



Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 9 | nummer 3 | mei/juni 2011

Magazine

ationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: World Foresight Forum 2011

Enkele lessen uit Japan

Copy... Paste - kabinet oefent crisisbesluitvorming

Kwetsbaarheid landbouw en voedsel voor calamiteiten en geopolitiek



Inhoud

THEMA: WORLD FORESIGHT FORUM 2011

3 | Terugblik en vooruitzicht (Rob de Wijk) 4 | De som der delen... 8 | De WFF Roadmap voor de generaties van de toekomst

OVERIGE ONDERWERPEN

12 | Keteneffecten Japan ook bij overstromingsrampen in Nederland te verwachten
14 | Les uit Japan: investeer in zelfredzaamheid van burgers 16 | Een zwarte zwaan: de person finder 18 | Crisismanagement in Alphen aan den Rijn 19 | Shootings vereisen andere aanpak 20 | School shootings verontrusten Finland 22 | Copy...Paste – kabinet oefent crisisbesluitvorming 24 | De risico-regelreflex in het openbaar bestuur
28 | Bijensterfte, een nieuw risico 31 | Een stresstest van het Europese landbouw- en voedselsysteem 34 | Crisisbeheersing in Drenthe: naar een effectieve en efficiënte werkwijze 36 | “Faciliteer zelfredzaamheid bij tunnelincidenten” 38 | Wet Publieke Gezondheid in relatie tot Wet veiligheidsregio 40 | Samen de crisis bestrijden – het belang van informatiedeling tussen vitale partners 42 | “Zelfs nuchtere brandweermannen doen aan intuïtieve besluitvorming” 44 | Voorbereidingen op natuurbranden niet adequaat 46 | Verbetering natuurbrandbestrijding noodzakelijk 48 | Nieuw lectoraat Transportveiligheid | Eerste convenant tussen Veiligheidsregio en gas-, water- en elektriciteitsbedrijven

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks uitgave van de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

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.

Het is lastig een waarde vrij oordeel te vellen over een evenement dat je mede hebt geïnitieerd. Zeker is dat de eerste editie van het World Foresight Forum (WFF) in zijn opzet is geslaagd.



Prof. dr Rob de Wijk,
directeur The Hague Centre for Strategic Studies,
bestuurslid Stichting World Foresight Forum

World Foresight Forum 2011 terugblik en vooruitzicht

Het idee was een conferentie te organiseren die midden in de stad zou worden gehouden en waarbij geen gebruik zou worden gemaakt van traditionele, veelal sfeerloze vergaderlocaties. Het deftige Haagse Lange Voorhout bleek een prachtplek. Op het schelpenpad tussen de panden uit de zeventiende eeuw verrees een tent die voor de 649 deelnemers uit 35 landen als uitvalsbasis diende. De gebouwen rond het Voorhout, van de Pulchri Studio tot de residentie van de Zweedse ambassadeur werden gebruikt voor de veelal kleinschalige sessies. Het idee was intimiteit te creëren door de deelnemers op te delen in kleine groepen die intensief met elkaar zouden kunnen discussiëren met in totaal 87 topsprekers. De groep zou als geheel slechts beperkt plenair bijeenkomen.

Het onderwerp voor de conferentie was ook snel gevonden: het waarborgen van veiligheid en welvaart in een turbulente wereld. De discussies zouden worden afgetrapt met toekomst- en beleidsgerichte *foresight* studies. Een punt van kritiek was dat het onderwerp breed is. Dat klopte wel en niet. De focus van het forum, veiligheid en welvaart, is smal. Maar er is inderdaad een breed scala aan bedreigingen. We leven nu eenmaal in een structureel turbulente

wereld waarin *game changers* zoals grondstofschaarste, demografische ontwikkelingen, de opkomst van nieuwe economieën, vooral China, en klimaatveranderingen een grondige aanpassing van het beleid eisen om veiligheid en welvaart voor toekomstige generaties te waarborgen. De uitdaging is complex, dus zijn de discussies breed.

Over toekomstige generaties gesproken: de deelname van de *Kairos Foundation* van pas afgestudeerde, jonge ondernemers was een vondst die de sfeer tijdens het congres in belangrijke mate bepaalde. Memorabel was de discussie tussen Peter Sutherland en een afgevaardigde van Kairos, die de generatie van de oud-EU commissaris ervan betichtte mede verantwoordelijk te zijn voor de huidige chaos op de financiële markten en het Westerse interventionisme dat onze veiligheid en welvaart nu onder druk zou zetten. Sutherland meende zich nergens voor te moeten verantwoorden of te verontschuldigen “want mijn generatie heeft voor zestig jaar ongekende veiligheid en welvaart gezorgd die jullie nu moeten beschermen en uitbouwen”.

De inhoud van het forum stelde op de gedachte dat economie en veiligheid, de twee klassieke pijlers onder de internatio-

nale betrekkingen, steeds meer verweven raken. De crisis in de Arabische wereld bleek een goede casus omdat oliebelangen en de wens de Arabische bevolking te helpen de westerse wereld in een ongemakkelijke positie had gebracht. En waarbij de vluchtelingenproblematiek uiteindelijk tot een discussie leidde over de toekomst van het Verdrag van Schengen dat het vrije verkeer van burgers binnen de Europese Unie regelt. Juist de breedte van de onderwerpen toonde aan hoezeer een breed visie op behoud van veiligheid en welvaart nodig is en dat vooral veiligheid niet verengd mag worden tot terrorisme, cyberaanvallen of zware internationale criminaliteit. Die breedte en complexiteit heeft het forum vastgelegd in een *Roadmap* die tijdens het slot werd gepresenteerd en die verderop uitvoerig wordt besproken.

De bedoeling is om het forum in 2013 te herhalen. De opzet blijft dan gelijk: een bijzondere locatie, sfeer en intimiteit door gebruik te maken van de vele zalen en zaaltjes rond het Lange Voorhout waar deelnemers met topsprekers intensief van gedachten kunnen wisselen.

De SOM der delen...

Inleiding

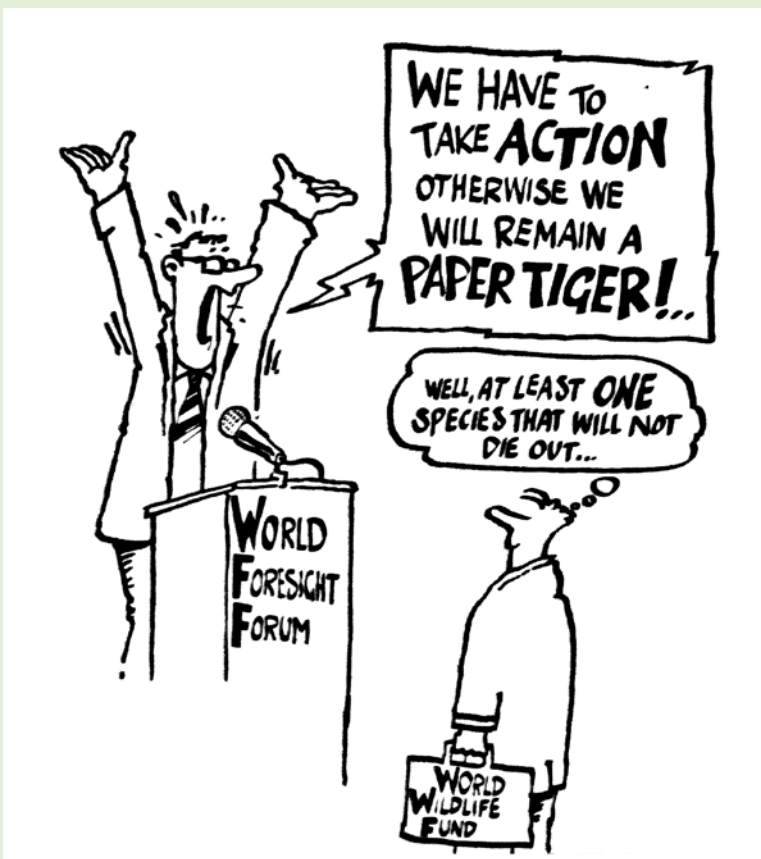
Het World Foresight Forum stelde zich tot doel de discussie te faciliteren over het behoud van welvaart en veiligheid. Die discussie is complex omdat de huidige tijd wordt gekenmerkt door samenvallende trends die grote invloed op de internationale betrekkingen en daarmee op onze welvaart en veiligheid hebben. Deze bijdrage gaat in op deze bepalende trends. De trends zijn overigens beschreven in een serie *issue briefs* die als vertrekpunt voor de discussies dienden. Van deze *issue briefs* kunt u kennis te nemen op www.worldforesightforum.org.

Complexe veranderingen

Dat de wereld in snel tempo verandert klinkt als een cliché, maar de complexiteit van het veranderingsproces kent nauwelijks precedenten. Daardoor lijkt het alsof we na een periode van steeds beter begrijpen hoe de wereld om ons heen in elkaar zit, in toenemende mate slechts beperkt grip hebben op de gevolgen van ons eigen handelen. Een goed voorbeeld is het financiële systeem. Door verschillende (schijnbaar los van elkaar staande) ontwikkelingen op de huizenmarkt, de aandelenmarkt, fusies in de bancaire wereld en het ontstaan van nieuwe financiële producten is een systeem gecreëerd dat nauwelijks meer begrepen wordt en dat heeft geleid tot een mondiale financiële crisis. Overheden moeten bijspringen en de tekorten op de balans van diverse banken en verzekeraars aanvullen. Dit heeft de begrotingen van de betreffende landen ingrijpend beïnvloed. Met als gevolg dat de overheidsfinanciën in veel landen niet meer op orde zijn, waardoor de bankencrisis in een landencrisis is veranderd.

Hoewel de bancaire sector hierdoor geholpen wordt, lijkt zij niet te leren van de eerdere fouten en maatschappelijke sentimenten: winsten en bonussen zijn vlak na deze financiële overheidsinjecties weer als vanouds. Een wezenlijke verandering van het systeem is niet doorgevoerd. Wel zien we dat de bijgestelde begrotingen grote gevolgen hebben voor de individuele burger, op uiteenlopende terreinen zoals de zorg, het onderwijs en de pensioenen. Ondanks deze financiële injecties lijken noch Europa noch de VS hier echte lange termijn voordelen te hebben behaald.

Gelijktijdig zien we een economische groei in grote delen van Azië, dat niet of nauwelijks aangetast wordt door de financiële crisis. Een achterliggende reden is bijvoorbeeld de geheel andere aanpak in China, gebaseerd op de zogenaamde Beijing Consensus (issue brief 3). Deze aanpak wijkt sterk af van de traditionele Westerse benadering, die van een meer liberaal democratische of zelfs poldermodel benadering uitgaat. De Chinese benadering lijkt te werken, omdat de economische groei gewaarborgd blijft en van een duidelijk toenemende





welvaart en veiligheid voor de Chinese burger sprake is. Een herkenbaar verschil met de traditionele Westerse benadering is bij voorbeeld de focus op het collectief in plaats van het individu en veel meer op de langere termijn dan op de korte termijn gericht.

De vraag die hierbij gesteld dient te worden is of één van beide benaderingen de echte oplossing gaat bieden. Zonder daarover met elkaar in dialoog te gaan zal slechts de geschiedenis ons dit kunnen leren ... Tijdens de eerste editie van het World Foresight Forum is dit onderwerp uitgebreid aan de orde geweest. De eerste resultaten van de diverse sessies over dit thema zijn terug te vinden in de zogenaamde Roadmap op de website van het WFF.

De samenhang der dingen

Plaatsen we deze ontwikkelingen van machtsverschuivingen in de financiële systemen in de context van de andere systeemveranderingen zoals schaarste van specifieke grondstoffen, demografische ontwikkelingen en de klimaatontwikkeling dan ontstaat er zicht op de complexiteit waarmee we momenteel worden geconfronteerd. Niet eerder was er een tijdperk waarin zoveel veranderingen zich in korte tijd voltrokken en waar zoveel wordt verwacht van politieke leiders, overheden, bestuurders van

ondernemingen en de individuele burger. Dat inzicht kan gemakkelijk leiden tot defaitisme of apathie; de kans is bovendien groot dat het leidt tot ontkennen of negeren van de echte problemen.

In dat kader heeft het geen zin om de complexe veranderingen waarmee we worden geconfronteerd alleen maar als bedreigingen te presenteren. Angst is een slechte raadgever en vaak reden tot meer onveiligheid of in elk geval de oorzaak van het zich onveilig voelen door individuele burgers. Juist door deze complexe veranderingen in samenhang te bezien, ontstaan er nieuwe kansen in plaats van bedreigingen. Centraal thema daarbij blijft het behoud van welvaart en veiligheid.

Tijdens de voorbereidingen op het World Foresight Forum en tijdens de eerste editie van het WFF hebben we duidelijk gemerkt dat er wel degelijk kansen zijn om vanuit deze complexiteit te komen tot waardevolle oplossingsrichtingen. Zo blijken jonge ondernemers bereid om serieus te investeren in duurzaamheid, omdat zij tot de overtuiging komen dat daar, ook op langere termijn, geld mee is te verdienen. Niet alleen een ideologische motivatie bij voorbeeld gericht op minder milieubelasting, speelt daarbij een belangrijke rol. Ook een praktische insteek vanwege de noodzaak om tot



alternatieve vormen van energieopwekking te komen of van andere grondstoffen gebruik te maken, motiveert deze jonge ondernemers om nieuwe bedrijven op te richten. Het feit dat hiermee ook een serieus rendement gehaald kan worden maakt het vanzelfsprekend extra aantrekkelijk. Voor overheden, maar ook voor bestaande ondernemingen, liggen hier duidelijke kansen. Gebruikmakend van dit potentieel kunnen veranderingen bottom up in plaats van top down worden vormgegeven. Een strategie die vaak veel beter in staat blijkt om het grote publiek echt te bereiken en te laten participeren.

“Dialogo moet gericht zijn op gewenste uitkomst en niet op bestaande beperkingen in wet- en regelgeving”

De startende ondernemer

Om startende ondernemers kansen te bieden moet er overigens wel het nodige veranderen. In het huidige overheidsbeleid hebben veiligheidsvraagstukken de afgelopen jaren vaak geleid tot de introductie van nieuwe en aanvullende wet- en regelgeving. Deze regels staan nieuwe bedrijvigheid of een andere aanpak door een startende ondernemer (onbewust en onbedoeld) vaak in de weg. Zelden dragen deze regels in engere zin bij aan

veiligheid. Daarvoor is een geheel andere voorwaarde noodzakelijk: de individuele burger, ondernemer, politicus of veiligheidsfunctionaris moeten geïnformeerd zijn over de te bereiken eindsituatie en deze ook onderschrijven. Dat collectieve bewustzijn draagt echt bij aan veiligheid. Educatie en eigen verantwoordelijkheid moeten daarom een grotere bijdrage aan veiligheid leveren dan het opstellen en handhaven van nieuwe wet- en regelgeving. De gewenste aanpak is daarom een dialoog met een startende ondernemer. Als deze ondernemer een duurzaam product of dienst wil introduceren, moet die dialoog gericht zijn op de gewenste uitkomst en niet op de bestaande beperkingen in wet- en regelgeving.

Concrete voorbeelden daarvan zien we op het terrein van cyberspace. Het verbieden van de diverse vormen van cybercriminaliteit door wet- en regelgeving zal op zich weinig indruk maken op de cybercrimineel. Zolang er voor hem of haar winst valt te behalen met de criminele acties en er feitelijk weinig tegen kan worden gedaan, worden de handelingen voortgezet. De verkeerde groepen worden dan vaak de dupe. Verdere regelgeving en vérgaande bevoegdheden voor opsporingsdiensten hebben juist negatieve effecten voor de gewone gebruikers van Internet en ondernemers die Internetdiensten aanbieden. Om startende ondernemers die effectief gebruik willen maken van Internet een echte kans te bieden zal dan ook een serieuze dialoog gestart moeten worden. Daarbij moet veiligheid als uitgangspunt dienen, maar gelijktijdig de ruimte om te ondernemen centraal staan. Regels die het ondernemen in de weg staan moeten bespreekbaar worden gemaakt en zo nodig aangepast worden of vervallen ...



Amrullah Saleh (oud-hoofd Nationale Veiligheidsdienst Afghanistan)



Vergelijkbare situaties doen zich voor als de ondernemer bijvoorbeeld een nieuw duurzaam product wil introduceren wat niet (geheel) voldoet aan bestaande wet- en regelgeving, maar wel een grote bijdrage levert aan het verminderen van de milieubelasting. Ook daar zal een laagdrempelige dialoog mogelijk moeten zijn om tot concrete oplossingen te komen. Het betrekken van deze jonge ondernemer bij de problematiek waar de overheid mee worstelt, kan bovendien leiden tot een veel groter begrip en draagvlak tussen overheid en burger.

Tot slot

Deze kleinschalige voorbeelden staan enerzijds ver af van de complexe systeemveranderingen die we vanuit het WFF in samenhang willen blijven bezien. Anderzijds zijn het goede voorbeelden van de zaken waar het echt om gaat: buiten de traditionele kaders om samen de dialoog starten. Dit kan leiden tot samen werken aan de echte oplossingen voor een toekomst waarin welvaart en veiligheid hand in hand gaan.

De studies die vanuit het WFF worden verricht gaan door. Onze dialoog over complexe systeemveranderingen verdient brede navolging. Bij de oprichters van het WFF en bij de deelnemers aan de eerste editie bestaat de overtuiging dat een welvarende en veilige toekomst mogelijk is, ondanks de grote en zeer complexe problemen waarmee we worden geconfronteerd. Problemen in isolement behandelen en proberen op te lossen is daarbij niet de gewenste richting. Een open dialoog en een bewuste zoektocht naar de samenhang der dingen is noodzakelijk. Vanuit het WFF dragen wij daar graag ons steentje aan bij. Onze overtuiging is namelijk dat het geheel meer is dan de som der delen.

Issue briefs WFF

Voorafgaande aan het eerste WFF is onder andere de publicatie *Grand Challenges of a New Era* verschenen, waarna een negental zogenaamde issue briefs is uitgebracht. De primaire doelstelling van deze issue briefs is een beknopte introductie van het betreffende onderwerp bij de deelnemers aan het WFF. Alle publicaties zijn in het Engels verschenen en als pdf bestand te downloaden via de website van het WFF (www.worldforesightforum.org).

De issue briefs sluiten volledig aan bij de tijdens het WFF behandelde onderwerpen:

- 01 – Dealing with Cyber Security: accept vulnerability
- 02 – The Beijing Consensus: an alternative approach to development
- 03 – The Global Financial Crisis and the End of the Free Market
- 04 – The Resource Scarcity Nexus: Challenges for the 21st Century
- 05 – Liberal Democracy: up to the Challenges for the 21st Century?
- 06 – Environmental Migration: Security Implication of Climate Change
- 07 – Urban Black Holes: The changing face of State failure
- 08 – Violent Non-state Actors: Emerging threat to economic infrastructure
- 09 – Drugs, Crime and Terror: a thriving business

De WFF Roadmap voor de generaties van de toekomst

*Dr. Islam Qasem, strategisch analist,
The Hague Centre for Strategic Studies*



Tom Ridge (oud-Secretary of Homeland Security USA)

WFF 2011 en de Roadmap

Het World Foresight Forum (WFF) zet zich in voor een veiliger en duurzamer wereld voor de generaties van de toekomst. Ervan uitgaand dat de veiligheid vanuit verschillende delen en domeinen - zoals ecologie, economie, demografie, technologie en cultuur - van de wereld wordt bedreigd, wilde WFF 2011 de aandacht vestigen op de onderlinge verbanden daartussen en oplossingen aandragen. Daarom werden topfunctionarissen uit regeringen, het bedrijfsleven en de academische wereld van 13 tot 15 april 2011 uitgenodigd in Den Haag om vrijelijk na te denken en openhartig te spreken over belangrijke mondiale bedreigingen voor de veiligheid en welvaart van landen en bij te dragen aan een roadmap voor een veilige en duurzame toekomst. De Roadmap is dus de uitkomst van gezamenlijke inspanningen ten behoeve van een holistisch en multidisciplinair houvast bij het begrijpen van en omgaan met heterogene bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid.

Structuur van de Roadmap

De Roadmap is een gelaagd, dynamisch en interactief model op internet. Het eerste niveau bestaat uit de zes thema's van WFF die de basisdimensies van het menselijk bestaan vertegenwoordigen: Ecology & Sustainability, Population & Demographics, Science & Technology, Economy, Geopolitics & Security en Society & Culture.

Elk thema omvat weer een aantal onderwerpen die van invloed zijn op onze veiligheid en welvaart. Economie omvat bijvoorbeeld: Geopolitics and Security, Resource Scarcity, Beijing Consensus, Liberal Democracy, End of the Free Market, Non-state Violent Actors en Maritime Security. Op niveau twee staan momenteel 16 onderwerpen. Elk onderwerp wordt beschreven in een kader dat toegankelijk is via een muisklik op een van de blauwe bollen. Bij de huidige 16 onderwerpen horen 39 interconnecties en ook elke interconnectie wordt beschreven in een kader, dat weer toegankelijk is via een muisklik op de groene lijn. Het derde niveau bestaat uit 22 'drivers' die van invloed zijn op de 16 onderwerpen van niveau twee. Deze 'drivers' kunnen een bedreiging oproepen of verergeren. De rode lijnen die de 'drivers' verbinden met de onderwerpen zijn ook gekoppeld aan tekstkaders, waarin wordt uitgelegd op welke manier de desbetreffende 'driver' van invloed is op een of meer onderwerpen. Armoede is bijvoorbeeld een prikkel voor zowel ziekten als stedelijke "zwarte gaten". Over elk onderwerp is aanvullende informatie te vinden op een Wikipagina met uitgebreide informatie over het onderwerp, de 'drivers' erachter, verbindingen met andere onderwerpen en mogelijke oplossingen en beleidsaanbevelingen. Bij bepaalde onderwerpen kunnen korte beschrijvingen en/of rapporten worden gedownload.

Discussies over de Roadmap tijdens WFF 2011

De discussies tijdens WFF 2011 verschaften de eerste input voor de Routekaart. Tijdens het congres werd veel aandacht besteed aan het fenomeen schaarste, de financiële crisis en cyber security.



Schaarste

Verschillende panels wezen op het belang van het tekort aan of geheel ontbreken van toegang tot voedsel, water en energie als een van de belangrijkste risico's waarmee onze maatschappij geconfronteerd wordt. Over het algemeen wordt aangenomen dat schaarste de armoede in ontwikkelingslanden verergert, de economische groei verlamt, de verspreiding van ziektes bevordert, aanzet tot migratie en aanleiding kan zijn voor nationale en internationale conflicten.

Water, voedsel en energie zijn nauw met elkaar verbonden en verdienen allemaal evenveel aandacht. Voor alle middelen wordt technologie onmisbaar geacht. Ter bestrijding van de water- en voedselschaarste wordt onder meer voorgesteld de verwoestijning te bestrijden, de lokale agrarische sector te beschermen, graanreserves aan te leggen, de handel in levensmiddelen onder overheids-toezicht te plaatsen en het gebruik en beheer van water efficiënter te maken. Deskundigen van het panel met het thema *Energy security and rising demand* noemden kernenergie een belangrijke oplossing voor het probleem van de stijgende energieprijzen en brandstoftekorten. Bepaalde politieke partijen en het publiek moeten er echter van overtuigd worden dat kernenergie een deel van het antwoord is op de huidige onzekere energiesituatie. In plaats van kernenergie terzijde te schuiven, pleitten de panelleden voor het diep in de aarde aanleggen van opslagplaatsen voor kernafval en invoering van strenge regelgeving om de mens te beschermen tegen kernrampen. Andere voorstellen behelzen hernieuwbare energie en meer samenwerking tussen energieleveranciers en -producenten.

De schaarste is complex vanwege belangrijke verbanden met andere kwesties die schaarste in de hand werken of er juist door worden veroorzaakt. Tot de belangrijkste prikkels voor schaarste behoren klimaatverandering en demografische ontwikkelingen. De panels die zich bezighielden met *Security implications of climate change and geopolitics* en *Climate change and scarcity* beschouwden de klimaatverandering als een complex en mondiaal probleem, dat wordt verergert door ontbossing en de uitstoot van [broeikas]gassen. Een van de ernstigste gevolgen van de klimaatverandering is droogte die kan leiden tot ontbossing en water- en voedselschaarste. Deskundigen uit het panel rond *Coping with demographics shifts and food riots* stelden dat een snellere bevolkingsaanwas zou leiden tot een grotere behoefte aan water, voedsel en energie. Er is een onderzoek waarbij geraamd is dat de energiebehoefte tussen nu en 2030 zal toenemen met 40%. De grootste stijging zal plaatsvinden in India en China.

De panelleden deden vanuit hun zeer uiteenlopende achtergronden allerlei voorstellen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Interessant was vast te stellen dat veel panelleden het erover eens bleken dat milieuproblemen moeten worden geïntegreerd in veiligheid, ontwikkeling en humanitaire strategieën. Er kwamen ook andere voorstellen, zoals het in staat stellen van de lokale bevolking processen die tot aantasting van de bodem leiden ongedaan te maken door het decentraliseren van bevoegdheden, betere grondeigendomssystemen, de empowerment van vrouwen en van mensen die werkzaam zijn in de landbouw en veeteelt, beleid bekrachtigen waarmee zowel de verwoestijning als de klimaat-



Martin van Creveld (wetenschapper en schrijver militaire geschiedenis en militaire strategie) en Ad Melkert (Speciale Vertegenwoordiger SG VN in Irak)

verandering in een klap worden aangepakt, aangezien ze nauw met elkaar verweven zijn, publieksvoorlichting over de bedreigingen en betere afstemming van het beleid tussen landen.

De financiële crisis

Diverse panels beschouwden de financiële crisis als een groot gevaar voor de binnenlandse veiligheid en welvaart. Deskundigen in het panel rond het thema *The great accelerator: the financial crisis* wezen op de verbanden tussen de financiële crisis en uitdagingen zoals het toenemende populisme in westerse landen, het verlies van vertrouwen in de vrije markt, uitbreiding van de consensus van Beijing of de teloorgang van de veiligheid en politieke stabiliteit. Veel aandacht ging uit naar de Europese schulden crisis.

De meesten waren het erover eens dat de schulden crisis het vertrouwen van investeerders en consumenten heeft ondermijnd en twijfel heeft gezaaid over de toekomst van het Europese project. Sommige panelleden vreesden dat bepaalde landen zouden overwegen uit de Eurozone te stappen. Volgens leden van de panels betreffende *Lessons learned from the financial crisis* en *What did we learn from the financial crisis?* is er geen eenvoudige oplossing voor de Europese schulden crisis en de meeste voorgestelde oplossingen werden te impopulair geacht om waarschijnlijk te kunnen zijn. Deze maatregelen betreffen bijvoorbeeld verlaging van lonen en uitkeringen om de concurrentiepositie te verbeteren, herstructurering van de schulden van Griekenland, Ierland en Portugal en verlenging van de werkweek om de productiviteit te stimuleren. De panelleden achtten verdere economische integratie en één Europees economisch beleid de best haalbare weg naar oplossingen.

Cyber security

Tijdens het *Cyberspace* seminar werd betoogd dat het voor hackers steeds eenvoudiger en goedkoper wordt bijna alle

producten te hacken, omdat beveiligingssystemen door de beschikbaarheid en voortdurende vernieuwing van technieken steeds makkelijker te infiltreren zijn. Door de snelle groei van hackingtechnieken hebben de cybercriminaliteit en cyberterrorisme een hoge vlucht genomen en vormen zij thans een ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid en de economische welvaart. Dagelijks zijn mensen, bedrijven en financiële instellingen het doelwit van cybercriminelen. Cyberterroristen richten zich steeds vaker op overheidsinstellingen en de publieke infrastructuur.

Verwacht wordt dat de bedreigingen vanuit cyberspace zullen toenemen, maar deskundigen hebben inmiddels diverse recepten gepresenteerd om de gevolgen ervan te beperken. Overheden en ondernemingen moeten eerst inventariseren waar de kwetsbare punten van hun systemen zitten. Vervolgens moet er worden geanticipeerd op aanvallen en moeten er adequate reacties worden ontwikkeld. Tot slot moet worden onderkend dat er geen producten meer zijn die 100% veiligheid bieden. Het is dus van belang te weten hoe er moet worden gereageerd en hoe het herstel moet geschieden na een aanval.

Wat biedt de Roadmap?

De Roadmap biedt ten eerste een actueel en grondig inzicht in de grote mondiale uitdagingen en de interacties daartussen. Door de relatie tussen verschillende gevaren aanschouwelijk te maken, biedt de Roadmap een uniek beeld van de complexiteit en onderlinge afhankelijkheid van onderwerpen die op het eerste oog niets met elkaar te maken hebben, bijvoorbeeld ziekte, schaarste en veiligheid of schaarste, milieumigratie en maatschappelijke instabiliteit in liberale democratieën. Ten tweede bevat de Roadmap passende oplossingen en beleidsaanbevelingen die zijn voorgesteld door topfunctionarissen uit het bedrijfsleven, de overheid en de academische wereld als antwoord op de complexe bedreigingen. Tijdens WFF 2011 hebben we de opvattingen van grote namen uit allerlei disciplines en sectoren vastgelegd voor de Roadmap. Deze informatie zal worden geanalyseerd en in de Roadmap worden opgenomen in de vorm van bedreigingen, 'drivers', verbanden en beleidsoplossingen. De volgende WFF zal plaatsvinden in 2013 en daarbij zal de Roadmap worden geactualiseerd. In de tussentijd kunnen deskundigen, beleidsmakers, academici, activisten en andere belanghebbenden blijven bijdragen aan de Roadmap. De Roadmap stelt de gebruikers ten derde in staat hun opvattingen en ideeën met elkaar uit te wisselen. Daarom zijn Wikipages geïntegreerd waar discussies geëntameerd kunnen worden. Tot slot moet benadrukt worden dat de kaart zich zal blijven ontwikkelen en dat er regelmatig onderwerpen en oplossingen aan zullen worden toegevoegd. De Roadmap is toegankelijk via de websites van The Hague Centre for Strategic Studies (<http://www.hcss.nl>) en WFF (<http://www.worldforesightforum.org>).

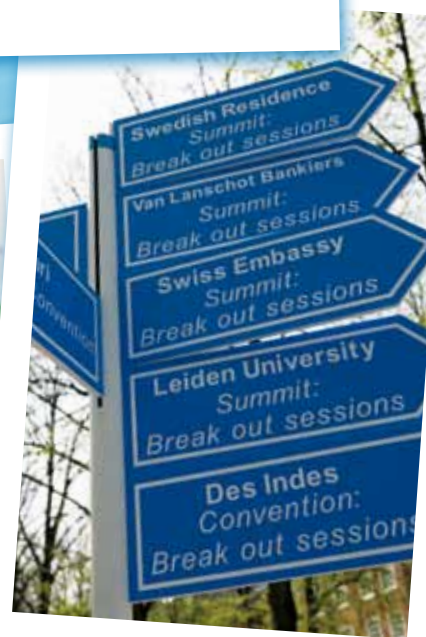


11-15 APRIL 2011 • THE HAGUE • THE NETHERLANDS

WORLD FORESIGHT FORUM
Creating tomorrow



Charles Guthrie (oud-Chef Defensiestaf, British Armed Forces) en Joel P. Wyler (bestuursvoorzitter WFF)





Keteneffecten Japan ook bij overstromingsrampen in Nederland te verwachten

De gevolgen van de tsunami in Japan hebben zich uitgestrekt tot ver buiten het getroffen gebied en troffen kerncentrales en de nationale energievoorziening en economie. Ook bij een watersnood en andere grote rampen in Nederland zijn zulke keteneffecten te verwachten, bij voorbeeld in de Rotterdamse haven en bij chemische installaties in binnen- en buitendijkse gebieden.

dr. ir. Bas Jonkman,
docent Technische Universiteit
Delft en onderzoeker University
of California in Berkeley
ir. Ties Rijcken,
onderzoeker Technische
Universiteit Delft
ir. Joost Lansen,
adviseur Royal Haskoning

Het dodental na de aardbeving en de tsunami (vloedgolf) in Japan is opgelopen tot boven de 14.000. Duizenden personen worden nog vermist. Een dergelijke ramp leidt ook in Nederland tot veel vragen: wat voor extreme gebeurtenissen kunnen in Nederland voorkomen? Hoe ver gaan we in de bescherming tegen en voorbereiding op dergelijke rampen? Zijn er alternatieven voor de bestaande technologische beschermingssystemen, zoals dijken en de beveiligingssystemen van kerncentrales? Dit zijn ook vragen die spelen in het debat over de beveiliging van ons land tegen overstromingen.

De berichten geven inzicht in de keteneffecten die kunnen optreden tot ver buiten het rampgebied. Enkele kerncentrales verkeerden in grote problemen en er dreigde een “melt down” op te treden. Een deel van het land had te maken met uitval van elektriciteit. Ook in Nederland zijn zulke domino effecten niet ondenkbeeldig. Een watersnoodramp zal gepaard gaan met een storm met windkracht 11 of 12. Hierbij zal in grote delen van het land de elektriciteit uitvallen en dat zal de omstandigheden voor hulpverlening en coördinatie ernstig belemmeren.

Kwetsbaarheid van de chemie en de Rotterdamse haven

Gangbare veiligheidseisen van potentieel gevaarlijke installaties, zoals chemische fabrieken, schrijven voor dat deze statistisch minder dan eens per miljoen jaar mogen falen. Bij de veiligheidsanalyses in de chemie wordt echter doorgaans geen rekening gehouden met de effecten van een dijkdoorbraak. De kans daarop ligt volgens schattingen voor veel gebieden in Nederland in de orde van grootte van eens per 100 tot 1000 jaar¹. Chemische installaties zijn doorgaans niet ontworpen om de effecten van een dijkdoorbraak veilig te kunnen doorstaan. Als in de risicoanalyses in de chemie wel rekening wordt gehouden met de kans op dijkdoorbraken blijkt de totale kans op falen van de installatie stukken groter dan eerst aangenomen. Recent onderzoek geeft inzicht in de kwetsbaarheid van een deel van de chemische installaties gelegen in buitendijks gebied². De installaties op de Maasvlakte zijn weliswaar hoog aangelegd en omringd door een extra waterkering, maar verder oostelijk in het Rotterdamse havengebied liggen installaties en fabrieken lager op buitendijks gebied dat kan overstromen. De buitendijkse overstro-

¹ Rijkswaterstaat, *Veiligheid Nederland in Kaart. Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*, 2007.

² A.J. Lansen, S.N. Jonkman, 'Vulnerability of port infrastructure in unembarked area', in: *Knowledge for Climate report*, 2010.

ming zal niet meters diep zijn, zoals een binnendijkse overstroming, maar wel gaat inundatie gepaard met storm. Bij een hoogwater kunnen bovendien meerdere installaties tegelijk worden getroffen in combinatie met andere typen infrastructuur in de haven. Daarnaast blijkt dat uitval van de Rotterdamse haven grote gevolgen zal hebben voor het achterland, met name door uitval van de olie- en gasvoorziening. Ook is de toevoer en opslag van goederen in het achterland in steeds sterkere mate direct afhankelijk van in de Rotterdamse haven aanwezige containerterminals.

Voor kerncentrales zijn de veiligheidseisen strenger dan voor de chemie en daarom worden deze vaak op terpen aangelegd. Dat was ook in Japan het geval, maar door de effecten van de aardbeving en tsunami raakte het koelsysteem van de kerncentrales en bijbehorende backups dusdanig beschadigd dat de reactoren oververhit raakten.

Diverse andere keteneffecten kunnen het gevolg zijn van overstromingen in een moderne ontwikkelde samenleving. Verschillende studies laten zien hoe de uitval van een bepaald infrastructuursysteem bij een ramp (bij voorbeeld uitval van de telecommunicatie) effect kan hebben op een ander systeem (bij voorbeeld de hulpverlening)³. Zo kunnen er bij een ramp keten- of domino-effecten ontstaan die zich uitstrekken over vele sectoren en tot buiten het door de ramp getroffen gebied. In de specifieke keteneffecten bij een overstroming is nog maar beperkt inzicht. De ervaringen na orkaan Katrina laten zien dat de effecten de meeste infrastructuursystemen treffen – ook buiten het overstroomde gebied – en langdurig aanhouden⁴.

Risicobeheersing en meerlaagsveiligheid

De vraag is hoe we ons beter kunnen beschermen tegen dergelijke rampen. De aardbeving had een kracht van 8,9 op de schaal van Richter en een dergelijke gebeurtenis komt naar schatting ongeveer eens in de duizend jaar voor. De tsunami golf was op sommige plekken 10 meter hoog en heeft hele dorpen en steden weggevaagd. Zelfs het dorp Taro dat werd beschermd door een 10 meter hoge zeedijk is verwoest. In Japan zal een fundamentele discussie ontstaan over de aanvaardbaarheid van wederopbouw van dorpen in de getroffen kustgebieden en de wijze waarop het risico hier zal worden beheerst. Wereldwijd is Japan een van de best voorbereide landen als het gaat om natuurrampen. Bij een ramp die zo extreem is als de tsunami had ook nog een beter evacuatieplan of een meer uitgekiende



ruimtelijke ordening de gevolgen in de kustgebieden niet veel kunnen beperken. De hulpverlening en nazorg verliepen uitzonderlijk gedisciplineerd. De Japanners stonden netjes in de rij te wachten voor eten en voedsel. In een soortgelijke situatie na de overstroming van New Orleans door orkaan Katrina brak er een grote chaos uit.

Het is de vraag of we de kans op een ramp in de hand willen houden door betere bescherming met bijvoorbeeld dijken, of de gevolgen in de hand willen houden door een beter evacuatieplan of aanpassing van bebouwing achter dijken en stormvloedkeringen. Dit hangt af van de kosten en effectiviteit van de verschillende beschermingsstrategieën en toelaatbaarheid van de schade die na een ramp ontstaat. De keteneffecten die in Japan optreden zijn in Nederland voor overstromingen nog onvoldoende bekend en daarom nog maar nauwelijks meegenomen in de afwegingen over de mate van bescherming tegen overstromingen. Deze domino effecten kunnen aanleiding zijn om na te denken over een betere collectieve bescherming tegen bijvoorbeeld overstromingen, aangevuld met maatregelen om zeer kwetsbare objecten als chemische installaties en kerncentrales extra te beschermen. Ook in ons land zullen we lessen moeten trekken uit de ramp in Japan.



³ H.A.M. Luijff, A.H. Nieuwenhuijs, M.H.A. Klaver. 'Empirical findings on European critical infrastructure dependencies', in: *Int. J. System of Systems Engineering*, Vol. 2.(2010) No.1, 3-18.

⁴ M. Kok, R. Theunissen, S.N. Jonkman, J.K. Vrijling, *Schade door overstroming: ervaringen uit New Orleans*, TU Delft / HKV, 2006.

Les uit Japan

Investeer in zelfredzaamheid van burgers

Het is nooit te voorspellen wanneer zich een ramp voltrekt en wat er dan precies gebeurt. Ook niet in Nederland. We kunnen van Japan leren dat het wel mogelijk is ons op een aantal manieren voor te bereiden. Dat geldt zowel voor de hulpverleners als de burgers. De gedisciplineerde reactie van velen in Japan is treffend. Hoe mensen reageren is cruciaal voor het verloop en de uiteindelijke redding van slachtoffers. Reële verwachtingen van wat hulpdiensten wel en niet kunnen, stimuleren mensen tot eigen keuzes en zelfredzaamheid. Mensen zullen moeten leren wat het is om meer zelfredzaam te zijn in dergelijke situaties. Burgers kúnnen dat ook. Dat komt het omgaan met crises meer dan ten goede.

Communicatie is van levensbelang bij rampen. Als men terugkijkt naar een enigszins vergelijkbare situatie in Nederland wordt al snel teruggegrepen naar de watersnoodramp in 1953. Het nieuws over de gevolgen van de extreme februaristorm drong binnen en buiten het getroffen gebied beetje bij beetje door via radio of

via geruchten van familie, vrienden, verenigingen etc. In 2011 echter, weet de hele wereld binnen enkele ogenblikken wat er is gebeurd in Japan en bouwt het beeld zich letterlijk op door ooggetuigenverslagen via Twitter of YouTube. Maar in het rampgebied zelf werkt de communicatie- en andere infrastructuur vaak niet meer en is daardoor de ongerustheid over familie en vrienden groot. We zijn afhankelijk geworden in ons dagelijkse doen en laten van (energie en) communicatie. Het wegvallen daarvan met de bijbehorende onzekerheid kan leiden tot onvoorspelbare effecten, uiteenlopend van individuele of collectieve woede tot apathie en passieve hulpeloosheid. En daardoor weer tot meer slachtoffers.

Vitale infrastructuur snel herstellen

Het na een ramp zo snel mogelijk herstellen van de energie- en communicatie-infrastructuur is essentiëler dan ooit. Zowel om getroffenen eerlijk, accuraat en betrouwbaar over het verloop van de ramp en hun eigen reddingskansen te informeren, maar ook om burgers onderling weer met elkaar in contact te kunnen laten komen. Zo wordt het mogelijk om te horen hoe het met ze gaat en kunnen burgers ook zelf proberen hulp te organiseren. Daarnaast kunnen burgers hun plan trekken als zij weten wat er aan de hand is en welke vervolgonwikkelingen er worden verwacht. Om ervoor te zorgen dat er stappen kunnen worden gemaakt, is in





Japan vanaf het begin uit alle macht geprobeerd om de stroomvoorziening en het telecomnetwerk te herstellen. Dit helpt bij het aanpakken van de problemen in de getroffen gebieden rond de kerncentrales, maar ook om de communicatie weer vlot te trekken.

Zelf maatregelen treffen

Wat voor maatregelen kunnen wij in Nederland nemen naar aanleiding van de Japanse ervaringen? In onze vitale infrastructuur zou het goed zijn om zogenaamde decentrale 'eilanden' te creëren met een stroomgenerator, telefooncentrale, drinkwaterproductie en distributie van waaruit altijd gewerkt kan worden aan het herstel van de rampomgeving. Verder kunnen burgers zelf ook al voorbereidingen treffen door na te denken en te overleggen over onderlinge hulp in geval van een calamiteit. Ook het vastleggen van belangrijke gegevens op bijvoorbeeld een USB-stick als digitaal persoonlijk noodpakket is van belang; het direct beschikbaar zijn van identiteitsgegevens, medische gegevens, polisnummers, rekeningnummers, telefoonnummers en foto's kan de hulpverlening versnellen.

Burgers actief betrekken

Veel winst is ook te halen door burgers actief te betrekken bij de hulpverlening. Gebleken is dat burgers een waardevolle bijdrage leveren aan de rampenbestrijding in hun directe omgeving. Hulpdiensten zouden

daar nog beter gebruik van kunnen maken door ook netwerken van burgers in te zetten zoals de scouting of vrijwillige reddingsbrigade. In de zogenaamde koude fase (als er geen ramp is) zou al in dit samenspel geïnvesteerd kunnen worden. Door hulpdiensten en burgers in een oefening met elkaar op te laten trekken, leren zij hoe dit proces verloopt en ontdekken ze elkaars kracht. Veel zal afhangen van een gedegen basiskennis en flexibiliteit die hulpverleners jarenlang hebben geleerd en geoefend. Maar vooral ook de veerkracht en accuraatheid die burgers hebben, zijn essentieel.

Een gezamenlijke taak

Het is een kerntaak van de Nederlandse overheid om te zorgen voor veiligheid. Daarbij is het belangrijk dat burgers in staat zijn om zichzelf en anderen in veiligheid te brengen totdat hulp beschikbaar is. Burgers hebben behoefte aan voor hen relevante informatie en aan contact met hun dierbaren. Maar zoals de ramp in Japan laat zien, is een belangrijk onderdeel hierbij dat burgers kunnen rekenen op een veerkrachtige energie- en communicatie infrastructuur. Burgers, overheid, hulpdiensten en bedrijven moeten zich bovendien gezamenlijk voorbereiden. De vraag is of er in Nederland daadwerkelijk sprake is van een dergelijke afgestemde voorbereiding. Een goed begin zou zijn om net als in Japan 1 september aan te wijzen als "Nationale Rampenpreventiedag".

U komt het ongetwijfeld nog tegen, het verschijnsel van de ‘zwarte zwanen’. Zwarte zwanen zijn toevallige gebeurtenissen die het leven van de mens zowel negatief als positief ingrijpend kunnen veranderen, zoals rampen, de onbekende extra tectonische plaat die de tsunami in Japan verergerde, een digitale beweging zoals in Egypte en Tunesië. Zwarte zwanen luiden vaak verreikende gebeurtenissen en ontwikkelingen in. Het opmerkelijke is dat we zwarte zwanen altijd achteraf ontdekken. Dat komt doordat wij, burgers, bedrijfsleven, wetenschappers, regeringsleiders, moeten werken met vaak beperkte ‘modellen’ van de werkelijkheid. We hebben de neiging te vergeten dat er ook andere werkelijkheden en kansen bestaan.

Een zwarte zwaan: de person finder

Nassim Nicholas Taleb laat in zijn boek ‘De zwarte zwaan’ op verbluffende wijze zien hoe we voorspellingen en adviezen moeten relativiseren, hoe we in noodsituaties desondanks effectief kunnen handelen. Hij adviseert tevens om kritisch te luisteren naar uiteenzettingen van al die deskundigen. Als burger werd je er overigens ook niet echt wijzer van. Bovendien konden de deskundigen op de honderdduizend eurovraag geen uitsluitsel geven: ‘Vertellen onze leiders wel de waarheid?’ Inmiddels weet de burger dat die waarheid ongelooflijk veel gedaanten en gedichten kent.

Daartegenover weten leiders dat

- je in principe alle informatie beschikbaar moet stellen, maar niet alles blindelings hoeft te communiceren;
- het soms zinvol is om bepaalde informatie (nog) niet te verspreiden, bijvoorbeeld als die vertrouwelijk is
- je informatie waarvan de inschatting is dat de ander er niet (goed) mee overweg mee kan, niet moet verspreiden, zoals dat met de foto’s van de gedode Osama het geval was.

Het blijkt immers dat verstrekken van informatie en het nemen van een bepaald besluit het vertrouwen op zich al kan schaden. Dat was in Duitsland het geval, toen bondskanselier Angela Merkel vlak voor de verkiezingen besloot alle zeven kerncentrales van voor 1980 gedurende drie maanden te sluiten. Een duidelijke aanleiding hiervoor was er niet, het leek door het gekozen moment

eerder een politieke daad. NRC-wetenschapsredacteur Karel Knip reageerde op de sluiting: “Duitsland heeft reactoren van eigen makelij met een zeer goede staat van dienst. Het is zeer onverstandig om dit te doen, want het geeft een verkeerd signaal af richting de bevolking. Bovendien berokkent het besluit de rest van Europa schade.” In ieder geval staan kerncentrales door de nucleaire problemen in Japan opnieuw ter discussie in Duitsland. *[Net voor het ter perse gaan van dit nummer heeft de Duitse regering besloten uiterlijk in 2022 met kernenergie te stoppen, red.]*

Voor de Nederlandse regering zijn de kerncentrales in Japan geen aanleiding om het Nederlandse standpunt over kernenergie te herzien. “De ervaringen in Japan zullen vanzelfsprekend worden meegenomen bij het vaststellen van de eisen die aan een vergunning worden gesteld”, aldus minister Verhagen.

Kernenergie wordt doorgaans aan de man gebracht met mooie beelden van een schone natuur. Nu zich in Japan een ramp voltrokken heeft, is het voor communicatieadviseurs de vraag: risico’s relativiseren of erkennen en beterschap beloven? Duidelijk is dat de ramp in Japan de nucleaire industrie en haar communicatieadviseurs wereldwijd voor een enorm probleem stelt. James Acton verbonden aan het ‘Nuclear Policy Program’ van de denktank ‘Carnegie Endowment’ haastte zich in een Q&A de industrie te adviseren om zich niet te verdedigen. “Laat u niet verleiden tot de uitspraak dat Japan gecon-

¹ http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/nuclear_power_is_worth_the_risk.



fronteerd werd met een bijzonder onwaarschijnlijke samenloop van omstandigheden.”

Er zijn fouten gemaakt en de veiligheidsmaatregelen hebben niet alle goed gewerkt. Het publiek gaat er in ieder geval van uit dat zoiets waar dan ook opnieuw kan gebeuren.

Als het gaat om veiligheid adviseert Acton het principe van de “verdediging in de diepte (defense in depth).” Dat houdt in dat reactoren ontworpen zijn met een reeks lagen van veiligheids- en backupsystemen. Een fatale ramp kan alleen optreden wanneer al deze systemen tegelijkertijd falen. Dit principe kent echter een fundamentele zwakte, namelijk die van de zwarte zwaan: de mogelijkheid dat een ramp systemen toch nog buiten werking stelt.

Het Nuclear Energy Institute, de belangrijkste lobbygroep van de nucleaire industrie in de VS kiest voor een meer traditionele vorm van crisiscommunicatie: erkennen, informeren, argumenteren en verbetering beloven. James Acton geeft kernachtig aan waar het allemaal om draait: kernenergie kan zich alleen maar een plaats verwerven in de samenleving als het publiek vertrouwen heeft in de industrie en politiek. Als we ons bij beleidsontwikkeling, hoofdzakelijk laten leiden door algemene analyses en politiek gewin, dreigt het discours over het vertrouwen in de overheid in de politieke retoriek sleets te worden.

Intussen lijkt de burger zich relatief rustig op te stellen. Dat is schijn, want er doemt een zwarte zwaan op. De burger is niet alleen in zijn opstelling krachtiger geworden, maar is dat ook door een steeds vaardiger gebruik van de nieuwe sociale media. Zoals in Egypte en Tunesië al bleek: websites, snelle nieuwsdiensten en waarschuwingssystemen duiken plotseling op en kunnen worden gebruikt om machtige allianties te vormen.

Een van de meest effectieve zwarte zwanen bleek de Person Finder van Google. Een digitaal prikbord voor vermisten en slachtoffers. Google stelde al snel na de beving in Japan een aangepaste vorm van deze Person Finder open. In slechts enkele uren werden duizenden dossiers aangemaakt en dat aantal bleef stijgen. Ook bij de watersnoodramp ‘Katrina’ en de aardbeving in Haïti werd Person Finder met succes gebruikt om veel gezinnen te herenigen. De gesloten sites kunnen mensen doorverwijzen naar lokale organisaties zoals doktersposten, gemeenten en lokale afdelingen van het Rode Kruis.

Deze digitale ontwikkelingen vormen een zwarte zwaan, waarvan achteraf de grote invloed zal blijken op het leven van burgers, maar zijn ook een stimulerende uitdaging, voor de overheden, nieuwsorganisaties en hulpinstanties om informatie op snelle wijze te organiseren. Soms kan het van grote betekenis zijn om zwarte zwanen vóór te zijn.

Crisismanagement in Alphen aan den Rijn

Binnen en buiten Alphen aan den Rijn oogste waarnemend burgemeester Bas Eenhoorn veel lof met zijn optreden na het afschuwelijke schietincident op 9 april jl. Een burgemeester die er stond als boegbeeld, burgervader én crisismanager. Uit de manier waarop hij samen met de andere leden van de driehoek in Alphen aan den Rijn de crisis heeft aangepakt zijn diverse lessen mee te nemen voor toekomstige gevallen.

Collectieve en individuele rouw

Waarnemend burgemeester Eenhoorn maakte eerst en vooral duidelijk dat crisismanagement mensenwerk is, met alle gevoeligheden die daarbij horen. Crisismanagement als rouw management en emotie management, waarbij iedereen ruimte moet krijgen voor zijn eigen verwerking. Waarbij moet worden voorkomen dat mensen het idee krijgen dat ze publiek bezit worden door de maatschappelijke impact van het ongeval waar hun naaste bij is omgekomen. De spanning als zodanig is niet onbekend en komt ook terug bij gezinsdrama's of noodlottige ongevallen met prominente inwoners van een dorp of stad. Zeker in een kleine, hechte gemeenschap bestaat het risico dat het collectief 'met de rouw op de loop gaat' als de kerk, de voetbalvereniging en de sportclub zonder overleg met nabestaanden een - overigens goed bedoelde - herdenking organiseren. Van meet af aan hield Bas Eenhoorn oog

voor de wisselwerking tussen collectieve en individuele emoties. In de media sprak hij over de nabestaanden, die eerst en vooral moesten aangeven waar zij zelf behoefte aan hadden. De nabestaanden zetten de toon, de gemeente volgde.

Communicatie met burgers

In de crisis in Alphen aan den Rijn onderstreepte de driehoek ook duidelijk dat de overheid anno 2011 niet richting maar met burgers communiceert. Informatie uit sociale mediakanalen werd benut in de persconferenties. Ook al vloog het team eenmaal uit de bocht door een nep-twitte-raar te serieus te nemen toen hij zich voordeed als een naamgenoot van de dader, in het algemeen werden geruchten adequaat ontkracht en werden feiten waar mogelijk bevestigd. Kenmerkend was in dit kader de opmerking van officier van justitie Kitty Nooy. Zij gaf in de persconferentie aan dat het OM normaal gesproken terughoudend is met het noemen van de naam van

een dader, maar dat zij in dit geval kon bevestigen dat de naam die rondging op Twitter de enig juiste was.

Familie van dader

In de nafase van de gebeurtenis had Bas Eenhoorn ook nadrukkelijk oog voor de familie van de dader. Hij zocht het contact met de ouders die hun zoon verloren in een onwerkelijke gebeurtenis. Eerder ondernam prof. mr. Pieter van Vollenhoven een vergelijkbare stap door de ouders van Karst T. te bezoeken. Maar ook bij bijvoorbeeld gezinsdrama's kan het relevant zijn om oog te hebben voor de familie van de dader. In de handreiking 'Bestuurlijk handelen bij crises'⁵ van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is dit ook expliciet opgenomen, vanuit de wetenschap dat ook daar zal worden getreurd om het verlies van een schoondochter of kleinkinderen. Met de verantwoordingsrituelen na crises en rampen raakt het menselijke aspect nog wel eens uit het zicht. Eenhoorn bracht met de driehoek en het team om hem heen de crisis terug naar de kern van de zaak. Het schietincident als een aaneenschakeling van kleine en grote menselijke drama's. Waarbij de burgemeester en gemeente de getroffen en loslaten waar het kan en blijven ondersteunen waar het moet.



⁵ Download op <http://www.burgemeesters.nl/crisishandreiking>



*Simone Steendijk,
korpchef Brabant Zuid-Oost, portefeuillehouder Noodhulp*

Shootings op (semi)openbare plaatsen, zoals op scholen en recentelijk in het winkelcentrum 'de Ridderhof' in Alphen aan den Rijn, leiden terecht tot grote verontrusting onder burgers en overheden. Ook binnen de Nederlandse politie is al een aantal jaren aandacht voor dit fenomeen. Met gebruikmaking van ervaringen in het buitenland is een aanpak van AMOK ontwikkeld die in de opleiding voor basis-politiezorg wordt opgenomen.

Shootings vereisen andere aanpak

Wat is Amok?¹

Steeds vaker maar ook steeds dichterbij worden we geconfronteerd met geweldadige incidenten die als Amok kunnen worden getypeerd. Mensen slaan volledig door en plegen zinloos geweld, meestal met als eindresultaat vele doden en gewonden, waaronder zichzelf. Soms zijn er indicaties op internet te vinden, zoals het geval was bij de laatste schoolshooting in Finland. Ervaringen in het buitenland leren dat dit soort incidenten een andere aanpak vragen dan we als politie gewend zijn. Normaal hanteert de politie, zoals bij gijzelingen, een proces van consolideren, tijd winnen, onderhandelen en inzet van speciale eenheden, gericht op aanhouding en vervolging van de verdachte(n).

Bij een Amokincident is dit een volstrekt verkeerde aanpak, de dader is aan de gang en vaak zijn schoten en gegil hoorbaar. Er moet dus direct en daadkrachtig door de eerste politie-eenheid worden opgetreden, gericht op het uitschakelen van de verdachte, om verdere slachtoffers te voorkomen. Dat maakt het belangrijk een Amokincident zo snel mogelijk te herkennen en politie-

eenheden die hiermee kunnen worden geconfronteerd te trainen op de aanpak hiervan.

Aanpak

Binnen de Nederlands politie hebben deskundigen zich vorig jaar gebogen over de aanpak van Amok.

De focus in het kader van Amok is gericht op:

- informatieverstrekking (wat is Amok en hoe herken je het);
- operationele inzet (procedures ontwikkelen en trainen);
- preventie (vroegtijdig signaleren en voorkomen in samenwerking met partners).

Aangezien vooral de noodhulpmedewerkers als eerste bij een incident aanwezig zullen zijn, is bezien welke kennis en training voor hen nodig is. Herkenning van een Amok-situatie is één van de onderdelen van het vergroten van kennis. De training bestaat onder meer uit het praktisch manoeuvreren in gebouwen (op trappen en in gangen) en de wijze van het zuiveren van ruimtes. Uiteraard is het ook van belang dat kennis wordt geborgd in de meldkamers.

Meldkamerpersoneel kan vaak als eerste herkennen dat van een Amoksituatie sprake is. Aangezien de aanpak van Amok niet zonder risico is en van medewerkers vraagt de dader uit te schakelen, is opleiding en training van groot belang.

Met ingang van 2012 zal de aanpak van Amok in het reguliere onderwijs worden opgenomen. Op dit moment wordt binnen de politie een eendaagse training aan alle relevante politiemedewerkers aangeboden. Daarmee is ook het zittend politiepersoneel op de hoogte van de aanpak en krijgt kennis aangereikt over AMOK.

Voor wat betreft de preventie wordt een aanpak voor een safe school project uitgevoerd. Voorts is een project internetsurveillance gestart waarbinnen ook aandacht is voor Amok, om mogelijk eerder signalen van een potentiële dader op te sporen. Deze projecten lopen nog.

Ik ben van mening dat de aanpak van Amok een belangrijke methode voor de politie is. Bij geweldsincidenten biedt het agenten een middel direct actief in te grijpen en dit mag de burger ook verwachten.

¹ De term amok wordt in het algemeen gebruikt voor personen die zonder provocatie een groep mensen aanvallen met het doel deze mensen te doden.

School shootings

verontrusten Finland

Lange tijd dachten we dat schietpartijen op scholen uitsluitend een Amerikaans probleem waren. Dat veranderde echter tegen het eind van de jaren negentig toen de berichten verschenen over schietpartijen op scholen in landen als Saudi-Arabië, Brazilië, Nederland, Zweden en Duitsland. Enkele school shootings hebben ook tot verontrusting geleid in Finland.

Binnen een relatief kort tijdsbestek hadden we in Finland twee vergelijkbare incidenten op scholen. De eerste schietpartij speelde zich af in Jokela op 7 november 2007. Een jongeman doodde acht mensen op zijn school en daarna zichzelf. Iets soortgelijks speelde zich af op 23 september 2008, toen een jongeman tien mensen doodschoot op zijn school in Kauhajoki en vervolgens de hand aan zichzelf sloeg. Deze incidenten hebben tot grote verontrusting geleid onder zowel het publiek als de autoriteiten.

Overall ter wereld hebben wetenschappers veel aandacht besteed aan schietpartijen op scholen. De belangrijkste conclusie uit recent onderzoek is dat de schutters meestal mannen zijn die een grote belangstelling voor vuurwapens en militaire parafernalia aan de dag leggen. Bovendien blijken ze vaak een antisociale aard te hebben. Hun antisociale denken komt echter zelden tot uiting in hun gedrag en ook voor het overige lijken ze niet veel af te wijken van hun mannelijke leeftijdsgenoten.

Deze jongeren zijn echter niet in een opwelling gaan schieten op hun school. School shootings zijn wellicht de culminatie van een langdurig proces. Tijdens de voorbereidingsfase kunnen er bepaalde signalen uitgaan van hun gedrag die duiden op gevaar. Zo kunnen ze bij voorbeeld blijik geven van superioriteitsgevoelens, een racistische houding waarbij de nadruk ligt op de macht van de sterkste en/of zich openlijk vijandig opstellen jegens de maatschappij.

Het doel van de schutter is onmiskenbaar zoveel mogelijk mensen te doden. Zodra hij zich realiseert dat de kans toeneemt dat hij overmeesterd wordt, pleegt de schutter volgens het onderzoek vaak zelfmoord. De primaire taak van de politie is in dit soort gevallen de

schutter te overmeesteren en de medeleerlingen in veiligheid te brengen. Als dat niet mogelijk is, moeten de autoriteiten de schutter zo snel mogelijk ontwapenen om het aantal slachtoffers te minimaliseren.

Een van de interessantste bevindingen uit het onderzoek betreft het zogenaamde "lekken". Zonder uitzondering zendt de schutter namelijk een of meer signalen uit die wijzen op de ophanden zijnde schietpartij. Dit kunnen zinspelingen zijn op fantasieën over of plannen voor het schieten op mensen op school. Deze toespelingen of signalen kunnen mondeling of schriftelijk maar ook opgenomen zijn. Dit is een belangrijke bevinding voor ons als autoriteiten en kan een aanknopingspunt bieden om school shootings te voorkomen. In dit licht wordt met nadruk gewezen op het belang van het monitoren van internet en observatie.

Grootschalig onderzoek onthult potentiële schutters

De Finse autoriteiten waren buitengewoon verontrust door de dreigementen met schietpartijen op scholen die volgden na deze incidenten. De politie heeft alle dreigementen tegen scholen zeer serieus genomen. In feite voerden we een zero-tolerance beleid in dit verband. Na de schietpartij in Jokela in 2007 werden er ongeveer 90 dreigementen met toekomstige schietpartijen gemeld aan de politie. Na de schietpartij in Kauhajoki waren dat er bijna 200. Met name naar aanleiding van de dreigementen na het Kauhajoki-incident hebben de opsporingsambtenaren hun middelen tot het uiterste benut door mogelijke verdachten te ondervragen en vele huiszoekingen en beslagleggingen te verrichten.

De Finse politie heeft een grootschalig onderzoek gedaan met het doel soortgelijke incidenten op scholen te voorkomen. Bij de operatie werd gebruikgemaakt van webmonitoring en kruisanalyses van de gegevens van de verschillende autoriteiten. Na de tragedie in Kauhajoki heeft het Finse NBI (National Bureau of Investigation) webmonitoring opgezet. Dit geschiedt dagelijks tussen 8 en 24.00 uur. Het NBI heeft een e-mailadres en een telefoonnummer geopend voor tips. Er kwamen honderden tips binnen. Ook werden er honderden webprofielen onderzocht. Tien daarvan vertonen overeenkomsten met de Finse schoolschutters en



Schietdrama Kauhajoki (2008)

worden nog steeds gemonitord. Het aantal tips loopt terug. Voor de helft van de tips die NBI ontvangt moeten middelen worden ingezet.

Voor professionele webmonitoring zijn getraind personeel, geavanceerde software en kennis van de unieke communicatiecultuur op het web nodig. Met webmonitoring en het ontwikkelen van technologie wordt niet alleen de preventiecapaciteit van de Finse politie versterkt, maar het stelt haar ook in staat een breed scala aan webcriminaliteit te onderzoeken en te bestrijden. De bevoegdheden van de politie moeten altijd verankerd zijn in de wet. Het directoraat voor de Nationale Politie heeft de voorwaarden voor observatie en undercover-operaties op het web aangescherpt.

Vanuit het oogpunt van preventie is de hoeveelheid informatie op het web enorm. Sommige Finse webgemeenschappen trekken honderdduizenden actieve gebruikers per week. De autoriteiten kunnen de dreigingen via het web slechts ten dele bestrijden door middel van monitoring. De politie zou moeten samenwerken met de exploitanten, moderators en

burgers. Actieve surfers op het web en moderators zijn bij uitstek in de gelegenheid criminaliteit en verschijnselen waar te nemen die relevant zouden kunnen zijn voor de politie. Deze waarnemingen spelen dan ook een cruciale rol bij preventie en onderzoek. Het directoraat voor de Nationale Politie heeft een beveiligde website opgezet waar moderators en webservers hun waarnemingen aan de politie kunnen melden.

Politie helpt scholen bij doorlichting beveiligingsplannen

Veel scholen hebben hun beveiligingsplannen doorgevoerd. De politie stelt haar deskundigheid op het gebied van en ervaring met preventie ter beschikking aan de scholen. De preventieve maatregelen die scholen treffen zijn van cruciaal belang. Scholen moeten hun beveiligingsplan niet alleen beoordelen op maatregelen tegen brand maar ook aanpassen op schietpartijen. De nationale politie heeft de lokale politie in het hele land opgedragen contact op te nemen met de scholen in hun rayon en de beveiligingsplannen samen met het personeel van de scholen te controleren. De plannen zullen worden geactualiseerd aan de hand van de nieuwe bedreigingen. Daarnaast krijgen alle scholen een eigen politiefunctionaris toegewezen bij de lokale politie. Deze treedt op als contactpersoon voor de scholen.

De gebeurtenissen in Jokela en Kauhajoki zijn verwerkt in verschillende procedures en maatregelen bij de politie. Actieve en effectieve informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten is van cruciaal belang bij preventie. Het directoraat van de Nationale Politie heeft richtlijnen uitgevaardigd voor het afstemmen van de procedures voor vuurwapenvergunningen in het hele land. Ook onderhandelt de politie met de strijdkrachten en het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid over het beschikbaar stellen van informatie die van belang kan zijn bij het behandelen van een aanvraag voor een vuurwapenvergunning.

Op EU-niveau wordt samengewerkt in de European Police Chief Task Force (EPCTF). Hier wordt besproken hoe landen zich voorbereiden op school shootings en wordt informatie uitgewisseld over tactische richtlijnen voor de politie voor het ingrijpen bij schietincidenten. Het voorkomen van schietincidenten is een belangrijke uitdaging voor politie en maatschappij. Het eerdergenoemde lekken kan een belangrijk aanknopingspunt zijn voor het voorspellen en voorkomen ervan. Door vooral op het web gericht te zoeken naar waarschuwingssignalen en de mensen daarachter vroegtijdig te identificeren wordt het wellicht mogelijk dergelijke incidenten te voorkomen. Dit vergt alerte autoriteiten en naadloze samenwerking op nationaal en internationaal niveau om signalen op te pikken uit de sociale omgeving van de potentiële dader.



Johanne Leeman,
projectleider oefening
Copy...paste

Een ideaal uitgangspunt voor een oefening: ministers die zelf aangaven beoefend te willen worden. Aanleiding was de dilemmatraining crisisbesluitvorming voor ministers, op 14 januari. Zij wilden vervolgens het geleerde in de praktijk brengen en een crisis-oefening ondergaan. Het moest niet alleen een vergadering worden met een spannende agenda, maar een werkelijke oefening met interactie. Daarom werd op 28 april de gehele crisisbesluitvormingsstructuur op rijksniveau beoefend: het Adviesteam (met crisisbeleidsadviseurs), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) waren de spelers. Ieder speelde vanuit zijn eigen rol. De buiten-wereld werd door de responscel gesimuleerd.

Kabinet oefent crisisbesluitvorming

De oefening kende twee uitgangspunten. Het eerste was dat alle ministeries 'getroffen' zouden worden door een ramp en het tweede uitgangspunt was dat we zouden voortborduren op de dilemmatraining van januari, met het thema 'cyberaanval'.

In aanloop naar de oefendag werden de cyberincidenten opgespeeld. Spelers kregen een week voor de oefening berichten over ICT-incidenten die hadden plaatsgevonden, zowel uit echte bronnen, als fictieve berichten.

Daags voor de oefening, woensdag 27 april, werden de fictieve incidenten zo ernstig - hoewel de echte wereld ook haar steentje bijdroeg: Playstation werd die dag gehackt - dat de voorzitter van het Adviesteam aanleiding zag om de volgende dag, donderdag 28 april, bij elkaar te komen.

Terwijl het Adviesteam vergaderde over de ICT incidenten, stortte (in het oefenscenario) om 12 uur een vliegtuig neer op een groot petrochemisch industrieterrein. Dat gaf nieuwe dynamiek aan het spel. Beetje bij beetje ontvingen spelers informatie over deze ramp

vanuit de responscel. Informatie over de stoffen die waren vrijgekomen, over de passagiers aan boord van het vliegtuig en over de gezondheidsrisico's. Aan de spelers van de drie gremia de taak om de dilemma's te bespreken en te voorzien van een advies richting het hogerliggende (advies)orgaan. Vragen als wel of niet evacueren van omwonenden, wel of niet blussen van de brand, wel of geen persverklaring, bepaalden de agenda.

Uiteindelijk heeft de ramp geleid tot twee adviesteamvergaderingen, één ICCB-vergadering, twee MCCB-vergaderingen, vele honderden, zo niet duizenden telefoontjes, e-mails en sms'jes en de nodige spanning en dynamiek. Belangrijker nog zijn de inzichten waartoe de oefening heeft geleid. Indringende vraag is of de verschillende gremia doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Maar ook belangrijk is de vraag of de informatie op de aangewezen plek terecht komt. En als dat het geval is, hoe het komt dat mensen dan toch nog informatie missen. Hoe lopen de formele lijnen, en



hoe lopen de informele lijnen? Hoe breng je de urgentie van dilemma's over op je minister? Sommige vragen geven aanleiding om binnen departementen naar de interne crisisstructuur te kijken. Andere vragen zetten aan tot abstractere discussies over crisisbeheersing.

In ieder gremium vond na afloop een besloten terugkoppeling plaats door het reviewteam. Besloten omdat het niet gaat om inzichtelijk te maken welke fouten er eventueel zijn gemaakt en daar mensen op af te rekenen, maar zodat men met elkaar in gesprek komt over samenwerking en communicatie, rollen en verantwoordelijkheden... Een oefening creëert een veilige werkelijkheid, waarin de mogelijkheid bestaat om te experimenteren en fouten te maken, daar waar in een werkelijke crisis men zich die fouten niet kan permitteren. Beter in een oefening een fout te maken, dan de situatie te omzeilen zodat de fout niet gemaakt kan worden als die situatie in het echt niet te omzeilen valt. Van spelers in een oefening wordt dus een zekere kwetsbaarheid gevraagd. En het is bijzonder dat het kabinet zich hieraan uit eigen beweging bloot stelt. Plaatsvervangend hoofd Nationaal CrisisCentrum (NCC) Digna van Herwaarden onderkent dit. "Voor veel landen is het geen routine dat ministers op hun niveau trainen en oefenen. In Nederland verkeren wij in de omstandigheid dat de bereidheid en de wil om te leren in en van (dreigende) crisissituaties er wel is. En dat is een bijzonderheid waarvan we deze keer konden en moesten profiteren door als NCC in samenwerking met departementale partners en veiligheidsregio Rotterdam een oefening in elkaar te zetten die voldoende uitdaging bood voor verschillende niveaus en individuen."

Minister Opstelten vindt het zeer belangrijk om bij de aanpak van crisisbeheersing te oefenen. "In een nieuw team als de ministerraad is dat essentieel." De minister

vond het een "goede oefening die nog eens duidelijk maakt dat goede communicatie voor ministers de belangrijkste prioriteit is". Erik Akerboom, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en tevens voorzitter ICCB, stelt dat "de invloed van een MCCB op de crisis beperkt is, maar er dus wel is. Het was dus de kunst om in alle hectiek de MCCB goede besluiten te laten nemen over weinig punten. Dat lukte nog goed!"

De oefening zelf heeft veel teweeggebracht, maar ook de aankondiging en voorbereiding ervan. Zo heeft het Adviesteam een training van drie dagdelen gevolgd waarin de rol van het team is besproken en voor de ICCB is een informatiebijeenkomst belegd om goed beslagen ten ijs te komen. Ook het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC) heeft het moment aangegrepen om extra getraind te worden en van de oefening te leren. Zij draaiden parallel aan de oefening hun "eigen" oefening als epicentrum voor alles wat met crisiscommunicatie te maken had.

Voor mij persoonlijk was het een van de meest interessante interim opdrachten die ik vanuit Stichting Intermin heb gedaan. Ik vond het geweldig om te zien wat we in zeven weken (want zoveel voorbereidingstijd hadden we) voor elkaar konden krijgen. En stiekem valt er nog best wat voor te zeggen: door de enorme tijdsdruk ontstond samenhang en momentum bij de voorbereiders. Mijn complimenten voor de medewerking die we vanuit de departementen, veiligheidsregio en scenarioschrijvers van Crisisplan kregen. Met stoom en kokend water is de oefening tot stand gekomen. Ik hoop dat de oefening er ook aan heeft bijgedragen crisisbeheersing, daar waar nodig, weer beter op de kaart te zetten.

Al met al een flinke klus waar we met tevredenheid op terugkijken. Maar waarvan ook weer veel te leren valt voor volgende echte en fictieve crises.



De risico-regelreflex in het openbaar bestuur

Op 13 april jl. vond in de Academie voor Wetgeving een besloten symposium plaats over 'de risico-regelreflex in het openbaar bestuur'.¹ Een rijke optelsom van bestuurlijke, wetenschappelijke en ambtelijke ervaring onder de sprekers en deelnemers leidde tot boeiende discussies. Minister Donner ontving het eerste exemplaar van een nieuw boek over de risico-regelreflex en zette uiteen welke plannen hij heeft met dit onderwerp.

De aanleiding

13 april markeerde zowel een eind- als een startpunt. Het was het eindpunt van het traject dat leidde tot Dag van het Risico in 2010, de eerste bijeenkomst waarin de risico-regelreflex centraal stond en waar deze term werd geïntroduceerd. Hierover verscheen recent bij uitgeverij Boom Lemma, medeorganisator van het symposium, de bundel *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*.² Het was een startpunt voor het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' dat moet leiden tot een nieuwe kabinetsvisie op dit thema. Het middagsymposium beoogde een introductie op het boek en een verdere verdieping van het thema te bereiken. Staatsraad Gerard Roes hield een keur aan eminente sprekers scherp.

De risico-regelreflex

Het begrip 'risico-regelreflex' betreft het automatiseren van maatregelen op een te stapelen ter voorkoming van een mogelijk risico, al dan niet naar aanleiding van een incident. Een bijkomend verschijnsel is dat de verantwoordelijkheid voor het afwenden of compenseren van risico's vaak als vanzelfsprekend bij de overheid terecht komt.³

¹ Georganiseerd door Boom Lemma, Academie voor Wetgeving, VU Amsterdam en het ministerie van BZK in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden.

² <http://www.boomlemma.nl/criminologie-veiligheid/catalogus/veiligheid-boven-alles-1#>

³ Voorlopige definitie volgens programma Risico's en verantwoordelijkheden. De term 'risico-regelreflex' komt uit het essay van Margo Trappenburg in *Veiligheid boven alles?*, dat eerder in verkorte vorm verscheen in NRC Handelsblad van 15 mei 2010.

Minister Donner gaf een klein voorbeeld dat illustreert hoe de risico-regelreflex in werking kan treden. Naar aanleiding van twee schoolmeisjes die kwijt waren geraakt bij een excursie in Parijs analyseerde de NRC het risico van kwijtraken, en concludeerde: de begeleiding van excursies is een eigen verantwoordelijkheid van de school en hoe de begeleiding er uitziet is niet wettelijk vastgelegd. De implicatie hiervan is dat die begeleiding eigenlijk wettelijk geregeld zou moeten worden. Naast dit onschuldige voorbeeld zijn er natuurlijk legio gevallen van opeengestapelde maatregelen, met nadelen die uiteenlopen van hoge kosten voor de samenleving, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen en een laag feitelijk veiligheidsrendement tot belemmering van technologische innovatie.

“We scheppen steeds meer nieuwe zekerheden en uiteindelijk wordt alles en iedereen daar ondergeschikt aan gemaakt: vrijheid, en soms zelfs medemenselijkheid”

(minister Donner)

De minister schetste nog een ander nadeel van onze obsessie met veiligheid: “Hoe meer zekerheden we hebben, des te onzekerder voelt het bestaan, des te meer nieuwe zekerheden scheppen we. En zo gaat ons denken met ons doen aan de haal in een consequent doorredeneren. Uiteindelijk wordt alles en iedereen daar dan ondergeschikt aan gemaakt: vrijheid, en soms zelfs medemenselijkheid. Want wantrouwen is de moeder der veiligheid, is er gezegd. En we wisselen vaak vrijheid in voor iets meer zekerheid.”

Enkele symptomen van de risico-regelreflex

- Bestuurders belijden het recht op een risicoloos bestaan
- Neurose rond risico's
- Veel media-aandacht voor risico's en incidenten
- Na een incident moet de schuldige worden gevonden
- De uitspraak 'Dit mag nooit meer gebeuren'
- Simplificatie van het debat
- Symbolische maatregelen

Belemmerende overtuigingen

Het probleem van de risico-regelreflex wordt breed herkend, maar waarom blijft het toch voortbestaan? Het boek besteedt veel aandacht aan de symptomen (zie kader), en zoekt het antwoord bij zogenaamde belemmerende overtuigingen. Dit zijn onuitgesproken, impliciete overtuigingen die invloed lijken te hebben op niet alleen burgers, maar ook professionals binnen de overheid, de wetenschap, de politiek en de media. Tijdens het symposium liepen enkele van deze belemmerende overtuigingen als rode draden door de discussies.

Belemmerende overtuigingen

Een aantal belemmerende overtuigingen houden ons gevangen in de risico-regelreflex. Weinig mensen zullen deze overtuigingen willen onderschrijven, maar in de reactie op risico's en incidenten gedragen velen van ons zich er toch naar:

- We hoeven risico's niet te accepteren
- Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden
- Veiligheid is een morele kwestie
- De overheid knapt het wel op
- Regels zijn het antwoord
- Veiligheid gaat boven alles

Rechtsfilosoof en schrijver Marjolijn Februari ging bijvoorbeeld in op de belemmerende overtuiging “Veiligheid is een morele kwestie”. Ze wees erop dat we noodlottige gebeurtenissen tegenwoordig duiden in termen van rechtvaardigheid. Daar komt het mechanisme uit voort om te zoeken naar slachtoffers en naar schuldigen, en dat je probeert die rechtvaardigheid weer te herstellen. Er is een verschuiving gekomen naar het morele domein. De conclusie is dat je heel terdege zult moeten kijken naar ons denken over moraal, voordat je ook maar iets zult kunnen gaan veranderen in het onevenredige veiligheidsdenken.

Veel bijdragen gingen in op de belemmerende overtuiging “Regels zijn het antwoord”. Zo sprak Gert-Jan Veerman (hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit Universiteit Maastricht): ‘Wij mensen leven in een moeilijk grijpbare wereld, wij zijn bang. Om greep daarop te krijgen verzinnen wij verhalen, al dan niet religieuze, en maken wij onderling regels. De onzekerheden van burgers legitimeert bestuurders om beleid te voeren, om de angst en de maatschappelijke onrust te



kanaliseren en soms zelfs te exploiteren. Zij zijn daarbij ook dol op wetten want wetten zijn het zichtbare product van daadkracht.' Ira Helsloot stond stil bij de geringe wetenschappelijke en politieke aandacht voor de kosten en baten van nieuwe regels. Volgens Michel van Eeten (hoogleraar bestuurskunde TU Delft) wordt er niet gevraagd om aan te tonen dat nieuwe regels daadwerkelijk iets oplossen. Elke eerstejaars bestuurskunde leert dat niets doen vaak beter is dan iets doen, maar 'in de realiteit van het openbaar bestuur is dat niet echt een levensvatbare waarheid'.

“Er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie ingooit”

(Marjolijn Februari)

Benno Baksteen (voorzitter Adviescollege burgerluchtvaart Degas) sprak van een vicieuze cirkel van publieke emoties en percepties, die politici aanzet tot actie. Deze kan niet doorbroken worden bij de media maar alleen bij de politici zelf, mits ze daar een handvat voor krijgen. Februari zei het als volgt: “Wat mij in dat hele mechanisme fascineert, is dat de ambtenaren zeggen: het komt door de politici. En de politici zeggen: het komt door de media. En de media zeggen: het komt door de lezers. En de lezers zeggen: het komt door de overheid. Je draait in een soort kring rond. Het allerinteressantste daarvan is dat het eigenlijk allemaal diezelfde mensen zijn. Want die politieagenten op het strand van Hoek van Holland stonden daar niet alleen als politieagent. Ze waren gewoon doodsbang. Dat zijn precies dezelfde mensen die later de krant weer lezen en dan dingen verwachten. Er wordt een soort rad van onveiligheid aan de gang gehouden waarvan niemand precies weet wie er voortdurend de olie ingooit.”

Incidenten

Veel sprekers en deelnemers gingen in op het omgaan met incidenten. Jacques Wallage (voorzitter Raad voor openbaar bestuur) wees op een merkwaardige vermenigving van staats- en strafrecht. Uit het strafrecht is de redenering binnengeslopen dat als iets erg fout gaat, iemand schuldig moet zijn en gestraft moet worden. Dat draagt bij aan een klimaat waarin we onvoldoende nuchter leren omgaan met het onwrikbare gegeven dat er, terwijl er veel goed kan gaan, af en toe ook wel eens iets afschuwelijk misgaat. Leren is dus belangrijker dan straffen. André Knottnerus (voorzitter Gezondheidsraad, per 1 mei voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) hield ons vervolgens voor: om te kunnen leren is evaluatie nodig, en dat moet geloofwaardig, dus gedegen en onafhankelijk gebeuren. Maar willen de verantwoordelijken wel echt geëvalueerd worden? Want er kunnen pijnlijke zaken naar voren komen. Bij goed leiderschap hoort dat je laat zien dat je zo'n evaluatie juist wilt en waar nodig zelf initieert.

De minister stelde dat het een groot goed zou zijn als we een denkpauze konden inlassen na een groot incident. CDA-Kamerlid Çörüz beaamde dat, maar wees op de verwachting van mensen dat de politiek direct antwoorden geeft. Volgens Duco Stadij (Nationaal programma Herbestemming) zit het mechanisme waardoor politici dingen gaan zeggen (waar ze soms later zelfs spijt van hebben) vooral in de druk vanuit de media. Klaas Dekker (voorzitter Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen van de 25 veiligheidsregio's) riep op tot minder prominente nationale inbreng in de eerste fase na een incident. Want elk incident gebeurt lokaal. Dus de communicatie zou in de eerste fase gericht moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap. En pas in de tweede fase zou men na moeten denken over wat de dingen zijn die we daar in de concrete uitvoeringspraktijk van kunnen leren. Tjibbe Joustra (voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid) vertelde over het niet eens zo verre verleden, waarin de Tweede Kamer aanmerkelijk terughoudender was in de eerste fase van

“Elk incident gebeurt lokaal. Dus de communicatie zou in de eerste fase gericht moeten zijn op troost, op burgervader- of burgermoederschap”

(Klaas Dekker)



crisisbestrijding. Tijdens veterinaire crises zoals varkenspest en mond- en klauwzeer vond de Kamercommissie een kort debat over de stand van zaken genoeg, en kwamen de vele vragen pas nadat de crisis voldoende onder controle was gebracht.

Risico's en onzekerheid

Voormalig minister Hirsch Ballin noemde twee mogelijke reacties op het feit dat er in februari in Utrecht een moord is gepleegd. De ene is: er moet een minimumstraf voor moord komen. De andere is: dit was de eerste moord in Utrecht sinds 2008, wat vrij bijzonder is voor een stad met 311.000 inwoners. Baksteen pleitte ervoor dat de overheid van tevoren zegt welke risico's als acceptabel beschouwd worden, en daar dan naar verwijst als het gebeurt. Wat we nu doen is zeggen: u overkomt niets. En het gaat toch een keer gebeuren. Zo blijft het mechanisme in stand van een doorlopende veiligheidscultus.

Coşkun Cörüz beaamde dat het politici zou sieren als ze meer zouden zeggen dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Hij wees er echter op dat burgers in zijn perceptie dat toch min of meer ook eisen. Iedereen wil een verzekering voor alles en de overheid moet het regelen. Enkele andere sprekers betwijfelden echter dat burgers geen enkel risico willen accepteren. Zo verwees Helsloot naar onderzoek waaruit blijkt dat burgers veel nuchterder reageren op risico's dan het bestuur veronderstelt. De discrepantie hangt samen met de manier waarop je mensen bevraagt.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Zoals gezegd was het symposium ook een startmoment. Minister Donner heeft het interdepartementale programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' ingesteld, dat de komende twee jaar gaat werken aan een kabinetsvisie op de rol van de overheid met betrekking tot risico's. Het is de bedoeling om op meerdere terreinen te komen tot een explicitering van verantwoordelijkheden, zo mogelijk aan de hand van duidelijke principes. Bijvoorbeeld dat er op bepaalde terreinen een grens is aan veiligheidsinvesteringen door de overheid. Het programma gaat ook voorstellen doen voor een verruiming van het handelingsperspectief van de (rijks)overheid ten behoeve van een proportionele en transparante omgang met risico's en incidenten, en draagt bij aan maatschappelijk draagvlak daarvoor. Het programma zoekt uitwisseling met andere overheden die iets doen aan dit probleem, zoals de provincie Noord-Holland die naar de bestuurlijke reactie op incidenten kijkt en de veiligheidsregio Utrecht die onderzoek doet naar de werkelijke risicoperceptie van mensen.

De bundel met toespraken en discussies van het symposium is op aanvraag beschikbaar via Floris.Mulder@minbzk.nl.

De website van het programma Risico's en verantwoordelijkheden is te vinden via www.risicoregreflex.nl.

"The way humanity manages or mismanages its nature-based assets, including pollinators, will in part define our collective future in the 21st century. The fact is that of the 100 crop species that provide 90% of the world's food, over 70 are pollinated by bees."

Achim Steiner, Directeur UNEP

Bijensterfte een nieuw risico

Op 10 maart 2011 bracht het milieu-programma van de Verenigde Naties (UNEP) een early warning rapport uit over de dreigende bestuivingscrisis. Wereldwijd gaat het slecht met de bestuivende insecten terwijl gewassen die bestuiving nodig hebben op steeds grotere schaal worden verbouwd. Bijen zijn van cruciaal belang voor natuur, landbouw en voedselzekerheid. De ecologische veiligheid is in het geding. In het zuiden van China zijn bijen door veelvuldig gebruik van bestrijdingsmiddelen uitgestorven en zijn fruittelers noodgedwongen overgestapt op handmatige bestuiving. Staan we aan de vooravond van een wereldwijde bestuivingscrisis?

De sterfte van complete bijenvolken is het afgelopen decennium wereldwijd sterk toegenomen. In veel gevallen is er sprake van de bijenverdwijnsiekte (Colony Collapse Disorder) waarbij de kasten zo goed als leeg zijn en het voedsel vaak nog in tact is. Onder wilde bijen- en hommelse soorten en andere bestuivende insecten is al langer een sterke terugloop gaande.

Het belang van bestuivers

Naar schatting 80% van alle planten op aarde is voor voortplanting en evolutie afhankelijk van bestuiving door de naar schatting twintigduizend bijensoorten die op aarde voorkomen. Daarnaast leveren nog een aantal andere dieren bestuivingsdiensten, zoals vlinders, zweefvliegen, motten, kolibries en enkele vleermuissoorten. Ook de landbouw is voor een belangrijk deel aangewezen op bestuivers. De bekendste bestuivers zijn de door mensen gehouden honingbij en de gedomesticeerde hommelmel, samen goed voor 80 tot 90% van alle dierlijke bestuiving in de landbouw. De resterende 10 tot 20% wordt door wilde bestuivers verzorgd. Een recente studie van Rabobank (2011) concludeert dat circa 90 belangrijke landbouwgewassen afhankelijk zijn van bestuivende insecten. Voorbeelden zijn fruit, oliegewassen zoals zonnebloemen en koolzaad, noten, sojabonen, zaden voor tal van groenten, koffie en chocola. Deze 90 gewassen zijn samen goed voor ongeveer een derde deel van de totale wereld voedselproductie en voor het overgrote deel van de voedseldiversiteit. Daarnaast zijn veevoergewassen (ondermeer alfalfa) en gewassen zoals katoen afhankelijk van bestuivers. Alleen al in de EU vertegenwoordigt bestuiving voor de landbouw een economische waarde van meer dan 14,2 miljard Euro per jaar. (ALARM project, 2010)

De teruglopende bijenstand

In de Nederlandse natuur komen naar schatting nog circa 350 verschillende bijensoorten voor. Hiervan staan er 188 op de Rode Lijst wat aangeeft dat deze soorten met uitsterven zijn bedreigd. In Noord Amerika is een



Kwetsbaarheid Europese landbouw voor afname bestuivende insecten, uitgedrukt in waarde van bestuiving gedeeld door totale waarde van jaarlijkse landbouwopbrengst (ALARM project 2010).

dramatische terugloop waargenomen in de hommeland: vier soorten zijn met 96% teruggelopen in aantallen en de omvang van het leefgebied is met 23 tot 87% afgenomen, deels in de afgelopen 20 jaar. Ook in Europa gaat het de laatste decennia bergafwaarts met wilde hommels en bijen.

De bekendste bijensoort is de honingbij. In Nederland zijn ongeveer 7000 imkers die in 2009 naar schatting 63.000 bijenvolken hielden (NCB, 2011). Ongeveer een kwart van deze imkers (met naar schatting 32000 volken) levert bestuivingsdiensten aan de professionele landbouw. Net als in veel andere landen is ook in Nederland de bijenvolksterfte in de afgelopen 10 jaar sterk gestegen. Het Nederlands Centrum voor Bijenonderzoek verzamelt in het kader van het internationale Coloss project (Prevention of COLony LOSSes, www.coloss.org) gegevens over bijensterfte met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst. Ruim 1500 imkers nemen deel aan dit onderzoek. De wintersterfte 2009-2010 bedroeg circa 29%. Nederland heeft daarmee de hoogste bijensterfte van Europa. Een "normale" wintersterfte is ca 8%. De wintersterfte in Nederland is nu al een aantal jaren op rij veel hoger dan normaal en lijkt bovendien een verdere toename te vertonen. Dit patroon zien we ook in vele andere landen. In de VS is de jaarlijkse volksterfte opgelopen tot circa 36%.

Oorzaken

De terugloop van wilde bijen- en hommelsorten wereldwijd is al ruim een eeuw gaande. De abnormaal hoge sterfte onder honingbijen is een trend van ruwweg

de laatste acht jaar. Internationaal lopen er talloze onderzoeken naar de oorzaken van de sterke toename van de bijenvolksterfte. Het onderzoek wijst in de richting van een samenspel van elkaar wederzijds versterkende oorzaken. De belangrijkste oorzaken zijn:

- de achteruitgang van de natuurkwaliteit door een terugloop in de biodiversiteit van het plantenrijk (afnemende soortenrijkdom) waardoor er te weinig drachtplanten/wilde bloemen voor de bijen zijn en het verdwijnen van leefgebied en nestgelegenheden voor wilde bijensoorten;
- monotonisering en schaalvergroting in landbouw en landschap met als gevolg een te eenzijdig stuifmeel aanbod, niet goed verdeeld over het jaar;
- (voor de honingbij:) de opmars van de varroamijt en de daarmee gepaard gaande opmars van bijenziekten die door de mijt worden overgedragen;
- de grootschalige introductie van voor bijen ongekend giftige systemische insecticiden, met name de zogenaamde neonicotinen en fipronil.

Internationaal groeit de wetenschappelijke overeenstemming dat de combinatie van Pollen tekort, Pathogenen en Pesticiden (de 3 P's) de verklaring vormt voor de sterk toegenomen bijenvolksterfte. Als twee of drie van deze factoren gelijktijdig aanwezig zijn is de waargenomen sterfte vaak hoog.

Gevolgen

De terugloop van bestuivende insecten heeft nu reeds gevolgen voor landbouw en natuur. Voor de landbouw gaat het om sterk toenemende kosten van bestuiving en afnemende landbouwopbrengsten, mislukkende oogsten en afname van diversiteit van het voedselaanbod en schaarste van noten en fruit. In Zuid China zijn perentelers noodgedwongen overgestapt op handmatige bestuiving, voor Europa is die optie te duur. In Californië kampt de amandelindustrie reeds met een bestuivingstekort. In Nederland zijn er sinds 2008 lokale



Foto: Jeroen van der Sluis

bestuivingstekorten: kwekers in het Groene Hart - waar de bijenvolksterfte 80% bedroeg - moesten noodgedwongen bijenvolken halen uit de Veluwe en Brabant, de kosten per kast stegen van 35 naar meer dan 100 Euro. Biologische fruittelers in het noorden van het land die tot dan konden rekenen op de diensten van wilde bestuivers moesten in 2009 noodgedwongen de diensten van imkers inhuren omdat de wilde bestuivers wegbleven. Binnen het Europese Alarm project dat de risico's voor Europese biodiversiteit in kaart bracht, is de kwetsbaarheid van de landbouw voor het wegvallen van bestuivers onderzocht. De teelt van noten, en fruit is het meest kwetsbaar, gevolgd door oliegewassen en peulvruchten. Landen werden ingedeeld in vijf kwetsbaarheidsklassen. Zeer kwetsbaar is de landbouw van Spanje, Oostenrijk en Slovenië. In de een na hoogste klasse van kwetsbaarheid staan Nederland, Italië, Portugal en Zwitserland.

Voor de ecologie zijn de gevolgen ook reeds merkbaar. Door wederzijdse afhankelijkheid van bepaalde wilde bestuivers en bepaalde wilde planten zijn in Nederland en Europa in de afgelopen eeuw al vele bijensoorten en bijbehorende plantensoorten verdwenen, een trend die doorzet. De ecologische veiligheid, een van de vijf vitale belangen volgens de Strategie Nationale Veiligheid, is in het geding. Bestuivers zijn een essentiële schakel in ecosystemen, niet alleen vanwege de voortplanting van planten. Zonder bestuivers geen lijsterbessen, vlierbessen etc., en veel minder zaden in de natuur waardoor er minder voedsel is voor vogels en andere dieren. Door deze verschraving nemen veerkracht en zelfherstellend vermogen van het ecosysteem af. De kans op ziekten en plagen neemt toe en bepaalde invasieve exoten krijgen meer kans. Al met al is het van cruciaal belang dat bestuivende insecten met hoge prioriteit beschermd worden.

Aanbevelingen

Omdat bijensterfte een multi-causaal probleem is, kan niet worden volstaan met de aanpak van één oorzaak.

De belangrijkste oorzaken dienen gelijktijdig in hun onderlinge samenhang te worden aangepakt. Mogelijke maatregelen zijn ondermeer:

- Meer ruimte voor wilde bloemen en najaarsbloeiers, bijvriendelijk groenbeheer, beter maaibeeld van bermen, akkerrand beheer en versterking van de Ecologische Hoofdstructuur;
- Meer nestgelegenheid voor wilde bijen; meer variatie (in ruimte en tijd) in gewassen in de landbouw, minder monocultuur;
- Een moratorium op het gebruik van imidacloprid, thiamethoxam, clothianidine en fipronil, of ten minste het terugdringen van het gebruik met een factor 10.
- Strenger toelatingsbeleid: uitbreiding van de toelatingstests voor gewasbeschermingsmiddelen met sublethale effecten, synergie effecten, en chronische toxiciteit en andere bloostellingsroutes dan via stuifmeel en nectar;
- Verbeter de imkerpraktijk. Er zou weer een echte imkeropleiding moeten komen;
- Instellen pesticide vrije landbouwzones waar met uitsterven bedreigde wilde bestuivers kunnen overleven;
- Versterk de kennisinfrastructuur op het gebied van bestuivende insecten en hun bedreigingen. Stimuleer samenwerking tussen universiteiten, onderzoeksgroepen en vakgebieden om bedreigingen en oplossingen sneller en beter in kaart te brengen.

Internationale aanpak

De dreigende bestuivingscrisis is een mondiaal vraagstuk en vraagt om een gecoördineerde internationale aanpak. Gelet op de hoge kwetsbaarheid van de Nederlandse landbouw voor het wegvallen van bestuivers zou Nederland een voortrekkersrol moeten nemen. Kansen voor zo'n meer gecoördineerde aanpak liggen ondermeer bij het nieuwe Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES, www.ipbes.net) dat dit najaar haar eerste plenaire vergadering zal houden. Daarnaast zou Nederland zich bij de EU sterk moeten maken voor een verbod op neonicotine insecticiden en fipronil.

Referenties

- ALARM Project, *Atlas of biodiversity risk*, Pensoft, Sofia 2010.
- NCB, *Monitor Bijensterfte Nederland 2009-2010. NCB Rapport 2011-1*, Nederlands Centrum voor Bijenonderzoek, Tersoal 2011.
- Rabobank, *The Plight of the Honey Bee - Why the loss of honeybee colonies may sting global agriculture*. Rabobank Industry Note 252-2011, Utrecht 2011.
- UNEP, *Global honey bee colony disorders and other threats to insect pollinators*. UNEP Emerging Issues Report, United Nations Environmental Program, Nairobi 2011.



Een stresstest van het Europese landbouw- en voedselsysteem

De EU is grotendeels zelfvoorzienend in voedsel. Daarmee lijkt de voedselzekerheid veiliggesteld. Het Platform Landbouw, Innovatie & Samenleving heeft zich de vraag gesteld op welke punten het landbouw- en voedselsysteem toch (nog) kwetsbaar is. Zijn er calamiteiten of geopolitieke schokken denkbaar die grote invloed kunnen hebben op het voedselvolume?² Om deze vragen te beantwoorden heeft het Platform een stresstest van het systeem uitgevoerd.



Achilleshielen

De zelfvoorziening van de EU is “half” voor plantaardige olie en vrijwel nihil voor soja(schroot), een eiwitrijk product dat wordt verwerkt in veevoer. Dat laatste maakt de Europese varkens- en pluimveehouderij kwetsbaar voor *externe* calamiteiten, met name het wegvallen van de import van soja(schroot) door misoogsten overzee of geopolitieke ontwikkelingen. Daarnaast is de EU nog altijd kwetsbaar voor *interne* calamiteiten, met name:

- grootschalige productiedaling in de landbouw door langdurige droogte of een zware vulkaanuitbarsting;
- grootschalige epidemieën van besmettelijke dierziekten.

Mogelijke schade

Het Platform Landbouw, Innovatie & Samenleving heeft Wageningen UR gevraagd een indicatief model te ontwikkelen om de gevolgen van calamiteiten voor de landbouwproductie en -prijzen te kwantificeren. De berekende resultaten hebben we aangevuld met eigen onderzoek, workshops en bilaterale gesprekken met experts.

Wegvallen import soja

De potentiële schade van het wegvallen van de import van soja(schroot) is aanzienlijk: sterke krimp van de

¹ Het Platform Landbouw, Innovatie en Samenleving is een onafhankelijk gepositioneerd adviesorgaan van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het rapport annex advies *De kwetsbaarheid van het Europese landbouw- en voedselsysteem voor calamiteiten en geopolitiek (2011-2020)* kan worden gedownload of besteld, beide via www.platformlis.nl

² Niet meegenomen zijn calamiteiten voor de voedselveiligheid (zoals een kernramp) en calamiteiten die een veel breder effect hebben (zoals een griepdemonie of uitval van de elektriciteit). Er zijn dus meer stresstesten nodig.



productie van varkens- en kippenvlees en eieren. Gevolg: sterke prijsstijgingen van die producten tot 200% van het oorspronkelijke niveau. De aanvankelijke krimp zal waarschijnlijk gepaard gaan met een golf van faillissementen in de vee- en vleessector. Mogelijk zullen de prijsschokken worden versterkt door speculatie en massaal hamsteren. Ook diefstal en smokkel zijn te verwachten. Smokkel brengt een verhoogd risico mee van insleep van dierziekten. De prijsstijgingen zijn een prikkel voor de overblijvende veehouders om de productie uit te breiden op basis van ander (en duurder) veevoer, waardoor de prijzen weer dalen. Omdat Nederland een relatief grote soja-import kent, is ons land op dit punt de meest kwetsbare EU-lidstaat.

Langdurige droogte

Ook de potentiële schade van een langdurige droogte is aanzienlijk. Vooral de rundveehouderij wordt getroffen. Rundveehouders gaan vee afstoten, waardoor de rundvleesprijs eerst scherp daalt met 60% om daarna sterk te stijgen tot 140% van het aanvangsniveau in het vierde jaar. De melkproductie krimpt in, waardoor de prijzen stijgen tot 160% in het tweede jaar. Vervolgens dalen ze omdat veehouders in reactie op de hogere prijzen de productie weer uitbreiden. Ook hier kunnen bijverschijnselen de prijsschokken heftiger maken. Omdat de Nederlandse veehouderij relatief veel veevoergrondstoffen van overzee gebruikt, is zij minder kwetsbaar voor droogte in de Europa dan andere lidstaten.

Zware vulkaanuitbarsting

De effecten van een vulkaanuitbarsting hangen sterk af van de schaal van de eruptie. De gewasproductie daalt door minder zonnestraling. Wordt alleen Europa getroffen, dan kan het effect grosso modo overeenkomen met dat van een langdurige droogte in Europa. Maar is de schaal veel groter, dan kan de landbouwproductie mondiaal worden geremd. Gevolgen: wereldwijd hogere landbouwprijzen. De EU kan zich dan moeilijker 'uit de problemen kopen', waardoor de prijzen van vlees en zuivel sterk kunnen stijgen.

Grootschalige epidemie dierziekten

De EU (met name Engeland en Nederland) heeft de laatste decennia flink wat meegemaakt op het gebied van dierziekten: BSE, varkenspest, mond- en klauwzeer en vogelgriep. De schade was groot: grootschalig 'ruimen' van dieren, grote schade voor de sector en de economie, heftige publieke commotie. Nog veel grootschaliger epidemieën zijn denkbaar in het scenario van gecoördineerde bioterroristische aanslagen op de Europese veestapel. Bij zware epidemie voorspelt het indicatieve model prijsstijgingen van vlees tot 200% en hoger. Maar als consumenten hun vertrouwen in vlees verliezen, stijgen de prijzen minder of dalen ze zelfs; de schade voor sector en economie is dan nog groter. Nederland heeft een hoge veedichtheid en is daardoor extra kwetsbaar voor dierziekten.

Voedselzekerheid

Toch is er ook goed nieuws: de voedselzekerheid van de EU komt in geen van de scenario's ernstig in gevaar. Dat komt doordat er buffers zijn in zowel de vraag (de meeste consumenten kunnen zonder problemen minder of ander vlees eten) als het aanbod (meer import en meer teelt van plantaardige veevoergrondstoffen). Maar toch: vlees en zuivel kunnen onbetaalbaar worden voor lagere inkomensgroepen, met name in de steden in de minst welvarende lidstaten. Vooral kinderen lopen dan een risico van ondervoeding. Om dat te voorkomen zijn interventies nodig, bijvoorbeeld voedseldistributie.

Kansen op calamiteiten

De kansen op calamiteiten zijn niet te kwantificeren; hooguit is een orde van grootte aan te geven. Voor een zware vulkaanuitbarsting en een langdurige droogte is de orde van grootte 1x per 100 jaar. Die kans lijkt klein maar is veel groter dan de kansen die doorgaans in het veiligheidsbeleid worden gehanteerd voor ernstige rampen: bijvoorbeeld een kans van 1x per 10.000 jaar voor een overstrooming van de Randstad. De kans op het wegvallen van de import van soja(schroot) neemt toe door geopolitieke ontwikkelingen. Aan de aanbodkant bleek in 2007/08 en in 2010 dat voedselexporterende landen bij hoge interne voedselprijzen uit vrees voor onrust hun exporten snel kunnen terugschroeven. Daarmee kunnen zij de prijzen op de wereldmarkt opdrijven. Dat effect kan worden versterkt als handelaren en landen paniekaankopen gaan doen. Aan de vraagkant importeert China steeds grotere volumes soja uit de VS en Zuid Amerika. Als de Chinese regering sociale onrust vreest door hoge voedselprijzen zou zij kunnen besluiten alle op de wereldmarkt aangeboden soja op te kopen, wat de prijzen sterk zou opdrijven. De kans op een grootschalige epidemie van een dierziekte is toegenomen door de uitbreiding van de EU en

de groei van het internationale verkeer en vervoer. Ook de kans op een bioterroristische aanslag op de veestapel lijkt groter geworden door de verspreiding van kennis en de opkomst van het mondiaal terrorisme en het radicale dierenactivisme. Nog in februari jl. riep Al Quaeda op nieuwe wapens te ontwikkelen om de economie van het Westen te schaden. In 2001 kwam bioterrorisme zelfs uit volstrekt onverwachte hoek. Anthraxbrieven eisten slachtoffers en zaaiden paniek. Later bleken de brieven te zijn verzonden door een onderzoeker van een Amerikaans defensielaboratorium. In de recente Nationale Risicobeoordeling wordt het risico van bioterrorisme onderschat.

Stabiliserend beleid

De EU heeft kortom drie redenen om zich voor te bereiden op calamiteiten in de sfeer van veevoer en diergezondheid:

- de vee-, vlees- en zuivelsector minder kwetsbaar maken voor fysieke calamiteiten en de grillen van de geopolitiek;
- de betaalbaarheid van zuivel en vlees garanderen voor kwetsbare bevolkingsgroepen;
- voorkomen dat Europese bedrijven de gevolgen van calamiteiten afwentelen op de wereldmarkt, en daarmee op voedselimporterende ontwikkelingslanden.

In de rampencyclus (preventie > preparedness > respons > herstel) zien we o.a. de volgende zwakke punten:

- bij preventie: onvoldoende beleid ter voorkoming van een plotselinge stop van de soja-import en van bioterrorisme tegen de veestapel;
- bij preparedness (responscapaciteit): afbouw door de EU van voorraden en verplichte braaklegging. Ook private bedrijven houden minder voorraden aan.
- bij respons: afwezigheid van Europese rampenplannen voor schaarste aan veevoer en voedsel.

De EU is dus onvoldoende voorbereid op plotselinge veevoer- en voedselschaarste door calamiteiten. Zowel meer preventief beleid als meer responscapaciteit is noodzakelijk.

Preventief beleid

Preventie tegen misoogsten door droogte of een vulkaanuitbarsting is nauwelijks mogelijk. De beste preventie tegen schaarste aan soja is dat de EU zelf meer eiwitrijk veevoer gaat produceren. Dat kan door stimulering van de teelt van eiwitgewassen en/of van energie-gewassen die als bijproduct eiwit leveren en door versoepeling van het verbod op het gebruik van diermeel in veevoer. Voor dat laatste heeft de Europese Commissie al een plan gepresenteerd.

Preventie van grootschalige epidemieën van dierziekten is mogelijk door veiligheidsbeleid ter voorkoming van

bioterrorisme en door beperking van veetransporten over lange afstand.

Responscapaciteit

Responscapaciteit vergt vooral buffers. Er bestaan al buffers aan de vraagkant, zoals minder voedsel verspillen en minder vlees eten. Ook aan de aanbodkant zijn er buffers, zoals gras uit wegbermen benutten en meer graan importeren. Dat laatste kan echter schadelijk zijn voor voedselimporterende ontwikkelingslanden.

Tot voor kort hield de EU nog twee andere buffers aan:

1) flinke voorraden graan, zuivel en vlees en 2) een areaal verplicht braakgelegde grond. Deze buffers zijn goeddeels afgebouwd in het kader van de liberalisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De EU vertrouwt er op dat eventuele tekorten kunnen worden opgevuld door aankopen op de wereldmarkt. Maar dat vertrouwen kan naïef blijken in deze tijden van opkomende geopolitiek. Verstandiger lijkt een no-regret beleid waarin de EU ook rekening houdt met andere scenario's dan doorgaande liberalisering. Hierbij past dat de vroegere buffers in ere worden hersteld, als noodvoorziening voor calamiteiten.

Ook de private sector heeft een verantwoordelijkheid voor buffers. De EU zou met bedrijven in de voedselketen afspraken kunnen maken over minimumvoorraden.

Ontwikkelingslanden

Voor ontwikkelingslanden is meer nodig. De EU kan hen helpen hun eigen voedselvoorziening te versterken. De Wereldbank, de EU en Nederland zijn daar al mee begonnen door de landbouw hoger op de ontwikkelingsagenda te zetten.

Opties zijn o.a.:

- Elk land moet in de WTO het recht behouden om zijn binnenlandse voedselproductie te beschermen tegen (te) snelle groei van de import. En de Wereldbank moet landen niet verhinderen om van dat recht gebruik van te maken.
- Wereldwijd afspraken maken om destabiliserende vormen van speculatie (vooral vanuit de financiële sector) op landbouwtermijnmarkten te reguleren.
- Wereldwijd coördineren van voorraden en van reserve productiecapaciteit.

Politieke kansen

Internationaal spelen deze aanbevelingen in op de voorgenomen hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de komende conferenties van de G20 en de eindfase van de Doha Ronde van de WTO. Die kansen moeten worden aangegrepen om de landbouw- en voedselsystemen van Europa (inclusief Nederland) en ontwikkelingslanden meer schokbestendig te maken. In Nederland sluiten de aanbevelingen aan op de lopende nationale programma's Nationale Veiligheid en Schaarste en Transitie.

Op 23 maart jl. heeft het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Drenthe een nieuwe werkwijze voor de crisisbeheersing vastgesteld. Een werkwijze die erop gericht is om deelnemers in een nieuw ingerichte crisisorganisatie in omstandigheden van tijdsdruk, onzekerheid en groot maatschappelijk belang effectiever en efficiënter hun werk te laten doen. Een werkwijze die ook (beter) aansluit bij de wijze waarop mensen in hectische omstandigheden handelen.

Crisisbeheersing in Drenthe: naar een effectievere en efficiëntere werkwijze

Fred Snoep,
gemeentesecretaris
Aa en Hunze en
voorzitter van
het kernteam
Astrid Scholtens,
hoofd onderzoek
Crisislab
(www.crisislab.nl)

De aanleiding voor het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze in Drenthe was met name twee grootschalige incidenten die in 2007 en 2008 in Drenthe plaatsvonden.¹ Men onderkende dat de huidige regionale crisisorganisatie (met als kern de drielagen commandostructuur CoPI – ROT – GBT) de in essentie ongeoefende deelnemers niet goed ondersteunde en daarmee tot een suboptimaal optreden leidde. 'In essentie ongeïfend' slaat hier op het feit dat de deelnemers in een bijzondere situatie (urgentie, tijdsdruk en onzekerheid) moeten opereren in een setting die zij hoogstens enkele malen per jaar beoefenen en die sterk afwijkt van de wijze waarop zij dagelijks opereren.

Deze onderkenning sluit aan bij de meer algemene bevinding die volgt uit de bestudering van acute crises van de afgelopen 15 jaren: er is een discrepantie zichtbaar tussen het concept van de drielagen commandostructuur en het daadwerkelijk functioneren ervan in de weerbarstige praktijk. Na iedere (geëvalueerde) crisis waarbij sprake was van een opgeschaalde crisisorganisatie is een aantal dezelfde knelpunten zichtbaar:

- operationeel strategische en bestuurlijke besluitvorming kost teveel tijd (hetgeen voor incidenten met een hoge tijdsdruk betekent dat de genomen besluiten te laat komen om nog van betekenis te zijn);
- het openbaar bestuur informeert (te) laat over de feitelijkheden;
- het openbaar bestuur heeft problemen de crisis (tijdig) te duiden.

Het noodzakelijke duiden van de crisis door de burgemeester is in de huidige setting ook geen eenvoudige opgave.² De commandostructuur is immers vooral ingericht om de burgemeester in zijn rol als opper-

bevelhebber te ondersteunen: als voorzitter van een gemeentelijk beleidsteam en geholpen door zijn adviseurs van onder andere de verschillende hulpverleningsdiensten wordt van hem verwacht dat hij ver van waar de crisis zich afspeelt, in het gemeentehuis, strategische beslissingen neemt. Het is een (hulp)middel om informatie afgestemd en geverifieerd bij de burgemeester op tafel te krijgen zodat hij zijn besluiten weloverwogen kan nemen. In opleiding en oefening wordt deze rol al sinds de invoering ervan in de jaren tachtig van de vorige eeuw keer op keer benadrukt. Maar hoe moet een burgemeester zijn rol als boegbeeld/burgervader nu praktisch invullen als hij tegelijkertijd, ver weg van de samenleving, als opperbevelhebber sturing moet geven aan de crisis?

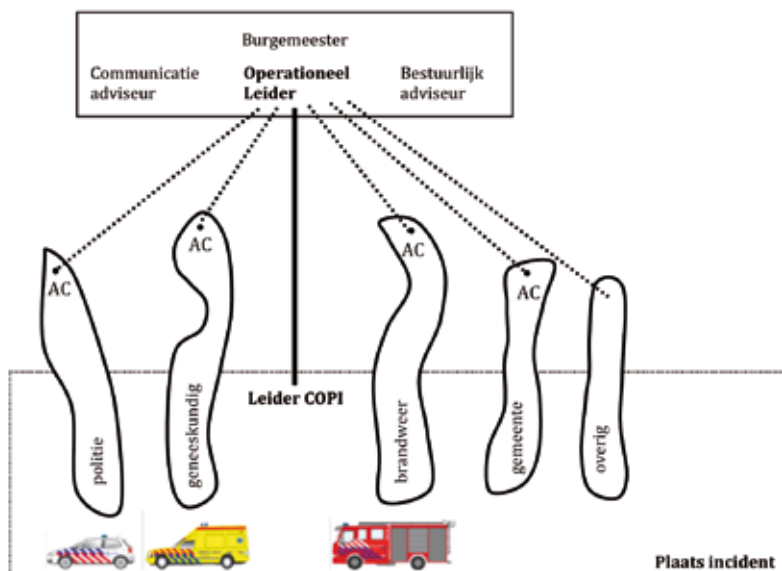
Maar ook 'het vullen' van de in de loop der jaren middels extra functies geprofessionaliseerde regionale crisisorganisatie is voor een overwegend dunbevolkt plattelandsgedebied als Drenthe niet eenvoudig als het gaat om acute crises. Het is zelfs niet realistisch om alle bedachte functies/piketten te willen vullen met deelnemers die adequaat opgeleid en enkele malen per jaar geoefend worden.

Het bestuur van de regio Drenthe heeft daarom medio 2009 op voorstel van het Directeuren Overleg Veiligheid Drenthe (DOV Drenthe) een intern multidisciplinair kernteam van gemeente, politie, brandweer en GHOR de opdracht gegeven om tot een effectievere en efficiëntere werkwijze voor crisisbeheersing te komen.

Het kernteam heeft daartoe in de eerste plaats een aantal functionele specificaties geformuleerd. Dit zijn eisen die vastleggen welke prestatie de regionale crisisorganisatie met welk resultaat wil leveren. Ze

¹ Het ging om 'het incident in een dierenwinkel in Hoogeveen' dat uiteindelijk leidde tot het in quarantaine houden en ontsmetten van mensen en 'de brand in De Punt' waarbij drie brandweermannen kwamen te overlijden.

² De Taskforce Gemeentelijke processen van de commissie Rombouts pleitte in 2008 in haar rapport *De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing* (2008, p. 36) ervoor dat burgemeesters meer aandacht zouden geven aan de rol van boegbeeld en burgervader.



Schematische weergave nieuw ingerichte crisisorganisatie op hoofdlijnen

beschrijven de realistische minimumprestaties die het bestuur noodzakelijk acht ter invulling van de zorg voor de bevolking. Het Drents bestuur is om die reden nadrukkelijk bij de totstandkoming ervan betrokken. Twee voorbeelden van een functionele specificatie treft u aan in kadertjes. Om zeker te weten dat de functionele specificaties tijdens acute crises ook gehaald worden, is de crisisorganisatie opnieuw ingericht daarbij rekening houdend met de beschikbare mensen en middelen. Deelnemers aan de crisisorganisatie hebben in verschillende sessies hierover mee gedacht om papieren tijgers te voorkomen.

De resulterende nieuwe crisisorganisatie is gericht op eenvoud en doeltreffendheid:³

- Operationele vragen worden geadresseerd door de betrokken (gemeentelijke) diensten op een wijze die past bij hun eigen dagelijkse taakinfilling en aansturing. Hieronder valt de verstrekking van feitelijke informatie door de piketvoorlichters van hulpverleningsdiensten en de voorlichters van gemeenten;
- Noodzakelijke operationele afstemming vindt primair plaats daar waar het nodig is, dat wil zeggen op de plaats incident;
- Informatie nodig voor duiding door de burgemeester en/of bestuurlijke besluitvorming wordt, zonder vertragende tussenkomst van een separaat organisatieonderdeel, direct ingebracht in een slagvaardig crisisteam dat de burgemeester ondersteunt met operationeel, communicatief en bestuurlijk advies.

De nieuwe crisisorganisatie kent daarmee een 'operationeel' en een 'bestuursondersteunend' deel. Het operationele deel bestaat primair uit de operationele gemeentelijke diensten die zo zelfstandig mogelijk hun deel van de rampenbestrijding/crisisbeheersing invullen. Het bestuursondersteunend deel bestaat uit een slagvaardig kerncrisisteam van operationeel leider, strategisch communicatieadviseur en bestuurlijk

adviseur (in Drenthe wordt deze functie ingevuld door de gemeentesecretaris) dat de verantwoordelijke burgemeester op de meest directe wijze kan informeren en adviseren.

De komende tijd zal door (nog meer) testen de werkwijze verder verfijnd worden. Vanzelfsprekend kost dit tijd. Vijfentwintig jaar werken aan de huidige crisisorganisatie heeft tot op dit moment, gezien de steeds terugkerende knelpunten, in ieder geval in Drenthe niet geleid tot een adequaat functionerende organisatie.

Voor meer informatie verwijzen we naar de bestuurlijke rapportage 'Hoe doen we het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?' Deze is te vinden op www.hvd-drenthe.nl.

Voorbeeld van een functionele specificatie

Binnen 60 minuten (na de eerste melding) vindt duiding van de crisis plaats. Dat wil zeggen dat een boegbeeld beschikbaar is voor de media om uit te leggen dat er een incident heeft plaatsgevonden, de ernst van de situatie onderkent, de eigen rol van de burger benadrukt en empathie uitstraalt naar de direct betrokkenen.

Voorbeeld van een functionele specificatie

De acute zorg vindt in de eerste 2 uur vooral monodisciplinair door de reguliere, staande organisatie plaats. Eventuele interdisciplinaire afstemming vindt dan nog ongestructureerd en naar behoefte plaats.

Drie uitgangspunten

Als vertrekpunt voor de functionele specificaties zijn drie uitgangspunten benoemd:

1. Er zijn grenzen aan wat de overheid kan leveren aan hulpverleningscapaciteit, dus het is noodzaak om (ook) gebruik te maken van de handelingen en initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen. De overheid dient deze (zelf) redzaamheid te ondersteunen c.q. te faciliteren.
2. Crises kenmerken zich door onzekerheid en tijdsdruk, dus centrale sturingmogelijkheden door de overheid zijn in de eerste acute (hectische) fase beperkt.
3. Burgers, bedrijven en instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid, dus dienen daarop aangesproken te worden. Zij hebben deze verantwoordelijkheid zowel in de voorbereiding op crises als tijdens daadwerkelijke crises.

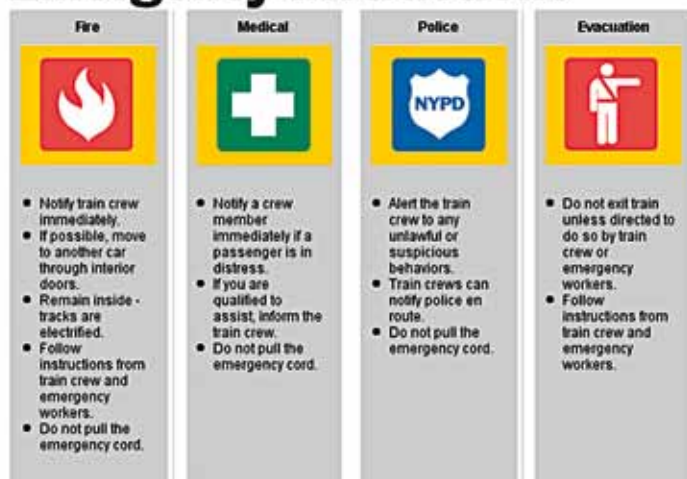
³ Uitgangspunt is bij acute crises een handelingsgerichte organisatie/werkwijze. Voor de zogeheten 'creeping crises' kan volstaan worden met een organisatie/werkwijze die meer gericht is op het gestructureerd overleggen/vergaderen, omdat er meer tijd beschikbaar is.

“Faciliteer zelfredzaamheid bij tunnelincidenten”

Rob Jastrzebski

Bij een serieuze brand in een spoortunnel zijn treinreizigers in de eerste tien minuten vooral aangewezen op zichzelf en op hulp van treinpersoneel. Het heeft daarom weinig zin om hogere eisen te stellen aan de hulpdiensten bij tunnelincidenten. Meer veiligheidswinst kan worden geboekt met maatregelen die de zelfredzaamheid van treinreizigers in de ‘gouden eerste tien minuten’ vergroten. De hulpverleningssector en de spoorwegbranche hebben voor dit doel de handen ineengeslagen in een project van het Platform Transportveiligheid. Een uniek project, want het is voor het eerst dat in Nederland gericht onderzoek wordt gedaan naar zelfredzaamheid bij incidenten in spoortunnels. Subsidie werd verstrekt door het ministerie van Infrastructuur & Milieu en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Emergency Instructions



Evacuatiewijzer in de New Yorkse Metro (www.mta.info/nyct/safety/evacuation)

Directe aanleiding voor het project is de brand in de Schipholspoortunnel in juli 2009, waarbij enkele volle reizigerstreinen strandden in de tunnel. Uit de evaluatie bleek dat er nogal wat miscommunicatie was tussen de diverse betrokken meld- en regiekamers van de brandweer en de ‘spoorse partijen’. Niet iedereen had hetzelfde beeld van het incident en de ontruiming van de treinen in de tunnel kwam laat op gang. Het incident liep gelukkig goed af, maar de lessen maakten duidelijk dat de afhandeling van calamiteiten in spoortunnels voor verbetering vatbaar is. Training van treinpersoneel en betere voorlichting aan reizigers zijn enkele van de aandachtspunten voor een effectievere respons in de eerste incidentfase.

Zeven observaties

Het project Spoortunnelveiligheid is uitgevoerd door Crisislab onder leiding van prof. dr. Ira Helsloot. De regie lag bij een stuurgroep onder leiding van burgemeester Michiel Zonneville van Leiderdorp. Crisislab heeft internationaal literatuuronderzoek gedaan naar het verloop van tunnelincidenten. Crisislab kwam tot zeven belangrijke observaties, die als basis dienen voor verbetervoorstellen voor de calamiteitenafhandeling in die cruciale eerste fase:

1. De professionele hulpverlening is vrijwel nooit binnen 15 minuten ter plaatse en kan daarmee nooit een levensreddende rol spelen.
2. Burgers beseffen te laat dat een kleine brand in een tunnel zich razendsnel kan ontwikkelen tot een levensbedreigende situatie.
3. Burgers handelen rationeel op basis van lokale kennis.
4. Reguliere procedures krijgen in de dagelijkse praktijk voorrang op procedures die specifiek voor crisissituaties zijn ontwikkeld.
5. Crisisprocedures die afwijken van de dagelijkse praktijk zullen bij incidenten niet worden gevolgd.
6. Tijdens een calamiteit is communicatie extreem kwetsbaar en is er grote kans op miscommunicatie.
7. Instructie van burgers is een effectief middel om de zelfredzaamheid te bevorderen.

Veiligheidsinstructie

Helsloot vindt het een grote verdienste van de opdrachtgevende ministeries, dat zij erkennen dat de meeste veiligheidswinst is te boeken door het

handelingsperspectief van treinreizigers en treinpersoneel te verbeteren. “Het vraagt bestuurlijke moed van alle betrokkenen en verantwoordelijken om te accepteren dat de overheidshulpverlening en technische voorzieningen hun beperkingen hebben als het gaat om redding van mensen bij tunnelincidenten. De samenstelling van de projectgroep, met vertegenwoordigers van de brandweersector, NS en ProRail, toont dat die acceptatie er bij alle partijen is.” Om de zelfredzaamheid van treinreizigers te bevorderen, zouden reizigers volgens Helsloot beter moeten worden voorgelicht over hoe zij moeten handelen bij een calamiteit in een treintunnel. En treinpersoneel zou moeten worden opgeleid en getraind om een snelle en veilige ontruiming via de veiligste ontsnappingsroute te leiden. Een korte simpele veiligheidsinstructie via een gesproken boodschap en instructieteksten in treinen zou een goede optie kunnen zijn. “Onze observaties pleiten voor een reeks simpele instructies en procedures, die zoveel mogelijk aansluiten bij de dagelijkse routines. Anders is het risico groot dat ze bij een daadwerkelijk incident niet worden opgevolgd. We kunnen op dit gebied veel leren van de aanpak in andere landen. In landen als Engeland en de Verenigde Staten is de instructie aan trein- en metropassagiers beter geregeld dan bij ons. In Nederland bestaat nog een sterke aarzeling om trein- en metropassagiers preventief voor te lichten over risico’s en dat maakt ook een goede instructie over handelen bij brand lastig. Maar om de zelfredzaamheid te vergroten is die instructie echt noodzakelijk.”

Menselijke factor

Dat is ook de visie van stuurgroepvoorzitter Michiel Zonneville. “Qua techniek hebben we de tunnelveiligheid in Nederland redelijk goed geregeld, maar techniek kan nooit de menselijke factor vervangen. Het is essentieel dat treinreizigers goed worden geïnformeerd over hun mogelijkheden voor zelfredding bij incidenten in een spoortunnel, zodat ze in een noodsituatie hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daarbij geassisteerd door goed getraind treinpersoneel.”

Volgens Zonneville is een belangrijk uitgangspunt bij brand in een spoortunnel dat een reizigerstrein niet in de tunnel tot stilstand komt. Doorrijden tot buiten de tunnel kan een moeizame en risicovolle ontruiming via de tunnelbuis en de vluchtschachten voorkómen. “Maar dan moet ook het personeel op de treinen zijn eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen”, stelt Zonneville. “Zij moeten bij voorbeeld het besluit kunnen nemen om desnoods door rood een tunnel uit te kunnen rijden, maar te rigide procedures belemmeren het nemen van die eigen verantwoordelijkheid nu. Het is onderdeel van het project om uit te zoeken hoe het rijdend personeel op de treinen en andere

verantwoordelijken in de spoorwegbranche beter kunnen worden gefaciliteerd om bij brand en andere noodsituaties effectieve maatregelen te nemen, die bijdragen aan het zo snel mogelijk in veiligheid brengen van de passagiers.”

Zonneville heeft als bestuurder veel ‘tunnelervaring’. Een deel van de Groeneharttunnel in het HSL-traject loopt onder het grondgebied van de gemeente Leiderdorp. “Treinpersoneel op de HSL-treinen is goed geïnstrueerd in het handelen bij calamiteiten, ook in de tunnels op het HSL-tracé. Het zou goed zijn als al het treinpersoneel op het Nederlandse spoorwegennet wordt geïnstrueerd en getraind in het optreden bij calamiteiten in tunnels. Een incident zoals in de Schipholspoortunnel kan zich immers in iedere spoortunnel voordoen. Ook in de voorzieningen en in het communiceren van veiligheidsboodschappen is nog winst te boeken. Is het bijvoorbeeld niet vreemd dat in reizigerstreinen wel het dichtstbijzijnde toilet wordt aangegeven, maar niet de dichtstbijzijnde uitgang voor noodsituaties?”

Consequenties voor de hulpverlening

Het verleggen van de focus bij tunnelincidenten van redding naar zelfredding, heeft consequenties voor de voorbereiding van de hulpverleningsprofessionals. Onderzoeksleider Helsloot: “De brandweer moet zich erop instellen dat haar eerste prioriteit niet ligt bij redding en brandbestrijding, maar bij het ondersteunen en faciliteren van zelfredding. Het heeft onder andere gevolgen voor het omgaan met de ventilatiesystemen in de tunnel. In de huidige operationele strategie van de brandweer wordt die ventilatie gezien als een instrument ter ondersteuning van een veilige repressieve inzet, zodat brandweerlieden bij het benaderen van een brandhaard in een trein of in de tunnel geen hinder hebben van rook en hitte. Maar in de praktijk blijkt juist dat ventilatie zorgt voor verstoring van de ‘gelaagdheid’ van rook en warmte in een tunnel, waardoor ontruiming juist bemoeilijkt kan worden. Dat gegeven kan dan ook een reden zijn om in een situatie van ontruiming door zelfredding de zogenaamde ‘langsventilatie’ in tunnels niet te gebruiken.”

Het rapport inclusief de voorstellen voor verbetering van de risicovoorlichting aan treinreizigers, aanpassing van procedures voor melding en informatieoverdracht en training van treinpersoneel wordt door de ministers van Infrastructuur & Milieu en Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden. Het is vervolgens aan de spoorwegbranche en de hulpverleningssector om de voorstellen in operationeel detail uit te werken en te implementeren. Sommige van de voorstellen, zoals het niet automatisch meer afschakelen van de spanning op de bovenleiding bij brand in de tunnel, zijn overigens al overgenomen door de betrokken partijen.

De Wet Publieke Gezondheid in relatie tot de Wet veiligheidsregio

Gezondheidszorg en veiligheid staan in nauwe relatie tot elkaar. Bij calamiteiten met grote aantallen slachtoffers, of bij bijvoorbeeld epidemieën ontmoeten beide werelden elkaar. De publieke samenwerking is bestendigd in de Wet publieke gezondheid en de Wet veiligheidsregio's. De samenhang met de veelal private zorg sluit in verschillende sectorale wetgeving hierop aan.

De keten rammelt

In de jaren negentig van de vorige eeuw verschenen veel rapporten over de staat van de geneeskundige hulpverlening bij grootschalige incidenten. Het rapport *De keten rammelt* uit 1994 toonde o.a. dat de geneeskundige keten als geheel onvoldoende werkte. Als algemeen knelpunt werd genoemd het ontbreken van een goed functionerend kwaliteitssysteem voor zowel de afzonderlijke schakels in de keten als voor de keten als geheel.

De voorbereiding op de grootschalige, geneeskundige hulpverlening was een taak van de gemeentelijke gezondheidsdiensten. Officieel was het college van B&W ervoor verantwoordelijk dat die taak goed werd uitgeoefend, maar de bestuurlijke betrokkenheid bleek laag. De uitvoering van die taak was volledig afhankelijk van een bescheiden rijksbijdrage. De Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr) bepaalde o.a. dat er een Wghr-regio moest zijn die congruent was aan de brandweerregio. Alleen waren er veel meer GGD'en dan Wghr-regio's en territoriale congruentie was helemaal een verre droom.

Een mogelijke epidemie was een exclusieve taak van de GGD en met het verdwijnen van de pokken waren alle infecties toch wel uitgebund. Een relatie van een epidemie met veiligheid of het bestuur werd niet gezien.

Project GHOR

Het project versterking geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) wilde aan de hiervoor genoemde problemen een einde maken. In mei 1997 verscheen het projectprogramma geschreven in

opdracht van de ministeries van Binnenlandse zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het programma was ambitieus en wilde toewerken naar een landelijk geaccepteerd kader met betrekking tot kwaliteit, informatie, financiering en organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening en de geneeskundige hulpverlening bij rampen. Dat moest tot stand worden gebracht door een regionale versterking, maar ook door een landelijke, organisatorische infrastructuur.

Wat is er sindsdien gebeurd? Er ontstonden 25 GHOR-regio's en die verzamelden hun kracht in een landelijke organisatie (thans GHOR Nederland). In iedere regio kwam een regionaal geneeskundig functionaris (RGF) die een duidelijke door het bestuur van de regio geformuleerde opdracht kreeg. De rijksbijdrage voor de GHOR nam exponentieel toe en ook de gemeentelijke bijdrage steeg. Hierdoor konden in iedere regio GHOR-bureaus worden ingericht die hard aan de slag gingen. Tegelijkertijd werd het concept van de geneeskundige combinatie ontwikkeld en het complete materieel vernieuwd. Traumateams kregen bijvoorbeeld eigen voertuigen. De zorg versterkte ook de aandacht voor acute zorg en grootschalig optreden. Traumacentra werden aangewezen verspreid over Nederland en op vier plaatsen staan zelfs helikopters klaar voor het traumateam.

Rol Zorginstellingen

Een beleidsregel op grond van de Wet toelating zorginstellingen bepaalt dat ziekenhuizen zich dienen voor te bereiden op rampen en crises. Alle ziekenhuizen, GGD'en en huisartsenposten hebben inmiddels een rampenopvangplan. De traumacentra zijn verantwoordelijk voor het organiseren van een zogenaamd regionaal overleg acute zorg. In dit overleg maken zij afspraken over de organisatie van de acute zorg, kortom het laten aansluiten van de schakels in de keten. Alle acute zorginstellingen, maar ook de GHOR en GGD, maken deel uit van dit overleg.

De Wet ambulancezorg ligt al enige tijd op de plank. Europese regelgeving staat echter de inwerkingtreding van de hierin geregelde vergunningverlening in de weg. De Tijdelijke wet ambulancezorg zal hier een oplossing



Erwin de Hamer,
senior beleidsmedewerker,
programma Nationale Veiligheid
en veiligheidsregio's, ministerie
van Veiligheid en Justitie
Maaïke van den Biggelaar,
senior beleidsmedewerker,
afdeling Crisisbeheersing en
Infectieziektenbestrijding,
ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Vaccinatiecampagne tegen het
Mexicaanse griepvirus.

voor bieden. In aanloop naar deze wet is in nagenoeg alle regio's een regionale ambulancevoorziening (RAV) opgericht. De essentie van de tijdelijke wet is aansluiting van de RAV op de veiligheidsregio.

Rol GGD vergroot

Oorspronkelijk was de directeur GGD verantwoordelijk voor de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Die verantwoordelijkheid was overgegaan naar de regionaal geneeskundig functionaris, de RGF. In de meeste gevallen werd de directeur GGD ook benoemd tot RGF. Er kwamen meer middelen en nieuw was de betrokkenheid van veiligheidsbestuurders in de gezondheidszorg via de GHOR.

Niet veel later werd door wereldwijde epidemieën zoals de SARS, duidelijk dat maatschappijen hierdoor konden worden ontwricht. Een epidemie was meer dan een gezondheidsprobleem, het kon een crisis worden!

De Wet publieke gezondheid (Wpg) is een samenbundeling van een aantal wetten. De Quarantainewet, de Infectieziektenwet en de Wet collectieve preventie volksgezondheid zijn in elkaar geschoven.

Versnippering van de infectieziektebestrijding werd hiermee bestreden. Het was immers duidelijk dat infectieziekten uitbraken al snel over gemeente-, regio- en zelfs landsgrenzen gaan. Een sturende rol voor de minister van VWS was nieuw en bewees zich meteen bij de uitbraak van H1N1 (zoals vaccin-aanschaf). Ook werden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters expliciet. Deze wet is in 2008 van kracht geworden.

De tweede tranche van de Wpg is in mei van dit jaar door de Eerste kamer aanvaard en zal op 1 januari 2012 in werking treden. Anders dan dat misschien gedacht wordt – er zijn immers overal GGD-regio's gevormd – was de regiovorming van de GGD nog niet geregeld. In de tweede tranche is dat nu wel het geval en gelijk de RAV zal ook de GGD-regio territoriaal congruent moeten zijn aan de veiligheidsregio. In nog slechts drie regio's is dat nog niet het geval.

De tweede tranche bepaalt tevens dat bij epidemieën

van het type A1 (zoals pokken, polio, SARS) de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op deze grootschalige infectieziekte-uitbraken van het GGD-bestuur naar het veiligheidsbestuur wordt overgeheveld. Met de invoering van de Wvr was immers de verantwoordelijkheid voor de bestrijding al overgeheveld van de burgemeester naar de voorzitter veiligheidsregio en dan is het wel zo duidelijk als men zich op hetzelfde niveau voor kan bereiden. Een infectieziektecrisis (griepandemie) is volgens de Nationale Risicobeoordeling immers risico nr. 1. Het is logisch dat de bestuurlijke structuur daar ook op aansluit. Belangrijk is de bepaling dat GGD en GHOR onder één en dezelfde 'Directeur Publieke Gezondheid' worden gebracht. Deze directeur wordt benoemd door het algemeen bestuur van de GGD en het veiligheidsbestuur gezamenlijk. Het maakt de lijnen kort en brengt de advisering ten aanzien van gezondheidsaspecten richting bestuurders, zowel regulier als opgeschaald, zowel inhoudelijk als organisatorisch in één hand.

Zijn we klaar?

Terugkijkend zien we dat een enorme kwaliteitsslag heeft plaatsgevonden op het raakvlak tussen veiligheid en zorg. De organisaties zijn vernieuwd en aangepast aan de eisen van de tijd. De wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn eenduidig vastgelegd. De bestuurlijke betrokkenheid is fors toegenomen. De zorg weet waar zijn taken liggen bij de grootschalige, geneeskundige hulpverlening en bereidt zich daar ook op voor.

Zijn we hiermee aan een einde van een proces gekomen? Waarschijnlijk niet! De politieorganisatie gaat terug van 25 regio's naar tien eenheden en er komen aanzienlijk minder meldkamers. In 2012 wordt de Wet veiligheidsregio's geëvalueerd. En natuurlijk blijft ook de zorgsector in beweging. Ook kunnen de bezuinigingen aanleiding zijn om te zien waar het anders, goedkoper en misschien wel beter kan. De Wet publieke gezondheid is dus geen sluitstuk, maar een belangrijke stap in het verbinden van twee zo verschillende professionele werelden van wit en bestuurlijk.

Het belang van informatiedeling tussen vitale partners

Samen **de crisis** bestrijden

Een botsing tussen twee treinen, een dreigende dijkdoorbraak, een groot-schalige elektriciteitsuitval of een gevaarlijke E.coli-besmetting in het waterleidingnet. Dit zijn voorbeelden uit het brede scala van mogelijke incidenten waarbij diverse partijen bij de bestrijding ervan betrokken zullen zijn. De inzet van veiligheidsregio's is een noodzaak, maar ook de beheerders van vitale infrastructuren moeten aan de slag. Het belang van een goede afstemming tussen beide partijen is evident.

Eén incident, maar vele partijen

Het bestrijden van een ramp of het beheersen van een crisis is, zoals blijkt uit bovenstaande voorbeelden, complex. Een dergelijk incident wordt meestal gekenmerkt door een betrokkenheid van verschillende partijen met elk hun eigen werkwijzen, afzonderlijke belangen en verantwoordelijkheden. Behalve de bekende hulpverleningsdiensten draagt ook de grote groep vitale sectoren bij aan het multidisciplinaire karakter van een incident.

Voor het functioneren van de samenleving zijn vitale infrastructuren van groot belang. Ons land kent verschillende vitale sectoren zoals de energie-, telecommunicatie- en drinkwatervoorziening en de transportsector. Samen omvatten zij een lijst van meer dan dertig bijbehorende vitale producten en diensten. Een verstoring of volledige uitval van een vitale infrastructuur kan leiden tot een ramp- of crisissituatie met maatschappelijke gevolgen op regionale, nationale en zelfs internationale schaal. Een spoedig en adequaat herstel van de vitale infrastructuur en het bestrijden van de keteneffecten is daarom van groot maatschappelijk en economisch belang. Dat er in dergelijke gevallen nauw samengewerkt moet worden tussen de veiligheidsregio, de politie en de beheerders van vitale producten en diensten spreekt voor zich. Maar zijn daar eigenlijk wel samenwerkingsafspraken over gemaakt? Wie verzorgt bijvoorbeeld de communicatie richting de getroffen burgers? En zou een liaison van het vitale bedrijf in het Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam of Regionaal Operationeel Team niet handig zijn? Met het, door het ministerie van Veiligheid en Justitie gefinancierde, project Vitale Partnerschappen in Veiligheid ondersteunt het Veiligheidsberaad veiligheidsregio's, politie en vitale sectoren bij het maken van afspraken daaromtrent. Deze worden vastgelegd in landelijke standaard/model-convenanten. De betrokken vitale sectoren, drinkwater, gas, elektra, telecom, spoor en Rijkswaterstaat zijn enthousiast over dit project. Dat geldt ook voor het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI). Er zijn inmiddels in diverse veiligheidsregio's drinkwaterconvenanten geïmplementeerd. Door het Veiligheidsberaad en de sectoren zijn ondertussen ook het gas- en elektra-convenant vastgesteld. De convenanten van de telecomsector, de spoorwegsector en Rijkswaterstaat komen binnenkort gereed. Daarna zijn deze convenanten beschikbaar om in de politie- en veiligheidsregio's geïmplementeerd te worden.

Informatiemanagement

In de modelconvenanten komt onder andere het onderwerp informatiemanagement aan de orde en over de informatie-uitwisseling worden afspraken gemaakt tussen de vitale sector, de politie en de veiligheidsregio. Daarbij is uitgegaan van de verantwoordelijkheden die



de vitale partners dragen bij incidenten waarbij zij betrokken zijn. Om deze verantwoordelijkheden inhoud te kunnen geven, moeten zij over de voor hen relevante informatie kunnen beschikken en moeten zij deze kunnen uitwisselen met de politie en de veiligheidsregio. Informatiemanagement is derhalve een belangrijk aandachtsgebied bij samenwerking. Om de juiste acties te kunnen ondernemen teneinde de situatie adequaat af te handelen, is het belangrijk dat alle betrokken partijen een eenduidig en gezamenlijk beeld hebben van de situatie en dat zij op de hoogte zijn van elkaars acties zodat deze op elkaar afgestemd kunnen worden. Het is essentieel dat tijdens een incident relevante informatie met elkaar gedeeld wordt en dat er heldere afspraken zijn over de regievoering over het gedeelde situatiebeeld. Veel van die informatie kan overigens al als voorbereiding op incidenten gedeeld worden, zodat ten tijde van een incident geen kostbare tijd verloren hoeft te gaan.

Onderzoek naar informatiedeling

informatiedeling tussen de beheerders van vitale infrastructuur en de veiligheidskolom. De focus was primair gericht op het ROT van een veiligheidsregio en het operationele niveau van een vitale-infrastructuurbeheerder. De organisaties op deze niveaus zullen ten tijde van een (dreigend) incident met elkaar informatie willen of zelfs moeten delen. Daarnaast is afstemming van belang om tot een goede, gecoördineerde aanpak te komen. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een generiek raamwerk om de onderlinge informatievoorziening tussen vitale infrastructuur en veiligheidsregio's te organiseren.

Bij het ontwikkelen van het raamwerk zijn incidenten met uitval van een vitale infrastructuur geanalyseerd. Daarbij is vooral gekeken naar de besluitvormingsproblematiek, de samenwerking en de aanwezige versus de benodigde informatie-voorziening tussen betrokken instanties. Ten slotte zijn de resultaten voorgelegd aan experts afkomstig uit een aantal veiligheidsregio's en van verschillende vitale infrastructuur (o.a. elektriciteit, drinkwater, waterbeheer en transport).

Raamwerk van informatie-elementen

De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in een eerste versie van het zogenaamde Raamwerk Informatiedeling Vitaal (RIV-2010). Het raamwerk is ontworpen als een generiek en dynamisch groeimodel. Dit betekent dat generieke aspecten in het raamwerk benoemd zijn en dat specifieke informatie samen met de vitale sectoren en de veiligheidsregio's verder kunnen worden ingevuld. Iedere sector kent immers zijn eigen specifieke informatiebehoeften. Dit beschrijft ook gelijk het dynamische karakter van het model; de beschreven aspecten zijn niet uitputtend. In de loop van de tijd zullen er aspecten worden aangepast, verwijderd of toegevoegd, al naar gelang de behoeften van de vitale infrastructuur en de veiligheidsregio's.

Om het raamwerk te kunnen toepassen zijn de voorwaarden waar de informatiedeling aan moet voldoen, beschreven en is een advies opgesteld over hoe het raamwerk gebruikt kan worden.

Het raamwerk heeft drie hoofdblokken van informatie conform de drie fasen van incidentbestrijding:

- Koude fase:
Verzameling statische gegevens zoals wet- en regelgeving en gemaakte afspraken en plannen ter voorbereiding op de bestrijding van mogelijke incidenten.
- Lauwe fase:
Informatie over zaken zoals gepland onderhoud, grote evenementen en andere, al dan niet moedwillige dreigingen, alsmede de maatregelen die zijn getroffen om eventuele gevolgen zo veel mogelijk in te dammen.
- Warme fase:
Operationele en strategische gegevens om een onderhavig incident te bestrijden, de gevolgen te beperken en af te stemmen hoe om te gaan met de bevolking en de omgeving rond het incident. Bij een incident zoals onlangs in Moerdijk zou het voor een drinkwaterbedrijf gaan om gegevens als de aard van het incident, de vrijgekomen stoffen, de windrichting en het getroffen gebied. Omgekeerd zijn de door het drinkwaterbedrijf genomen acties van belang voor de betrokken veiligheidsregio's.

Meer weten over informatiedeling tussen vitale partners? Kijk op www.veiligheidsberaad.nl of www.tno.nl/veiligheid.

Psychologie van de crisisbeheersing: Zweverig? Welnee!

‘Er zat iets niet helemaal lekker in het crisisteam’. Hoe vaak wordt die conclusie na een crisis niet getrokken en hoe vaak wordt er vervolgens ook weer niets mee gedaan? Niet uit onwil of desinteresse maar puur omdat de teamleden er de vinger niet op kunnen leggen. Meer aandacht voor de rol van psychologie in opleiden, trainen en oefenen kan hier verandering in brengen.

“Zelfs nuchtere brandweermannen doen aan intuïtieve besluitvorming”

“Zweverig? Nee, juist niet.” Het is een vraag die Chantal Timmer van Trimension regelmatig voor de voeten krijgt geworpen als ze vertelt over het thema psychologie van de crisisbeheersing. “Het klinkt voor veel mensen misschien wat abstract maar dat is het absoluut niet. Het geeft crisismanagers vanuit diverse organisaties zeer concrete tools die ze in hun eigen praktijk kunnen inzetten en dat vaak ook al doen, zonder zich er bewust van te zijn. Neem intuïtieve besluitvorming. Een ervaren brandweerman die bij een brand aankomt, weet intuïtief dat er chemicaliën in het spel zijn. Ook al is er nog geen concrete informatie vrijgegeven, hij hoeft maar even de lucht op te snuiven, naar de rookpluim en de vlammen te kijken en hij weet exact welke middelen moeten worden ingezet. Daar is niets zweverigs aan. Het is gewoon een supersnelle analyse die hij, deels zelfs onbewust, maakt op basis van zijn ervaring. Ook dat is psychologie.” Door het thema mee te nemen in trainingen voor onder andere

veiligheidsregio's, gemeenten en departementen, krijgen crisisprofessionals precies de juiste handvatten aan om intuïtieve besluiten te durven nemen en dit proces ook te herkennen bij anderen. ‘Zeker tijdens crisISOVERLEG - wanneer er maar weinig tijd is en vaak ook weinig informatie - kan dat behoorlijk handig zijn’, zegt Timmer, die van huis uit psycholoog is. Intuïtieve besluitvorming is slechts één van de onderwerpen die onderdeel uitmaken van de training. Net als bij voorbeeld interpersoonlijke communicatie, teamwork en stress. “Aan de hand van een stuk theorie en een aantal praktijkoefeningen worden de verschillende psychologische processen en hun rol in crisisteamS voor het voetlicht gebracht”.

Confronterend

Eind 2010 volgde bijvoorbeeld een groep NCC medewerkers de training, bedoeld als pilot voor de NCC Academie. Het animo was groot en vanuit alle gelederen



van de organisatie meldden zich geïnteresseerden. “In een echte crisis hebben we ook te maken met verschillende organisaties, deskundigheden en niveaus”, zegt beleidsmedewerker Natasja Hartzema, die aan de training deelnam. “Dat maakte het extra realistisch en interessant.” Confronterend vond Hartzema de oefening waarin ze met zeven collega’s één pen moest bedienen om samen een tekening te maken. “Het werd allemaal op video gezet zodat we achteraf precies konden zien wat onze eigen rol was. Sommige mensen namen de leiding, anderen waren meer volgend. Net als in een echt crisisteam dus eigenlijk. Als je van te voren weet welke rol je in een team zal spelen, is dat natuurlijk handig. Weet je dat niet - zoals bij crises vaak het geval is - dan wordt het lastiger. Zo’n oefening maakt je bewust van de processen die dan spelen.”

Leidend of volgend

Erg belangrijk tijdens crisisoverleg is ook interpersoonlijke communicatie. Timmer: “In sommige teams verloopt het crisisoverleg soepel en bijna vanzelfsprekend, in andere teams loopt het soms stroef. Deelnemers vragen zich regelmatig af hoe dat nu kan. Komt het door de voorzitter die het overleg kort en bondig wil houden maar dat vooraf niet aan het team vertelt? En krijgen de teamleden vervolgens het gevoel dat er niet naar ze wordt geluisterd? Of reageert iemand onder tijdsdruk wat te basaal - bijvoorbeeld door mensen bewust of onbewust brutaal af te kappen in hun verhaal - waardoor hij alle anderen tegen zich krijgt? Of, nog erger, waardoor andere teamleden hun mening maar voor zich houden uit angst dat er voor hun bijdrage toch geen ruimte is?” Volgens Timmer heeft dat alles te maken met interpersoonlijke communicatie. “Aan de hand van onder andere de zogenaamde Roos van Leary,

een bekend communicatiemodel over de werking van gedrag, laten we de verschillende communicatiestijlen in crisisteams zien. Is iemand leidend of volgend? Gericht op het eigen belang of het groepsbelang? Iemand's plek op die roos, met andere woorden zijn opstelling, bepaalt voor een groot deel de reactie van anderen. Wie zich competitief opstelt, roept vaak ook weer competitie op. Dan willen anderen ook laten zien wie zij zijn. Het is belangrijk om je daarvan bewust te zijn, in welke crisorganisatie je dan ook werkt.”

Alle neuzen dezelfde kant op

Psychologie van de crisisbeheersing is bedoeld voor sleutelfunctionarissen binnen crisisteams. Professionals met een enorme dosis ervaring dus. Timmer: “Toch merken wij dat juist dit soort functionarissen behoefte heeft aan extra verdieping. ‘Het zoemt bij de koffieautomaat dat iets niet lekker loopt in het team. Waarom komt zoiets er in het overleg zelf niet uit? De sleutelfunctionaris is dé persoon bij uitstek om die informatie te achterhalen. Bijvoorbeeld door te vragen: ‘Jan, ik zie dat jij afhaakt, hoe vind je het overleg lopen? Zien we iets over het hoofd?’ Dergelijk gedrag kan immers een symptoom zijn van groupthink. Precies die sensitiviteit om signalen op te pakken en er iets mee te doen, dat is wat wij ervaren crisisprofessionals nog kunnen leren.” Willy Steenbakkers, crisiscoördinator bij het NCC, is zo’n gepokte en gemazelde professional. Ook hij volgde de training. Zijn doel vooraf? Meer inzicht krijgen in de rolverdeling binnen teams en in zijn eigen rol. Bijzonder boeiend vond hij het stuk over intuïtieve besluitvorming. “Naar mate ik langer meedraai en meer ervaring opbouw, besluit ik zelf ook steeds vaker op intuïtie. Dat bewustzijn is tijdens de training nog eens versterkt. Net als de wetenschap dat iedereen vanuit een andere context opereert. Dat ben ik echt gaan toepassen in mijn dagelijks werk. Zodra voor mij helder is welke besluitvormingsstijl beslissers in crisisteams hanteren, weet ik als teamlid wat voor soort informatie ik moet aandragen.” Steenbakkers heeft de training als zeer waardevol ervaren. “Het zou natuurlijk prachtig zijn als ook andere organisaties waarmee wij tijdens crises rond de tafel zitten de training zouden volgen. Dan staan alle neuzen dezelfde kant op en worden de resultaten van de training alleen maar versterkt. Daarnaast is het de uitdaging om de psychologische modellen mee te nemen in onze toekomstige oefeningen.” Timmer: “In feite gebeurt dat nu al, bij steeds meer veiligheidsregio’s, gemeenten en departementen besteden wij aandacht aan de psychologie van de crisisbeheersing. Een mooi voorbeeld is het toepassen van deze kennis in video-evaluaties. Zo worden de inzichten van psychologie in de crisisbeheersing breed toepasbaar en voldoen crisisprofessionals nog beter aan de hoge eisen die vandaag de dag aan hun competenties worden gesteld.”

Vorbereidingen op natuurbranden niet adequaat

Onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid wijst uit dat de voorbereidingen op grote natuurbranden in vier van de vijf veiligheidsregio's onvoldoende zijn.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) heeft onderzoek gedaan naar de voorbereidingen in de veiligheidsregio's op natuurbranden. Daarbij is niet alleen gekeken naar de voorbereiding van de hulpdiensten op het voorkomen, beperken en bestrijden van natuurbranden, maar ook naar de ontwikkelingen in natuurbranden en het natuurbeheer, de wijze waarop deze elkaar beïnvloeden, de mate waarin het regionaal bestuur het risico van natuurbranden onderkent en de wijze waarop het regionale bestuur dit risico, samen met andere partijen, wil beheersen. Complicerend daarbij is dat er geen harde 'maatlat' bestaat waaraan de prestaties van het bestuur of de hulpdiensten op dit gebied moeten voldoen. Wat 'voldoende' is, wordt per regio door het (verlengd) lokaal bestuur bepaald en is dus niet eenduidig vast te stellen.

Vorbereiding op natuurbranden

Met respect voor deze bestuurlijke vrijheid van de regionale besturen is de Inspectie OOV toch van oordeel dat de voorbereiding op natuurbranden in Nederland 'niet adequaat' verloopt. De Inspectie heeft tien regio's geselecteerd en onderzocht, wat een voldoende representatief beeld voor geheel Nederland oplevert. Van de onderzochte regio's hebben de twee 'Veluwe' regio's (Noord- en Oost-Gelderland en Gelderland-Midden) hun voorbereidingen, zowel bestuurlijk als operationeel, goed op orde. In de overige onderzochte regio's zijn de voorbereidingen zeer wisselend van aard en kwaliteit, veelal weinig gestructureerd en vaak slechts op gemeentelijk niveau georganiseerd. Gelet op



de conclusies uit het onderzoek verwacht de Inspectie OOV dat deze totaalindruk ook geldt voor de niet-onderzochte regio's. Enkele daarvan zullen hun voorbereidingen op orde hebben, maar de meerderheid niet.

Bestuurlijke aandacht voor natuurbranden

In alle onderzochte regio's is het risico van natuurbranden opgenomen in het regionaal risicoprofiel. Natuurbranden worden als 'waarschijnlijk' geclassificeerd en de impact varieert tussen 'ernstig' en 'zeer ernstig'. De aandacht van de regionale besturen en hulpdiensten om dit risico van natuurbranden te willen beïnvloeden varieert sterk. Deze wordt nogal eens overvleugeld door aandacht voor 'zwaarder geachte', of meer in de actualiteit staande, risico's in de regio. De operationele voorbereidingen vertonen dan eenzelfde beeld. Dit heeft ook invloed op de wijze van risicocommunicatie over dit onderwerp die over het algemeen zeer beperkt is.

Samenwerking bestuur/hulpdiensten en natuurbeheerders

De samenwerking tussen openbaar bestuur en hulpdiensten enerzijds en natuurbeheerders anderzijds is geen automatisme en verloopt over het algemeen nog moeizaam. Natuurbranden en natuurbeheer beïnvloeden elkaar wederzijds en samenwerking tussen deze partijen is, zowel op bestuurlijk als operationeel niveau, een voorwaarde om beider belangen op dit gebied zo optimaal mogelijk te dienen. De Inspectie OOV merkt op dat hierin met relatief geringe inspanningen veel te verbeteren is, zoals de structurele aanpak van de veiligheidsregio's en de provincie in Gelderland laat zien. Respect en begrip voor elkaars verantwoordelijkheden en belangen zijn basisvoorwaarden om bijvoorbeeld afspraken te kunnen maken over veranderingen in de wijze van natuurbeheer als dat voor brandbestrijding noodzakelijk is. En indien risicocommunicatie, natuurbrandpreventie en operationele voorbereiding op orde zijn, is zelfs te overwegen een natuurbrand te laten branden, als dat uit een oogpunt van natuurbeheer beter is, zolang dat de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de veiligheid van personen, de aantasting van vitale infrastructuur of economische belangen niet schaadt.

Kans op natuurbranden en benodigd potentieel

De Inspectie OOV constateert op basis van de regionale risicoprofielen dat de kans op een zogenaamde 'onbeheersbare' natuurbrand in Nederland groot is. Een natuurbrand wordt 'onbeheersbaar' genoemd als deze niet met het direct beschikbare potentieel (mensen en materieel) te bestrijden is. Totdat voldoende potentieel beschikbaar komt, van verder uit de eigen regio of van elders, is de mate van uitbreiding grotendeels afhankelijk van toevallige omstandigheden. Hoeveel exact nodig is om een onbeheersbare natuurbrand uiteindelijk te bestrijden hangt uiteraard sterk af van de omvang van zo'n brand en de actuele weers- en terreinomstandigheden en is daardoor niet eenduidig vooraf te bepalen. Er is in de regio's gezamenlijk (maar verspreid over Nederland) een behoorlijke hoeveelheid specialistisch, terreinvaardig, materieel aanwezig voor het bestrijden van natuurbranden. Een nadere analyse door de gezamenlijke veiligheidsregio's moet uitwijzen of dat 'voldoende' is in relatie tot de risico's van natuurbranden in Nederland. Daarbij moeten ook de bovenregionale en landelijke spreiding en concentratie van het materieel worden beschouwd.

Bijstand

Om de beschikbare slagkracht effectief in te kunnen zetten dient aan een groot aantal voorwaarden te worden voldaan, waaronder de beschikbaarheid van het juiste materieel voor de betreffende brand, de benodigde restdekking bij een interregionale inzet en een

adequate wijze van aanvragen en leveren van bijstand. Daarvan is nu, zowel procedureel als qua uitvoering, geen sprake. Sluitende bijstandsafspraken zijn niet of nauwelijks aanwezig. Zo hebben de regio's, maar ook het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), geen juiste informatie over de capaciteit aan specialistisch materieel in andere regio's. Sommige regio's maken voor het aanvragen van bijstand geen gebruik van het LOCC, ondanks de regeling daartoe in de Wet veiligheidsregio's. Ook maken regio's onvoldoende of te laat gebruik van de mogelijkheden van bijstand door Defensie. Daarbij is de inzet van de blusheli tijdrovend en niet-gegarandeerd.

Veiligheid van burgers

In de natuurterreinen verblijven veel burgers, in woonkernen of op recreatieterreinen. Indien zij door een natuurbrand bedreigd worden is een georganiseerde evacuatie een onmogelijke opgave. Het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers in woonkernen of op recreatieterreinen moet daarom worden gestimuleerd om het gevaar voor hen zoveel mogelijk te beperken.

De Inspectie OOV concludeert verder dat:

- het aantal natuurbranden de laatste jaren niet deugdelijk is geregistreerd waardoor niet kan worden vastgesteld of dit stijgt of daalt.
- er grote behoefte bestaat aan (wetenschappelijk) onderzoek om beter inzicht te krijgen in de wederzijdse invloed van natuurbranden en de wijze van natuurbeheer. Toekomstig beleid kan daarop worden gebaseerd.
- er binnen de brandweer geen 'unité de doctrine' bestaat voor natuurbrandpreventie en beheersing en de kennis over het bestrijden van natuurbranden in veel regio's gering is.

De aanbevelingen van de Inspectie OOV zijn uiteraard gericht op het verbeteren van de geconstateerde 'manco's' in de voorbereidingen op natuurbranden.

De belangrijkste zijn:

- Organiseer blijvende aandacht van het regionaal bestuur voor natuurbranden.
- Zoek de samenwerking tussen openbaar bestuur/hulpdiensten en natuurbeheerders in alle schakels van de veiligheidsketen zodat grote natuurbranden niet alleen op basis van een goede samenwerking effectief kunnen worden bestreden, maar vooral worden voorkomen.
- Bundel en verspreid de kennis die in Nederland over natuurbrandbestrijding aanwezig is.
- Organiseer een effectieve bijstandverlening tussen de regio's en betrek daarbij ook de inzet van Defensie.

Voor het volledige onderzoek zie: www.ioov.nl.

Verbetering natuurbrandbestrijding noodzakelijk

Na de grote natuurbrand op de Strabrechtse Heide op 2 juli 2010 – en daaropvolgende Kamervragen – heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) onderzoek gedaan naar natuurbrandpreventie en natuurbrandbestrijding in Nederland. Het ‘Thematisch onderzoek natuurbranden’ en het ‘Rapport brand Strabrechtse Heide’ tonen wederom aan dat er in Nederland een reëel risico is op een natuurbrand met aanzienlijke impact. Dit wordt onderstreept door de verschillende natuurbranden in 2010 en 2011, zoals in Bergen aan Zee, de Utrechtse Heuvelrug en Roermond.

De minister van Veiligheid en Justitie vindt de uitkomsten van het onderzoek door de Inspectie OOV zorgelijk – zoals te lezen in zijn onlangs verschenen beleidsreactie. De conclusies die de Inspectie OOV trekt in het thematische onderzoek naar natuurbranden zijn helder: de Inspectie is van mening dat acht van de tien onderzochte veiligheidsregio’s niet goed voorbereid zijn op het bestrijden van een natuurbrand. Een adequate brandbestrijding in Nederland is van groot belang en de conclusies van het rapport kunnen dan ook niet zonder voortvarende actie blijven. De minister onderschrijft daarbij de aanbevelingen van de Inspectie OOV.

In 2011 worden verschillende acties ondernomen om de natuurbrandpreventie en natuurbrandbestrijding in Nederland te verbeteren, onder meer:

- Het aanstellen van een Landelijk Kwartiermaker Interbestuurlijke Samenwerking Natuurbranden, ondergebracht bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland;
- Het verder bevorderen van de multidisciplinaire samenwerking tussen de betrokken publieke, semi-publieke en private partijen, samen met de Landelijk Kwartiermaker;
- Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) de opdracht geven om op korte termijn de bijstandsprocedure te bezien – daar waar het aanvragen en

leveren van bijstand bij natuurbrandbestrijding nog niet optimaal verloopt – met uiteraard ook aandacht voor de (verdere) bijstandsmogelijkheden van Defensie;

- Het verder intensiveren van de bestuurlijke en operationele samenwerking; een unité de doctrine voor natuurbrandpreventie en natuurbrandbestrijding is daarbij het uitgangspunt;
- Het uitvoeren van een interregionale capaciteitanalyse rond het thema natuurbranden, het implementeren en eenduidig toepassen van het landelijke waarschuwingssysteem voor natuurbrandgevaar (de natuurbrand-thermometer) en het deugdelijk registreren van het aantal natuurbranden met bijbehorende impactanalyse;
- Het vanuit een gebiedsgerichte aanpak helder maken van de verantwoordelijkheidsverdeling bij natuurbrandpreventie – tussen de bestuurslagen en de betrokken publieke en private partners.

De minister zal samen met alle veiligheidspartners voortvarend deze maatregelen nemen om te komen tot de noodzakelijke verbetering van de natuurbrandbestrijding in Nederland. Daarnaast is hij verheugd over de vorderingen in het samenwerkingsgebied Gelderland op het gebied van natuurbranden. De veiligheidsregio’s en gemeenten in Gelderland en de provincie zelf tonen aan dat binnen de bestaande kaders veel winst te behalen is door de samenwerking op het

gebied van natuurbranden op de Veluwe te organiseren. Brandweer, terreinbeherende organisaties, recreatiebranche, Defensie en vitale partners vinden elkaar op deze manier op onderwerpen zoals natuurbrandpreventie, zelfredzaamheid, grootschalig oefenen en grootschalige evacuatie. Het Gelderse voorbeeld verdient navolging van andere provincies en veiligheidsregio’s met natuurbrandrisico’s. De minister steunt ook van harte het initiatief van de provincie Gelderland om in samenwerking met de Gelderse veiligheidsregio’s in 2011 als voorbeeldgebied in Nederland te starten met een programmatische aanpak van natuurbrandpreventie.



Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl

Redactie

Redactiecommissie: Ruth Clabbers, Marije Breedveld, Chris van Duuren, Donna Landa, David van Veenendaal en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 53 00)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)
Dr. Arjen Boin (Universiteit Utrecht)
Mr. dr. Ernst Brainich
Prof. dr. Adelbert Bronckhorst (TNO/VU Amsterdam)
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)
Prof. dr. Bob de Graaff (Nederlandse Defensie Academie)
Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Crisislab)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Maaïke van den Biggelaar,
Kim van Buul-Besseling, Chris Dekkers,
Arijan Doeser, Marcel van Eck,
Henny Foederer, Nico de Gouw,
Erwin de Hamer, Bas Jonkman,
Rob Jastrzebski, Wouter Jong,
Gerben Klein Baltink, Joost Lanssen,
Johanne Leeman, Marko Luotono,
Fedor Meerts, Sanne van der Most,
Mikko Paatero, Islam Qasem,
Ties Rijcken, Carin Rougoor, Jelle Schipper,
Astrid Scholtens, Edwin Seydel,
Jeroen van der Sluijs, Fred Snoep,
Simone Steendijk, Dirk Stolk, Jan van Tol,
Gerard Veldhuis, Paul Vierveijzer,
Wouter van der Weijden, Rob de Wijk

Fotografie

BZK-programma Risico's en verantwoordelijkheden, Evert-Jan Daniels, Hollandse Hoogte, Ministerie van Defensie, Platform LIS, Jeroen van der Sluijs, Stichting WFF, vtsPN

Illustraties

BZK-programma Risico's en verantwoordelijkheden, Stichting WFF

Cartoons

Stichting WFF

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.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-nationale-veiligheid.



NIFV en TNO zetten samen lectoraat Transportveiligheid op

Op 19 mei 2011 vond de officiële ondertekening plaats van de samenwerkingsovereenkomst voor het lectoraat Transportveiligheid. Initiatiefnemers Wim Papperse, directeur van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) en Kees d'Huy, business line manager Safety & Security Research van TNO, onderstrepen met deze overeenkomst het belang van samenwerking op het terrein van massatransportveiligheid.

Het lectoraat Transportveiligheid richt zich op de veiligheid van massatransport van personen en goederen. Welke risico's lopen gebruikers en omwonenden van transportroutes door het vervoer van gevaarlijke stoffen? Welke informatie hebben bestuurders nodig om besluiten over transportveiligheidsvraagstukken te nemen? Op welke wijze kunnen hulpdiensten optreden bij ongevallen? Hoe kunnen professionals van de hulpdiensten goed betrokken raken bij risicopreventie? Op dit soort vragen ligt de focus van het lectoraat. Het primaire doel is het initiëren en stimuleren van nieuwe kennisontwikkelingen op het gebied van massatransportveiligheid.

De professionals van de hulpdiensten vormen de primaire doelgroep. Zij moeten immers een volwaardige gesprekspartner kunnen zijn bij infrastructurele planontwikkeling.

De toegevoegde waarde van het lectoraat ligt in het creëren van een speelveld voor stakeholders op het gebied van transportveiligheid. Meer concreet zal het lectoraat zich gaan bezighouden met kennisontwikkeling door het initiëren, stimuleren en uitvoeren van onderzoeksprojecten, en met kennisborging door opgedane kennis vast te leggen en actueel te houden. Tevens is er een duidelijke rol weggelegd voor kennis-

ontsluiting en –verspreiding. Door invulling te geven aan deze aspecten zal de kennis van transportveiligheid verbeteren bij de stakeholders in het algemeen en de veiligheidsregio's in het bijzonder. Aan het lectoraat wordt ook een kenniskring verbonden, gericht op binding en aansluiting op vragen vanuit de beroepspraktijk.

Dr. ir. Nils Rosmuller gaat de rol van lector Transportveiligheid vervullen. Hij is vanaf 2007 werkzaam bij TNO als research manager *Safety in the Industrial and Built Environment*.

(bron: persbericht TNO/NIFV)

Eerste convenant tussen Veiligheidsregio en gas-, water- en elektriciteitsbedrijven

Op 23 mei 2011 vond in het kantoor van Waterbedrijf Vitens te Leeuwarden de ondertekening plaats van twee convenanten. De Veiligheidsregio Fryslân legt met deze convenanten afspraken vast met het Waterbedrijf Vitens en met de Netbeheerders van gas en elektriciteit in Fryslân, te weten Gasunie, TenneT, Liander, Stedin, en Enexis. Fryslân loopt met de ondertekening landelijk gezien voorop: het is de eerste veiligheidsregio die nu ook formeel afspraken maakt over samenwerking met gas-, water- en elektriciteitsbedrijven.

De afspraken gaan onder andere over de bereikbaarheid van elkaars crisismanagementorganisatie, voorlichting aan het publiek, (het meedenken over) het risico-profiel van de regio, oefenen en kwetsbare processen en locaties.

Het uitvallen van de zogenaamde *vitale infrastructuur*, zoals de water-, gas- en elektriciteitsbedrijven genoemd worden, geeft vaak een verstoring in de maatschappij. Publiek, bedrijven en instellingen doen dan een beroep op de hulpdiensten. De brandweer, GGD, GHOR, politie en gemeenten worden ingeschakeld om de gevolgen op te vangen. Vanwege deze samenwerking stimuleert de centrale overheid dat de sectoren van de vitale infrastructuur afspraken maken met de Veiligheidsregio en met de politie. Hiertoe is landelijk een basisconvenant ontwikkeld, waar elke veiligheidsregio gebruik van kan maken. Zo is men goed voorbereid voor het geval een storing zich voordoet.