



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

jaargang 7 | nummer 3 | maart 2009

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

*Thema: Publiek-private samenwerking
Op weg naar een landelijke operationele aansturing
Vliegtuigcrash Turkish Airlines*



Inhoud

Thema: Publiek-private samenwerking

• Publiek-private samenwerking: goed op weg! (voorwoord minister Ter Horst en voorzitter Vereniging VNO-NCW Wientjes)	3
• Nationale veiligheid eist heldere relatie tussen overheid en private sector (column Rob de Wijk)	4
• Crisis? Business Continuity Management!	5
• Zeven jaar Bescherming Vitale Infrastructuur	8
• Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur ligt op koers	10
• De tien do's and don'ts van publiek-private samenwerking binnen Veiligheidsregio's	12
• Nationaal Continuïteitsdebat publiek-private samenwerking	15
• London First: publiek-private partnerschappen hebben veel te bieden	16
• Effectief of papieren tijger? Publiek-private samenwerking vitale infrastructuur in de VS	18
• EZ Crisisbeheersing en haar vitale sectoren	21
• Vertrouwen basis van alertering terrorismebestrijding	22
• De High Reliability professional als spil van de crisisbestendige organisatie	24
• Stroomstoring... wat nu? De lessen van de Bommelerwaard	27
• Succesvol actievoeren: afstemming en samenwerking publieke en private partijen de basis	30
• Publiek-private samenwerking bij rampen op Schiphol Airport	32
• Publiek-private samenwerking bij grote sportevenementen in binnen- en buitenland	33
• Vier vragen aan professor Emery Roe	64
 Veiligheid bij overstromingen is kerntaak publieke sector (TMO-voorzitter Franssen)	34
Naar een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing	36
Een landelijk operationeel commando een noodzakelijke voorziening	39
Prijs invoering 'cell broadcast' als systeem alarmering bij rampen	41
Op weg naar crisisbeheersing op orde (minister Ter Horst na TMO-rapport)	42
Effectieve risicocommunicatie over overstromingen	43
Waterproef Nationaal, leren van oefenvoorbereiding	44
Netcentrisch werken tijdens Waterproef: geen techniek, maar manier van werken	46
 Crisis als kans? De gevaren van daadkrachtig leiderschap (Arjen Boin en Paul 't Hart)	47
Cultureel Erfgoed in Nederland goed beschermd tegen calamiteiten (verslag NIFV-symposium)	50
Evaluatie brand in TU Delft	54
Resultaten eindmeting Denk Vooruit-campagne	56
Radio Nederland Wereldomroep nieuwe internationale calamiteitenzender	58
Nationaal Brandveiligheidscongres 2009	58
Eerste observaties over de Turkish Airlines crash van 25 februari (column Ira Helsloot en Astrid Scholtens)	59
Vliegtuigcrash Turkish Airlines	60
Conferentie Berlijn over bestrijding islamitisch extremisme	62

Van de redactie

Dit nummer is ter perse gegaan daags na de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines bij Schiphol op 25 februari.

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

Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

Publiek-private samenwerking: goed op weg!

Publiek-private samenwerking komt steeds vaker voor. Ook voor onze nationale veiligheid wordt deze vorm van samenwerking steeds belangrijker. We werken al veel samen aan de preventie van crises en aan de voorbereiding op eventuele gevolgen, maar dit werk is nooit af. Publiek-private samenwerking blijft een wezenlijk onderdeel van de crisisbeheersing.

Wat gebeurt er met ons land als 1/3 van de bevolking thuis zit door ziekte of om zijn naasten te verzorgen? Is er dan wel genoeg capaciteit om de zorg, de elektriciteitscentrales, de drinkwatervoorzieningen en de vele andere vitale bedrijven draaiende te houden? Het is duidelijk dat een griep pandemie ons allemaal raakt. En datzelfde geldt voor overstromingen of andere vormen van nationale crises. Er is geen twijfel over mogelijk: bij voorbereiding op crises is publiek-private samenwerking niet slechts belangrijk, maar essentieel!

Ongeveer tachtig procent van de vitale infrastructuur is in handen van het bedrijfsleven. Daarom werken VNO-NCW en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2002 intensief samen in het interdepartementale programma Bescherming Vitale Infrastructuur. Bovendien hebben VNO-NCW en het ministerie van BZK samen het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI) opgericht. Zowel overheid als bedrijfsleven denkt hierin op strategisch niveau na over de bescherming van de vitale infrastructuur. Het SOVI heeft bovendien een ambassadeursrol voor de vitale sectoren. VNO-NCW speelt verder een rol in de nationale crisisstructuur door deelname in de stuurgroep Nationale Veiligheid.

Op 2 april 2009 krijgt de publiek-private samenwerking een nieuwe impuls met de Strategische Top Crisisbeheersing. De top van het bedrijfsleven en de nationale crisisorganisatie zitten hier bij elkaar om de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven te verankeren. Het kabinet streeft er naar dat alle betrokken partijen – overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – de beginselen van regie en aansturing onderschrijven en toepassen. Bovendien is het de bedoeling dat ze elkaars rol bij de versterking van de nationale veiligheid kennen en dat ze de werkwijzen op elkaar afstemmen. Op de agenda van de

top staan de belangrijkste dreigingen waar de overheid rekening mee houdt.

Ons streven is gezamenlijk op te trekken in alle fasen van crisisbeheersing. We zijn ervan overtuigd dat publiek-private samenwerking in de toekomst alleen nog maar belangrijker wordt. Dit magazine is bedoeld als bron van inspiratie: het blikt terug op de behaalde resultaten en kijkt vooruit naar de toekomst van publiek-private samenwerking.



Mevrouw dr. G. ter Horst
minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties



Mr. B.E.M. Wientjes
voorzitter Vereniging VNO-NCW



Nationale veiligheid eist heldere relatie tussen overheid en private sector

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is de veiligheid van onze vitale infrastructuur een belangrijke beleidsprioriteit voor de overheid. In 2005 werden twaalf sectoren onderscheiden, zoals de elektriciteit en watervoorziening, waarvoor het risicomanagement individueel is georganiseerd. Het gaat om sectoren die een cruciale rol voor het functioneren van Nederland spelen en die daarom moeten worden beschermd. Echter, meer dan tachtig procent van de vitale infrastructuur is in handen van private partijen, die in een aantal gevallen geheel of gedeeltelijk eigendom van buitenlandse ondernemingen zijn. Voor de veiligheid van Nederland is inzicht in de relatie tussen de publieke en private sector van groot belang en moet deze, indien nodig, worden gherdefinieerd.

Voor de vitale infrastructuur lijkt de publiek-private samenwerking (PPS) op papier in orde. Bovendien richt het rijksbrede project Nationale Veiligheid zich op risicomanagement dat eerder heeft geleid tot een Strategie Nationale Veiligheid en een Nationale Risicobeoordeling. Maar bij daadwerkelijke calamiteiten bestaat bij de sectoren echter vooral onduidelijkheid over de precieze organisatie. Hoe zijn de lokale aanspreekpunten georganiseerd? Omdat op Rijksniveau verschillende ministeries bij de bescherming van de vitale infrastructuur zijn betrokken, bestaat onduidelijkheid over precieze betrokkenheid van het Rijk. Dit soort onduidelijkheden spoort met de conclusies van opeenvolgende grote oefeningen, Bonfire, Voyager en Waterproef.

De overheid heeft een ketenverantwoordelijkheid voor nationale veiligheid en wordt daarvoor door de burger aangesproken. Diezelfde overheid dient onderscheid te maken tussen de voorbereidingsfase en de responsfase. In de voorbereidingsfase is het voorzorgsbeginsel van belang, zoals verwoord in het WRR-rapport *Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* (2008). De WRR pleit er voor om naast de klassieke risicobenadering, vanuit het voorzorgsbeginsel ook op het ondenkbare voor te bereiden. De klassieke benadering is gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde schattingen van kansen en gevolgen op basis waarvan preventieve maatregelen kunnen worden genomen. De nieuwe risicoproblemen kenmerken zich door de onzekerheid over de kans op en/of de omvang van de mogelijke schade, of door uiteenlopende waarderingswijzen die daaraan gegeven worden. Kortom, de 'onzekere' risicoproblemen, en daarmee de te nemen maatregelen, zijn niet goed in te schatten. De eerder genoemde financiële crisis is hiervan een goed voorbeeld. De omvang en impact van de crisis konden niet goed worden voorspeld en over het effect van de genomen en nog te nemen maatregelen bestaat veel onzekerheid.

Het WRR rapport is tamelijk kritisch over de rol van de overheid. Want het risico dat de Rijksoverheid wil uitsluiten kan zichzelf

niet goed inschatten. Daarvoor zijn andere, externe partijen nodig, variërend van publieke partijen (lagere overheden), semi-overheid (zoals energiedistributiebedrijven) en private partijen. Lange termijn waarden, zoals innovatie, duurzaamheid, onderhoud, beschikbaarheid en veiligheid worden binnen dergelijke regimes zelden expliciet aan de orde gesteld. Bovendien lijkt een ambtelijke omgeving niet de geschikte plaats om 'onzekere' risicoproblemen goed in te schatten. Het gevolg is onduidelijkheid over de daadwerkelijke kwaliteit van het risicomanagement. Een in december 2008 van kracht verklaarde Europese richtlijn inzake de bescherming van de vitale infrastructuur, wijst ook op de noodzakelijke verbetering van de bescherming ervan.

Hoe nu verder? Ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden dient allereerst onderscheid te worden gemaakt tussen risicomanagement en crisismanagement. Bij het eerste gaat het om het in het kader van het voorzorgsbeginsel reduceren van specifieke risico's; bij het tweede gaat het om effectbestrijding. Er bestaat een toenemende behoefte aan een werkwijze waarop risicobeheersingmaatregelen op een eenduidige en gestandaardiseerde wijze kunnen worden afgeleid uit risicoanalyses, onder meer op basis van de eerder genoemde Nationale Risicobeoordeling. In deze werkwijze dienen ook de genoemde 'onzekere' risicoproblemen te worden meegenomen. Dit vereist een 'out-of-the-box' denken dat voor velen nieuw is. Voorts is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een duidelijke taakafbakening nodig tussen de publieke en private partijen. Dit eist een organisatie-model dat de verantwoordelijkheden voor publieke en private partijen, alsmede de risicomitigatiemaatregelen eenduidig vaststelt. In een komend advies van de Denktank Nationale Veiligheid worden deze aanbevelingen meer in detail uitgewerkt.

prof. dr. Rob de Wijk,
directeur Den Haag Centrum voor Strategische Studies, hoogleraar
Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en voorzitter van
de Denktank Nationale Veiligheid

Crisis?

Business Continuity Management!

Het belang van BCM en de relatie met crisisbeheersing

Het veiligheidsbewustzijn is in Nederland voornamelijk beperkt tot de openbare orde in het algemeen en fysieke beveiliging en brandpreventie in het bijzonder. Veiligheid en continuïteit worden niet in één adem genoemd. Met crisisbeheersing wordt bedoeld op de beheersing van crisissituaties opdat de veiligheid en stabiliteit van de Nederlandse samenleving wordt gewaarborgd. Business Continuity Management (BCM) daarentegen kent een organisatiefocus en is gericht op de continuïteit van bedrijfsprocessen.

Verhouding BCM en crisisbeheersing, vergroting bewustzijn

Business Continuity Management heeft tot doel de continuïteit van het bedrijfsproces en het voortbestaan van een organisatie te waarborgen. Het belangrijkste product van BCM is een Stelsel van Maatregelen om de kritische bedrijfsprocessen van een organisatie onder crisismoments voort te zetten en het kapitaal van die organisatie, waaronder de reputatie, te beschermen. Dit zijn repressieve maatregelen die, indien een calamiteitsrisico manifest is geworden, ervoor zorgen dat de gevolgschade beperkt blijft tot een acceptabel niveau. De maatregelen die kunnen worden getroffen zijn het continuïteitsplan, crisismanagement en crisiscommunicatie. Crisismanagement voor een organisatie kent een grote gelijkenis met crisisbeheersing. Daarmee is een belangrijke overeenkomst tussen de vakgebieden BCM en crisisbeheersing geïdentificeerd.

Is BCM belangrijk?

BCM kent een organisatiefocus. Crisisbeheersing heeft een veel bredere maatschappelijke scope. Hierbij kan de algemene veiligheid in het geding zijn en het leven en de gezondheid van vele personen in gevaar komen. De repressieve werking van de maatregelen die worden getroffen in het kader van crisisbeheersing, is dan ook veelal van veel grotere omvang dan de werking van maatregelen die worden getroffen in het kader van de continuïteit van een organisatie. Dat zegt echter weinig – of niets! – over het belang van BCM. Uitval van een individuele organisatie binnen de vitale infrastructuur kan verregaande consequenties hebben, zelfs tot maatschappelijke ontwrichting leiden. Door ketenafhankelijkheid tussen organisaties is een domino-effect niet uitgesloten. Hierdoor kan de uitval van een enkele organisatie of een proces daarbinnen tot ernstige problemen leiden bij anderen. Het belang om binnen de vitale sectoren

de bedrijfscontinuïteit te garanderen ligt dan ook voor de hand.

Maar ook op micro-niveau behoort het realiseren van bedrijfscontinuïteit een belangrijk punt op de bestuurlijke agenda te zijn. Het leed dat door een crisis wordt veroorzaakt voor een individuele organisatie, met geen of onvoldoende voorbereiding hierop, is niet te overzien. Een calamiteit behoort nog altijd tot de top tien oorzaken van een faillissement; de gemiddelde hersteltijd na een calamiteit bedraagt drie tot vijf jaar. Ook op micro-niveau is de sociale en economische impact groot. Dit geldt voor iedere organisatie, ongeacht de aard of omvang en ongeacht het criterium of zij zich wel of niet tot de vitale infrastructuur mag rekenen. BCM is dus wel degelijk belangrijk. Maar bij de vraag of BCM ook integraal als belangrijk wordt gepercipieerd, dienen kanttekeningen te worden geplaatst. De volwassenheid van BCM in het Nederlandse bedrijfsleven loopt namelijk sterk uiteen.

De volwassenheid van BCM

De BCM *preparedness* van Nederlandse organisaties kent veel verschijningsvormen. In een groot aantal gevallen zijn BCM initiatieven beperkt tot de ICT omgeving of vormen ze een verlengstuk van de Bedrijfs-hulpverlening. Vaak vinden dergelijke activiteiten gefragmenteerd plaats en zijn ze niet geïntegreerd. Door gebrek aan coördinatie, afstemming en *business alignment* wordt vaak aan het primaire en beoogde doel van die activiteiten voorbijgegaan en gaat het beoogde effect van de getroffen maatregel volledig teniet. Grotere organisaties, multinationals en beursgenoteerde ondernemingen hebben de regie veelal belegd bij een Business Continuity Manager. Deze stuurt aan op een integrale focus en kwaliteitsborging door de aansluiting van deelplannen op elkaar binnen de organisatie. Idealiter wordt er een ketenoriëntatie nagestreefd, dat wil zeggen dat binnen BCM ook de relaties met ketenpartners, leveranciers en bijvoorbeeld outsourcing partners worden geborgd. Een dergelijke hoge mate van volwassenheid in BCM is echter nog een uitzondering. Sterker nog, in het MKB roept de term Business Continuity Management bijna per definitie opgetrokken wenkbrauwen op.

Waarom is BCM niet overal on top of mind?

Hoe komt het dat het management van een organisatie een niet onaanzienlijke hoeveelheid van de beschikbare tijd besteedt aan het spreekwoordelijke 'blussen van brandjes', maar aan BCM 'voorbijgaat'? Waarom treffen organisaties niet structureel en consequent maatregelen voor de gevolgen van een letterlijke brand, een calamiteit, om de eenvoudige reden dat de gevolgen daarvan desastreus van aard kunnen zijn?

Weliswaar weten we verstandelijk, dat we getroffen kunnen worden door een ernstige, onverwachte en ongewenste gebeurtenis, maar een 'illusie van onkwetsbaarheid'

weerhoudt ons ervan continu de dreiging van het allerergste te ervaren. Het leven zou er onmogelijk door worden. Dit fenomeen laat zich direct vertalen naar de risicohouding in organisaties en is er de reden voor dat crises voor het overgrote deel buiten de beleavingswereld van het management vallen. Nieuwe risico's zijn het gevolg.

Om BCM succesvol te kunnen laten 'landen' in een organisatie heeft een kritische massa binnen de organisatie voldoende inzicht in nut en noodzaak van BCM. Op de assen kennis en bewustwording in figuur 1 bevinden zij zich onder de medewerkers met een realistische houding ten aanzien van BCM. Onder een kritische massa wordt verstaan 'een zelf denkende en daardoor niet gemakkelijk te beïnvloeden meerderheid (kwalitatief of kwantitatief) van het werknemersbestand'.

Voor de acceptatie en implementatie van crisisbeheersing in de publieke sector is er van een dergelijke kritische massa inmiddels ruimschoots sprake. Kan er van de ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing worden geleerd voor de bewustwording binnen BCM? In hoeverre kan BCM zich op een dergelijke wijze ontwikkelen opdat Nederlandse organisaties in afdoende mate voorbereid zijn op calamiteiten?

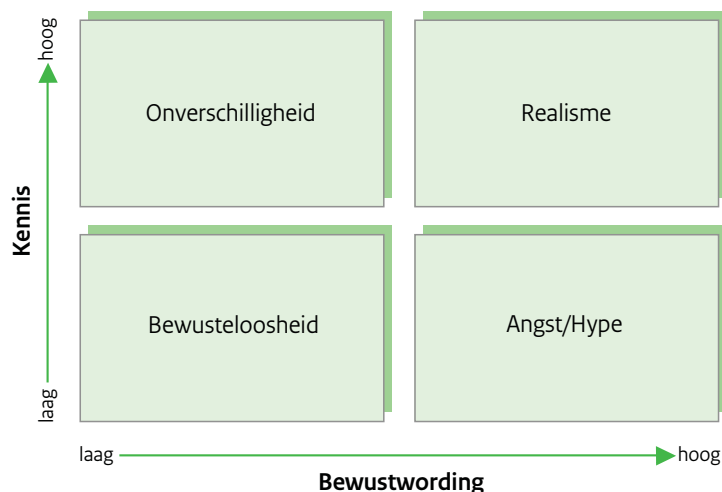
Waar treffen publiek en privaat elkaar?

Als een organisatie getroffen wordt door een fysieke calamiteit waarvan de impact zich niet beperkt tot de eigen en interne omgeving, vindt er ook overleg plaats buiten de eigen crisisorganisatie om. De afstemming met hulpdiensten vindt plaats conform figuur 2. Op strategisch niveau zal door het crisisteam van een organisatie contact onderhouden moeten worden met het gemeentelijke beleidsteam.

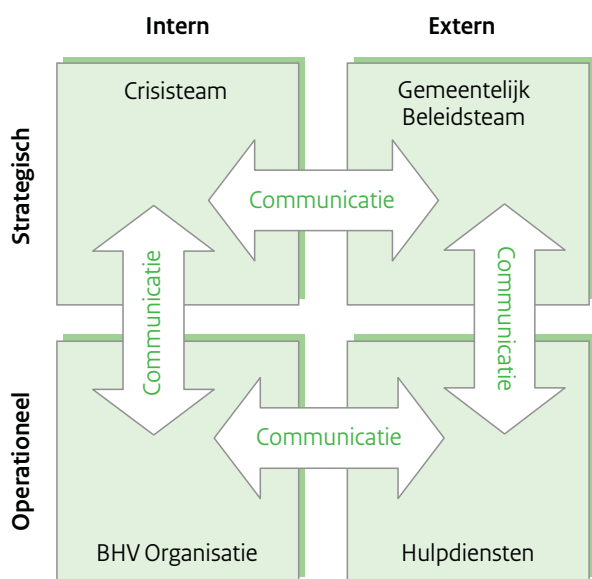
Binnen ondernemingen is echter weinig tot geen bekendheid met de structuur van de rampenbestrijding in de publieke sector. Grip? Grip kan worden verkregen op de continuering van de primaire processen na een calamiteit. GRIP, als procedure voor de gecoördineerde regionale incidentenbestrijding is een onbekend begrip. Om maar niet te spreken van termen als 'CoördinatieTeam Plaats Incident (CTPI)' of 'Commando Plaats Incident (COPi)'! En hoewel het crisisbeheersingsproces binnen de muren van een organisatie en in het kader van de openbare orde en veiligheid in essentie niet van elkaar verschillen, wordt er binnen BCM en Crisisbeheersing een volstrekt verschillende taal gesproken. Letterlijk en figuurlijk.

Het is voor ondernemingen geen usance om crisisoefeningen te organiseren waarbij de aansluiting met de publieke rampenbestrijdingsorganisatie wordt geoefend. Als dit al geschiedt, blijft de samenwerking veelal beperkt tot het operationeel niveau, in de uitvoerende sfeer, bij de Bedrijfs-hulpverlening. Er wordt dan ook te weinig van elkaar geleerd. De private sector kan haar voordeel doen met de voorsprong die publiek heeft in het kader van de organisatie van de rampenbestrijding, met name in het gebruik van

Figuur 1



Figuur 2



modellen en sjablonen, procedures en best practices. Een kijkje in de keuken van de private aanpak kan voor de publieke sector inzicht geven in hoe de aanpak efficiënter en goedkoper kan.

Publiek-private samenwerking?

In juni 2008 presenteerde minister Ter Horst aan de Tweede Kamer een ambitieniveau waarbij 80 procent van de organisaties in vitale sectoren, ultimo 2009, het scenario van een griepdemie in hun continuïteitsplannen heeft verwerkt. Daarnaast zal eind 2009, wanneer er volledig

inzicht is in de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten bij de scenario's van nationale veiligheid, besloten kunnen worden welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de continuïteit van de vitale sectoren op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Business Continuity Management zal dus, in ieder geval binnen de vitale sectoren, blijvend op de agenda moeten staan. Publiek-private samenwerking om dit doel te realiseren vindt nu al plaats binnen het NAVI en in het kader van pandemieplanning door de inspanningen van de ministeries van VWS en BZK, in samenwerking met ondermeer VNO-NCW en MKB-Nederland. Verdergaande publiek-private samenwerking kan en zal bijdragen aan het realiseren van bedrijfscontinuïteit bij organisaties. Of dit echter tijdig tot het gewenste resultaat zal leiden, valt te betwijfelen. Zou de financiële sector haar bedrijfscontinuïteit op een gelijke wijze hebben georganiseerd zonder de regelgeving hierover van De Nederlandsche Bank? De wet rampen en zware ongevallen heeft een impuls gegeven aan de inrichting van crisisbeheersing in de publieke sector. Was dit ook gerealiseerd zonder wetgeving? Bij een zekere mate van vrijblijvendheid, die niet kan worden uitgesloten zolang er slechts sprake is van een ambitieniveau en niet van wet- of regelgeving, valt het niet te beïnvloeden of organisaties zich daadwerkelijk zullen inspannen om te komen tot een volwassen inrichting van Business Continuity Management.

Een kritische massa

Dat wil niet zeggen dat er direct overgegaan moet worden tot wet- of regelgeving in het kader van BCM. Wel is het essentieel dat naast publiek-private samenwerking, gerichte overheidscommunicatie plaatsvindt, om het belang van BCM te onderstrepen. Slechts door structureel aandacht te besteden aan kennis en bewustwording over de risico's die de continuïteit van een organisatie kunnen bedreigen en BCM om in die continuïteit te kunnen voorzien, zal er in organisaties een realistische houding ontstaan ten aanzien van BCM. De overheid zal een belangrijke taak krijgen in het realiseren van een kritische massa. De massa zal niet uit zichzelf in beweging komen.

Louise Knegtel,

directeur BCM Academy, kennisinstituut voor Business Continuity & Crisismanagement



“De verdergaande globalisering en vervlechting van vitale infrastructuur en de veranderende dreigingen leiden tot de conclusie dat bescherming van de vitale producten, diensten en processen nu en in de toekomst blijvende aandacht behoeft. Het Kabinet zal zich daar samen met haar partners publiek en privaat voor blijven inzetten.”

Zeven jaar Bescherming Vitale Infrastructuur

Met bovenstaande slotzinnen in de derde voortgangsbrief Bescherming Vitale Infrastructuur benoemt de minister van BZK eind 2008 de belangrijkste uitdagingen die de bescherming van vitale infrastructuur (VI) nu, in de toekomst, maar ook in het verleden heeft gekenmerkt. Aan de hand van deze uitdagingen wordt hierna kort een beeld geschetst wat het programma Bescherming Vitale Infrastructuur (BVI) in de afgelopen zeven jaar heeft opgeleverd.

Globalisering

Vitale infrastructuur is in de afgelopen jaren in sneltreinvaart verworpen tot infrastructuur die Europees, zo niet wereldwijd, omspannend is. Hierbij gaat het niet alleen om het ontstaan van fysieke netwerken die landsgrenzen overschrijden, maar juist ook om ketenrelaties die bestaan uit organisaties uit verschillende landen en die beïnvloed worden door ontwikkelingen wereldwijd. Besluiten in één land beïnvloeden in steeds grotere mate rechtstreeks de continuïteit van vitale producten en diensten in andere landen. Het recente voorbeeld van de tijdelijke onderbreking van de gasleveranties uit Rusland had direct invloed op de elektriciteits- en warmteproductie in verschillende landen.

Ook de “outsourcing” van ICT dienstverlening naar andere landen of de recente discussie over de energiezekerheid naar aanleiding van de overname van Essent door een buitenlands bedrijf geven aan dat de bescherming van vitale infrastructuur in toenemende mate beïnvloed wordt door globalisering.

Op 12 januari 2009 is de EU richtlijn rond de bescherming van vitale infrastructuur (Critical Infrastructure Protection) van kracht geworden. Met deze richtlijn hebben de EU lidstaten de mogelijkheid gecreëerd om vitale infrastructuur die voor heel Europa van belang is te benoemen en te beschermen. Dit in eerste instantie voor de sectoren transport en energie. De noodzaak om dit gezamenlijk op te pakken is zowel ingegeven door de toenemende ontwikkeling van grensoverschrijdende netwerken (elektriciteit, gas, transport, ICT) als door de toename van dreigingen met een internationaal karakter (terrorisme, ‘gaskraan’, cybercrime, griep пандеміе). De komende jaren zullen moeten uitwijzen of de lidstaten gezamenlijk de bescherming van deze Europese vitale infrastructuur weten te realiseren. In Nederland is de implementatie van de richtlijn al begonnen met de oprichting van het CIP contactpunt Nederland (CIP

CP NL) afgelopen januari. Dit contactpunt is samengesteld uit medewerkers van zes ministeries (EZ, V&W, VROM, JUST, BZ en BZK,) en heeft tot doel de contacten rond de richtlijn te coördineren, zowel binnen Nederland als tussen Nederland, de EU en andere EU lidstaten.

Vervlechting

De voorbereidingen op de millenniumwisseling eind vorige eeuw maakte al duidelijk dat de maatschappij in toenemende mate afhankelijk begon te worden van ICT systemen. Deze afhankelijkheid is in de afgelopen jaren alleen maar groter geworden en is één van de duidelijke voorbeelden van de vergaande vervlechting die heeft plaats gevonden binnen en met name ook tussen verschillende vitale sectoren. Het groeiende inzicht in de mogelijke gevolgen van deze vervlechting en daarmee ontstane afhankelijkheidsrelaties heeft er toe geleid dat veel partijen zich kritischer zijn gaan opstellen richting de partijen waar zij een 'ketenrelatie' mee hebben. In steeds sterkere mate willen partijen weten of de maatregelen die men genomen heeft ook daadwerkelijk voldoen en of ze effectief kunnen worden ingezet tijdens een dreiging of crisissituatie.

Veranderende dreigingen

In de afgelopen jaren is het dreigingenpalet dat van invloed wordt geacht op de vitale infrastructuur duidelijk veranderd. Terroristische aanslagen, grootschalige verstoringen van elektriciteit in de Verenigde Staten en Europa, maar ook de gevolgen van de ramp in New Orleans en meer recent de afsluiting van de gastoevoer en zelfs de kredietcrisis leiden er toe dat in toenemende mate rekening moet worden gehouden met een veel breder scala aan dreigingen.

Met de realisatie van de strategie Nationale Veiligheid in 2007 heeft het kabinet het mogelijk gemaakt om eenduidiger en efficiënter in te kunnen zetten op dreigingen die op alle partijen in de Nederlandse maatschappij afkomen. Overheid en bedrijfsleven werken samen om deze dreigingen en de mogelijkheden om hiermee om te gaan, in kaart te brengen. Hierdoor is er een unieke mogelijkheid ontstaan om efficiënt met schaarse middelen om te gaan, maar ook om werkelijk gezamenlijk voorbereid te zijn op mogelijke gevaren die op onze maatschappij afkomen.

In de afgelopen jaren is dan ook onder meer ingezet op het zo goed mogelijk voorbereiden van de vitale infrastructuur op een mogelijke griep пандеміе, overstroming en ICT- en elektriciteitsuitval. Daarnaast is natuurlijk ook specifiek ingezet op het bestrijden van de terrorismedreiging onder meer in de vorm van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb).

Publiek-privaat samenwerken

Zeven jaar BVI heeft Nederland het sterk toegenomen bewustzijn gebracht dat we VI alleen publiek privaot kunnen beschermen. In toenemende mate zijn partijen gaan

samenwerken. Het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI) zorgt sinds begin 2006 voor een continue dialoog tussen vitale sectoren en de overheid. Ook het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI, 2007) en het programma Nationale Infrastructuur Cyber Crime (NICC, 2006) kenmerken het gedachtegoed van PPS door de manier waarop private en publieke partijen gezamenlijk belangrijke vraagstukken behandelen en informatie uitwisselen op het terrein van moedwillige verstoring (security) van VI. De samenwerking op het terrein van moedwillige verstoring komt ook steeds vaker tot uitdrukking in formele afspraken. Zo is door vertegenwoordigers uit de sectoren olie en chemie een convenant gesloten met de nationale overheid (ministeries VROM, EZ en BZK) om de security in deze sectoren te vergroten.

Ook op het terrein van de crisisbeheersing heeft BVI ons meer 'PPS' gebracht. Zowel door formele verzoeken vanuit de nationale overheid aan gemeenten, veiligheidsregio's en vitale sectoren. Maar juist ook door het gemeenschappelijke bewustzijn dat dreigingen en crises tegenwoordig van een aard en omvang kunnen zijn waar geen enkele partij meer alleen het hoofd aan kan bieden. Vele eigenaren van vitale infrastructuur en veiligheids- en politieregio's hebben in de afgelopen jaren samenwerking gezocht en het aantal oefeningen waar overheid en bedrijfsleven samenwerkt, wordt steeds groter. De voorbereiding op Waterproef heeft dit nog eens laten zien.

Blijvende aandacht

Eind 2007 heeft het Kabinet een duidelijk standpunt ingenomen hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn ten aanzien van de bescherming van de VI in Nederland. Met dit standpunt is het voor iedereen duidelijk geworden wat er wordt verwacht en wat men van de andere partijen kan verwachten. Het kabinet spreekt eigenaren en beheerders van VI in eerste instantie aan op hun zorg voor de continuïteit van de vitale producten, diensten en processen. De VI mogen van de overheid (nationaal en decentraal) verwachten dat deze overheid zoveel mogelijk ondersteuning biedt aan de VI bij bescherming van vitale infrastructuur. Met deze ontwikkelingen is een duidelijk eerste raamwerk neergezet voor een stabiel en robuust netwerk waarbinnen we in Nederland de komende jaren de bescherming van onze VI kunnen (blijven) waarborgen. Dit jaar staat wat betreft het programma BVI in het licht van het verder bestendigen van dit raamwerk, zodat alle partijen de komende jaren in gezamenlijkheid hun verantwoordelijkheid kunnen blijven nemen. Het kabinet zal hierover eind 2009 in vervolg op de beleidsbrief BVI van september 2005 opnieuw aan de Tweede Kamer rapporteren.

André Griffioen,
*plv. programmamanager Bescherming Vitale Infrastructuur
Directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK*

Resultaten evaluatie organisatie:

Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur ligt op koers

Ontstaan van het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur

Onderdelen van de vitale infrastructuur kunnen een doelwit vormen van bedreigingen. De aanslagen op het World Trade Centre in New York, het treinstation in Madrid en op de metro in Londen zijn hiervan het bewijs. Ook in Nederland kunnen zich dergelijke gebeurtenissen voordoen, met rampzalige gevolgen.

Onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2005 toonde aan dat de vitale infrastructuur in Nederland nog onvoldoende is beschermd. Alle betrokken partijen, bij overheid en bedrijfsleven, waren het erover eens dat verbeterde beveiliging en beveiligingsmaatregelen absoluut noodzakelijk zijn. De oprichting van het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) is één van deze maatregelen. Het NAVI is als een publiekprivate samenwerking in 2006 opgericht voor een pilotperiode van twee jaar.

Doel van het NAVI is een bestendige en structurele bijdrage te leveren aan het bedrijfsleven ter verbetering van de bescherming en de weerstand van de vitale infrastructuur in Nederland tegen moedwillig menselijk handelen.



Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur

Ontwikkelingen bij het NAVI

Naast de diverse projecten die het NAVI in 2009 uitvoert, zoals de Risicoanalyse security bij het transport van gevaarlijke stoffen, vinden er nog andere activiteiten plaats. De komende tijd brengt het NAVI de definitieve versie van de Handreiking Security Awareness uit. De openbare kennisbank die beschikbaar is op www.navi-online wordt continu aangevuld met bijdragen uit binnen en buitenland. Op 9 juni a.s. vindt er weer een netwerkbijeenkomst van het NAVI plaats.



Moedwillig menselijk handelen bestaat onder andere uit terrorisme, criminaliteit, activisme, hacktivisme en cyber-crime. Weerstand houdt de mate in waarmee een object, proces of systeem bestand is tegen dreigingen door middel van getroffen preventieve maatregelen.

Bij de oprichting is besloten om na de periode van twee jaar een evaluatie te laten plaatsvinden over het functioneren van het NAVI. Voor de evaluatie is daarom de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: ligt het NAVI qua activiteiten en werkzaamheden op koers om aan het lange termijnbeeld optimaal te beantwoorden, en zo ja, in hoeverre?

Opzet van de evaluatie

In de periode van oktober tot en met december 2008 is het evaluatieonderzoek uitgevoerd door organisatieadviesbureau K&V. In totaal zijn ruim 40 interviews gehouden, zijn er diverse documenten bestudeerd, overleggen gevoerd en is er een netwerkbijeenkomst met de relaties van het NAVI bijgewoond. De interviews zijn gehouden onder een groot aantal stakeholders van het NAVI. Dit zijn de oprichtende ministeries zoals BZK en ondernemingsorganisatie VNO-NCW. Maar ook zijn private en publieke beheerders van vitale infrastructuren en de stakeholders uit de landelijke veiligheidsdiensten en kennisinstituten op het gebied van veiligheid in het onderzoek betrokken.



De resultaten

De bedrijven (private en publieke beheerders/eigenaren van vitale infrastructuur) zijn in hoofdzaak positief. Vanuit de projecten en netwerkbijeenkomsten zien zij concrete toegevoegde waarde. Vervolgens zien zij een behoorlijke

Tabel 1. Kerncijfers NAVI

Bedrijven	
brancheverenigingen	63
bedrijven	355
adviesbureaus	143
Overheid	
lokale overheden en veiligheidsdiensten	215
departementen	239
overige overheidsdiensten	112
Relevante kennisinstututen	90
Overig	33

Tabel 2. Verdeling van de vragen

	Aantal	Procentueel
Totaal vanuit overheid (deels lokaal)	58	44%
Totaal vanuit bedrijfsleven	61	47%
Totaal vanuit internationaal	4	3%
Totaal overigen	8	6%
Totaal generaal	131	100%

potentiële toegevoegde waarde in de komende jaren. De lokale veiligheidsdiensten hebben dezelfde ervaring. De bedrijven missen nog de één-loket functie van het NAVI richting de overheid.

De ministeries zijn wisselend gereserveerd tot positief. Bijna alle ministeries hebben goede ervaring met de projecten, maar er zijn ook departementen met minder goede ervaringen op een project. Tegelijkertijd is er twijfel of er voldoende ruimte is voor het NAVI ten opzichte van de consultancy markt op het terrein van security. Ook is er twijfel op de vraag in hoeverre er ruimte is voor het NAVI in aanvulling op het eigen sectorale instrumentarium van beleid en toezicht.

Bij de landelijke veiligheidsdiensten is het beeld terughoudend tot positief. Hoe duidelijker het beeld bij de toegevoegde waarde van het NAVI hier is, hoe gericht de samenwerking.

Conclusies

Het evaluatieonderzoek concludeert dat de oorspronkelijke idee bij het NAVI – de noodzaak tot ondersteuning bij de bescherming van de vitale infrastructuur door middel van geïnstitutionaliseerde publiekprivate samenwerking – door alle partijen nog steeds wordt onderkend. Tevens wordt geconcludeerd dat het NAVI daadwerkelijk een waarde heeft voor de taken die aan het NAVI zijn toebedacht. Het NAVI ligt met de activiteiten op koers, zij het dat in de activiteiten van het NAVI op onderdelen bijsturing wenselijk wordt geacht.

Directeur Ad van Ruth is niet ontevreden met de uitslag van de evaluatie: "Voor een organisatie die net een jaar bezig is (na de oprichtingsfase is het NAVI op 7 november 2007 van start gegaan), is dit een heel goed resultaat. Maar ik constateer ook dat er nog veel te doen is. Het rapport geeft hiervoor goede aanknopingspunten".

Kerncijfers NAVI

Het NAVI draaide in totaal 28 projecten; in 2008 hebben achttien projecten een doorloop in 2009. De primaire klantenkring van het NAVI zijn eigenaren en exploitanten van vitale infrastructuren, doorgaans vertegenwoordigd door hun security officer. In 2008 zijn in tabel 1 weergegeven categorieën en aantallen security betrokkenen in het relatiebestand opgenomen.

Verdeling van vragen

Tabel 2 bevat een overzicht van binnengekomen vragen. Hierin zijn eenvoudig te beantwoorden vragen en doorverwijzingen.

Afdeling communicatie NAVI

De tien do's and don'ts

van publiek-privaat samenwerken binnen Veiligheidsregio's

PPS: partnership, pragmatisme en slagvaardigheid

Wetgeving zal de veiligheidsregio's dwingen om voor hun taken in crisismanagement publiek-private samenwerkingen aan te gaan. Maar de regio's wachten niet op wetgeving en pakken de samenwerking met marktpartijen ook nu al voortvarend ter hand. Vanuit een welbegrepen eigenbelang. Liefst 80% van de vitale infrastructuur is immers in private handen en alleen door intensief het gesprek met de marktpartijen aan te gaan, kunnen doelstellingen gehaald worden. Het lijkt niet te voorkomen dat in tal van regio's rond deze samenwerkingen haast gelijktijdig het wiel opnieuw wordt uitgevonden. We kunnen echter wel een poging wagen om in ieder geval te leren van wat er ligt. Hoe ziet de dagelijkse praktijk van dit publiek-privaat samenwerken er uit en wat kunnen we daar van leren? Vanuit dat perspectief brachten we voor dit artikel twee direct betrokken ervaringsdeskundigen bij elkaar: Peter Bos, directeur veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en Annemarie Zielstra, programmamanager bij ICTU voor het programma NICC (Nationale Infrastructuur tegen Cybercrime). Hun visie en ervaring lieten we aanvullen door twee consultants: Eric Luijff, principal consultant van TNO Defensie en Veiligheid en Alexander Heijnen, directeur van de Publieke Sector Groep van DCE Consultants. Met deze gebundelde deskundigheid willen we, heel pragmatisch, tot de tien do's and don'ts van publiek-privaat samenwerken komen. Wetend dat het er ook vijftien of twintig kunnen zijn, maar zoals Peter Bos in ander verband al zei: "Je moet ergens beginnen."

1: Zoek je partners

Bos: "We hebben ons bij de keuze van wat we als eerste PPS aan wilden pakken, laten sturen door het aanbod aan partners. VEWIN kwam met een verzoek tot samenwerking en de twee drinkwaterbedrijven sloten zich erg graag aan. Dan krijg je een setting die kansrijk is. Het ontstaan van een PPS is dus ook afhankelijk van de wil bij de partners, maar die groeit als we een eerste succes kunnen laten zien." Heijnen: "De primaire rol van een PPS is het organiseren van de communicatie. Dat kan als je de juiste partners aan tafel hebt." Zielstra: "Daarbij moet je dan wél oppassen dat je niet teveel partners aan tafel krijgt. Het moet een kleine, betrokken club zijn waar energie zit. Van daaruit kun je groeien. Bij ons mogen mensen zich in het overleg niet laten vervangen. Continuïteit in mensen is heel belangrijk, enerzijds om vertrouwen op te bouwen en anderzijds om meters op de inhoud te kunnen maken." Bos: "Blijf ook investeren in die partners. Wij hebben binnen onze veiligheidsregio nu een account director Partnership aangesteld die tot taak heeft om de netwerken die nu opgebouwd zijn ook te onderhouden."

2: Vind vertrouwen en meerwaarde bij elkaar

Zielstra: "Het gaat om vertrouwen. Het succes van een PPS zit in de bereidheid informatie, ook als die vertrouwelijk is, met elkaar te delen. Dat krijg je alleen voor elkaar door het opbouwen van vertrouwen. Openheid, vertrouwen en respect is essentieel in de samenwerking. De hele PPS drijft op dat vertrouwen en op het vinden van elkaars kwaliteiten." Bos: "Je moet elkaar inderdaad inzicht gunnen in de eigen organisatie. Dat helpt enorm op het moment dat zich calamiteiten voordoen." Luijff: "Je kent elkaars achterdeur en weet simpelweg wie je moet bellen."

3: Zorg voor afstemming en leer van elkaar

Luijff: "Partijen in de markt zullen te maken krijgen met meer veiligheidsregio's. Zorg als regio's dat je zaken op elkaar afstemt, zodat partijen in hun samenwerking met de overheid niet steeds met een andere praktijk geconfronteerd worden. Veel van de veiligheidsregio's leiden aan het 'not invented here'-syndroom. Daar moeten ze vanaf. Er valt veel van elkaar te leren en als we bewezen, goede praktijken snel van elkaar overnemen, wordt het voor de private partijen veel makkelijker om in een PPS te stappen." Zielstra: "Heel simpel, zorg voor een gezamenlijk doel, een gezamenlijke aanpak en een afgestemde werkwijze en ga aan de slag."

4: Begin klein

Bos: "Als we als regio zien met wie we allemaal een relatie hebben als het gaat om iets als de vitale infrastructuur, dan is dat een enorme lijst. Nodig die vooral niet allemaal tegelijk aan tafel uit, maar begin klein. Wij zijn begonnen met de drinkwatervoorziening en bouwen. Nu dat stevig staat, langzaam verder. Je moet zorgen dat je iets werkend krijgt en niet drie zaken half werkend. Als je meer tegelijk

doet, heb je al gauw teveel partners en invalshoeken. Nu hebben wij met onze PPS een nuttig voorbeeld gecreëerd wat weer inspireert tot volgende stappen."

5: Ken je rol in de samenwerking

Zielstra: "We hebben de PPS geïnitieerd en we faciliteren hem, maar we hebben er ook voor gezorgd dat de private partijen leidend zijn. Uiteindelijk zijn zij verantwoordelijk om de juiste maatregelen te nemen. Zij leveren de voorzitter en zij bepalen de agenda. Wij als overheid faciliteren hun behoefte en verzamelen binnen de overheid, de private sector of internationaal expertise en good practices en brengen die in. Wij hebben een aanjagende functie, een faciliterende rol maar moeten geen taken willen overnemen. Verbinden en versterken van partijen en initiatieven, aansluiten bij de behoefte/vraag én meerwaarde leveren. Daar gaat het om. We zijn een neutrale partij die het vliegwiel op gang kan brengen en aan de gang kan houden en kan organiseren dat we gezamenlijk tot concrete resultaten komen. Op die manier ontstaat er een hechtere samenwerking en breng je het niveau van professionaliteit bij alle partijen omhoog."

'Voor het aangaan van publiek-private samenwerkingen is alles beter dan afwachten'

6: Leer van het verleden

Luijff: "Bij de stroomstoring in Haaksbergen is het nodige fout gegaan. Zo was er teveel apparatuur op het nood-aggregaat aangesloten en had men een contactdoos van het Nationale Noodnet na een verbouwing niet teruggeplaatst. Iedereen zegt dat we van het buitenland kunnen leren voor onze veiligheidsregio's. Maar daar moeten we het niet in de eerste plaats zoeken. Alleen in het Verenigd Koninkrijk vinden we leermateriaal over de PPS organisatie bij groot-schalige calamiteiten. We kunnen beter naar ons eigen verleden kijken. Zo heeft de Inspectie OOV een mooi rapport over de elektriciteitsuitval in Haaksbergen uitgebracht. Helaas zijn vele van de daar geïdentificeerde lessen over vitale infrastructuur en crisis-management nog niet geleerd en bij andere gemeenten en regio's in praktijk gebracht. Fouten van anderen zijn een kans. Leer daarvan en test keer op keer."

7: Organiseer één loket

Heijnen: "De verzorgingsgebieden van de private sector passen uiteraard geografisch niet binnen de lijntjes van een veiligheidsregio. En het omgekeerde is net zo waar. Het is logisch dat ProRail niet met 25 regio's aan tafel wil om andere



afspraken te maken.” Bos: “De ANWB is voor veiligheidsregio’s als samenwerkingspartner, met hun organisatie, praatpalen en helikopters, een heel erg interessante partner. Maar de directeur van de ANWB stelt terecht dat hij niet alle regio’s af wil gaan voor overleg daarover.” Heijnen: “Omgekeerd mag de overheid van de private sector ook verwachten dat die zich zo organiseert dat er vaker met één mond gesproken wordt. Waar we voor de grote partijen in de markt het ene loket moeten organiseren, is vooralsnog niet duidelijk: bij het Veiligheidsberaad, BiZa, VNG, NICC of het NAVI. Tegelijkertijd zullen we overigens op moeten passen dat we zaken niet allemaal via dit loket af gaan handelen, want de grote kracht van een PPS is nu juist dat mensen en organisaties elkaar werkelijk kennen in geval van calamiteiten. Bij een drinkwatervervuiling in Apeldoorn helpt het dan niet als de VEWIN met het ministerie van BZK heeft gesproken. Dan wil je dat de burgemeester het nummer van de juiste man bij de waterleidingmaatschappij in zijn mobieltje heeft zitten.” Zielstra: “De werkwijze van het NICC laat zien dat één loket ofwel een coördinatiepunt vanzelf ontstaat wanneer je toegevoegde waarde levert. Niet groots en meeslepend, maar gewoon verbinden en versterken en leveren van maatwerk.”

8: Zorg dat je elkaars taal spreekt

Bos: “Wij kenden het verschil tussen drink- en proceswater niet. Het helpt als je dat wel weet, want op het moment dat je een beetje elkaars taal spreekt bouw je ook vertrouwen op.” Luijff: “Ik zou verder willen gaan en zeggen dat er rampen binnen rampen kunnen gebeuren als je niet elkaars taal spreekt. Bij calamiteiten rond een elektriciteitsnet in een provincie bleken de betrokkenen uit de publieke sector het verschil tussen transport en distributie van elektriciteit niet te kennen en verkondigden dat het transport gestopt was. Dat was niet het geval. De distributie naar huishoudens was uitgeschakeld, maar op de hoogspanningskabels stond gewoon spanning.”

9: Durf de ramp nu eens onder ogen te zien

Luijff: “Zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn veel te optimistisch over rampen. Durf in die PPS de ramp nu eens in zijn volle omvang onder ogen te zien. Men gaat er altijd maar vanuit zelf niet betrokken te worden, denkt aan een klein getroffen gebied en aan korte periodes met problemen. Toen de vliegtuigen het WTC binnen waren gevlogen, heeft men het crisiscentrum tot drie keer toe moeten verplaatsen, omdat men steeds nog te dicht op Ground Zero zat. Maar in Nederland staan het crisiscentrum en de uitwijkmogelijkheid vaak een paar honderd meter uit elkaar. Men gaat netjes op de bovenste verdieping zitten voor als er overstromingen zijn, maar zet het aggregaat en de olietank wél ondergronds. Het lijkt of we niet in rampen durven denken.”

10: Begin

Heijnen: “Je kunt je in het veld niet veroorloven te wachten tot op nationaal niveau de afspraken met de vitale sectoren zijn gemaakt. Dus de veiligheidsregio’s zullen bottom up contact op moeten nemen met de private sectoren. Je voelt dat er nu een momentum is; dat moet je niet voorbij laten gaan.” Bos: “We hebben als veiligheidsregio’s écht een eigen verantwoordelijkheid en moeten ons niet willen verschuilen achter wachten op landelijke richtlijnen, maar gewoon aan de gang gaan en er op vertrouwen dat landelijke richtlijnen later wel blijken in te passen. Het is onzin om op de wet te wachten. We moeten gewoon werken aan nuttige voorbeelden. Ik zeg nuttige voorbeelden en niet ‘best practices’, omdat we niet direct voor het beste hoeven te gaan; we moeten gewoon pragmatisch van start gaan. Luijff: “Good Practices zijn meestal goed genoeg. Alles beter dan afwachten.” Zielstra: “Het is learning by doing. Je moet heel pragmatisch en resultaatgericht aan het werk gaan en dan gaandeweg bijstellen. Een programmatische aanpak is daarvoor zeer geschikt.”

Robbert Vreeburg

Nationale Conferentie Continuïteitsdebat

Belangen ontmoeten elkaar

Een ongeluk komt nooit alleen. Uitval van delen van de vitale infrastructuur zorgt voor ernstige maatschappelijke ontwrichting. Uitval van bijvoorbeeld elektriciteit betekent geen geld uit de muur, gesloten winkeldeuren, geen voedsel, geen verwarming, geen benzine, geen communicatie... Hoe zit het dan met onze maatschappelijke continuïteit? Burgers vertrouwen op afspraken tussen eigenaren en beheerders van vitale voorzieningen, maatschappelijke organisaties, hulpdiensten en overheid. Maar zijn die er eigenlijk wel? Publieke en private partijen debatteerden hierover op 27 november in Madurodam. Enkele fragmenten uit het verslag van de conferentie georganiseerd door het BlomBerg Instituut.

Tachtig procent van de vitale voorzieningen in Nederland is in handen van private partijen. Eigen organisatie en bedrijfsprocessen staan centraal bij het denken over bescherming en continuïteit. Dat is natuurlijk niet genoeg. Het maatschappelijke belang is bij vitale uitval in het geding. Ergens moeten de belangrijkste voorzieningen voor onze samenleving geborgd worden. Maar waar en door wie? In het continuïteitsdebat inventariseerden de vitale partners welke samenwerkingsverbanden nodig zijn, wat aandachtspunten zijn en wat er vooral snel moet gebeuren om de vitale infrastructuur en dus de maatschappelijke continuïteit te borgen. Een van de boodschappen was dat de partners elkaar van te voren goed moeten leren kennen.

Waakvlamcontracten en bestuurlijke spanning

‘Private samenwerking heeft een belangrijke plaats in het werk van de (publieke) waterschappen’, vertelt Peter Glas. Hij is watergraaf van Waterschap De Dommel en bestuurslid van de Unie van Waterschappen. ‘Er zijn ‘waakvlamcontracten’ met flink wat aannemers om bij calamiteiten onze capaciteit uit te breiden. In de praktijk hebben wij als waterschap vooral incidenten het hoofd te bieden, dat is hanteerbaar. We beperken ons dus tot oefenen, oefenen en oefenen. Maar ik zie zeker dingen die beter kunnen. Waterschappen zijn een schakel in het grotere geheel. Als er een ramp is, vallen wij onder de coördinerend burgemeester of de commissaris van de Koningin. Dat is niet in elke veiligheidsregio even helder geregeld. Waterschappen zijn geen lid van het bestuur van de veiligheidsregio. Er staat bestuurlijke spanning op. Het komt voor dat een dijkgraaf aanschuift bij een regionaal team en dat de coördinerend burgemeester dan vraagt wat hij daar eigenlijk doet.’

Veiligheidsbeginselenwet

Wat vinden de aanwezigen van het plan van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om te komen met een voorstel voor een Veiligheidsbeginselen-

wet? Daarin moet precies omschreven staan wat de verantwoordelijkheid van bedrijven en organisaties is op het gebied van veiligheid.

‘Ik kan dat plan wel onderschrijven’, reageert Kramer, burgemeester van Kapelle. ‘Het draagt bij aan bewustwording en besef.’

‘Het gaat Van Vollenhoven vooral om de verantwoordelijkheid die publieke en private partijen kunnen nemen’, stelt Reinder Woldring, corporate security advisor van NV Nederlandse Gasunie. ‘Wij zijn uiteraard voorstander van publiek-private samenwerking. Maar wat gebeurt er? Het staat hoog op de agenda van de BV Nederland en nu komen er vanuit de overheid zoveel partijen naar ons toe. Vanuit alle niveaus krijgen wij vragen over ons leidingennet. Zo ongestructureerd en zo ongecoördineerd. Dat creëert weerstand bij ons. Zolang BZK niet goed structureert en niet goed normeert, zijn we in Nederland op de verkeerde weg.’

Peter Prak, programmamanager Security van ProRail, signaleert dat met de komst van de veiligheidsregio's het aantal overlegpartners aanzienlijk is gedaald. ‘Dat is positief. Wel is er door de komst van nieuwe mensen in de veiligheidsregio's veel van de opgebouwde kennis en ervaring verloren gegaan. Die kennis moet weer opgebouwd worden. Ook zie je dat beleidsaspecten met iedere regio afzonderlijk besproken moeten worden. Uniformiteit kan daarmee verloren gaan. Als landelijk opererende sector moeten wij beleidsmatig uniform opereren. In de operationele afspraken kun je, waar nodig, met een enkele regio aparte afspraken maken. Wij hebben kennis en ervaring van incidentmanagement binnen het railsysteem. Wij willen dat delen. We bieden de regio's handreikingen voor incidenten aan en een calamiteitenplan. We kunnen samen oefenen en overleggen en u krijgt onze expertise en ervaring erbij. ProRail ziet een mogelijkheid om de beleidsmatige coördinerende rol voor een toegewezen sector toe te wijzen aan één van de regio's en waar alle regio's zich vervolgens aan conformeren. Een mogelijke invulling van de 1-loket gedachte.’

Geo Aldershof, secretaris Criminaliteitsbeheersing en Veiligheid bij VNO-NCW, bepleit dat elke sector op een rij zet welke punten belangrijk zijn voor afspraken met veiligheidsregio's. Iemand moet dat vervolgens wel coördineren. Ik kan me voorstellen dat dat iemand van BZK is.’ Die behoefte aan coördinatie leeft ook bij Tennet BV, onderstreept Hans van Hooijdonk. ‘Ook wij hebben te maken met 25 veiligheidsregio's waarin de overheid ons op drie niveaus en manieren benadert.

drs. Ivoonne C.L. Couwenberg, directeur BlomBerg Instituut

London First: publiek-private partnerschappen hebben veel te bieden

Op 16 januari vond de gezamenlijke London First/Bombay First-conferentie 'Lessons From 9/11 and 7/7 for a Safer Mumbai' plaats in het pas heropende Trident Oberoi-hotel. Er is al veel geschreven over de terroristen die vanaf zee ongemerkt het land opkwamen, zich in kleine groepen opsplitten en aanvallen pleegden op over het algemeen ongewapende burgers, werknemers en politieagenten bij een aantal landmarks in deze dichtbevolkte stad. Tijdens deze drie dagen van terreur werden uiteenlopende locaties het doelwit: bars, restaurants, gemeenschapscentra, religieuze centra en diverse hotels. Aan de conferentie namen vertegenwoordigers van ambassades, de politie, de strijdkrachten en de media deel. Het merendeel van de deelnemers was echter uit de zaken-gemeenschap van Mumbai afkomstig. Dankzij zijn reis naar India beseft Richard Bingley van London First hoe belangrijk partnerschappen tussen Britse werkgevers, de regering, de politie en andere autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk zijn geworden.

Daar waar de VS en het VK kwetsbaar blijven voor groot-schalige gevaren en dreigingen, waaronder terrorisme, krijgt het uitgangspunt dat de politie en opstellers van rampenplannen het niet allemaal alleen kunnen doen steeds meer bijval. Crisisvoorbereiding en -respons zijn een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de maatschappij. Het versterken van de paraatheid door het ontwikkelen van betrouwbare en gerichte publiek-private partnerschappen geeft zowel burgers als bedrijven meer mogelijkheden in handen.

De Britse zakenwereld geeft actieve steun aan het werk dat wordt uitgevoerd door het Cabinet Office (met name het Civil Contingencies Secretariat onder leiding van Bruce Mann) in samenwerking met werkgevers, kwetsbare sectoren en de onderdelen van de private sector die bij noodsituaties ondersteuning kunnen bieden, zoals winkeliers en verzekeringsmaatschappijen. Het partnerschap moet praktische resultaten opleveren. Op 7 juli vorig jaar ondersteunde het Cabinet Office een *business briefing* en *break-out workshops* met sprekers en deskundigen die de ruim honderd aanwezige bedrijven adviezen en ondersteuning boden bij het testen van hun eigen continuïteitsplannen. Werkgevers die de kennis en vaardigheden van hun medewerkers willen vergroten kunnen zich wenden tot het Emergency Planning College (EPC) van het UK Cabinet Office.

Testen continuïteitsplannen

Overigens begint de missie om de paraatheid van gemeenschappen en bedrijven te vergroten nog maar net haar eerste vruchten af te werpen. Uit recent onderzoek bij bedrijven in Londen blijkt dat slechts de helft zijn continuïteitsplannen test en dat een kwart zelfs niet over een dergelijk plan beschikt. In een land dat decennialang te kampen had met uit Noord-Ierland afkomstig terrorisme, dat al bijna tien jaar leeft onder de dreiging van grootschalige aanslagen door jihadistrijders, dat bij de overstromingen van 2007 geconfronteerd werd met het verlies van mensenlevens en de teloorgang van bedrijven, en waar men zich in toenemende mate zorgen maakt over een pandemie, moet het testen van continuïteitsplannen en paraatheid nog krachtiger worden gestimuleerd.

Emily Landis Walker, voormalig Managing Director Citigroep en hoofd onderzoek van de 9/11-commissie naar de reactie van de private sector in New York, vertelde tijdens het congres over de twee belangrijkste lessen die werkgevers uit de ramp hadden getrokken. De eerste is dat rampenplannen en continuïteitsplannen waarmee regelmatig wordt geoefend echt werken. Ze gaf het voorbeeld van een bank die sinds de eerste aanslag op het WTC in 1993 regelmatig ontruimings-oefeningen hield. Een opvallend groot aantal medewerkers overleefde de aanslagen. De tweede les is dat continuïteit nagenoeg onmogelijk bleek bij organisaties die afhankelijk

waren van overbelaste noodcommunicatiestructuren. Bovendien wees ze op de noodzaak back-ups en kopieën te maken van belangrijke informatie zoals contracten, contacten en leveranciers en die op een andere locatie te bewaren.

Veel van deze continuïteitselementen komen in het Verenigd Koninkrijk samen in London First, een zogeheten *business membership organisation* waarin ondernemingen en organisaties samenwerken om van Londen de veiligste en meest concurrerende woon- en werkstad ter wereld te maken. Om in te spelen op de toenemende behoefte bij ondernemingen voorbereid te zijn op mogelijk terrorisme, hebben we een Business Security and Resilience Network opgericht.

Netwerk: evenementen en workshops

Het netwerk brengt werkgevers, politiemensen en opstellers van rampenplannen met elkaar in contact om expertise uit te wisselen en de coördinatie te bevorderen op het gebied van continuïteitsplannen bij ondernemingen in diverse sectoren. Leden krijgen ook toegang tot snelle alarmering bij incidenten in geheel Londen en kunnen ieder kwartaal briefings krijgen over politiek en fraudebestrijding. Het netwerk functioneert op basis van de acceptatie van het feit dat een grootschalig incident noodscenario's creëert waarop bedrijven en burgers te allen tijde moeten reageren. In termen van tijd, geld en reputatie pakt passief blijven en pas reageren als het incident zich heeft voorgedaan vrijwel altijd ongunstiger uit.

Indachtig het motto *Expecting the Unexpected* (de titel van een boekje uitgegeven door London First, National Counter-Terrorism Security Office en het Business Continuity Institute) organiseert het netwerk evenementen en workshops in samenwerking met experts uit de kringen van de politie, overheid en het bedrijfsleven. Doel is manieren voor het voetlicht te brengen om gevaren als een wereldwijde griep-epidemie, overstromingen, elektronische aanvallen en stroomuitval, besmetting door chemische en biologische wapens en andere terroristische aanvallen het hoofd te bieden.

Leidinggevend op het gebied van veiligheid en continuïteit geven andere bedrijven briefings over het testen van noodplannen en crisisbestrijding via forums die standaard ondersteund worden door de politie en het Cabinet Office. Leden van het netwerk worden ook betrokken bij simulaties en oefeningen op het gebied van terrorismebestrijding en paraatheid via de projecten Argus en Griffin. Deze oefeningen kunnen resulteren in richtlijnen voor werkgevers, het delen van evacuatie- en noodplannen voor mensen in nabijgelegen gebieden of onderzoeken die aangeven of ondernemingen hun evacuatieplannen ook daadwerkelijk testen.

Afgelopen jaar heeft het UK Cabinet Office een "National Risk Register" ontwikkeld. Daarin worden de bedreigingen waarmee het VK wordt geconfronteerd uitgezet in een diagram waarin de waarschijnlijkheid en potentiële gevolgen worden getoond. In adviesgroepen en *Regional Resilience Forums* gaan ondernemingen en vertegenwoordigers van werkgevers met het Cabinet Office en overige paraatheidsdeskundigen uit de publieke sector om de tafel zitten om de strategische planning vorm te geven. Hoewel elke organisatie en locatie haar eigen risico's kent, hebben veiligheidsprofessionals veel baat bij de publicatie van het Register. Het geeft niet alleen een strategische richting aan, maar ook een noodzakelijk en gezaghebbend steuntje in de rug aan degenen die soms wel eens gezien worden als bestrijders van denkbare dreigingen.

Toen de conferentie in Mumbai ten einde liep renden duizenden deelnemers aan de marathon van Mumbai langs het Trident Oberoi-hotel, toegejuicht door zijn moedige medewerkers, die afgelopen november vele levens hebben gered. De ingebakken weerbaarheid van de stad stemt misschien wel het meest tot nederigheid. En als de overheid en de private sector een soortgelijke houding kunnen ontwikkelen bij het samenwerken aan paraatheid, dan wordt de economische motor van India dynamischer dan ooit.

Richard Bingley,
Executive Director for Security and Policing, London First
schrijver van het boek 'Terrorism: Just the Facts'



Effectief of een papieren tijger?

Bijna 90 procent van de vitale infrastructuur in de Verenigde Staten is in handen van de private sector. Het gaat dan om voorzieningen die onmisbaar zijn in het dagelijkse leven zoals energie, communicatie systemen en financiële netwerken. Een solide en betrouwbare vitale infrastructuur is een gezamenlijk belang van overheid en bedrijfsleven en maakt een structurele, effectieve samenwerking tussen partijen noodzakelijk. Voor deze publiek-private samenwerking is een model ontwikkeld. Een onafhankelijke adviescommissie, de National Infrastructure Advisory Council, heeft de werking van dit model onderzocht. De conclusie is dat het model in de praktijk effectief is, maar er is ook een aantal punten van aandacht. Een nadere beschouwing.

National Infrastructure Advisory Council (NIAC)

Op 14 oktober 2008 heeft de NIAC haar rapport *Critical Infrastructure Partnership Strategic Assessment* aan de president aangeboden. De NIAC wordt gefaciliteerd door het *Department of Homeland Security*. De leden worden benoemd door de president en zijn afkomstig uit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap.

Het NIPP

Een plan

Publiek-private samenwerking is (ook) in de VS geen nieuw verschijnsel. Wel nieuw is dat er nu een model aan ten grondslag ligt. Dit model wordt beschreven in het *National Infrastructure Protection Plan 2006 (NIPP²)* van het *Department of Homeland Security* (DHS). Het NIPP bevat daarnaast ook een raamwerk voor risicomanagement en een structuur voor het delen van relevante informatie tussen alle betrokken publiek-private partijen, adviescommissies, de wetenschap, onderzoekscentra en internationale samenwerkingsverbanden. Als onderdeel van het totale veiligheidsbeleid van DHS heeft het NIPP tot doel de vitale infrastructuur, de *critical infrastructure and key resources (CI/KR)*, te beschermen tegen terroristische aanslagen, natuurrampen en andere incidenten.

Het model

Om dit doel te bereiken is een model voor publiek-private

samenwerking ontwikkeld: het *Sector Partnership Model*

(zie figuur 1). Het model gaat uit van 18 sectoren en omvat daarmee vrijwel alle overheden en sectoren van de economie. Het is daarmee het meestomvattende model op het gebied van publiek-private samenwerking dat ooit door de federale regering is opgesteld.

De private sector

Elke sector heeft een *Sector Coordinating Council (SCC)*. Deze functioneren op vrijwillige basis. De sector bepaalt zelf haar organisatievorm en werkwijze. Elke SCC heeft een schakelfunctie tussen de overheid en de betreffende sector. Voor de overheid is een SCC aanspreekpunt, voor de eigen sector is de SCC facilitator en coördinator ten aanzien van bijvoorbeeld de sectorspecifieke plannen, de communicatie en andere relevante activiteiten met het doel gezamenlijk de sector te versterken.

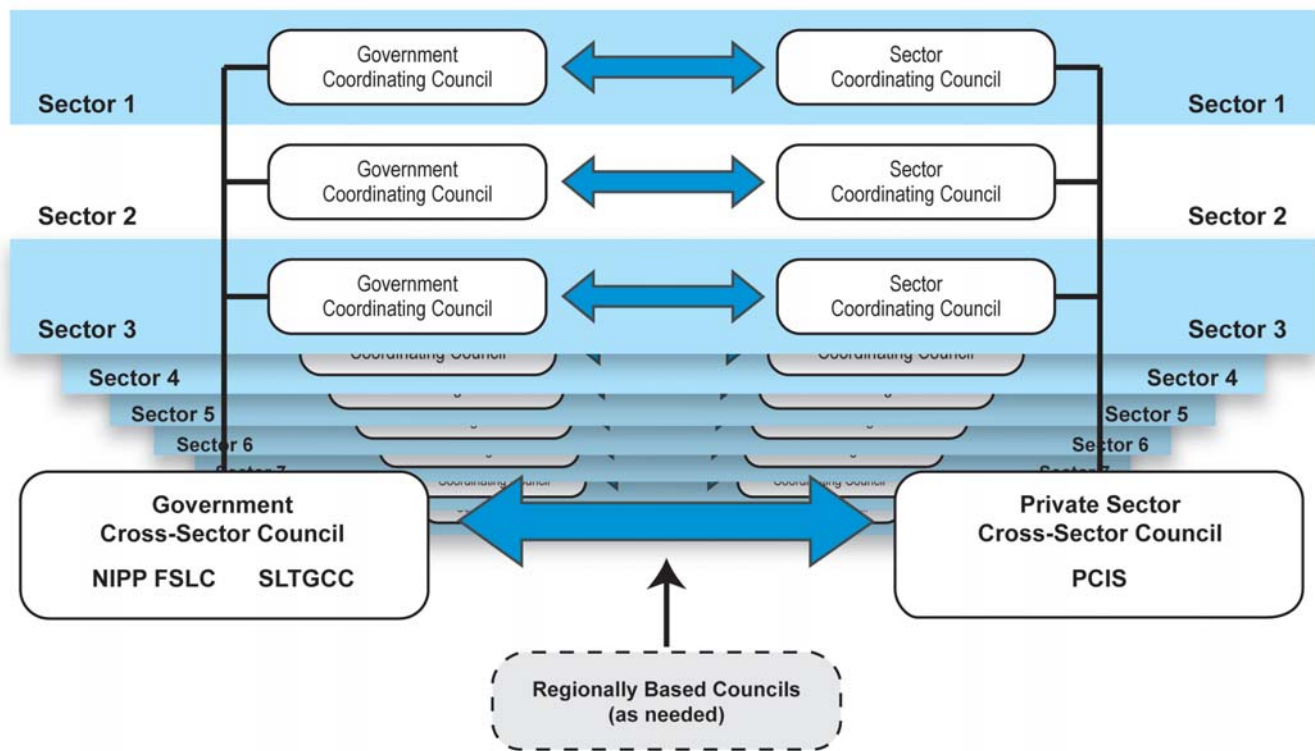
De overheid

De *Government Coordinating Councils (GCC)* zijn bedoeld als tegenhanger van de SCC's. Per sector wordt de GCC voor-gezet door een vertegenwoordiger van de betrokken *Sector-Specific Agency (SSA)* (zie figuur 2/ linker kolom) en een vertegenwoordiger van DHS. Deze SSA's dragen onder andere zorg voor de implementatie van het NIPP, andere relevante plannen en het in brede zin ondersteunen van de sector.

Integrale samenwerking tussen de overheid en de sectoren

¹ Volgens het rapport van de NIAC

² Een actualisatie van dit plan is in aug. 2008 verschenen (zie www.dhs.gov/nipp).



Figuur 1

De *Government Cross-Sector Council* (GCSC) heeft tot taak de integrale afstemming tussen publieke overheden te bevorderen en verder uit te bouwen. Onderdeel hiervan is de *NIPP Federal Senior Leadership Council* (NIPP FSLC) die zich primair richt op afstemming tussen federale overheden en agentschappen en de *State, Local and Tribal Government Coordinating Council* (SLT CC). De tegenhanger van de GCSC voor de private sector is de *Private Sector Cross-Sector Council* (PCIS).

Bevindingen van NIAC

De NIAC concludeert dat het samenwerkingsmodel een succes is. Er zijn aantoonbare successen te melden die zonder het samenwerkingsmodel niet tot stand gekomen zouden zijn.³

Kritische succesfactoren zijn:

- de niet-wettelijke verplichte benadering. Alle betrokken partijen worden op deze wijze optimaal aangemoedigd om doelgericht bij te dragen aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de vitale infrastructuur, zonder extra kosten en tijdrovende werkzaamheden.
- dat alle partijen effectief, efficiënt op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. Daarnaast moeten alle partners beschikken over de juiste middelen en kansen om hun bijdrage aan de samenwerking te kunnen leveren.

Punten van aandacht

De NIAC beschrijft deze in algemene bewoordingen zonder specifieke, concrete voorbeelden te noemen.

Algemeen

- De focus van de overheid en de sectoren moet blijven op een vitale infrastructuur die veerkrachtig (*resilient*) is.

Met deze term wordt bedoeld: robuust, inventief, een snel herstellend vermogen (na een ramp of incident) en het vermogen om te (willen) leren van de ervaringen. In sommige sectoren ligt de nadruk nu alleen op het voorkomen van incidenten.

De private sector

- Het doel en de waarde van publiek-private samenwerking moet helder zijn en blijvend worden benadrukt. Als potentiële dreigingen lijken af te nemen bestaat het risico dat de betrokkenheid van bedrijven ook afneemt.
- Bij het opstellen van risicoanalyses moet niet alleen van terroristische dreigingen, maar ook van andere soorten dreigingen zoals natuurrampen en crisis worden uitgegaan. In sommige sectoren wordt nu teveel de nadruk gelegd op het eigen specifieke risicoprofiel.
- Nog niet alle sectoren benutten hun potentieel volledig in het partnerschap.

De overheid

- Onderling vertrouwen is een basisvoorwaarde. In verschillende sectoren zijn er situaties geweest waarin de overheid het vertrouwen van bedrijven schond. Dit kan voorkomen worden als de overheid meer specifieke kennis heeft van én begrip voor de private sector.
- Niet alle sectoren zijn vergelijkbaar. Maatwerk, afgestemd op de specifieke eisen van de sector is noodzakelijk.
- Overheid en bedrijfsleven moeten op basis van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. Sommige bedrijven zijn van mening dat de overheid (te) vaak een "command and control" houding heeft;
- DHS overvraagt vaak, geeft een te korte responstijd voor

³ NIAC geeft verschillende voorbeelden zie rapport Appendix C blz. 55 ev.

Sector-Specific Agency	Critical Infrastructure/Key Resources Sector
Department of Agriculture Department of Health and Human Services	Agriculture and Food
Department of Defense	Defense Industrial Base
Department of Energy	Energy
Department of Health and Human Services	Public Health and Healthcare
Department of the Interior	National Monuments and Icons
Department of the Treasury	Banking and Finance
Environmental Protection Agency	Water
Department of Homeland Security <i>Office of Infrastructure Protection</i>	Chemical Commercial Facilities Critical Manufacturing Dams Emergency Services Nuclear Reactors, Materials, and Waste
<i>Office of Cybersecurity and Communications</i>	Information Technology Communications
<i>Transportation Security Administration</i>	Postal and Shipping
<i>Transportation Security Administration, United States Coast Guard</i>	Transportation Systems
<i>Immigration and Customs Enforcement, Federal Protective Service</i>	Government Facilities

Figuur 2

rapportages of specifieke vragen en biedt te weinig administratieve ondersteuning.

- DHS betreft de private sector niet of te laat bij relevante onderwerpen.
- De coördinatie tussen de overheden is niet altijd efficiënt. Hierdoor blijft informatie uit de sector liggen of moet meerdere keren door de sectoren verstrekt worden.

Aanbevelingen

- Herbevestig de missie dat bescherming van de vitale infrastructuur door een publiek-private samenwerking noodzakelijk is;
- Versterk de basisprincipes (waaronder leiderschap) voor een succesvolle samenwerkingsstructuur;
- Pas het model aan zodat het meer aansluit op sector-specifieke wensen en efficiënter en effectiever gaat werken.

Effectief of een papieren tijger?

Het rapport kraakt geen harde noten en is uiterst diplomatiek van toon. Dat maakt het lastig om een realistisch beeld van de stand van zaken te krijgen. De betrokkenheid van alle genoemde sectoren toont wel aan dat het model, dat feitelijk nog in de kinderschoenen staat, zeker geen papieren tijger is. Er moet wel wat veranderen. Maar dat gaat zeker lukken als alle partijen zeggen: “Yes, we can”!

Pauline Veldhuis,
parttime senior coördinerend beleidsmedewerker ministerie van BZK
Washington DC area, Virginia
(pauline.veldhuis@minbzk.nl)

EZ Crisisbeheersing en haar vitale sectoren



Handboek Crisisbeheersing
Ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) kent meerdere beleidsterreinen waaronder de vitale sectoren telecommunicatie/ICT, gas, elektriciteit en olie. Deze vitale sectoren zijn geprivatiseerd en dus heb je als overheid geen directe sturing meer. Maar hoe doe je dat dan tijdens crisis?

De beleidsterreinen van EZ zijn divers: bedrijfsleven, economische politiek, buitenlandse economische betrekkingen en de vitale sectoren energie en telecom. Tijdens crisis is het departementaal coördinatiecentrum crisisbeheersing (DCC) de spin in het web. De kleine bezetting van de koude fase wordt dan opgeschaald naar een operationeel én een beleidsteam. Hun output wordt ingebracht in resp. het Ambtelijk Crisisoverleg (ACO), het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) en het Ministerieel Beleidsteam (MBT) conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Uitgangspunten crisisbeheersing EZ

EZ heeft een algemene zorg voor het bedrijfsleven en een bijzondere zorg voor de vitale sectoren, maar slechts beperkte bevoegdheden en mogelijkheden tot directe sturing buiten de noodwetgeving die bij buitengewone omstandigheden geldt. Daarom wordt bij de ontwikkeling en implementatie van het continuïteitsbeleid in normale omstandigheden al rekening gehouden met crisis-omstandigheden.

DCC EZ heeft altijd een (centrale) rol wanneer een crisis het beleidsterrein van het ministerie raakt en stemt af met betrokken bedrijven; contacten met bedrijven lopen dan ook uitsluitend via DCC EZ. Er is geen direct contact met hulpverleners of bestuurders ter plaatse, dit loopt via het Nationaal CrisisCentrum. Alleen het Agentschap Telecom heeft waar nodig contacten op lokaal niveau. Verdere afstemming vindt plaats binnen de vastgestelde rijks-crisisstructuur.

Vitale sectoren

De onder EZ ressorterende vitale sectoren kennen twee belangrijke kenmerken. Ten eerste is sprake van geprivatiseerde sectoren, waardoor EZ geen directe sturing op bedrijven in deze sectoren heeft. Wel is er een gezamenlijk belang, namelijk de continuïteit van dienstverlening onder zowel normale als crisissomstandigheden, voor de overheid in verband met de zorg voor de maatschappij en voor de

bedrijven vanuit bedrijfseconomisch belang. Om de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen bepaalt EZ samen met zijn vitale sectoren de kwetsbaarheid en weerbaarheid van deze sectoren. Dit leidt vervolgens tot het gezamenlijk maken van adequate afspraken en op elkaar afstemmen van maatregelen. Denk hierbij aan afspraken op het gebied van planvorming, leveringszekerheid, e.d., maar ook regulier toezicht draagt bij aan het voorkomen van verstoringen en het optimaliseren van respons. Bijvoorbeeld doordat toezichthouders de vinger kunnen leggen op eventuele leemten of zwakten en kwaliteitseisen handhaven. Ten tweede zijn de vitale sectoren van EZ opgebouwd in landelijke netwerken en daarmee centraal georganiseerd. Beslissingen over maatregelen kunnen dan ook nooit regionaal genomen worden in verband met mogelijke landelijke gevolgen. Dit in tegenstelling tot andere sectoren die wel regionaal georganiseerd zijn.

Het bedrijfsleven is zo lang mogelijk zelf verantwoordelijk voor de crisisbeheersing en het in stand houden van de levering van diensten en producten. Daarbij stelt het ministerie zich proactief, betrokken en coöperatief op ten opzichte van de sectoren door waar mogelijk en noodzakelijk een leidende en sturende rol te nemen wanneer taken en verantwoordelijkheden in het gedrang dreigen te komen. Actieve informatie-uitwisseling is een belangrijke sleutel. De sectoren en EZ informeren elkaar tijdig, actief en wederzijds over de eigen planvorming ter voorkoming en bestrijding van crises, over potentiële en feitelijke dreigingen en verstoringen die tot crises kunnen leiden en over (voor)genomen maatregelen op het terrein van crisisbeheersing. Deze actieve informatie-uitwisseling tussen EZ en het bedrijfsleven richt zich op een vloeiende overgang tussen de reguliere situatie en het actief ingrijpen door EZ via bijvoorbeeld de inzet van noodwetgeving.

Martin Westerhof,
hoofd Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, ministerie van Economische Zaken

Vertrouwen basis van alertering terrorismebestrijding

Publiek-private samenwerking kan vastgelegd worden in diverse convenanten en door middel van regel- of wetgeving voorgeschreven worden. Maar het succes hangt van een eenvoudig maar complex begrip af: vertrouwen.

Tot enkele decennia geleden kenmerkte het overheidsdenken zich door een behoorlijk paternalistische houding. De (rijks-)overheid regelde het allemaal wel en de burger of het bedrijf diende gewoon braaf te volgen. De afgelopen jaren werd het beroep op de zelfredzaamheid van de burgers en bedrijven echter flink vergroot en treedt de overheid meer en meer terug. Het wederzijdse vertrouwen tussen overheid en private sector was dus van oudsher ver te zoeken, maar gelukkig is hierin een kentering te zien.

Vertrouwen

Bij de overheid ontstaat in toenemende mate het besef dat bedrijven niet alleen uit zijn op winst, maar ook oog hebben voor zaken als businesscontinuity, imago en het vertrouwen van de klant. Bedrijven willen actief bijdragen aan een veilige en leefbare samenleving en hebben hier, zeker binnen de eigen bedrijfstak, vaak veel kennis en professionaliteit over opgebouwd. Tegelijkertijd realiseert de private sector zich, dat zij door de overheid wordt gewaardeerd om haar professionaliteit.

Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is een vorm van publiek private samenwerking. Diverse vitale en aanslaggevoelige bedrijfssectoren hebben afspraken gemaakt met de landelijke en plaatselijke overheid over gezamenlijke (beveiligings-)maatregelen bij een terroristische dreiging. In andere landen worden maatregelen bij dreiging genomen door de overheid (politie en leger) óf door een bedrijfssector. In Nederland is dat laatste woordje 'of' vervangen door 'en', in het besef dat een bedrijfssector specifieke kennis over het eigen bedrijfsproces en bijkomende risico's heeft en de overheid het geweldsmonopolie met bijbehorende middelen bezit. Gezamenlijk kan immers een betere vuist tegen een terroristische aanslag gemaakt worden, dan wanneer de overheid of een bedrijfssector alleen moet gaan opschalen in beveiligingsmaatregelen.



Public Confidence

Daarnaast kent de publiek-private samenwerking binnen het ATb nog een opvallende bijzonderheid: het ATb is niet gebaseerd op wet- of regelgeving, noch op ondertekende convenanten (er zijn overigens wel enkele sectoren waarvoor wet- en regelgeving bestaat, zoals de sectoren Nucleair, Luchtvaart en Zeehavens). De gemaakte afspraken tussen de overheid en de bedrijfssector maken onderdeel uit van een zogeheten 'gentlemens-agreement' en zijn dan ook gebaseerd op het onderlinge vertrouwen dat men de afspraken, ook en juist in tijden van nood, nakomt. Daarmee is de eenvoud van het begrip vertrouwen verklaard; afspraken kom je na! De afgesproken samenwerking behelst tegelijkertijd meer dan het nakomen van afspraken. Het betekent ook dat beide partijen elkaar vertrouwen op verantwoordelijkheid, professionaliteit en commitment. En daarmee ontstaat de eerder genoemde complexiteit binnen het begrip vertrouwen. Door het delen van niet-publieke en daarmee vertrouwelijke informatie (voor zover relevant) met de private sector en op basis daarvan (op basis van gelijkwaardigheid) bespreken van te nemen opschalingmaatregelen wordt een gemeenschappelijk hoger doel gediend: *public confidence*. Bij het winnen van het vertrouwen van het publiek zijn alle bij het ATb betrokken partijen gebaat.

Hoewel de bedrijfssectoren tijdens oefeningen en vergaderingen met onder andere de NCTb het vertrouwen van de rijksoverheid ervaren, lopen zij op lokaal niveau soms nog wel tegen enig wantrouwen aan. Samenwerken (op basis van gelijkwaardigheid en met eenzelfde oogmerk) met private sectoren is nog niet altijd een gedachte die omarmd wordt. Om die reden investeert de NCTb dan ook actief in de kennismaking, informatie uitwisseling en samenwerking op decentraal niveau.

Maar is dat vertrouwen nu ineens met een gouden handdruk, het gentlemens-agreement, aanwezig? Natuurlijk niet, vertrouwen moet groeien en in de praktijk bewezen worden. Op een opschaling naar lichte dreiging voor de sector Spoor in 2005 na, is dat vertrouwensbeginsel nog niet in de praktijk uitgetest, gelukkig. Om toch de gemaakte afspraken te

beoefenen en te laten bekijken, worden er daarom met elke bedrijfssector oefeningen gehouden. Onlangs werd er bijvoorbeeld een workshop gehouden met de sector Publieksevenementen. De private partijen togen daarbij naar Den Haag met de verwachting dat de overheid zou mededelen welke maatregelen zij dienden te nemen. De deelnemers waren dan ook aangenaam verrast dat de overheid geen maatregelen oplegde, maar deze private partijen om hun mening en expertise vroeg, zodat in gezamenlijkheid bepaald kon worden welke maatregelen bij die desbetreffende casus reëel en effectief zouden zijn.

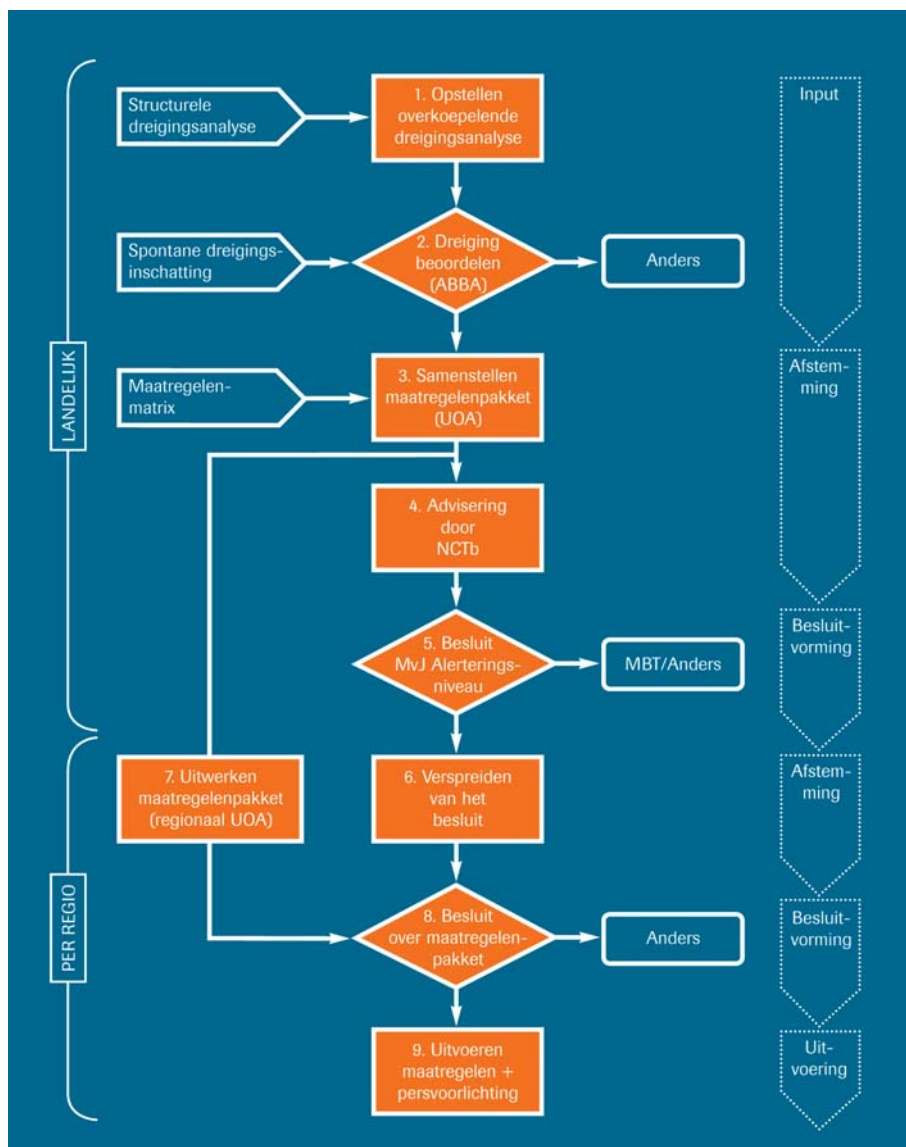
Samenwerking publieke en private partijen

Complex dus, dat begrip vertrouwen, aangezien meerdere partijen elkaar moeten vertrouwen op diverse aspecten. Aspecten die vroeger niet gebruikelijk waren, maar langzaam gemeengoed worden. Private en publieke

partijen moeten wennen aan de onderlinge afhankelijkheid. Vertrouwen, en daarmee de publiek-private samenwerking, kent dus een fragiel startpunt, maar groeit met de jaren en de onderlinge contacten. Het is daarmee een dun en breekbaar stekje, dat kan uitgroeien tot een enorme stevige eik, bestand tegen diverse invloeden van buiten. Het ATb begint al een aardig boompje te worden, dat bestand is tegen stormachtig weer. Het boompje blijft echter zonnig, water en voeding nodig hebben om door te groeien tot die stevige eik, die ook de echte storm kan doorstaan. Hoewel de hoop natuurlijk blijft dat de houdbaarheid van het onderlinge vertrouwen in het ATb nooit bij een echte orkaan getest hoeft te worden...

*Gert de Vries en Joris Theunissen,
Eenheid Bewaking en Beveiliging
Staf Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)*

Figuur: Processchema alertering terrorismebestrijding



De High Reliability professional als spil van de crisisbestendige organisatie

Sommige voorzieningen zijn maatschappelijk zo belangrijk dat het weg vallen ervan niet acceptabel is. Sommige technologieën zijn zo gevaarlijk, dat een verstoring niet mogelijk zou moeten zijn. Hoe dit kan worden voorkomen is onderwerp van wetenschappelijk onderzoek onder de noemer high reliability management. High reliability management levert producten en diensten waar mensen van afhankelijk zijn (zogenoemde 'critical services') veilig en betrouwbaar, zelfs ten tijde van hoge druk van buitenaf of ingrijpende veranderingen in de omgeving. Op woensdag 21 januari 2009 sprak op uitnodiging van Crisisplan BV een expert op dit gebied: professor Emery Roe van de California State University.

High Reliability Organizations (HRO's)

De high reliability theorie komt voort uit de discussie over de onvermijdelijkheid van rampen in complexe organisaties die werken met risicovolle technologie of materie, zoals kerncentrales, vliegdekschepen, en chemische fabrieken. In de jaren tachtig voltrok zich een serie rampen (Tsjernobyl, Bhopal) die veel mensen deed twijfelen of dergelijke technologieën nog wel verantwoord waren. Dit soort rampen leek het onvermijdelijke gevolg van technologische systemen waarvan de complexiteit het menselijke bevattingvermogen te boven leek te gaan.

De high reliability theorie biedt een weerwoord op dit soort pessimisme. Een aantal wetenschappers, de zogenoemde 'Berkeley-groep', stelde eind jaren '80 dat het uitblijven van dergelijke rampen geen toeval is, maar te danken aan zorgvuldig beleid en management binnen organisaties. Immers, als de pessimisten gelijk zouden hebben, hadden zich inmiddels veel meer grote rampen moeten voltrekken. De Berkeley-groep noemde deze organisaties 'high reliability organizations' (HRO's). Hun eerste onderzoeken deden deze wetenschappers op vliegdekschepen. Vliegdekschepen zijn een voorbeeld bij uitstek van HRO's vanwege de complexiteit van de technologie, de moeilijke omstandigheden en de hoge risico's waarmee gewerkt wordt.

High reliability theorie noemt de volgende kenmerken van HRO's:

- hoogwaardige technische expertise;
- permanente waakzaamheid;

- continu streven naar verbetering;
- werk onder hoge druk en hoge verwachtingen uit de omgeving;
- veiligheidscultuur (veiligheid heeft hoogste prioriteit);
- betrouwbaarheid staat buiten kijf;
- proefondervindelijk leren slechts beperkt mogelijk;
- flexibele gezagsverhoudingen onder crisissomstandigheden;
- ingebouwde buffers om input en outputstabiliteit te garanderen.

High Reliability komt tot stand door centralisatie van informatie en coördinatie enerzijds en decentralisatie van operationele beslissingsbevoegdheid anderzijds; door zorgvuldige training en inzet van mensen en middelen, en door het bewerkstelligen van een veiligheidscultuur in organisaties (waardoor fouten eerder opgemerkt en verantwoordelijkheden eerder opgepakt worden). HRO's worden gekenmerkt door een concrete filosofie: crisisvoorbereiding vereist continue alertheid en flexibiliteit.

High Reliability Management

Emery Roe en zijn collega Paul Schulman hebben in de afgelopen acht jaar uitgebreid onderzoek gedaan naar High Reliability Management bij de California Independent System



¹ E. Roe en P.R. Schulman, *High Reliability Management. Operating on the edge*, Stanford University Press, 2008.

Operator (CAISO), de transportbeheerder van het hoogspanningsnetwerk voor elektriciteit in de staat California. CAISO is verantwoordelijk voor de elektriciteitsvoorziening van meer dan 65 miljoen Amerikanen. CAISO heeft tijdens de elektriciteitscrisis in 2001 en daarna bijna feilloos geopereerd door op het scherpst van de snede de balans te zoeken tussen transmissiecapaciteit en vraag en aanbod van ladingen elektriciteit. Dat gebeurde ondanks permanente instabiliteit van de omgeving (*system volatility*) die het elektriciteitsnetwerk en de betrouwbare levering van elektriciteit moeilijk maken. De operators hadden zeer beperkte middelen

en handelingsalternatieven ter beschikking; zij creëerden echter mogelijkheden om op omgevingsveranderingen en variëteit aan input te reageren (*options variety*).

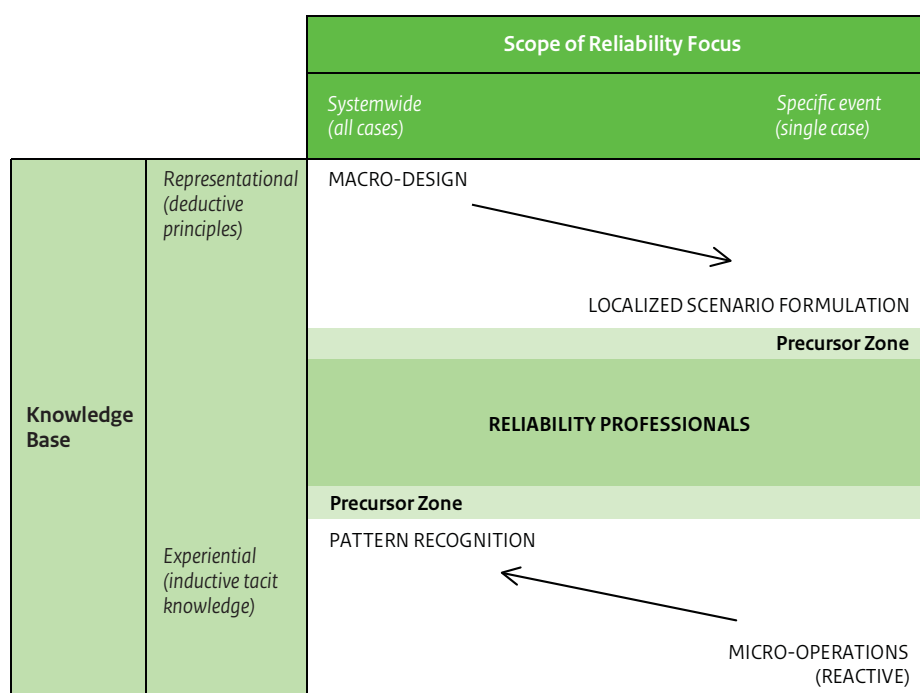
Omdat continu ad hoc gereageerd moet worden op wisselende uitdagingen uit de omgeving, spreekt Roe bij voorkeur over high reliability management, hetgeen een dynamischer term is dan high reliability organisatie. Roe gebruikt het volgende raamwerk voor zijn studie naar CAISO's netwerkbeheer (zie figuur 1):

Figuur 1: Uitgangssituaties voor complexe organisaties

		System volatility	
		high	low
Options Variety	high	Just-in-time performance Risk of misjudgment with too many variables at play	Just-in-case performance Risk of inattention & complacency
	low	Just-for-now performance Risk of losing options, with lack of maneuverability and cascading error	Just-this-way performance Risk of failure in complying with command & control requirements

Bron: Roe en Schulman, 2008, p. 42

Figuur 2: Denkraam van reliability professionals



Bron: Roe en Schulman, 2008, p. 65



High reliability management betekent dat een organisatie in reactie op de omgeving en met de middelen die zij op dat moment ter beschikking heeft, schakelt tussen vier verschillende uitgangssituaties:

- **Just-in-case performance:** dit is de meest voordelige situatie, want de omgeving of het systeem waarbinnen men opereert is stabiel en de mogelijkheden om te handelen en de middelen die men kan inzetten zijn talrijk.
- **Just-in-time performance:** de veranderlijke omgeving stelt de organisatie voor uitdagingen, maar er bestaan verschillende mogelijkheden om deze uitdagingen het hoofd te bieden.
- **Just-for-now performance:** dit is de meest instabiele uitgangssituatie, de organisatie moet roeien met de riemen die zij heeft in een turbulente omgeving of binnen een instabiel systeem.
- **Just-this-way performance:** in deze situatie kan de omgeving worden gestabiliseerd (vaak door middel van een noodgreep, bijvoorbeeld een luchthaven die een landingsbaan sluit bij slecht weer) zodat de organisatie met haar beperkte handelingsalternatieven overeind blijft.

Doorlopend zoeken operators in HRO's naar mogelijkheden om hun opties en middelen te vergroten of om de omgeving te stabiliseren. Zij zoeken een uitweg uit de kwadrant linksonder (weinig opties, instabiele omgeving), om in de uitgangssituatie rechtsboven (veel opties, stabiele omgeving) in figuur 1 uit te komen.

Roe noemt deze operators 'high reliability professionals', omdat zij in staat zijn continu te schakelen en adequaat te reageren op hun veranderende taakomgeving en beschikbare middelen. High reliability professionals herkennen regelmatigheid ('patterns') en symptomen in de complexe interacties en incidenten binnen het systeem; zij gebruiken hun systeemkennis om signalen van mogelijk onheil tijdig te decoderen.

Denkraam reliability professionals

In figuur 2 schetsen Roe en Schulman hoe kennis van het macro-ontwerp van het systeem de operators in staat stelt scenario's te formuleren over wat er aan de hand zou kunnen zijn (*localized scenario formulation*). De combinatie van systeemkennis en ervaring stelt hen in staat doeltreffend actie te ondernemen.

In veel complexe organisaties kent de aard van het werk bepaalde risico's (de elektriciteitscentrale die een stroomstoring kan veroorzaken; de overheidsdienst of verzekeraar die op een zeker moment er niet in slaagt uitkeringen of toeslagen uit te betalen waar mensen voor hun inkomenszekerheid van afhankelijk zijn; de (lucht)haven die wordt getroffen door een groot ongeval of een aanslag). Organisatie-ontwerp biedt geen garantie voor het minimaliseren van dergelijke risico's. Achter de schermen zijn doorlopend mensen aan het werk om het precare evenwicht te bewaken tussen de uitdagingen waarvoor de organisatie gesteld staat en de mogelijkheden die de organisatie heeft om die uitdagingen te beantwoorden, waarbij de output en het functioneren van de organisatie niet in het geding mogen komen. In de Californische casus vormden deze high reliability professionals de waarborg waardoor de organisatie zich staande hield in een turbulente omgeving.

Lessen breed toepasbaar

De lessen van dit onderzoek naar de professionals van de *California Independent System Operator* zijn breed toepasbaar in de dagelijkse praktijk van professionals in zowel publieke als private complexe organisaties. Dit bleek uit de reacties van het publiek aanwezig bij de Crisisplan verdiepingssessie: vertegenwoordigers van verschillende ministeries (BZK, LNV, VWS, Justitie), de politie, de luchtmacht, Shell, het bankwezen, de European Space Agency, Schiphol, KLM, en de TU Delft herkenden de uitdagingen voor operators en managers die Roe beschreef.

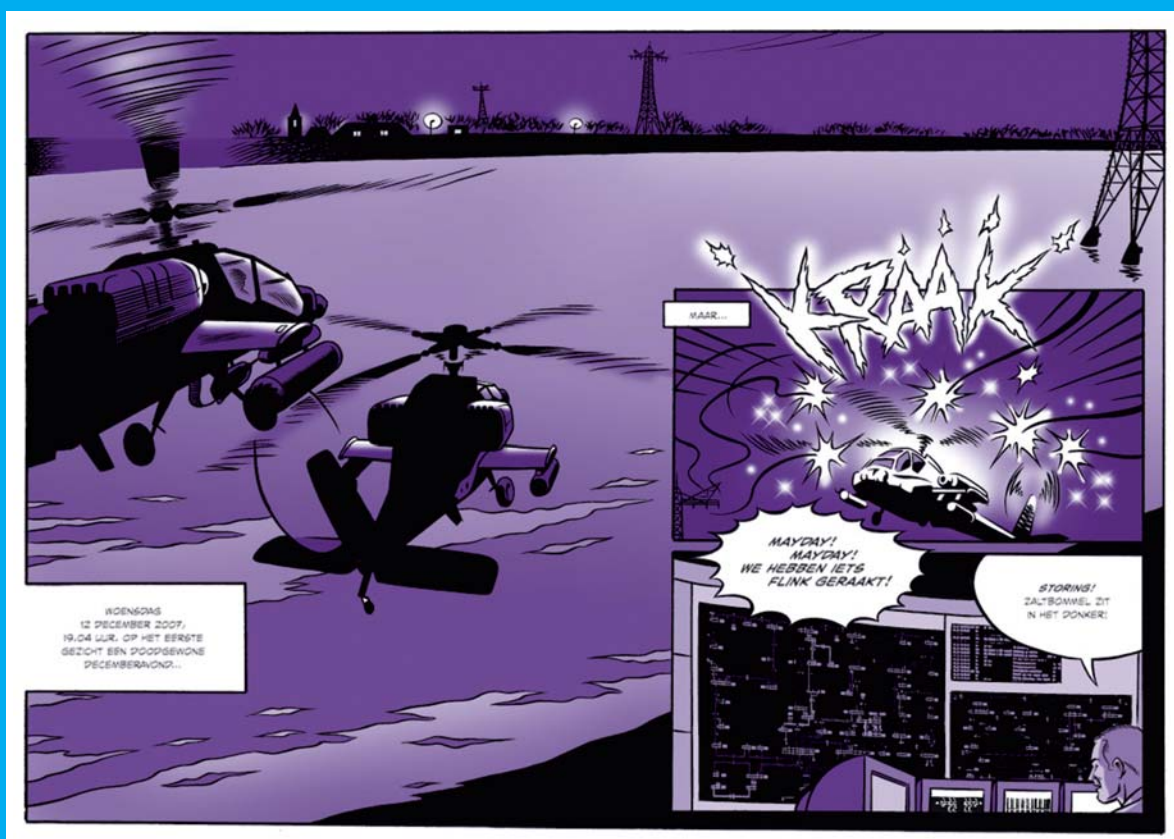
De bevindingen van Roe en Schulman helpen de spanningen tussen en verschillende perspectieven van operators en managers of systeemontwerpers te herkennen en zelfs te voorkomen, door mensen op verschillende niveaus bij elkaars werk te betrekken. Organisaties moeten zich meer bewust zijn van het belang van een goed functionerende *control room*, waar operators als jongleurs meerdere ballen in de lucht moeten houden en zich steeds voor veranderende complexe omgevingsuitdagingen gesteld zien. Te vaak worden van bovenaf beleidsveranderingen of wijzigingen in het systeem ontwerp opgelegd die het werk van deze high reliability professionals bemoeilijken en die ondanks goede intenties het functioneren van het hele systeem in gevaar kunnen brengen. Het gaat hierbij niet om het werk van individuen maar van teams en netwerken van professionals die gezamenlijk een continue prestatie moeten leveren. De belangrijkste boodschap van Roe is simpel: dit netwerk van professionals en hun capaciteit om adequaat te reageren op steeds weer nieuwe uitdagingen en incidenten is de spil van elke betrouwbare organisatie.

Sanneke Kuipers,
senior onderzoeker-adviseur, Crisisplan BV en universitair docent,
Departement Bestuurskunde Universiteit Leiden

Stroomstoring... Wat nu?

De lessen van de Bommelerwaard

Welke verantwoordelijkheden heeft een gemeente als in de hele gemeente de stroom uitvalt? Of als er een gaslek in een hoofdleiding is ontstaan? En wat als zo'n storing langer duurt dan een paar uur? En wat is de rol van de netbeheerder, de veiligheidsregio, van de politie en van de brandweer? De stroomstoring van eind 2007 indachtig, zette Liander (voorheen Continuon Netbeheer) een workshop 'Geen stroom, wel spanning' op, bedoeld om meer samenwerking te krijgen tussen alle betrokken partijen als er nog eens zo'n calamiteit voordoet.





‘De eerste vraag die bij ons opkwam, toen de storing was verholpen en de meeste herstelwerkzaamheden waren afgerond, was hoe we dit soort calamiteiten kunnen voorkomen’, zegt Stef Nieuwland, manager Crisisbeheersing van Liander. ‘Het antwoord is simpel, dat is onmogelijk. De kwetsbaarheid van de energie-infrastructuur is een gegeven. Tegelijk weten we ook dat de afhankelijkheid van de maatschappij van elektriciteit steeds groter wordt. En dus moeten we alles op alles zetten om de duur van een stroomonderbreking zo kort mogelijk te houden en daarover snel en goed met de mensen te communiceren.’

Samenwerking is nodig

Liander kan dat niet alleen, realiseert Nieuwland zich. ‘Een

belangrijk positief effect van deze calamiteit is, dat er meer aandacht is ontstaan voor de onderlinge samenwerking tussen gemeenten, veiligheidsregio's en Liander.’ Het gezamenlijk plannen van oefeningen, het maken van afspraken over de te verstrekken informatie en het vooraf vaststellen van kwetsbare locaties, het zijn maar enkele voorbeelden van onderwerpen die van belang zijn.

Deze en meer onderwerpen staan centraal in de workshop ‘Gemeenten en Veiligheid’ die Liander heeft opgezet, en waarvan onlangs de eerste werd georganiseerd. Het belangrijkste doel daarvan is het vergroten van kennis bij de deelnemers over stroomuitval en wat er zich dan allemaal afspeelt. ‘Helder krijgen wat ieders rol is tijdens zo'n calamiteit’, aldus Nieuwland. ‘Maar we willen een stap verder, de bereidheid van de deelnemers vergroten om samen te werken. Niet alleen tijdens een calamiteit, maar ook bij de voorbereidingen op een mogelijke calamiteit.’

Leerpunten

Een eerste interne evaluatie van de eerste workshop was positief. Nieuwland: ‘We kregen ook alvast wat leerpunten mee van diverse deelnemers. Zo vond men dat onze eigen meldkamer beter moest samenwerken met de regionale meldkamer en dat er een gezamenlijke communicatiestrategie nodig is voor het herstel van de stroomvoorziening.’

Willem-Jan van Brakel, ambtenaar openbare veiligheid (AOV) van de gemeente Zevenaar nam deel aan de workshop. Hij is een van de AOV'ers uit de piketregeling van de veilig-

48 uur zonder stroom

Op woensdag 12 december 2007, om precies vijf over zeven 's avonds, vliegt een Apache helikopter van de Koninklijke Luchtmacht tegen de draden van een hoogspanningsverbinding over de Waal bij Hurwenen. De ‘cutter’ van de Apache knipt alle zes lijnen door. De hele Bommelerwaard en een deel van de Tielerwaard zitten meteen zonder stroom. Ruim 48 uur later heeft Liander – toen nog Continuon Netbeheer – de stroomvoorziening hersteld. Bij die herstelwerkzaamheden zijn van het eerste begin tot het moment dat iedereen weer stroom had meer dan 250 medewerkers van Liander en diverse aannemers dag en nacht in de weer geweest om onder lastige omstandigheden de storing te verhelpen.



heidsregio Gelderland-Midden, en kan dus bij een crisis worden opgeroepen. 'Er valt een hoop winst te halen, alleen al bij het vergroten van kennis van elkaars crisisorganisatie en verantwoordelijkheden. In mijn dagelijkse praktijk kom ik nu eenmaal nauwelijks in aanraking met een organisatie als Liander. Terwijl stroomuitval een reële dreiging is. Het is goed om van tevoren uit te wisselen wat je van elkaar kunt verwachten als het misgaat. Ik denk dat daar tot nu toe nog te weinig integraal aandacht aan wordt besteed. Deze workshop is daarom ook een prima initiatief.'

Welke locaties zijn kwetsbaar?

In de workshop werd onder meer ingegaan op mogelijke verschillen tussen bestuurlijke prioriteiten van de gemeenten en hulpdiensten enerzijds, en technische prioriteiten van Liander anderzijds. 'Je moet dus als gemeente vooraf weten welke gebouwen of objecten mogelijk kwetsbaar zijn', analyseert Van Brakel. 'Als een stroomstoring langer gaat duren, moet je weten welke instellingen of bedrijven moeten worden voorzien van noodstroom. Of als de stroom weer terug komt: welke gebieden eerst?' Liander heeft een technische insteek. 'Gebieden die dicht bij een stroomverdeelstation liggen, kunnen eerder weer van stroom worden voorzien, dan gebieden die verder weg liggen', legt Nieuwland uit. 'Maar binnen die grenzen kunnen we daarin wel keuzes maken. Daarvoor heb je de gemeente weer nodig.' Van Brakel: 'Wij letten bij die keuze vooral op volksgezondheid en openbare orde. Een zorginstelling of opvanglocaties wil je eigenlijk zoveel mogelijk van stroom voorzien, maar ook het

gemeentehuis, waar meestal de crisisorganisatie zit moet stroom hebben.'

Startpunt

Tot concrete werkafspraken heeft de workshop nog niet echt geleid. 'Dat is bij zo'n algemene sessie toch lastig. Je krijgt zoveel nieuwe informatie, die moet je eerst verwerken. Ik denk ook dat dit voor alle AOV'ers van de regiogemeenten interessant is. Kortom, dit was het startpunt. Wat mij betreft komen er meer van dit soort bijeenkomsten. Wél hadden we eerder al in de regio Gelderland-Midden afgesproken dat de afzonderlijke gemeenten een lijst met kwetsbare gebouwen, objecten en processen voor hun gemeente zullen opstellen. Dit overzicht wordt toegevoegd aan het door Gelderland-Midden opgestelde coördinatieplan voor langdurige stroomuitval. Liander heeft aangegeven daarbij te willen helpen. Daarbij wordt meteen al bekeken of daarin een prioritering kan worden aangebracht. Daar zijn wij momenteel mee bezig', aldus Van Brakel.

Ook Nieuwland is tevreden. 'We willen ook met de andere tien veiligheidsregio's in ons gebied workshops organiseren. Want over het uiteindelijke doel is iedereen het eens: beter voorbereid zijn op een toekomstige calamiteit.'

Carlo van der Borgt,
woordvoerder Alliander

Succesvol actievoeren:

afstemming en samenwerking tussen publieke en private partijen is de basis

Het Nederlandse beroepsgoederenvervoer heeft in de afgelopen decennia sterk geleden onder terugkerende blokkade-acties in Frankrijk, Spanje, Duitsland en Noorwegen. Voor de betrokken transportbedrijven loopt de schade al snel in de miljoenen. Transport en Logistiek Nederland (TLN) heeft in 1998 berekend dat bij een blokkade de schade voor het vervoerend en verladend bedrijfsleven per dag circa zes miljoen gulden bedroeg. De schade bestond uit diverse onderdelen zoals salarissen chauffeurs, kosten inzake stilstaan voertuigen, schade aan lading, schade aan voertuigen, omzetsderving en verlies van klanten en problemen in het productieproces door niet of te laat leveren. Door het ontbreken van compensatie-mogelijkheden ging de schade geheel ten koste van de al slechte rendementen.

Het blokkeren van wegen is een populair middel. In de Europese Unie en met name in Frankrijk wordt het veelvuldig toegepast door ontevreden groeperingen. Door het opwerpen van wegblokkades wordt geprobeerd overheden te dwingen een gunstiger beslissing te nemen. Ook in Nederland zijn boeren en vrachtautochauffeurs vaak betrokken bij wegblokkades en gebruiken zij hun voertuig als middel om wegen te blokkeren.

Een actie is geen blokkade

Transport en Logistiek Nederland (TLN) is de grootste en toonaangevende belangenbehartiger in het goederenwegvervoer en logistieke dienstverlening. TLN behartigt voor haar 6.000 leden (variërend van kleine transportbedrijven tot grote logistieke dienstverleners) de belangen. TLN heeft in 2000 een actiedag georganiseerd tegen de hoge dieselprijzen. Er is toen door middel van een intensieve samenwerking met het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en politie Haaglanden een succesvolle actiedag tot stand gekomen. Met actie voeren wordt bedoeld het “gezamenlijk krachtadig optreden om iets te bereiken of te verhinderen”. De actiedag in het jaar 2000 wordt in de media vaak bestempeld als blokkade actie. Dit is een onjuiste opvatting. De diesellactie vond plaats op vrijdag 15 september 2000 en was strak georganiseerd.

Claimcultuur

Het blokkeren van wegen is verboden op grond van de Wegenverkeerswet. Er wordt de laatste jaren sneller door handhavers aangegeven dat er zal worden opgetreden om een blokkade op te breken. Hier wordt in veel gevallen de hulp van de Mobiele Eenheid ingeroepen en wordt niet

zachtzinnig opgetreden.

De claimcultuur zorgt voor meer bewustwording bij alle betrokken en getroffen partijen. Het aansprakelijk stellen van organisatoren voor alle (mogelijke) schade is veel meer geaccepteerd en er wordt serieus rekening mee gehouden in de besluitvorming om een actie te organiseren.

Positie organisator

Organisatoren kunnen aansprakelijk worden gesteld op grond van het civielrecht maar ook op grond van het strafrecht. Een organisator kan civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld door een private partij die schade en/of hinder ondervindt van de blokkade. Het blokkeren van de openbare weg vormt een onrechtmatige daad jegens belanghebbenden. Met belanghebbenden worden alle weggebruikers bedoeld. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om hun schade te verhalen op de veroorzakers.

De organisator is op grond van het strafrecht vervolgbaar bij overtreding van artikelen van het Wetboek van Strafrecht¹ en Wegenverkeerswet². Het is op grond van het strafrecht verboden om openbare wegen te blokkeren. Er kan een proces-verbaal worden opgemaakt en het Openbaar Ministerie kan daadwerkelijk tot vervolging over gaan. Indien Transport en Logistiek Nederland (TLN) betrokken is bij het organiseren van een blokkade dan kan dit zeer ernstige (financiële) gevolgen hebben voor TLN als organisatie.

Uitgebreid overleg

Circa tien dagen voor de actiedag werd met de politie Haaglanden door de TLN directie overleg gepleegd onder welke voorwaarden een actie kon plaatsvinden. Op grond

¹ Wetboek van Strafrecht, artikelen 47, 162, 163, 427 sub 6.

² Wegenverkeerswet, artikelen 5, 6, 175, 177.

van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) was ruim van te voren een schriftelijke kennisgeving gedaan. De politie Haaglanden gaf duidelijk aan, dat indien de actie zonder kennisgeving zou plaatsvinden, er onmiddellijk door de Mobiele Eenheid hardhandig zou worden ingegrepen.

Toestemming werd uiteindelijk verleend, maar met een flink aantal aanvullende eisen:

- alle vrachtauto's rijden in kolonnes; er zijn in totaal elf kolonnes in Nederland;
- vrachtauto's die buiten kolonnes rijden en vervolgens wegen blokkeren, worden door politie en/of Mobiele Eenheid streng aangepakt;
- alle deelnemers worden van te voren geregistreerd door TLN en gezamenlijk vertrek van startpunt (dit betekende dat er geen vrachtauto's mochten aanhaken onderweg);
- afstemming met het KLPD over te rijden routes;
- onderweg geen afwijking van de routes;
- politie-escorting door een KLPD motoragent per kolonne;
- TLN-escorting per kolonne;
- TLN-escorting volgt aanwijzingen op van politie; ook indien actie vroegtijdig wordt afgebroken door politie;
- er wordt een actiecentrum bij TLN ingericht;
- actiecentrum is vanaf 03.30 uur 's nacht operationeel;
- actiecentrum wordt bemand door een gedetacheerde politieman van het korps Haaglanden, de algemeen directeur TLN en de betrokken beleidsadviseur.

Spelregels zijn noodzakelijk

Alle deelnemers (transportondernemers) hebben een verklaring ondertekend inzake disclaimer aansprakelijkheid TLN. In de verklaring stonden alle spelregels, waaraan deelnemers zich moesten houden. Naast het actiecentrum werd een callcenter ingericht ten behoeve van vragen van leden en pers. In het actiecentrum was rechtstreeks contact met alle kolonnes en was een politieman van het korps Haaglanden aanwezig. Deze politieman kon op elk moment de actie stopzetten indien hij van mening was dat TLN niet volgens de afgesproken regels opereerde. Op een routekaart werd bijgehouden waar de kolonnes zich bevonden in Nederland. Met de politie Haaglanden was afgesproken dat in het centrum van 's-Gravenhage tevens begeleiding door de politie Haaglanden plaats zou vinden. Alle kolonnes hadden toestemming om een rondje 's-Gravenhage te rijden en aan het einde van de middag werd door TLN-voorzitter Karel Noordzij een petitie aan de minister van Financiën aangeboden. De actie is zonder incidenten verlopen en het resultaat was succesvol.

Gecentraliseerde afstemming

Met dit voorbeeld in het achterhoofd werd in juni 2008 opnieuw contact opgenomen met het KLPD. Agenda's werden leeggeruimd en een afspraak kwam snel tot stand. In dit gesprek benadrukte TLN een aanstaande actie gericht tegen stijgende dieselprijzen zodanig te willen organiseren dat de actie binnen de eisen van wet- en regelgeving plaatsvindt. Aangezien de actie op het hoofdwegennet in bijna heel Nederland plaatsvond, zou feitelijk met alle betrokken regionale politiekorpsen apart moeten worden onderhandeld over de wijze van actievoeren. Mede naar aanleiding van de positieve ervaringen in 2000 vond afstemming met de betreffende regionale politiekorpsen via het KLPD plaats. TLN heeft de actie ook uitgebreid afgestemd met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat. Er is in kolonnes en onder begeleiding van het KLPD en Rijkswaterstaat gereden. De deelnemende bedrijven en chauffeurs tekenden een "Code of Conduct". In de gedragscode staat aan welke instructies men zich moet houden. Met name het 50 km per uur rijden, niet stilstaan en vluchtstrook vrijhouden waren voor het KLPD essentieel. In het kantoorpand van TLN was tijdens de actiedag een door het KLPD aangestelde politieman als liaison van het KLPD aanwezig. Juist door deze professionele ondersteuning werden veel problemen voorkomen of opgelost. Door de medewerking van het KLPD en Rijkswaterstaat is het gelukt om door middel van een publieksvriendelijke actie een duidelijk signaal af te geven.

Conclusie

In de vorm van prikacties en ludieke acties is veel mogelijk. Ook kan bij arbeidsrechtelijke conflicten meer dan bij overige onderwerpen. Arbeidsrechtelijke onderwerpen genieten bescherming op grond van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Wel stelt het ESH duidelijke grenzen aan de reikwijdte van een dergelijke bescherming. Onbeperkte prikacties kunnen ook dermate verstorend zijn voor overige weggebruikers dat een rechter oordeelt dat de grenzen zijn bereikt. Het is heel belangrijk tijdig overleg te plegen met de autoriteiten. Een overvaltechniek in de vorm van een plotselinge blokkade is niet professioneel en moet door een brancheorganisatie niet worden toegepast. De acties die TLN in zowel 2000 als 2008 heeft georganiseerd zijn rustig en ordelijk verlopen. Dit heeft alles te maken met de afstemming die vooraf plaatsvond met zowel KLPD als Rijkswaterstaat.

*mr. H.W.S. (Hélène) Minderman-Isselt,
secretaris Beleid en Deelmarkten, Collectieve Belangen, Transport en
Logistiek Nederland – www.tln.nl*





Publiek-private samenwerking rondom rampen op Schiphol Airport

Jaarlijks vertrekken en arriveren miljoenen reizigers vanaf de Airport Schiphol. De veiligheid van de passagiers staat centraal bij de verschillende betrokken publieke en private partners. Ingeval van een vliegtuigramp waarbij buitenlanders betrokken zijn treedt de zogenoemde 'Schiphol procedure' in werking.

De procedure beschrijft niet de wijze waarop de bestrijding van de ramp ter hand wordt genomen. De procedure is geschreven om zo goed mogelijk aan de wensen van de ambassades in Nederland tegemoet te komen voor wat betreft de informatievoorziening en de opvang van buitenlandse slachtoffers. Daarbij gaat het enerzijds om het tijdig, structureel en zo volledig mogelijk verstrekken van informatie over het incident en hun ingezetenen voordat het via de media openbaar beschikbaar wordt gesteld. Anderzijds beschrijft de procedure de manier waarop vertegenwoordigers van de ambassade toegang krijgen tot hun ingezetenen. Om deze doelstelling te kunnen realiseren is samenwerking noodzakelijk tussen een aantal publieke en private partijen. Het betreft de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeente Haarlemmermeer, de Koninklijke Marechaussee Schiphol, de betrokken ambassades, Airport Schiphol en de betrokken luchtvaartmaatschappijen.

Bij de uitvoering van deze procedure speelt de liaison van het Nationaal Crisis Centrum (NCC) een intermediaire rol tussen de ambassades en de andere (operationele) partners. De liaison wordt ten tijde van een incident uitgezonden naar het operationeel team dat wordt samengesteld en samenkomt op de luchthaven Schiphol. In dit team komen bovengenoemde partners bij elkaar om sturing te geven aan het 'handelen' van het incident. De informatie waarom de ambassades vragen, i.c. informatie over hun getroffen ingezetenen, wordt geleverd door de private partijen (in dit geval Airport Schiphol en de betrokken luchtvaartmaatschappij) in het operationeel team. Het is dus belangrijk dat de samenwerking tussen de publieke en private partijen goed verloopt. Deze samenwerking wordt dan ook regelmatig

beoefend in verschillende samenstellingen en op verschillende niveaus. In deze oefeningen staat uitwisseling van kennis over elkaars processen op de voorgrond. Daaruit blijkt onder andere dat KLM sneller accurate informatie kan verstrekken over passagierslijsten dan vooraf verondersteld. Deze informatie kan vervolgens door de NCC liaison ter beschikking worden gesteld aan de ambassades. De NCC liaison behartigt immers de belangen van de ambassades in het operationeel team en staat daarbij in contact met een liaison van het ministerie van Buitenlandse Zaken die zich bevindt bij de ambassades in het raadhuis van Haarlemmermeer. Zij verzamelen zich daar en wachten op toestemming van het OT/BT om toegelaten te worden tot de opvanglocatie voor getroffen en.

De evaluaties van genoemde oefeningen geven aan dat de procedure niet alleen voorziet in een behoefte maar ook dat de procedure praktisch uitvoerbaar is. Dit gegeven heeft ertoe geleid dat wordt onderzocht of en zo ja op welke wijze de procedure verder kan worden uitgebreid naar andere locaties (bijvoorbeeld cruiseterminals, grote congresgebouwen zoals de RAI en AHOY) waar veel buitenlanders bij elkaar kunnen komen. Een nieuwe mogelijkheid om de samenwerking tussen publieke en private partijen verder te intensiveren.

[De Schiphol-procedure is geactiveerd na de vliegtuigcrash van Turkish Airlines op 25 februari. De feitelijke werking zal worden meegenomen in de evaluaties. Red.]

Sanne van Rheenen en Willy Steenbakkers,
Nationaal CrisisCentrum (NCC)

Heineken en KNVB belangrijke partners voor de overheid

Publiek-private samenwerking bij grote sportevenementen in binnen- en buitenland

Honderdduizend Nederlanders afgelopen zomer in Bern. Duizenden Nederlanders in het Holland Heineken Huis in Beijing. EK voetbal -21 in Nederland. Het zijn allemaal evenementen die veel worden bezocht. Dat zorgt voor een goede, vaak uitgelaten sfeer. Het heeft echter wel consequenties voor de organisatie achter de evenementen. En steeds vaker weten daar publieke en private organisaties elkaar te vinden om te zorgen dat een evenement ordelijk verloopt. Er worden daarbij afspraken gemaakt met betrekking tot informatie-uitwisseling en de te nemen maatregelen in het kader van de openbare orde en veiligheid.

Organisatieopbouw

Bij sportevenementen waarbij veel Nederlanders betrokken zijn, is het essentieel om te weten wie de mogelijke partners zijn en hoe deze bij elkaar te brengen. Door de vele evenementen de afgelopen jaren verloopt dit vinden steeds beter: door met de belanghebbende partijen bij elkaar te komen, zorg je er voor dat er geen dubbel werk gedaan wordt, of juist te weinig en kan men heldere werkafspraken maken.

Europees Kampioenschap

Bij het EK voetbal -21 en het afgelopen EK in Zwitserland en Oostenrijk was er op nationaal niveau veel contact tussen de politie, Justitie, Marechaussee, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken. Het Nationaal CrisisCentrum organiseerde de diverse overleggen. Belangrijkste private partner was de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond. De laatste stand van zaken werd uitgewisseld en belangrijke afspraken werden gemaakt. Afspraken, contactgegevens en andere belangrijke informatie werden gebundeld in een 'Leidraad Veiligheidsmaatregelen'.

De KNVB had samen met de Supportersclub Oranje veel contact met de gemeente Bern. Zij zorgden ervoor dat de autoriteiten goed waren voorbereid op de Nederlandse invasie in Bern. Maar ook dat de Nederlanders waren voorzien van de juiste informatie. Zo werden er bepaalde 'fanzones' aangewezen en informatiepunten.

Olympische Spelen

Bij de Spelen in Beijing kwam een hele andere private partner in beeld: Heineken. Zoals inmiddels goed gebruik zorgt de bierbrouwer voor een grote Hollandse feest- en huldigingplaats: het Holland Heineken House. Dat betekent wel dat er duizenden Nederlanders samenklonteren in een land ver weg. Met verschillende departementen, politie en

NOC-NSF werden informatie- en coördinatieafspraken gemaakt. Maar ook een calamiteitendraaiboek: want wat te doen bij een aardbeving, aanslag of gijzeling? En wie gaat wat waar over zeggen?

Evaluatie

Uit verschillende evaluaties blijkt dat er met afstemmings-overleggen tussen private en publieke partijen in een behoefte wordt voorzien. Want men heeft uiteindelijk een gezamenlijk belang: het goed en veilig laten verlopen van het desbetreffende evenement.

In de toekomst zal de samenwerking alleen maar toenemen. Volgend jaar staat het WK voetbal alweer op het programma. En als kandidatuurschap voor het WK voetbal in 2018 en de Olympische Spelen in 2028 wat oplevert dan zal de samenwerking alleen maar meer groeien.

Willy Steenbakkers en Ruben van Hofwegen,
Nationaal CrisisCentrum (NCC)



TMO-voorzitter Jan Franssen:

“Veiligheid bij overstromingen is kerntaak publieke sector”

Met de woorden “Veiligheid bij overstromingen is een kerntaak voor bestuurders en professionals in de publieke sector”, opende Jan Franssen op 5 februari het afsluitende symposium van de Taskforce Management Overstromingen. Tijdens het symposium stonden inspanningen van bestuurders en professionals Nederland beter voor te bereiden op overstromingen centraal. Inspanningen om burgers en bedrijven zoveel mogelijk veiligheid te geven in een crisis, door overstromingen veroorzaakt.

“Elke burgemeester in Nederland, elke CdK en de minister van Binnenlandse Zaken heeft als kerntaak ‘openbare orde en veiligheid’. Toch is zo’n Taskforce nog bijzonder nodig! Uit onderzoek, inspecties, oefeningen en evaluaties bleek, dat Nederland onvoldoende voorbereid was op overstromingen. Dat burgemeesters naar elkaar wezen, naar de commissaris van de Koningin, naar de minister van BZK. En vice versa”, aldus Franssen. Hij constateerde dat de communicatie vaak “niet goed was, een eufemisme voor slechte samenwerking, die soms leidde tot chaotische oefentaferelen. Nooit hadden slechte oefenresultaten of negatieve inspectierapporten consequenties. Er trad bijna nooit een bestuurder voor af.” Het gaat er Franssen niet om of dat nu anders is. “Wij vinden het een kerntaak dat bestuurders en hun professionals ‘veiligheid’ in hun portefeuille letterlijk nemen en hun verantwoordelijkheid – ook bij oefeningen – waarmaken. Een dure plicht, die wij als gekozen en benoemde bestuurders steeds voor ogen moeten hebben. Wij, de publieke sector, moeten in crisistijd – ook al zijn omstandigheden moeilijk voorspelbaar en chaotisch – leiding geven.” Hij bood het TMO-eindrapport aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat aan.

Ergst Denkbare Overstroming

Bestuurders en professionals hanteren nu de Ergst Denkbare Overstroming (EDO) als maat der dingen. “Daar was twee jaar terug nog veel scepsis over. Wij wonen in de best beveiligde delta van de wereld en weten, dat de kans op ‘n EDO heel klein is. Maar als er zich een voordoet, zijn de gevolgen voor Nederland niet te overzien. Vele duizenden dodelijke slachtoffers, honderden miljarden euro’s schade, maatschappelijke, infrastructurele en economische ontwrichting van Nederland, voor jaren. Een situatie waarmee de Watersnoodramp van 1953 vergeleken een ‘kleinigheid’ zou lijken. Tegen die achtergrond en met de

verwoestingen door Katrina in New Orleans in gedachten, wilde de Taskforce voor de oefenweek Waterproef de lat hoog leggen. Niet om mensen de stuipen op het lijf te jagen of om met een irreëel scenario te werken. Wél om een mogelijk scenario als gemeenschappelijk uitgangspunt te hebben. Zodat als wij oefenen, wij ons op het ergst denkbare in Nederland voorbereiden.”

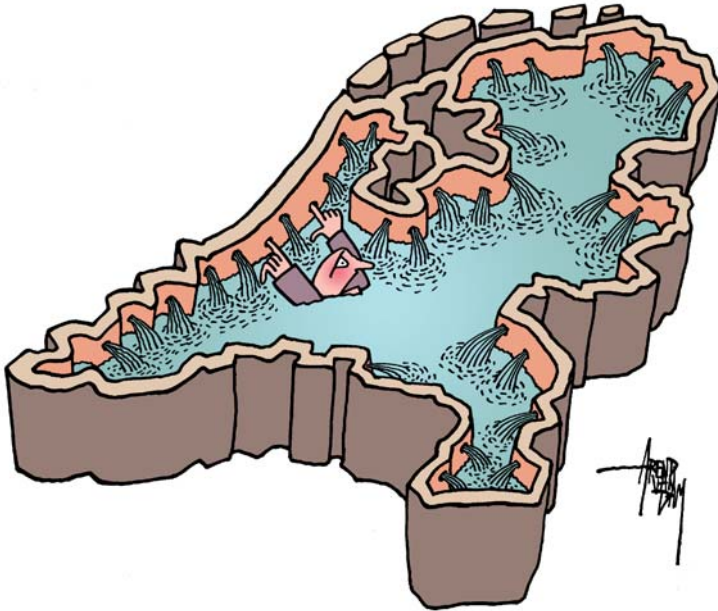
Volgens het TMO-rapport zijn we nu beter voorbereid op overstromingen dan twee jaar geleden. Dit blijkt uit bijvoorbeeld een betere samenwerking tussen waterbeheerders onderling en met de algemeen bestuurlijk verantwoordelijken. Het minder goed nieuws is “we er nog niet zijn, hier en daar zelfs nog lang niet, en dat veel zaken beter kunnen en moeten, lokaal, regionaal en nationaal. Er moeten nog veel puntjes op de i gezet. Daarbij moeten enthousiasme, betere plannen en geoefendheid worden vastgehouden.”

Regio's hebben veel geïnvesteerd in planvorming

De afgelopen twee jaar is er op lokaal en regionaal niveau, op de schaal van de Veiligheidsregio, veel geïnvesteerd in planvorming. Er is gewerkt aan eenduidigheid in planvorming, met sterke regionale verschillen. Drenthe houdt bij een EDO droge voeten en krijgt te maken met talloze evacués, in de Randstad staan op dat moment meters water. Dat vraagt om maatwerk. Dat soort plannen is in de meeste gevallen, in grote lijnen klaar.

Op nationaal niveau is er nog méér te doen

De TMO vindt dat samenwerking met de regio's nog niet soepel genoeg verloopt. Planvorming op rijksniveau binnen de gehele rijksdienst moet verder ‘doorontwikkeld’ worden. Er is nog geen nationaal evacuatieplan inclusief aanpak van verkeersmanagement. Cruciaal bij een werkelijk dreigende watersnoodramp. Het rijk moet daar samen met de regio's aan gaan werken. Het kan niet zo zijn, dat onze wegen die nu al dagelijks vol files staan, bij evacuatiebeslissingen



EDO = Ergst Denkbare Overstroming

totaal verstoort raken. En niemand een kant meer op kan. Met een nationaal plan hangt meer samen: internationale hulpverlening, opvang van grote aantallen evacués, zorg voor niet-zelfredzame mensen, voorkomen van milieuroampen, energievoorziening en het redden van ons nationaal cultureel erfgoed.

Betere samenwerking rijk en regio's nodig

De TMO liet zich leiden door het zoveel mogelijk willen beperken van menselijk leed en maatschappelijk ontwrichting. Een tweede punt van nationale dimensie is de samenwerking tussen de minister van BZK – namens het kabinet in eerste instantie de ‘opperbevelhebber’ bij een nationale crisis – en de voorzitters van de Veiligheidsregio's. Die moet verbeteren. Zo is het niet handig als de minister de voorzitters van een aantal regio's in Den Haag ‘bestelt’. In een rampsituatie zijn modernere communicatiemogelijkheden beschikbaar dan dienstauto's te pakken om snel zaken met elkaar kunnen doen.

Een derde punt volgens TMO is de doorzettingsmacht van de minister van BZK. Als voorzitter van het Ministerieel BeleidsTeam moet deze minister méér te zeggen krijgen. Zij moet namens het kabinet optreden; alle departementen moeten hun deelbelangen op orde hebben, maar zij moet onder druk van de omstandigheden afwegingen maken en besluiten voor de gehele rijksdienst kunnen nemen. Ook als belangen van individuele departementen tegengesteld zijn.

Er moet een landelijke operationele staf komen

Nederland heeft, en dat is het vierde TMO-punt, een Landelijke Operationele Staf (LOS) nodig. “Dat leerde de oefening Waterproef ons. Die staf is essentieel om de vele operationele lijnen en talloze operationele consequenties samen te brengen tot effectieve en samenhangende maatregelen, die de crisis verminderen. Die een effectieve bijdrage leveren aan bovenregionale operationele coördinatie”, aldus Franssen. Een LOS is ook nodig om bestuurders te wijzen op de (negatieve) operationele gevolgen van bestuurlijke beslissingen.

Ten slotte is als buitengewoon belangrijke leerpunt van de afgelopen 2 jaar en vooral van Waterproef vastgelegd of wij de gevolgen kennen van beslissingen die bij een overstromingsdreiging genomen worden. Franssen noemde drie voorbeelden uit de oefenweek. “Op maandag 3 november beslist de minister van BZK dat 's middags om 1 uur alle niet-zelfredzame mensen geëvacueerd gaan worden. Zij communiceert dat via een – gefingeerd – NOS-Journaal. Kennen we de gevolgen van deze beslissing? Weten we hoe lang dat duurt? Weten we hoeveel slachtoffers daarbij zullen vallen? Nee. Bij die beslissing is het niet alleen noodzakelijk, dat de regio's de inhoud kennen, maar er ook mee aan de slag kunnen. En natuurlijk gaat het vooral om de vragen: ‘welke beslissingen volgen er op deze beslissing?’, ‘Welke vragen roepen de beslissingen op?’ en ‘Leiden de beslissingen tot de gewenste gevolgen of tot het gewenste gedrag van burgers en bedrijven?’”

Een tweede voorbeeld. In de regio Haaglanden is overwogen mammoettankers voor de kust te laten stranden om onze kust extra te beschermen. In de waterkolom is dit bestudeerd en afgewezen, maar op het nationale niveau is niet op mogelijke consequenties van dit plan gereageerd, terwijl dat grote invloed zou kunnen hebben op de besluitvorming in deze kustregio.

Voorbeeld 3. In de provincie Friesland miste men ‘richtinggevende aanwijzingen’ van de minister na een beslissing door de minister. “Elke beslissing heeft gevolgen, die moeten wij in tijden van crisis niet alleen onderkennen. Nee, de veronderstelde, of nog liever de gewenste gevolgen moeten in elke beslissing besloten liggen. Op elk niveau”, aldus de TMO-voorzitter.

Elke 4 jaar landelijke oefening, om de 2 jaar regionaal

“Wij staan er beter voor, maar wij zijn er nog niet.” Daarom dringt de Taskforce erop aan eens per twee jaar regionaal met overstromingen te oefenen en in 2012 weer een landelijke, meerdaagse oefening te houden.” Franssen riep alle verantwoordelijken op het enthousiasme van Waterproef vast te houden en blijvend met elkaar samen te werken. Naar zijn mening is het getoonde enthousiasme gedragen door ons toegenomen besef van water. “Water als goede bekende, als vriend, vooral als primaire levensbehoefte. Water als een mogelijk grote bedreiging. Samen moeten wij sterker tegenover het water willen staan, voor die enkele keer, dat water niet onze vriend is!”

Jan Goeijenbier,
programmabureau TMO
www.platformoverstromingen.nl

Taskforce Management Overstromingen



Naar een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing

In het afgelopen jaar hebben het lectoraat Crisisbeheersing van de Politieacademie en het NIFV en de Nederlandse Defensieacademie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid en inrichting van landelijke operationele aansturing tijdens nationale crises.¹ In januari van dit jaar is het onderzoek afgerond.

Bij een nationale crisis is het aan de rijksoverheid om adequate maatregelen te nemen. Meer precies, de rijksoverheid dient bij een nationale crisis de (eind)verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing naar zich toe te trekken. Deze eindverantwoordelijkheid impliceert vervolgens ook een landelijke operationele eindverantwoordelijkheid, die tot op heden nog niet is ingevuld. Onder landelijke operationele aansturing wordt dan ook verstaan 'de landelijke aansturing van operationele activiteiten die plaats (moeten) vinden om noodzakelijkerwijs uitvoering te kunnen geven aan de besluitvorming van het nationale niveau'. Het gaat daarbij niet alleen om operationele activiteiten van de hulpdiensten brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening. Het gaat ook om landelijk georganiseerde diensten zoals bijvoorbeeld de Krijgsmacht, Rijkswaterstaat, de Algemene Inspectiedienst, het KLPD, ProRail, nutsbedrijven en het Nederlandse Rode Kruis (NRK), etc.

Landelijke operationele aansturing is op voorhand niet synoniem met het in de acute fase van een ramp of crisis hiërarchisch leiding geven (inclusief de terugkoppeling, ook wel als *command-and-control* aangeduid). In dit artikel laten we zien dat landelijke operationele aansturing op meerdere manieren tot stand gebracht kan en moet worden!

Landelijke operationele aansturing wenselijk?

Beantwoording van de vraag of landelijke operationele aansturing wenselijk is, volstaat gezien de operationele eindverantwoordelijkheid bij nationale crises volgens de onderzoekers met het beantwoorden van de vraag of nationale crises zich (kunnen) voordoen in Nederland.

Deze laatste vraag kan met ja beantwoord worden. Immers, er zijn voldoende recente voorbeelden van nationale crises te benoemen: de (dreiging op) epidemische uitbraken van gevaarlijke infectieziekten (zoals SARS in 2002/2003), een catastrofale terroristische aanslag (zoals bij voorbeeld in New York, Madrid en London hebben plaatsgevonden), grootschalige overstromingen, het acuut wegvallen van de aanvoer van een essentiële grondstof of (de dreiging van) een grootschalige ICT-uitval (millenniumwisseling). Meer specifiek voor Nederland zijn onder andere het Granaria-conflict (1987/1988), de dreigende overstromingen (1995 en 1998), EK 2000, de MKZ-crisis (2001) en de uitbraak van vogelpest (2003) als (een dreiging van) een nationale crisis te kenmerken.

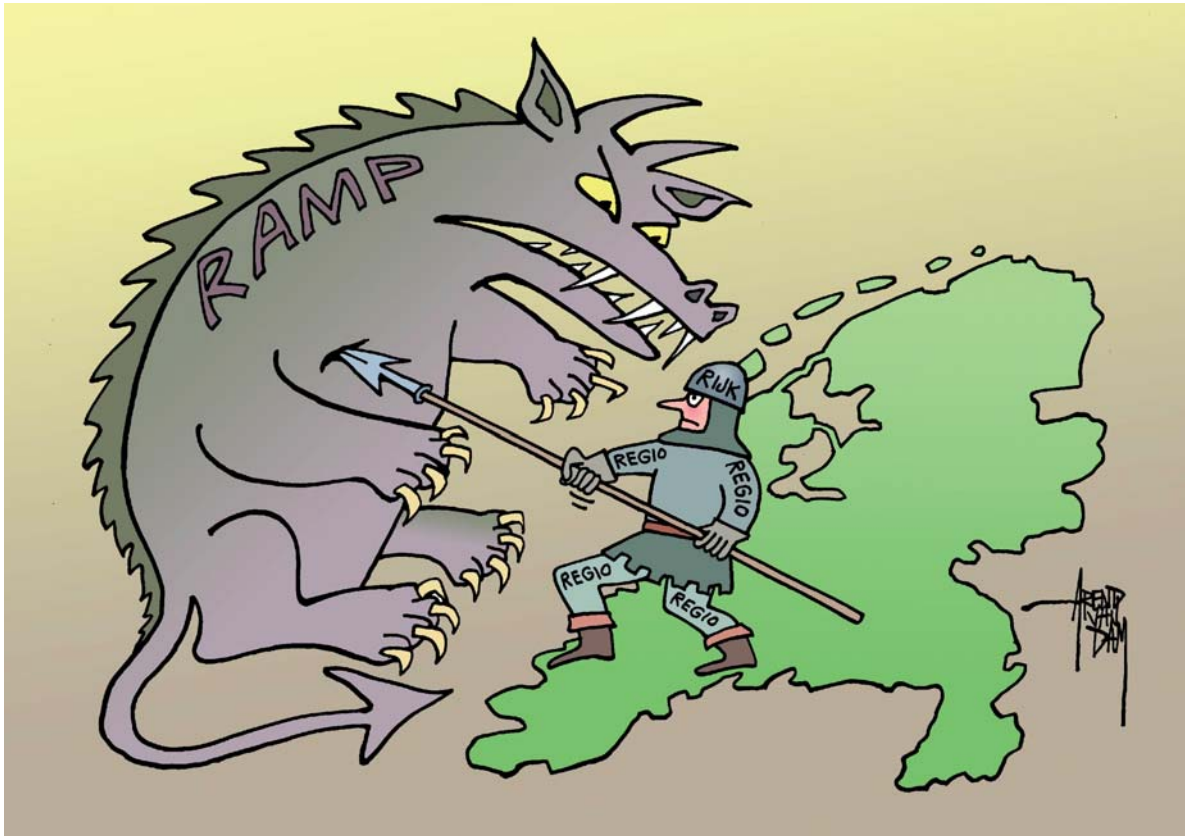
Overigens zij opgemerkt dat in de evaluaties van deze nationale crises in Nederland landelijke operationele aansturing geen onderwerp van aandacht is. In een aantal gevallen wordt er in de evaluaties wel gesproken van een (gemis aan) landelijke betrokkenheid, maar dat kan en mag niet verward worden met een gemis aan landelijke operationele aansturing.

Al met al laten bovenstaande voorbeelden zien dat het realistisch is te veronderstellen dat in de toekomst nationale crises zich kunnen voordoen in Nederland en landelijke operationele aansturing daarmee wenselijk is.

Naar een realistische inrichting: twee basisprincipes

Landelijke operationele aansturing is alleen wenselijk als deze zo wordt ingericht dat het een toegevoegde waarde heeft voor nationale crisisbeheersing. Voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing dienen volgens ons de volgende twee basisprincipes als uitgangs-

¹ Onder een nationale crisis wordt in navolging van het beleidsplan *Crisisbeheersing 2004-2007* verstaan "een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven."



punt te worden genomen. Deze basisprincipes vloeien voort uit wetenschappelijke besluitvormingstheorieën die zijn gebaseerd op internationaal (empirisch) onderzoek.²

Basisprincipe 1: landelijke operationele detail- sturing kan alleen plaatsvinden in de voorbereidende fase

Met basisprincipe 1 wordt bedoeld dat wanneer men op rijksniveau in hectische omstandigheden sturing wil geven aan de operationele activiteiten, dan moet men dat doen door de operationele organisaties/diensten die daar uitvoering aan geven deze beslissingen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) te laten nemen. Landelijke operationele sturing in de responsfase kan daarom alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in operationele organisaties geïmplanteerde beslisboom.

Landelijke operationele aansturing dient daarmee voor een belangrijk deel vorm te krijgen in de voorbereidende fase. Concreet valt dan te denken aan het opstellen en doen beoefenen van landelijke operationele draaiboeken. Deze draaiboeken moeten het landelijk kader aangeven waarbinnen de bestrijding van een (eventueel specifiek type) crisis op regionaal/lokaal niveau dient plaats te vinden. Het landelijk operationeel kader zal daartoe op regionaal/

lokaal niveau operationeel uitgewerkt moeten worden. De uitwerking geeft primair antwoord op de vragen 'wat, wanneer en met welke middelen' bepaalde handelingen moeten worden uitgevoerd en sluit zoveel als mogelijk aan bij de reguliere werkzaamheden.

Het hebben van een draaiboek is natuurlijk geen garantie op succes. Het vormgeven van specifieke opleidingen en oefeningen van datgene dat in de draaiboeken staat beschreven, is nadrukkelijk ook van belang. Dergelijke opleidingen en oefeningen zouden, in lijn met de operationele draaiboeken, door de rijksoverheid geïnitieerd en geëvalueerd moeten worden.

Verschillende ministers hebben binnen hun functionele beleidsdomein bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing. In het bijzonder kunnen deze ministers lokale en regionale uitvoerende organisaties verplichten tot het uitwerken van landelijke operationele draaiboeken. Bekende voorbeelden zijn de bevoegdheden van de minister van VROM bij kernongevallen met categorie A-objecten en de minister van VWS bij infectieziekte-uitbraken. Een minder bekend voorbeeld is de bevoegdheid van de minister van BZK om aan de provincie (en via haar aan gemeenten) aanwijzingen te geven hoe deze zich dient voor te bereiden op 'buitengewone omstandigheden' en derhalve op nationale crises.

In het bijzonder stelt de (zware) bevoegdheid van de minister van BZK overige ministers via de minister van BZK in staat om decentrale overheden te verplichten zich voor te bereiden

² Deze besluitvormingstheorieën zijn hier al eerder gepresenteerd. Zie A. Scholtens, 'Samenwerking in crisisbeheersing', in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, november 2007, 2-6.

op nationale crises ten aanzien van de openbare orde en openbare veiligheid. Opvallend is in dit kader dat van deze bevoegdheid afstand wordt gedaan in het huidige concept van de Wet op de veiligheidsregio's.

Van al deze bevoegdheden is in de praktijk nog nooit gebruik gemaakt.

Basisprincipe 2: directe landelijke operationele sturing tijdens crises dient alleen op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen en indirect plaats te vinden

Meer precies houdt basisprincipe 2 in de eerste plaats in dat directe centrale sturing in de responsfase op een beperkt aantal hoofdlijnen moet plaatsvinden, zodat de decentrale operationele besluitvormers zelf zo optimaal mogelijk, maar in lijn met de centrale beslissers, kunnen beslissen. Gedacht moet daarbij worden aan 'slechts' het nemen van operationele hoofdbeslissingen, die voortvloeien uit de bevoegdheden van de desbetreffende ministers, zoals bij voorbeeld de beslissing tot evacueren.³ Vanzelfsprekend gaat het dan ook om daar mee samenhangende operationele hoofdbeslissingen die de eigen regio overstijgen. Te denken valt aan het bepalen waar de bevolking uit regio X heen moet, of langs welke hoofdroutes er geëvacueerd moet worden. Dit zijn allemaal (operationele) onderwerpen die een individuele regio niet voldoende kan overzien, dan wel dat de operationele beslissing een bovenmatig inbreuk maakt op de belangen van andere regio's.

Basisprincipe 2 houdt in de tweede plaats in dat een indirecte wijze van sturing plaatsvindt door het centraal verstrekken van informatie op basis waarvan decentrale beslissers als vanzelf (cfr. hetgeen in de landelijke draaiboeken staat) tot beslissingen komen die in overeenstemming zijn met c.q. een uitwerking zijn van de landelijke hoofdlijn.

In de derde plaats betekent basisprincipe 2 dat indirecte sturing dient plaats te vinden door het centraal verdelen van schaarse operationele (rijks)middelen. Decentrale beslissers zullen deze op grond van hun professionaliteit en eventueel beschikbare draaiboeken lokaal/regionaal op de best mogelijke wijze inzetten zonder dat daarvoor nadere centrale

operationele sturing noodzakelijk is. Een voorbeeld is het door de minister van VWS in het geval van een aanslag met pokken feitelijk maar indirect nemen van de beslissing om tot massavaccinatie over te gaan en het beschikbaar stellen van vaccins.

Bedacht moet worden dat het nemen van een operationeel besluit op rijksniveau pas zinvol is, als de operationele handelingen die uitvoering aan het besluit moeten geven ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn (dat wil zeggen een 'operationeel handelingsperspectief' bieden). Dat betekent bijvoorbeeld dat het ter beschikking stellen van schaarse middelen in de praktijk slechts mogelijk is wanneer deze eigendom van het rijk zijn. Regionale schaarse middelen zullen, ongeacht formele bevoegdheden ter zake, voorspelbaar niet ter beschikking komen in noodsituaties.

Wat vindt het veld?

Het feit dat landelijke operationele aansturing op basis van de objectieve feiten wenselijk is, impliceert overigens niet dat betrokkenen landelijke operationele aansturing ook wenselijk achten. Uit de interviews die in het kader van het onderzoek gehouden zijn (waaronder vertegenwoordigers van de DCC's, gemeenten, hulpdiensten, NCTb, KMar) blijkt dat op basis van de praktijkervaringen door de bank genomen geen landelijke operationele aansturing wordt gemist. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat nationale crises vrijwel niet voorkomen. Respondenten zien echter wel omstandigheden en soorten crises waarin een dergelijke aansturing in de toekomst wenselijk zou kunnen zijn. Hierbij wordt gedacht aan specifieke, grootschalige situaties als overstromingen, pandemieën etc. In de responsfase ziet men landelijke operationele aansturing vooral als het prioriteren en het verdelen van de schaarste van operationele middelen.

Uit een tweetal expertsessies en een seminar die hebben plaatsgevonden, blijken met name uitvoerende vertegenwoordigers van de lokale/regionale organisaties een landelijke operationele aansturing niet te missen. Zij zien wel een meerwaarde als het landelijk niveau de (regionale) operaties faciliteert of eventueel coördineert. Landelijk georganiseerde partijen hebben wel degelijk behoefte aan een zekere vorm van landelijke regie, primair om een uniforme werkwijze te bevorderen en een eenduidig aanspreekpunt te bewerkstelligen.

Astrid Scholtens, lector Crisisbeheersing Politieacademie / Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

Wouter Jong, crisiscoördinator Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Michiel de Weger, onderzoeker Nederlandse Defensieacademie

³ De minister van BZK is op grond van artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking bevoegd om in buitengewone omstandigheden op het terrein van de fysieke veiligheid een bevel tot evacuatie te geven ofwel "een verplaatsing van de bevolking te gelasten."

Een landelijk operationeel commando een noodzakelijke voorziening

Tijdens de oefening Waterproef is een pilot uitgevoerd met een landelijke operationele staf die lopende de oefening zich zelfs ontwikkelde tot een landelijk operationeel commando. Deze 'laboratorium' staf stond onder leiding van Don Berghuijs, in het dagelijks leven algemeen directeur van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. In deze bijdrage geeft hij een samenvatting van het advies van de begeleidingscommissie van het LOCC aan de minister van BZK.

Vanuit de erkenning dat een grootschalige verstoring van het maatschappelijk leven zoals aan de orde bij de Ergst Denkbare Overstroming (EDO), er behoefte zou ontstaan aan operationeel advies en landelijke operationele sturing, werd tijdens de oefening Waterproef een voorzichtige pilot uitgevoerd met een Landelijke Operationele Staf (LOS). Al enige jaren is er een discussie over de wenselijkheid van een dergelijk landelijke operationele voorziening. In een publicatie van 29 maart 2007 van het Clingendael Centre for Strategic Studies werd al gewezen op de noodzaak om voor de kerndiensten te voorzien in een dergelijke bovenregionale staf. Inmiddels is ook nader studie gedaan naar het vraagstuk van landelijke operationele aansturing door dr. Astrid Scholtens c.s. (zie elders in dit blad).

Vastgesteld moet worden dat de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland sinds het midden van de jaren '80 van 'beneden naar boven' is opgebouwd. Met andere woorden, het zwaartepunt ligt bij de regio's. De 'herontdekking' van de Nationale Veiligheid en de verschuiving van klassieke rampen naar moderne crises, die manifest is in onze complexe moderne samenleving, zal ook invloed moeten hebben op onze conceptuele visie. Voor de jaren '80 bestonden er verschillende structuren voor landelijke operationele sturing zoals de staf civiele verdediging, de structuur van het militaire gezag etc. Organisatorische voorzieningen die pasten bij de toenmalige appreciatie van de dreiging. Het is logisch dat deze met een verschuiving van de internationale verhoudingen zijn afgeschaft. Even logisch is het nu om in het perspectief van moderne crises, die onze nationale veiligheid kunnen bedreigen, vanuit de inhoud na te denken over een daarbij passende Command and Control structuur op nationaal niveau. In dat opzicht valt er veel te leren van ervaringen in het buitenland, zoals ondermeer de Verenigde Staten naar aanleiding van de orkaan Katrina.

Het is te verwachten dat tegenstanders van deze ontwikkeling zich direct zullen bedienen van de 'oneline' dat dit weer

een expressie is van de centralisatie tendens bij het Rijk. Als overtuigd aanhanger van een grote zelfregulatiecapaciteit van veiligheidsregio's onderschrijf ik een dergelijk Pavlov reactie in dit geval in het geheel niet. In het onderzoek van Scholtens c.s. wordt melding gemaakt dat veel operationele experts in het veld nog niet overtuigd zijn van de noodzaak van nationale operationele sturing.

In het advies van de begeleidingscommissie LOCC naar aanleiding van deze studie, wordt geconstateerd dat de relevante ervaring van de respondenten overwegend is gebaseerd op het veel frequenter voorkomen van opgeschaalde lokale incidenten. De geïnventariseerde visies vormen dus gedeeltelijk een evaluatie ex post. Bij het concept van een landelijke operationele staf gaat het dus vooral om een visie op de toekomst.

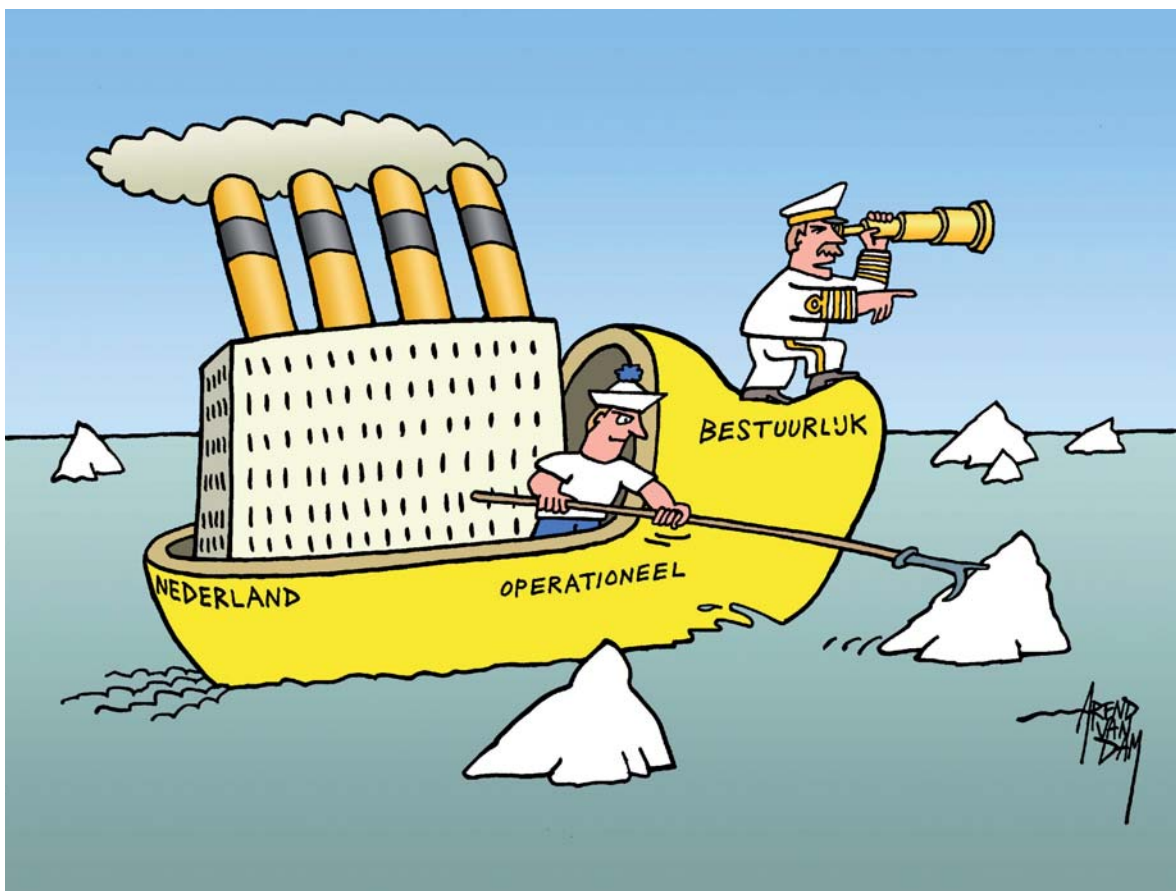
De adviescommissie LOCC adviseert de minister dan ook: "Bij de invoering van een landelijke operationele staf zal ook geïnvesteerd moeten worden in het ontwikkelen van inzicht en gevoel van urgentie dat onder bepaalde omstandigheden landelijke operationele aansturing noodzakelijk is. Hierbij moet van meet af aan aandacht besteed worden aan de zich thans al ontwikkelende beeldvorming in het veld als zou een Landelijke Operationele Staf een afzonderlijke organisatie zijn naast het LOCC.

Drie opschalingsniveaus

De landelijke operationele staf is feitelijk een opgeschaalde uitbouw van het thans bestaande LOCC, waarbij er drie opschalingsniveaus zijn te onderscheiden:

1. Faciliteren van de veiligheidsregio's.

De crisis is lokaal en kan door de regio zelf worden afgedaan: het LOCC faciliteert de regio, de vraagstelling komt van onderaf, landelijk wordt meegedacht en worden suggesties gedaan. Voorts kan aan de orde zijn bijstandscoordinatie, informatievoorziening, maar ook de ontwikkeling van landelijke operationele draaiboeken. Het LOCC is dus ook de 'vredekerkstaf' van de landelijke operationele staf/landelijk operationeel team.



2. Coördineren en realiseren van een eenduidige wijze van overheidsoptreden door de veiligheidsregio's en andere veiligheidspartners.

Het effectgebied betreft meerdere regio's, hetzij omdat een calamiteit grensoverschrijdende effecten heeft, hetzij omdat het een vraagstuk is dat meerdere regio's treft of er is sprake is van de inzet van schaarse middelen. Ook kan aan de orde zijn het beschikbaar stellen van landelijke protocollen, adviserend kaders stellen zoals bejegeningprofielen, tolerantiegrenzen etc.

3. Landelijke operationele sturing.

Het hoogste opschalingsniveau, waartoe het kabinet c.q. de minister van BZK kan besluiten is landelijke operationele sturing. Deze heeft in de dreigingsfase betrekking op het formuleren van een operationeel advies: zijn de voorgenomen besluiten van het ministeriële beleidsteam vanuit operationele optiek uitvoerbaar? In de uitvoeringsfase richt de landelijke operationele staf zich op de operationele sturing op hoofdlijnen, mede op basis van "capacity based planning".

In meer dan 90% van de gevallen waarin er sprake is van bovenregionale afstemming kan volstaan worden met de functies faciliteren en coördineren. Het verdient overweging om ook in de fase coördineren een LOS te activeren die,

veelal in parttime verband, het operationele deel van de coördinerende functie invult. In fase 3 (landelijke operationele sturing) zal de LOS een permanente functie vervullen.

Een ander thema dat nader aandacht verdient, ook in de beeldvorming, is het begrip Command and Control; al snel lijkt de gedachte post te vatten dat dit identiek is met detailsturing van de uitvoering. In de wijze van zien van de begeleidingscommissie impliceert het Command and Control beginsel bij landelijke operationele aansturing dat de politieke en strategische doelstellingen van het kabinet op basis van capacity based planning worden voorzien van een operationeel advies en worden omgezet in uitvoerbare taakopdrachten voor regio's en andere organisaties waarbij vanuit het control perspectief bij dreigende verstoringen van de uitvoering bindende operationele aanwijzingen gegeven kunnen worden. Hierbij spelen ook indirecte sturing, ondermeer door het beschikbaar stellen van informatie (landelijk operationeel beeld) en het beschikbaar stellen van aanvullende operationele middelen en faciliteiten, een belangrijke rol.

Op basis van de ervaringen tijdens Waterproef adviseert de begeleidingscommissie bij de nadere uitwerking van het concept van een landelijke operationele staf tevens te betrekken de verbinding met overige landelijk georganiseerde

decentrale of gedeconcentreerde uitvoeringsorganisaties. Immers, moderne crises kenmerken zich door het gegeven dat het vooral niet bij uitsluiting een zaak is van de traditionele operationele diensten, maar dat een groot scala aan andere veiligheidspartners daarbij een rol moeten vervullen.

De belangrijkste aanbevelingen aan de minister van de adviescommissie zijn:

- Om te waarborgen dat bij (een dreiging van) een verstoring van het maatschappelijke leven met nationale impact, de politiek bestuurlijke besluitvorming mede is gebaseerd op operationele uitvoerbaarheid, is het kunnen beschikken over een daartoe geëquiperde operationele staf een noodzakelijke voorziening;
- Om te kunnen voldoen aan de hoge eisen die aan een dergelijke staf gesteld worden, verdient de bemensing bijzondere aandacht. Zowel vanuit het perspectief van doorleefde ervaring op operationeel gebied, politiek-bestuurlijke sensitiviteit als het genieten van gezag en vertrouwen in het operationele en bestuurlijke veld;
- Gelet de lage frequentie waarop situaties zich voordoen,

waarop operationele aansturing op nationaal niveau noodzakelijk is, wordt deze staf georganiseerd als een 'mobilisabele staf' met een korte reactietijd vergelijkbaar met de USAR-organisatie;

- Om de effectiviteit van een landelijke operationele staf te waarborgen en te investeren in gezag en vertrouwen zal in samenwerking met het IBT/MBT periodiek een oefensituatie gerealiseerd moeten worden;
- Bij de ontwikkeling van het concept van een landelijke operationele staf dient dit zich niet te beperken tot de traditionele operationele diensten, maar is het van groot belang, eventueel gefaseerd, hierbij ook te betrekken de verbinding met overige landelijk georganiseerde decentrale of gedeconcentreerde uitvoeringsorganisaties.
- Het verdient aanbeveling de bijdrage van Defensie als versterkingsvoorziening voor de operationele planning een structureel element te laten zijn van een landelijke operationele staf.

*J. Don Berghuijs,
algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*

Prijs 'cell broadcast' als systeem voor alarm bij rampen

Willy Steenbakkers van de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van BZK heeft op 10 februari in Brussel een prijs in ontvangst genomen voor de invoering van 'cell broadcast' als systeem voor het alarmeren van de bevolking bij rampen en grote ongevallen.

Het is een van de elf prijzen die de EENA (European Emergency Number Association) heeft toegekend. De EENA is een non-profit organisatie die kennis over het alarmnummer 112 in Europese Unie onder de aandacht brengt en het gebruik daarvan stimuleert.

De jury is van mening dat het gebruik van 'cell broadcast' een uitstekende bedrage levert aan de manier waarop de overheid de bevolking alarmeert en informeert tijdens rampen en crises. Met gebruikmaking van 'cell broadcast' kan via het GSM-antennesysteem van het mobiele netwerk een waarschuwingsbericht worden verzonden naar alle individuele mobiele telefoons in één of meer van de vijftienduizend geografische gebieden waarin Nederland is opgedeeld. De techniek werkt net als bij de tekstberichten die verschijnen op het scherm van de (auto)radio. Omdat gebruik wordt gemaakt van een andere techniek dan bij de verzending van sms-berichten, zijn bij het versturen van

'cell broadcast'-berichten geen mobiele nummers nodig. Ook blijft het systeem werken als bij een ramp door grote drukte het gewone gsm- en sms-verkeer uitvalt.

De techniek van 'cell broadcast' als alarmerings- en informatiesysteem wordt naar verwachting met ingang van het eerste kwartaal 2010 gefaseerd in Nederland ingevoerd. Het vormt dan een toevoeging aan de bestaande communicatiemiddelen die bij rampen en crises worden ingezet, zoals de sirenes. Op dit moment is het ministerie een aanbestedingstraject gestart voor de implementatie van deze service voor burgeralarmering. Bovendien worden met de drie operators die in Nederland mobiele telefonie leveren, afspraken gemaakt over de verzending van berichten met behulp van 'cell broadcast'.

In de Europese Unie is Nederland koploper bij de invoering van 'cell broadcast' voor burgeralarmering. Nederland is dan ook trekker van een EU-project waarin kennis en informatie wordt uitgewisseld met andere EU-landen.

(bron: Persbericht ministerie van BZK, 10 februari 2009)

Minister Ter Horst na TMO-rapport:

Minister Ter Horst is ervan overtuigd dat de Taskforce Management Overstromingen (TMO) een stevige basis heeft gelegd voor een crisisbeheersing die eind 2009 op orde is. “Hoe we dat beleidsmatig aanpakken, werkt het kabinet uit in een kabinetsreactie. De inspecties van BZK en VenW gaan in 2010 toetsen of de verbeteringen daadwerkelijk zijn vastgehouden”, aldus de minister op 5 februari bij het in ontvangst nemen van het TMO-eindrapport.

Op weg naar crisisbeheersing op orde

Rampbestrijding in bredere zin

Volgens Ter Horst heeft de TMO veel in gang gezet en bereikt. Naast overstromingen ook voor de rampbestrijding en crisisbeheersing in bredere zin. De tijdelijk ingestelde organisatie heeft veel partijen laten samenwerken binnen watermanagement en crisismanagement. “Dat is nodig want na de waterproblematiek eind vorige en begin deze eeuw en de overstromingsramp in New Orleans is er een omslag in ons denken ontstaan. Een van de acties uit het kabinetsstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen (2006) was het instellen van een Taskforce om de voorbereiding op overstromingen op een hoger plan te brengen. Niemand kan ons honderd procent veiligheid garanderen. Het is dus noodzakelijk om altijd ook na te denken over welke risico's er zijn. De TMO heeft dat gedaan in de Ergst Denkbare Overstromingsscenario's.”

Risicobewustzijn en eigen verantwoordelijkheid burgers

De minister vindt dat risicobewustzijn in Nederland te laag ontwikkeld is. Er gebeurt niet zo vaak iets. “We leven echter wel in een samenleving waarbij we van veel voorzieningen erg afhankelijk zijn geworden, energie, schoon water, digitale uitwisseling, een goede verkeersdoorstroming, noem maar op. En op het moment dat er een ramp of crisis gebeurt, kan de overheid niet altijd alle mensen in Nederland gelijk helpen. Burgers hebben daarin nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid.”

Uit de Denk Vooruit campagne blijkt dat mensen best bereid zijn om informatie tot zich te nemen over omgevingsrisico's, maar dat dit nog niet tot zorgvuldig voorbereidingsgedrag leidt. Er is dus meer aandacht nodig voor zelfredzaamheid en inzet van burgers tijdens rampen. Voorbeelden hiervan zijn:

- de introductie van het noodpakket;
- de start van de vernieuwde rampencampagne Denk Vooruit tegelijk met de oefening Waterproef begin

november 2008;

- de uitwerking van het thema zelfredzaamheid in bredere zin, zoals in een scholenproject en met de Taskforce Handicap en Samenleving.

Doel is te kijken wat wel en wat niet werkt in het stimuleren van risicobewustzijn bij burgers en het aanzetten tot handelen.

Landelijke Operationele Staf

Waterproef heeft ook duidelijk gemaakt dat de overheid adequater moet kunnen optreden als er iets gebeurt. Volgens de minister is aangetoond dat bestuurders en ook operationele diensten niet om een landelijke operationele coördinatie heen kunnen. “Een grootscheepse evacuatie is anders niet goed mogelijk. Beslissingen over bovenregionale rampen kunnen niet door één sector of een regio worden genomen. Ik zie daarom veel in een Landelijke Operationele Staf (LOS) die zorgt voor nationaal/regionaal en lokaal afgestemde maatregelen.” Na de geslaagde pilot gaat zij de landelijke operationele staf verder uitbouwen.

Verder is weer eens bewezen dat oefenen belangrijk is. Het kabinet gaat daarmee door en oefent eind dit jaar met de dreiging en uitbraak van een griep-pandemie. Internationale samenwerking is eveneens een must. In de afgelopen jaren gebeurde dat al in een Evacuatiepracticum in Zeeland in samenwerking met België en in de oefening Viking werkten enkele regio's en Gelderland samen met onze Oosterburen. In september volgt de EU-oefening “Floodex”, gebaseerd op het overstromingsscenario van 1953, waarin Nederland om bijstand aan Europese lidstaten vraagt. De evaluatie van Waterproef vormt input voor Floodex. Daarmee worden de resultaten van Waterproef zichtbaar geborgd.

Nico de Gouw

communicatieadviseur NCC-cluster Risico- en Crisiscommunicatie

Effectieve risicocommunicatie over overstromingen

Onder impuls van de TMO heeft Nederland zich de afgelopen twee jaar verder voorbereid op een mogelijke overstroming. Risicocommunicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Hoe gaat u daar mee om?

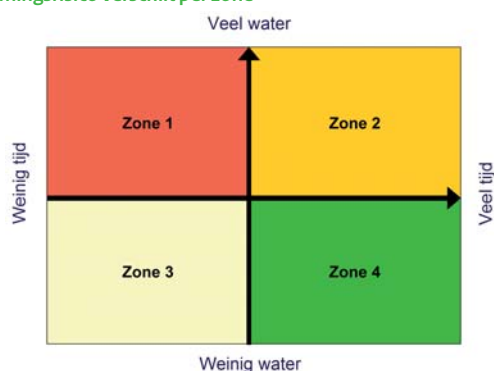
De uitgave *Bouwstenen voor effectieve risicocommunicatie over overstromingen* geeft hierop antwoord. Dit boek, geschreven door Hydrologic in opdracht van TMO, biedt overheden handreikingen bij het opzetten van risicocommunicatie over overstromingen. Tijdens de slotbijeenkomst op 5 februari heeft de TMO portefeuillehouder voor risico- en crisiscommunicatie, mevrouw Albertine van Vliet-Kuiper (burgemeester van Amersfoort), het eerste exemplaar in ontvangst genomen.

In het boek zijn belangrijke literatuur, onderzoeksresultaten en praktijkvoorbeelden van risicocommunicatie over overstromingen verzameld en samengevat. Op basis hiervan is een aantal bouwstenen geformuleerd waarmee de risicocommunicatie op gestructureerde wijze kan worden opgebouwd. De bouwstenen zijn geformuleerd vanuit de visie dat voor een effectieve risicocommunicatie zowel kennis nodig is van communicatieprocessen en -systemen als kennis van watersystemen en -keringen.

Bouwstenen

1. Het is belangrijk inzicht te hebben in de wijze waarop uw bevolking het overstromingsrisico percipieert. Het gevoel dat leeft rond overstromingsrisico's en de inschatting die de bevolking hiervan maakt, is vaak anders dan het objectieve risico en verschilt per locatie en doelgroep. Wanneer hier inzicht in bestaat, kan de communicatie worden afgestemd op de beleving van de bevolking. Voor een eerste indruk van de perceptie zijn de resultaten van enkele landelijke onderzoeken voorhanden. Voor een dieper inzicht is

Figuur: Overstromingsrisico verschilt per zone



het nodig de lokale bevolking te betrekken, bijvoorbeeld door een workshop met geïnteresseerde inwoners.

2. De basis van uw risicocommunicatie is kennis van het werkelijke overstromingsrisico. Het risico wordt bepaald door de kans op een overstroming en de gevolgen daarvan in termen van schade en slachtoffers. Schade en slachtoffers worden voornamelijk bepaald door de diepte van het water bij een overstroming, de stijgsnelheid en de tijd die beschikbaar is om te reageren voordat het water een bepaalde locatie bereikt. Op basis hiervan kan een gebied worden ingedeeld in vier risicozones (zie figuur). Bij de bepaling van het overstromingsrisico is het van wezenlijk belang rekening te houden met zowel overstromingen uit het primaire systeem (grote rivieren, zee, IJsselmeer) alsook vanuit het regionale systeem. Recent is gebleken dat een overstroming vanuit het regionale watersysteem erger kan zijn dan vooralsnog werd gedacht.
3. De boodschap die met de bevolking wordt gecommuniceerd en het gekozen communicatiemiddel, is afgestemd op het lokale risico (risicozone), de doelgroep en de beleving van de lokale bevolking. De boodschap bevat in elk geval informatie over de kans op een overstroming en de mogelijke gevolgen en geeft een handelingsperspectief.

Gouden regels

Voor risicocommunicatie over overstroming zijn vijf gouden regels altijd van toepassing.

- Schenk veel aandacht aan de correcte bepaling van de gepercipieerde en werkelijke risico's;
- Risicocommunicatie leidt tot waardering in plaats van onrust;
- Zorg voor een boodschap per risicozone en vul dit lokaal op maat in;
- Jongeren zijn de toekomst, spreek hen in het bijzonder aan;
- Wees creatief en vernieuwend, folders en spotjes zijn niet altijd het enige of beste communicatiemiddel.

Dirk-Sytze Kootstra en Leanne Reichard,
adviseur resp. projectleider risicocommunicatie overstromingen,
Hydrologic
Meer informatie: tel. 033-4753535 of www.hydrologic.nl

Zone 1	Weinig tijd om te reageren, snel toenemende en/of grote waterdiepte.
Zone 2	Meer tijd om te reageren, snel toenemende en/of grote waterdiepte
Zone 3	Weinig tijd om te reageren, langzaam toenemende en/of geringe waterdiepte
Zone 4	Meer tijd om te reageren, langzaam toenemende en/of geringe waterdiepte

Waterproef Nationaal, leren van oefenvoorbereiding

Waterproef was de eerste landelijke rampenoefening waarbij per oefendag meerdere veiligheidsregio's, meerdere waterschappen en nationale crisisorganisaties deelnamen, al met al de grootste oefening ooit in Nederland. De voorbereiding besloeg een periode van anderhalf jaar en was niet alleen inhoudelijk uniek maar ook complex vanwege de oefenopzet, de omvang, de scenario's en de nog in ontwikkeling zijnde crisisplannen. Hieronder de belangrijkste lessons learned vanuit het perspectief van de nationale oefenorganisatie.

Opzet en organisatie

Alhoewel we ons beschermen tegen overstromingen is door het kabinet ook beleid ontwikkeld voor de organisatorische voorbereiding op overstromingen. Onderdeel hiervan was de instelling van de TMO, de organisatie van een grote oefening in 2008 door deze TMO en het opstellen van extreme overstromingsscenario's. Deze Ergst Denkbare Overstromingsscenario's hebben uiteindelijk aan de basis gelegen van de oefening Waterproef. Het projectteam van het nationale deel van de oefening bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat, ondersteund door HKV lijn in water in samenwerking met Twynstra Gudde en TNO. De andere departementen (AZ, BZ, BZK, DEF, EZ, JUS, LNV, VenW, VROM en VWS), het NCC, ERC en LOCC waren vertegenwoordigd in een interdepartementale werkgroep. Ook op regionaal niveau waren eigen oefenorganisaties verantwoordelijk voor de voorbereiding van hun organisaties. De TMO had de regie en was overall oefenleider. Door TMO was een scenario op hoofdlijnen ontwikkeld, waren de hoofd oefendoelen bepaald en uitgangspunten gesteld als realtime oefenen en het begin en eind van de oefening. Oorspronkelijk was de hoofddoelstelling om de ontwikkelde plannen te testen als een systeemtest. Omdat de planvorming nog gaande was tot aan de oefening, is dat veranderd in een stand van zaken test.

Aan de oefening namen zowel nationale als regionale organisaties deel uit diverse rampenbestrijdingskolommen. Op het nationale niveau werd gespeeld tot op het niveau van het Ministerieel Beleidsteam (MBT). Nieuwe en experimentele organisaties die aan de oefening meededen waren de Landelijke Operationele Staf (LOS) en de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO); dezen waren nog slechts deels ingebed in de crisisorganisaties en de werkwijze werd in de oefening voor het eerst getest.

Tijdens de voorbereiding van de oefening was de planvorming, bijbehorende discussie, en implementatie hiervan

bij zowel nationale als regionale organisaties nog gaande. Daarnaast is er tot het moment van de oefening kennis ontwikkeld die ook in deze plannen is verwerkt. De oefening was dan vaak een eerste toepassing van deze plannen. Voor de nationale spelers is als hulpmiddel de 'Interdepartementaal Operationele Handreiking Waterproef' opgesteld. Deze plannen en kennis zijn de basis geweest voor het uitwerken van dilemma's, oefendoelen en het scenario. Dit is niet zonder discussie gegaan, een voorbeeld was wanneer de beschikbare informatie zou leiden tot de eerste bijeenkomst van het Ambtelijk Crisis Overleg (ACO), Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) en Ministerieel Beleidsteam (MBT). Uiteindelijk zijn hierin keuzen gemaakt met de Interdepartementale werkgroep, het IOCB en de TMO. Consensus hierover bij de oefenvoorbereiders en de deelnemers is wel noodzakelijk omdat onvermijdelijk soms een aanname moet worden gedaan en die door alle betrokken geaccepteerd moet worden.

Leerpunten

Het organiseren en succesvol doorlopen van een oefening met een complexe opzet als Waterproef is mogelijk gebleken. De leerpunten in kort bestek:

1. De kaders moeten helder worden geformuleerd en gecommuniceerd aan alle deelnemers en zij moeten zich hieraan verbinden. Het gaat daarbij om de oefendoelen, de spelregels inclusief de rol van de responscel en het scenario. In het bijzonder de 'lead in' van het scenario is van groot gewicht om de wederzijdse verwachtingen van organisaties helder te krijgen, ondanks dat het soms als keurslijf is ervaren. Ook het real-time karakter en de omvang van de oefening stelden beperkingen, bijvoorbeeld aan de in te brengen dilemma's. Dit punt geldt in feite ook voor de samenwerking tussen de deelnemers en de TMO als onafhankelijke, regisserende Taskforce. Bij de start van de voorbereiding bleek het uitermate belangrijk afspraken te maken over wie welke bevoegdheden heeft, welke spelregels worden gehanteerd en wie over welke middelen beschikt.



Door het uitwerken van het scenario op hoofdlijnen in autonome deel oefeningen per regio en nationaal was het uiteindelijk erg lastig om het geheel weer geïntegreerd te krijgen in één oefening.

2. Het is verstandig de realiteit van het scenario zo veel mogelijk vast te houden en oefen-technische concessies te vermijden. Zulke concessies leiden tot vermindering van betrokkenheid van spelers. Soms was het noodzakelijk om concessies te doen aan het realisme van het scenario om oefendoelen te halen. Uiteindelijk is tijdens de voorbereiding de oefendag voor de kust is 1 dag vervroegd, van D-3 naar D-4 omdat dit beter aansloot bij de ontwikkelde planvorming uit de regio's en het behalen van de leerdoelen. Het scenario is hierbij ondergeschikt geweest, de kans van voorkomen is in het scenario zodanig ingeschat dat besluitvorming over de in de oefendoelen beoogde dilemma's reëel was. Gevolgen daarvan waren dat regio's en het nationale niveau erg op het eigen spel gericht waren. Door direct uit te gaan van een realistische en geïntegreerde oefening kan het koppelvlak tussen nationaal en regionaal beter ingevuld en voorbereid worden.

3. Het is van belang uit te gaan van gelijke begin- en eindtijden voor alle spelers. De vooroefeningen voorafgaand aan Waterproef hebben een verstoring effect gehad op het spel op de eerste oefendag vanwege het verschil in beleving van spelers. Zo ontstond een wisselende start-situatie en beleving van gemaakte afspraken bij de spelers. Dit effect werd versterkt door de overdracht van afspraken en interpretaties hiervan van een responscel (en andere samenstellingen van teams) in vooroefeningen naar spelers in de oefening.

4. De spelers hebben de responscel ervaren als een goede

ondersteuning, in het bijzonder door het hoge niveau van deskundigheid in de bezetting en de netcentrische werkwijze van de informatietafel waardoor snelle en adequate reacties mogelijk waren gericht op het behalen van de oefendoelen.

Voor de responscel was het van belang om continu een goed overzicht te hebben van de situatie. De responscel had de beschikking over de informatiesystemen CEDRIC, FLIWAS en Infracore en alle berichten die tijdens de oefening zijn verzonden. Daarnaast kwam bij de TMO periodiek informatie binnen over het regionale spel dat gedeeld werd met de responscel. Ter ondersteuning zijn vooraf vele bouwstenen van berichten ontwikkeld waarvan tijdens de oefening enkele zijn uitgewerkt tot werkelijke berichten passend op de ontwikkeling en dynamiek van de oefening.

De oefenvoorbereiders kijken achteraf met overwegend goed gevoel terug op de aanloop van de oefening. Niet alleen de oefening zelf was uniek door aard en omvang, maar ook het proces erheen. Een leergerichte houding ook bij dat proces draagt ook bij aan een verbeterde voorbereiding op rampen en overstromingen in het bijzonder. Naast leerpunten aangaande de organisatorische voorbereiding op overstromingen zoals deze volgen uit de evaluatie zijn er ook veel leerpunten die direct toepasbaar zijn bij de voorbereiding van volgende grootschalige oefeningen.

Bas Kolen, HKV IJN in water

Sonja Kaskens, Nationaal CrisisCentrum, ministerie van BZK

Ben Smit, Departementaal Coördinatiecentrum, ministerie VenW

Sjoerd Hoornstra, DG Water, ministerie van VenW

Netcentrisch werken tijdens Waterproef:

Geen techniek, maar manier van werken

De oefening Waterproef vormde een van de onderdelen binnen het implementatie traject netcentrisch werken in de regio Hollands Midden. Over het verloop en het vervolg van dit traject praten we met Angélique de Regt, beleidsmedewerker Crisisbeheersing bij de Regionale Brandweer Hollands Midden. Zij is belast met de implementatie van Network Enabled Capabilities (NEC).

De Regt: "In juli 2008 besloot onze regio netcentrisch werken in te voeren en de functionarissen hierop voor te bereiden. Waterproef stond dan ook nadrukkelijk in het teken van een eerste kennismaking met netcentrisch werken. Een bewuste keuze. Door de ervaringen tijdens de voorbereidingen op de oefening en de netcentrische informatievoorziening konden wij ons eigen implementatietraject tussentijds evalueren. Netcentrisch werken komt er op neer dat informatievoorziening niet als ondersteunend, maar als primair proces in de crisisbeheersing wordt gepositioneerd. Essentieel is dat informatie sneller en beter gedeeld wordt, waardoor inzicht en inzet effectiever worden benut. Netcentrisch werken is een verandering die je als crisisorganisatie doormaakt. Informatie delen heeft in dat

opzicht voornamelijk te maken met houding en gedrag van de betrokken functionarissen en hun rolvastheid. Een netcentrische werkwijze kan voor een enorme verbetering zorgen."

Managen van informatie noodzakelijk

"Niet de oefening zelf, wél het informatieaanbod was anders. Sneller en actueler beschikbaar voor alle betrokkenen. Toegang tot meer informatie is natuurlijk prachtig. Anderzijds is het een uitdaging om de juiste informatie eruit te halen die relevant is voor ieders taken en verantwoordelijkheden. Bij zoveel informatie is professionele screening absoluut vereist. Dat vergt een investering in informatie-managers die inhoudelijk deskundig zijn en de vertaalslag kunnen maken van het gedeelde beeld naar wat voor een ieder relevant is. Oftewel: het kaf van het koren kunnen scheiden."

In z'n algemeenheid was de oefening succesvol op het vlak van informatievoorziening.

Natuurlijk zijn er ook minpuntjes. Zoals het feit dat de leider van het ROT deel uitmaakte van het RBT. "Dat werd veroorzaakt doordat ze niet gelijktijdig oefenden. Dit zorgde voor een vertekend beeld in de informatievoorziening," aldus De Regt. "Het maakte de oefening wat minder realistisch, maar het past allemaal in het leerproces dat je doormaakt." Om netcentrisch werken verder in de regio Midden Holland te implementeren worden nu werkprocessen herzien, wordt het een onderdeel van de planvorming en is NEC opgenomen in de beleidsvorming van opleiden, trainen en oefenen. In februari zijn de trainingen op grote schaal van start gegaan en zal NEC als vaste waarde bij de oefeningen worden ingezet.

"De eerste kennismaking met NEC vormde voor velen een eyeopener. Dat is pure winst en een prima basis om op verder te bouwen. Vanaf nu gaan we de opgedane ervaring breed in de praktijk uitrollen. Onze visie is dat wij ons op lange termijn focussen op netcentrisch werken. Het implementatietraject richt zich nu in eerste instantie op netcentrische informatievoorziening. Dit betekent werkprocessen aanpassen en de organisatie voorbereiden op netcentrisch werken. Daarnaast willen we NEC positioneren en verder ontwikkelen. Dat vergt tijd".

Tineke Sigmond,
project Netcentrisch Werken



Crisis als kans?

De gevaren van daadkrachtig leiderschap

Rampen en crises creëren een sterke vraag naar daadkrachtig leiderschap. Effectief crisis leiderschap heeft betrekking op vijf taken die publieke leiders tijdens een crisis moeten vervullen: zij moeten zich een accuraat beeld van de situatie vormen, de respons coördineren en aansturen (inclusief het nemen van kritieke besluiten), de collectieve stress in een samenleving kanaliseren, verantwoording afleggen, en de geleerde lessen implementeren.¹ Dit zijn serieuze uitdagingen die aanzienlijke stuurmanskunst vereisen. In crises is voor leiders de grens tussen wachtgeld en een lintje flinterdun, zo stelde Uri Rosenthal jaren geleden al vast.

De geschiedenis leert echter dat een crisis ook unieke kansen genereert voor politieke leiders. Het biedt een podium in de schijnwerpers waarop zij hun gezag en daadkracht kunnen etaleren. Een crisis kan een *window of opportunity* openen: verandering hangt in de lucht en politieke taboes worden bespreekbaar. Toen het dreigende begrotingsgat onlangs

goed in beeld kwam, bleken ook in Nederland enkele heilige huisjes op een minder sterke fundering te rusten dan misschien gedacht.

Ervaren leiders herkennen dergelijke kansen. Zij vrezen crises niet, integendeel. Zij wachten op het moment dat de

¹ Deze taken worden uitvoerig beschreven in: A. Boin, P't Hart, E. Stern en B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

“normale” spelregels even terzijde worden geschoven en het adagium *regering regeert!* op ieders tong ligt. Sommige menen zelfs dat deze leiders er niet voor terug deinzen het gevoel van crisis aan te wakkeren – de Amerikaanse politicoloog Murray Edelman stelt dat bestuurders die zichzelf als crisis managers zien, zelfs crises zullen ‘ontdekken’ om publieke steun voor hun bewind te krijgen en behouden.

Mandaat voor hervormingen

Zo wisten de Amerikaanse presidenten Franklin Roosevelt en Ronald Reagan wel raad met de recessies die zij na hun beëdiging aantroffen. Zich beroepend op het mandaat van een bevolking die gedesillusioneerd was geraakt met de manier waarop hun voorgangers de crisis te lijf gingen, transformeerden zij het sociaal-economisch beleid en de politieke orde. Politieke tegenstanders werden resoluut ter zijde geschoven en de hervormingen werden met veel gevoel voor politiek theater doorgedrukt. Zelfs minder begenadigde leiders – denk aan president George W. Bush direct na 9/11 – begrepen dat een crisis monumentale kansen biedt.

Een crisis is een mogelijkheid om daadkracht uit te stralen en leiderschap te tonen. Burgemeester Van Thijn vestigde een reputatie als crisismanager kort na zijn aantreden, toen hij de ontruiming van een van de grootste kraakbolwerken (het Wijers-complex) gebruikte om de geweldsspiraal tussen krakers en politie te doorbreken door middel van de zogeheten ‘open-kaart methode’. Zijn compassievolle maar ferme leiderschap tijdens de Bijlmerramp versterkte die reputatie. Zijn latere opvolger Job Cohen won veel moreel gezag door zijn evenwichtige optreden in de 11 september crisis en na de moord op Theo van Gogh, toen de stad een kruisvat van etnische spanningen dreigde te worden. Landbouwministers Van Aartsen en later Brinkhorst zagen de dierziekten crises die zich tijdens hun ambtsperiode aandienenden als hefboom om de veeteeltsector te hervormen.

De diepe economische problemen waarmee vrijwel alle landen zich geconfronteerd zien blijken ook bij de leiders van nu iets los te maken. Kersvers in het Witte Huis – aantredend met een ongebruikelijk hoog waarderingscijfer – speelde president Obama al heel vroeg de crisiskaart. Toen zijn stimuleringsinitiatief niet snel en massaal genoeg werd gesteund door het Amerikaanse Congres voerde Obama de druk op door de economische malaise in crisistermen neer te zetten. Als niet onmiddellijk werd gehandeld (lees: als zijn plan niet onmiddellijk zou worden goed gekeurd), dreigde een ongekende catastrofe.

Met veel knarsetanden van zowel Democraten als Republikeinen werd het plan aangenomen. Bezwaren werden beleefd aangehoord en vervolgens terzijde geschoven: *Nu even niet, we zijn de wereld aan het redden*. Ook in andere landen hebben politieke leiders met ongekende daadkracht

draconische maatregelen afgekondigd. De snelle en spectaculaire economische terugval wordt nu vrijwel overal als crisis gedefinieerd en daar wordt naar gehandeld. Het profiel van Wouter Bos, en de waardering van zijn leiderschap, schoot omhoog omdat hij de crisis helder benoemde en snel ferme, pragmatische ingrepen voorstelde. De snelle en spectaculaire economische terugval wordt nu vrijwel overal als crisis gedefinieerd en daar wordt naar gehandeld. Het profiel van Wouter Bos, en de waardering van zijn leiderschap, schoot omhoog omdat hij de crisis helder benoemde en snel ferme, pragmatische ingrepen voorstelde. Na een aanvankelijk redelijk terughoudend, pragmatisch beleid, is in de loop van februari ook de Nederlandse regering begonnen de ontwikkelingen te duiden in termen van een diepe crisis, die expliciet werd vergeleken met het schrikbeeld van de depressie van de jaren dertig.

Veel buitenlandse leiders zien een crisis van ongekende omvang. De Australische premier Kevin Rudd kondigde het einde aan van het neoliberalisme dat door zijn voorgangers zo enthousiast werd beleden. De crisis betekent de terugkeer van de staat, aldus Rudd: “De markt heeft nu de problemen, de overheid de oplossingen. We kunnen het gedachtegoed van Milton Friedman, Ronald Reagan en Margaret Thatcher nu definitief begraven. Zij en hun volgelingen hebben ons deze crisis gebracht. Het is nu aan sociaal-democraten zoals ik [Rudd] om ons uit de puinhopen van het door hen mogelijk gemaakte casinokapitalisme te bevrijden.” *Schadenfreude* voedt de euforie – juist tijdens een crisis.

Veel huidige regeringsleiders hebben haast banen te redden en de rol van de staat te herschrijven. Dat is niet onbegrijpelijk, maar het is het goed een essentiële les uit de crisisgeschiedenis in herinnering te roepen: snel ingevoerde hervormingen willen nog wel eens falen en onbedoeld een voedingsbodem voor toekomstige crises vormen. Het waarom laat zich raden: razendsnel opgeworpen hervormingen richten zich doorgaans te veel op symptomen van de crisis, zijn gefixeerd op de korte termijn, en zijn moeilijk te implementeren.

Keerzijde crisissituatie met schaduwkanten

Door een situatie als een crisis te kenschetsen, wordt een breed gedeeld gevoel van urgentie gecreëerd. Dat stelt politieke leiders in staat moeilijk verteerbare hervormingen door te voeren. Het creëert echter ook een dynamiek die zich niet laat ‘managen’ of regisseren. Daarnaast roept het reflexen op bij leiders die de doorgevoerde hervormingen niet ten goede komen.

Ten eerste de neiging zelfopgelegde deadlines te creëren: er moet NU iets gebeuren. Dit beperkt de beleidsopties. Zwart-wit denken verdringt koele analyse en reflectie. Inherent onzekerheden worden weggewuifd en toegedekt



met doctrinaire argumenten en politiek gemotiveerde *spin*. Als cruciale beslissingen onder grote tijdsdruk moeten worden genomen, vallen leiders meestal terug op hun eigen kring van vertrouwde en bevriende adviseurs. Groepsdenken ligt dan op de loer: het gezamenlijke front verwordt tot een doel dat moet worden verdedigd tegen splijtzwammen en externe sabotage. Het eerste slachtoffer van die neiging is ‘evidence-based policy’ (zie de povere beleidsanalyse van de Bush regering die een langdurige en bloedige oorlog in Irak ten gevolg had).

In operationeel crisis management is tijdsdruk vaak objectief en onloochenbaar. Commandanten moeten handelen en beslissingen worden in ‘split seconds’ genomen. Dat is een vak op zich. Maar de strategische beleidsproblemen die crises oproepen, kennen een andere dynamiek. Hoe ernstig ze ook zijn, hoogstzelden is een reactie vereist die in uren of dagen tot stand komt. De wereld zal niet vergaan als de aanpak van de huidige economische crisis goed wordt doordacht, ook al kost dat enkele weken of zelfs maanden.

Een tweede reflex van gretig crisisleiderschap is het afkappen van de publieke en politieke discussie. Politieke leiders gebruiken de tijdsdruk als argument om voorstellen door te drukken. Zij die publiekelijk twijfelen riskeren te worden

afgeschilderd als dwarsliggers die de ernst van de zaak niet tot zich door hebben laten dringen. Zo verwordt crisisbestrijding tot een zaak van – zoals Cheney het na 11 september treffend verwoordde – ‘wie niet voor ons is, is tegen ons.’ Loyaliteit en uniformiteit gaan boven alles. Dat mag in operationeel crisismanagement essentieel zijn, in strategische beleidsvorming is het ronduit gevaarlijk.

Daadkrachtig leiderschap heeft dus een duidelijke keerzijde. Terugblikkend is het altijd makkelijk deze schaduwkanten te herkennen. De haast waarmee president Bush hervormingen doorvoerde na 11 september 2001 wordt ronduit veroordeeld. Dat is enigszins gratis, zeker als we ons het opinieklimaat van die periode (“Nous sommes tous Américains” aldus *Le Monde*) weer even voor de geest halen.

De wereldeconomie beleeft moeilijke tijden en het is duidelijk dat er iets moet gebeuren. Politieke leiders zien zich voor een belangrijke test gesteld: zij moeten fundamentele hervormingen doorvoeren, banen redden, en de toekomst veilig stellen. Dit is geen kortstondige crisis exercitie, daarvoor zijn de problemen te groot, te ondoorgrondelijk, te uniek. Deze problemen hoeven niet te worden opgespeeld – ronkende crisis retoriek leidt al snel tot beloften die niet kunnen worden waargemaakt.

Crisis exploitatie ondermijnt wat politicologen de ‘intelligentie van democratie’ noemen: het exploreren en wegen van opties, het onderhandelen over haalbare oplossingen, het teruggrijpen op collectieve wijsheid. Diepgewortelde problemen, zoals die zich nu in alle hevigheid openbaren, worden niet weggemasseerd met ‘daadkrachtig leiderschap’ uit de ivoren beleidstoren.

De huidige problemen vereisen niet alleen daadkrachtig maar ook adaptief leiderschap. Deze economische recessie zal structurele aanpassingen vergen op vele beleidsterreinen, die verder gaan dan herziening van het toezicht op financiële markten. Het grondig doordenken van kernwaarden, assumpties over ons welzijnsniveau, en de instituties die onze levensstandaard lang mogelijk hebben gemaakt kost tijd en overredingskracht. Politieke leiders moeten maatschappelijke zelfreflectie op gang brengen en zo veerkracht – adaptief vermogen in tijden van tegenspoed – mobiliseren. Voor velen van hen is dit nieuw terrein. Het zal duidelijk maken wie van het gezelschap de ware crisis leiders zijn.

Arjen Boin, Louisiana State University

Paul 't Hart, Australian National University, Universiteit Utrecht

Auteurs van The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure (Cambridge University Press 2005) en editors van Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning (Cambridge University Press 2008).

Cultureel Erfgoed in Nederland goed beschermd tegen calamiteiten

In 2007 bracht een brand in de binnenstad van Amersfoort onherstelbare schade toe aan het Armando Museum. Een groot gedeelte van de collectie werd verwoest. Afgelopen januari verwoestte een brand het streekmuseum Veluws Diorama in Nunspeet. Ook hier ging een groot deel van de historische collectie verloren. Welke maatregelen kunnen musea treffen ter bescherming van cultureel erfgoed bij een calamiteit? Hoe kunnen musea medewerkers inzetten bij een calamiteit? Hoe bereid je ze voor? Wat kunnen musea van de brandweer verwachten? En wat mag de brandweer van musea verwachten? Deze vragen stonden woensdag 21 januari centraal tijdens het symposium Bescherming Cultureel Erfgoed bij Calamiteiten. Het symposium was een initiatief van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) en kwam mede tot stand door een financiële bijdrage van de Mondriaan Stichting, Stimuleringsfonds voor beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed.



Bij cultureel erfgoed denk je vaak aan grote musea, zoals het Van Gogh Museum. Cultureel erfgoed gaat ook om kleine, soms wat minder zichtbare of bekende musea of bijvoorbeeld archieven of bibliotheken. Het symposium stond in het teken van brandveiligheid van cultureel erfgoed. Het NIFV wil met dit symposium de aandacht hiervoor vergroten en brandweer en musea de gelegenheid bieden kennis te delen. Om zo het begrip voor ieders rol te verbeteren bij het optreden bij incidenten. Door kennis te vergaren en op te leiden ondersteunt het NIFV de brandweer met kwaliteitsverbeteringen en kwaliteitsborging van preventie en incidentbestrijding.

Van calamiteitenplan naar integrale veiligheidszorg

Volgens Hanna Pennock, inspecteur Erfgoedinspectie, heeft een flink aantal incidenten en calamiteiten in de jaren tachtig en negentig zeker bijgedragen aan de groeiende belangstelling voor risicobeheer. In het Stedelijk Museum werden een Cézanne, een Jongkind en een Van Gogh gestolen en in het Kröller-Müller Museum namen dieven drie Van Goghs mee. Het schilderij van Barnett Newman *Who's afraid of Red, Yellow and Blue III* werd in het Stedelijk Museum bewerkt met een mes. Bovendien was er een zuuraanval op de *Nachtwacht*. Door brand verdween de unieke wagenscollectie uit het Openluchtmuseum.

In 2000 werden musea voor het eerst verplicht ook voor collecties beschermende maatregelen te treffen. De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Rick van der Ploeg, stelde dat de verzelfstandigde musea een calamiteitenplan speciaal voor hun collectie moesten schrijven. Uit onderzoek destijds van de Inspectie Cultuurbezit (later opgegaan in de Erfgoedinspectie) bleek dat slechts drie van de twintig verzelfstandigde rijksmusea een volledig calamiteitenplan voor de collectie hadden. Begin 2009 hebben veel samenwerkende instellingen in de regio's hun plannen klaar of werken daaraan. Erfgoedinstellingen werken samen met de lokale brandweer en politie in preventienetwerken. Deze netwerken hebben als doel het gezamenlijk werken aan het opstellen van calamiteitenplannen.

Het schrijven van een calamiteitenplan is maatwerk. Recentelijk toonde onderzoek bij drie musea die rijkscollecties beheren aan, dat er geen standaardnormen voor de beveiliging van een museum bestaan. Alle musea zijn immers verschillend: het gebouw kan gloednieuw zijn, of het is een historisch monument. Ook kunnen collecties verschillen van karakter, materiaal of waarde en een specifieke bescherming nodig hebben. Daarom kunnen verzelfstandigde rijksmusea tegenwoordig subsidie krijgen voor een integraal beveiligingsplan. "Met integraal wordt meer bedoeld dan alleen een bedrijfsnoodplan en een calamiteitenplan voor de collectie. Het gaat om preventieve maatregelen ter bescherming van publiek en personeel,

gebouwen en collecties, inclusief de registratie, data en archieven. Het moet een integraal onderdeel zijn van het beleid van het museum en de hele museale organisatie betreffen. De veiligheidszorg moet dan ook hoog in de organisatie belegd zijn. En, het belangrijkste: aan het integrale plan moet een gedegen risicoanalyse voorafgaan", aldus Pennock.

Ook *weten* wat je in huis hebt, is onderdeel van een integraal beveiligingsplan. Als er geëvacueerd moet worden, moet een museum, maar natuurlijk ook een archief of een bibliotheek, een prioriteitenlijst klaar hebben liggen en weten wat zich waar bevindt. Ook overleg met de brandweer is belangrijk, zodat de brandweer weet welk cultureel erfgoed zich in een collectiebeherende instelling bevindt en wat het belang hiervan is. Tijdens de brand (of de overstroming) kan dan bezien worden of er eventueel nog wat gered kan worden. Het gaat dus om samenwerking, van tevoren, bij het uitwerken van de preventieve maatregelen, en tijdens een brand.

Calamiteitenplan vergt actie

Dat het niet bij papieren plannen moet blijven benadrukt ook Marja Peek, adviseur Instituut Collectie Nederland. Een calamiteitenplan moet ingebed zijn in de organisatie. Het gaat niet alleen om schrijven, maar ook om acties, de daden. Integraal risicomanagement begint met visie. Daarop baseer je het beleid en budget. Ook is een risicoanalyse in een vroeg stadium van belang. Risico's bij cultureel erfgoed zijn niet alleen water en vuur. Peek noemt ook ongelukjes als omvallen van of stoten tegen objecten, dieven en vandalen, ongedierte, licht, verkeerde temperatuur of luchtvochtigheid en verwaarlozing in termen van beheer. Uit de risicoanalyse vloeien maatregelen voort. Die komen terug in de verschillende plannen. Het is belangrijk de risicoanalyse van tijd tot tijd te herhalen en te checken of de maatregelen nog passen.

Ook geeft Peek advies over hoe musea een prioriteitenlijst voor evacuatie kunnen opstellen. Het gaat dan om een indeling van welke objecten belangrijk zijn om gered te worden. Criteria kunnen bijvoorbeeld zijn de cultuur-historische waarde, de financiële waarde, het eigendom, of een object überhaupt verplaatst kan worden of de fysieke toestand. Sommige objecten zijn te fragiel om te verplaatsen. Het materiaal kan dus ook een criterium zijn. Peek adviseert om deze criteria allemaal langs te lopen. Dit is een cyclisch proces. 'Wat zijn je topstukken? Is de financiële waarde belangrijk of niet? Je moet wel besluiten nemen!', zegt Peek stimulerend. 'Een prioriteitenlijst voor de collectie is nog geen prioriteitenlijst voor evacuatie'. De *Nachtwacht* zal bijvoorbeeld niet worden verplaatst. Het is dan ook belangrijk niet alleen bij preventieve maatregelen, maar ook bij de voorbereiding van een noodevacuatie samen te werken met de brandweer. Het maken van een prioriteitenlijst voor evacuatie is optioneel. Peek adviseert ten minste een

prioriteitenlijst in overweging te nemen. Een instelling of organisatie kan evenwel ook beredeneerd besluiten deze niet te hebben. Meer advies voor het opstellen van een calamiteitenplan is te vinden in de *Handleiding voor het maken van een calamiteitenplan voor collectiebeherende instellingen*. Deze is te downloaden op www.icn.nl

Wederzijdse verwachtingen

Wat kunnen musea bij een calamiteit nu van de brandweer verwachten? Bert Vis, coördinator Object en Infra van het Bureau Operationele Voorbereiding van de Brandweer Den Haag, geeft aan dat musea allereerst van de brandweer een snelle inzet mogen verwachten. En ook dat zij zoveel mogelijk schadebeperkend zullen werken. De brandweer probeert eerst de mensen uit het gebouw te halen, voor zover deze er nog niet uit zijn. Daarna zullen zij proberen de collectie in veiligheid te brengen. 'De mensen zijn het belangrijkste, die moeten eruit', zegt Vis enthousiast. 'Dat is en blijft de eerste prioriteit van de brandweer.' Hoe belangrijk een collectie ook is, de brandweer zal geen onverantwoorde risico's nemen. De eigen veiligheid van het brandweerpersoneel is belangrijker dan een collectie.

Vis waarschuwt dat de brandweer een collectie niet zal behandelen zoals een collectiebeheerder dat doet. En benadrukt dat een brandweerman bij een evacuatie geen onderscheid maakt tussen schilderijen. Prioritering is niet een taak van de brandweer. Vis: 'Buiten is voor de brandweer buiten. Wij komen met een doek naar buiten en leggen het bij wijze van spreken op straat. En gaan terug om het volgende te halen.' Het is dus raadzaam dat de collectiebeheerder van tevoren regelt dat er op een dergelijk moment toezicht is. Dit geldt ook voor de afvoer en opslag van de collectie. Vis merkt op: 'Daar zijn onder andere de preventienetwerken voor. Ga met elkaar in overleg. Zorg dat het bij elkaar gebracht kan worden'. De brandweer verwacht ook dat de collectiebeheerder komt met een degelijk

ontruimingsplan voor personeel en bezoekers. Als daarna de collectie geëvacueerd moet worden is een prioriteitenlijst voor de collectie raadzaam. 'En de brandweer gaat niet evacueren, zolang de collectiebeheerder daar niet om vraagt. Dus vraag erom!', aldus Vis. Het is ook een taak van musea om de brandweer te informeren welke stukken als eerste gered moeten worden. Hij adviseert de prioriteitenlijst in samenwerking met het lokale brandweerkorps op te stellen en hiermee deze ook te oefenen. Vis spreekt uit ervaring: 'Onlangs hebben wij een oefening gehouden, waarbij wij erachter kwamen dat de prioriteitenlijst niet geheel werkte zoals wij van te voren hadden gedacht. Oefenen dus!'

Vis concludeert dat het nodig is dat collectiebeheerders zich bewust zijn dat er een taak bij hen ligt en dat een incident kan gebeuren. 'Preventie kan nog zo goed zijn, er zijn altijd factoren buiten uw invloed. Voorkomen is vijftig procent. Voorbereid zijn wanneer het onverhoopt toch gebeurt, is de andere vijftig procent', zo eindigt Vis zijn presentatie.

Crisisbeheersingsprincipes in de praktijk

Gerard de Kleijn, directeur van Stichting Amersfoort in C, spreekt tijdens het symposium uit eigen ervaring. In 2007 ging het Armando Museum, dat onderdeel is van Stichting Amersfoort in C, in vlammen op. Hij adviseert rekening te houden met de ramp na de ramp. Na de brand kwamen er veel mensen op hem af. 'Het toerisme van deskundigen', zoals hij het noemt. Ook kwam de geruchtenvorming snel op gang. Binnen de kortste keren gingen er allerlei verhalen rond. Daarbij is de schuldvraag kennelijk een issue. De brandweer was te laat, een sprinklerinstallatie was er niet en de loodgieter was op het dak bezig geweest. 'In onze samenleving kunnen mensen zich er niet bij neerleggen dat er zomaar iets gebeurt', stelt De Kleijn. 'Ze willen een verklaring.' Ook adviseert hij rekening te houden met de hoeveelheid papierwerk. Dit heeft de medewerkers van het Armando Museum veel tijd en energie gekost. Volgens De Kleijn heeft de brand ook zegeningen gebracht. Na de brand is het museum allerlei projecten gaan doen, zoals een beeldenroute door Amersfoort. De collectie kwam naar de mensen toe. Dit was voor de brand niet gelukt, daar was de weerstand te groot voor. Ook heeft het Armando Museum veel maatschappelijke steun gekregen en hun naam was direct gevestigd. Wie kent het Armando Museum nu niet? Herman Meuleman, programmamanager Veiligheid bij de Brandweer Enschede, roept musea op om vooral het gesprek met elkaar te voeren en kansen te benutten. Hij adviseert in goed overleg met de brandweer maatregelen te nemen om het cultureel (roerend) erfgoed te beschermen. Hij ondersteunt dit met voorbeelden onder andere tijdens de vuurwerkcramp in Enschede. Na de fatale vuurwerkexplosies is een groot gebied afgezet. Het Rijksmuseum Twente valt binnen dat gebied. Een medewerker van het museum wil graag een gesprek met de commandant rampterrein. Het museum is zwaar getroffen. Stukken beton van de vuur-





werkbunkers zijn door het dak in tentoonstellingsruimten terechtgekomen. Delen van de collectie zijn daardoor beschadigd. Er is regen op komst en er dreigt een aanzienlijke waterschade in het museum en het depot te ontstaan. In samenspraak met de hulpverleners is het reddingsplan voor de collectie uitgevoerd.

Ook Bart Klijnsma, adviseur Crisisbeheersing en Rampenbestrijding, benadrukt het belang van voorbereiding bij een crisis. 'Opvallend bij een crisis is dat we geneigd zijn meteen oplossingen te zoeken. We gaan direct aan de slag', begint hij. Het is echter beter om voorbereid aan de slag te gaan. Volgens Klijnsma gaat het om het cyclische proces van beeldvorming, oordeelvorming en besluitvorming. Bij de brandweer is dit proces onder de naam BOB bekend. Dit proces kan zich zowel in tien minuten, als ook in paar seconden voltrekken. Bij een crisis ontbreekt in het begin informatie. Klijnsma adviseert om deze tijd te benutten om een organisatie op te zetten. De informatiestroom komt vanzelf op gang. Dit kan ook in het klein. Klijnsma: 'Ook twee mensen kunnen een organisatie vormen, bijvoorbeeld twee nachtbewakers. Bij een brand eerst nadenken, de hulpdiensten bellen en dan pas naar binnen'. Een ander advies is 'zorg dat iedereen zijn taak heeft. Zo doen de hulpdiensten dat ook.' Kortom: begin met nadenken en ga dan pas doen.

Leren van incidenten

Theo Vermeulen, projectmanager bij het Kenniscentrum Veiligheid Cultureel Erfgoed (KVCE), roept musea en andere erfgoedinstellingen op hun incidenten te registreren. Door te registreren krijgen instellingen meer inzicht in de risico's die ze lopen, waardoor ze gericht aan hun veiligheidsbeleid kunnen werken. Het KVCE beheert DICE, de Database Incidentenregistratie Cultureel Erfgoed. Deze landelijke database kan eenvoudig benaderd worden via de website www.kvce.nl. Op dit moment werken ruim zeventig instellingen mee. Het kenniscentrum bundelt de kennis, verspreidt deze en maakt de kennis geanonimiseerd via zijn website toegankelijk voor zowel de professionele als de vrijwillige medewerker van erfgoedbeherende instellingen. Zo leren we gezamenlijk van wat er verkeerd is gegaan. Om erfgoedbreed conclusies te kunnen trekken, zullen meer instellingen aan DICE moeten gaan bijdragen.

Meer weten?

Bent u geïnteresseerd in de bescherming van cultureel erfgoed tegen calamiteiten en wilt u meer weten? Op www.nifv.nl zijn alle presentaties van het symposium te downloaden.

Connie Mars,
communicatieadviseur Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

Op dinsdag 13 mei 2008 breekt er brand uit in het gebouw van de faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit (TU) Delft. Bij de brand zijn geen slachtoffers gevallen. Desondanks was de impact van de brand voor velen binnen en buiten de faculteit groot. Het COT evalueerde in opdracht van de gemeente Delft het verloop van de gebeurtenissen. In dit artikel presenteert het COT de bevindingen over het multidisciplinaire optreden en de ontruiming en redding van de collectie.



Evaluatie brand in TU Delft

Multidisciplinair optreden

De crisisbeheersingsorganisatie heeft in het algemeen goed gefunctioneerd. Naar aanleiding van het incident is in eerste instantie relatief snel en adequaat opgeschaald naar GRIP 2. Later is opgeschaald naar GRIP 3. De opschaling naar GRIP 3 had ons inziens eerder kunnen en moeten plaatsvinden. Een laat besluit tot opschalen naar GRIP 3 betekende ook een laat besluit tot opschalen van verscheidene actiecentra. Eerdere opschaling naar GRIP 3 zou hebben geleid tot meer slagkracht bij de rampbestrijdingsprocessen opvang en bij voorlichting.

De samenwerking in het CTPI is over het algemeen goed verlopen. Ook de aanwezigheid van de TU Delft en de

gemeente in het CTPI werkte goed. Op deze wijze konden benodigde acties worden uitgezet en konden dwarsverbanden worden gelegd tussen de disciplines. Naarmate de brand zich verder ontwikkelde en er steeds meer activiteiten bij kwamen, was opschaling noodzakelijk zodat een deel van de activiteiten door anderen (zoals het ROT) konden worden overgenomen. De nadruk lag in het CTPI op de brandbestrijdingsstrategie en op de opbouw van de inzet. Andere zaken, zoals de eerste ontruiming van een studentencomplex en het inzetten van een incompleet peloton zijn niet in het CTPI besproken. Het was voor het CTPI moeilijk om overzicht te krijgen en te houden op het geheel aan activiteiten. Dit is niet in alle gevallen gelukt.

Het ROT was actief vanaf GRIP 2. Onderwerpen die vanuit het ROT werden geregeld waren onder meer adviezen over evacuatie/ontuiming van de omgeving en kwesties als aflossing. Het ROT verzorgde situatierapporten die werden toegestuurd aan de betrokken organisaties. Deze sitraps waren onder meer input voor het overleg in het GBT. De verslaglegging in het ROT verliep niet optimaal. Wat betreft de inhoud van de sitraps valt op dat de kwaliteit van de verslagen sterk verschilde per verslag. De sitraps bevatten zeker waardevolle informatie, maar de kwaliteit ervan kan ons inziens beter, met duidelijker geformuleerde feiten, adviezen en gevraagde besluiten. Ook is er niet systematisch gerapporteerd over de verschillende aspecten.

De samenwerking in het GBT was goed. Het feit dat er geen slachtoffers waren zorgde ook voor rust. Een aandachtspunt is de continuïteit van de besluitvorming tussen vergaderingen van het GBT in. Het was niet altijd duidelijk hoe afstemming en contacten verliepen tussen de vergaderingen in. Het is zaak om duidelijk af te spreken welke kwesties bilateraal kunnen worden afgehandeld en welke prioritaire zaken mogelijk aanleiding zijn om het GBT tussentijds bij elkaar te roepen. De tweede ring waar hoofden actiecentra zaten werkte goed. De betrokken hoofden actiecentra waren zo direct op de hoogte van de stand van zaken en van de genomen besluiten. Ook de aanwezigheid van de TU Delft in het GBT werkte goed.

De samenwerking tussen de teams verliep op momenten moeizaam. Met name de GBT leden hadden een beperkt beeld van wat er speelde in het ROT en ook van de rol van het ROT. Omgekeerd voelde het ROT zich niet altijd volwaardig betrokken. Dit betrof onder meer de advisering rond ontruiming en de wijze waarop het eerste persbericht tot stand kwam.

De leden van het GBT onderhielden ook eigen contacten in de eigen organisatie en kwamen op momenten ter plaatse, bij de brand. Dit betekende dat de informatiestroom niet verliep van CTPI naar ROT naar GBT, maar veel meer van CTPI en anderen direct naar het GBT. De samenwerking tussen CTPI, ROT en GBT is een aandachtspunt wat betreft de explicitering van de onderlinge samenwerking en de onderlinge informatie-uitwisseling. Omdat het GMT en het ROT beiden direct onder het GBT vallen, is de afstemming tussen ROT en de gemeentelijke actiecentra per definitie een aandachtspunt. Een liaison namens de gemeente in het ROT kan hieraan bijdragen. In andere regio's is gekozen voor het steviger opnemen van de gemeente als 'sectie' binnen het ROT, met een GMT 'onder' het ROT.

Redding collectie

Binnen de faculteit Bouwkunde bevindt zich op het moment van de brand een waardevolle collectie boeken, maquettes en stoelen. In de loop van 13 mei wordt gevreesd dat de

collectie verloren is gegaan. Op 14 mei wordt een reddingsplan opgesteld. Gezamenlijk denken brandweer, gemeente, de TU Delft en experts (NIFV) na over wat mogelijk is en wat een passende prioritering is wat betreft het redden van spullen. Zo staan de stoelen dieper in het gebouw dan de maquettes.

Later op 14 mei wordt het reddingsplan uitgevoerd. In totaal worden rond de zeventig maquettes gered. Vervolgens gaat de brandweer verder het gebouw in om een geschat aantal van tweehonderd stoelen uit een speciale collectie veilig te stellen. De brandweer brengt ook enkele archiefkasten en computers met administratieve gegevens van afstuderende studenten in veiligheid. Ook de stoelen van Rietveld zijn uit het pand gehaald.

Het lot van de collectie boeken in de bibliotheek wordt later duidelijk. De boeken zijn niet verbrand en niet beschadigd door water. Een eerste bericht luidt dat 350 boeken uit de bibliotheek zijn gered. Een constructie van containers over de bibliotheek maakt het mogelijk dat ook de overige boeken gered kunnen worden. Uiteindelijk komen duizenden historische boeken, prenten, kaarten en schetsen ongeschonden uit het pand.

De aanwezigheid van de waardevolle collecties wordt in de loop van de middag van 13 mei in de media besproken. Het onderwerp komt echter pas in het begin van de avond aan de orde in het CTPI. Tot dat moment is er in het CTPI niet gesproken over het plegen van specifieke inzet op het behouden van de collectie boeken en de collecties maquettes en stoelen. Respondenten geven aan dat het aanwezige instortingsgevaar en de vallende brandende onderdelen de situatie waarschijnlijk te onveilig zouden hebben gemaakt, zodat een dergelijke inzet niet zou hebben plaatsgevonden. Pas na uitbranden was deze actie mogelijk. Deze overweging is juist. Echter, wat het COT betreft geldt wel als aandachtspunt dat informatie over bijzondere en/of waardevolle spullen moet worden ingebracht in het CTPI zodat een bewuste afweging kan worden gemaakt. In andere situaties is het gericht veiligstellen misschien wel mogelijk.

Overige bevindingen

Voor overige bevindingen, zoals over het optreden van de brandweer en de gebruiksvergunning, verwijzen wij naar het onderzoeksrapport 'Brand bij Bouwkunde'. Het evaluatierapport is te vinden op www.cot.nl of op te vragen via de auteurs.

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

Meer informatie: j.bos@cot.nl

Resultaten eindmeting Denk Vooruit-campagne 2008

Mensen écht aanzetten tot actie blijft moeilijk



De overheid heeft sinds 2006 actief gecommuniceerd over hoe mensen zich kunnen voorbereiden op rampen en crises en waar op zulke momenten meer informatie te vinden is. Het middel: de Denk Vooruit-campagne. In november 2008 startte de campagne met een nieuw campagneconcept, namelijk het noodpakket. Zoals bij iedere Postbus 51-campagne zijn er ook bij de Denk Vooruit-campagne een aantal meetmomenten. Op 16 februari 2009 verscheen de eindmeting van de campagne van 2008¹. 400 respondenten van 18 jaar en ouder zijn voor deze meting bevroegd over de Denk Vooruit-campagne van 2008. De belangrijkste conclusie is dat Nederlanders het onderwerp (voorbereiden op noodsituaties) belangrijk vinden en de informatie van de overheid waarderen, maar de daadwerkelijke voorbereiding geen prioriteit geven.

¹ In de metingen wordt de campagne vergeleken met andere campagnes met hetzelfde mediabudget: de benchmark.

Boodschapoverdracht

Het doel van de campagne is mensen bewust maken van het feit dat er in Nederland iets kan gebeuren en dat het raadzaam is om je daarop voor te bereiden. Je kunt je voorbereiden door bijvoorbeeld een noodpakket samen te stellen en dat op een handige plek in huis te bewaren. 55% van de ondervraagden noemt spontaan bovenstaande boodschap als wordt gevraagd naar de belangrijkste boodschap van de campagne. Als een aantal boodschappen van de campagne aan de respondenten wordt voorgelegd, blijkt dat de boodschappen 'het is handig om een noodpakket in huis te hebben' en 'ook in Nederland kan een noodsituatie ontstaan' goed worden teruggezien in de campagne (beide scoren 84%). De boodschap dat meer informatie is terug te vinden op www.heeftuleen noodpakket.nl is redelijk goed overgekomen. 60% van de ondervraagden herkent dit.

Waardering

De campagne wordt over het algemeen beoordeeld met een 6,7. Dit is vergelijkbaar met de benchmark van 6,6. De ingezette communicatiemiddelen (tv-spot, radiospot, banner en buitenreclame) worden gelijk beoordeeld als de benchmark. In vergelijking met andere Postbus 51-campagnes wordt de campagne vooral duidelijk en informatief gevonden.

Effecten

De communicatie-effecten van Postbus 51-campagnes worden in de metingen bepaald door kennis, houding en gedrag na afloop van de campagneperiode te vergelijken met die voorafgaand aan de campagne. In deze meting is gekeken naar risicobewustzijn, kennis en houding ten aanzien van voorbereiden op noodsituaties en het daadwerkelijke gedrag.

Risicobewustzijn

62% van de ondervraagden schat de kans op een noodsituatie klein of tamelijk klein in. Bang voor een noodsituatie is bijna niemand (91% na de campagne). Dit komt ook terug in het hoge percentage mensen dat zich veilig voelt in de eigen leefomgeving (88%). Na afloop van de campagne vindt 67% van de ondervraagden dat het eigen verantwoordelijkheid is om je voor te bereiden op een noodsituatie. Bijna de helft vindt het noodzakelijk om je goed voor te bereiden op een noodsituatie. Opvallend is dat bij deze campagne 87% van de mensen aangeeft zelf een beetje of veel te kunnen doen bij een noodsituatie, terwijl dit percentage vorig jaar op 78% lag. In de campagne van 2007 werd gesproken over 'ramp'; in de meest recente campagne is gebruik gemaakt van het woord 'noodsituatie'. Mogelijk associëren mensen het woord 'ramp' met iets wat verder van hen weg staat en waar aan ze niets kunnen doen. Dit is echter niet onderzocht.

Kennis en houding

Driekwart (75%) weet door de campagne dat de overheid adviseert een noodpakket in huis te halen. Het algemene

publiek staat redelijk positief tegenover het noodpakket: de meerderheid (56%) vindt het handig om een noodpakket in huis te hebben. Vier van de tien (42%) mensen geeft aan interesse te hebben in een compleet noodpakket als dit in de winkel te koop is. Als voornaamste reden om geen compleet noodpakket aan te willen schaffen, geeft men aan dat 'men al veel ervan in huis heeft'. En dat is goed. Het doel van de campagne is niet om mensen aan te zetten tot de aanschaf van een kant-en-klaar noodpakket. Het gaat erom dat mensen zich bewust zijn dat er iets kan gebeuren en dat het daarom handig is om jezelf voor te bereiden. Bijvoorbeeld door thuis een aantal spullen bij elkaar te zoeken en op een handige plek te bewaren.

Op de vraag wat je zelf kunt doen om je voor te bereiden op een noodsituatie, noemt 65% van de ondervraagden na afloop van de campagne spontaan één of meerdere onderdelen van het noodpakket. Dit percentage is nauwelijks gestegen ten opzichte van de voormeting (62%).

Gedrag

De zaklamp op batterijen was voorafgaand aan de campagne al bij 79% van de mensen in huis te vinden; na afloop van de campagne is dit gestegen naar 88%. Ook een EHBO-pakket is bij de meerderheid thuis te vinden (64%). Minder vaak heeft men thuis de beschikking over watervaste lucifers (12%) of een fluitje (18%).

Aan mensen die nog niet alle onderdelen van het noodpakket in huis hebben, is gevraagd of ze deze nog wel gaan aanschaffen. Ongeveer één op de drie geeft aan nog een EHBO-pakket, zaklamp of waxinelichtjes te willen kopen. De meerderheid (57%) van het publiek geeft na afloop van de campagne aan dat ze zich (misschien) beter wil voorbereiden op noodsituaties. Voorafgaand aan de campagne was dit percentage vergelijkbaar.

Conclusie

De resultaten van deze eindmeting zijn voor een groot gedeelte vergelijkbaar met de eindmetingen van eerdere campagnes. Dat de overheid informeert over wat te doen bij noodsituaties, vindt een meerderheid van de doelgroep prima. De campagne wordt goed gewaardeerd en de kernboodschap komt goed over. De intentie om voorbereidingen te treffen, is er ook. De daadwerkelijke actie ontbreekt echter. Dat is mogelijk een gevolg van het feit dat mensen zich zo veilig voelen in hun leefomgeving, dat de noodzaak tot voorbereiding laag is. Dit is echter niet onderzocht. Het blijft dan ook een uitdaging om mensen daadwerkelijk voorbereid te krijgen. Daarom wordt dit jaar in de campagne opnieuw aandacht besteed aan het feit dat er in Nederland iets kan gebeuren en dat je je daarop moet voorbereiden. Bijvoorbeeld met behulp van een noodpakket.

Floor Keijzers

projectleider Denk Vooruit, Nationaal CrisisCentrum



DENK VOORUIT

Nieuwe internationale calamiteitenzender

Bij een calamiteit in het buitenland wordt Radio Nederland Wereldomroep de internationale calamiteitenzender. De omroep zal dan niet alleen berichten over zo'n gebeurtenis, maar vooral ook alle service-informatie brengen voor Nederlandse slachtoffers, gedupeerden en hun verwanten. Met speciale uitzendingen, een aparte website en mobiele platforms wordt het publiek voortdurend op de hoogte gehouden.

Regelmatig krijgen Nederlandse emigranten, expats en vakantiegangers te maken met natuurrampen, grote ongelukken, terreuraanslagen, politieke omwentelingen of maatschappelijke conflicten. Iedereen die daarmee te maken krijgt, direct of indirect, wil zo snel mogelijk antwoord op dringende vragen: Wat is er gebeurd, hoe kon dat gebeuren? Maar ook: Wie wordt er vermist, hoe kom ik thuis, wie heeft meer informatie, wat kan ik doen en waar kan ik dat vinden?

Hoofdredacteur Rik Rensen licht toe: "Het is een extra service bovenop ons huidige programma-aanbod. We spelen in op de dringende hulp- en informatievragen die bij ons binnenkwamen tijdens recente gebeurtenissen, zoals het geweld in Mumbai of de langdurige luchthavenstaking in Bangkok."

Radio Nederland Wereldomroep is de internationale publieke omroep van Nederland. Via radio, tv en internet informeert de omroep wekelijks tientallen miljoenen mensen over ontwikkelingen in Nederland, Europa en de wereld. Voor hen is RNW dé onafhankelijke, objectieve, onpartijdige en betrouwbare nieuwsbron. Wereldwijd in tien talen, 24 uur per dag, zeven dagen per week.

Een speciaal getraind calamiteitenteam van de Wereldomroep gaat binnen een uur na de eerste melding aan de slag om al die vragen te beantwoorden via radio, mobiele telefoon, internet en televisie (BVN). De speciale uitzendingen, aparte website en mobiele platforms houden het publiek van minuut tot minuut op de hoogte. Net zolang als dat nodig is.

De Wereldomroep wil met zoveel mogelijk partijen samenwerken. "Natuurlijk staan wij open voor samenwerking. Juist dat zal de calamiteitenzender tot een succes maken." De internationale omroep is inmiddels door interessante partijen benaderd. "Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken direct na de bekendmaking van de plannen enthousiast contact met ons opgenomen. We zijn met elkaar in gesprek." aldus Rik Rensen.

"Maar ook het Rode Kruis, Oxfam Novib en de verschillende alarmcentrales, zoals Eurocross en de ANWB geven aan ons te zien als belangrijk communicatiemiddel richting het getroffen gebied." De Wereldomroep verwacht dat de calamiteitenzender in het voorjaar van 2009 operationeel is.

*Marjolein Klaassen-Hulst,
persvoorlichter Radio Nederland Wereldomroep & BVN*

Nationaal Brandveiligheidscongres 2009



Wat kunnen we leren van grote branden van het afgelopen jaar? En wat zijn de resultaten van het Actieprogramma brandveiligheid van BZK? Vragen die centraal staan tijdens het Nationaal Brandveiligheidscongres 2009. Kenniscentrum voor de bouw SBR organiseert de derde editie van dit landelijke evenement op 23 april in Spant! te Bussum.

Het thema van het congres is dit keer de brandveiligheid in bestaande gebouwen. Ed Nijpels (voorzitter van ONRI) opent het programma met een kritische kijk op de rol van de adviseur bij brandveiligheid. Daarna nemen achtereen-

volgens Afke van Rijn (directeur Veiligheid en Bestuur van het ministerie van BZK), René Hagen (lector NIFV NIBRA) en Kees Both (technisch directeur Efectis) het woord. De ochtend wordt afgesloten met de verkiezing van het meest innovatieve idee voor brandveiligheid in bestaande gebouwen. Dagvoorzitter is Felix Rottenberg.

Het Nationaal Brandveiligheidscongres 2009 vindt plaats op 23 april 2009 van 9.00 tot 18.00 uur in Spant! in Bussum.

Meer informatie: www.sbr.nl/nationaalbrandveiligheidscongres

Eerste observaties over de Turkish Airlines crash van 25 februari

Op het moment van het schrijven van deze 'column' is het woensdagavond 25 februari 2009. Om ongeveer elf uur vanmorgen is er een vliegtuig van Turkish Airlines gecrasht. Veel te vroeg daarmee voor een 'harde' analyse van de crisisbeheersing. De volgende observaties kunnen echter al gemaakt worden omdat die, als u dit over enkele weken leest, nog steeds overeind zullen staan. Observaties die namelijk passen bij wat we al uit vele eerdere rampen weten.

Redzaamheid van burgers zoals altijd hoog. De getuigenverslagen die op deze eerste dag ruimschoots in de media waren te horen, lieten zien dat ook nu weer de meeste passagiers door medepassagiers en toevallige passanten uit het toestel zijn gered en eerste hulp hebben verleend. Voor de later aankomende professionele hulpverleners bleven de zwaar gewonden en beklemden slachtoffers over. Dit incident laat misschien zelfs wel zien dat (zelf)redzaamheid vandaag de dag als normaal onderdeel van de crisisbeheersing wordt gezien: de media berichtten er veelvuldig over zonder dat de overheid een verwijt werd gemaakt. Zou het zelfs zo zijn dat dit incident laat zien dat burgers en media gewoon kunnen accepteren dat bij een beetje zwaar ongeval de overheid (shulpdiensten) per definitie later aankomen en met beperkte capaciteit?

Informereren afhalers en familie kan nooit een voldoende scoren. Na eerste positieve berichtgeving over de hulpverlening die snel op gang gekomen is volgens de media, schakelen diezelfde media naadloos over op kritiek op de informatievoorziening richting de afhalers en de familie. Die informatievoorziening zou weer te langzaam en te incompleet zijn geweest. Het is begrijpelijk dat de tijd kruipt voor diegenen die dodelijk ongerust wachten op nieuws over hun geliefden. Het is echter spijtig dat er bij de media geen begrip is voor het simpele feit dat de eerste uren de prioriteit bij de hulpverlening en opvang ligt en dat daarna snelheid en zorgvuldigheid niet samengaan. Het vrijgeven van namen bijvoorbeeld kun je maar eenmaal doen dus dan moet het wel goed zijn. Overigens is informatie nu eenmaal net als geld: je kunt er nu eenmaal nooit genoeg van hebben.

Statistiek liegt niet, althans niet altijd. Natuurlijk verschilt deze crash van het gemiddelde vliegtuigongeval, dat is altijd het lot van statistische gemiddelden, maar het past wel binnen hetgeen wij weten uit de statistiek. Ongeveer 75% van de



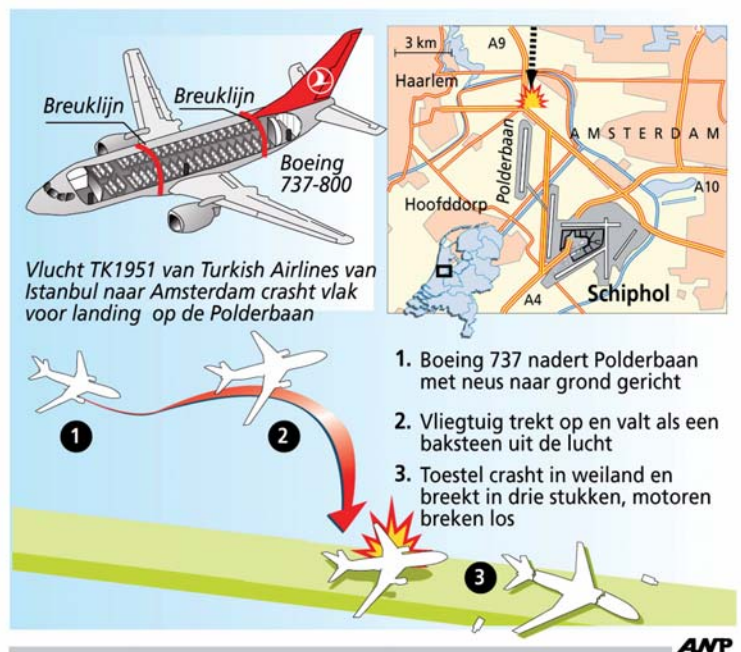
vliegtuigongevallen vindt plaats binnen een zone van 150 meter aan weerszijde van de start/landingsbaan tot een kilometer voor(bij) het baaneinde.¹ Diezelfde statistiek geeft dan aan dat er bij een crash van een vliegtuig met 150 passagiers 37 doden te verwachten zijn en 23 zeer zwaar gewonden. Bij zo'n gemiddelde crash breekt er wel brand uit hetgeen vandaag gelukkig niet gebeurde hetgeen een verklaring biedt voor de slechts 9 doden op dit moment. Nog eens 10% van de vliegtuigongevallen vindt plaats binnen 10 kilometer van het baaneinde, daarbij is de overlevingskans al bijna nul. De crash van vandaag vond plaats rondom die cruciale kilometer. Maar ja, statistiek geeft geen garantie: noodlandingen op het water lopen ook altijd helemaal fout af, tot een maand geleden er bij een miraculeuze noodlanding op de Hudson rivier bij New York iedereen ongedeerd bleef...

Overigens zult u in de vele onderzoeken die nog gaan verschijnen vooral de verbeterpunten voor en onvermijdelijke fouten van de hulpverlening aantreffen, en minder het basisfeit dat medeburgers en professionele hulpverleners vooral toch tientallen slachtoffers het leven hebben gered. Laten wij daarom deze eerste impressie afsluiten met het uitspreken van waardering voor alle (al dan niet professionele) hulpverleners van vandaag.

Ira Helsloot,
hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid, Vrije Universiteit Amsterdam
Astrid Scholtens,
lector Crisisbeheersing Politieacademie / Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997). Leidraad vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen.

Crash bij Polderbaan



Vliegtuigcrash Turkish Airlines



Op woensdag 25 februari is het vliegtuig van Turkish Airlines, een Boeing 737-800 met het registratiekenmerk TC-JGE, vertrokken vanuit Istanbul en onderweg naar Schiphol. Tijdens de nadering van de Polderbaan uit noordelijke richting is het toestel om 10.31 uur verongelukt. Aan boord bevonden zich 134 passagiers en bemanningsleden. Bij het zware ongeval zijn meerdere doden te betreuren en een groot aantal (zwaar) gewonden gevallen. Het kabinet heeft geen aanwijzing dat het incident zou zijn veroorzaakt door een terroristische aanslag.



Bij de Inspectie Verkeer & Waterstaat en in Europa staat Turkish Airlines bekend als een standaard maatschappij met vanuit het Nederlandse en Europese toezicht goede resultaten. Ook het type vliegtuig, een Boeing 737-800, staat algemeen bekend als een betrouwbaar toestel.

Onder leiding van het Openbaar Ministerie doen de luchtvaartpolitie, de Koninklijke Marechaussee en de politie Kennemerland onderzoek naar de ramp. Het Landelijk team Forensische Opsporing is ingezet voor identificatie van slachtoffers en het leveren van forensische expertise.

Daarnaast doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek naar zowel de oorzaak van het ongeval als de verleende hulp.

De aansturing van de respons en verdere afhandeling gebeurt op lokaal niveau door de veiligheidsregio onder leiding van de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. Er is sprake van voortdurende afstemming tussen lokaal/regionaal en rijksniveau. Vanuit het Nationaal Crisis Centrum is daarbij zorg gedragen voor de inter-departementale afstemming over informatievoorziening, communicatie en bijstand aan de regio.



Conferentie Berlijn over bestrijding islamitisch extremisme



Doel van de conferentie (11-12 februari) was, met het oog op de gemeenschappelijke dreiging die van het islamitisch terrorisme uitgaat, de uitwisseling van praktijkgerichte ervaringen te bevorderen, de tegenmaatregelen van de drie betrokken landen (Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland) beter op elkaar af te stemmen en extra impulsen aan de terrorismebestrijding te geven op zowel nationaal als Europees niveau. In de strijd tegen de radicalisering en de werving voor terroristische activiteiten spelen deze landen al een toonaangevende rol in de Europese Unie.

Communicatietechnieken

De Duitse minister van Binnenlandse Zaken, Dr. Wolfgang Schäuble, wees op de effecten van de moderne communicatietechnieken waardoor het terroristische netwerk Al-Qaida er bijvoorbeeld vrijwel steeds in slaagt uit handen te blijven van de veiligheidsinstanties. Sterker nog, Al-Qaida rekruteert nog steeds nieuwe aanhangers. "Wij kunnen niet toelaten dat dit netwerk tot een radicale schaduwwereld uitgroeit. Wij voeren een dubbele strijd: enerzijds een technische en juridische strijd om onze informatie- en communicatieinfrastructuur tegen misbruik te beschermen en anderzijds een politieke strijd om het vertrouwen te winnen van de mensen die Al-Qaida probeert te werven om te worden ingezet als instrument tegen de maatschappij. Wanneer wij het islamitisch extremisme echt willen inperken, moeten wij op beide gebieden de handschoenen oppakken." Daartoe heeft Duitsland een gemeenschappelijk internetcentrum voor veiligheidsinstanties ontwikkeld. Daarnaast heeft Duitsland, sinds het voorzitterschap van de Raad, binnen de EU een speciale verantwoordelijkheid op zich genomen om het terroristisch gebruik van het internet tegen te gaan.

Directeur-generaal Veiligheid Dick Schoof, aanwezig als vertegenwoordiger van minister Ter Horst, wees op de les die uit de huidige kredietcrisis geleerd kan worden, namelijk dat ook kleine signalen die op verandering wijzen, serieus genomen moeten worden. Wat de radicaliseringsprocessen betreft, wees hij op speciale verantwoordelijkheid die lokale bestuursorganen hebben:

"Ik ben ervan overtuigd dat de sleutel voor een succesvolle strategie op lokaal niveau te vinden is. Die sleutel is bijvoorbeeld in handen van de docent die merkt dat een leerling zich vreemd gedraagt. En van ouders die voelen dat

ze gaandeweg het contact met hun kind verliezen. Dat zijn de mensen die in een vroeg stadium radicaliseringstendensen kunnen onderkennen. Wij moeten hen daarbij ondersteunen. Met ons nationale beleid trachten wij de lokale slagvaardigheid te verbeteren, niet alleen met financiële middelen, maar ook door kennisoverdracht en adviezen." Om dat te bereiken zijn in Nederland bijvoorbeeld de Kennis- en Adviescentra Polarisatie en Radicalisering ("Nuansa") opgericht.

Preventie

Preventie stond centraal in de toespraak van de Britse minister van Binnenlandse Zaken, Jacqui Smith, aangezien dat bij het bestrijden van extremisme cruciaal is. In de langetermijnstrategie voor de terrorismebestrijding in Groot-Brittannië zijn daarom fundamentele maatregelen en doelstellingen samengebracht in het programma "Prevent". "In dat programma wordt ook sterk de nadruk gelegd op de samenwerking met non-gouvernementele partners op lokaal niveau. Om radicalisering te voorkomen, dienen achterstanden en structurele ongelijkheden bestreden te worden en moet tegelijkertijd de omgeving veranderd worden van degenen die extremisme propageren. Daartoe moeten ook ideologieën waarmee extremisten het gebruik van geweld rechtvaardigen met argumenten bestreden worden. Daarnaast moeten wij ons sterk maken voor tolerantie en respect en moet de stem van de niet-extremistische islamitische meerderheid versterkt worden." Smith wees er bijvoorbeeld op dat islamieten zeer bedreven zijn in het misbruik van het internet om hun extremistische opvattingen te verspreiden.

"Wij weten dat terroristen en extremisten die bereid zijn geweld te gebruiken, heel snel propaganda en moderne communicatiemiddelen inzetten voor indoctrinatie en rekrutering," aldus de minister. "Daarom moeten wij die communicatiemiddelen net zo effectief gebruiken om de zwakke plekken van hun ideologie aan de kaak te stellen en om ontvankelijke personen alternatieven aan te bieden." Met dat doel voor ogen heeft Groot-Brittannië een eigen werkgroep voor onderzoek, informatie en communicatie opgericht.

(Bron: Persbericht Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken, 17 februari 2009)

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: Carlijn Lubbinge
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 53 00)

Redactieraad

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

Geo Aldershof, J. Don Berghuijs, Richard Bingley, Arjen Boin, Carlo van der Borgt, Jan Bos, Ivonne Couwenberg, Karen Engel, Jan Goeijenbier, André Griffioen, Nico de Gouw, Paul 't Hart, Ira Helsloot, Sjoerd Hoornstra, Guusje ter Horst, Wouter Jong, Sonja Kaskens, Floor Keijsers, Marjolein Klaassen-Hulst, Louise Knegt, Luc van Koppen, Bas Kolen, Dirk-Sytze Kootstra, Sanneke Kuipers, Floris van Maanen, Connie Mars, Hélène Minderman-Isselt, Saskia Narraina, Leanne Reichard, Sanne van Rheenen, Emery Roe, Astrid Scholtens, Tineke Sigmond, Ben Smit, Willy Steenbakkens, Joris Theunissen, Pauline Veldhuis, Robbert Vreeburg, Gert de Vries, Michiel de Weger, Martin Westerhof, Bernard Wientjes, Rob de Wijk, Marco Zannoni

Cartoons

Arend van Dam

Fotografie

112 Fotografie, ANP, Crisisplan, VR Hollands-Midden, Hollandse Hoogte, SSCh, Arenda Oomen, Harry van Reeken

Illustraties

Alliander, FEMA, Hydrologic, London First, NCTb, RWN

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

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

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.

ISSN 1875-7561



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

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

Vier vragen aan:



*professor Emery Roe,
lid Collaborative for Catastrophic Risk Management,
UC Berkeley; California State University*

Welke gevolgen heeft de regulering voor de betrouwbaarheid van vitale infrastructuren en essentiële diensten?

“Paul Schulman en ik zijn tot de conclusie gekomen dat deregulering de mogelijkheden per saldo heeft beperkt en het systeem instabieler heeft gemaakt voor de operators in de controlekamers die de betrouwbaarheid van de infrastructuur voor o.a. elektriciteit, water, vervoer en financiële diensten moeten handhaven. De voornaamste uitdaging is ‘best practices’ te vinden waarbij de liberalisering van de markt de mogelijkheden in de controlekamer juist vergroot en de instabiliteit van het systeem als geheel vermindert, zodat de veiligheid en continuïteit van de levering van vitale diensten ook in turbulente tijden gewaarborgd blijven.”

Hoe kijkt u aan tegen (buitenlandse) fusies of overnames van nutsbedrijven?

“De groei van ondernemingen zet twee denkrichtingen scherper tegenover elkaar. Enerzijds riskeren leidinggeven mislukking bij het streven naar succes. Zij geloven dat hun onderneming vanwege de snel veranderende krachten op hun markt geen toekomst heeft tenzij zij risico's nemen om marktleider te worden. Bij het doorvoeren van veranderingen vertrouwen ze op de controlekamers die op hun beurt alleen risico's nemen om de kans op mislukking te *verkleinen*. Aangezien ze vaak wettelijk verplicht zijn tot betrouwbaarheid, stellen controlekamers hun eigen eisen aan de ondernemingsstructuur, waardoor het bedrijf zich op zijn beurt als betrouwbare leverancier kan profileren.

Vanwege dit spanningsveld zouden ondernemingen vaker betrouwbaarheidsaspecten moeten toetsen: in welke mate worden de mogelijkheden door de voorgestelde samenwerking, fusie of herstructurering vergroot, wordt de instabiliteit verminderd of wordt de flexibiliteit van de operator om betrouwbaarheid te managen verbeterd – dat wil zeggen veilig en zonder onderbrekingen?”

Welke gevolgen heeft de huidige financiële crisis voor de betrouwbaarheid van vitale infrastructuren?

“Opmerkelijk genoeg heeft de financiële crisis weinig impact gehad op andere infrastructuren. Het is in mijn branche heel

gebruikelijk te werken met diagrammen met onderlinge verbanden en terugkoppelingen tussen diverse infrastructuren: elektriciteit, telecommunicatie, banken en financiële instellingen, olie en gas, vervoer en water. Je zou denken dat vanwege deze sterke onderlinge verwevenheid en complexe interactiviteit de ineenstorting van de kredietmarkt en overige financiële markten snel zou doorwerken in deze andere infrastructuren. Toch is deze crisis al bijna twee jaar aan de gang zonder dat er een substantiële verandering in de betrouwbaarheid van de vitale infrastructuren is opgetreden, uitgezonderd de bancaire en financiële infrastructuur. Deze situatie zou nog kunnen verslechteren, maar toch kunnen we niet om de conclusie heen dat de onderling afhankelijke infrastructuur tot dusver tamelijk crisisbestendig zijn gebleken.”

Hoe kan de overheid vitale infrastructuren beschermen tegen toekomstige risico's en gevolgen van een financiële crisis?

“Regeringen moeten voorkomen dat crises als deze überhaupt optreden, alleen al omdat het financiële instellingen en banken betreft. Dit betekent een betrouwbaarheidsnorm handhaven om te voorkomen dat dit soort gebeurtenissen optreden en in andere sectoren neerslaan. Sommige economisten zullen zeggen dat een dergelijke norm resulteert in het omarmen van het achterhaalde en inefficiënte beginsel van “betrouwbaarheid tegen elke prijs.” De huidige crisis komt voort uit een specifieke tekortkoming van de markt die grotendeels onbesproken is gelaten: de markt heeft verzuimd de betrouwbaarheid voor markttransacties van het juiste prijskaartje te voorzien, zoals die kenmerkend zijn voor onze geliberaliseerde vitale infrastructuur.

We pleiten sterk voor evidence-based indicators die deze verborgen kosten, die niet in de huidige prijzen en lonen naar voren komen, helpen zichtbaar maken. We hebben veel tijd besteed aan het ontwikkelen van dergelijke indicatoren voor grootschalige vitale infrastructuur, en er zijn er nog veel meer nodig. Zolang er geen realistisch prijskaartje wordt gehangen aan betrouwbaarheid, zullen de liberalisering en deregulering van de markt alleen maar in meer ondoelmatigheid resulteren.”