerd. GRIP-5 is het moment dat de minister-president beslist dat er sprake is van een nationale crisis. Hij is ook degene die beslist welk departement de leiding krijgt bij de aanpak van de crisis. Bij crises die de verantwoordelijkheid van diverse departementen overstijgen en waar tegengestelde belangen kunnen spelen, krijgt de minister-president doorzettingsmacht: in de besluitvorming heeft hij een doorslaggevende stem. Ook kan hij de vakministers een aanwijzing geven. Verder is de minister-president – vergelijkbaar met de burgemeester op lokaal niveau – verantwoordelijk voor de bestuurlijke coördinatie binnen het kabinet tijdens een crisis en voor de voorlichting en publieke verantwoording. Formele wetgeving moet voor deze regeling een grondslag bieden. De structuren van GRIP-5 treden ook in werking bij een internationale crisis die Nederland treft.

Omdat de openbare orde en de fysieke veiligheid altijd worden geraakt door welke verstoring dan ook, moet volgens de Raad de minister van BZK altijd zitting hebben in het Ministerieel Beleidsteam (MBT).

Burgers en bedrijven inschakelen

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn niet een zaak van de overheid alleen, ook burgers en bedrijven dragen verantwoordelijkheid. Om als samenleving beter voorbereid te zijn op rampen en crises moet in de ogen van de Raad in de interactie tussen burger en bestuur helderheid

worden gecreëerd over wat de burger verwachten kan en mag van de overheid, en de overheid van de burger. Er moet een visie komen op zelfredzaamheid van burgers door het bieden van handelingsperspectieven. Een volgende stap is het ondersteunen en faciliteren van structuren van burgersnetwerken die ten dienste kunnen staan van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Inspelen op veiligheidszorg bij bedrijven loont en verdient om die reden meer aandacht.

Veiligheidstoets bij wetgeving

Bij het scheppen van voorwaarden voor een goed stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is naar de mening van de Raad meer eenheid in veiligheidsbeleid nodig. De Raad stelt voor bij wetgeving een veiligheidstoets te introduceren. Het gaat daarbij om sectorwetten waaraan aspecten zitten van territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid of sociale en politieke stabiliteit. In memories van toelichting op wetten zou een paragraaf kunnen worden gewijd aan veiligheidseffecten van de voorgenoemde wetgeving. Dat kan leiden tot harmonisatie van veiligheidsbegrippen, grotere bewustwording en betere afwegingen. Een andere verbetering die de Raad voorstelt is het actualiseren en harmoniseren van de crisiswetgeving. Een coördinatiewet crisisbeheersing kan een oplossing bieden voor de geconstateerde onoverzichtelijkheid van de over tal van wetten verspreide crisisbevoegdheden.

Ongelukken voorkomen

De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing steunt op twee fundamentele keuzes: verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit in de structuren terugdringen. In de uitwerking ervan zijn twee duidelijke breukvlakken met de huidige structuren en opvattingen te herkennen: het primaat van de politie bij de operationele leiding vanaf GRIP-3 en de rol van de minister-president bij crisisbeheersing. De Raad kiest voor deze uitwerking om daarmee op alle niveaus dezelfde organisatie- en indelingsprincipes door te voeren. Daardoor is de kans op miscommunicatie en nodeloos overleg in plaats van adequaat handelen ook een stuk minder. De huidige opzet neergelegd in de wetgeving is een garantie voor ongelukken.

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



Terrorisme wordt sinds de aanslagen in de Verenigde Staten (2001) en in Madrid (2004) gezien als een belangrijk maatschappelijk probleem. Er is de overheid veel aan gelegen om de risico's op een terroristische aanslag te verminderen en/of de gevolgen van een aanslag zoveel mogelijk te beperken. Zij heeft dan ook in korte tijd een systeem in de wereld gezet, waar betrokkenen de toegevoegde waarde van inzien. De vraag is of maatregelen daartoe voldoende doeltreffend en doelmatig zijn. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar één van die maatregelen: het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb).

Organisatie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding kan beter

Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

Het ATb is ontwikkeld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en heeft tot doel om de dertien aangesloten vitale bedrijfssectoren, zoals de sectoren Spoor en Drinkwater en betrokken overheden en operationele diensten te waarschuwen in een situatie van toenemende terroristische dreiging. De betrokken actoren maken op vrijwillige basis afspraken ter voorbereiding op een dreigingssituatie. Hierbij kan men denken aan afspraken over locaties die een verhoogd risico lopen omdat ze een potentieel doelwit zijn voor een terroristische aanslag (A-locaties) en afspraken over mogelijke beveiligingsmaatregelen. De NCTb heeft de taak om het alerteringssysteem (verder) te ontwikkelen en te beheren. Het ATb onderscheidt drie dreigingsniveaus (licht, matig en hoog), boven het standaard basisniveau. De minister van Justitie besluit over op- of afschaling ervan, op basis van informatie die wordt geleverd door inlichtingendiensten en politiekorpsen. Het lokaal bevoegd gezag en de betrokken sector(en) besluiten vervolgens over de te nemen maatregelen in het eigen gebied dan wel de eigen sector. Bij elk dreigingsniveau hoort een aantal vooraf bepaalde (soorten) beveiligingsmaatregelen. Enkele voorbeelden hiervan zijn opgenomen in figuur 1.

ATb heeft meerwaarde

De betrokken actoren zien zeker toegevoegde waarde in hun aansluiting bij het ATb. Zo dwingt het ATb de overheid tot het delen van kennis over de actuele terroristische dreiging tegen sectoren of locaties. Ook helpt het ATb de sectoren kritisch te kijken naar de eigen beveiliging tegen mogelijke aanslagen. Het ATb heeft verder organisaties samengebracht, waardoor de samenwerking effectiever kan verlopen. Dit effect is wel beperkt houdbaar vanwege het hoge verloop onder betrokken functionarissen. Hier

Figuur 1. Door sectoren te nemen maatregelen bij de verschillende dreigingsniveaus

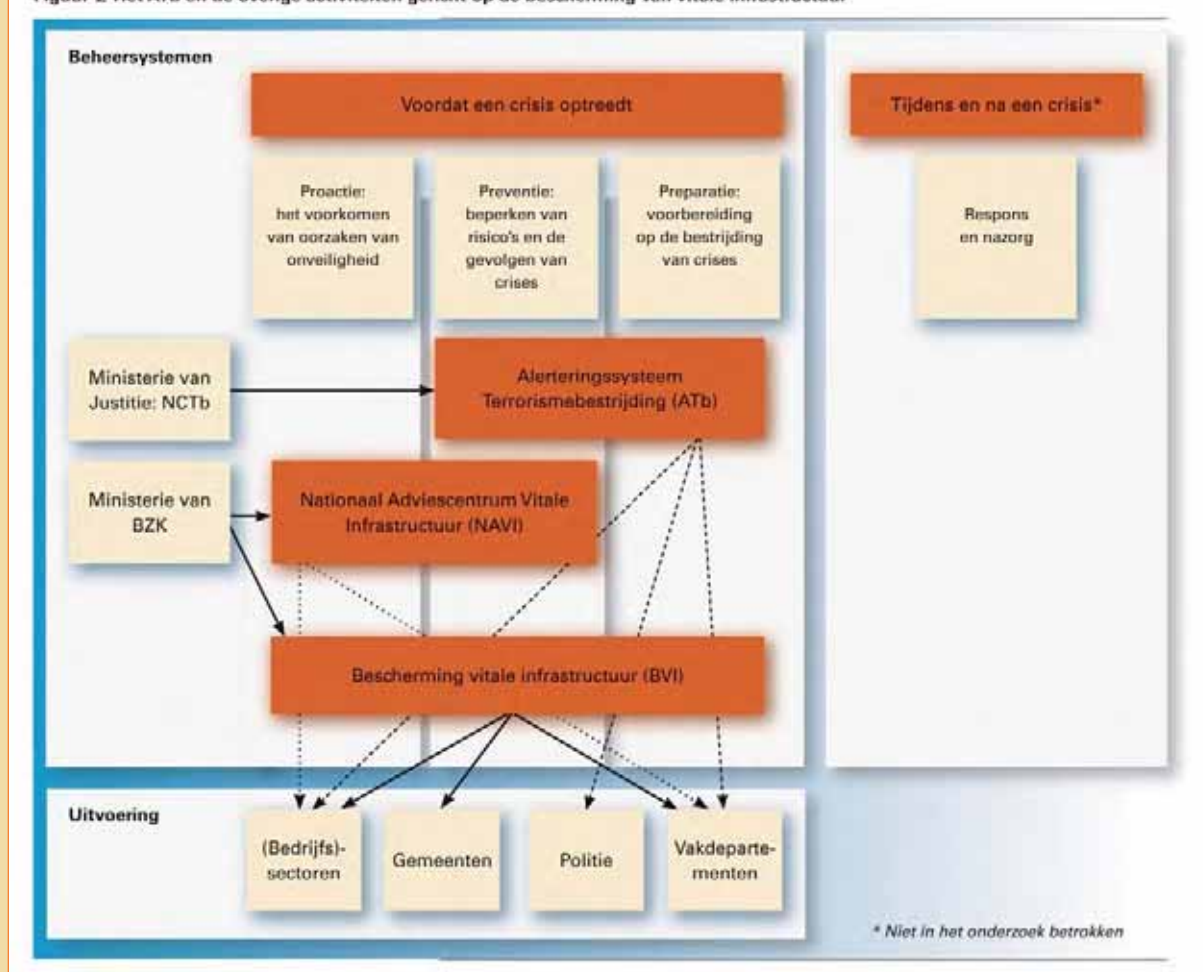
Dreigingsniveau	Soort maatregelen
1. Basisniveau	- goed huisvaderschap - reguliere bedrijfsvoering
2. Lichte dreiging	- alert maken personeel - intern toezicht verscherpen - surveillance politie
3. Matige dreiging	- ingangscontroles - verscherpt toezicht door politie - stoppen/omleiden bepaalde processen
4. Hoge dreiging	- toegang blokkeren - ontruiming - stopzetten dienstverlening - zwaar bewapende controles

ligt een taak voor de NCTb om de kennis over het systeem niet te laten verwateren.

Regierol NCTb onvoldoende ingevuld

In het ATb werkt een groot aantal organisaties uit de publieke en private sector samen. De NCTb heeft de verantwoordelijkheid voor de regionale en lokale afstemming rond het ATb niet bij één partij neergelegd. Het zou helpen wanneer duidelijk zou zijn wie wanneer de verantwoordelijkheid moet dragen, zowel voor wat betreft de afstemming vooraf als de regievoering tijdens een alertering. De afstemming tussen bedrijfssectoren, overheden en politie blijkt in de praktijk daardoor beperkt opgepakt. Een ketenregisseur is noodzakelijk voor een goede samenwerking van de diverse partners in de keten. >>>

Figuur 2 Het ATb en de overige activiteiten gericht op de bescherming van vitale infrastructuur



Volgens het Instellingsbesluit NCTb is deze regierol toebedeeld aan de NCTb. De rekenkamer concludeert dat de NCTb die rol nog onvoldoende invult. Deze rol vereist dat:

- aangegeven wordt wie waarvoor verantwoordelijk is;
- zicht wordt gehouden op de werking van het ATb;
- zonodig maatregelen genomen worden om het functioneren te verbeteren.

De regierol moet zich uitstrekken over de gehele keten van activiteiten en partijen waaruit het ATb is opgebouwd. Dit houdt ook in dat de lokale samenwerking waar nodig actief dient te worden bevorderd.

Uitvoerbaarheid maatregelen onbekend

Het is onbekend hoe en door wie prioriteiten worden gesteld voor de inzet van middelen, zoals detectiepoortjes of explosievenhonden, ten tijde van een alertering. Over de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen bij een alertering bestaat daarnaast geen zekerheid. Dit is niet systematisch onderzocht door sectoren, door de NCTb of door derden. De NCTb heeft ook geen eisen gesteld aan de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Iedereen is het er wel over eens dat de juiste maatregelen genomen zullen

worden. Het is echter de vraag of de maatregelen, bij hogere dreigingniveaus of bij dreiging tegen meer sectoren, lang kunnen worden volgehouden. Een tekort aan capaciteit, in de vorm van menskracht en/of (specifieke) middelen bij de korpsen is in zulke gevallen vrijwel zeker. Voor extra capaciteit kan nog wel om bijstand worden gevraagd, bijvoorbeeld door de inzet van Defensiepersoneel. Voor het bedrijfsleven gaan bij langdurige dreiging ook de kosten een belangrijke rol spelen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Justitie daarom aan om de voorgenomen maatregelen op hoofdlijnen op uitvoerbaarheid te beoordelen, zodat een indicatie bestaat van de beveiligingsmogelijkheden bij een verhoogde dreigingssituatie.

Op initiatief van de NCTb, vakdepartementen of (bedrijfs)sectoren worden oefeningen gehouden om de werking van het ATb te testen, en waar nodig te verbeteren. Uit het onderzoek is gebleken dat partijen onvoldoende structureel lering trekken uit de gehouden oefeningen. Daarom wordt de minister van Justitie ook aanbevolen ervoor te zorgen dat de leerpunten uit de oefeningen

worden benut voor verbeteringen in de opzet en uitvoering van het ATb.

ATb beter afstemmen op andere systemen

Naast terroristische dreigingen zijn er diverse andere bedreigingen van de veiligheid denkbaar, zoals overstromingen of epidemieën. Het ATb waarschuwt niet voor bedreigingen van deze soort. Daarvoor heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) haar beleidsdossier 'bescherming van de vitale infrastructuur' (BVI). Voorts heeft zij het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) opgericht, vooral om adviezen te geven aan lokale of sectorale partijen ter vergroting van de structurele veiligheid. Ook deze initiatieven hebben ten doel bij te dragen aan het voorkomen van de uitval of verstoring van vitale sectoren (zie figuur 2). Ook in internationaal verband wordt gewerkt aan de bescherming van vitale infrastructuur bijvoorbeeld via de NAVO (Crisis Respons System) en de EU (EPCIP).

In 2007 is verder de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) vastgesteld. De rijksoverheid heeft zich met de SNV gecommitteerd aan het realiseren van een zo eenduidig mogelijke werkwijze (unité de doctrine), met een heldere rolverdeling en rolvastheid voor alle betrokken actoren.

Lokale en regionale partijen en sectoren vinden het naast elkaar bestaan van verschillende (preventieve) projecten of structuren voor verschillende soorten bedreigingen onduidelijk en onhandig. Volgens de betrokkenen leidt het telkens oprichten van nieuwe structuren of organisaties op het terrein van veiligheid tot een onoverzichtelijk geheel en daarmee tot onduidelijkheid en inefficiëntie. Een onderscheid tussen de voorbereiding op een

terroristische dreiging en overige typen rampen of crises is bijvoorbeeld niet relevant voor gemeenten, politie en sectoren. Ze bezien het ATb daarom in samenhang met de bestaande crisisbeheersingsplannen en -structuren en de responsfase. Dit voorkomt ook informatieachterstand van één van de andere hulpdiensten op het moment van een terroristische aanslag.

Daarom ligt de aanbeveling voor de hand dat de ministers van Justitie en van BZK vergelijkbare onderdelen van het ATb en de BVI (aanwijzen kwetsbare locaties, maatregelen bij alertering voorbereiden) zoveel mogelijk samen laten optrekken.

Vervolgproject ATb

De NCTb startte op 1 september 2007 met een vervolg op het ATb-project. Doel daarvan is zaken die in het vorige project niet konden worden afgerond of die aanvullende aandacht behoeften, verder te ontwikkelen en te implementeren. Het gaat bijvoorbeeld om het geven van een impuls aan de regionale samenwerking en de implementatie van ATb-procedures bij diverse externe partners (gemeenten, politie en sectoren). Met dit vervolgproject wordt ook een aantal gesignaleerde tekortkomingen aangepakt. Op 1 januari 2009 moet dit project zijn afgerond. Vanaf dan is het de uitdaging voor de NCTb het ATb levend te houden voor als het er op aan komt.

*Olav Klabbers en Menno Schreuders,
senior onderzoekers bij de Algemene Rekenkamer*

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Het volledige rapport is te vinden op www.rekenkamer.nl.

Reactie ministers van Justitie en BZK

De ministers van Justitie en BZK delen de conclusie dat de planvorming van het ATb voldoet en dat er aansprekende resultaten zijn bereikt. De ministers onderschrijven ook de constatering dat het afstemmen van maatregelen verder kan worden verbeterd. Zij menen echter dat een verdere verdieping van de regierol van de NCTb de lokale samenwerking niet zou bevorderen of zelfs zou frustreren. Ook het onderscheid in het onderzoek tussen de coördinerende rol en de gezagsrol delen zij niet, omdat in de praktijk de bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijke handhaving en openbare orde in elkaar overlopen. De ministers onderschrijven de verwachting dat schaarste

kan ontstaan bij de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen. Zij willen echter niet mathematisch bezien of er voldoende middelen zijn voor de gewenste beveiligingsmaatregelen. Zij achten dit op macroniveau nauwelijks haalbaar voor alle objecten en alle sectoren.

De ministers zijn van mening dat vergelijkbare onderdelen van het ATb en van BVI zoveel mogelijk samen op zouden moeten trekken. Zij vinden het naast elkaar bestaan van verschillende systemen echter niet zonder meer onhandig en onduidelijk, maar brengen dit in verband met de onderscheiden verantwoordelijkheden en taken.

OTO 2008-2012: blindvliegen met 10 miljoen aan boord

Opleiding, training en oefening gezondheidszorg gebaat bij inhoudelijk kader

De komende jaren vinden grote inspanningen plaats om de gezondheidsorganisaties op te leiden, te trainen en te oefenen (OTO) in het optreden tijdens ramp en crisis. In het kader van het OTO-programma wordt dit jaar € 1 miljoen beschikbaar gesteld aan huisartsen, € 1 miljoen aan GGD en GHOR en € 8 miljoen aan de traumacentra. Vanaf 2009 wordt € 10 miljoen via de traumacentra besteed. De traumacentra dienen over dit bedrag afspraken te maken binnen het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) om met alle relevante partijen tot een risicoanalyse en een jaarplan te komen. Het OTO-programma is een unieke en belangrijke stimulans om zorginstellingen de eigen verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen. Het programma stelt de zorgprofessionals in staat tot het ontwikkelen van meer draagvlak en samenwerking bij de ontwikkeling van de ROAZ. De structurele verbeteringen die hiervan het gevolg zullen zijn, komen ook de dagelijkse zorg ten goede. Anderzijds zijn de bestuurlijke kaders een ideale omgeving voor inhoudelijke vrijblijvendheid en is het niet denkbeeldig dat door versnippering van initiatieven een aantal onderliggende en generieke vraagstukken niet aan de orde komen. Zo is nog steeds onduidelijk welke leerdoelen bereikt moeten worden, welke beroepsgroepen welke OTO-behoefte hebben en wat de inhoudelijke toetsingskaders zijn. In deze bijdrage zal de relevantie van deze vraagstukken

aan de orde komen. Een flankerend beleid dat hieraan aandacht schenkt kan de kwaliteit en bruikbaarheid van de output alleen maar ten goede komen.

Waar moeten hulpverleners op voorbereid worden?

Het gaat in de eerste uren na een ramp, ook wat betreft de professionals in de gezondheidszorg, vooral over het omgaan met chaos, gebrek aan overzicht, capaciteitsproblemen, communicatieruis en emoties. Met oefenen kan men zich hier nauwelijks op voorbereiden. Iedere ramp is anders waarbij iedere hulpverlener een eigen beeld blijkt te hebben van de realiteit van dat moment en een eigen mening heeft over wat er moet gebeuren. Protocolen en procedures blijken niet te werken tijdens chaotische situaties en iedereen neemt op professionele wijze eigen initiatief. Ook vanzelfsprekende concepten als triage blijken in de realiteit iedere keer anders te lopen dan de leerboeken voorschrijven. Het duurt enige tijd voor hulpverleners van een fase van “achter de feiten aanlopen” in een situatie komen waarin de zaak onder controle is en alle structuren gaan werken zoals bedacht. En vanaf dat moment is het eigenlijk al weer *business as usual* wat betreft de gezondheidszorg. Het gezondheidsprobleem ter plekke is verplaatst, en verdund, naar de vertrouwde omgeving van gezondheidsinstellingen.

Bij evaluaties van recente rampen blijkt dat het vaak enkele dagen duurt voordat de medewerkers die ter plaatse gewerkt hebben, een beeld krijgen van wat hun rol is geweest in het totale plaatje. Hun routinematige professionele vaardigheden, en kennis van wat in de dagelijkse zorg mogelijk en onmogelijk is, blijken een solide, en goede basis voor het optreden tijdens ramp of crisis. Dat is ook niet vreemd: professionals in de gezondheidszorg zijn in zeer grote mate ervaren in het omgaan met onoverzichtelijke en acute situaties. Zonder rekening te houden met dit robuuste referentiekader heeft het vrijblijvend stimuleren van opleiden, trainen en oefenen maar een beperkte meerwaarde.

De hamvragen

De eerste hamvraag die zich doet stellen is: wat maakt het werken tijdens rampen voor de professional in de gezond-





heidszorg zo anders dan normaal? Of, op een andere manier geformuleerd, wat zijn de extra kennis en vaardigheden die nodig zijn om mensen uit de gezondheidszorg beter voor te bereiden op hun functie tijdens rampenomstandigheden? Als op die vraag geen antwoord gegeven kan worden, loopt iedere OTO activiteit het risico te verworden tot *window-dressing* of sponsoring van hobbyisten of commerciële cursustoeleveringsbedrijven. De tweede hamvraag luidt: hoe moeten werkers in de gezondheidszorg worden opgeleid zodat ze de extra vaardigheden ook kunnen toepassen op het unieke moment dat het nodig is, vaak vele jaren later nadat de laatste cursus of oefening heeft plaats gevonden? Als deze vraag niet beantwoord wordt, zal de opgedane kennis tijdens een OTO activiteit snel verwaaien. Ondanks dat zeer velen hebben deelgenomen aan OTO activiteiten, kan de feitelijke toepassing van leer- en oefenstof alleen plaatsvinden bij een kleine groep die het meest recent geoefend heeft.

De derde hamvraag betreft de positie en grootte van de kritische massa binnen gezondheidsorganisaties die moet worden voorbereid op ramp of crisis. Als deze vraag niet beantwoord wordt, is het goed mogelijk dat te veel, te weinig of de verkeerde mensen geoefend worden. Voor zover mij bekend, zijn deze drie essentiële vragen nooit publiekelijk gesteld en nooit beantwoord.

De consequenties van het onbeantwoord laten van deze onderliggende essentiële vragen is al gebleken bij het tot stand komen van de basisleerstof GHOR. Door zeer toegewijde en deskundige mensen is veel energie en tijd besteed aan een dik boekwerk dat vooral toelichting geeft over de organisatiestructuur van de GHOR. Het boek is geschikt voor personen met een GHOR functie. Zij konden echter ook via andere wegen over al deze informatie beschikken. De basisleerstof GHOR bevat nauwelijks informatie waar de professional in de gezondheidszorg in praktische zin iets aan heeft tijdens een ramp of crisis. Op

dit moment krijgen grote groepen van geïnteresseerden scholing in de basisleerstof GHOR. Het enthousiasme van docenten en cursisten is groot, zoals gebruikelijk bij volwassenenonderwijs. En wat is het rendement? Op basis van onderwijskundige principes is bekend dat binnen enkele weken minder dan 50% van de kennis nog aanwezig is. Ook is bekend dat lesstof geleerd in een klaslokaal nauwelijks kan worden toegepast in een echte situatie. Tijdens complexe situaties en onder tijdsdruk, blijkt men vooral terug te vallen op handelingen die men eerder onder dergelijke omstandigheden heeft uitgevoerd. Dat heet ervaring, en dat leer je niet met één cursus of één oefening. Daarbij komt dat, door het grote personeelsverloop, na ongeveer 5 jaar minder dan 20% van de cursisten nog een GHOR-rol vervullen. Uitvergroting van dit probleem in het OTO-programma kan niet de bedoeling zijn. En op dergelijke constatering en feiten zit uiteraard niemand te wachten. Maar eenmaal vastgesteld moeten ze wel aanleiding geven tot reflectie en eventuele bijsturing van beleid. Binnen de voortdurende ontwikkelingen in de jonge geschiedenis van de GHOR is dat ook een natuurlijk proces.

Waar liggen de oplossingen?

Het lijkt verstandig om de hamvragen te beantwoorden, binnen of buiten de financiële kaders van het OTO-programma. Wat maakt, in Nederland, rampen voor werkers in de gezondheidszorg zo anders dan de normale dagelijkse werkzaamheden? Deze vraag moet binnen één tot twee jaar afdoende beantwoord kunnen worden met behulp van bestaande internationale modellen en input van nationale en internationale experts. Deskundigen op het gebied van onderwijskunde dienen betrokken te worden om retentie en *retrieval* van de extra kennis en vaardigheden te optimaliseren.

Uitgaande van het professioneel functioneren binnen de gezondheidszorg, het gegeven dat de meeste werkers in de zorg niet of op afstand met een ramp of crisis te maken krijgen en rekening houdend met onderwijskundige principes, kunnen nu al drie doelgroepen worden geïdentificeerd.

1. Alle professionals in de gezondheidszorg

In de basisleerstof van alle (honderdduizendt) verpleegkundigen, artsen en andere werkers in de gezondheidszorg zijn leerstof en vaardigheden gereduceerd tot simpele vuistregels en 'ezelsbruggetjes' die tijdens korte lessen van maximaal een uur, om de twee tot drie jaar herhaald kunnen worden. Het gaat hier over het canon van de rampengeneeskunde. Via verschillende technieken moeten alle professionals in de gezondheidszorg, in de tussentijdse periodes, op regelmatige wijze met deze informatie in contact kunnen komen of gebracht worden (*memory cards, web-based professional* (oftewel *serious*) >>>

gaming, publiekscampagnes, als onderdeel van congressen van de beroepsgroepen). Op een relatief eenvoudige wijze kan hiermee ook het afwezige crisisbewustzijn binnen de gezondheidszorg bevorderd worden.

2. GHOR kernfunctionarissen

Deze veel kleinere (tienduizendtal) doelgroep is beperkt tot de piketfunctionarissen van de GHOR en GGD, ambulancebemanningen, bemanningen van de mobiele medische teams, SIGMA-leden, de medewerkers in de ziekenhuizen van de afdelingen spoedeisende hulp, operatiekamer en intensive care, en de kernfunctionarissen van het Ziekenhuisrampenopvangplan (ZiROP). Het OTO programma is congruent met de basisleerstof voor alle professionals in de gezondheidszorg, maar uitgebreider. Deze, voor alle kernfunctionarissen identieke, leerstof wordt periodiek aangeboden binnen de bestaande opleidingen en nascholingen. Daarbij wordt het aanwezige niveau van kennis en vaardigheden getoetst, zowel op het individuele niveau als op het niveau van de gehele organisatie. De oefeningen hebben leerdoelen, maken gebruik van onderwijskundige principes en worden getoetst. Indicatoren kunnen ontwikkeld worden om, op een objectieveerbare manier, evaluaties plaats te laten vinden van kennis en vaardigheden. Door regelmatig te meten blijft men geïnformeerd over het vaardigheidsniveau van de GHOR kennisfunctionarissen. Een gestructureerde methodiek om rampenoefeningen te evalueren impliceert ook een systeem om de lessen van rampenoefeningen te implementeren in de leerstof. Wetenschappelijk onderzoek zal nodig zijn om verbetermogelijkheden te entameren of te ondersteunen. Het staat iedere GHOR kernfunctionaris daarnaast vrij om bij te scholen door het volgen van extra cursussen in binnen- en buitenland. Tevens kunnen de GHOR functionarissen binnen de eigen gezondheidsorganisaties zoeken naar structurele aanpassingen in de dagelijkse praktijk die het beter mogelijk maken om tijdens ramp en crisis beter te functioneren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verbeteringen in logistiek, communicatie, registratie, herkenbaarheid en eigen veiligheid zodat deze deelprocessen bij ramp en crisis met minder problemen verlopen.

3. Experts

Een zeer beperkte (tiental) groep van 'wijze mannen' of een 'elite-team' zal door middel van zelfstudie, kennisontwikkeling, wetenschappelijk onderzoek en netwerkontwikkeling zowel in de diepte als de breedte kennis en ervaring hebben over het volledige domein van de gezondheidszorg tijdens ramp of crisis. Het gaat hier om *éducation permanente* van professionals die op de hoogte blijven van de ervaringen die bij rampen in binnen- en buitenland hebben plaatsgevonden. Tevens begrijpen de leden van de expertgroep de bestuurlijke kaders die bij

ramp en crisis spelen. Zodat zij, op het moment dat er in Nederland een ramp plaats vindt, onmiddellijk met *best practice* suggesties en adviezen kunnen komen voor de gezondheidszorg en bestuur. Deze experts zullen verankerd moeten blijven in de dagelijkse gezondheidszorg om daarmee ook een realistisch beeld te houden van wat een ramp betekent voor werkers in de gezondheidszorg.

Conclusie

Dank zij een grote financiële injectie zullen de komende jaren uiteenlopende initiatieven tot stand komen om vanuit de traumacentra de gezondheidszorg regionaal beter voor te bereiden op ramp en crisis. Het ROAZ zal deze nieuwe uitdaging met professionele betrokkenheid omarmen. Het nog niet beschikbaar zijn van een inhoudelijke visie kan echter ook leiden tot ondoelmatig gebruik van gelden. Het kan alleen maar beter uitpakken als ook in kaart gebracht wordt wat het werken tijdens rampen voor de professional in de gezondheidszorg zo anders dan normaal maakt. Deze bijzondere aspecten dienen kort en bondig binnen de volle breedte van de gezondheidszorg een vaste waarde te krijgen. Door kernfunctionarissen in de GHOR dient hierin regelmatig geoefend te worden. Door een beperkte expertgroep dient de optimale kwaliteit van de gezondheidszorg tijdens ramp en crisis gewaarborgd te blijven. Het resultaat zal waarschijnlijk zijn dat, naast meer doelmatige opleiding, training en oefening voor GHOR-functionarissen, de gezondheidszorg tot in de haarvaten *geprimeed* is voor haar rol tijdens ramp en crisis terwijl ook hoogwaardige kennis beschikbaar is.

prof.dr. J.J.L.M. Bierens MCDM,
hoogleraar urgentiegeneeskunde, VU Medisch Centrum
Amsterdam



Literatuur

J.H.M. Juffermans en J.J.L.M. Bierens, *Communicatie, afwijken van routinehandelingen en de beperkte waarde van protocollen: repeterende problemen bij 5 recente flitsrampen in Nederland, Arnhem: GHOR academie, 2008.*

€ 10 miljoen voor betere voorbereiding zorgsector – gestructureerder en afgestemd

Per 1 januari 2008 trekt de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport jaarlijks structureel € 10 miljoen uit om te komen tot een betere voorbereiding op rampen en crises door de zorgsector. In principe is iedere zorginstelling, -aanbieder en -dienst op basis van de Kwaliteitswet Zorginstellingen en de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi), zelf verantwoordelijk voor de voorbereidingen op rampen en crises. Deze middelen dienen ter extra stimulering.

Quick scan en verdeling van middelen

Het afgelopen jaar heeft VWS met een groot aantal koepels¹ overlegd over hoe de € 10 miljoen moet worden besteed. Daarnaast heeft het Nivel een quick scan uitgevoerd. Hieruit bleek dat er veel positieve ontwikkelingen zijn rond OTO. Instellingen gaven aan juist gereed te zijn met planvorming. Implementatie werd voorzien in 2008. De huisartsen en de GGD-en moesten nog een inhaalslag maken. Besloten is om dit jaar € 1 miljoen te reserveren voor de huisartsenkoepels en GHOR-NL en € 1 miljoen voor GGD-NL en GHOR-NL. De koepels hebben hiervoor een subsidievoorstel ingediend om een leidraad en een implementatieplan te ontwikkelen. De Nederlandse Zorgautoriteit is verzocht de overige € 8 miljoen gelijkelijk te verdelen over de elf traumacentra. Voor 2009 en latere jaren wordt de hele € 10 miljoen op deze manier verdeeld.

ROAZ

De traumacentra organiseren op grond van de WTZi het regionaal overleg acute zorgketen (ROAZ). Met de koepels is afgesproken dat in elk ROAZ de partijen gezamenlijk een OTO-jaarplan opstellen op basis van een risicoanalyse. Het jaarplan moet zijn afgestemd met de directeuren GHOR van de betreffende traumaregio. In dit jaarplan bepalen de partijen waar de OTO-gelden aan worden besteed. De middelen zijn bestemd voor alle zorgpartijen die een rol spelen bij een ramp of crises. De instellingen leggen via het jaardocument zorg, verantwoording af over de besteding van de middelen. Hierdoor wordt gegarandeerd dat de middelen ten goede komen aan dit specifieke doel. Daarnaast hebben de koepels afgesproken om een landelijke ondersteuningsconstructie op te zetten, om van elkaar te leren en best practises uit te wisselen. Al deze afspraken worden in een convenant opgenomen dat komend najaar wordt ondertekend.



Blindvliegen?

Bierens stelt dat er de komende jaren uiteenlopende initiatieven tot stand zullen komen. Hij denkt dat het nog niet beschikbaar zijn van een inhoudelijke visie kan leiden tot ondoelmatig gebruik van de gelden. Dit zou natuurlijk zorgelijk zijn. Er is echter de afgelopen jaren juist heel veel ontwikkeld. De Nivel-onderzoekers noemen bijvoorbeeld het format Zirop, het begeleidend ZonMw-project, de actiekaart, de nieuwe gewondenkaart, het gewondenspreidingsplan, aandacht voor de kwaliteit van informatievoorziening en de kwalificatieprofielen. Daarnaast wordt er binnen het ZonMw Zirop-programma gewerkt aan het actualiseren van het referentiekader Zirop en wordt een kwaliteitskader ontwikkeld. Bovendien is er de landelijke ondersteuningsstructuur om tot landelijke formats te komen, dat de regio's best practises uitwisselen en dat er een vliegwiel ontstaat rond goede voorbeelden. Ten slotte maken partijen, dus allemaal mensen uit de praktijk, in het ROAZ gezamenlijk een risicoanalyse en OTO-jaarplan. Zo wordt er op een gestructureerde en afgestemde manier gewerkt aan een beter voorbereide zorgsector.

Natalie Burgers,
projectleider OTO, ministerie van VWS

¹ Landelijke Vereniging voor Traumacentra, Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen Nederland (GHOR-NL), Nederlandse Vereniging voor Ziekenhuizen, Nederlandse Federatie van Universitaire medische centra, Ambulance Zorg Nederland, Landelijke huisartsenvereniging, Vereniging huisartsenposten Nederland en GGD-NL.

Ook GHOR Nederland vindt het een goede zaak dat het ministerie van VWS stimuleringsgelden ter beschikking stelt voor de zorginstellingen ten behoeve van opleiden, trainen en oefenen (OTO) in het kader van hun inzet bij rampen en crises. Hierdoor kunnen de zorginstellingen hun eigen verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden oppakken. Belangrijk is wel dat met betrokken partijen nagedacht wordt over hoe de gelden kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van de voorbereiding van zorginstellingen. Ik wil dan ook graag een compliment maken aan Bierens, die op een positief kritische wijze hieraan bijdraagt door een aantal herkenbare elementen te benoemen uit de discussie rond OTO van professionals in de zorg. Dit en de daarbij aangereikte suggesties nodigen uit tot een reactie. Bierens maakt twee soorten opmerkingen. Enerzijds betreft het de gevolgde aanpak, waarbij in het algemeen de strekking is 'bezint eer ge begint'. Anderzijds doet hij een voorstel voor een nieuw te ontwikkelen aanpak en vult hierbij een aantal inhoudelijke elementen in.

Samen op reis, voorwaarden voor een goede vlucht

Wat betreft de gevolgde aanpak is het van belang om op te merken dat in dit soort trajecten het resultaat veelal bepaald wordt door draagvlak vanuit de sector. Het gaat hier dan om (het creëren van) bewustwording en om de vraag rond het eigenaarschap van het onderhavige probleem. Deze aanpak garandeert een maximale betrokkenheid van de regio's en betrokken organisaties. Ik merk dat in dit soort trajecten het wel de uitdaging is om een balans te vinden tussen het creëren van draagvlak en het komen tot concrete resultaten.

Vanzelfsprekend is een gezamenlijke inhoudelijke visie de basis voor een doelmatig gebruik van de gelden. Ik ondersteun dan bijvoorbeeld ook de twee afzonderlijke trajecten rond 'huisartsen' en 'openbare gezondheidszorg', waarin de ontwikkeling van een inhoudelijke visie voorop staat.

Inhoudelijk wordt een aantal interessante elementen als mogelijke oplossing benoemd. De landelijke groep 'wijze mannen' of 'elite-team' is daarbij een creatief voorstel, maar dit zal in de praktijk niet gelijk werken. Het legt echter wel de vinger op de zere plek. Vanuit de ministeries worden weliswaar de nodige initiatieven ondernomen om te komen tot een kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding/crisisbeheersing, maar een strakkere vorm van centrale regie ontbreekt waardoor faseverschillen en versnippering van energie en aandacht op de loer liggen. Vanuit GHOR Nederland is reeds met enige regelmaat gepleit voor bundeling en het creëren van samenhang. Dit om te voorkomen dat allerlei initiatieven langs elkaar

heen gaan lopen en elkaar mogelijk gaan beconcurreren. Er is dan nu wel gekozen voor een beperkte vorm van landelijke ondersteuning, maar je kunt je afvragen of dit in deze mate voldoende is. Ook de uitkomsten van een recent onderzoek rond de inrichting van de kennisfunctie (inclusief OTO) voor de GHOR wijzen op het belang van het centraal organiseren van een vraagorganisatie, die de beschikbare kennis in het veld ontsluit, toegankelijk en bruikbaar maakt. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid niet bij het veld weggenomen maar wordt integendeel het veld beter gefaciliteerd om deze verantwoordelijkheid waar te maken.

Al met al biedt de investering in de gezondheidszorg mogelijkheden. Het is goed om in gezamenlijkheid en los van de politieke tijdsdruk naar antwoorden te zoeken op de voorliggende vragen. Draagvlak, visie, uitvoerbaarheid en een realistische planning zijn voorwaarden om naar het gezamenlijke doel te kunnen vliegen.

*Frank Klaassen,
portefeuillehouder OTO van GHOR Nederland*



Waarom Duitsland een nationale veiligheidsstrategie nodig heeft

De omgeving waarin zich het Duitse veiligheidsbeleid ontwikkelt, is in de laatste twee decennia ingrijpend gewijzigd. Nieuwe risico's zoals het mondiale terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens en de gevolgen van de klimaatverandering bedreigen de veiligheid van Duitsland. Sinds de hereniging is daarnaast ook de rol van Duitsland in de internationale politiek veranderd, getuige de militaire deelname aan vredesmissies in Afghanistan en op de Balkan. Tegelijkertijd is er sprake van een kloof tussen de besluitvormers op het gebied van buitenlands beleid en grote delen van de bevolking over de invulling van die nieuwe rol en de wijze waarop er op die nieuwe risico's gereageerd dient te worden. Daarom heeft de CDU/CSU-fractie in de Bondsdag een concept voor een Duitse veiligheidsstrategie ontwikkeld.



Deze strategie is op 7 mei 2008 tijdens een conferentie met Europese en trans-Atlantische partners en geïnteresseerde burgers besproken om een aanzet te geven voor de noodzakelijke discussie over het veiligheidsbeleid (www.cducusu.de).

Er is echter slechts één manier waarop de politieke besluitvormers kunnen zorgen dat zij op de steun van de bevolking voor hun beleid kunnen rekenen, en dat is door een beter inzicht te tonen in de toenemende mondiale uitdagingen en de gevolgen daarvan voor het veiligheidsbeleid. Daartoe dienen wij in Duitsland een strategische debatcultuur te ontwikkelen door:

- de veiligheidsrisico's duidelijk in kaart te brengen, zonder hysterie, maar ook zonder de verwijtcultuur dat er alleen maar onnodig paniek wordt gezaaid;
- onze belangen op het gebied van het veiligheidsbeleid nauwkeurig te formuleren zodat hiervoor een breed maatschappelijk draagvlak bestaat: van de integratie van Duitsland binnen het westerse bondgenootschap tot aan de bereidheid meer verantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid te dragen, indien noodzakelijk mede door deelname van de Duitse strijdkrachten aan buitenlandse missies;
- het definiëren van de strategische doelstellingen en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen.

Voortbouwend op de uitgangspunten van bestaande documenten voor het veiligheidsbeleid (*Verteidigungspolitische Richtlinien*, 2003; *Aktionsplan Zivile Krisenprävention*, 2004; *Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, 2006) is het

concept voor een Duitse veiligheidsstrategie op de volgende essentiële risico's en doelstellingen gebaseerd.

Bestrijden van terrorisme

De grootste uitdaging blijft het bestrijden van het terrorisme dat wereldwijd een bedreiging vormt. Dat terrorisme vormt met name voor democratische landen een speciaal probleem omdat zij met tegenstanders geconfronteerd worden die zelf niet staatsrechtelijk georganiseerd zijn, zodat de regels voor het inperken van nationale of internationale conflicten hierop niet van toepassing zijn. De terroristische dreiging komt echter niet alleen van buiten, maar ook van binnen – ook door Duitse staatsburgers. Dat betekent dat de scheiding tussen interne en externe veiligheid tegenwoordig niet meer werkt. Een strategie tegen het terrorisme dient gebaseerd te zijn op een actief gebruik van politieke, diplomatieke en civiele middelen en op de mogelijkheden die ontwikkelingssamenwerking biedt. Voor zover terroristen erin slagen om lokaties te vinden waar zij zich veilig kunnen terugtrekken voor het plannen en uitvoeren van aanslagen, is ook het gebruik van militaire instrumenten noodzakelijk.

Voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens

Tot nu toe is het niet gelukt om de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen te stoppen. Het tegengaan van de verspreiding van die wapens blijft een van de belangrijkste taken van het Duitse veiligheidsbeleid. Gezien de ambities van Iran op nucleair gebied dreigt in het Midden-Oosten het gevaar >>>



van een nucleaire wedloop. Het is de taak van ons veiligheidsbeleid om de collectieve veiligheidsstructuren die in Europa een bijdrage leveren aan onze veiligheid, ook in andere regio's te implementeren. Pas als wij een veilige regionale omgeving hebben gecreëerd, kunnen wij andere landen ervan overtuigen dat zij moeten afzien van nucleaire wapens. Na het einde van het Oost-West-conflict is de veiligheid in Europa niet in de laatste plaats groter geworden dankzij de gemeenschappelijke controle op de conventionele wapenrusting. Het ligt dan ook voor de hand om die controles te continueren en te intensiveren. Daarnaast moeten wij op het ernstigste scenario voorbereid zijn: een raketafweersysteem boven Europa kan ertoe bijdragen mogelijke aanvallen van de nutteloosheid van hun wapens te overtuigen. Op nationaal niveau dient er in ieder geval voldoende capaciteit voor de verdediging tegen atomaire, biologische en chemische wapens (ABC-wapens) beschikbaar te zijn evenals adequate opvangfaciliteiten voor de bevolking om onze kwetsbaarheid voor terroristische aanslagen met massavernietigingswapens te verminderen.

Een Nationale Veiligheidsraad als politiek analyse- en besluitvormingscentrum

Waarborgen van de energie- en grondstoffenvoorziening

Een ander risico is onze afhankelijkheid van energie en grondstoffen en van een betrouwbare infrastructuur voor de energievoorziening. Gezien het feit dat de energie- en grondstoffenbehoefte wereldwijd toeneemt, lijken knelpunten, prijsstijgingen en conflicten over hulpbronnen onafwendbaar. Crises, terrorisme en gewelddadige conflicten in productielanden kunnen een bedreiging vormen voor onze energie- en grondstoffenvoorziening met een negatieve uitwerking op onze economie. Bovendien lopen wij het gevaar dat wij door die afhankelijkheid politiek chanteerbaar worden. Met het oog op dat tweeledige risico hebben wij een nationale energie- en grondstoffenstrategie nodig. Het politieke veiligheidsstreven dient daarbij gericht te zijn op een diversificatie van energiebronnen, productielanden en transportwegen en op het opbouwen van een eigen strategische reserve: samen met het bedrijfsleven dienen wij daartoe een intensievere dialoog en samenwerking met doorvoer- en productielanden aan te gaan. Dat is onmogelijk zonder een coherent buitenlands

energiebeleid op EU-niveau – de continuïteit van de energie- en grondstoffenvoorziening kan uitsluitend via een gemeenschappelijke onderhandelingsmacht worden vergroot. De CDU/CSU fractie in de Bondsdag streeft naar een Europese *Energiesicherheitsunion*, die bij problemen bij de beschikbare capaciteit in een lidstaat solidair de helpende hand toesteekt. Dat betekent dat de EU veel meer dan tot nu toe gebruik moet maken van haar toonaangevende rol wat de energiebesparingen, energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen betreft.

Beheersing van de gevolgen van de klimaatverandering

De klimaatverandering brengt voor Duitsland vooral een risico met zich mee vanwege de gevolgen ervan in andere delen van de wereld. De eerste effecten zijn nu al waarneembaar: er dreigen overstromingen, hittegolven, droogteperiodes, bosbranden en een verdere stijging van de zeespiegel. Ook zal het aantal conflicten beduidend toenemen. Behalve dat wij uiteraard onze internationale verplichtingen moeten nakomen, dienen wij ook nadrukkelijk de ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun aanpassing aan de klimaatverandering. Bovendien moeten de Verenigde Naties de veiligheidsrisico's van de klimaatverandering effectiever aanpakken, met name vanuit een preventieperspectief. Daartoe dient in het volkenrecht de bevoegdheid van de Veiligheidsraad verankerd te worden om handelend op te kunnen treden indien er sprake is van ernstige schendingen van het milieurecht. Gezien het toenemend aantal milieurampen is ook op Europees niveau een nauwere samenwerking noodzakelijk tussen de civiele partijen, rampendiensten en strijdkrachten van de lidstaten.

Oplossen van conflicten

Zwakke landen of gebieden met een beperkte staatsstructuur lopen niet alleen zelf veiligheidsrisico's, maar zijn ook een bron van bedreiging voor andere landen. Zij vormen een ideale schuilplaats voor terroristische groeperingen die transnationaal actief zijn, zij kunnen de levering van belangrijke grondstoffen voor onze economieën verhinderen, de vraag naar massavernietigingswapens aanwakkeren of tot vluchtelingenstromen, mensenhandel en illegale immigratiekanalen leiden. Zij hebben ook een negatief effect op algemene normen en waarden, zoals het respect voor de menselijke waardigheid of het geweldsmonopolie van de staat. Het Duitse veiligheidsbeleid is erop gericht om landen te ondersteunen bij het ontwikkelen van nieuwe structuren. Om conflicten en crises te voorkomen, dienen de betreffende landen

immers over de mogelijkheid te beschikken om preventief te kunnen ingrijpen. Daarnaast is het voor succesvol civiel-militair crisismanagement in het buitenland van belang dat de dialoog en coördinatie tussen de partners van de EU, de NAVO, de VN en de regionale organisaties en niet-gouvernementele organisaties verbeterd wordt.

Gebruik instrumenten en verwezenlijken strategische doelstellingen

Het debat dat met de presentatie van dit ontwerp voor een Duitse veiligheidsstrategie in gang is gezet, dient niet in de laatste plaats te leiden tot een evaluatie van de noodzakelijke institutionele aanpassingen, bijvoorbeeld in de vorm van een *Nationale Veiligheidsraad* als politiek analyse- en besluitvormingscentrum. In de discussies in de media is dit voorstel meteen van de hand gewezen, maar dat is meer op politieke dan op concrete gronden gebeurd. Dat voorstel blijft nog steeds het overwegen waard, ook al is het in coalitieregeringen moeilijk in praktijk te brengen.

Het uiteindelijke doel is een vroegtijdig, coherent en, waar nodig, doortastend gebruik van alle beschikbare instrumenten voor het waarborgen van de belangen en het verwezenlijken van de strategische doelstellingen van Duitsland.

Voor het aanpakken van gebeurtenissen die grote schade veroorzaken, zoals natuurrampen, terroristische aanslagen of ABC-catastrofes dienen de Duitse centrale overheid en de deelstaten optimaal samen te werken. Dat betekent dat de instanties, instrumenten en capaciteiten die een rol

spelen bij de interne en externe veiligheid, beter op elkaar afgestemd moeten worden. Dat dient gewaarborgd te worden door middel van een adequate coördinatie tussen de centrale overheid, de deelstaten, de gemeenten en de niet-gouvernementele organisaties. Naast een betere integratie met het oog op de binnenlandse veiligheid, dient Duitsland ook zijn civiel-militaire capaciteiten voor crisisbeheersing in het buitenland uit te breiden, waarbij de betrokken partijen naar een betere coördinatie dienen te streven bij de planning van de inzet van die capaciteiten.

Proces op Europees niveau

Met het ontwerp voor een Duitse veiligheidsstrategie haakt de CDU/CSU-fractie in op het proces dat op EU-niveau in gang is gezet met de Europese veiligheidsstrategie. Door het concretiseren van de specifieke nationale uitdagingen wordt in die Duitse veiligheidsstrategie een voorstel gedaan over de wijze waarop Duitsland zijn veiligheidsinstrumenten verder dient te ontwikkelen om samen met de Europese partners de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Los van de noodzakelijke gemeenschappelijke Europese en trans-Atlantische maatregelen, blijft het echter van belang dat de afzonderlijke landen ook een eigen veiligheidsbeleid voeren.

*Dr. Andreas Schockenhoff,
plaatsvervangend voorzitter van de CDU/CSU-fractie in de
Duitse Bondsdag voor buitenlandse en Europese zaken en
defensiebeleid*



Met Nationale Veiligheid de grens over

Veel belangstelling bij Duitse collega's voor samenwerking

Het Programma Nationale Veiligheid brengt de dreigingen in kaart die in Nederland tot ontwrichting van de samenleving kunnen leiden. Ook andere landen zetten nu de eerste stappen op weg naar een bredere benadering van de nationale veiligheid. Om kennis en ervaring te delen, is een Nederlandse delegatie op 16 juni naar Berlijn gegaan voor presentaties en discussie bij het Innenministerium. Het werd een intensieve bijeenkomst waar in een open en goede sfeer ideeën en ervaringen konden worden uitgewisseld.

Directeur-generaal Veiligheid Dick Schoof presenteerde de strategie Nationale Veiligheid, de reikwijdte, de gehanteerde methodiek en de eerste resultaten zoals die eind mei naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Een geanimeerd gesprek volgde over de strategie. Vooral de reikwijdte van de strategie leidde tot discussie. Duitsland ziet meer in de beperking tot scenario's die directe gevolgen hebben voor de fysieke veiligheid van de burger, de zogenaamde *Bevölkerungsschutz*.

De heer Broemme, president van het Technisches Hilfswerk (THW), gaf een overzicht van de taken en inrichting van zijn organisatie. Het grote aantal vrijwilligers in zijn organisatie – zo'n 80.000 – en in andere bij de crisis-beheersing betrokken organisaties is opvallend. In Nederland zouden we ook wel willen dat vrijwilligers-organisaties een meer substantiële rol vervullen in de crisisorganisatie.

Dreigingen

Twee Nederlandse experts gaven hun visie op de dreigingen die in Nederland de grootste gevolgen zouden kunnen hebben: een griep pandemie en een grote overstroming. De overeenkomst tussen beide dreigingen zijn de gevolgen die deze dreigingen zouden kunnen hebben voor de Nederlandse samenleving. Maar er is ook een belangrijk verschil: de kans op een griep pandemie is aanmerkelijk groter dan de kans op een grote overstroming. Beide dreigingen zijn binnen het Programma Nationale Veiligheid uitgewerkt.

Overstromingen

Wilfried ten Brinke presenteerde twee scenario's van mogelijke grootschalige overstromingen in Nederland: een overstroming van delen van de westkust van Zeeland tot Den Helder bij een stormvloed op de Noordzee, en een overstroming van de Rijn in Duitsland én Nederland. Beide scenario's zijn inmiddels bekend als Ergst Denkbare Overstromingen (EDO's). Dergelijke scenario's worden gebruikt bij de planvorming en voorbereiding op grote overstromingsrampen.

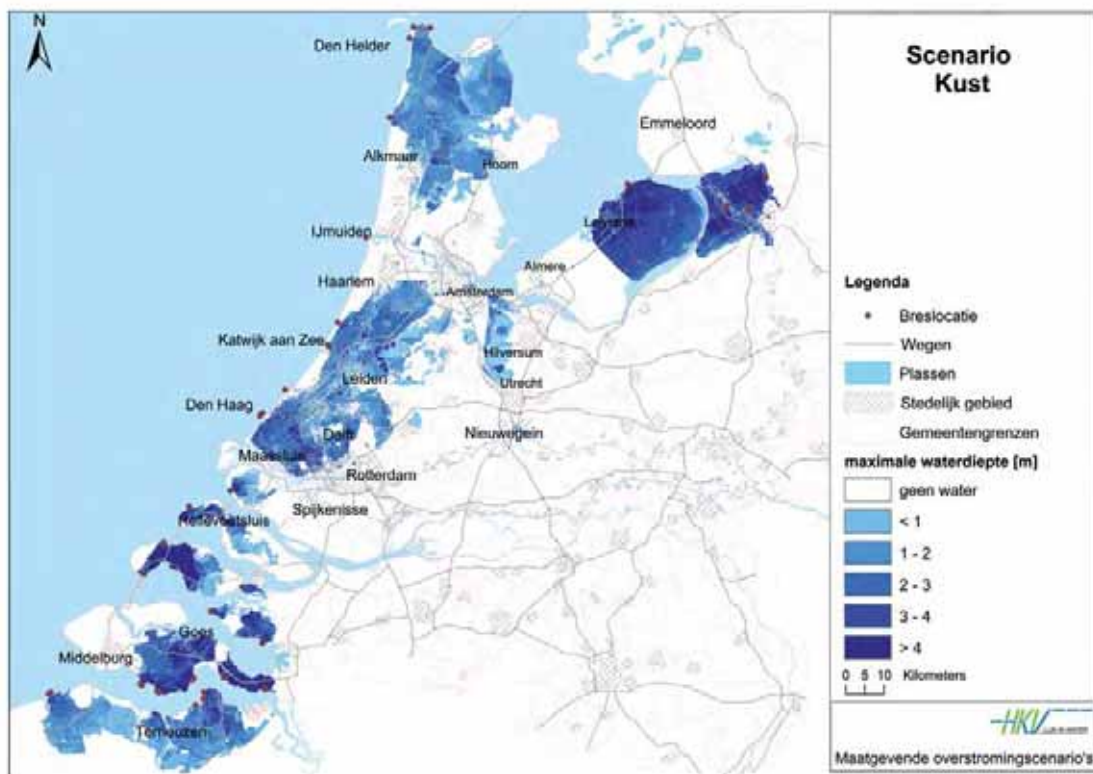
Een grootschalige overstroming vanuit de Noordzee, waarbij op meerdere plaatsen langs de kust de waterkering bezwijkt, is zeer onwaarschijnlijk. De kans hierop wordt door deskundigen kleiner dan 1/100.000 per jaar geschat. De gevolgen zijn echter zeer groot. Het overstromde gebied zou vele malen groter zijn dan het gebied dat in 2005 in en om New Orleans onder water liep. Ook de schade en het aantal slachtoffers zouden aanmerkelijk groter zijn dan in en om New Orleans.

Eén van de mogelijke scenario's van een overstroming van de grote rivieren, is een overstroming die begint in Duitsland. In dit grensoverschrijdende scenario breekt het water bij Bislich door de dijken aan de noordkant van de Niederrhein. Dat water stroomt vervolgens door lage delen in het landschap naar Nederland om bij Brummen de IJssel in te stromen. Omdat de IJssel al dat water niet verwerken kan, treden vervolgens langs de IJssel grootschalige overstromingen op.

Het bijzondere van deze scenario's is de combinatie van de zeer kleine kans dat ze optreden en de zeer grote gevolgen als ze optreden. Deze combinatie is vooral voor Nederland van toepassing: door onze hoge veiligheids-normen voor de waterkeringen (de hoogste wereldwijd) breekt het water pas bij extreem hoge waterstanden door die keringen maar wordt op dat moment een groot deel van het land zwaar getroffen. De Duitse collega's waren van mening dat deze scenario's vooral voor Nederland van groot belang zijn en in Nederland deel dienen uit te maken van de rampscenario's voor Nationale Veiligheid. Maar ze gaven ook aan dat grootschalige overstromingen ten opzichte van andere dreigingen in Duitsland waarschijnlijk een minder zwaar stempel op de strategie voor nationale veiligheid zullen drukken.

Griep pandemie

Er zijn gelukkig veel overeenkomsten tussen de beide buurlanden bij de voorbereiding op een griep pandemie. Het tekent het succes van internationaal overleg en afstemming. Verschillen zijn er ook.



kaartje EDO westelijke kust

Marc Böklerink schetste het milde en het ernstige scenario voor een griep pandemie, samen met een overzicht van de waaier van maatregelen die Nederland treft¹. In vogelvlucht: een golf van een pandemie treft ons minstens negen weken – en misschien in meerdere golven – daarbij wordt 30% van de bevolking ziek, in het ernstige scenario overlijden 80.000 mensen en blijft tijdens de piekweken 30% van de bevolking tegelijkertijd thuis. Dat heeft grote maatschappelijke gevolgen. We doen daar veel aan: draai-boeken, 5 miljoen kuren virusremmers, een contract voor de eerste acht productieweken bij een Nederlandse vaccin-producent, voorbereide publiekscommunicatie, informatie voor bedrijven en organisaties zodat zij in hun continuïteits-management rekening houden met een griep pandemie.

Ook Duitsland gaat uit van scenario's en treft maatregelen. De openheid waarmee Nederland de scenario's openbaar maakt, wekt bewondering en jaloezie. Dat kan in Duitsland nog niet. De vrees voor maatschappelijke en politieke onrust voorkomt dat. Anderzijds constateren beide landen dat het moeilijk is om de burger er van te overtuigen dat die zich zelf moet voorbereiden in een situatie waar de gevaren ver weg lijken.

De grote rol van de centrale overheid is in Duitsland ondenkbaar. De deelstaten hebben een grote mate van zelfstandigheid. De rol van de Bondsregering is vooral die van coördinerend orgaan. Als voorbeeld worden de virusremmers genoemd. Tussen de deelstaten is afgesproken

om minimaal voor 20% van de bevolking virusremmers aan te schaffen. Sommige deelstaten schaffen méér aan. Dat is hun goed recht. Het leidt mogelijk wel tot onrust onder de bevolking als in een naburige deelstaat meer virusremmers voorhanden zijn. Dat plaatst de afstemmingsproblemen van Nederland met onze buurlanden over maatregelen die over en weer tot verwarring en onrust kunnen leiden in perspectief.

Duitsland presenteerde de resultaten van de in 2007 gehouden grootschalige griep pandemie-oefening. Verschillende deelstaten en vitale bedrijven hebben aan deze zeer geslaagde oefening meegedaan. Een Nederlandse waarnemer was bij die oefening aanwezig om lessen te trekken voor de oefening die Nederland eind 2009 organiseert en waarbij ook een rol voor vitale bedrijven is voorzien.

Met een aantal afspraken over toekomstige samenwerking op zak begaven we ons aan het einde van de dag richting vliegveld. Duitse supporters maakten zich op voor een EK-wedstrijd, geschminkt en met vlaggen behangen. Nog een overeenkomst tussen de beide landen.

Ruth Clabbers (ruth.clabbers@minbzk.nl),

Wilfried ten Brinke (info@blueland.eu),

Marc Böklerink (m.bokkerink@minvws.nl)

programma Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

¹ Zie voor een uitgebreidere tekst eerdere artikelen in dit Magazine (april 2008, pagina 42; juli/augustus 2007, pagina 10 e.v.) en www.minvws.nl/griep pandemie.

Civiele bescherming en humanitaire hulp:

1 + 1 = 3

De laatste jaren is er in Nederland ambtelijk gediscussieerd over twee aspecten van hulp aan mensen in nood in het buitenland, te weten 'civiele bescherming' en 'humanitaire hulp'. Aan de hand van

de casus Birma wordt uiteengezet hoe de complementariteit van civiele bescherming en humanitaire hulp in de praktijk werkt. Tevens wordt stilgestaan bij mogelijke implicaties hiervan voor het huidige Nederlandse hulpverleningsbeleid bij buitenlandse rampen.



Civiele bescherming is een relatieve nieuwkomer op het Nederlandse toneel, met het in 2001 door de EU aanvaardde communautair mechanisme voor civiele bescherming. Humanitaire hulpverlening is daarentegen een oudgediende, ingebed in de Nederlandse hulpverlening buiten de grenzen. Maakt onbekend onbemand? Alvorens deze vraag te beantwoorden, wordt stilgestaan bij de samenwerking op Europees niveau.

Civiele bescherming en humanitaire hulp op Europees niveau

Het Europees communautair mechanisme voor civiele bescherming (verder: Mechanisme) kan het beste vergeleken worden met een uitzendbureau. De kaartenbak in de Europese Commissie bevat Europees getrainde en zeer gekwalificeerde professionals alsmede middelen uit de lidstaten, op het gebied van de bestrijding van bosbranden en overstromingen, van veldhospitals, enz. Deze mensen en middelen kunnen wereldwijd ingezet worden.

Europese humanitaire hulp (verder: ECHO) bestaat uit het besteden van geld aan noodhulpprojecten van niet-overheidsorganisaties (verder: NGO's), waarmee voedsel, medicijnen e.d. worden geleverd aan getroffen gebieden. Dit wordt gedaan via zogenaamde 'financing decisions' van de Europese Commissie (het directoraat-generaal ECHO). Beide – het Mechanisme en ECHO – zijn fundamenteel in de hulpverlening bij grootschalige rampen. Het is een illusie om te denken dat je met geld alles kunt kopen. De casus Birma leert dat bepaalde goederen en expertise er lokaal gewoonweg niet zijn.

Lokale inkoop is dan een loze kreet, op het onverantwoorde af.

Helaas zijn er vandaag de dag vele landen zoals Birma – kwetsbare landen met een chronisch gebrek aan expertise zoals rampenbestrijders, ingenieurs, artsen en dergelijke. De expertise is vaak net (niet) toereikend voor de normale situatie, laat staan in de bijzondere omstandigheid van een ramp. Om mensenlevens te redden is het vaak noodzakelijk om additionele middelen en expertise tijdelijk van elders te halen. Deze middelen en expertise heeft het Mechanisme in de aanbieding, via een netwerk van 30 deelnemende landen.

Europese samenwerking in Birma

Van 12 tot 21 mei was auteur dezes vanuit de Europese Commissie aanwezig bij de hulpverlening in Rangoon, Birma, met als taak de inkomende hulp uit het Mechanisme ter plekke te coördineren met ECHO, de VN, het Rode Kruis, internationale NGO's en de lokale autoriteiten. Uit eigen waarneming kan gesteld worden dat de samenwerking tussen het Mechanisme en ECHO in Birma uitstekend was. Via het Mechanisme werden middelen van de lidstaten (bijvoorbeeld medische kits en plastic zeilen) overgedragen aan internationale NGO's, waarmee ECHO samenwerkte en aan de VN. Hiermee werd gegarandeerd dat de goederen de bevolking zouden bereiken en niet in verkeerde handen zouden vallen.

Europese waterzuiveringsteams, bestaande uit experts en waterzuiveringsunits uit de lidstaten, werden geïntegreerd in lokale ECHO-projecten. De units werden gedoneerd

aan de internationale NGO's en lokale werknemers van de NGO's werden opgeleid door de civiele beschermings-experts uit de lidstaten. De ECHO-financiering kon de installaties duurzaam maken, door de NGO's de mogelijkheid te geven om lokaal personeel in dienst te nemen, de units in het deltagebied te verplaatsen en het onderhoud uit te breiden van de gebruikelijke 3 maanden tot 12 maanden. Rampenbestrijding (*response*) gaat dan op natuurlijke wijze over in herstel (*recovery*).

Helaas kon deze samenwerking in Birma beperkt plaatsvinden. Debet hieraan waren de beperkingen in toegang tot het land en het rampgebied evenals de gelimiteerde absorptie-capaciteit van het land en de NGO's. Niettemin is deze samenwerking een voorbeeld van $1 + 1 = 3$; dat samenwerking meer oplevert dan de som der delen.

Civiele bescherming en humanitaire hulp door Nederland

Hoe staat het met het Nederlandse hulpverleningsbeleid bij buitenlandse rampen? In de praktijk kan geconstateerd worden dat bij buitenlandse rampen alleen het instrument humanitaire hulpverlening gebruikt wordt. Zo heeft Nederland in de afgelopen jaren niet of nauwelijks via het Mechanisme hulp verleend. In de eerste helft van 2008 is via het Mechanisme geen enkele hulp aangeboden, terwijl er wereldwijd genoeg ernstige grootschalige rampen hebben plaatsgevonden. Dit beeld verschilt weinig met dat van de voorgaande jaren. Deze houding staat in schril contrast met de inzet van andere lidstaten (zoals Zweden,

Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk).

Hoe komt dit? Waarom wordt bij voorbaat een hulpverleningsinstrument niet gebruikt? Het antwoord is onduidelijk. Haagse kringen wijzen op de voorkeur van Buitenlandse Zaken om met de VN samen te werken. Om drie redenen is dit een gemiste kans.

Ten eerste, de EU en VN zijn complementair en werken nauw samen. Door de EU links te laten liggen, wordt de meerwaarde gemist die Europese samenwerking biedt. Meerwaarde door gemeenschappelijk transport, door multinationale modules waarin lidstaten elk hun beste expertise kunnen inbrengen, door de ontwikkeling van gemeenschappelijke standaards en door gemeenschappelijke inzet ter plekke. Hiermee kan met minder geld meer hulp geboden worden.

Ten tweede, Nederland staat wereldwijd bekend als een schoolvoorbeeld in waterhuishouding (immers, eeuwenlang veilig onder de zeespiegel leven is een geweldige prestatie). Ook bij rampenbestrijding heeft Nederland expertise van topniveau in huis. Bij watersnoodrampen, zoals in Birma en andere rampen kan Nederland een vooraanstaande rol vervullen met haar deskundigheid en middelen. Het onvoldoende delen van de Nederlandse expertise en middelen met Europa en de wereld is een gemiste kans, dat uiteindelijk leidt tot het onbenut laten van mogelijkheden om slachtoffers in leven te houden en te helpen. Ten derde, het is verlicht eigenbelang om Nederlandse rampenbestrijders een kans te geven om waardevolle ervaring op te doen in het werken bij grootschalige rampen onder lastige omstandigheden in een internationale context. Uit deze ervaring kan geput worden als Nederland ooit zelf met een dergelijke ramp geconfronteerd wordt.

Een noodzakelijke herbezinning

Indien uitgegaan wordt van humanitaire beginselen, dan vergen de drie voorgaande argumenten een herbezinning van het huidige Nederlandse hulpverleningsbeleid. Een herbezinning die de inzet van civiele bescherming wereldwijd mogelijk maakt. Het spreekt voor zich dat dit de beantwoording van een aantal fundamentele vragen vergt op het vlak van de internationalisering van de Nederlandse rampenbestrijding (publiek en privaat), de criteria en financiering van civiele bescherming uitzendingen. Niettemin is de potentiële meerwaarde in aantallen geredde levens zo groot dat het humanitaire imperatief van de Nederlandse overheid vereist om hiermee snel aan de slag te gaan. Nederland heeft als een van de rijkste landen in de wereld de morele plicht om te helpen met al haar middelen en niet alleen de geldelijke.

Mascia Toussaint,

vanuit BZK gedetacheerd bij de Europese Commissie – unit civiele bescherming

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.



Gemeentelijke reacties op rampen in het buitenland

De gemeentelijke hulp na rampen in het buitenland mag er zijn. Het afgelopen decennium droegen gemeenten significant bij aan de hulp na de orkaan Mitch (Midden-Amerika, 1998), de tsunami (Azië, 2004), de aardbeving in Pakistan (2005) en de watersnoodramp in Suriname (2006). Gemeenten storten bijvoorbeeld bijdragen op het gironummer van de Samenwerkende Hulporganisaties, steunen de initiatieven van hun burgers of doen mee met (door de VNG gecoördineerde) gemeentelijke wederopbouwprojecten door geld en/of eigen expertise ter beschikking te stellen.



Welke vorm van hulp er ook gekozen wordt, de besteding van gemeentelijke bijdragen is niet zonder risico's en de keuze kan onderhevig zijn aan kritiek. Het gaat om belastinggeld dus de besteding moet beredeneerd, effectief en efficiënt zijn. Hulp moet gebaseerd zijn op de vraag uit het rampgebied en niet zomaar op een idee uit Nederland. En hulp moet het algemeen belang in het rampgebied dienen en niet terechtkomen bij één familie of clan. Transparantie is dus noodzakelijk.

VNG-brochure met leidraad voor gemeentelijke besluitvorming

Ook ver weg van het getroffen gebied kenmerken de eerste dagen na de ramp zich vaak door hectiek. Professionele hulporganisaties en lokale gelegenheidsinitiatieven vragen geld. Diverse gemeenten kondigen snel acties aan. Gaan gemeenten iets geven of doen? Het hangt af van een combinatie van factoren: van de omvang van de ramp, de media-aandacht, eventuele banden met het gebied en van lokaal draagvlak. Besluitvorming vindt doorgaans plaats onder grote tijdsdruk. Sommige gemeenten hebben later spijt van keuzes of hadden achteraf graag meer controle gehad over de besteding van giften. De emotie rondom hulpacties is begrijpelijk, maar deze mag de kwaliteit van de te nemen beslissing(en) niet negatief beïnvloeden. Juist daarom bestaat er bij een groot

aantal gemeenten sterk de behoefte aan een vooraf vastgesteld kader waaraan kan worden getoetst en op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden in de hectische dagen na een internationale ramp. In de recent door de VNG uitgebrachte brochure *Een ramp in het buitenland, en dan?* Leidraad voor gemeentelijke besluitvorming staat zo'n beleidskader centraal. Mogelijke vormen van hulp worden op een rijtje gezet en criteria worden aangedragen op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt.

De eerste dagen na een ramp: oriëntatie en besluitvorming

Zodra er zich een ingrijpende ramp in het buitenland voordoet, staan gemeenten onder tijdsdruk. Van verscheidene kanten wordt druk uitgeoefend om 'iets' te doen. De eerste paar dagen zijn daarom cruciaal voor de besluitvorming. Een belangrijk richtpunt is de openstelling van Giro 555 of een ander gironummer door de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO). De SHO gebruiken de volgende criteria om dit te doen of te laten: omvang van de ramp, ontbreken van capaciteit ermee om te gaan in het betreffende land, bestaan van goede kanalen voor hulp, en draagvlak in de Nederlandse samenleving. (Hulpkanaal A: noodhulp via de SHO). Het lokaal particulier initiatief meldt zich meestal snel zelf bij de gemeente. Inventariseer de initiatieven, ga na of op reële hulpvragen wordt ingespeeld, en stel de betrouwbaarheid van de contacten in het rampgebied aan de orde. (Hulpkanaal B: particulier initiatief uit eigen gemeente). Uiterlijk drie dagen na de start van een nationale actie door de SHO verschaft de VNG gemeenten het best

mogelijke inzicht in de volgende zaken:

- welke gemeenten hebben banden met gemeenten in het getroffen gebied;
- wat denken andere Nederlandse (en buitenlandse) gemeenten te gaan doen;
- welke mogelijkheden zijn er voor een wederopbouwproject voor lokale publieke infrastructuur en lokaal bestuur? (een 'Gemeenten voor Gemeenten' project) (Hulpkanaal C: gemeentelijk wederopbouwproject).

De belangrijkste mogelijkheden zijn hiermee in kaart gebracht. Gemeenten wordt geadviseerd om zo snel mogelijk de besluitvorming ter hand te nemen. Vaak zal het college een voorlopig besluit nemen (streeftijd: maximaal acht dagen na de ramp), om dit vervolgens te laten bekrachtigen door de raad (streeftijd: maximaal drie weken na de ramp). Voor de financiering gebruiken de meeste gemeenten de post onvoorzien van de algemene middelen. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam) hebben een internationaal rampenfonds. Als er een project komt voor de wederopbouw van lokale publieke voorzieningen en steun aan lokaal bestuur, dan zal definitieve besluitvorming over deelname aan dat project in veel gemeenten pas in een later stadium volgen. De belangrijkste reden daarvoor is dat er een missie naar het getroffen gebied moet plaatsvinden om de behoeften met betrekking tot de wederopbouw in kaart te brengen. Het plan voor zo'n missie wordt in de regel binnen een maand na de ramp gemaakt. Binnen drie maanden ligt er dan een compleet projectplan.

De (financiële) hulp van gemeenten kan ook worden verdeeld over meerdere hulpkanalen. Zo besloot een aantal gemeenten na de tsunami om 50% van de hulp te bestemmen voor noodhulp en 50% procent voor wederopbouw. Andere combinaties zijn natuurlijk ook mogelijk. VNG International, de organisatie voor internationale samenwerking van de VNG, informeert gemeenten over de mogelijkheden voor bijdragen aan gemeentelijke wederopbouw in getroffen gebieden. Tevens coördineert zij de inzet van Nederlandse gemeenten tijdens de wederopbouwfase.

Een hulpkanaal kiezen

De brochure bevat een stroomschema waarin mogelijke keuzen voor hulpkanalen zijn samengevat. De vragen zijn tegelijkertijd criteria die kunnen worden gehanteerd om te bepalen of er wel of geen hulp gegeven dient te worden. Het schema kan daarmee als basis fungeren voor

gemeentelijk beleid. Voor een verdere verantwoording aan politiek, media of burgers wordt verwezen naar in de brochure opgenomen aparte bladen over de hulpkanalen. Daarin staan per vorm van hulp voor- en nadelen die helpen een keuze te verantwoorden.

Noodhulp of wederopbouw

De Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) richten zich primair op het verlenen van noodhulp. Er wordt daarbij, terecht of niet, veel geklaagd over lokale en gedeconcentreerde overheden in rampgebieden: over bureaucratie en corruptie en over gebrekkige publieke voorzieningen die de hulp vertragen. En lokale overheden klagen, terecht of niet, over hulpverleners: ze trekken zich nergens wat van aan, halen goede staf weg die voor voorzieningen zouden moeten zorgen en zetten voorzieningen op zonder zich om later onderhoud te bekommeren. Met lokale of gedeconcentreerde overheden in een rampgebied werken heeft zowel voor- als nadelen. De professionele hulporganisaties van de SHO erkennen dat juist Nederlandse gemeenten een zinvolle bijdrage kunnen leveren tijdens de wederopbouwfase, met name daar waar een rol ligt voor lokale en gedeconcentreerde overheden uit het rampgebied.

De VNG en de SHO hebben daarom op 5 juni jl. afgesproken dat:

- de SHO de VNG zo spoedig mogelijk na het nemen van een besluit over het starten van een nationale actie informeren;
- de VNG de SHO tijdig (binnen drie maanden) laat weten of Nederlandse gemeenten actief willen participeren in een project voor de gemeentelijke wederopbouw in het getroffen gebied;
- de SHO voornemens is om deze projecten te (co)financieren, mits de projectvoorstellen voldoen aan de geldende kwaliteitseisen en mits er voldoende financiering beschikbaar is voor projecten gericht op wederopbouw;
- de SHO de bijzondere relatie met de VNG zal uitwerken in haar deelnemersreglement.

Jaap Breugem,
senior projectleider, VNG International

De brochure kan worden opgevraagd bij het VNG Informatiecentrum, tel. 070-373 80 20 of informatiecentrum@vng.nl



Europese crisisbeheersing: zaak lidstaten

Tijdens de informele JBZ Raad in Cannes op 7 en 8 juli gaf minister ter Horst een duidelijke visie op de toekomst van de Europese crisisbeheersing. De crisisbeheersing is in eerste plaats de verantwoordelijkheid van een lidstaat zelf. Wanneer een ramp de nationale capaciteiten overstijgt, kan Europese solidariteit uitkomst bieden, maar dat moet niet gebeuren in de vorm van een Europese reactiemacht op rampen. Een belangrijke richtinggevende uitspraak, mede in het licht van het huidige Franse voorzitterschap.

De rode draad in de EU discussies over crisisbeheersing vormt het subsidiariteitsvraagstuk: het uitgangspunt dat de EU zich niet met zaken mag bemoeien die beter door de lidstaten zelf geregeld kunnen worden. Een aantal zuidelijke lidstaten, waaronder Frankrijk, is van mening dat er behoorlijk wat op EU niveau geregeld mag worden op het gebied van crisisbeheersing. Nederland en een aantal noordelijke lidstaten is daar fel tegen gekant: crisisbeheersing is in eerste instantie een zaak van de lidstaat zelf.

Minister Ter Horst heeft dit ook zo uitgedragen tijdens de informele JBZ Raad. De lidstaten dienen eerst hun eigen crisisbeheersingsorganisatie op orde te hebben. Als er sprake is van capaciteitsproblemen dan moeten we daar als EU naar kijken, maar eerst moeten we maar eens in

kaart brengen welke capaciteit er nu beschikbaar is. Sinds mei dit jaar is begonnen met de registratie van teams die een lidstaat kan inzetten bij een grote ramp (de zogenaamde modules). Aan de hand van die registratie kan een eerste toets plaatsvinden hoe het gesteld is met de crisisbeheersingscapaciteit in Europa.

Een ander terugkerend thema is de vraag op welke schakel van de veiligheidsketen je de meeste aandacht richt. Frankrijk en een aantal zuidelijke lidstaten hameren stevast op de behoefte aan een betere respons. Wat Nederland en een aantal noordelijke lidstaten betreft is er de laatste jaren al veel geïnvesteerd in die respons en is de tijd rijp om meer te investeren in de preventie. Inmiddels is dit thema ook door de Europese Commissie opgepakt en zij zal dan ook in het najaar een Commissiemededeling over preventie publiceren. De uitspraken van Ter Horst geven duidelijke richting aan het EU debat over crisisbeheersing en zullen de komende periode door de Nederlandse vertegenwoordigers worden uitgedragen tijdens de vele seminars en workshops die het Franse voorzitterschap over het thema crisisbeheersing heeft geagendeerd.

Tanja Woeltjes, afdeling Internationale Samenwerking, DG Veiligheid, ministerie van BZK

Minister Ter Horst ondertekent MoU met NAVO

Op 25 juni bracht minister Ter Horst van BZK een bezoek aan de NAVO. In aanwezigheid van secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer, werd door de minister een 'Memorandum of Understanding (MoU) on the Facilitation of Vital Civil Cross Border Transport'



ondertekend namens Nederland. Het MoU heeft tot doel transportbelemmerende regelingen en voorzieningen bij internationale bijstand bij grootschalige rampen waar mogelijk op te heffen tussen de deelnemende landen. Inmiddels hebben 18 landen het MoU ondertekend. Nederland is overigens de eerste NAVO-lidstaat die het MoU op ministersniveau heeft ondertekend. In het daaropvolgend overleg informeerde minister Ter Horst secretaris-generaal De Hoop Scheffer over haar voornemen om meer politiemensen in te zetten in Afghanistan. Tevens pleitte de minister voor inzet van NAVO-middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in de lidstaten bij grootschalige rampen en crises die de nationale capaciteiten te boven zouden gaan. De Hoop Scheffer sprak daarvoor zijn steun uit.

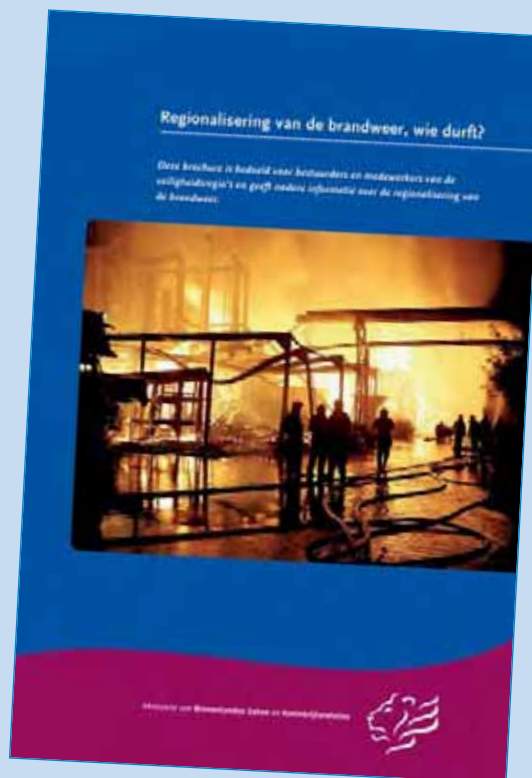
*Khan Jahier,
BZK ambassadeur, PV NAVO/PV EU Brussel*

Regionalisering van de brandweer, wie durft?

Het programma Veiligheidsregio's van het ministerie van BZK heeft een brochure uitgebracht met nadere informatie over de regionalisering van de brandweer. Het draagvlak voor regionalisering van de brandweer wordt steeds breder. Regionalisering is onlosmakelijk verbonden met de ambitie van de minister om de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland uiterlijk eind 2009 op orde te hebben. Robuuste regionale brandweerorganisaties, op dezelfde schaal georganiseerd als de politie en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), zijn hiervoor een belangrijke voorwaarde. Een geregionaliseerde brandweerorganisatie is een groeimodel. Deze is er niet van de ene op de andere dag. Het brandweerveld staat hiermee de komende periode voor een grote uitdaging.

De brochure is te downloaden via
www.minbzk.nl/veiligheidsregio.

Gedrukte exemplaren van de brochure kunt u opvragen via
veiligheidsregios@minbzk.nl



Vijftien convenanten veiligheidsregio's

Minister Ter Horst heeft op 9 juli afspraken gemaakt met de veiligheidsregio's Brabant-Noord, Hollands Midden, Kennemerland, Flevoland, Zeeland en Utrecht, Fryslân, Zuidoost-Brabant en Amsterdam-Amstelland over de kwaliteit van de rampenbestrijding. In totaal zijn er nu convenanten afgesloten met vijftien van de vijftientwintig veiligheidsregio's. Met deze afspraken worden het verbeteren en regionaal organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing versneld aangepakt. De regio's krijgen hiervoor de komende twee jaar een extra bedrag variërend van 1,1 tot 1,9 miljoen van de minister. "Vandaag zet de rampenbestrijding in Nederland een flinke stap in de goede richting", aldus minister Ter Horst bij de ondertekening. De convenanten zijn maatwerk, maar

bevatten altijd twee vaste onderdelen: de basisvereisten crisismanagement en afspraken over het regionaliseren van de brandweer. De basisvereisten zijn kwaliteitseisen over melding en alarmering, leiding en coördinatie bij incidenten en rampen en informatie-uitwisseling. Belangrijke partners hierbij zijn de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), politie, brandweer en gemeenten. Daarnaast staan er afspraken in de convenanten die passen bij de noden van de regio, bijvoorbeeld over oefeningen. Met de afgesloten convenanten staat de teller op vijftien: eerder sloot de minister al convenanten met de regio's Zuid-Limburg, Haaglanden, Midden- en West-Brabant, Rotterdam-Rijnmond, Gooi- en Vechtstreek en Gelderland-Zuid.

Fitna, Fitna, en nog eens Fitna

Onderzoek naar dynamiek, inhoud en rolpatronen in de berichtgeving



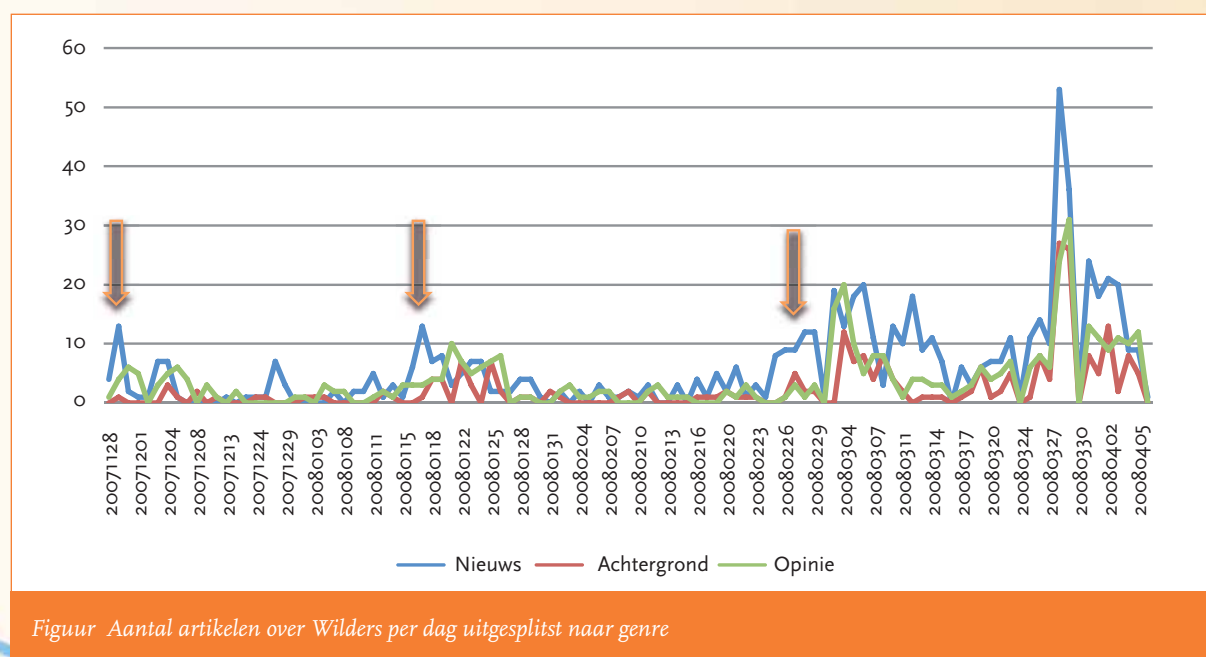
Op 28 november 2007 kopt *De Telegraaf* op de voorpagina: 'Provocerende film Wilders'. Met kleine tussenpozen blijft het nieuws over de aangekondigde film prominent in de dagbladen verschijnen. Zonder dat iemand de film heeft gezien, wordt er hevig gediscussieerd over de mogelijke gevolgen van de film in binnen- en buitenland, worden er maatregelen genomen en houdt men rekening met ernstige gevolgen. Op 27 maart 2008 is de film te zien op www.liveleak.com en in de dagen die volgen vullen de krantenkolommen zich nog maar eens met artikelen over de inhoud en de consequenties van de film. Maar wat kunnen we zeggen over al die berichtgeving?

Om die vraag te beantwoorden analyseerden we de koppen en leads van alle artikelen in de landelijke dagbladen en de gratis kranten in de periode van 28 november 2007 tot en met 8 april 2008 waarin Wilders en de film voorkomen. In totaal gaat het om 1297 artikelen. De meeste artikelen verschijnen in *de Volkskrant*, gevolgd door *Trouw*, het *Reformatorisch Dagblad* en *De Telegraaf*. Zij nemen ieder meer dan 10 procent van de totale berichtgeving voor hun rekening. De minste artikelen vinden we terug in *DAG* (2,5 procent).

Aandachtsgolven

De aandacht voor Fitna kent vier steeds hoger wordende 'aandachtsgolven' met steeds dezelfde thema's: verontwaardiging, vrijheid van meningsuiting en risico's:

- 28 november 2007, de aankondiging van de film in *De Telegraaf*: Bewindslieden maken zich zorgen over de gevolgen. 'Film brengt landgenoten in gevaar', waarschuwt minister Verhagen op 29 november in *De Telegraaf*. Of zoals *Het Parool* de zorg verwoordt: 'Film Wilders valt nu al slecht; Allochtone jeugd zal auto's in brand steken';
- half januari 2008: ministeries, gemeenten en ambassades hebben maatregelen genomen om te anticiperen op mogelijke gebeurtenissen na het uitkomen van de film. 'Nederland zet zich schrap voor gevolgen film Wilders', aldus *Algemeen Dagblad* op 17 januari;
- op 11 februari 2008: Wilders maakt de naam van zijn film bekend en er zijn protesten in onder andere Afghanistan. Wederom ontstaat een discussie over de



Figuur Aantal artikelen over Wilders per dag uitgesplitst naar genre

Tabel Uitspraken over Wilders en de film en islam en moslims afkomstig van verschillende bronnen

	Wilders en film		Islam en moslims		Totaal	
	Aantal	Richting*	Aantal	Richting*	Aantal	Richting*
Wilders	216	0.72	203	-0.58	419	0.09
Politiek	273	-0.29	44	-0.23	317	-0.28
Deskundigen	746	-0.26	188	-0.13	934	-0.23
Burgers	223	-0.12	77	-0.38	300	-0.19
Totaal	1458	-0.10	512	-0.35	1970	-0.16

*gemiddelde richting van de uitspraken waarbij de richting van een uitspraak uiteenloopt van -1 (uiterst negatief) tot +1 (uiterst positief).

risico's voor Nederlanders. 'CDA wilde verbod op film Wilders', meldt *Het Parool* op 3 maart;

- na 27 maart 2008: het verschijnen van de film op internet en reacties daarop.

Waar gaat de berichtgeving over?

De aandacht voor Fitna bestaat voor meer dan de helft uit inhoudelijk nieuws (54 procent), terwijl bijna een kwart van het nieuws conflictgeoriënteerd is en bijna 5% van het nieuws uitspraken over het succes dan wel falen van politici gaat. Bijna 15% van het nieuws bestaat uit evaluatieve uitspraken en ruim 5% van de uitspraken kan worden gezien als inkleuring van het nieuws. Over deze twee laatste vormen later meer.

De inhoudelijke berichtgeving kunnen we onderverdelen in twee thema's: uitspraken die gaan over de aangekondigde film en de mogelijke gevolgen, de vrijheid van meningsuiting en de inhoudelijke aspecten rond de islam. Van alle uitspraken gaat 77% over de film en alle aspecten daaromheen, terwijl 23% een inhoudelijke discussie rond de islam betreft. Oftewel, de dagbladen richten zich op de film en niet op inhoudelijke aspecten van de islam. Dat is opvallend als wordt bedacht dat Wilders met zijn film vooral het debat over de islam wilde openen.

Rolpatronen in het nieuws?

De opbouw van de berichtgeving in de kranten laat bij elke piek in de aandacht hetzelfde actie-reactie patroon zien (zie figuur): de nieuwsberichten worden gevolgd door achtergrondinformatie en opiniestukken waarin andere betrokkenen, maar vooral politici, reageren op het 'nieuws' rond de film.

Wanneer we kijken naar de bronnen van het inhoudelijk nieuws, dan zien we dat elke groep een vaste rol lijkt in te nemen in de berichtgeving (zie tabel). Wilders heeft het alleen zelf in positieve zin over zijn film (216 keer; gemiddeld 0.72) en uitermate negatief over de islam/koran (203 keer, met een gemiddelde richting van -0.58). De andere betrokkenen praten overwegend negatief over de film van Wilders. Vooral deskundigen – woordvoerders van belangenorganisaties, wetenschappers enzovoorts – reageren kritisch op Fitna (746 keer).

De rol van de media

De evaluatieve uitspraken en inkleuring van het nieuws, waar we eerder over spraken, geven een aanwijzing over de rol van de media. Uit onze analyses naar de evaluaties van Wilders en zijn film die voor rekening komen van de kranten blijkt dat alle dagbladen kritisch zijn over Wilders, maar met name *Algemeen Dagblad* en *de Volkskrant* evalueren hem negatief (respectievelijk 53 en 51 maal). De minste evaluaties – zij het wel heel negatief – vinden we terug in het *Nederlands Dagblad* en *DAG*. Ook bij het toekennen van negatieve labels en eigenschappen aan betrokken actoren, spelen Wilders en Fitna de hoofdrol. Zo noemt Jerry Goossens Wilders de "Mozart van de xenofobie" (*Algemeen Dagblad*, 30 november 2007). Islam en moslims worden aanzienlijk minder met negatieve termen geassocieerd. De berichten in *de Volkskrant* bevatten de meeste negatieve associaties over Wilders en zijn film (41), de berichten in *DAG* het minst (5).

Conclusie

'De hype was veel beter dan de film', schrijft Mark Moorman de dag na het verschijnen van de film (*het Parool*, 28 maart 2008). Was het ook een mediahype? In eerder onderzoek van de Nederlandse Nieuwsmonitor naar de rol van de media in de affaire Mabel Wisse Smit, zagen we een heel actieve aanjagende, aanklagende en veroordelende rol van media. Zo'n sterke rol van media is tijdens de 'Fitna hype' niet te zien. 'Nieuw nieuws' leidt enkele keren tot een (flink) stijgend aantal artikelen waarbij het vooral opvalt dat de reactie van andere betrokkenen steeds sterker wordt. De rol van de media bestond hierbij uit het bieden van een platform aan deze betrokkenen waarbij je je kunt afvragen in hoeverre het hierbij ging om daadwerkelijk nieuw nieuws. In dat opzicht speelden media een aanjagende rol. Daarnaast waren zij kritisch over de film, en gingen slechts deels in op de inhoudelijke discussie rondom de islam. Echter van een actieve campagne tegen Wilders en zijn film was geen sprake.

Nel Ruigrok, Martijn Krijt en Otto Scholten,

De auteurs zijn medewerkers aan het project De Nederlandse Nieuwsmonitor van de Stichting het Persinstituut. Het hele rapport alsmede ander onderzoek is te vinden op www.nieuwsmonitor.net.

Marburgvirus in Nederland

Een procesbeschrijving

Virussen die hemorragische koorts veroorzaken, waarvan het Ebola virus de bekendste is, komen in grote delen van Afrika voor, o.a. in Oeganda. Sporadisch raken bezoekers aan die landen besmet. De ziekteverschijnselen openbaarden zich vrijwel altijd in de regio waar de besmetting was opgelopen. Begin juli 2008 werd in het Elkerliek ziekenhuis in Helmond een vrouw opgenomen die in Oeganda besmet was geraakt met een variant van dit virus, het Marburgvirus. Toen zij enkele dagen terug in Nederland was, vertoonde zij ziekteverschijnselen. Snel en zorgvuldig handelen was noodzakelijk, gelet op de besmettelijkheid, maar ook vanwege de hoge mortaliteit van dit virus waarvoor geen vaccin beschikbaar is. Communicatie, ook naar pers en publiek, vervult daarbij een zeer belangrijke rol.

Taakverdeling

Er is gewerkt volgens bestaande (inter)nationale afspraken en protocollen voor infectieziektebestrijding en crisis-beheersing.

De taakverdeling bij dit soort incidenten is als volgt:

- CIb (Centrum voor Infectieziektenbestrijding) verzorgt de contacten met de zorgsector en de inhoudelijk betrokken (internationale) instanties (o.a. World Health Organisation WHO);
- Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) VWS draagt zorg voor de contacten met de bestuurlijke lijn zowel intern (ambtelijke en politieke top) als inter-departementaal (NCC, maar ook BZ);
- communicatieafdelingen van VWS en CIb werken nauw samen.

Het proces

In de vroege ochtend van 10 juli ontving het CIb het bericht dat bij een patiënte, opgenomen in de nacht van 7 op 8 juli in het Medisch Universitair Centrum in Leiden (LUMC), besmet was met een virus dat hemorragische koorts veroorzaakt. De variant was toen niet bekend. De besmetting was vastgesteld door het Bernard Nocht Instituut voor Tropische geneeskunde in Duitsland. Diezelfde dag werd bekend dat het het Marburgvirus was. De vrouw had ruim drie weken in Oeganda rondgereisd en was op 28 juni teruggekeerd in Nederland. Na een paar dagen werd ze ziek. Haar situatie verergerde zodanig dat zij op 5 juli in het Elkerliek ziekenhuis werd opgenomen. Haar ziektebeeld verslechterde en er werd gedacht aan een mogelijke besmetting met een virus dat hemorragische koorts veroorzaakt. De patiënte werd meteen in strikte isolatie naar Leiden vervoerd. Voor opname in het LUMC was gekozen omdat dit centrum over de meest actuele kennis over dit soort virale aandoeningen beschikt. Vermoedelijk had de vrouw de besmetting opgelopen tijdens een bezoek aan een vleermuisgrot (de python cave) in het Maramagambo park in Oeganda. Zij en de drie

andere personen aanwezig in de grot werden daar aangevlogen door naar buiten vliegende vleermuizen.

Meldingsplicht en protocollen

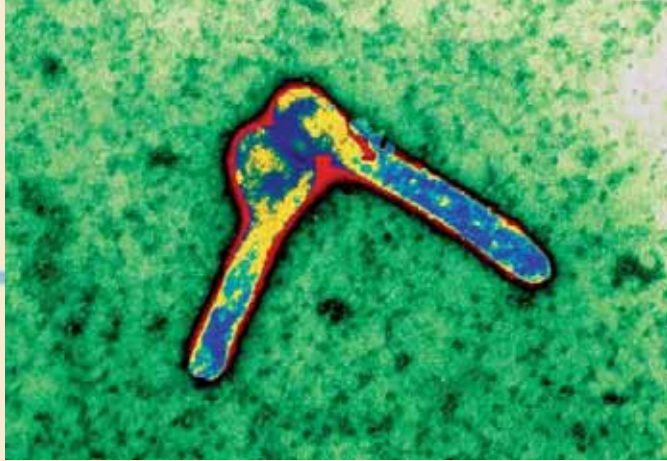
Besmettingen met dit soort virussen vallen onder de meldingsplicht krachtens de Infectieziektewet. Het LUMC heeft dit, volgens protocol, direct op 10 juli gemeld aan de gemeenschappelijke gezondheidsdienst GGD Brabant-zuidoost, waar de woonplaats van de patiënte was, en aan het CIb. Tevens is de GGD Hollands Midden, locatie Leiden geïnformeerd. Deze werkwijze ligt vast in het protocol “virale hemorragische koortsen”.

Op landelijk niveau is geen Outbreak management team (OMT) bijeen geroepen (gebruikelijk in zo'n situatie) maar is een spoedvergadering belegd met de betrokken ziekenhuizen, de GGD'en, de laboratoria en het CIb. Reden hiervoor was dat op dat moment de noodzakelijke expertise reeds aanwezig was en het “formele” OMT geen toegevoegde waarde had. In deze vergadering zijn de verdere maatregelen afgesproken, conform het huidige protocol van de Landelijke coördinatie infectieziektebestrijding (LCI), onderdeel van het CIb.

Opsporen en voorlichten

Onmiddellijk zijn door de GGD Brabant-ZO en de afdeling ziekenhuishygiëne van de beide ziekenhuizen alle personen opgespoord waarmee de patiënte in contact is geweest in de periode dat zij besmettelijk was: de naaste familie, het reisgezelschap en het personeel van het ziekenhuis in Helmond en het LUMC. Deze, in totaal ruim 120 personen werden over de situatie voorgelicht. Aan het eind van de dag was vrijwel iedereen bereikt. Twee personen bevonden zich in het buitenland. Via de zusterorganisaties van het CIb zijn zij daar alsnog bereikt.

Alle personen is geadviseerd zich gedurende 21 dagen (de maximale incubatietijd van het virus) dagelijks te temperen en alert te zijn op mogelijke griepachtige verschijnselen. Indien die zouden optreden, dienden zij



contact op te nemen met de GGD of de afdeling ziekenhuis-hygiëne van het LUMC. Conform de geldende verdragen en afspraken, o.a. de International Health Regulations (IHR), heeft het CIB de WHO en het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) geïnformeerd. In Nederland zijn alle GGD'en en huisartsen geïnformeerd.

Informatie

Via het DCC VWS zijn de ambtelijke en politieke leiding van VWS, het ministerie van Buitenlandse zaken (BZ) en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) geïnformeerd. De ambassade in Oeganda heeft contact opgenomen met de Oegandese autoriteiten. Het NCC heeft de bestuurlijke lijn (CdK's en burgemeesters) geïnformeerd.

Het ministerie van VWS en het CIB hebben direct afspraken over de woordvoering gemaakt en rond het middaguur gezamenlijk een persbericht uitgebracht. Om 16.00 uur vond bij het RIVM/CIB een persconferentie plaats onder leiding van prof. dr. Roel Coutinho. Tegelijkertijd is op de websites van het RIVM

<http://www.rivm.nl/cib/infectieziekten-A-Z/infectieziekten> en van het Landelijk Centrum reizigersadviesing (LCr) www.lcr.nl informatie voor het publiek geplaatst. Bewust is niet actief naar het publiek gecommuniceerd, maar wel is ervoor gezorgd informatie beschikbaar te hebben. De website is tot 1 augustus ruim 15.000 keer bekeken. Het aantal telefonische verzoeken om informatie bleek klein. Gedurende de eerste dagen na de melding is steeds goed contact geweest tussen RIVM/CIB, VWS en BZ. Het ministerie, de ambassade en de autoriteiten in Oeganda hebben daarnaast constructief overlegd. Oeganda heeft steeds haar medewerking verleend. Het NCC is via situatierapporten (sitrap) op de hoogte gehouden. De Nederlandse reisorganisaties zijn verzocht de pythongrot uit het reisprogramma te halen. Deze grot is inmiddels gesloten. De autoriteiten in Oeganda raden bezoeken aan grotten dringend af totdat meer duidelijkheid is verkregen. De WHO heeft laten weten dat een internationaal team nader onderzoek zal verrichten naar de mogelijke besmetting via fruitetende vleermuizen (*Rousettus aegypticus*) aldaar. Voor al de contacten van de patiënte betekende dit in de achterliggende periode wel de nodige onzekerheid en oplopende spanningen. Hiervoor was bij de betrokken instanties ook zeker aandacht. Op 1 augustus was die periode, zonder nieuwe besmettingen, voorbij. Helaas is de vrouw op 11 juli overleden.

Conclusies

Terugkijkend op deze periode kan worden vastgesteld dat:

- de (inter)nationaal afgesproken procedures werken;
- er snel en adequaat is gehandeld. Volgens protocollen, maar ook met gezond verstand. Hierdoor is het incident beheersbaar gebleven;
- de informatie aan pers en publiek tijdig is verstrekt en de boodschap éénduidig was;
- elke instantie zijn verantwoordelijkheid heeft genomen;
- de genomen maatregelen hebben gewerkt;
- er geen reden was tot verdere opschaling.

Het publiek en de media hebben kennis genomen van de gebeurtenissen en er is geen sprake geweest van onrust. Dit ziektegeval heeft niet geleid tot verdere besmettingsgevallen. Dit is geen reden om aan te nemen dat dit bij eventuele toekomstige gevallen ook zo zal zijn. Voor het tijdig opsporen van dit soort besmettingen is de alertheid, zoals ook nu het geval was, van behandelend personeel, naast het volgen van protocollen en procedures, van groot belang.

Ton Zwennes, crisiscoördinator VWS

Dit artikel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het CIB.

Marburgvirus

Het Marburg virus is nauw verwant aan het Ebola virus en veroorzaakt bij mensen hemorragische koorts. Marburg (en Ebola) komen voor in centraal Afrika. Met de huidige stand van onderzoek worden vleermuizen, sommige aapachtigen en antilopen gezien als de bron waaruit het virus op mensen wordt overgebracht.

Patiënten ontwikkelen aanvankelijk een griepachtig beeld, in het begin moeilijk te onderscheiden van andere ziekten. Er bestaat geen directe behandeling tegen het virus. Ondersteunende acties op de intensive care worden ingezet om de gevolgen van de bloedingen en het falen van de organen die optreden te compenseren. Veel patiënten overlijden.

Overdracht van het Marburgvirus van mens op mens vindt voornamelijk plaats via direct contact met bloed en andere besmettelijke lichaamsvloeistoffen maar ook indirect via medische apparatuur of gebruiksvoorwerpen. Mensen zijn pas besmettelijk in de late fase van de ziekte. Het lichaam blijft na overlijden enige dagen besmettelijk. Strikte hygiënemaatregelen in het ziekenhuis, laboratorium en tijdens het ambulancevervoer, zijn essentieel om besmetting te voorkomen. Alle mensen die in contact zijn geweest met de patiënt in de periode waarin de patiënt besmettelijk is moeten worden getraceerd. Tijdige isolatie kan verdere besmettingen voorkomen.

Crisisbeheersing is geen kinderspel

Hollands Midden oefent met Openbaar Ministerie

Crisisbeheersing is geen kinderspel. Toch geeft Veiligheidsregio Hollands Midden de bestuurlijke oefeningen in 2008 juist deze naam mee. De 29 gemeenten van Hollands Midden worden tijdens de oefening geconfronteerd met een ernstig strafbaar feit (gijzeling op school) in combinatie met een verstoring van de openbare orde. De oefening is bedoeld voor het gemeentelijk kernteam en het beleidsteam. Wat 'Kinderspel' bovendien bijzonder maakt is het accent op de samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM). De oefening gaat in op taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het gemeentelijk beleidsteam versus die van het OM. De regio maakt hiermee de gewenste stappen om het OM te betrekken bij de voorbereiding in de crisisbeheersing.

GRIP op de oefening

De oefening start -met een woningbrand- in GRIP-2 waarbij het gemeentelijk kernteam bijeen wordt geroepen voor de eerste vergadering. Zodra de teamleden hun situatierapportages lezen, blijkt dat er op de plaats incident inmiddels problemen zijn ontstaan met de handhaving van de openbare orde. Onder voorzitterschap van de burgemeester bepalen sommige (kleinere) gemeenten daarom direct dat zij opschalen naar GRIP-3. Terwijl andere (grotere) gemeenten daarentegen de oefening in GRIP-2 continueren. Dat de rol van het OM in dit beginstadium niet bij iedereen duidelijk is, blijkt uit het feit dat de Officier van Justitie in deze fase niet altijd wordt gebeld.

Gijzelen: binnendringen en ophouden?

Tijdens de oefening krijgt de (loco)burgemeester snel nieuwe informatie: vier mannen zijn een school binnengedrongen en houden zich daar op, één van de mannen is de bewoner van de nog steeds in brand staande woning. In gemeenten die nog niet waren opgeschaald naar GRIP-3, laat de burgemeester dit nu doen. Het beleidsteam, inclusief het OM, komt bij elkaar. Steeds meer problemen vragen om oplossingen. Zo kampt de politie met capaciteits tekorten en is de opvang van slachtoffers een reden voor discussie tussen de hulpdiensten. De Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) en de politie stellen in deze verschillende eisen. De RGF wil psychosociaal leed zoveel mogelijk voorkomen en adviseert om de ouders en de kinderen (vrijgelaten uit de school) zo snel mogelijk te herenigen. Alleen komt dit advies voor een gezamenlijke opvang van ouders en kinderen de ondervraging van de kinderen niet ten goede, aldus het pleidooi van de politie.

Een goede informatiestroom richting de ouders en kinderen is de gulden middenweg en kan uitkomst bieden als ouders ten behoeve van het politieonderzoek tijdelijk gescheiden van hun kinderen moeten verblijven.

Driehoeksoverleg

De Officier van Justitie maant in deze vooral om voorzichtigheid in de communicatie naar de betrokkenen en met name de pers. Onder leiding van de Officier van Justitie wordt in het eerste driehoeksoverleg bepaald hoe met de gevoelige informatie wordt omgegaan richting de buitenwereld. De communicatie over de gijzeling in de school blijkt een heikel punt. Ondanks dat in het beleidsteam vanwege de opgevangen signalen over een gijzeling wordt gesproken, is het OM in deze zeer standvastig: 'de situatie kan en mag niet als gijzeling worden gecommuniceerd'. Zolang er geen eisen zijn gesteld is er volgens het wetboek van strafrecht geen sprake van een gijzeling. Voor burgemeesters ligt hier een gevoelig punt: de Officier van Justitie die leidend wil zijn omdat er een strafrechtelijk belang aanwezig is. Na een weloverwogen beslissing van de persofficier en gemeentelijk voorlichter wordt de situatie in het eerste persbericht beschreven als 'het binnendringen en ophouden van vier mannen'.

De behouden informatiestroom over de gijzeling naar de buitenwereld is vergelijkbaar met de informatiestroom hierover vanuit de responscel naar het beleidsteam. In de zogenaamde responscel worden essentiële 'ontbrekende' rollen bij een daadwerkelijke ramp of crisis gespeeld, zoals de rol van het ROT, de buurgemeenten, de pers en de commissaris van de Koningin. Hierin zitten de door

de oefenleiding geselecteerde medewerkers die één of meerdere van deze 'ontbrekende' rollen op zich nemen. Door die behouden aanpak kan in het beleidsteam niet worden gesproken over de wijze waarop de gijzeling is te beëindigen. Het sein "brand meester" biedt uitkomst. In deze fase van de oefening kan het beleidsteam zich volledig gaan richten op de gijzeling. Tenminste als daar de aandacht bij voorbaat al niet naar uitging. Voordat er meer informatie bekend wordt gemaakt over de gijzeling, is het voor de meeste gemeenten helaas al einde oefening. De tijd is om.

Burgemeester kan in beleidsteam toelichten waarover – in algemene zin – in driehoeksoverleg is gesproken

Feitelijke waarnemingen

Tijdens de oefening in Hollands Midden zijn, ondanks de verschillen tussen de gemeenten, een aantal opvallende zaken waarneembaar, zowel positief als negatief.

Alles moet klaar staan om te beginnen

De gemeente moet goede voorbereidingen treffen voor een crisis of ramp. Als zich dan een ramp of crisis voor doet, hoeft er geen discussie plaats te vinden over bijvoorbeeld taakverdeling, opvanglocaties of communicatielijnen. Een voorbeeld, van toepassing op meerdere gemeenten, is dat telefoonnummers zoek waren: van de responscel tot het mobiele telefoonnummer van de medewerker Openbare Orde en Veiligheid.

De grote onbekende: het Openbaar Ministerie

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het is de wettelijke basis waarop het OM moet worden opgeroepen bij alle gebeurtenissen waarbij strafrechtelijk onderzoek moet worden gepleegd; en dus óók bij brand. Daarnaast is de Officier van Justitie in een aantal gevallen verantwoordelijk voor de crisisafhandeling, indien er sprake is van (ernstige) strafbare feiten, zoals een gijzeling of een ontvoering. Niet alle deelnemers aan de oefeningen zijn bekend met het bespreken van gevoelige informatie in een driehoeksoverleg tijdens een crisis. De burgemeester of de Hoofdofficier kan in het beleidsteam toelichten waarover in de driehoek is gesproken. Het gaat hierbij niet om welke informatie is gedeeld, maar wel om waarover – in algemene zin – is gesproken, bijvoorbeeld de inzet van het arrestatieteam. Dit voorkomt dat brandweer en GHOR het idee krijgen dat ze niet meer bij de crisis zijn betrokken.

Communiceer!

Hoewel alle deelnemers voortvarend aan de slag gingen, verliep de communicatie niet in alle gevallen voorspoedig. Waar de ene gemeente de externe communicatie goed op orde had, was de andere gemeente intern beter georganiseerd. Bovendien kostte het gemeenten moeite contact te hebben en/of te houden met media. Ook als er weinig bekend is of mag worden, dan kan een kort persbericht over de wijze waarop de crisis wordt aangepakt wel worden gecommuniceerd. Zonder daarbij uiteraard gevoelige opsporingsinformatie vrij te geven.

Niet aan gedacht: eigen betrokkenheid en nazorg?

Tijdens de oefening dachten niet alle gemeenten direct aan hun eigen medewerkers. Een extra (emotionele) dimensie geeft de mogelijkheid dat kinderen van medewerkers op de school zitten. Het thuisfront werd niet altijd ingelicht, maar dit maakte ook geen deel uit van het rampen- en calamiteitenplan. Wellicht is er in oefeningen niet voldoende crisissfeer om deze persoonlijke betrokkenheid te voelen. De oefening besteedde evenzo geen tijd aan de nazorgfase. Een element dat nagenoeg nooit wordt geoefend.

De bestuurlijke oefeningen zijn voor Hollands Midden meer dan een eenmalige samenwerking met het OM. Ze gaan samen door met het professionaliseren van de crisisbeheersing in hun eigen regio, zodat ooit de voorbereiding op crisisbeheersing toch kinderspel wordt.

Roy Johannink, Sanne van Wijk en Ragna Opten

adviseurs bij Van der Minnen, Monchen en Partners BV.

Zij hebben meerdere oefeningen meegelopen en stemden af met de oefenleiders Viola van Baardwijk en Paul Jonker. Voor meer informatie over de oefeningen kunt u contact opnemen met Viola van Baardwijk, Regionale Brandweer Hollands Midden, v.van.baardwijk@hollands-midden.nl



In de nacht van 12 januari op 13 januari breekt een grote brand uit bij een kunststof recycling bedrijf en een naastgelegen tennishal in de gemeente Twenterand. Bij de brand komt een grote hoeveelheid asbest vrij. De gemeente heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement verzocht de afhandeling van de nasleep van het incident te evalueren. De evaluatie is gericht op het benoemen van 'lessons learned'. De incidentbestrijding zelf maakt geen onderdeel uit van de evaluatie. De nadruk ligt op de uitvoering van de gemeentelijke processen en de samenwerking tussen de gemeente en andere partners tijdens de nafase. De evaluatie van het verloop van de eerste 24 uur van het incident is separaat uitgevoerd door de Hulpverleningsdienst Regio Twente en valt daarmee buiten de focus van het COT-onderzoek.

Evaluatie respons asbestbrand gemeente Twenterand

De gebeurtenissen

In de nacht van zaterdag 12 januari 2008 op zondag 13 januari 2008 breekt een grote brand uit bij het bedrijf Auba Kunststof Recycling in Vroomshoop, gemeente Twenterand. De brand slaat over naar een naastgelegen voormalige tennishal. Daarbij komt een grote hoeveelheid asbest vrij die zich verspreidt over een deel van Vroomshoop. Bewoners van ongeveer 560 adressen in het gebied (circa 300 bij 300 meter) wordt aangeraden om binnen te blijven. Mensen die toch naar buiten gaan worden aan de rand van het gebied opgevangen door hulpverleners die vragen beantwoorden, schoenen schoonmaken, beschermende slofjes uitdelen en auto's schoonspuiten. De gemeente informeert op 13 januari zowel bewoners als bedrijven per brief over de brand en de implicaties van de getroffen maatregelen. In de dagen erna volgen nog meerdere bewonersbrieven en persberichten. De gemeente opent ook een informatiecentrum en de GGD beantwoordt vragen over gezondheidsaspecten. De opruimwerkzaamheden nemen nog enige tijd in beslag. Op vrijdag 8 februari wordt Vroomshoop asbestvrij verklaard. Eind februari wordt de eindcontrole van de werkzaamheden door de gemeente uitgevoerd.

Dominant beeld van de bevindingen

Het COT stelt vast dat de afhandeling in het algemeen goed is verlopen. De gemeente heeft de coördinatie van de activiteiten in de nafase efficiënt georganiseerd. Met name het feit dat de nafase als specifiek project is opgepakt heeft bijgedragen aan een goede afhandeling. Met enige regelmaat is daarbij een beroep gedaan op het vermogen tot anticipatie en veerkracht van de gemeente. Zo waren vele functionarissen, na een reorganisatie, nog niet heel lang in de desbetreffende functie werkzaam. Desondanks bleek de gemeente in staat de afhandeling van het incident

goed te kunnen managen. Ook de publieksvoorlichting en persvoorlichting zijn goed verlopen. Met name de structuur die aan de voorlichting is gegeven (combinatie van brieven, persberichten en persconferenties) zorgde voor duidelijkheid. Het incident brengt echter ook een aantal knelpunten aan het licht. De belangrijkste knelpunten zijn de coördinatie van activiteiten na het afschalen van de hulpverleningsdiensten en de samenwerking met externe partners.

Coördinatie van activiteiten

Aanvankelijk zijn een Commando Plaats Incident (CoPI), een Regionaal Operationeel Team (ROT), een Gemeentelijk Managementteam en een Gemeentelijk Beleidsteam actief. Op zondagochtend 13 januari, de acute fase is dan voorbij, schalen de hulpverleningsdiensten af. Het CoPI en ROT worden opgeheven. Het Gemeentelijk Managementteam en het Gemeentelijk Beleidsteam blijven nog wel enige tijd actief. Met name het opheffen van het CoPI zorgt voor een knelpunt in de uitvoering van de werkzaamheden. De normale routing van informatie van en naar de plaats incident valt stil. Omdat er geen CoPI meer is, worden de bedrijven die belast zijn met schoonmaakwerkzaamheden beperkt aangestuurd. Ook ontvangen het Gemeentelijk Managementteam en het Gemeentelijk Beleidsteam beperkt informatie vanaf de plaats incident. Dit knelpunt wordt in de loop van zondag 13 januari opgelost. De gemeente wijst een medewerker aan die als contactpersoon/coördinator zal fungeren tussen plaats incident en de gemeentelijke organisatie. Hij voorziet het gemeentelijk apparaat (van Gemeentelijk Managementteam tot de afdeling voorlichting) periodiek van informatie. Deze werkwijze blijkt in de praktijk goed te verlopen. Het incident maakt duidelijk dat er na afschaling van de hulpverleningsdiensten een gat valt



tussen de plaats incident en de nog actieve teams van de gemeente. De gemeente heeft op ad hoc basis een coördinator plaats incident aangewezen. Het verdient aanbeveling deze procedure te formaliseren voor incidenten waarbij de hulpverleningsdiensten zijn afgeschaald.

Samenwerking met externe partners

Naar aanleiding van de asbestbrand zijn veel partijen actief. Het betreft, onder andere, ProRail (in verband met de aanwezigheid van asbest op het spoor), asbestsaneerder Hein Heun BV, toezichthouder RPS en de Arbeidsinspectie. De samenwerking en interactie met deze partijen verloopt wisselend. Tijdens de eerste uren van de afhandeling hebben Hein Heun BV en RPS moeite om de juiste functionarissen van de gemeente te bereiken. Hierdoor vindt er de eerste uren weinig sturing plaats op de werkzaamheden van de asbestsaneerder. De aanvang van de opruimwerkzaamheden wordt hierdoor vertraagd, aangezien een groot deel van het personeel van Hein Heun BV op zondagochtend op instructies wacht. In de loop van zondag 13 januari wordt het contact met de gemeente beter. De gemeente heeft dan een contactfunctionaris aangewezen. Vanaf dat moment is er regelmatig overleg over het verloop van de werkzaamheden.

De Arbeidsinspectie is in een vroeg stadium door Hein Heun BV bij het incident betrokken. De inspectie wil in de loop van de dag het gemeentelijk apparaat adviseren over de te nemen maatregelen. Zij zoekt vanaf zondagochtend 13 januari regelmatig contact met de gemeente. Dit lukt echter niet; de inspectie wordt bijvoorbeeld niet toegelaten tot het Beleidsteam. Pas rond 20.00 uur wordt de zienswijze van de inspectie voor het eerst gehoord. Het incident maakt duidelijk dat de betrokken partijen onvoldoende voorbereid zijn om tijdens incidenten op een efficiënte wijze met elkaar in overleg te gaan. De ontstane onduidelijkheid heeft een negatief effect gehad op de samenwerkingsrelatie en heeft geleid tot onbegrip en

irritatie bij direct betrokkenen. Een soortgelijke ervaring is opgedaan met een asbestbrand in de gemeente Rijssen-Holtten op 17 juli 2006, in dezelfde regio. De aanbeveling bij deze evaluatie luidde: "de Arbeidsinspectie vragen wat hun bevoegdheden zijn bij dergelijke incidenten."

Dezelfde les en actie kan worden benoemd voor de gemeente Twenterand in relatie tot de brand in Vroomshoop. Hieruit blijkt dat het belangrijk is om lessen die worden geleerd in één gemeente ook onder de aandacht te brengen van andere gemeenten.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de samenwerking met externe partners is een aantal aanbevelingen gedaan, onder meer:

- breng voor een aantal scenario's in kaart hoe het netwerk van externe partners eruit ziet. Benoem voor deze scenario's specifieke aandachtspunten voor de samenwerking met deze partijen;
- stel een duidelijke werkwijze op voor het samenwerken met externe deskundigen. Maak helder wat de taken, verantwoordelijkheden en specifieke expertisevelden zijn van deze deskundigen. Breng daarbij in kaart hoe er in de toekomst met adviezen van externe deskundigen moet worden omgegaan;
- maak duidelijke afspraken over de wijze waarop externe partners aanhaken bij de crisisbeheersingsorganisatie. Spreek af in welk team een partij betrokken wordt en welke rol externe partners in dat team kunnen vervullen;
- maak het samenwerken met externe partijen onderdeel van het oefenprogramma.

J.G.H. Bos en drs. M. Zannoni,
COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement –
An Aon Company

Voor meer informatie: j.bos@cot.nl
Het evaluatierapport is te vinden op www.cot.nl of op te vragen via de auteurs.

Verbetering crisisstructuur rijksniveau op koers

Bij een crisis wil je zo effectief mogelijk handelen. Om dat te doen, zijn snelle en deskundige besluiten nodig op basis van eenduidige en integrale adviezen. Dat vraagt om vakkundige en slagvaardige ondersteuning van ambtelijke en politieke besluitvormers. Die ondersteuning, advisering en besluitvorming en het proces daaromheen kan efficiënter; in ieder geval op rijksniveau. Daarbij moeten het rijk en de diverse veiligheidspartners, zoals veiligheidsregio's, gemeenten en operationele diensten met elkaar samenwerken. De vraag is dus, hoe kan de rijksoverheid samenwerken om betere en snellere besluitvorming in nationale crisissituaties te ondersteunen? Ongeveer vijftig crisisbeheersingsdeskundigen uit verschillende overheidslagen hebben hier tijdens een tweedaagse brainstormsessie een antwoord op proberen te vinden.

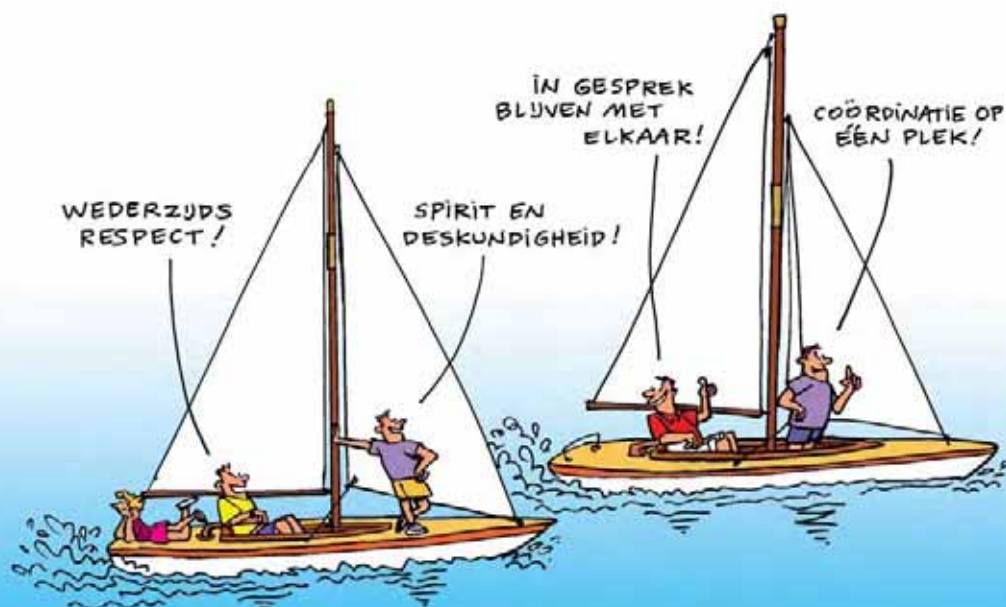
Accelerated Solutions Environment (ASE) en de uitkomst

Een ASE is een soort van snelkookpan waarbij de omgeving en een team van Capgemini in Utrecht een groep mensen helpt om tot creatieve ideeën te komen via zéér intense samenwerking. Uit de ASE van 1 en 2 juli is naar voren gekomen dat een vernieuwd Nationaal CrisisCentrum (NCC) moet worden gevormd met daarbij aandacht voor vijf zaken, namelijk de één loketgedachte, een gezamenlijk adviesproces, producten en diensten, borging van kennis en competenties en een aanvalsplan. Over twee aspecten zijn verregaande uitspraken gedaan. Dat zijn een intensieve uitwisseling van kennis via zogenaamde semi-permanente liaisons van de Departementale CoördinatieCentra (DCC's) in een daardoor meer interdepartementaal NCC én de vorming van een duidelijk van het NCC gescheiden DCC in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De uitvoering van de vijf punten én vooral ook van die

twee specifieke onderwerpen, moet worden meegenomen in de fusie die de minister van BZK al voor ogen had van het huidige NCC met het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) en de Shared Services Crisisbeheersing (SSCb) tot een Nieuw NCC. Dat nieuwe NCC blijft uiteraard intensief samenwerken met het Landelijk Operationeel CoördinatieCentrum (LOCC).

Afkortingen

Het is handig om te weten dat de afkorting OTO Opleiden, Trainen en Oefenen betekent, BO Back Office en FO Front Office. IBT staat voor Interdepartementaal Beleidsteam en MBT voor Ministerieel Beleidsteam. ACO is het Ambtelijk Coördinerend Overleg en het IOCB is het Interdepartementaal Overleg CrisisBeheersing. En daar waar NCC staat, is het nog te vormen Nieuwe NCC bedoeld.



Eén loketgedachte

Uitgangspunt van een één loketgedachte van het NCC is dat het betere en snellere besluitvorming bij crisis bewerkstelligt. Het loket moet worden ingezet bij interdepartementale kwesties en is zowel in de preparatie als in de responsfase actief. Het loket bestaat uit een centraal balie meldpunt (FO), een informatieanalysecentrum (BO), OTO, het LOCC en het ERC.

Eerste zorg zou moeten worden verleend door de Front Office en als dit niet voldoende is, wordt er doorverwezen. Het balie meldpunt is 24/7 bereikbaar. Technische vragen vanuit sectoren worden direct doorgegeven aan de DCC's. Er is een duidelijk omschreven rol voor het DCC-BZK.

Het informatieanalysecentrum heeft een coördinerende verantwoordelijkheid en voert onder ander de regie over het maken van analyses en het opstellen van responsplannen. De uitvoering van het inhoudelijke werk ligt niet vanzelfsprekend bij dit centrum. Deze regiefunctie is vastgelegd in een jaarplan dat goedgekeurd moet worden door het IOCB. In het informatieanalysecentrum zitten deskundigen vanuit alle departementen samen met een aantal NCC'ers met overkoepelende functies van BZK.

De meerwaarde van dit model is dat het de integraliteit en eenduidigheid van de informatie verhoogt waardoor de snelheid van besluitvorming verbetert. Deze nieuwe manier van werken kan wel op weerstand stuiten bij implementatie.

Gezamenlijk adviesproces

Het gezamenlijke advies aan het IBT/MBT opstellen, kost nu te veel tijd onder andere vanwege het bijeenroepen van een ACO. De interne informatievoorziening is vaak trager dan de mediaberichtgeving. Een gezamenlijk advies dient snel tot stand te komen en alle relevante feiten en het communicatieadvies te integreren.

Het voorstel is om via een semi-permanente vertegenwoordiging van de verschillende departementen in het NCC de interne informatievoorziening te stroomlijnen.

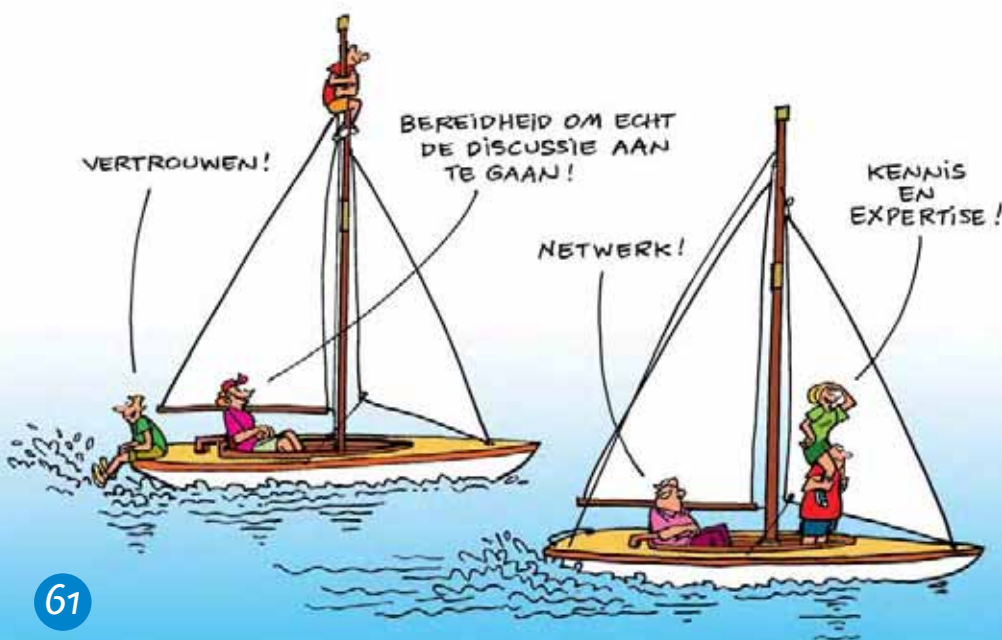
Deze zogenaamde crisisbeleidsadviseur blijft in dienst van het vakdepartement en is een deel van zijn werktijd gedetacheerd bij het NCC. Bij een crisis vormen deze functionarissen het ACO. En omdat zij dan toch al bij het NCC zijn, is een dergelijk ACO sneller bijeen dan nu. Bovendien wordt door deze uitwisseling van functionarissen een uitwisseling van kennis bewerkstelligd in het interdepartementale NCC. De communicatierol is ook vertegenwoordigd in dit nieuwe ACO via een senior communicatieadviseur van het NCC met als werkveld risico- en crisiscommunicatie (voorheen hoofd ERC). De integratie van informatie in het advies zal het resultaat zijn van een proces waarbij het NCC aan informatieverzameling en -deling doet en het nieuw te vormen ACO de advisering richting IBT/MBT verzorgt. Het NCC verspreidt vervolgens de besluiten en acties.

Producten en diensten

Helderheid rondom wat men kan verwachten van het NCC qua producten en diensten ondersteunt een snelle en efficiënte bestuurlijke besluitvorming. In de ASE van begin juli zijn ook de belangrijkste producten benoemd. Sommige producten bestaan al en voldoen, sommige behoeven verbetering. Ook is een aantal nieuwe producten gedefinieerd. Een belangrijk en te verbeteren bestaand product is het geïntegreerde beleidsadvies. De manier waarop dit tot stand dient te komen, is hiervoor verwoord. De inhoud moet in overeenstemming zijn met de nationale responsplannen en de informatie van de verschillende departementen of beleidsterreinen moet meer worden geïntegreerd tot één document. Een nieuw product is relatiebeheer in termen van accountmanagement met de verschillende veiligheidspartners zoals veiligheidsregio's en gemeenten.

Een nog op te stellen producten- en dienstencatalogus kan helderheid bieden over wat het NCC biedt. De behoefte van afnemers zal worden onderzocht.

>>>



Draagvlak en samenwerken

In het traject van de verbetering van de crisisstructuur op rijksniveau ligt de focus op samenwerken met alle partners op het gebied van crisisbeheersing. Om dit aan te tonen en het draagvlak op rijksniveau te borgen is een Sponsorboard gevormd.

In die Sponsorboard zitten naast directeur-generaal Veiligheid van BZK, Dick Schoof, ook mevrouw Annemarie Burger DG-LNV, Bert Keijts DG-V&W, Hans de Goeij DG-VWS, Harry Paul DG-VROM, Wim Bargerbos DG-Defensie, Gerard van der Wulp DG-AZ en Hans van der Vlist DG-Justitie.

Het regionale en lokale aspect is in de ASE vertegenwoordigd door deelnemers vanuit gemeenten, hulpverleningsdiensten en veiligheidsregio's.

Borging kennis en competenties

Crisisbeheersing gaat over mensenlevens en stelt hoge eisen aan de organisaties en de mensen die dit vak uitoefenen. Bij de rijkscrisisorganisaties is een groot verloop van personeel waardoor kennis en kunde verloren gaan.

Daarom is tijdens de ASE een voorstel uitgewerkt om de juiste kennis en competenties te borgen door OTO.

De bedoeling is dat er een transparant, geïntegreerd, goed functionerend en geëvalueerd OTO-plan voor het hele systeem van de nationale crisisorganisaties komt, dat is afgestemd met de regio's, met de betrokken organisaties en op internationaal vlak.

Dat betekent dat OTO van cyclische aard moet zijn. Dat er moet worden gecertificeerd én gehandhaafd. En vooral ook dat er consequenties zijn aan het niet behalen van je certificaten. Daarom ook moet er worden geregistreerd, zodat carrièrepaden en profielen voor crisisprofessionals ontwikkeld en doorlopen kunnen worden.

Bij dit alles moet ook worden gedacht aan prestatie-indicatoren in termen van vereiste output en kwaliteit.

Op die manier weet je wanneer goed, ook echt goed genoeg is. Op basis hiervan kunnen evaluatiecriteria worden vastgesteld om te gebruiken bij oefeningen én crises. Het ontwikkelen van opleidingen en oefeningen is een beroep op zich. Het voorstel is dan ook om opleidingen en oefeningen uit te besteden aan een soort van 'Academie voor crisismanagement' dat moet worden aangestuurd door een OTO-groep binnen het NCC.

Aanvalsplan

De echte uitdaging nu ligt in het uitvoeren van de resultaten van de ASE. De zaken die hier staan beschreven dus.

Daarvoor is een projectstructuur uitgewerkt met een voorlopige planning met formele en informele beslis-momenten en kritische succesfactoren. De bedoeling is om op 1 januari 2009 te beginnen met de implementatie die naar verwachting ongeveer één jaar zal duren.

Kritische succesfactoren voor het slagen van dit project zijn bijvoorbeeld een goede afstemming met lopende projecten (fusie NCC, ERC, SSCb, samenwerking LOCC) en draagvlak van sponsors, ministers, hoofden DCC en alle andere actoren in dit veld.

Samen op koers

In de ASE is het gelukt om een antwoord te vinden op de vraag hoe de rijksoverheid kan samenwerken om betere en snellere besluitvorming in nationale crisissituaties te ondersteunen. Nu komt de tijd van uitvoeren. En daar ligt de echte uitdaging. Het gaat om een nieuwe manier van werken. Het proces ligt op koers. Goede vaart!

*Jan-Bart van Oppenraaij,
communicatieadviseur bij het ERC*

*Dit artikel is een bewerking van het verslag van de ASE
DesignSessie Crisisstructuur op Rijksniveau van 1 en 2 juli 2008.*

Evaluatie wetgeving terrorismebestrijding

Er wordt een tijdelijke commissie ingesteld die het kabinet adviseert over mogelijke aandachtspunten en dwarsverbanden bij de uitkomsten van de evaluaties van de wet- en regelgeving op het gebied van terrorismebestrijding. Voorzitter van de commissie wordt de heer dr. J.J.H. Suyver, voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Justitie. De afgelopen jaren is in hoog tempo gewerkt aan tal van wetswijzigingen die het Nederlandse recht, en vooral het straf- en strafprocesrecht, meer hebben toegesneden op de dreiging van terroristische aanslagen. In evaluatie van deze wettelijke maatregelen is voorzien. Het advies van de commissie moet bijdragen aan de

beoordeling van de bestaande maatregelen. Daarnaast moet het ook adviseren in hoeverre het nemen van nieuwe maatregelen opportuun is en welke onderdelen van de uitvoering mogelijk bijgesteld zouden moeten worden. Dat schrijven de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer in antwoord op de motie Pechtold die op 15 november 2007 is aangenomen.

De commissie wordt gevraagd uiterlijk december 2008 met haar advies te komen. De Tweede Kamer zal over het advies in de voortgangsrapportage worden geïnformeerd.



Schaderegistratie na een ramp: symposium

Schaderegistratie is telkens weer actueel bij rampen en grootschalige calamiteiten. Zo ook vorig jaar december bij de stroomstoring in de Bommeler- en Tielervaard. Vooral wanneer sprake is van veel onverzekerbare schade verwachten gedupeerden bij de lokale overheid terecht te kunnen om hun schade te melden. Op woensdag 10 september (9.00-14.00 uur) is er in Kasteel Groeneveld in Baarn een symposium over Schaderegistratie na een ramp.

Het ministerie van BZK wil gemeenten faciliteren bij de organisatie van het proces Schaderegistratie na een ramp. In haar opdracht heeft de Dienst Regelingen (DR) vorig jaar een voorlichtingscampagne opgezet in de vorm van onder andere een brochure over schaderegistratie na een ramp, schaderegistratieformulieren en voorlichtingsbijeenkomsten in vrijwel alle veiligheidsregio's. En binnenkort dus een symposium, bestemd voor CRAS-ambtenaren, AOV'ers en andere professionals binnen de openbare veiligheid die met schaderegistratie te maken hebben.

Deskundigen gaan in op verschillende aspecten van schade-registratie. Daarin komen leerpunten en aanbevelingen aan de orde die zowel op gemeentelijk als op landelijk niveau navolging kunnen krijgen. Schaderegistratie zal hierbij ook in een breder perspectief geplaatst worden. Onderwerpen zijn: de stroomstoring in de Bommeler- en Tielervaard; het opnemen van schaderegistratie in gemeentelijke computersystemen; communicatie na een ramp; schaderegistratie bij kleinere incidenten. Na elke presentatie is er ruimte voor vragen en discussie. Deelname is gratis.

U kunt zich aanmelden door een e-mail met uw naam, gemeente of veiligheidsregio en postadres te sturen naar wts@minlnv.nl.

Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

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

Redactie

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

Redactieraad

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

Aan dit nummer werkten mee:

Ben Ale, Joost Bierens, Rob den Boer, Aad van Bohemen, Leo Böhmer, Marc Böklerink, Martijn Boosman, Jan Bos, Ernst Brainich, Leo van Breda, Jaap Breugem, Wilfried ten Brinke, Vincent Brochier, Natalie Burgers, Ruth Clabbers, Merijn ten Dam, Eric Didderen, Michiel van der Duin, Mark Frequin, Nina Hildebrandt, Anja van der Hulst, Khan Jahier, Roy Johannink, Frank Klaassen, Olav Klabbers, Martijn Krijt, Michael Mekel, Jan-Bart van Oppenraaij, Ragna Opten, Clemens Roos, Nel Ruigrok, Andreas Schockenhoff, Otto Scholten, Menno Schreuders, Aart Jan Smits, Mascia Toussaint, Joost van der Vleuten, Lander de Vroede, Peter Werkhoven, Rob de Wijk, Sanne van Wijk, Geert Wismans, Tanja Woeltjes, Marco Zannoni, Ton Zwennes

Fotografie

ANP, Hollandse Hoogte, Mascia Toussaint

Illustraties

AR/2D3D, E-semble, ETC Simulations, EZ, HKV, Jesse van Muylwijck, NIFV, OM, Thales, TNO, Veiligheidsregio Hollands Midden

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:

Aad van Bohemen,
hoofd Emergency Planning and Preparations,
Internationaal Energie Agentschap (IEA) te Parijs

Stagneringen in gas- en olietoevoer, de Peak Oil beweging en publicaties over een permanente oliecrisis leiden tot pessimisme. Hoe kijkt u aan tegen de energievoorzieningszekerheid op korte en middellange termijn?

"We houden voortdurend de vinger aan de pols en publiceren daarover in onze *Oil Market reports* (www.iea.org). Op korte termijn zien we enige marktverruiming. De hoge olieprijs eisen hun tol aan de vraagkant, terwijl recente investeringen tot verruiming van het aanbod gaan leiden. De verruiming is echter maar 1 à 2 procent. Relatief kleine incidenten, zoals stakingen in Nigeria kunnen daarom voor grote onrust blijven zorgen. Op de middellange termijn (5 jaar) verwachten we dat de markt weer verkrappt. De vraag zal weer aantrekken, vooral uit Azië en het Midden-Oosten. Het aanbod zal ook wel groeien, maar nauwelijks gelijke tred kunnen houden met de vraag. Het blijven dus spannende jaren voor de oliemarkt."

Deelt u de kritiek dat het IEA jarenlang te rooskleurige voorspellingen heeft uitgebracht?

"Nee. Ik denk dat wij voorzichtiger zijn geweest dan de meeste analisten. Anderen waren inderdaad somberder, zoals Peak Oil. Zij stellen al jaren dat de productie nu echt zijn piek heeft bereikt, maar toch groeit deze nog elk jaar met minimaal 1 miljoen vaten per dag. Maar de vraag groeit harder. Er is nog voor decennia genoeg olie in de grond. De moeilijkheid is het er uit te halen. In sommige landen worden buitenlandse oliemaatschappijen niet toegelaten, terwijl in westerse landen in veel gebieden niet geboord mag worden. Daarom wordt er nu al een paar jaar minder geïnvesteerd dan nodig. Wij waren de eersten die daarvoor waarschuwden met ons 'deferred investment scenario' in 2004. Dat lijkt nu werkelijkheid te worden."

Wat betekenen de slechte tijdingen voor u als crisismanager?

"Het klinkt misschien gek, maar het maakt het werk wel spannend. Wij zitten boven op de oliemarkt; pluizen elke nieuwtje uit en vertalen dat in mogelijke gevolgen voor de scenario's die we klaar hebben liggen. Je ziet ook bij onze leden, de 28 meest geïndustrialiseerde landen, meer belang-

stelling hiervoor. Anders dan vijf jaar geleden kan nu een kleine verstoring in de aanvoer al grote gevolgen hebben, omdat de markt zo krap is. In 2007 hebben we vier keer een alert laten uitgaan; dit jaar worden het er wellicht meer. En dat blijft voorlopig zo. Er is ook grote belangstelling voor de oefeningen die we houden. Vorige maand waren er naast onze 28 landen ook 14 landen aanwezig die geen lid zijn, voornamelijk uit Azië. Ook zij voelen dat ze kwetsbaar zijn."

Is het huidige instrumentarium afdoende om een acute oliecrisis en om een sluipende crisis het hoofd te bieden?

En: Hoe kijkt u aan tegen de rol van Nederland?

"Het crisisbeleid is voornamelijk gebaseerd op het aanhouden van strategische olievoorraden, die in tijd van nood gecoördineerd op de markt gebracht kunnen worden. Ieder land heeft een hoeveelheid gelijk aan ten minste 90 dagen van zijn netto import. Dus als alle import ineens weg zou vallen kunnen we het 3 maanden uitzingen. Maar er zal altijd wel enige import zijn. 10% uitval is al veel, en dat kunnen we dus lange tijd doorstaan."

Een sluipende crisis kun je er niet mee bestrijden. Er is nu een structurele krapte en die moet met structurele maatregelen opgelost worden (energiebesparing en investeringen in het aanbod). Als je deze marktsignalen zou verdoezelen door strategische voorraden in te zetten, past de markt zich niet aan, en kom je uiteindelijk met lege tanks te zitten. Bij een acuut tekort ben je dan weerloos. Al in 2004, toen de olieprijs steeg van 20 naar 40 dollar, werd gevraagd om de inzet van die voorraden. Maar goed dat we het niet gedaan hebben."

Nederland is belangrijker dan we soms zelf denken.

Allereerst in het internationale debat; de inbreng is van hoge kwaliteit. Maar ook op de oliemarkt zelf. Rotterdam is echt de oliepoort van West Europa. Niet alleen doorvoer, maar ook met toegevoegde waarde in de vorm van uitstekende raffinaderijen en hoogwaardige opslag. Veel meer dan voor eigen gebruik. Zelfs Saoedi-Arabië heeft hier flinke voorraden liggen. Als er een crisis uit zou breken is het dus belangrijk dat Nederland die rol kan blijven vervullen, want er zijn vele Europeanen van afhankelijk."