



Op 27 juli is het wetsvoorstel veiligheidsregio's aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarmee is, aldus minister Ter Horst in haar voorwoord bij deze special, een belangrijke stap voorwaarts gezet naar de vorming van 25 veiligheidsregio's. In dit nummer aandacht voor de belangrijkste discussiepunten en de hoofdlijnen van het voorstel.

Binnen twee jaar moet de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde zijn. Het wetsvoorstel geeft de minister een aantal instrumenten in handen om te kunnen sturen en introduceert de figuur van éénhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. De coördinatie van de informatievoorziening wordt verankerd. Het voorstel heeft ook gevolgen voor het rijkstoezicht en biedt mogelijkheden voor een betere communicatie. Het belangrijkste aspect - zo benadrukte Ter Horst ook bij de opening van het academisch jaar van het NIFV - is zowel de multidisciplinaire samenwerking binnen de regio als de samenwerking tussen de regio's. Deze samenwerking beperkt zich niet alleen tot het domein van politie, brandweer, GHOR en gemeente, maar strekt zich ook uit tot andere crisispartners als waterschappen, het Openbaar Ministerie, de Regionaal Militair Commando's en regionale directies van Rijkswaterstaat en van het ministerie van Landbouw, energiebedrijven etc. Aan bod komen ook reacties van VNG-voorzitter Deetman, CdK Cornielje (namens IPO), NVBR-voorzitter Berghuijs, de Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR-Nederland en een regionaal militair commandant. Professor Ira Helsloot ziet in het voorstel de Haagse richtingsstrijd weerspiegeld.

"A 21st century catastrophe". Zo typeerde het Britse kwaliteitsdagblad The Independent de overstromingen in Engeland van afgelopen zomer. In ieder geval zijn overstromingsrisico's niet weg te denken, ook niet in hoog ontwikkelde landen. Een analyse vanuit Engels perspectief van het Engelse overstromingsbeheer en leerpunten voor Nederland. Vertegenwoordigers van Nederlandse waterschappen bezochten het overstromde gebied. Een verslag.

Begin augustus stortte de brug over de rivier de Mississippi in het Amerikaanse Minneapolis in met vele doden en een enorme ravage tot gevolg. Autoriteiten bleken op de hoogte van de slechte onderhoudsstaat, maar grepen niet in. Eelco Dykstra belicht de discussie over de kosten van de 'war on terror' versus de 'domestic' uitgaven voor bescherming van de vitale infrastructuur. Het LOCC bewees recentelijk haar meerwaarde bij drie landelijke operaties: de opening van de Betuwelijn, de internationale bijeenkomst van dierenactivisten in Appelscha en de handhaving van vervoerverboden naar aanleiding van de MKZ-uitbraak in Engeland. Het LOCC vervult ook een rol bij internationale bijstand.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is eerstverantwoordelijk voor de Nederlandse respons op crisissituaties in het buitenland, waarbij Nederlanders en/of Nederlandse belangen betrokken zijn. Een kijkje in de keuken van 'BZ'.

Naar aanleiding van een WOB-verzoek door het NOS-journaal heeft minister Ter Horst achtergronddocumenten vrijgegeven die mede als basis dienden voor de strategie Nationale Veiligheid. De openbaarmaking leidde tot de nodige publiciteit. De minister heeft aangekondigd met voorstellen te komen om de regie bij nationale crises voortaan in handen te geven van de minister van Binnenlandse Zaken.

Het project Regionaal Crisisplan komt eind dit jaar met een nieuwe doctrine voor multidisciplinair grootschalig en bijzonder optreden. De Cellenbrand Schiphol blijft een bron van nieuwe inzichten, zo bleek tijdens een conferentie over verantwoorde psychosociale zorg. Een evaluatie van de scheepsbrand Velsen (januari 2007) levert lessen op voor crisisbeheersing in bredere zin in Nederland.

En verder:

- Eerste nationale inzet USAR.NL;
- VOYAGER: grote crisisoefening op 3 oktober.



Voorwoord

Met het indienen van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's bij de Tweede Kamer is een belangrijke stap voorwaarts gezet in het proces van vorming van 25 veiligheidsregio's. Met dit wetsvoorstel wil ik de rampenbestrijding en crisisbeheersing verbeteren. De bestuurlijke en de operationele slagkracht van partijen betrokken bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet en kan volgens mij beter. Hoewel veiligheid bij uitstek een lokale verantwoordelijkheid is, zijn veel gemeenten te klein om een ramp of crisis alleen zelfstandig te bestrijden. Door de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de politie op regionaal niveau bijeen te brengen wordt niet alleen de slagkracht vergroot, maar wordt ook eenheid, eenduidigheid en eenvoud in de aanpak bereikt.



Het kabinet hecht een groot belang aan de kwaliteit van de brandweezorg. Het gaat om de veiligheid van de burger, een kerntaak van de overheid. Op dit moment is onvoldoende gewaarborgd dat gemeenten bij rampen en crises op het gebied van de brandweezorg de prestaties kunnen leveren die burgers mogen verwachten. Nog dit jaar worden door mijn ministerie kwaliteitseisen geformuleerd, waaraan de brandweer in elke regio per 1 januari 2010 moet voldoen. Daarnaast worden convenanten afgesloten met de regio's om te regelen dat de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing, en dus ook van de brandweezorg op regionaal niveau, binnen twee jaar op orde is.

Een andere belangrijke wijziging in het wetsvoorstel vind ik het gezag bij bovenlokale rampen en crises. Een eenduidige aansturing is daarbij van groot belang om te voorkomen dat de besluitvorming stagneert. Hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. Daarom krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale ramp de bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde. Hij neemt dan de verantwoordelijkheid over van de betrokken burgemeesters. Hij voert de regio en is bevoegd knopen door te hakken.

Het wetsvoorstel maakt ook betere multidisciplinaire samenwerking mogelijk. Niet in de laatste plaats in en om de meldkamer, maar ook in de samenwerking met de politie, zorginstellingen en andere potentiële crisispartners. Het openbaar bestuur wordt daarbij in een krachtiger regierol geplaatst. Een rol die het ook hoort te hebben.

Het is een goede zaak dat de redactie van de Nieuwsbrief Crisisbeheersing een bijdrage levert aan de discussie door deze special uit te brengen. Het realiseren van Veiligheidsregio's slaagt niet indien wij niet het debat daarover met elkaar aangaan.

Ik verheug mij erop de discussie over onderwerpen als deze met u te voeren en zie uit naar de bijdragen die hieraan worden geleverd. Ik wens u veel leesplezier.

*mevrouw dr. G. ter Horst,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het wetsvoorstel veiligheidsregio's – aanleiding, discussiepunten, hoofdlijnen

Het wetsvoorstel veiligheidregio's is op 27 juli aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat betekent weer een flinke stap voorwaarts! Hieronder in hoofdlijnen de belangrijkste discussiepunten en onderwerpen.

Aanleiding

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de afgelopen jaren verschillende malen onderzocht, onder andere naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Eveneens zijn over deze organisatie en die van de brandweer de afgelopen jaren diverse adviezen uitgebracht. De conclusies van onderzoeken en adviezen wijzen steeds in dezelfde richting; de huidige organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en brandweer kan en moet beter. De huidige organisatie biedt onvoldoende oplossing voor de steeds complexere en ingrijpendere rampen en crises die ons bedreigen. Het wetsvoorstel veiligheidsregio's beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. Door de aansturing van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening op regionaal niveau te beleggen is een adequate aansturing gewaarborgd van de diensten die bij de primaire hulpverlening bij rampen en crises worden ingezet. De wet biedt de grondslag voor het instellen van een veiligheidsregio en een veiligheidsbestuur waaraan de uitvoering van brandweertaken en taken in het kader van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden opgedragen.

Discussiepunten voor de minister van BZK

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd de minister van BZK geconfronteerd met een aantal stevige discussiepunten. De belangrijkste gingen over de keuze tussen functioneel- of verlengd bestuur en eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. Hoe verder te gaan met de regionalisering van de brandweer, nu in het regeerakkoord staat dat gemeenten niet verplicht kunnen worden tot regionalisering van de brandweer. Versterken invloed veiligheidsregio op geneeskundige hulpverlening, wel of geen samenvoeging van bestuur veiligheidsregio met regionaal college politie en als laatste de positie van de meldkamer.

Hoofdlijnen wetsvoorstel

Ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel uit juli 2006 zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd. De consultatieronde, het coalitieakkoord en het advies van de Raad zijn aanleiding geweest om diverse elementen van het wetsvoorstel nader te overwegen; dit heeft geleid tot tal van aanpassingen, zowel in het wetsvoorstel als in de Memorie van Toelichting. Zo wordt conform het advies van de Raad van State in het voorstel voorzien in éénhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. Ook is op diverse plaatsen overgegaan tot het schrappen van een grondslag voor nadere regels en komt er geen kroonbenoeming. Wel gehandhaafd is de opzet om de veiligheidsregio's vorm te geven als verlengd lokaal bestuur teneinde de zorg voor de veiligheid ten principale lokaal te verankeren. Deze structuur sluit het meest aan op de lokale verantwoordelijkheid. Het belang van een adequate aanpak van de rampenbestrijding en crisisbeheersing brengt met zich mee dat er op essentiële punten uniformiteit is in de structuur van de veiligheidsregio's; de basis hiervan wordt gelegd door wettelijke voorschriften.

In de Memorie van Toelichting zoals deze aan de Raad is voorgelegd, was aangegeven dat de integratie van de besturen van de veiligheidsregio's en de politieregio's gerealiseerd zou worden bij de invoeringswet van ofwel de Wet veiligheidsregio's ofwel de nieuwe Politiewet. Op basis van het Coalitieakkoord 2007 is de Tweede Kamer verzocht de behandeling van de nieuwe Politiewet vooralsnog op te schorten. Wettelijk voorgeschreven integratie van besturen is thans derhalve niet opportuun. Wel is samenwerking van beide besturen van belang. Dat sluit aan bij ontwikkelingen die zich in de regio's voordoen.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat afstemming plaatsvindt van de beleidsprioriteiten van de veiligheidsregio (in het beleidsplan) met die van de politie. Ook het feit dat in de wet is vastgelegd dat de burgemeesters van de gemeenten in de regio deel uitmaken van het bestuur van de veiligheidsregio en de voorzitter van het regionale college van politie tevens voorzitter van de veiligheidsregio is, bevordert de samenhang in de besluitvorming van de beide besturen. De samenwerking tussen de veiligheidsregio en de politie wordt vastgelegd in een convenant. Daarmee is verzekerd dat de politie als één van de drie belangrijke hulpverleningsdiensten adequaat kan >>>



optreden in de multidisciplinaire processen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In het wetsvoorstel is een regeling opgenomen voor éénhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. Op lokaal niveau is het gezag van oudsher duidelijk geregeld: het berust bij de burgemeester. Voor rampen en crises die het gemeentelijke niveau te boven gaan, kent de wetgeving tot nu toe geen gezagsbevoegdheden toe aan één gezagsdrager, maar uitsluitend interventiebevoegdheden waarmee de gezagsuitoefening door de burgemeesters van de getroffen gemeenten gestuurd kan worden. De Raad van State wees er echter op dat zonder een eenduidige gezagsstructuur bij bovenlokale rampen en crises het gevaar bestaat van stagnatie in besluitvorming over te nemen maatregelen en van miscommunicatie in de bevelslijnen naar de operationele diensten, terwijl het van essentieel belang is dat de operationele diensten één duidelijk bestuurlijk aanspreekpunt hebben. Mede op grond hiervan is gekozen voor eenhoofdige leiding (namelijk de voorzitter van het veiligheidsbestuur/RBT) waar in geval van bovenlokale ramp of crisis bevoegdheden naar overgaan.

In de bestaande situatie is sprake van meerdere brandweerorganisaties (zowel lokaal als regionaal) naast elkaar. Voor het behalen van de noodzakelijke kwaliteit is regionalisering de beste oplossing. Bij enkele gemeentebesturen bestaan bezwaren tegen verplichte regionalisering van de brandweer. In het coalitieakkoord is opgenomen dat er geen wettelijke verplichting tot volledige regionalisering van de brandweer komt. In het Bestuursakkoord Rijk-VNG wordt opgemerkt dat de verhoging van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweezorg voorop staan. Het kabinet zal hier invulling aan geven via het stellen van kwaliteitseisen (vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur, behorend bij dit wetsvoorstel) en het sluiten van convenanten. Het wetsvoorstel is daarop aangepast.

Ten tijde van een ramp of crisis is het zonneklaar dat de directeur GHOR namens het bestuur van de veiligheidsregio aanwijzingen kan geven aan zorginstellingen in het belang van een gecoördineerd optreden in de regio en een adequate aanpak van ramp of crisis. Zo is het nu ook in de huidige wetgeving geregeld. In het wetsvoorstel is daarenboven een aanwijzingsbevoegdheid voor de “koude fase” toegevoegd, uit te oefenen door de voorzitter van de veiligheidsregio. Met deze bevoegdheid kan de voorzitter, indien hij constateert dat een zorginstelling geen of onvoldoende voorbereiding treft op een ramp of crisis, een aanwijzing geven. De meldkamer is in het wetsvoorstel publiek verankerd. Uitgangspunt is een gemeenschappelijke, minimaal gecolokeerde meldkamer voor de drie disciplines onder beheerverantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio.

De financiële verhoudingen dienen aan te sluiten bij de bestuurlijke verhoudingen. Uit de keuze voor verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr volgt de keuze voor de financieringssystematiek. Conform de systematiek van de Wgr, wordt de veiligheidsregio hoofdzakelijk gefinancierd uit bijdragen van de gemeenten. In het gemeentefonds worden voor brandweezorg en rampenbestrijding middelen verdeeld. De gemeenten kunnen indien zij dit nodig achten dit bedrag aanvullen. Bovendien voorziet dit wetsvoorstel – net als in de huidige situatie – erin dat van rijkswege een bijdrage wordt verleend in de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van taken die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. De bijdrage is een tegemoetkoming en is niet als kostendekkend bedoeld. De BDUR wordt substantieel verhoogd.

*Kamaldeep Badwal,
projectmedewerker Programmabureau Veiligheidsregio's
(kamaldeep.badwal@minbzk.nl)*

Sturing door de rijksoverheid

De minister van BZK heeft in het wetsvoorstel veiligheidsregio's een aantal instrumenten in handen gekregen om de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing te kunnen sturen. Zo kan hij op grond van artikel 31 landelijke doelstellingen uitvaardigen en zijn er verschillende aanwijzingsbevoegdheden in het wetsvoorstel opgenomen. Behalve deze mogelijkheden staan er ook diverse grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen in het wetsvoorstel.

Het uitgangspunt bij de keuze voor het al dan niet opstellen van nadere regels is het adagium 'decentraal, tenzij'. Om overall in Nederland, voor alle burgers, op het terrein van brand, ongeval, ramp of crisis een zeker minimum veiligheidsniveau te bereiken, worden landelijke voorschriften nodig geacht. Landelijke voorschriften zijn ook nodig om opschaling tijdens een zeer grote ramp of crisis mogelijk te maken. Onderlinge bijstandsverlening vereist bijvoorbeeld uniformiteit, onderlinge uitwisselbaarheid en aansluiting van systemen op elkaar.

De kwaliteitseisen komen voor een aantal onderdelen overeen met die uit de huidige wet- en regelgeving zoals eisen met betrekking tot personeel en materieel. In de nieuwe situatie worden bovendien nadere kwaliteitseisen gesteld aan de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat daarbij in ieder geval om een basisniveau dat door de minister wordt vastgesteld ten aanzien van de kritische processen melding en alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie en informatie-management.

Uit verschillende onderzoeken door onder andere de IOOV komt naar voren dat de kwaliteit van deze processen binnen de rampenbestrijding onvoldoende is geborgd. De evaluaties van de vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam, en ook recent het onderzoek van de IOOV "Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg" hebben de processen als zwak ontwikkeld aangemerkt. De verbetering ervan is van wezenlijk belang voor een adequate rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij het verbeteren van de kritische processen worden minder vrijblijvendheid, meer uniformiteit, een minimum prestatieniveau en een toetsingskader voor de IOOV als uitgangspunten gehanteerd.

De grondslagen in de wet bieden de mogelijkheid om op de volgende gebieden eisen te stellen:

- De organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing alsmede aan de taakuitvoering door en de bekwaamheid van degenen die zijn aangesteld of aangewezen met het oog op de bestrijding van branden,

zware ongevallen, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel dat werkzaam is in een meldkamer en over de prestaties en professionaliteit van de meldkamerfunctie. Dit zijn bijvoorbeeld eisen die betrekking hebben op het hanteren van procedures, wijze van samenwerking, snelheid van opschalen en opleidingsniveau van de medewerkers. Doel van deze eisen is om de meldkamerfunctie krachtiger te positioneren.
- De informatie- en communicatiehuishouding van de veiligheidsregio en de daarin werkzame operationele organisaties. Al deze eisen betreffen zowel de brandweer als de GHOR en de meldkamer en gelieerden.
- Het kwaliteitszorgsysteem van de regio; Hierbij ligt het voor de hand dat de trend wordt voortgezet van toepassing van het INK-model voor de brandweer en het HKZ-model voor de GHOR. Wellicht dat op termijn gekomen kan worden tot één model voor de gehele ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio.
- Het brandweer- en reddingsmaterieel.
- De bedrijfsbrandweren.

Samenwerking

In het wetsvoorstel is ook de mogelijkheid opgenomen dat regels gesteld worden met betrekking tot samenwerking tussen veiligheidsregio's en regionale politiekorpsen, het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de Koninklijke marechaussee (Kmar) voor zover dit betreft de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en andere luchthavens.

Erik Klaver,

directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK

Eenhoofdig bovenlokaal gezag

Een belangrijk en nieuw element ten opzichte van de huidige wetgeving is de introductie in het wetsvoorstel van eenhoofdig bovenlokaal gezag bij rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis. De huidige wetgeving kent uitsluitend eenhoofdig gezag op lokaal niveau bij de burgemeester en bevat geen voorzieningen voor de afstemming van de gezagsuitoefening bij bovenlokale calamiteiten tussen de burgemeesters van de getroffen gemeenten. In de praktijk wordt daar op uiteenlopende wijzen in voorzien.

aDe voorzitter van de veiligheidsregio krijgt in artikel 33 van het wetsvoorstel bij calamiteiten die meer dan één gemeente treffen, een aantal limitatief genoemde bevoegdheden die normaal gesproken, dat wil zeggen bij een lokale calamiteit, bij de burgemeester berusten. Het gaat om enkele bevoegdheden uit het wetsvoorstel zelf die afkomstig zijn uit de Wet rampen en zware ongevallen, om bevoegdheden uit de Politiewet 1993 en bevoegdheden uit de Gemeentewet. De regeling komt er op neer dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij bovenlokale incidenten de gezagsrol van de burgemeesters van de getroffen gemeenten overneemt. De commissaris van de Koningin behoudt zijn bevoegdheden en kan de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven.

De introductie van het eenhoofdig bovenlokaal gezag is in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State, waarin de Raad stelde dat het aan hem voorgelegde wetsvoorstel tekortschoot omdat het niet voorzag in toereikende gezagsstructuren voor het optreden bij calamiteiten die meer dan één gemeente treffen. De Raad wees erop dat het juist bij calamiteiten van groot belang is dat het gezag bij één persoon berust en dat de hiërarchische verhoudingen duidelijk zijn. Als vuistregel kan hier volgens de Raad gelden: hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. De regeling van het regionaal beleidsteam onder voorzitterschap van de voorzitter van de veiligheidsregio met een uitsluitend coördinerende taak, die was opgenomen in het voor advies voorgelegde voorstel, achtte de Raad ontoereikend.

De regeling in het wetsvoorstel voorziet thans in de volgende structuur. De voorzitter van de veiligheidsregio roept bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen. Van het RBT maken in ieder geval deel uit de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de officier van justitie. Ook de voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd om zitting te nemen in het RBT, dit in verband met de mogelijkheid dat het om een watergerelateerde

ramp of crisis gaat. De voorzitter van de veiligheidsregio zit het RBT voor en wijst een regionaal operationeel leider aan, die belast is met de leiding van een regionaal operationeel team, dat bestaat uit de leidinggevendenden van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het RBT. De voorzitter nodigt verder andere functionarissen uit om deel te nemen aan de vergaderingen van het RBT als hun aanwezigheid in verband met de aard van omstandigheden van belang is. De voorzitter van het RBT geeft de regionaal operationeel leider de bevelen die hij nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem genomen besluiten.





Het wetsvoorstel verplicht de voorzitter van de veiligheidsregio het RBT te raadplegen alvorens besluiten te nemen over de toepassing van de hiervoor bedoelde gezagsbevoegdheden. Uitsluitend als de vereiste spoed dat onmogelijk maakt, mag de voorzitter zonder consultatie van het RBT dergelijke besluiten nemen. De consultatie van de burgemeesters van de getroffen gemeenten is van groot belang, niet alleen omdat zij de lokale omstandigheden goed kennen, maar ook omdat het de voorkeur verdient dat de besluiten van de voorzitter de instemming hebben van de leden van het RBT. Het is zeer wenselijk dat in het RBT overeenstemming bestaat over de te nemen besluiten, noodzakelijk is het echter niet. Of in de woorden van de Raad van State: “Eenhoofdige gezagsuitoefening laat onverlet dat de gezagsdrager binnen de beschikbare tijd dient te overleggen met alle betrokken functionarissen, maar het ontslaat hem van de verplichting om per se met hen tot overeenstemming te komen.”

Indien in het RBT onverhoopt geen overeenstemming bestaat over de besluiten die de voorzitter wil nemen, heeft dat gevolgen voor de wijze waarop na afloop van de ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en de genomen besluiten. Het wetsvoorstel kent in artikel 34 een bijzondere verantwoordingsprocedure, omdat er op het niveau van de regio geen algemeen vertegenwoordigend orgaan is waaraan de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording kan afleggen. De regeling voorziet in de verplichting voor de voorzitter van de veiligheidsregio om

na afloop van de bovengemeentelijke ramp of crisis samen met de leden van het RBT schriftelijk verslag uit te brengen aan de gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. De gemeenteraden kunnen na ontvangst van het verslag schriftelijk vragen stellen, die door de voorzitter van de veiligheidsregio, wederom samen met de leden van het RBT, moeten worden beantwoord. Met betrekking tot het mondeling afleggen van verantwoording in de gemeenteraden gaat de regeling ervan uit dat de burgemeesters die in het RBT hebben ingestemd met de besluiten van de voorzitter, over deze besluiten zelf in hun eigen gemeenteraad op de gebruikelijke wijze verantwoording kunnen afleggen. De besluiten worden in dat geval beschouwd als door henzelf genomen. Indien een burgemeester het echter niet eens was met een voorgenomen besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio, ligt dat anders. Het wetsvoorstel geeft een burgemeester de bevoegdheid om in het RBT schriftelijk bezwaar te doen aantekenen tegen een voorgenomen besluit, als hij van oordeel is dat het besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt. Is dat het geval geweest, dan moet daarvan in het verslag dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van de ramp of crisis samen met de leden van het RBT uitbrengt, melding worden gemaakt. Het wetsvoorstel verbindt daaraan de consequentie dat de voorzitter van de veiligheidsregio aan de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente desgevraagd mondeling inlichtingen moet verstrekken. Aldus is verzekerd dat de bestuurder die het besluit genomen heeft aan de raad verantwoording aflegt. Aangezien er geen institutionele relatie bestaat tussen de raad en de voorzitter van de veiligheidsregio, heeft de raad geen bevoegdheden om gevolgen te verbinden aan een negatief oordeel over het bestreden besluit. Dat is echter ook niet wenselijk, omdat de belangen die de voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale ramp of crisis moet afwegen, het belang van de afzonderlijke gemeenten te boven gaan. Niettemin is denkbaar dat ook in dat licht bezien het bestreden besluit als onjuist moet worden beoordeeld. De minister van BZK zal zich daarover een oordeel moeten kunnen vormen en daaraan in het uiterste geval consequenties kunnen verbinden. Met het oog daarop dienen in deze gevallen het verslag en de beantwoording van naar aanleiding daarvan gestelde vragen, in afschrift te worden gezonden aan de minister van BZK. Het proces van publieke verantwoording kan er in het uiterste geval toe leiden dat de voorzitter van de veiligheidsregio die functie verliest. Hij zal dan als korpsbeheerder worden ontslagen. Daartoe is in het wetsvoorstel een ontslaggrond opgenomen.

*mr. T.D. (Tom) Cammelbeek,
coördinerend juridisch specialist, afdeling Wetgeving Veiligheid
en Openbaar Bestuur, ministerie van BZK*



Crisispartners in de wet veiligheidsregio's

Om de bedreigingen van de moderne tijd beter aan te kunnen worden in de wet op de veiligheidsregio's de rampenbestrijding verbreed naar crisisbeheersing. Crisisbeheersing beperkt zich niet tot het domein van politie, brandweer, GHOR en gemeenten. Het bestuur van de veiligheidsregio zal met diverse partijen moeten samenwerken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om waterschappen, het Openbaar Ministerie, en andere overheidsdiensten zoals de Regionaal Militair Commando's en de regionale directies van Rijkswaterstaat. Daarnaast zijn er nog private partners die aan hulpverlening doen, zoals het Rode Kruis, de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij en Reddingsbrigades Nederland. De laatste groep crisispartners zijn de private beheerders van vitale infrastructuur zoals het spoorweginet, energievoorziening, ICT en telecommunicatie. Al deze partijen worden aangeduid als crisispartners.

Het doel van deze samenwerking is dat de partijen gezamenlijk voorbereidingen treffen en dat coördinatie bij de aanpak van de ramp of crisis tot stand komt. Bij deze samenwerking is het uitgangspunt dat de wettelijke taken en bevoegdheden van alle betrokkenen intact blijven, ook in de responsfase. Het optreden van het RBT en van de afzonderlijke burgemeesters doorkruist de wettelijke bevoegdheden van crisispartners tijdens een daadwerkelijke ramp of crisis niet. De adiestaat van crisispartners met eerstelijns bevoegdheden of inspectietaken komen niet in het gedrang.

Om de betrokkenheid van alle crisispartners in de regio te verzekeren is een aantal maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen. Afhankelijk van taak, positie en situatie worden de crisispartners voor de volgende zaken benaderd:

- deelname aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio;
- deelname aan periodieke vergadering met alle

crisispartners;

- deelname aan de vergaderingen van het RBT;
- kenbaar maken van de zienswijze op het risicoprofiel;
- afspraken over oefenen;
- afspraken over operationele prestaties;
- afstemming in de planvorming.

Het contact met het bestuur van de veiligheidsregio komt tot uitdrukking komen in een jaarlijks te organiseren vergadering waar gemeenschappelijke thema's kunnen worden besproken. In ieder geval staan de risico's in de regio op de agenda van dit overleg. De crisispartners worden zo bij essentiële onderdelen van het risicoprofiel betrokken. De deelname aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio gebeurt op uitnodiging van de voorzitter. De hoofdofficier van justitie, als vertegenwoordiger van het OM, en de voorzitters van de betrokken waterschappen als vertegenwoordigers van bestuursorganen ontvangen standaard een uitnodiging. Zij hebben de functie van adviseur en ze hebben geen stemrecht. Daarnaast nodigt de voorzitter van de veiligheidsregio andere functionarissen uit de vergaderingen van het bestuur bij te wonen, wanneer hun aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is.

Defensie neemt een bijzondere positie in onder de crisispartners. Daar waar de andere crisispartners die namens andere ministers optreden hun eigen bevoegdheden hebben en houden, treedt de krijgsmacht altijd op onder civiel gezag. Om de stevige verbondenheid van defensie met de veiligheidsregio's goed tot uitdrukking te laten komen, is bij de Regionale Militaire commando's voor iedere regio een officier veiligheidsregio aangesteld.

Erik Klaver,
directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK

Defensie als crisispartner in de veiligheidsregio

Defensie heeft zich ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner van politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en gemeenten. Voorheen fungeerde Defensie bij nationale veiligheid vooral als vangnet voor civiele autoriteiten. Defensie heeft echter een toegevoegde waarde in de ondersteuning met specialistische en unieke capaciteiten. De burger verwacht dat Defensie er ook binnen de landsgrenzen staat als de nationale veiligheid in het geding is. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie zijn van mening dat civiel militaire samenwerking een belangrijke schakel is in het verder vergroten van de nationale veiligheid en de crisisbeheersing in Nederland. Defensie heeft nadrukkelijk niet de ambitie om mee te besturen of mee te managen in de veiligheidsregio's en een eventuele inzet geschiedt onder civiel gezag.

In de voorgestelde wet veiligheidsregio's is echter geen sprake van een wettelijke verankering van deze structurele samenwerking. De Memorie van Toelichting (MvT) geeft aan dat hiervoor is gekozen om "de wettelijke taken en bevoegdheden van alle betrokkenen intact te laten". Uiteraard wordt het belang van samenwerking met allerlei crisispartners benadrukt en Defensie als een belangrijke crisispartner genoemd. Daarnaast wordt er een summiere beschrijving gegeven van de cruciale rol die een

Commandant Regionaal Militair Commando (C-RMC) daarin speelt. De vorm waarin de samenwerking tussen een RMC en een veiligheidsregio gestalte moet krijgen wordt echter volledig overgelaten aan beide partijen. Het nadeel is dat een commandant RMC met elke regio afspraken moet maken en bij voorkeur moet vastleggen in een overeenkomst. Het voordeel zou kunnen zijn dat er "maatwerk" per regio mogelijk is. Dat voordeel is wellicht betrekkelijk, want vanuit een "command and control" oogpunt zou de decentrale borging in de structuur van de veiligheidsregio overal hetzelfde moeten zijn. Het komen tot die afspraken is een proces van maanden en de uitkomsten zijn afhankelijk van karakters en "agenda's" van de betrokken personen. Dat is jammer, maar geen onoverkomelijk probleem. Gelukkig zijn de betrokken crisispartners er wel van overtuigd dat Defensie een vaste plek moet hebben in de structuur van de veiligheidsregio. Er zijn sinds juni 2007 een viertal samenwerkingsovereenkomsten getekend tussen RMC's en veiligheidsregio's die wel verschillen van elkaar. De getekende convenanten variëren van enkele regiospecifieke praktische afspraken tot een met de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken (ambtelijk) afgestemd convenant.

*Kolonel drs. Ben Hendriksen RC,
Commandant Regionaal Militair Commando Noord*

Ruimte voor vernieuwing of bescherming gevestigde belangen?

Reactie NVBR op wetsvoorstel veiligheidsregio's

Drie jaar na het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's heeft minister Ter Horst het voorstel van Wet op de Veiligheidsregio's aangeboden aan de Tweede Kamer. Het is goed dat na alle discussies van de afgelopen jaren er nu een voorstel van Wet bij de Tweede Kamer ligt.

Een goed moment om nog eens terug te kijken naar de oorspronkelijke ambities zoals verwoord in het kabinetsstandpunt uit 2004 en het beleidsplan

Crisisbeheersing 2004-2007. NVBR-voorzitter Berghuijs gaat hieronder in op het brandweerbestel, de meldkamer en de crisisbeheersing.

Een verbrokkeld brandweerbestel bij wet tot beleid verheven?

De voorstellen over de organisatie van de brandweer zijn duidelijk een politiek compromis. Door de afspraken in het regeerakkoord is een wettelijk verankerde regionalisering van de brandweer geblokkeerd. De minister heeft een >>>

“knappe” constructie weten te vinden door de verantwoordelijkheid van de brandweezorg op te dragen aan de gemeenten en vervolgens de feitelijke taakuitvoering hiervan door de gemeenten te laten opdragen aan de veiligheidsregio. Hiermee is een regionale brandweer op basis van verlengd lokaal bestuur geregeld. Tegelijk maakt de wet het mogelijk dat een gemeente kan besluiten een eigen gemeentelijke brandweer te hebben die dan *in plaats van* de regionale brandweer de genoemde taken uitvoert. Zoals zo vaak leidt een politiek compromis tot een ingewikkelde constructie. Een dergelijke gemeentelijke brandweer moet dan wel voldoen aan bij Algemene Maatregel van Bestuur vast te stellen kwaliteitseisen. Indien een gemeentelijke brandweer daaraan niet voldoet kan de minister een aanwijzing geven om de uitvoering van de brandweezorg over te dragen aan de veiligheidsregio. Op het eerste gezicht dus een knappe constructie waarbij de minister getracht heeft (haar) wens en (politieke) werkelijkheid met elkaar te verbinden. De vraag is of een dergelijke paradoxale oplossing in de praktijk zal gaan werken. Binnen de bestaande bestuurscultuur wordt het instrument van een aanwijzing zelden of nooit geëffectueerd en uit de eerste politieke reacties is duidelijk dat er hier en daar op ingezet zal worden dit instrument verder te “demonteren”. De huidige “inplaatsstellingsconstructie” van gemeentelijke brandweer in plaats van regionale brandweer draagt bovendien een groot risico in zich. Indien binnen een regio alle gemeenten zouden besluiten tot het in standhouden van een gemeentelijke brandweer is er nauwelijks bestaansgrond meer voor een regionale brandweerorganisatie op essentiële thema’s. Dat zou dus een ernstige verslechtering zijn ten opzichte van de thans reeds jaren bestaande situatie, waarbij de regio in ieder geval een rol heeft bij het grootschalig optreden. Indien binnen een regio een aantal gemeenten zou besluiten de brandweezorg over te dragen aan de veiligheidsregio en een aantal andere gemeenten zou besluiten hun gemeentelijke brandweer in stand te houden, ontstaat de situatie dat burgemeesters met een eigen gemeentelijke brandweer als bestuurder van de veiligheidsregio betekenisvolle zeggenschap krijgen over het beleid en beheer van de brandweezorg bij hun collega’s en voor wat betreft het beleid en beheer van de brandweezorg in de eigen gemeente een afgeschermd positie kunnen handhaven. Dergelijke consequenties zullen uiteraard niet beoogd zijn, maar zijn wel een potentiële consequentie van het huidige wetsvoorstel. Zoals zo vaak geldt ook hier dat politieke compromissen in de operationele praktijk, die gebaat is bij eenvoud, vaak moeizaam zullen werken.

Waar op nationaal niveau een duidelijke bestel keuze niet wordt gemaakt, zal met veel bestuurlijke drukte in elke regio gezocht moeten worden naar een “maatwerk-oplossing”. Kortom een voortzetting van de reeds 25 jaar durende discussie over een verbrokkeld brandweerbesteding.

De gemeenschappelijke meldkamer.

Ook ten aanzien van de meldkamer is een dergelijk politiek compromis zichtbaar. De stap naar de toekomst wordt niet gemaakt. Het wetsvoorstel gaat sterk uit van de monodisciplinaire meldkamerprocessen. De integratie tot een multidisciplinaire organisatie of multidisciplinaire procesregie wordt niet genoemd. Het is op zichzelf winst dat het bestuur van de veiligheidsregio een directeur van de meldkamer aanstelt, maar de wet codificeert dat het personeel van de verschillende kolommen in dienst blijft van die afzonderlijke kolommen. Op een aantal plaatsen is dat een stap terug ten opzichte van de bestaande werkelijkheid.

Crisisbeheersing

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn gebaat bij eenvoud, eenduidigheid en eenheid van opvatting. Vanuit dat uitgangspunt is het goed dat onder dergelijke bijzondere omstandigheden bij rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van betrokken burgemeesters overneemt. Immers, dergelijke omstandigheden vragen om duidelijke gezags- en commandolijnen. Indien die lijn zou kunnen worden vastgehouden, zal er sprake zijn van een doorbraak in de thans bestaande rechtstatelijke bestuurstraditie die vaak nog gebaseerd is op de maatschappelijke werkelijkheid van 160 jaar geleden en niet meer aansluit bij de actuele maatschappelijke werkelijkheid die beheerst wordt door een toenemende interactieve complexiteit en een verschuiving van klassieke rampen naar moderne crises. In dat verband is de verbinding met de politie en andere partners overigens zwak geregeld: een samenwerkingsconvenant en instemming en commitment van het regionaal college met het beleidsplan. Het zou in de rede liggen die verbinding en instemming vooral ook te leggen op het niveau van het crisisplan. Immers daarin worden de feitelijke operationele prestatie afspraken gemaakt. Ten slotte is de positie van de “oranje kolom” slechts marginaal geregeld met een coördinerend functionaris. De vraag dringt zich op of deze Wet ruimte geeft aan noodzakelijke vernieuwingen in de moderne complexe samenleving en de verschuiving van klassieke rampen naar moderne crises of vooral een conserverende werking zal hebben om gevestigde belangen te beschermen. Ik zie uit naar de parlementaire behandeling!

*J. Don Berghuijs,
Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en
Rampenbestrijding (NVBR)*



De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) beschouwt toezicht als een onderdeel van een breder systeem van 'checks and balances', dat aansluit op de toetsing en verantwoording van de veiligheidsregio's en gemeenten zelf en deze ondersteunt. Het externe toezicht kan worden beperkt naarmate zij hun kwaliteitszorg en toetsing beter op orde hebben. Dat betekent dat zij de te leveren prestaties meetbaar hebben vastgesteld, de prestaties praktijkgericht toetsen en de resultaten, de noodzakelijke verbeteringen en de voortgang daarbij transparant rapporteren.

Goed toezicht is selectief. Toezichtsprioriteiten bij de brandweezorg zijn nu onder meer de professionaliteit van het brandweerpersoneel, de informatiehuishouding en het lerend en innoverend vermogen. Bij de rampenbestrijding zijn dit de prestaties onder praktijkcondities van het totale systeem van rampenbestrijding, waaronder ook de samenhang in het optreden van de diensten en de processen. Prioriteiten zijn het integrale informatiemanagement, de op- en afschaling en de leiding en coördinatie. Een nieuw aandachtspunt is de effectiviteit van het multidisciplinaire oefenen.

Gevolgen van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's voor het toezicht

Belangrijke consequenties van de WvR voor het rijkstoezicht

De positie van de Inspectie OOV als rijkstoezichthouder wordt wettelijk geregeld (zie kader). Het huidige toezicht op de rampenbestrijding wordt verbreed naar de crisisbeheersing en naar alle taken van de veiligheidsregio. Het provinciaal toezicht op de planvorming verdwijnt. Een deel van de operationele prestaties wordt wettelijk vastgesteld in de zogenaamde kwaliteitsAmvb. De voorbereiding wordt zo minder vrijblijvend en de nadruk komt meer op de prestaties te liggen en minder op plannen, afspraken en regelingen.

De kwaliteitsAmvb biedt één gemeenschappelijk kader voor de eigen toetsing van de regio's en gemeenten, en voor het rijkstoezicht. De uitkomsten van het rijkstoezicht worden zo beter voorspelbaar en de toezichtsrelatie met regio's, die hun kwaliteitszorg op orde hebben, kan wederzijds effectiever en gelijkwaardiger worden.

Het toezicht op de crisisbeheersing wordt geïntegreerd in het systeemtoezicht op de rampenbestrijding. Verder zal de Inspectie OOV de uniformiteit in toetsmethoden en beoordelingskaders bevorderen. Het toezichtsinstrumentarium komt ook beschikbaar voor de regio's.

Invoeringsfase

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de rampenbestrijding eind 2009 op orde te hebben. Dit betekent dat de Inspectie eind 2009 van alle 25 regio's een oordeel over de voorbereiding op rampen moet geven. Maar ook tussentijds zijn al indicaties gewenst van de voortgang en de knelpunten, waarmee de regio's worden geconfronteerd om het verbeterproces bij te kunnen sturen. Dit vraagt een maximale selectiviteit, effectiviteit en voorspellende waarde van het toezicht, die consequenties kan hebben voor het

toezicht in de huidige vorm. Verder moet de Inspectie haar toezichtsinstrumentarium aan de nieuwe eisen aanpassen. Daarbij kunnen de regio's een inbreng leveren.

Simon van der Doorn,
adviseur/procesmanager Toezicht,
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid



Artikel 51 WvR (ingekorte tekst)

- I** De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is onder gezag van Onze minister belast met:
 - a** het toetsen van de wijze waarop veiligheidsregio's, gemeenten of andere openbare lichamen hun taken met betrekking tot de brandweezorg, de rampenbestrijding of crisisbeheersing uitvoeren;
 - b** het, in overeenstemming met andere ministers, toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de bestuursorganen, bedoeld onder a;
 - c** het onderzoeken van een brand, ramp of crisis, tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt.

Artikel 55 WvR, eerste lid (ingekorte tekst)

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde in deze wet zijn de aangewezen inspectieambtenaren belast.

In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's vindt ook de verankering plaats van het beleid over de informatie- en communicatievoorziening bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zoals verwoord in het kabinetsstandpunt Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR, Kamerstukken II 2004/05, 26 956, nr. 37).

Verankering coördinatie informatievoorziening

In het kabinetsstandpunt ACIR is geconstateerd dat er sprake is van fragmentatie in de informatievoorziening in het veiligheidsveld. Dat komt doordat de besluitvorming over de informatievoorziening is versnipperd en door het ontbreken van een landelijke visie en landelijke kaders. Het kabinet heeft in zijn kabinetsstandpunt ACIR uitgesproken dat er meer convergentie op dit onderwerp gecreëerd moet worden. Het bestuur van de veiligheidsregio's heeft daarom in dit wetsvoorstel de expliciete taak gekregen zorg te dragen voor het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van in dit wetsvoorstel geregelde taken.

Daarnaast is geregeld dat het (regionale) beleidsplan een informatieparagraaf moet bevatten. In deze paragraaf moet op hoofdlijnen een beschrijving worden gegeven van de ontwikkeling van de informatievoorziening binnen en tussen de diensten die in het kader van de veiligheidsregio samenwerken.

In het wetsvoorstel is ook opgenomen dat de veiligheidsregio's een gemeenschappelijke regeling treffen, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, waaraan de behartiging van hun taken ten behoeve van de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening wordt overdragen. Deze gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband dat optreedt als multidisciplinaire vraagorganisatie (voor de brandweer en de GHOR). Deze multidisciplinaire vraagorganisatie krijgt zijn input vanuit de monodisciplinaire kolommen. De taken van deze gemeenschappelijke regeling betreffen in ieder geval het vaststellen van gezamenlijke kaders, standaarden en kwaliteitseisen op het gebied van de informatie- en communicatievoorziening.

Verder kunnen tevens het Rijk (vertegenwoordigd door de minister wie het aangaat ten behoeve van de onder hem ressorterende diensten) of andere rechtspersonen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling voor zover hun deelname van belang is voor de samenwerking. Om bij impasses toch voortgang te kunnen boeken, kan de minister van BZK het bestuur van het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam



aanwijzingen geven indien het belang van de informatie-uitwisseling dit vereist.

In het wetsvoorstel is ook een mogelijkheid opgenomen om op regionaal niveau afspraken te maken met de individuele politieregio's over de informatie-uitwisseling en de inrichting van de informatievoorziening.

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid voor de minister van BZK om bij ministeriële regeling regels (eisen) te stellen met betrekking tot de informatie- en communicatievoorzieningen van de veiligheidsregio en de daarin werkzame operationele organisaties. De minister kan bijvoorbeeld kaders voorschrijven waarbinnen de informatie-uitwisseling plaatsvindt, zoals het gebruik van bepaalde (uitwisselings-) standaarden, koppelvlakken en het definiëren van de informatie die uitgewisseld wordt. Ook kan hij frequenties toewijzen voor de overdracht van gegevens door middel van daartoe aangewezen informatie- en communicatievoorzieningen. Een dergelijke bepaling bestaat ook voor de politie in de huidige Politiewet 1993.

*Nicolette Verhoeven-Tiedink,
beleidsmedewerker, afdeling Informatiebeleid, directie
Strategie, ministerie van BZK*

Naar een win-win situatie voor risico- en crisiscommunicatie

Spreek tien voorlichters aan over de wetswijziging en je krijgt evenveel verschillende reacties.

Menig gemeentevorlichter weet de gevolgen voor de risico- en crisiscommunicatie niet precies, neemt aan dat er weinig voor hem of haar zal veranderen en zegt wel af te wachten. In het kielzog van hun Commissaris vrezen woordvoerders bij de provincie aan betekenis in te boeten. Een paar communicatieprofessionals bij de Veiligheidsregio's echter geven aan, weliswaar voorzichtig fluisterend, dat er winst te halen is.....

Helemaal waar! Organisatie en aansturing op regioniveau bieden volop mogelijkheden voor een kwalitatief betere communicatie.

Professionaliseren

Maar eerst nog even naar die impressie van een rondje Nederland. Dat de meeste communicatieadviseurs de komende veranderingen een ver-van-hun-bed show vinden en niet thuis geven is verklaarbaar. Bijvoorbeeld door opvattingen als 'daar zijn de burgemeesters mee bezig', 'de VNG behartigt onze belangen', 'het is allemaal vaag en duurt zo lang' of 'het gaat er alleen maar om wie in de rampenbestrijding de baas is en daar heb je toch geen invloed op'. Hier en daar willen gemeenten liever niet dat het veiligheidsbureau van de regio zich met hun taken bezighoudt. Mogelijk is ook de professionaliserings-slag van invloed die de voorlichtingsdiscipline landsbreed op het gebied van risico- en crisiscommunicatie aan het maken is. Natuurlijk is het in een aantal gemeenten prima voorbereid. Maar op de keper beschouwd kost het velen te veel energie om uit de kinderschoenen te komen. Intussen eist het dagelijkse werk voorrang, ook al blijft een campagne als Denk Vooruit en af en toe een fors incident of bijna-ramp het gevoel voor urgentie voeden.

Of bestuurders en communicatieveld daarop moeten wachten, is helemaal de vraag. De ervaringen van de afgelopen jaren en het wetsvoorstel bieden een opstap naar een aanpassing van de kaders en de aansturing van de risico- en crisiscommunicatie.

Te veel energie nodig om uit de kinderschoenen te komen

Regionale samenwerking

Volgens het wetsvoorstel zorgt het bestuur van de veiligheidsregio in samenspraak met betrokkenen voor een beleidsplan en een crisisplan. Met daarin een prominente plek voor onder meer het risicoprofiel, het verhogen van het risicobewustzijn en de beoogde gemeentelijke prestaties. Inclusief de communicatie, soms beter bekend als het proces voorlichting. Tegelijkertijd blijft de burgemeester ervoor verantwoordelijk om de bevolking op een passende wijze te informeren over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis en de daarbij te volgen gedragslijn (artikel 6). De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid houdt toezicht op een goede uitvoering van de taken. Het lijkt dan logisch om voor de inhoud en de uitvoeringswijze van deze taken algemeen geldende afspraken te maken. Misschien kan dit gebeuren via een algemene maatregel van bestuur (AMvB). De wet benadrukt dat burgers in ons land beschermd moeten zijn tegen risico's van rampen. Ook moeten zij betere hulpverlening en nazorg krijgen als zij onverhoopt slachtoffer worden. Het belang van communicatie, die bijdraagt aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bevolking, is duidelijk. Mede omdat multidisciplinaire

Op weg naar uniforme organisatie en aanpak

Eenduidige visie

Illustratief voor de passieve houding en onzekerheid is het uitstel medio vorig jaar van een wetenschappelijk onderzoek naar de communicatiefunctie binnen de Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant. Pas als het beleidskader, regionale doelstellingen en prioriteiten duidelijk zijn, komt de onderzoeksopdracht weer uit de ijskast. Zodat er een eenduidige visie op de rol van communicatie komt plus een antwoord op de vraag hoe de communicatiefunctie in de eigen regio vorm en inhoud te geven.

samenwerking voorop staat, ligt het voor de hand zowel de risico- als crisiscommunicatie op regionaal niveau te organiseren. Misschien is het raadzaam de veiligheidsregio een coördinerende rol te geven of zelfs taken en bevoegdheden over te dragen.

Kans voor gemeenten en regio om te verzilveren

Binnen Veiligheidsregio

Sommige regio's werken met een opgeleide en geoefende crisiscommunicatiepool en andere regio's zijn daarnaar op weg. Al bij een beetje crisis heb je als gemeente die groep professionals hard nodig. Inclusief belangrijke medewerkers als bijvoorbeeld een procesgeoriënteerd Hoofd Actiecentrum Communicatie en een Omgevingsanalist. Een grote calamiteit of ramp houdt zich doorgaans niet aan gemeente- of regiogrenzen, zodat het ook vanzelfsprekend is organisatie en aanpak van het communicatieproces in het gehele land uniform te maken. Met een organisatieschema en eenduidige competentieprofielen voor de functies binnen de communicatiepool. Deze zijn

inmiddels door het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) opgesteld, mede op verzoek van en in samenwerking met enkele regio's. Er zijn allerlei voordelen van het aanhaken of inbedden van iemand die het communicatiespecialisme binnen de organisatie van de veiligheidsregio behartigt, bevordert en bewaakt. Zoals onder andere uitwisseling van ervaringen, de aanpak van risicocommunicatie, het opstellen van communicatieplan en formats voor crisiscommunicatie, stroomlijnen van procedures, normering en standaardisering van de communicatieprestaties, invoeringstraject competentieprofielen inclusief stimuleren van opleiden en oefenen, actueel houden van draaiboeken en rapporteren over voortgang en ontwikkeling. Hiermee maakt de regio zich ook op het gebied van de risico- en crisiscommunicatie nuttig en dienstbaar, en verlicht de zorgen voor veel gemeenten.

Kortom, er ontstaat een win-win-situatie op communicatiegebied. Het is aan gemeenten en regio deze kans te verzilveren.

Nico de Gouw,

Communicatieadviseur Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (nico.gouw@minbzk.nl)



Het wetsvoorstel op de Veiligheidsregio's bevat weeffouten!

De veiligheidsregio's passen in het streven van de overheid om burgers in onze complexe en gedifferentieerde samenleving te beschermen tegen rampen en crises. De keuze voor veiligheidsregio's kan leiden tot een verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Toch bevat dit wetsvoorstel een aantal belangrijke weeffouten.

Allereerst betreft dit de onheldere positie van de voorzitter van de veiligheidsregio ten opzichte van zijn collega's, de lokale burgemeesters. In het wetsvoorstel is geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht heeft ten opzichte van zijn collega-burgemeesters bij een ramp of crisis van "meer dan plaatselijke betekenis". Het wetsvoorstel geeft overigens niet aan wat hier onder moet worden verstaan. Zal de superburgemeester in de praktijk door zijn collega's gezien worden als degene die op "hun" grondgebied en over "hun" inwoners ingrijpende beslissingen mag nemen? Een burgemeester is te allen tijde geroepen de belangen van de inwoners van zijn of haar eigen gemeente te behartigen en zal zich niet gemakkelijk laten overrulen door een collega. Ook de regeling van de eventuele verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio achteraf aan de betreffende gemeenteraad, wekt bevreemding aangezien deze raad geen enkel machtsmiddel jegens deze bestuurder heeft. Deze constructie past dan ook niet in ons staatsrechtelijk en democratisch bestel. Daarbij komt dat de voorzitter van de veiligheidsregio zelf ook burgemeester is en de belangen van zijn eigen gemeente moet behartigen. Tijdens een grootschalige Gelderse oefening gaf burgemeester Ter Horst van Nijmegen aan "scherper te kunnen zeilen" als de CdK van zijn doorzettingsmacht gebruik maakt, op het moment dat deze 'eigen' belangenafweging voor de voorzitter van de veiligheidsregio aan de orde is. Bij conflicten tussen burgemeesters moet de CdK arbitrerend kunnen optreden. Niet voor niets is er in augustus 2005 een motie aanvaard

(kamerbreed) waarin staat dat de doorzettingsmacht van de CdK gehandhaafd dient te worden. Met gezag boven partijen staand, een terughoudende opstelling in de operationele aansturing, maar in staat om daar waar nodig een bovenlokale afweging te maken vormen in deze bevoegdheid belangrijke elementen. Uiteraard op basis van een goede informatiepositie; een wettelijke verankering van de liaison, ter waarborging van deze informatiepositie van de CdK in de koude en warme fase is dan ook vanzelfsprekend. Overigens ook wanneer de doorzettingsmacht onverhoopt toch anders geregeld wordt.

Ook in de relatie met de andere rijksheren vervult de CdK van oudsher een coördinerende rol en vormt hierdoor een belangrijke schakel voor de minister van BZK met de in de provincie aanwezige overheidsinstanties (rijksheren). Niet voor niets kwam de minister van BZK met de wens om haar eenzelfde coördinerende rol toe te delen ten opzichte van haar collega-ministers, hetgeen ik ook onderschrijf.

De regionalisering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing leidt tot een drastische afname van het aantal plannen. Een positieve ontwikkeling, op voorwaarde dat de gemeentelijke betrokkenheid en verankering van de plannen gewaarborgd blijft. Het is wel vreemd dat op de nieuwe planvorming geen toezicht meer zal worden uitgeoefend. Ik pleit voor het beleggen van het interveniërend toezicht bij de CdK als provinciaal of rijksorgaan. Democratische legitimatie, nabijheid en kennis van de bestuurlijke verhoudingen, spelen hierbij een belangrijke rol. Ik maak me bij de ingezette regionalisering wel zorgen om de positie en betrokkenheid van de vrijwillige brandweermensen. Kwaliteitseisen dienen aan het niveau van de brandweezorg gesteld te worden, maar het is aan de brandweerorganisaties zelf om organisatorisch tot maatwerk te komen. Afgedwongen regionalisering kan de binding van de vele vrijwilligers met hun korps onder druk zetten.

Het wetsvoorstel kan aan kracht winnen indien bovenstaande weeffouten worden hersteld. Door een duidelijker positionering van de CdK, van oudsher een van de partners op het gebied van veiligheid, worden staatsrechtelijke onvolkomenheden voorkomen en wordt recht gedaan aan hetgeen zich in de afgelopen decennia reeds bewezen heeft.

*Clemens Cornielje,
commissaris van de Koningin in de provincie Gelderland
lid van de Adviescommissie Veiligheid van het IPO*



Veiligheidsregio ook voor de politie een uitdaging

Te lang heeft het beeld bestaan dat de Wet veiligheidsregio's vooral een aangelegenheid was voor het bestuur en voor de Brandweer en GHOR. De politie is immers al op regionaal niveau georganiseerd en belangrijke kerntaken van de politie als Opsporing en Handhaving vallen toch grotendeels buiten de scope van de veiligheidsregio. Gevoegd bij de argumenten van een eigen – duale – gezagslijn en financiering door het Rijk gaf dit in sommige politieregio's aanleiding om de vorming van de veiligheidsregio wat afstandelijk te volgen.

Maar dat is voorbij. Mede naar aanleiding van een in opdracht van de Raad van Hoofddoelcommissarissen ingesteld onderzoek¹ naar de impact van de (ontwerp) Wet veiligheidsregio op de politie, heeft de Raad enkele aanbevelingen gedaan, die uitgewerkt worden in een referentiekader met minimumeisen voor de betrokkenheid van de politie in de veiligheidsregio.

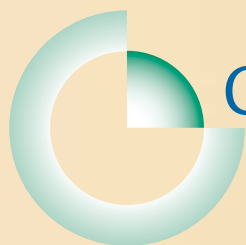
Enkele uitgangspunten hierbij:

- *de veiligheidsregio wordt gezien als een multidisciplinair samenwerkingsverband voor het professionaliseren van crisisbeheersing.* De beoogde versterking van de bestuurlijke en operationele slagkracht krijgt in de voorbereidingsfase gestalte door het gezamenlijk inventariseren van risico's, het afstemmen van procedures, het werken aan een 'unité de doctrine' (multidisciplinair knoppenmodel), het oefenen, opleiden en trainen, etc. Sociale veiligheid behoort niet tot het domein van de veiligheidsregio. Dit betekent dat de veiligheidsregio geen eigenstandige multidisciplinaire organisatie is, maar een samenwerkingsverband.
- *de samenwerking in de veiligheidsregio vindt haar basis in sterke kolommen.* De effectiviteit van het samenwerkingsverband wordt uiteindelijk bepaald door de sterkte van de schakels en de verbindingen die op basis hiervan tot stand worden gebracht.
- *integratie van het bestuur van de veiligheidsregio en het regionaal college heeft geen meerwaarde.* Nog los van de juridische implicaties, het integreren van beide besturen is onwenselijk, omdat een groot deel van het politiewerk buiten de taak van de veiligheidsregio valt.

- *discussie over macht en structuur moeten plaatsmaken voor een inhoudelijk perspectief.* Teveel nog gaat de discussie over de inrichting in plaats van over de richting. In sommige regio's zijn op basis van een inhoudelijke benadering al aansprekende samenwerkingsvormen bereikt, vooral op het terrein van de gemeenschappelijke meldkamer.
- *er moet worden gestreefd naar een minimumniveau van uniformiteit tussen de veiligheidsregio's.* Ter wille van acceptatie, snelheid en draagvlak wordt de veiligheidsregio's veel ruimte geboden voor een eigen invulling. Ook met het oog op bovenregionale samenwerking is een te veelkleurig palet niet wenselijk.
- *de politie is ondubbelzinnig een essentiële partner in de veiligheidsregio.* Niet alleen vanwege een veranderend risicobeeld (terrorisme) is de politie een onmisbare partner in crisisbeheersing. Grootschalig optreden behoort tot de kern van het politiewerk, ook wanneer dit in multidisciplinair verband wordt uitgevoerd.
- *de politie is een betrokken en constructieve partner in de veiligheidsregio.* De politie wil mede verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid op het terrein van crisisbeheersing. Er wordt hierbij uitgegaan van wederzijds respect en gelijkwaardigheid, zodat een sterk onderling vertrouwen bestaat.
- *de politie definieert wat haar bijdrage aan de veiligheidsregio zal zijn.* Op het niveau van het bestuur wordt geïnvesteerd in een helder convenant tussen het regionaal college en het bestuur van de veiligheidsregio. Op managementniveau is sprake van een actieve deelname van de korpsleiding. De politie neemt de verantwoordelijkheid voor de portefeuille gemeenschappelijke meldkamer, aangezien het overgrote deel van het werk van de meldkamer onderdeel is van het primaire proces van de politie. Op uitvoeringsniveau participeert de politie op een zichtbare manier. Uitgangspunt hierbij is dat de politie-inzet altijd als zodanig is te identificeren.

F.P. Goudswaard,
hoofdcommissaris van politie, portefeuillehouder
veiligheidsregio binnen de Raad van Hoofddoelcommissarissen

¹ Twijnstra & Gudde, *De politie in de veiligheidsregio; van toeschouwer naar deelnemer*, Amersfoort, mei 2007.



GHOR Nederland

positief over veiligheidsregio's

Het wetsvoorstel veiligheidsregio's geeft richting aan de vorming van de veiligheidsregio's, een proces dat al sinds 2004 loopt. GHOR Nederland is verheugd dat het kabinet heeft ingestemd met het wetsvoorstel en in zijn algemeenheid benadert het bestuur het wetsvoorstel positief. De algemene lijn in het wetsvoorstel komt overeen met wat GHOR Nederland eerder bepleitte in haar visiedocument "Koersen op een keus" (december 2005) en in de reactie op het rapport "De GHORdiaans knoop doorgehakt" van de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg en de Raad voor het Openbaar Bestuur (juli 2004).

Nadere verduidelijking noodzakelijk

Wel moet nog een aantal punten in het wetsvoorstel worden verduidelijkt. Deels gaat het daarbij om een verhelderende toelichting, deels om uitwerking op onderdelen. Zo wordt door de wet de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio versterkt (bij bovenlokale rampen en crisis heeft deze het oppercommando), maar de constructie waar dit in verwerkt is, roept vragen op. Bij het takenpakket van de GHOR is het begrip "geneeskundige hulpverlening" bepalend voor de breedte van het terrein waarvoor de GHOR coördineert, regisseert, aanstuurt en "andere overheden adviseert". De beperkte omschrijving in de wet vraagt echter om een nadere verduidelijking. We vinden het een gemis dat de drie bestaande processen waarvoor de GHOR verantwoordelijk is niet meer worden benoemd. Ook de rol van de GHOR op het gebied van risicobeheersing is onderbelicht. Door introductie van de aanwijzingsbevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio in het voorstel verbetert de doorzettingspositie voor wat betreft de voorbereiding van de rampen- en crisisbeheersing door de zorginstellingen. Wat blijft is een moeizame en (ook in de ogen van de Raad

van State) weinig slagvaardige procedure. Onduidelijk hierbij is ook de mandatering van bevoegdheden. Daarnaast krijgt het personeel dat GHOR-taken uitvoert, maar in dienst is van andere zorginstellingen, een aanstelling van het bestuur van de veiligheidsregio. Een verduidelijking op arbeidsrechtelijke aspecten en financiering is wenselijk.

In het wetsvoorstel is de meldkamer publiek geborgd. De gekozen constructie geeft echter aanleiding tot discussie, omdat de positie van bestuur veiligheidsregio en RAV nog multi-interpretabel is. GHOR Nederland heeft voorkeur voor publieke borging van instelling, instandhouding en beheer, waarbij het mogelijk moet zijn de exploitatie aan private partijen uit te besteden. Ten slotte roept de relatie met de GGD vragen op. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de directeur GHOR deel uitmaakt van de directie GGD. Dit ligt grotendeels in de lijn van het door GHOR Nederland vastgestelde visiedocument. Maar helderheid is gewenst over hoe dit verder in de praktijk vorm moet krijgen.

Betrokkenheid en sturing

De huidige financieringsconstructie blijft in stand. Als extra instrument zal VWS gelden gaan oormerken voor het bevorderen van opleiden, trainen en oefenen van zorginstellingen. De GHOR wil betrokken zijn bij de aanwending van deze middelen door de zorginstellingen.

Kortom, er is nog een aantal zaken waar in het wetsvoorstel nog eens kritisch naar gekeken moet worden. Ondanks dat GHOR Nederland in grote lijnen positief is over het wetsvoorstel, vragen deze punten om verduidelijking of een nadere uitwerking. GHOR Nederland heeft er dan vertrouwen in, dat deze wet zal bijdragen aan het verbeteren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland.

H. Ensing,

portefeuillehouder Verenigingszaken GHOR Nederland



Een beetje vlees, een beetje vis

Haagse richtingenstrijd in ontwerpwet veiligheidsregio's weerspiegeld

Ja, er is behoefte aan een Veiligheidsregiowet om te komen tot regionalisering van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ja, er is behoefte aan een Nationale crisiswet om eindelijk de taken en verantwoordelijkheden bij (de voorbereiding op) de vele denkbare bedreigingen van onze hele maatschappij duidelijk te maken. En, helaas, de ontwerpwet veiligheidsregio's biedt maar een klein beetje van beide.

Wat losjes gesteld zijn er twee mogelijkheden: een wet codificeert een in de praktijk gegroeide goede situatie of een wet geeft de richting aan waarin de regering een aspect van de maatschappij graag ziet bewegen. Het eerste vereist inzicht in wat goed is in de praktijk, het tweede een visie. Het is spijtig dat de Haagse richtingenstrijd tussen departementen en afdelingen, die zo zichtbaar is in de Memorie van Toelichting, heeft geleid tot een conceptwet die de essentie van de praktijk van de rampenbestrijding miskent en een visie op nationale crisisbeheersing ontbeert.

Feitelijk is de definitie van crisis en crisisbeheersing in artikel 1 van de conceptwet al de weerspiegeling van alle onvolmaaktheden in de conceptwet: een crisis is gezien de genoemde bedreiging van vitale belangen per definitie een nationale crisis. Crisisbeheersing is dan verrassend genoeg niet de beheersing van de nationale crisis (zoals rampenbestrijding de bestrijding van een ramp) maar alleen de maatregelen die genomen moeten worden om de openbare orde te handhaven. De *gemeentelijke* overheid is dan verantwoordelijk voor de voorbereiding op crisis-

beheersing, dat wil zeggen de handhaving van de openbare orde bij *nationale* crises. De reden voor deze definitie-spagaat lijkt met name de interdepartementale strijd over van wie welk deel van de nationale crisisbeheersing is. Als je alle omstreden deeltjes weglaat uit de taart van de nationale crisisbeheersing, houd je het taartpuntje van de nationale openbare orde problematiek over voor het ministerie van BZK. Binnen het ministerie van BZK wil weer niemand daar echt de uitvoerende verantwoordelijkheid voor gaan dragen, dus verdwijnt het naar het evident voor nationale openbare orde problemen ongeschikte gemeentelijke niveau.

Laat ik in plaats van verder in detail uit te benen waarom al dit soort elementen in de conceptwet niet deugen simpelweg eens de lijn van alle beleidsdocumenten van de laatste jaren, zoals het Beleidsplan Crisisbeheersing, en van de huidige Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) doorzetten, om te kijken hoe (een combinatie van) een denkbeeldige Veiligheidsregiowet en een Nationale crisiswet er dan uit zouden zien.





De conclusie is daarmee dat bepalingen over superburgemeesters niet relevant zijn voor de rampenbestrijding.

De Nationale crisiswet

Het Rijk draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op nationale crises zoals (dreiging op) catastrofaal terrorisme, epidemieën of het bezwijken van een primaire zeekering. In de Nationale crisiswet is daartoe hoofdstuk 5 van de Wrzo in een gemoderniseerde versie opgenomen: de minister van BZK heeft de bevoegdheid om gemeenten specifieke voorbereidingen te laten treffen en coördineert de voorbereiding van alle departementen op nationale crisisbeheersing.

De Veiligheidsregiowet

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding op de regionale rampenbestrijding en de openbare orde handhaving en dienen dat noodzakelijkerwijs in regionaal verband te organiseren. De Veiligheidsregiowet voegt daartoe de grootste delen van de Wrzo, de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening samen. Het ene bestuur van de veiligheidsregio krijgt verder expliciet als taak de voorbereiding op de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding.

Mijn eigen hoop zou daarnaast nog zijn dat in de Veiligheidsregiowet onderkend zou worden dat de waarde van het opperbevel niet in de acute fase van een flitsramp ligt, zoals alle evaluaties en alle wetenschappelijke literatuur laten zien. De paradoxale combinatie van een gebrek aan relevante informatie met een overload aan onzinnige informatie zorgt ervoor dat de generaal niets zinvol aan zijn manschappen kan bevelen, nog geheel afgezien van het feit dat die geen tijd hebben om op opdrachten te wachten of ze zelfs maar in ontvangst te nemen. Na de acute fase van een ramp heeft het opperbevel wel een onderkende waarde om uitvoering te geven aan besluiten die zijn genomen in min of meer regulier overleg met wethouders en andere sleutelfiguren. Het opperbevel dient dan om in de uitvoering tijdelijk te kunnen afwijken van de reguliere bureaucratische controlemechanismen.

Tijdens de in het algemeen langer durende responsfase van een nationale crisis is een vorm van landelijk opperbevel wel noodzakelijk: bedreigingen van een vitaal belang zijn in het algemeen niet een paar uur beheerst en vergen doorzettingsmacht over de verdeling van schaarse middelen. Voor de hand liggend is het de minister-president het landelijke opperbevel toe te kennen. De minister van BZK geeft opdrachten aan de betrokken burgemeesters.

In mijn beleving regelt de huidige conceptwet daarmee enerzijds te veel (zoals superburgemeesters en detailbepalingen over de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio) en geeft anderzijds teveel weg (zoals de huidige bredere bevoegdheden van de minister van BZK gericht op de voorbereiding op buitengewone omstandigheden). Het is jammer dat de kans om na twintig jaar de crisiswetgeving eens echt te aan te passen aan de eisen van de tijd voorbij gaat vanwege departementale verkokering.

Ira Helsloot,

hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Voor een diepgaande wetstechnische analyse van problemen in de conceptwet zie het artikel van Ernst Brainich in het oktobernummer van de Gemeentestem.

Overstromingen in Engeland – leerpunten voor Nederland

De twee periodes van overstromingen in Engeland van afgelopen zomer geven nog maar eens aan dat overstromingsrisico's nooit weg te denken zijn, ook niet in hoog ontwikkelde landen. Het is belangrijk om van dit soort gebeurtenissen te leren, maar gezien vanuit Nederland is het moeilijk om de gebeurtenissen in perspectief te plaatsen. De aard van het risico is anders dan in Nederland, maar ook het verschillende bestuurlijke kader én de afwijkende 'overstromingscultuur' belemmeren het zicht. Dit artikel beschrijft de overstromingen vanuit Engels perspectief, tegen de achtergrond van het Engelse overstromingsbeheer, en legt het verband met de Nederlandse situatie.

Waar ging het mis?

Zoals aangegeven in het kader is er in de eerste plaats simpelweg zeer veel regen gevallen. Deze regen viel op een ondergrond die nog doorweekt was van de regen in de voorgaande weken en dat leidde tot recordwaarden voor de afvoer en waterstanden in beken en rivieren. Maar er zijn enkele dieperliggende oorzaken.

In het algemeen hebben de waterkeringen gefunctioneerd conform hun ontwerp: ze konden het water tegenhouden zolang de waterstand lager was dan de ontwerpwaarde (typisch 1/100 per jaar voor rivierdijken) en daarna is het water er overheen gestroomd zonder dat de waterkeringen zijn doorgebroken. Hetzelfde geldt globaal genomen voor de stedelijke waterafvoer. De infrastructuur heeft dus bewezen te voldoen aan de normen, maar de normen waren te laag om overstroming te voorkomen.

Daarnaast hebben zich enkele specifieke gevallen voorgedaan waarin er wel iets mis ging met de infrastructuur: uitval van een pompstation in Hull, een mobiele kering die vast zat in de file, een stuwdam die dreigde te bezwijken. Ook wordt vermoed dat achterstallig onderhoud van watergangen hier en daar heeft bijgedragen aan de hoge waterstanden.

De waarschuwingen en voorspellingen van de neerslag en de daaropvolgende hoge waterstanden waren accuraat en voldeden aan de eisen. Maar ook op dit punt blijken de eisen en procedures niet afgestemd op de omvang en intensiteit van de gebeurtenissen in juni en juli: nauwkeurige waterstandsvoorspellingen zijn alleen mogelijk op basis van gemeten rivierafvoeren, maar als het water al in de rivier is, is het al bijna te laat om nog te kunnen evacueren.

De meeste van de elf doden zijn overleden door een combinatie van heldhaftigheid en onvoorzichtigheid: bij het oversteken van beken, bij het leegpompen van kelders

of bij pogingen om de autoriteiten te helpen.

Ten slotte: de overstromingen hebben benadrukt dat te veel huizen en infrastructuur in Engeland op de verkeerde plaats liggen.

Het is belangrijk om te beseffen dat de overstromingen niet veroorzaakt zijn door lokale gebreken, maar dat ze een symptoom zijn van de nationale stand van zaken van de overstromingsveiligheid. Als het net zo hard had geregend in andere regio's, dan was daar hetzelfde gebeurd.

Feiten over de overstromingen

Twee periodes van overstromingen:

- 15 – 25 juni: noordoosten en oosten (Yorkshire, Lincolnshire)
- 20 – 26 juli: westen en midlands (Gloucestershire, Oxfordshire)

Regenval:

- Hoogste totaal voor mei – juli sinds 1766 (begin van de metingen)
- Lokaal binnen een dag meer regenval dan normaal in twee maanden

Gevolgen:

- 11 doden
- £ 2,7 - 3 miljard (£ 1 = € 1,45, dus ca. € 4 miljard) directe schade aan huizen en bedrijven
- 15.000 bedrijven en 45.000 gezinnen getroffen (verzekeringsclaims)
- 50.000 woningen zonder elektriciteit, 140.000 woningen zonder water
- Grote verstoring van wegen- en spoorwegennet
- Oogsten grotendeels verwoest

Achtergrond over overstromingsbeheer

Voor het begrijpen van de oorzaken en het identificeren van leerpunten voor Nederland is enig inzicht nodig in het overstromingsbeheer in Engeland. Merk overigens op dat de situatie in de andere delen van Groot-Brittannië anders is.

Een essentieel verschil met Nederland is, dat in Engeland niemand wettelijk verplicht is om bescherming te leveren. De belangrijkste autoriteit op dit gebied is de Environment Agency (qua overstromingsbeheertaken grofweg een combinatie van Rijkswaterstaat en waterschappen) en deze heeft wettelijk vastgelegde *permissive powers*: de Environment Agency is niet verplicht om overstromingsbescherming te bieden, maar heeft wel het recht om dat te doen. Binnen die wettelijke rol worden waterkeringen alleen gebouwd waar de baten groter zijn dan de kosten. Maar dan ook nog alleen waar deze kosten/baten-verhouding gunstiger is dan wanneer dezelfde investering zou worden besteed aan zaken zoals ziekenhuizen, onderwijs of defensie. Deze *opportunity cost* afweging tussen alle sectoren wordt op rijksniveau gemaakt en dat bepaalt het budget dat de Environment Agency krijgt om overstromingsveiligheid te onderhouden en verbeteren.

Dit budget was tot voor kort £400 miljoen per jaar (voor de hele overstromingsbescherming, inclusief onderhoud en nieuwbouw). Met dit budget was de praktijk dat projecten een baten/kosten-verhouding van circa 10 moesten hebben om uitgevoerd te worden. Na de overstroming van juni is toegezegd dat het jaarlijkse budget direct zal stijgen tot £600 miljoen, en daarna tot £800 miljoen in 2010. Binnen dit kader financiert de overheid maximaal een beschermingsniveau van 1:100 per jaar langs rivieren en 1:200 per jaar langs de kust, zelfs als een hogere waarde lokaal economisch gunstiger is. Deze keuze voor uniforme beschermingsniveaus komt deels ook voort uit een gelijkheidsbeginsel. Voor Londen geldt een expliciete uitzondering: daar is een wettelijk beschermingsniveau van 1:1000 per jaar. De Environment Agency is tamelijk open over het feit dat men moet werken met beperkte budgetten.



Een ander belangrijk verschil is de verzekeraarbaarheid van overstromingsrisico. Burgers en bedrijven kunnen zich tegen overstroming verzekeren mits de kans kleiner dan 1:75 per jaar is. Deze drempel ligt lager dan in het verleden; via een informeel akkoord met de Britse overheid hebben verzekeraars toegestemd om de verzekeraarbaarheid uit te breiden, in ruil voor een belofte van de overheid om voor deugdelijke waterkeringen te zorgen. De verzekeraars (Association of British Insurers) zijn een belangrijke lobby op het gebied van overstromingsrisico, die ook regelmatig in de pers naar buiten treedt. Overigens: het lijkt erop dat de recente overstromingen goed te dragen zijn door de verzekeraars.

Ten slotte is er het geografische verschil: het overstromingsrisico is significant, maar toch een orde kleiner dan in Nederland en geconcentreerd direct langs de rivieren en de kust. Verder is de kans op slachtoffers in Engeland veel kleiner.

Insiders niet verrast

De gebeurtenissen en hun gevolgen zijn geen verrassing voor insiders, inclusief de Environment Agency. Groot-Brittannië loopt voorop in het expliciet maken van de invloed van klimaatverandering op overstromingsrisico (*Foresight* studie in 2004) en op de samenleving in het algemeen (*Stern Review* in 2006). Alle onderzoeken maken duidelijk dat hogere investeringen in overstromingsbeheer economisch verantwoord én nodig zijn. Het is belangrijk om te beseffen dat er veel vooruitgang is geboekt sinds de overstromingen in 1998: er is veel meer budget, er zijn vele waterkeringen >>>

Rivieren in West- en Midden-Engeland buiten hun oevers getreden



aangelegd, er is een landsdekkend waarschuwingssysteem, en er is veel aandacht voor beleid, strategie en onderzoek, en dat alles gebaseerd op een expliciete risicobenadering.

Het relatief lage beschermingsniveau van de waterkeringen is duidelijk een kwestie van politieke prioritering. Het ligt dus voor de hand dat grote overstromingen zullen leiden tot toename van de investeringen. Ten aanzien van de onderhoudsstaat: in juni heeft de National Audit Office een geruchtmakend rapport uitgebracht met als conclusie dat de onderhoudsstaat van de waterkeringen en watergangen niet voldoet aan de eigen eisen van de Environment Agency. Ook hier speelt de schaarsheid van middelen een rol: men zoekt voortdurend naar manieren om het beperkte budget optimaal in te zetten, maar door de grote omvang (ongeveer 40.000 km waterkeringen in Engeland en Wales) en de relatief gebrekkige gegevens is dit een uitdaging. Het stedelijke waterbeheer werd al steeds meer onderkend als risicobron, maar het is duidelijk dat dit zeer ingewikkeld ligt, zowel technisch als qua taakverdeling. Dat dit probleem al werd onderkend blijkt uit het feit dat de Britse overheid dit voorjaar een evaluatie heeft gestart van de rolverdeling in het stedelijke waterbeheer.

Er is al jaren veel aandacht voor de relatie tussen huizenbouw en overstromingsrisico, en sinds enige tijd moeten de lokale autoriteiten in hun woningbouwplannen rekening houden met de adviezen van de Environment Agency. Maar in de jaren daarvoor zijn vele huizen gebouwd in overstromingszones, en juist die gebieden

zijn nu getroffen. De situering van vitale infrastructuur was ook al onder de aandacht, met name in de *Catchment flood management plans* die sinds enkele jaren worden gemaakt.

Al met al: de problemen zijn geen verrassing, maar er is nog onvoldoende gewerkt aan oplossingen omdat dit besef pas de laatste jaren aanwezig is, en omdat de budgetten beperkt zijn.

Reacties en toekomstige ontwikkelingen

In het algemeen heeft de bevolking, conform het cliché, tamelijk berustend gereageerd. Er is een algemeen besef dat de hoeveelheid regen uitzonderlijk was en dat de autoriteiten hebben gedaan wat ze konden.

Het Rijk heeft al na de eerste overstromingen het budget verhoogd en daarnaast is bijna £50 miljoen noodhulp beschikbaar gesteld. Verder zijn verschillende evaluaties aangekondigd, waarvan de eerste al in augustus is verschenen (door Hull City Council).

Wij verwachten dat de gevolgen voor het vakgebied groot zullen zijn. Ten eerste ligt voor de hand dat het jaarlijkse budget verder zal worden verhoogd, bijvoorbeeld tot £1 miljard. De Association of British Insurers heeft in de media al gepleit voor £150 miljoen extra, specifiek voor onderhoud.

Men zal moeten kiezen wat met het extra geld zal worden gedaan; de prioriteiten zullen deels worden bepaald door de recente gebeurtenissen:

- Verdediging/verplaatsing van vitale infrastructuur en

- voorzieningen (centrales, wegen, ziekenhuizen);
- Verbetering van stedelijk waterbeheer;
- Aanleg van nieuwe waterkeringen (zodat ook projecten met lagere baten/kosten-verhouding kunnen worden uitgevoerd);
- Overstromingsbestendige huizen bouwen (omdat verzekeraars dit waarschijnlijk gaan eisen als de kans net iets kleiner dan de drempel van 1/75 per jaar is);
- Verbetering van waterkeringenonderhoud;
- Parallel hieraan zal ook het budget voor toegepaste R&D toenemen; er is een sterke cultuur van 'science based decision making'.

Aanvullend zal men nog strenger omgaan met huizenbouw in risicogebieden. De nieuwe richtlijn (Planning Policy Statement 25) lijkt afdoende en de eigen verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten blijft bestaan, maar politieke en publieke druk zal de afwegingen beïnvloeden.

Vergelijking met Nederland

De recente overstromingen zijn niet te vergelijken met een potentieel falen van de Nederlandse primaire waterkeringen, maar wel enigszins met recente kleinschaliger gebeurtenissen. De situatie in Hull is wel vergelijkbaar met die in het Westland rond 2001, terwijl de situatie langs de rivieren (Severn, Thames) lijkt op de hoogwaters langs de Maas in de jaren '90 (toen daar nog geen primaire waterkeringen waren).

De budgetten voor overstromingsbeheer zijn grofweg vergelijkbaar, maar relatief gezien is er in Engeland veel minder geld. In tegenstelling tot Nederland is er geen volledig waterkeringssysteem, dus een groot deel gaat op aan nieuwe infrastructuur. Bovendien zijn er meer waterkeringen.

Overstromingsbeheer is in Nederland veel meer gericht

op het keren van water (ook al verandert dat nu); in Engeland is men verder in het verlagen van risico door het verkleinen van gevolgen. Dit past natuurlijk in de geografische situatie.

Binnen het waterkeringenbeheer ligt in Nederland de nadruk veel sterker op het werkelijk doorrekenen van de veiligheid met goede data en rekenmodellen, zie bijvoorbeeld de wettelijke veiligheidstoetsing. De situatie in Engeland verbetert op dit punt, maar er is nog een flinke achterstand.

Het beeld bij het publiek en de politiek is in Engeland erg anders dan in Nederland. In Nederland is men zich bewust van het risico, maar ook overtuigd dat de dijken het toch wel zullen houden, en anders is het de schuld van de ingenieurs. In Engeland wordt overstroming nog iets meer als een natuurlijk fenomeen gezien.

Lessen voor Nederland?

Het kan altijd mis gaan; extreme omstandigheden gebeuren echt, en het is belangrijk om rekening te houden met restrisico.

Het Engelse overstromingsbeheer is meer gebaseerd op risicobenadering, niet-structurele maatregelen, 'leven met water', ruimtelijke inrichting en verzekeraarbaarheid, passend bij de Engelse situatie. Deze benaderingen worden ook steeds belangrijker voor Nederland, dus de Engelse praktijkervaring kan nuttig zijn.

De overstromingen waren een zeer nuttige oefening voor het Engelse calamiteitenbeheer. Het lijkt een goed idee voor het Nederlandse calamiteitenbeheer om mee te kijken bij de evaluaties.

Jaap-Jeroen Flikweert,

adviseur hoogwaterbeheer. Hij werkt sinds 1994 bij Royal Haskoning, waarvan de laatste 3 jaar in Peterborough (UK).



Als de voorbereiding op rampen en calamiteiten beperkt blijft tot papieren exercities, wordt het risico steeds groter dat de scherpte en het gevoel van urgentie bij de betrokken deskundigen en hun organisaties afneemt. Elders even met de voeten in de modder staan is een simpele remedie. Met dat doel voor ogen, naast het leren van lessen voor vergelijkbare regionale rampen in Nederland, bezochten vertegenwoordigers van de waterschappen begin augustus het overstroomde gebied in het Engelse Gloucestershire.

Waterschappen leren Engelse lessen

In Groot-Brittannië is de Environment Agency (EA) op regionaal niveau verantwoordelijk voor de waterkeringen. Vandaar dat drie leden van de Taskforce Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland zich tijdens hun korte studiereis concentreerden op de ervaring van dit agentschap. Binnen het EA is het fenomeen 'water' deel van een veel breder takenpakket. De aandacht voor waterkeringen concurreert intern met andere onderwerpen. Het gevolg was dat tijdens de overstroming van de hele vallei van de Severn slechts enkele medewerkers met voldoende praktische kennis van wateroverlast inzetbaar bleken. Zij waren snel uitgeput, waarna het tegengaan van vervolgschade een stuk lastiger werd. De Nederlandse waterschappen moeten opletten dat ze niet in een vergelijkbare situatie verzeild willen raken. Dat risico is namelijk levensgroot: met het uitbesteden van werkzaamheden verdwijnt veel lokale kennis uit de organisatie. Bovendien nadert het pensioen voor tal van werknemers met veel veldkennis.

Een greep uit de overige lessen:

Hou rekening met het onverwachte – oefen ook met worst case-scenario's

Als een organisatie zijn eigen voorspellingen niet gelooft, gaat er veel tijd verloren. Dat was het geval in Gloucestershire, waar het water overigens nog sneller steeg dan de modellen kort daarvoor aangaven. Het 'gouden uur' bleef zodoende onbenut. Paniek bij zowel de bevolking als de eigen medewerkers was het gevolg en de hulpverlening kwam onnodig traag op gang. Tijdgebrek leidde vervolgens tot een mislukking bij het aanvoeren en opzetten van een mobiele waterkering voor het dorp Upton-upon-Severn. Het dorp kwam blank te staan.

Oefen meer met veldwerkers en niet alleen met multidisciplinaire teams op kantoor

De samenwerking tussen de beslissers op bestuurlijk en ambtelijk niveau verliep in Gloucestershire goed. Eenmaal met de voeten in het water, wisten de uitvoerders van het beleid niet goed wie van welke organisatie wat doet en wie deskundig is op welk gebied. Ook in de regionale top van

het Environment Agency was onvoldoende duidelijk welke autoriteit voor welke activiteit kon worden aangesproken of wat er op een hoger niveau was besloten.

Tal van goed bedoelde maar ongecoördineerde maatregelen waren het gevolg. Zo kon het gebeuren dat de brandweer met weggepompt water vlakbij voor nieuwe overlast zorgde.

Preventie: zorg voor duidelijk beleid over hoogte waterkeringen en juiste balans private en publieke belangen

In Cheltham mocht een nieuwe keermuur onlangs niet op de vereiste hoogte worden aangelegd. Omwonenden wilden het uitzicht over de Chelt namelijk niet door een muur laten verpesten. Het rivierwater stroomde in juli met gemak over de nieuwe maar te lage waterkering. Op het moment dat het water in de woonkamers tot anderhalve meter hoog stond, liep de bezwaarprocedure tegen de aanleg van de waterkering overigens nog. De aandacht van de juristen kan zich nu gaan richten op de omvang van de schade in de wijk en op de vraag wie er voor aansprakelijk is. In Nederland hebben we de afweging tussen het individuele en het maatschappelijke belang beter geregeld. In Engeland bleek hoe belangrijk het is dat vooral zo te houden.

Door nutsvoorzieningen op hogere plekken te bouwen of afdoende tegen overstroming te beschermen, kan een reeks aan crisissituaties worden voorkomen

Dankzij de inzet van honderden militairen, pompen en een geïmproviseerde waterkering bleef de stroomvoorziening voor zeshonderdduizend huishoudens in Engeland nog net behouden. Het water was al tot in de geheel onbeschermden installaties van het verdeelstation Walham – pal naast de Severn – doorgedrongen. Ook op plaatsen waar het water niet kwam, merkten honderdduizenden toch de gevolgen: het kraanwater was geen drinkwater meer. De Severn verontreinigde de waterzuiveringsinstallatie in een naastgelegen uiterwaarde. Het herstel kost weken. Het leger moest helpen om de streek van voldoende drinkwater te voorzien. De plaatselijke pers meldde de behoefte: drie miljoen flessen per dag. Mobiele waterpunten op straat (blauwe containers met een kraan) bleken niet aan de vraag te kunnen voldoen.



Het water is weer gezakt in het verdeelstation Walham, pal naast de Severn in een uiterwaarde gelegen. Dankzij de inzet van 250 militairen, pompen en een geïmproviseerde waterkering kon de stroomvoorziening voor zeshonderdduizend huishoudens nog net overeind blijven.

Vandalisme en baldadigheid zorgden op sommige plaatsen bovendien voor extra problemen.

Nasleep – weinig bewustzijn bevolking risico's na overstroming

In Engeland vielen slachtoffers onder de mensen die zich te voet of per auto in het water begaven. Zij konden soms niet meer verder, bijvoorbeeld doordat ze verstrikt raakten in onzichtbare obstakels. Weggespoelde putdeksels zorgden voor levensgevaarlijke situaties. De Environment Agency moest telkens voor de risico's waarschuwen. In de communicatie met het Nederlandse publiek zullen we zulke gevaren meer onder de aandacht moeten brengen.

Onverwachte effecten

In de praktijk treden effecten op die weinigen zich van tevoren realiseren. Zoals bij de nasleep: nog nooit hadden de bezoekende coördinatoren van de Nederlandse waterschappen zoveel bankstellen in voortuinen gezien als in Gloucestershire in de week na de overstroming. Bewoners willen zo snel mogelijk van het verloren gegane meubilair af en gaan aan het werk om hun huis weer leefbaar te maken. Zelf wonen ze zolang in tenten en caravans rond het huis.

In dezelfde categorie vallen de reacties van de bewoners. Zij toonden zich gepikeerd en teleurgesteld in de overheid. 'We zijn in de steek gelaten', kreeg de delegatie te horen. Na een vijftal overstromingen in de laatste tien jaar hadden omwonenden er op gerekend dat afdoende maatregelen waren genomen om de rivieren voortaan binnen de oevers te houden.

Van absolute veiligheidsgaranties kan echter geen sprake zijn. De overheid had beter kunnen waarschuwen dat sommige oplossingen, zoals het plaatsen een mobiele keermuur, niet in alle omstandigheden werken. En zeker niet als het materiaal 25 kilometer verderop in de opslag

ligt. Het is belangrijk de burgers te laten weten waar in zulke situaties de grenzen liggen. Deze situatie uit Upton-upon-Severn leidt tot een laatste les uit Gloucestershire: vermijd tijdelijke oplossingen voor het laatste moment. Kies van tevoren voor zoveel mogelijk structurele maatregelen. Ze bieden meer zekerheid. Al was het maar omdat de medewerkers de handen toch al vol hebben als het spannend gaat worden.

Martin Nieuwenhuis, coördinator calamiteiten Waterschap Rijn en IJssel, lid Taskforce Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland. Binnen dit verband wisselen de Gelderse waterschappen, het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, en het Waterschap Groot-Salland ervaring en kennis over rampenbestrijding uit.

Onbereikbaar

Het historische centrum is nog droog, maar de lager gelegen nieuwere woonwijken en de wegen naar de stad of het dorp zijn ondergelopen. Het kraanwater raakt verontreinigd en is wekenlang ondrinkbaar. Het mobiele telefoonverkeer gaat plat. De elektriciteit voor zeshonderdduizend huishoudens dreigt het te begeven.

Dat is de situatie van 20 juli in Gloucestershire, in het westelijke deel van Engeland. Een bijzonder zware regenval leidt tot overstromingen in het dal van de rivieren Chelt, Severn en Avon. Een strook van ettelijke honderden meters komt blank te staan, over een lengte van zo'n dertig kilometer. Een groot aantal dorpen is plotseling onbereikbaar. Werknemers die eerder naar huis mogen, stranden in files. Veel auto's komen ook op ondergelopen wegen tot stilstand. Het water bereikt dieptes die variëren van een halve tot twee meter.

Mamma, spelen we uit of thuis?

De wedstrijd tussen FC War-on-Terror en FC Homeland Security in de Arena “Overheid en Bedrijfsleven”

Introductie en begripsbepaling

Sinds de aanvallen van 9/11 heeft de Amerikaanse regering in toenemende mate een politiek gehanteerd om de binnenlandse veiligheid te garanderen door “het gevecht” te verplaatsen naar het buitenland, of, zoals dat zo mooi heet: “*Taking the fight to the enemy...*”

FC Amerika speelt daarmee niet meer in de eigen stadions voor thuispubliek, maar voetbalt alleen nog maar elders, in uitwedstrijden. En zoals bekend, met nogal wisselend resultaat. Het krijgt behoorlijk wat tegendoelpunten om de oren. En wat gebeurt er thuis? De eigen stadions staan leeg, er is al behoorlijk wat achterstallig onderhoud, het publiek verliest interesse.

De mensen beginnen te protesteren. Waarom geven we zoveel geld uit om een aantal mensen in het buitenland te laten spelen terwijl wij dat ook kunnen gebruiken om evenzo leuke en nuttige dingen hier thuis te doen?

Una voce particolare:

“Wij Amerikanen gedragen ons net als roekeloze teenagers. We omarmen risico's zonder na te denken over de consequenties. We accepteren chemische installaties en raffinaderijen midden in woonwijken en bouwen huizen in overstromingsgebieden terwijl we de dijken die het gebied droog moeten houden, verwaarlozen. We eisen meer elektriciteit voor onze airconditioning en computers terwijl we de stroomvoorziening laten afbrokkelen. This is madness”.

Aldus onze vriend Stephen E. Flynn, die Jeane J. Kirkpatrick Senior Fellow in National Security Studies is bij de prestigieuze Council on Foreign Relations in New York. Dit artikel gaat dus over durfal en roekeloze teenager Amerika: moet ie nou veel geld uitgeven om in het buitenland te jagen op vermeend succes of eerst maar eens naar huis komen om daar orde op zaken te stellen? Want daar is men in Amerika inmiddels wel zo'n beetje achter gekomen: je kunt niet beide doen. Amerika moet beslissen. En met Amerika, vele anderen.

Twee jaar na Katrina. 160.000 bruggen die ‘structurally deficient’ danwel ‘functionally obsolete’ zijn. Hoezo instortingsgevaar? Gasexplosies in Manhattan omdat niemand de moeite neemt om eens goed te kijken naar

wat daar al zo'n 70 jaar lang onder de grond ligt. Een gifwolk in Noord Carolina na een brand in een chemische installatie waardoor 17.000 mensen de benen moesten nemen. Om aan de verwachte groei te kunnen voldoen, moet Amerika haar havencapaciteit verdubbeld hebben in 2020 maar er ligt nog niet eens een plan op tafel.

Kun je terroristische aanslagen thuis voorkomen door in het buitenland je tegenstanders een kopje kleiner te willen gaan maken?

Kun je terroristische aanslagen überhaupt wel voorkomen als je weet dat het de enige manier is waarop zwakkere broeders een veel sterkere tegenstander kunnen treffen en verwonden?

En als je weet dat die pijlen toch wel afgeschoten worden, ben je als persoon of gemeenschap dan niet beter af als je eerst de meest verwondbare plekken beter afschermt en/of sterker maakt?

Het verhaal van “risico” en “resilience”.

Het verhaal van de vitale infrastructuur.

Het verhaal van bedrijfsleven en overheid.

Het verhaal van knooppunten in informatie uitwisseling.

Risico, resilience en vitale infrastructuur

Volgens terrorisme expert Brian Jenkins heeft de gemiddelde Amerikaan een jaarlijkse kans van 1 op 9.000 om te sterven als gevolg een auto ongeluk en 1 op 18.000 om vermoord te worden. Daartegenover staat een kans van 1 op 500.000 om gedurende de laatste vijf jaar om zeep te zijn geholpen door een terroristische aanslag. Terwijl 90% van alle Amerikanen een *moderate-to-high* risico heeft om in aanraking te komen met het geweld van aardbevingen, orkanen, vulkanen, natuurbrand, overstromingen en windstormen. En oh ja, vrijwel alle grote en oudere Amerikaanse steden zijn gebouwd om havens heen... Een fundamentele verplichting voor overheden is om de veiligheid en het welzijn van de bevolking te garanderen. En voor de bevolking maakt het niet zozeer uit welke specifieke dreiging een (overlevings)risico vormt, maar dat de overheid maatregelen neemt om het risico te verlagen en hen bijstaat als er wel iets misgaat. Daar kan iedereen



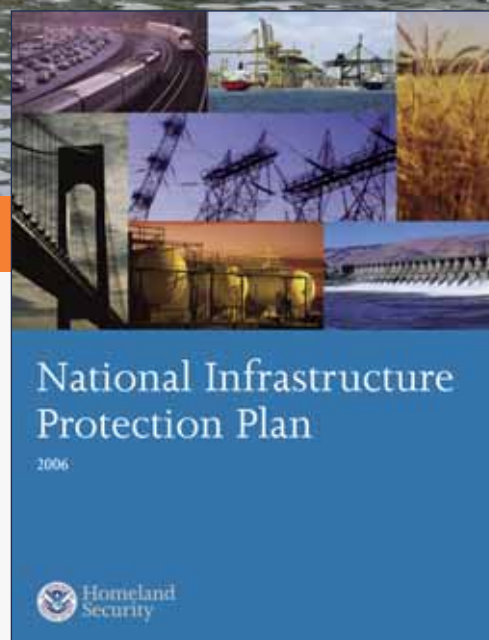
Ingestorte brug Minneapolis (augustus 2007).

zich in vinden, ook het bedrijfsleven. En wat maakt ons veilig en wel? Onze vitale infrastructuur, of zoals dat dan in het Engels heet: *critical infrastructure*. Werk, geluk, inkomen, huis, haard, veiligheid, zekerheid en de toekomst hangen er nauw mee samen, het is inderdaad 'vitaal'. En de vitale infrastructuur in Amerika is voor minstens 85% in handen van het (internationale) bedrijfsleven.

En hoe zit dat met het woord "*resilience*"? Een goede definitie hiervan komt uit de natuurkunde: het vermogen van materie om na een deformatie terug te keren naar de uitgangsvorm. Veerkracht dus. Het vermogen om te herstellen. Hoe meer veerkracht, hoe minder schade. En dat kan op twee manieren. Investeren in de weerbaarheid naar buiten toe, de aanval afslaan, de kracht van de deformatie verminderen, of investeren in de weerbaarheid naar binnen toe: zwakke plekken elimineren, veerkracht vergroten, herstel capaciteit optimaliseren. Keuzes voor de overheid, maar linksom of rechtsom, komt men in deze niet om het bedrijfsleven heen.

Overheid en bedrijfsleven – knooppunten in informatie

In Amerika wil het bedrijfsleven wel meedoen en investeren in de vitale infrastructuur om deze weerbaarder en veerkrachtiger (*resilient*) te maken. Ja, het is zelfs zo dat – in tegenstelling tot Europa – de meeste bedrijven in



Amerika zeer goed zijn toegerust en uitgebreid geïnvesteerd hebben in wat zij "Business Continuity" noemen, maar in feite niets anders is dan 'emergency management' voor het bedrijfsleven.

Maar dan verwacht het bedrijfsleven wel dat de overheid een actieve partner is, en niet, zoals nu, een passieve of zelfs tegenwerkende factor. Want het Witte Huis heeft immers het vizier niet zo gericht op de vitale infrastructuur 'at home', maar op die alles consumerende passie voor de bestrijding van het terrorisme 'abroad'. En de gewoonte om elke vorm van kritiek hierop te ignoreren of – als dat niet kan – ceremonieel te willen verbranden op het altaar van het Amerikaanse patriottisme. En daarmee duikt een groot probleem op dat een gemeenschappelijke aanpak van het terrorisme door bedrijfsleven en overheid in de weg staat: de aard van het contraterrorisme. Want dit >>>



is voorbehouden aan een kleine groep van officials en specialisten die via een systeem van 'clearances' en benoemingen er angstvallig voor waken dat de 'sensitive' informatie niet in verkeerde handen valt. De grootste klacht van het bedrijfsleven is dan ook dat de informatie uitwisseling met de overheid ten aanzien van de bescherming van de Amerikaanse infrastructuur één-richtingsverkeer is. Zij geven alle informatie door en krijgen er niets voor terug. Waarom zouden alleen zij moeten investeren in een betere bescherming van de vitale infrastructuur tegen het terrorisme als de overheid niets terug doet?

Sinds Katrina is er veel veranderd, want de Bush/Cheney doctrine van een 'all-out war' tegen het terrorisme kwam toenemend onder vuur. Want wat voor terroristische aanval zou eenzelfde effect hebben kunnen sorteren als de twee orkanen Katrina en Rita die een gebied van 144.000 km² zwaar beschadigden en zo'n 360.000 huishoudens totaal verwoestte?

Tja, en dan zijn investeringen in de infrastructuur natuurlijk altijd al een heet hangijzer geweest. Aan de ene kant kun je zeggen dat de bedrijven die de winst pakken ook zelf maar moeten investeren. Aan de andere kant is het de verplichting van de overheid om veiligheid en welzijn van burgers te garanderen, dus moeten ze ook wat met die infrastructuur. En dus met het bedrijfsleven.

Laat ik u een voorbeeld geven hoe zuur deze discussie in Amerika kan lopen.

Alhier kost het ombouwen van een raffinaderij om op een minder toxische manier benzine van hoog octaangehalte te kunnen produceren, zo'n 20-30 miljoen dollar. Ik zal u de chemische details besparen, maar, mocht het ooit tot een explosie komen – en of dat nu door een terrorist of door iets anders wordt veroorzaakt doet niet ter zake – dan is zo'n maatregel wel het verschil tussen een ernstig bedrijfsongeval en een ramp, eentje die aan duizenden

mensen het leven kan kosten. De overheid zegt: "Jongens, dit is jullie raffinaderij, jullie investeren". De raffinaderij zegt: "Maar regering, dit is toch ook in jullie belang? Kunnen jullie daarom niet wat doen om bijvoorbeeld alle raffinaderijen te verplichten tot eenzelfde investering om zo oneerlijke concurrentie te voorkomen dan wel een belastingverlichting ('tax break') te bieden voor die raffinaderijen die wel ombouwen?" Klinkt logisch. Maar stelt u zich nu eens voor dat de regering voet bij stuk houdt en niets wil aanbieden als tegenprestatie. Dezelfde regering die er geen been in ziet om sinds de invasie in Irak in maart 2003 elke dag 250 miljoen dollar belastinggeld uit te geven aan de aanwezigheid daar. Die ombouwkosten van een raffinaderij komen dus overeen met de kosten van de Amerikaanse aanwezigheid in Irak gedurende een periode van twee tot drie uur...

Dus wat zou de overheid kunnen – of moeten – doen? De al eerder genoemde Stephen Flynn lichtte, samen met Daniel B. Prieto een tipje van de sluier op in hun artikel 'Capitalizing on the Private Sector to Protect the Homeland' (Washingtonpost.com, April 28, 2006).

Hier is wat zij vinden dat de federale regering zou moeten doen:

- 1 *Complete, as required by law, a national list of priorities for critical infrastructure. It is unacceptable that a list to guide federal spending and agency efforts does not yet exist.*
- 2 *The White House and Congress need to move beyond talking about improving information sharing and hold government officials accountable for actually doing so. There is legitimate frustration among corporate security officers that talking with federal agencies is always a one-way street-companies generously give and barely receive.*
- 3 *The Department of Homeland Security must strengthen the quality and experience of its personnel. Congress should authorize the creation of a personnel exchange program that would allow industry experts and managers to take a leave of absence from their companies to serve in government while DHS employees work for companies in critical sectors.*
- 4 *Congress and the administration should work closely with the private sector to establish security standards and implement and enforce regulations, especially in the chemical and transportation sectors where industry is seeking standards and regulations. Adam Smith's "invisible hand" has its limits.*
- 5 *Congress should enact targeted tax incentives to promote investments and rapid adoption of measures that will improve the resiliency of the highest risk industries. Security is not free.*

Ter afsluiting

In Nederland hebben we nu het NAVI, het Nationaal Adviescentrum voor Vitale Infrastructuur. Ik ben benieuwd

wat zij gaan doen. Wellicht dat zij geïnteresseerd zijn in de lessen die uit Amerika te halen zijn.

Wellicht zelfs in (een vertaling van) het onlangs verschenen boek *"The Edge of Disaster"* van Stephen Flynn. Misschien wel omdat het niet door een Amerikaanse uitgever maar door de Council on Foreign Relations (www.cfr.org) is uitgebracht. En misschien ook wel omdat meteen al op het titelblad, naast de titel en de naam van de auteur, een aantal vragen staan. Vragen als:

- Waarom blijven we onvoldoende voorbereid op de volgende terroristische aanslag of natuurlijke ramp?
- Waar zijn we eigenlijk het meest kwetsbaar?
- Waarom hebben we toegestaan dat de overheid de zaken zo verwaarloosd heeft?

- Wie gaat ervoor zorgen dat jij, je gezin en familie veilig bent?
- Is America 'living on borrowed time'?
- Hoe kunnen we ons land weerbaarder en veerkrachtiger maken?

We shall see. FC Nederland is aan de bal. It's vital.

Eelco H. Dykstra, MD,

*Professor (visiting) in International Emergency Management
Institute for Crisis, Disaster and Risk Management
(ICDRM), George Washington University, Washington D.C.
(edykstra@gwu.edu)*

VOYAGER: grote crisisoefening van overheid en hulpverlening op 3 oktober

Op woensdag 3 oktober 2007 is er een grote crisisoefening in en rond de Rotterdamse haven. Tijdens de oefening wordt gespeeld dat er daar een ongeval plaatsvindt waarbij veel slachtoffers betrokken zijn. Tegelijkertijd kent de oefening een element van terrorismedreiging. De regering in Den Haag en de autoriteiten in Rotterdam moeten beslissingen nemen over de aanpak van deze crisis. Politie, brandweer en ambulancediensten en verschillende andere overheidsdiensten moeten in actie komen.

De oefening – met de naam 'Voyager' – wordt georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (BZK) en de gemeente Rotterdam. Omdat het scenario voor de oefening voor alle deelnemers geheim moet blijven, worden verdere details over het oefenscenario niet bekendgemaakt.

Deelnemers aan de oefening zijn naast verschillende ministeries, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en hulpverleningsdiensten, ook diensten die zich bezig houden met meer specifieke taken als bewaking en beveiliging, inlichtingen, bijstand en communicatie. Ongeveer 2000 bestuurders, ambtenaren en hulpverleners doen mee. Daarnaast spelen vele honderden mensen de rol van slachtoffers en publiek. Eens in de twee jaar is er een grootschalige oefening waaraan de hele hulpverlenings- en bestuurskolom meedoet. Na Bonfire (6 april 2005) is Voyager is de tweede oefening in Nederland die zo groot van opzet is.





LOCC bewijst meerwaarde voor partners bij landelijke operaties

In korte tijd heeft het LOCC bij drie landelijke operaties kunnen initiëren dan wel faciliteren: bij de mogelijke ordeverstoringen rondom Betuwelijn, bij de Animal Rights Gathering (internationale bijeenkomst van dierenactivisten) in Appelscha en bij de uitbraak van de dierziekte Mond- en Klauwzeer in Engeland. Het LOCC heeft een rol gespeeld om de betrokken partijen bijeen te krijgen om zo de mogelijke inzet gezamenlijk te coördineren en op te zetten.

Opening Betuwelijn

Bij de Betuwelijn werd de openingsceremonie verstoord door protestacties. De treinen zouden kort daarna het spoor in gebruik gaan nemen en verdere ordeverstoringen waren zeker niet uitgesloten. Omdat de treinen door meerdere politieregio's rijden, zouden meerdere regio's zich op ordeverstoringen moeten voorbereiden. Niet efficiënt en niet effectief. Daarom is besloten om een landelijke Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (LSGBO) bij het KLPD in te richten om regie te voeren op de communicatie, informatie en mogelijk inzet. Nadat eerst in Den Haag interdepartementaal partijen bij elkaar waren geweest, zijn op initiatief van het LOCC niet alleen de partijen die een rol spelen in ordehandhaving bijeen gebracht, maar ook partijen die op een andere manier een rol spelen zoals NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Luitenant-kolonel Nico Roobol, coördinator van Defensie bij het LOCC: "Je hebt hiervoor een partij nodig die coördinerende bevoegdheden heeft. Het LOCC kan hierin een rol spelen. Wij zijn onafhankelijk en kunnen tegelijk feitelijk wel door de ogen van de regio's naar een situatie kijken om zo tot het beste operationele advies te komen. De regio's kunnen nu gezamenlijk afspreken hoeveel ME of BraTra eenheden nodig zijn en waar die worden gesitueerd om ze snel in te kunnen zetten, terwijl de feitelijke inzet onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag gebeurt".

Dierenrechtenactivisten

In Appelscha is de Animal Right Gathering georganiseerd. In 2003 zijn bij een zelfde bijeenkomst door de activisten de nertsen losgelaten van een fokkerij in de omgeving van Nijkerk. In Engeland doen dierenrechtenactivisten ook van zich spreken met acties gericht tegen organisaties en

personen, waarbij bedreigingen van bestuurders of werknemers van bedrijven niet worden geschuwd. De activisten zouden nu in Amsterdam samenkomen voor een demonstratie en zich vervolgens verplaatsen naar Appelscha voor een meerdaagse bijeenkomst. Wim van Essen, algemeen commandant in Friesland nam contact op met het LOCC. Van Essen voorzag dat er zich incidenten konden voordoen, "weliswaar lokaal van karakter, maar wel met een landelijke uitstraling." In overleg met onder meer de Raad van Hoofdcommissarissen is een LSGBO ingesteld. Functionarissen van het LOCC zijn van het begin tot het eind bij de inzet betrokken geweest.

Van Essen: "Het LOCC heeft de kennis en ervaring om een dergelijk SGBO snel en deskundig op te zetten. Bovendien heeft het LOCC als kerntaak de bijstands-



aanvraag te regelen. Ook voor wat betreft de bestuurlijke kant heeft het LOCC de juiste contacten. Het afdekken van de bestuurlijke kant van de inzet heeft vrijwel net zoveel tijd gekost als de daadwerkelijke operationele kant van de zaak." Door de minister van BZK is een brief gestuurd met beleidsuitgangspunten verstuurd naar alle betrokken burgemeesters. Hiermee is zoveel mogelijk voorkomen dat burgemeesters in geval van acties in hun lokale operationele driehoek uiteenlopende maatregelen zouden treffen.

Het alternatief voor deze centrale opgezette operatie is volgens Van Essen dat Appelscha een afgeschermd operatie zou zijn geworden. Op het moment dat de activisten dan uit het kamp zouden vertrekken, zou de politieregio Friesland dit doorgeven aan de buurtregio's die zich hierop zelf hadden moeten voorbereiden. De commandant uit Friesland is tevreden over de samenwerking met het LOCC vanwege de kennis, ervaring, contacten en korte lijnen. Punt ter verbetering? "Het duurde even voordat we *up and running* waren, dat heeft te maken met de ICT-systemen. Het zou mooi zijn als je gewoon kunt inpluggen en dan direct aan het werk kan gaan. Ook zou een LSGBO moeten kunnen beschikken over meldkamer-faciliteiten".

De operatie zelf is eveneens goed verlopen, er hebben zich geen noemenswaardige incidenten voorgedaan.

Vervoersverboden

Het is voor agrarisch Nederland altijd weer schrikken als zich ergens een uitbraak voordoet van Mond- en Klauwzeer (MKZ). Op een zaterdagochtend berichten de media dat een dergelijke uitbraak zich heeft voorgedaan in Engeland. Bij het ministerie van LNV komen de ambtenaren bijeen. Er is leergeld betaald uit het verleden en de zaak wordt zeer serieus aangepakt. Besloten wordt een verbod uit te vaardigen voor het vervoer van MKZ-gevoelige dieren in Nederland; de uitvoering en handhaving ervan is in handen van de Algemene Inspectiedienst (AID). De dienst heeft behoefte aan afstemming met politieregio's, KLPD, Koninklijke Marechaussee en Douane. Op basis van eerdere ervaringen (vogelgriep) schaaft de AID op bij het LOCC in Driebergen.

Waarom bij het LOCC? Pim Kapitein, directieraadlid AID en hoofdinspecteur van Zuid Nederland, is hier duidelijk over. "De AID is een kleine dienst en het is zeer arbeidsintensief om alle juiste partners bij elkaar te krijgen. Het LOCC ligt centraal in Nederland waardoor het voor al onze mensen goed bereikbaar is. De faciliteiten zijn er in orde. En het LOCC heeft het actuele netwerk om snel de juiste partners bijeen te krijgen. Daarbij is het een groot goed dat bij het LOCC mensen van verschillende disciplines werken. Daardoor hebben ze korte lijnen. Bovendien

hebben deze mensen de expertise waardoor ze proactief goed met mij kunnen meedenken, en dat ook doen. Ik vind ze erg klantvriendelijk." Kapitein zal bij een volgende situatie weer een beroep doen op het LOCC. "Het is waardevol dat één organisatie de ervaring, de expertise en het actuele netwerk heeft en bijhoudt. Dat is voor individuele organisaties niet te doen."

Op diezelfde zaterdag zitten enkele uren later de betrokken organisaties al bij elkaar. Er worden afspraken gemaakt voor de ondersteuning van het vervoersverbod. Het LOCC coördineert de bijstandsaanvraag voor extra middelen uit het land. Inmiddels zijn alle verboden weer ingetrokken.



Bijstandescoördinatie

Het LOCC is in staat inzicht te geven in het landelijke operationele beeld, kan de bijstandescoördinatie op zich nemen, inclusief de eventuele prioritering van de inzet van de mensen en middelen en operationeel advies geven. De drie landelijke operaties die zijn uitgevoerd in samenwerking met het LOCC bevestigen dit. Volgens Nico Roobol is de kracht van het LOCC dat er gezorgd kan worden voor een eenduidige aanpak in heel Nederland en dat het beschikt over het netwerk, de expertise en de ervaring om acties snel te kunnen initiëren.

Wilt u meer informatie kijk dan op www.loccnl.nl of bel met 0343-536700.

Alfred van de Pol

Crisisbeheersing bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor de Nederlandse respons op crisis-situaties in het buitenland. Daarnaast heeft BZ een rol bij nationale crises.

Bij crises in het buitenland, waarbij Nederlanders en/of Nederlandse belangen betrokken zijn, worden onze ambassades vaak overstelpt met vragen en verzoeken om hulp. Bij natuurrampen en langer lopende humanitaire crises is Nederland dikwijls een betrokken donor. Waar nodig kunnen – wereldwijd – mensen en materieel worden gemobiliseerd. BZ neemt hierin het voortouw en zorgt voor een op de situatie toegesneden en gecoördineerd pakket noodhulp. BZ is ook direct betrokken bij crises in Nederland als bijvoorbeeld de veiligheid van diplomatieke missies en internationale organisaties in het geding is, of als de crisis een internationaal aspect heeft.

Dit artikel gaat in op ervaringen die BZ heeft met crisisbeheersing en ontwikkelingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan.

Nationale context

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) is leidend voor de uitwerking van maatregelen en voorzieningen om crisisbeheersing in goede banen te leiden. Dat een dergelijke uitwerking per ministerie kan verschillen ligt voor de hand: de aard van crises en aanpak ervan verschillen inhoudelijk, waardoor maatwerk nodig is. Ten aanzien van noodhulp aan het buitenland zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt met betrokken ministeries over de leidende rol van BZ in de coördinatie van de hulpverlening. Met Defensie bestaat een Raamovereenkomst over de inzet van militaire middelen. Met V&W en VROM zijn afspraken gemaakt over inzet van hun specifieke expertise bij rampen in het buitenland en met BZK zijn

procedures uitgewerkt voor bijvoorbeeld de uitzending van het aardbevingsteam en de opvang van evacués uit het buitenland.

Ontwikkelingen bij BZ

BZ heeft ruime ervaring met crisisbeheersing. Consulaire dienstverlening in crisissituaties bestaat sinds jaar en dag. Nederland kent bovendien een lange humanitaire traditie en heeft een naam opgebouwd in snelle en effectieve respons op rampen in het buitenland. Telkens wordt getracht de specifieke vraag naar hulp af te stemmen op binnen en buiten Nederland beschikbare financiële middelen, expertise en/of materieel. Er wordt nauw samengewerkt met zowel Defensie (luchttransport), V&W (waterpompen, expertise in overstromingen), VROM (milieuexperts) en BZK (aardbevingsteam) als met vele internationale partners. Zo vloog na de tsunami op verzoek van BZ een KDC-10 van Defensie eerst tenten van Pakistan naar Atjeh voor het Rode Kruis en maakte op de terugweg een tussenstop in Bangkok om gewonde Nederlanders naar Nederland te vervoeren.

Zoals eerder gemeld is BZ verantwoordelijk voor de Nederlandse respons op crisissituaties in het buitenland. Met enige regelmaat krijgt BZ te maken met crises op diverse beleidsterreinen.

Consulaire dienstverlening

Zodra de behoefte aan verlening van consulaire bijstand een grote omvang krijgt, wordt de organisatie opgeschaald en wordt het BZ crisisteam operationeel. Daardoor kan ook ter plaatse snel en effectief ondersteuning worden



Nederlandse noodhulp Nicaragua na orkaan Felix (augustus 2007).



geboden via het postennetwerk. Om een post in een acute crisissituatie te kunnen ondersteunen, beschikt BZ over een pool van speciaal opgeleide en getrainde medewerkers die als een Snel Consulaire Operationeel Team (SCOT) kunnen worden uitgezonden. Tevens beschikt BZ over een crisistelefoonteam (CTT). Voor het CTT zijn ongeveer 150 speciaal opgeleide en getrainde medewerkers beschikbaar. Met dit team kan snel en gestructureerd worden gereageerd op telefoontjes van bijvoorbeeld familieleden van (mogelijke) Nederlandse betrokkenen bij een ramp of een crisis.

Goede afstemming en samenwerking niet alleen tussen het ministerie in Den Haag en bij de crisis betrokken post(en) maar ook met andere ministeries en internationale partners, is een essentiële voorwaarde voor het optimaal beheersen van een consulaire crisis. Zo zijn bij de opvang van evacués uit het buitenland meerdere ministeries betrokken. Indien een evacuatie niet geheel civiel kan worden uitgevoerd, is samenwerking met Defensie essentieel. Dit bleek tijdens de evacuatie van Nederlanders uit Ivoorkust en Libanon, waarbij Special Forces-eenheden van Defensie een belangrijke rol speelden bij het veilig overbrengen van Nederlanders.

Humanitaire hulpverlening

Humanitaire hulp draagt bij aan leniging van levensbedreigende menselijke noden als gevolg van (chronische) crisissituaties en/of (natuur)rampen, in principe wereldwijd, maar vooral in een aantal crisisgebieden in ontwikkelingslanden. Nederland treedt in deze op in

VN-verband, onder algehele coördinatie van het VN-Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Zaken (OCHA). Essentieel in de besluitvorming over noodhulp is informatie over de meest urgente noden, en de aanwezigheid van een internationaal hulpverzoek. Ook hier geldt dat veel activiteiten worden gerekend tot reguliere werkzaamheden van BZ. Financiering van reeds ter plekke aanwezige organisaties (VN, NGO's of Rode Kruis) is (om redenen van efficiëntie) verreweg de meest bewandelde weg om op rampen en humanitaire crises in het buitenland te reageren. Er zijn echter middelen en experts die binnen VN, NGO's of Rode Kruis niet aanwezig noch onmiddellijk leverbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke deskundigheid of zeer kostbaar materieel die wel beschikbaar zijn binnen de Nederlandse overheid¹.

Coördinatie en informatie zijn van levensbelang om de juiste hulp daar te krijgen waar deze het hardst nodig is. BZ heeft op afroep een team van speciaal opgeleide en getrainde medewerkers klaar staan om uit te zenden ter ondersteuning van de hulpverlening en coördinatie ter plekke. Het gaat ook om collega's van Defensie, VROM en BZK. Zij opereren als onderdeel van het UNDAC (United Nations Disaster Assessment Coordination)-team, ter versterking van de afstemming tussen EU-lidstaten of worden bilateraal ingezet als steun voor de lokale crisismanagement-autoriteiten.

Politieke zaken

Het volgen van en inspelen op politieke ontwikkelingen in het buitenland is dagelijks werk voor BZ. Ook hierbij >>>

¹ Voorbeelden hiervan zijn: expertise inzake milieu, afwatering en dijkverzwaring, vakbekwame en internationaal inzetbare search and rescue-teams, grote capaciteit-waterpompen, grote hoeveelheden zandzakken of lijkzakken en luchtvracht-capaciteit voor noodsituaties.



doen zich situaties voor die crisisachtige vormen aannemen waarvoor een routinematige aanpak niet meer volstaat. Voorbeelden hiervan zijn de bomaanslagen in Bali, Madrid en Londen, maar ook de Deense cartoonkwestie en de vogelgriepuitbraak.

Crisisbeheersing bij BZ

De BZ-filosofie is dat crisisbeheersing in het verlengde ligt van normale werkprocessen zowel op posten als het ministerie. Als een crisissituatie het beleidsterrein van een DG overstijgt, ontstaat een situatie waarin de SG de organisatie kan opschalen en het BZ crisisteam kan laten activeren. BZ heeft de wijze van opschalen, de verantwoordelijkheden en taken van de actoren vastgelegd in het BZ Handboek Crisisbeheersing. Daarnaast beschikken posten en directies over een eigen interne draaiboek specifiek voor hun situatie.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming schrijft voor dat elk ministerie moet beschikken over een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). Bij BZ is het DCC als maatwerk gerealiseerd in een combinatie van maatregelen en voorzieningen. Daarbij geldt het hebben van één goed geïnformeerde Centrale Coördinator Crisismanagement (CCC) met rechtstreekse toegang tot de SG als grote winstpunt. Deze CCC bewaakt de algehele respons van BZ, legt tijdig dwarsverbanden en mobiliseert ondersteunende diensten ten behoeve van alle BZ-onderdelen die extra druk zijn met de respons. Daarnaast beschikt BZ over een netwerk van decentrale crisiscoördinatoren bij elke post en elke directie die betrokken kan zijn bij een crisis. Voorts beschikt BZ over een eigen veiligheidsdienst die met name verantwoordelijk is voor veiligheidsaspecten van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen en medewerkers in het buitenland. BZ houdt regelmatig eigen oefeningen en doet daarnaast

ook mee met oefeningen van andere departementen, EU, NAVO en VN. Ook in het reguliere opleidingsaanbod wordt aandacht besteed aan specifieke aspecten van veiligheid en crisisbeheersing.

Nazorg voor medewerkers heeft bijzondere aandacht bij BZ. Instabiele politieke situaties en het gevaar om betrokken te raken bij noodsituaties in het buitenland, maken BZ en haar posten meer dan gemiddeld kwetsbaar. BZ beschikt dan ook over een "Protocol opvang na traumatische gebeurtenissen". Dit protocol geeft aan wat de mogelijkheden zijn voor begeleiding vanuit het ministerie, en reikt leidinggevenden en (lokale) medewerkers en hun gezinsleden handvatten aan hoe om te gaan met dergelijke situaties. BZ heeft hiertoe goede afspraken met professionele hulpverleners.

Tot slot

Crisisbeheersing is in deze tijd niet meer weg te denken. Alleen goede samenwerking zowel binnen het eigen ministerie, de rijksoverheid en met internationale partners kan resulteren in een optimale beheersing van crises en daarmee voldoen aan de steeds hogere verwachtingen die de maatschappij heeft van de overheid. Daarin past ook het consequent grondig evalueren van het verloop van crises, waardoor crisisbeheersing continu kan worden verbeterd. Met deze visie en aanpak hoopt BZ de cyclus van kwaliteitsverbetering telkens weer in positieve zin te doorlopen.

Nico Plasier,

projectdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij gaf een aantal jaren geleden bij dat ministerie leiding aan een Project Crisismanagement. Dit artikel is tot stand gekomen in samenwerking met de Centrale Crisiscoördinator van BZ en een aantal medewerkers die in de praktijk regelmatig met crises van enig formaat te maken hebben.

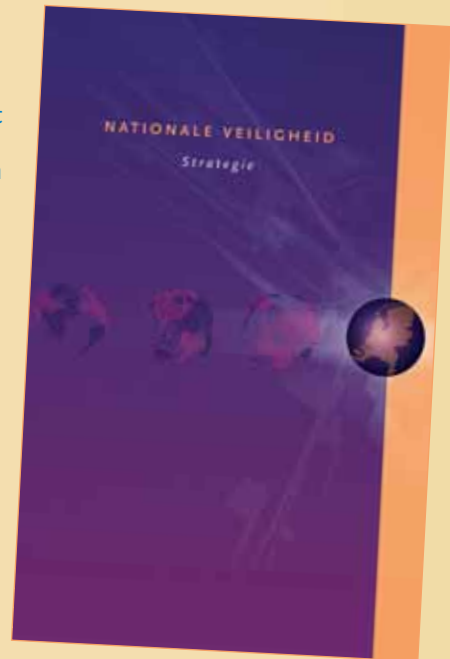
Achtergrondstukken strategie Nationale Veiligheid openbaar

Naar aanleiding van een WOB-verzoek door het NOS-journaal heeft minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken achtergronddocumenten vrijgegeven die mede als basis dienden voor de door het kabinet vastgestelde strategie Nationale Veiligheid. Op 21 augustus zijn de betreffende stukken naar de Tweede Kamer gestuurd mede met het oog op een Algemeen Overleg met de Kamer over de strategie en het werkprogramma 2007-2008.

De rapportages komen voort uit een onderzoek dat is verricht naar het beleid dat de rijksoverheid uitvoert om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen (proactief beleid). Doel van het onderzoek was het identificeren van eventuele blinde vlekken en het achterhalen van knelpunten in het interdepartementale beleidsproces. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van zelfevaluaties en collegiale toetsen. Op basis hiervan is in mei 2006 het hoofdlijnen-rapport verschenen met daaronder liggend een rapportage per incidentcategorie:

- 1 falende staten
- 2 risicolanden
- 3 verspreiding van CBRN wapens (proliferatie)
- 4 catastrofaal terrorisme
- 5 radicalisering
- 6 verwevenheid tussen boven- en onderwereld
- 7 wereldwijde handel in drugs
- 8 toenemende interetnische spanningen en afnemend burgerschap
- 9 digitale verlamming
- 10 aantasting van de sociale zekerheid
- 11 extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen
- 12 toenemend overstromingsrisico
- 13 toenemende kans op extreme droogte/hitte
- 14 plaagorganismen
- 15 pandemieën

Deze rapportages zijn de resultante van zelfevaluaties en collegiale toetsen van alle ministeries en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Het onderzoek is opgezet vanuit het doel om expliciet op zoek te gaan naar knelpunten omdat juist dát ons in staat stelt om verbeteringen door te voeren. De onderzoeksresultaten tonen daarmee dus ook een grote mate van openheid en



transparantie tussen departementen en binnen departementen. Het is van belang om bij het lezen van de rapportages in het achterhoofd te houden dat in de rapportages de balans opgemaakt is van eind 2005 - begin 2006 (met de kennis van nu betreft het dus een gedateerd beeld). Bovendien zijn de in de rapporten opgenomen opvattingen niet de visies van ministeries, maar het resultaat van inventariserende brainstormsessies, waaraan ambtenaren van diverse ministeries hebben deelgenomen (vandaar ook de indicatie "intern werkdokument"). De betreffende rapporten zijn te vinden via www.minbzk.nl onder Nationale Veiligheid.

'Regie rampen bij minister van Binnenlandse Zaken'

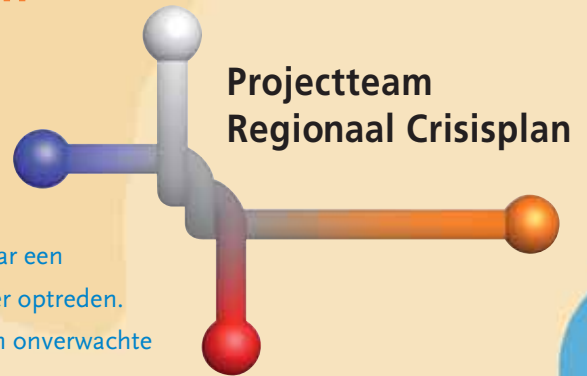
De openbaarmaking van de rapporten heeft geleid tot de nodige publiciteit. In een interview met het NOS-journaal kondigde minister Ter Horst aan dat zij aan het kabinet zal voorstellen om de regie bij rampen voortaan in handen te geven van de minister van Binnenlandse Zaken. Momenteel heeft de minister slechts een coördinerende rol, waarbij de beslissingen in overleg met andere ministers worden genomen. De minister zou de bevoegdheid moeten krijgen om knopen door te hakken, als alle afwegingen zijn gemaakt. 'Het poldermodel is fantastisch, maar niet als er een ramp plaatsvindt', aldus Ter Horst.

(Bronnen: TK 2006-2007, 30 821, nr. 4 en Nieuwsbericht ministerie van BZK)

Regionaal Crisisplan brengt rampenbestrijding op orde

Multidisciplinair knoppenmodel goed hulpmiddel bij grootschalig en bijzonder optreden

In niet mis te verstane woorden heeft minister Ter Horst aan de Tweede Kamer laten weten dat er nogal wat schort aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. Om dat te veranderen, levert het Projectteam Regionaal Crisisplan eind dit jaar een nieuwe doctrine op voor multidisciplinair grootschalig en bijzonder optreden. Het reguliere optreden is daarbij leidend. Een crisis is namelijk een onverwachte toename van de hulpvraag die we dagelijks op kleine schaal tegenkomen.



De Kamerbrief van de minister in april 2007 is onder andere gebaseerd op de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) 2003-2005 van de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en een recente, nog lopende doorlichting van de regio's. De ADR stelt dat de Regionale Beheersplannen, Rampenplannen en Rampenbestrijdingsplannen losstaan van een praktische uitvoering in de regio. Ook schrijft de IOOV dat de heersende cultuur binnen de rampenbestrijdingsorganisaties nog te veel uitgaat van een monodisciplinaire aanpak. De minister concludeert dan ook dat de huidige plannen een doel op zich zijn geworden en dat ze niet automatisch worden doorvertaald naar een operationele multidisciplinaire organisatie. De huidige plannen worden daarom vervangen door een Regionaal Beleidsplan en een Regionaal Crisisplan. In dit regionale crisisplan is de nieuwe doctrine vervat voor de operationele inzet van de verschillende 'kolommen', inclusief gemeenten, Defensie en andere veiligheidspartners.

Vakbekwaamheid staat centraal

"De nieuwe doctrine gaat uit van de vakbekwaamheid van de hulpverleners op straat", vertelt Herman van Hijum, projectleider Regionaal Crisisplan. "Ook tijdens een crisis. Het werk verandert namelijk niet wezenlijk; vooral de hoeveelheid neemt toe. Uiteraard is de context wel anders: het bergen van honderd slachtoffers legt een grote mentale druk op de hulpverleners. Maar de hulpverlening tijdens een crisis kunnen we adequaat uitvoeren, omdat we diezelfde hulpverlening dagelijks op kleinere schaal uitvoeren. Als professionals moeten we een crisis daarom

voor ons zelf niet spannender maken dan het is." Wel spannend is de organisatie eromheen, zoals het leiding geven aan en het coördineren van hulpverlenende diensten (besturende processen), het alarmeren van hulpverleners, het opschalen naar een tijdelijke crisisorganisatie (resource management) en het verzamelen van de juiste informatie voor de juiste persoon (informatie management). Want bij deze besturende en secundaire processen gaat het volgens de IOOV mis. Wie stuurt wie aan? Wie neemt besluiten? Op basis van welke informatie? Worden ter plaatse de juiste eenheden ingezet? Krijgen zij de juiste informatie? Wie zorgt daarvoor? Sluit de hulpverlening aan op de vraag uit het rampgebied? Het antwoord op deze vragen blijft nu vaak nog achterwege, maar het Regionaal Crisisplan brengt daar verandering in.

"Een crisis is een onverwachte toename van de hulpvraag die we dagelijks op kleine schaal tegenkomen."

'Knoppenmodel' helpt bij opschaling

Het projectteam heeft namelijk al die besturende, secundaire én primaire (de werkzaamheden op straat) processen op het terrein van politiezorg, brandweezorg, geneeskundige zorg en bevolkingszorg in de veiligheidsregio's in kaart gebracht en geordend. Op basis daarvan is het 'multidisciplinair knoppenmodel' ontwikkeld. In dit



model staat de benodigde capaciteit om tot resultaat te komen centraal. Hiervoor zijn onder andere de processen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, functies, competenties, opleidingen, bevoegde instanties en hulpverlenende diensten beschreven die belangrijk zijn voor het beheersen van een crisis. Ook de onderlinge samenhang wordt nadrukkelijk weergegeven. Niet iedere crisis is echter hetzelfde en vraagt om eenzelfde aanpak. Daarom is in het knoppenmodel per capaciteit vastgesteld wanneer en hoe deze wordt geactiveerd. Van Hijum: "Het knoppenmodel zorgt ervoor dat er snel en eenvoudig een tijdelijke, geïntegreerde en multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie kan worden opgetuigd voor grootschalig en bijzonder optreden. Iedere 'knoop' staat symbool voor een capaciteit. Dankzij het knoppenmodel is nu bijvoorbeeld duidelijk bij welke crisis welke functies geactiveerd moeten worden. Vervolgens is direct zichtbaar welke mensen en eenheden daarbij horen en gealarmeerd moeten worden. De opschaling is daardoor heel overzichtelijk en efficiënt. Doordat alle processen in kaart zijn gebracht, weet iedereen ook voor wie hij werkt en met wie. Taken zijn toebedeeld, zodat bijvoorbeeld de informatievoorziening van hoog tot laag gewaarborgd is. Bevoegdheden zijn helder belegd, zodat een multidisciplinaire aansturing van de diverse 'kolommen' goed is geregeld." Het knoppenmodel maakt het mogelijk de juiste taken en werkprocessen te activeren en de aansturing daarop af te stemmen. Op basis van wat in de praktijk nodig is, bouwt zich een crisisbeheersingsorganisatie op voor grootschalig en bijzonder optreden.

Niet alles planmatig vastleggen

Regio's bereiden zich met behulp van het Regionaal Crisisplan voor op crises in allerlei vormen. Aan de hand

van een risicoprofiel stellen zij vast welke dreigingen de regio kent en welke catastrofale scenario's daarvoor zijn te bedenken. In combinatie met het multidisciplinaire knoppenmodel ontstaat zicht op specifieke dreigingen en de benodigde hulpverleningscapaciteiten. Aangezien niet iedere regio standaard over dezelfde capaciteiten beschikt, is zij in veel gevallen afhankelijk van bijstand uit andere regio's. Die bijstand kan nu dankzij het knoppenmodel vooraf met andere regio's worden besproken. Tot nu toe werden tekorten pas tijdens een daadwerkelijke crisis ontdekt en moesten andere regio's onverwachts bijspringen. Hoewel er gewerkt wordt met risicoprofielen en scenario's is het Regionaal Crisisplan een algemeen plan, dat met name richting geeft aan de sturende en secundaire processen van een tijdelijk op te bouwen multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie. Het plan beschrijft niet gedetailleerd wat er moet gebeuren tijdens een crisis, in tegenstelling tot de huidige Rampenbestrijdingsplannen. Scenario's in combinatie met de structuur en randvoorwaarden voor een multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie, die wij in het Regionaal Crisisplan neerleggen, moeten voldoende zijn om ons adequaat te prepareren op crises, ongeacht de verschijningsvorm. Bovendien kunnen deskundige hulpverleners tijdens een crisis aan de hand van het plan een juiste hulpverleningsstrategie bepalen. Die is dus niet van te voren al bepaald. De dagelijkse werkzaamheden zijn toch ook niet allemaal vastgelegd in een plan? Waarom moet dat bij een crisis dan wel?

*Herman van Hijum,
projectteam Regionaal Crisisplan
Martin Bobeldijk,
Turnaround Communicatie*

Andermaal Cellenbrand Schiphol-Oost: 'lessons to learn' voor preparatie en nazorg

De Cellenbrand Schiphol-Oost, oktober 2005, blijft een bron van nieuwe inzichten. Een conferentie dit voorjaar over verantwoorde psychosociale zorg, georganiseerd door De Essenchurgh en het Instituut voor Psychotrauma, leverde drie niet eerder belichte verbeterpunten op:

- De afstemming tussen de GHOR / PSHOR en het arbobeleid van instellingen.
- Bij psychosociale zorg in de acute fase gaat het primair om veiligheid, informatie en het regelen van praktische zaken; psychosociale hulp, voorzover al nodig, komt normaal gesproken pas daarna.
- Méér aandacht zou moeten worden besteed aan het managen van 'sociaal-psychologische dynamiek'.

Afstemming GHOR/PSHOR en Justitie

Bij de cellenbrand Schiphol-Oost zijn GHOR en PSHOR ingezet. Ook binnen Justitie is 'opgeschaald' middels activering van de rampenprocedure van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Tijdens de inzet bleek dat van beide kanten niet was voorzien in afstemming. Voor Justitie was de GHOR zelfs een onbekend orgaan. Een dergelijke situatie is niet uniek en doet zich in meer regio's voor. De focus van de GHOR en PSHOR ligt doorgaans bij rampen en grote ongevallen in de *publieke sector*. Afstemming met instellingen en bedrijven is nog geen gemeengoed. In essentie is de GHOR bedoeld als structuur voor *continuïteit van hulp en zorg*. Verbinding leggen en onderhouden met bedrijven en instellingen is een wezenlijk onderdeel daarvan.

Aan de kant van instellingen en bedrijven is op dit terrein evenmin veel pro-actie te bespeuren. Arbobeleid wordt doorgaans vooral gebaseerd op risico-inventarisaties binnen de eigen instelling. Dat de instelling van buitenaf door rampspoed getroffen kan worden, is minder onderwerp van beleid. Meer toegewerkt zou kunnen worden naar beleid waarbij arbeidsomstandigheden, bedrijfshulpverlening en bedrijfsopvang als integraal onderdeel worden gezien van een *bedrijfscontinuïteitsplan* waarin óók van buitenkomende bedreigingen worden verdisconteerd.

Dilemma's in kennis en toepassing psychosociale zorg

Een belangrijk punt van afstemming tussen GHOR/ PSHOR en de 'continuïteitsplannen' van instellingen en bedrijven is de visie op de psychosociale zorg. Juist op dit punt leven er nogal wat vragen. Psychosociale zorg is een 'container'-begrip, hetgeen wil zeggen dat er nogal wat interpretaties gangbaar zijn. Uitgangspunt is dat het altijd gaat om slachtoffers die een ingrijpende ervaring hebben meegemaakt met een grote mate van machteloosheid, ontwrichting en confrontatie met de dood.

Veel gestelde vragen inzake de psychosociale zorg bij rampen zijn: Wat zijn de factoren die de kans op verwerkingsproblemen vergroten, dan wel verkleinen? Hoe vroeg moet zorg worden verleend en wat is de inhoud daarvan? Wat is de rol van veerkracht? De antwoorden op deze vragen hangen af vanuit welk perspectief gekeken wordt. Vanuit een klinische benadering zal men geneigd zijn de nadruk te leggen op de kans op het ontstaan van verwerkingsproblemen en op het belang van vroegtijdige interventie. Het preventieve effect van vroegtijdige psychologische interventies is echter nog onvoldoende onderzocht. Zeker is dat eenmalige debriefing, één keer onder leiding uitvoerig praten over het gebeurde en de daarbij horende emoties uiten, niet effectief is en mogelijk zelfs schadelijk. Bovendien, pas na verloop van tijd blijkt wie kans loopt op verwerkingsproblemen. Beter is het dus, onder het motto 'careful watching', meer nadruk te leggen op monitoring en nazorg.

Vanuit een op veerkracht gerichte benadering kan men betogen dat de meeste mensen erin slagen hun evenwicht terug te krijgen zonder hulp van professionele hulpverleners. Psychosociale zorg direct na een ramp betekent in deze visie vooral aandacht voor het natuurlijke herstel en de zelfredzaamheid. Dat kan het beste door aan te sluiten bij de behoeften die getroffen hebben op praktisch, sociaal en emotioneel gebied. Deze laatste benadering is in feite beter te omschrijven als 'opvang en ondersteuning'. Er is, aldus Prof Rolf Kleber, hoogleraar psychotraumatologie en spreker op de conferentie, op dit moment een kentering gaande richting een op veerkracht gerichte benadering. Het inzicht breekt door dat het repertoire van interventiemethodieken vanuit de klinische psychosociale zorg niet zonder meer toepasbaar is in de acute fase van een grootschalige ingrijpende gebeurtenis zoals een ramp of groot ongeval. Elementen uit beide benaderingen waren herkenbaar in



de psychosociale hulp bij de Cellenbrand Schiphol-Oost. De aanpak van Justitie was gericht op vroegtijdige interventie; de PSHOR hanteerde een op veerkracht gerichte benadering. Beide hadden echter last van de 'ruis' vanuit de media en politiek – een aspect dat we navolgend belichten.

Managen van sociaal-psychologische dynamiek

Grootschalige, ingrijpende gebeurtenissen kenmerken zich door een bijzonder soort sociaal-psychologische dynamiek. Voor het managen van die dynamiek is een goede analyse van de context van de ramp van belang. De ene ramp is de andere niet.

In het geval van de cellenbrand werd die dynamiek voor een groot deel bepaald door maatschappelijke verontwaardiging en de politieke betekenis ervan. De ramp werd gebruikt om het beleid van minister Verdonk te bekritisieren. Medewerkers voelden zich gesteund door de uitspraak van Verdonk dat zij achter hen stond. In de pers ontstond al snel een negatief beeld. Er zouden veel dingen fout zijn gegaan. Politieke tegenstanders verweten Verdonk dat de psychosociale zorg onvoldoende was. Sommige gedetineerden ontleenden daaraan 'ziektewinst'. Zoals ook uit deze casus blijkt, zijn in de sociaal-psychologische dynamiek bij rampen 'rode draden' te onderkennen. We wijzen op de volgende.

Hulpverlening

Hulpverlening omvat meer dan acute, levensreddende hulp. Ook psychosociale hulp is tegenwoordig onderdeel van de rampenhulpverlening. Problemen van slachtoffers van rampen werden vroeger gezien als problemen die inherent zijn aan het leven, tegenwoordig worden ze vooral medisch en psychologisch geïnterpreteerd. De hulpverlening moet daarop inspelen, overigens zonder z'n professionaliteit te verliezen: zie de genoemde dilemma's in de psychosociale zorg.

Beeldvorming

De beeldvorming over ramp en hulp wordt beïnvloed door (publieks)voorlichting en communicatie. Media spelen daarbij een belangrijke rol. Harde bewijzen voor een causaal verband tussen berichtgeving in de media en gezondheidsklachten zijn er niet, maar aannemelijk is dat aanhoudende speculatieve berichtgeving over mogelijke oorzaken van klachten deze klachten in stand kan houden. De vraag is of de media kunnen worden beïnvloed. Het antwoord is 'ja', zoals uit casuïstiek blijkt. Onze indruk is dat het in de casus Cellenbrand Schiphol-Oost ontbroken heeft aan een gezaghebbende woordvoerder vanuit Justitie. Of, zoals één van de sprekers het noemde, 'een soort Klaas Wiltink' destijds woordvoerder bij de Amsterdamse politie. Het maatschappelijke beeld over de gebeurtenis had zo wat evenwichtiger kunnen zijn.

Politiek/bestuurlijke context

Bij de bestrijding van een ramp wordt vanzelfsprekend aandacht besteed aan risicocommunicatie. Goede risicocommunicatie baseert zich idealiter op een goede analyse van risicopercepties. Onder druk van de omstandigheden wordt daar nog wel 'ns aan voorbij gegaan. Interessant is dat autoriteiten geneigd zijn te denken vanuit wat er gebeurd is (en daarop hun communicatie baseren), terwijl getroffen en eerder geobsedeerd zijn door de vraag 'hoe heeft het kunnen gebeuren' of sterker: 'wat had er niet kunnen gebeuren?'.>

Een tweede valkuil lijkt dat 'ramp' en 'context' verward worden, of te wel 'aanleiding' en 'achtergrond'. In de casus van de Cellenbrand Schiphol-Oost was dat waarneembaar. De maatschappelijke verontwaardiging had eerder betrekking op het overheidsbeleid dan op de ramp zelf. Of, anders gezegd: in de casuïstiek wordt 'een stok gevonden om de hond te slaan'. (Risico)communicatie zou zich dus meer moeten richten op het identificeren van de emoties van mensen en naar waartoe die uitgaan. >>>

De rol van autoriteiten/leidinggevenden

Ervaringen laten zien dat er tijdens de ramp(bestrijding) behoefte is aan coördinatie en afstemming. Getroffenen hebben baat bij leiderschap, waarbij op veerkracht wordt ingespeeld én richting wordt gegeven aan het (re)-activerings- en herstelproces. Autoriteiten en leidinggevenden dienen blijk te geven van hun betrokkenheid en medeleven. Ze moeten kunnen omgaan met onzekerheid, hét kenmerk van sociaal-psychologische dynamiek bij rampen. Goed management van die dynamiek geeft vertrouwen en tevredenheid; slecht management verergert de situatie. Het adequaat managen van sociaal-psychologische dynamiek tijdens de ramp(enbestrijding) vormt zo de hoeksteen voor psychosociale zorg – het voorkómen en beperken van de negatieve gevolgen van de gebeurtenis op het psychosociaal welbevinden en de gezondheid van getroffenen.

Autoriteiten en leidinggevenden zijn veelal wel getraind in acute, levensreddende acties, maar nog onvoldoende op het adequaat managen van sociaal-psychologische factoren en processen die in het kader van de rampenbestrijding en nazorg een rol spelen.

Juist op dat laatste aspect is versterking mogelijk.

Met dank aan Eelco Rodenburg, Bert Timmermans en Piet Walthaus, collega's binnen Stichting Doen.Denken, voor hun opmerkingen en suggesties.

Literatuur

- Gezondheidsraad, *Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn*, Publicatie 2006/18, Den Haag, 2006.
- R.J. Kleber, *Dilemma's in kennis en toepassing psychosociale zorg*, lezing Werkconferentie 'Verantwoorde Zorg, dilemma's en ijkpunten in de psychosociale zorg bij rampen', Hierden, 21 juni 2007, georganiseerd door Kasteel De Essenburgh en het Instituut voor Psychotrauma.
- P. van der Velden, P. van Loon, J. IJzermans en R. Kleber, 'Psychosociale zorg direct na een ramp', in: *De Psycholoog*, december 2006.

Herman Holtmaat,
zelfstandig gevestigd adviseur
Ans Withaar,
directeur De Essenburgh

Eerste nationale inzet USAR.NL

Op zaterdag 1 september is USAR.NL, de Nederlandse bijstandseenheid voor het zoeken en redden van ingesloten of bedolven slachtoffers bij rampen in binnen- en buitenland, voor het eerst in Nederland ingezet. In een loods van het bedrijf DSV in Beek (Limburg) stortte vrijdagavond 31 augustus een aantal stellages in. De stellages waren 12 meter hoog en in de rekken stond 1500 ton aan tegels. Bij de instorting werd een werknemer vermist, die waarschijnlijk op of bij een vorkheftruck aan het werk was. Brandweer Beek begon met een uitgebreide zoektocht. Al snel bleek dat de situatie wegens verder instortingsgevaar te gevaarlijk was. Aan het eind van de avond werd de hulp ingeroepen van USAR.NL en de Duitse collega's van de Technische Hilfswerke (THW). Zaterdagavond werd het slachtoffer van alle puin bevrijd en kon er daadwerkelijk met de berging begonnen worden. Uit de nabespreking met het USAR team en de brandweer bleek grote tevredenheid over de samenwerking en uiterst professionele inzet van alle betrokkenen.



USAR.NL
URBAN SEARCH AND RESCUE TEAM





Bij het LOCC zijn onlangs vier medewerkers opgeleid om namens de EU assessment en coördinatie van zogenaamde “crisisinterventions” uit te kunnen voeren, in heel de wereld, naar aanleiding van (natuur)rampen of crises. Het gaat dan om het in kaart brengen van de schade, advies geven aan de autoriteiten van het getroffen gebied over wat nodig is voor de herstelwerkzaamheden en zo nodig ter plaatse de hulpverlening coördineren. In Europa zijn zo'n 400 functionarissen hiervoor opgeleid.

Volgens Eric van der Horst, hoofd van het LOCC is dit een belangrijk onderdeel van de taakstelling en kennisontwikkeling binnen het LOCC.

“Tot nog toe kon Nederland geen bijdrage leveren aan dergelijke EU missies. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vond het van belang dat dit wel mogelijk werd. De contacten binnen het internationale speelveld van bijstandverlening én het netwerk van de bijbehorende spelers waren de redenen om dit binnen het LOCC te organiseren. Wij hebben nu medewerkers die deze zware opleiding met goed gevolg hebben afgerond.

Doordat we nu daadwerkelijk participeren, kennen we ook de juiste mensen en procedures die we zelf ook moeten volgen als ons eigen land wordt getroffen door een ramp en wij hulp uit het buitenland nodig hebben.”

Rol LOCC bij internationale bijstand

Krakersrellen

Naast het feit dat functionarissen kunnen worden uitgezonden participeren LOCC-ers ook in Europese projecten en werkgroepen rondom steunverlening. Een voorbeeld hiervan is het Flood Command. Dit project heeft tot doel te komen tot meer uniformiteit bij de inzet van middelen bij overstromingen zodat landen op een betere manier internationale bijstand kunnen aanvragen.

Eén van de kerntaken van het LOCC is het coördineren van internationale bijstand. Het LOCC coördineert voor Nederland de bijstandaanvragen voor mensen, expertise en middelen uit het buitenland en vice versa. Bij de krakersrellen in Kopenhagen eerder dit jaar zorgde het LOCC ervoor dat 16 Nederlandse ME voertuigen naar Denemarken werden getransporteerd omdat de Deense politie over onvoldoende voertuigen beschikte.

Grensoverschrijdend

Op drie verschillende manieren kan het LOCC met bijstandsverzoeken uit het buitenland te maken krijgen. Om te beginnen heeft Nederland met België en Duitsland verschillende convenanten afgesloten in het kader van grensoverschrijdende samenwerking. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin bevoegdheden om onze bureaus te hulp te schieten met mensen en middelen vanuit Nederland. Namens de minister voert het LOCC deze taken uit.

Daarnaast zijn er de drie grote internationale organisaties die zich bezig houden met het coördineren van internationale bijstand bij rampen en (humanitaire) crises. Dat zijn de NAVO, de Europese Unie en de Verenigde Naties. Deze kunnen een beroep doen op Nederland voor



Oefening in EU-verband op Cyprus

hulp in de zin van extra mensen en/of middelen voor inzet bij een ramp in het buitenland.

Tot slot kunnen ook de Nederlandse Antillen een beroep doen op Nederland. De Commandant Zeemacht Caribisch Gebied van het Ministerie van Defensie vroeg, als voorbeeld, recentelijk om capaciteit om de grote hoeveelheid branden in Willemstad te kunnen onderzoeken. Het LOCC heeft daarop een team van drie deskundigen samengesteld en naar Curaçao kunnen laten gaan.

Handboek

In juli heeft het LOCC de laatste hand gelegd aan het Handboek Bijstandverlening Nationaal. Hoe de procedures en protocollen voor internationale bijstand luiden en welke wegen daarvoor bewandeld moeten worden, is binnenkort terug te vinden in deel II, het Handboek Bijstandverlening Internationaal.

Alfred van de Pol



Scheepsbrand Velsen: drie lessen voor de crisisbeheersing in Nederland

De scheepsbrand in Velsen in januari 2007 was geen “ramp” maar was wel een bijzonder incident. Een brand op een zeer groot schip die de inzet vergde van vele hulpverleners en gespecialiseerde instanties gedurende meerdere dagen, tegen de achtergrond van mogelijk vrijgekomen gevaarlijke stoffen. Dit vergde maatregelen in meerdere regio's en de inzet van zowel de brongemeente (Velsen) als de effectgemeente (Beverwijk). Dit incident biedt waardevolle lessen voor zowel direct betrokkenen als voor de crisisbeheersing in Nederland. Reeds tijdens de brand hebben betrokken bestuurders het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd een bestuurlijke evaluatie uit te voeren van de crisisbeheersing. Het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra heeft een deelonderzoek uitgevoerd naar de brandbestrijding door overheidsdiensten. Deze bijdrage gaat kort in op de gebeurtenissen en zoomt vervolgens in op drie lessen die relevant zijn voor crisisbeheersing in Nederland.

De gebeurtenissen

Op dinsdag 30 januari 2007 komt 's ochtends rond 08.45 uur op de meldkamer een melding binnen van een brand op een schip in de haven van de gemeente Velsen. De eerste eenheden spoeden zich naar de Velserkade en classificeren het incident al snel als 'grote brand'. Even na 09.00 uur ontstaat het vermoeden dat er blauwzuurgas vrijkomt. Het primaire effectgebied ligt door de windrichting voornamelijk in Beverwijk. Er wordt uiteindelijk opgeschaald naar GRIP 3: een Operationeel Team (altijd regionaal) en een Beleidsteam (met regionale functionarissen) binnen het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC). Ter plaatse is een Commando Plaats Incident (COPI). Verscheidene media zijn snel ter plaatse. De alarmering van gemeentelijke functionarissen verloopt niet vlekkeloos onder meer vanwege dubbele

piketten. Enkel voorlichtingsplaatsen in het OT en het BT blijven leeg. De bevolking wordt gewaarschuwd met behulp van geluidswagens, maar het sirenenetwerk en de rampen-zender worden niet ingezet.

De rook reikt rond 11.00 uur tot aan Purmerend. Het BT besluit het effectgebied te ontruimen. Enkele belangrijke wegen in het gebied zijn afgesloten en ook Schiphol sluit twee banen. Velsen en Beverwijk starten gemeentelijke processen op. Bewoners, bedrijven en politiemedewerkers maken zich ongerust over de berichten over blauwzuur, waarover in een eerste persbericht is bericht maar waarover lange tijd geen nieuwe officiële informatie verschijnt. De communicatie vanuit het RCC verloopt moeizaam. Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC)

wordt verzocht www.crisis.nl en het bijbehorende informatienummer te activeren.

Het BT overweegt de inzet van externe deskundigheid voor de brandbestrijding. Schuimbluseenheden uit Rotterdam en Amsterdam worden ingezet en meerdere regio's verlenen operationele bijstand. De inzet van de scheepsbrandspecialist vergt een opdracht van de verzekeraar. Het schip dreigt ondertussen te kantelen, wat de blussing bemoeilijkt. Ook zijn er zorgen over mogelijk explosiegevaar en over het mogelijk vrijkomen van brandende olie. Woonschepen in Beverwijk worden ontruimd. Het BT besluit het blussen te continueren tegen de wens van het COPI in. Verscheidene landelijke gespecialiseerde instituten worden betrokken.

Op de tweede dag kan de externe deskundige worden ingezet maar de brand blijkt moeilijk te controleren. Het bedrijventerrein wordt incidenteel opengesteld voor laden en lossen en er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd voor bewoners en bedrijven. Op dag drie is de brand nog niet volledig te controleren. De gehanteerde tactiek is ventileren en uit laten branden. De brandweer probeert een te grote rookontwikkeling te voorkomen. De nazorg wordt opgestart en er volgt meer informatie over gezondheidsaspecten. Op de vierde dag wordt het sein "brandmeester" gegeven.

Drie lessen

Uit een dergelijk incident zijn talrijke kleine en grotere lessen te leren voor de hulpverleningsdiensten, gemeenten en de veiligheidsregio. Wij beperken ons tot drie onderwerpen die wij beschrijven vanuit een breder perspectief van crisisbeheersing in Nederland.

Les 1: bereid inzet externe deskundigen voor

Ons inziens moet de brandweer, afhankelijk van het lokale en regionale risicoprofiel, zich voorbereiden op specifieke incidenttypes zoals scheepsbranden, maar voor bepaalde incidenten blijft de inzet van specialisten nodig. Het heeft in deze casus even geduurd voordat besloten werd tot inzet van deze externe deskundigen. In de preparatie moeten twee aspecten meer aandacht krijgen. Allereerst moet duidelijk zijn welk mandaat een Leider COPI en/of een Operationeel Leider heeft voor de inzet van externe deskundigen. Wij adviseren regio's om operationele criteria op te stellen voor de beoordeling van nut en noodzaak van het inschakelen van externe deskundigen. Ten tweede kan, op basis van de regionale risicoanalyse, in beeld worden gebracht welke behoefte aan externe deskundigheid voorstelbaar en voorspelbaar is en welke partners hierin zouden kunnen voorzien. De regio moet nadenken over de mogelijkheid en wenselijkheid van het afsluiten van waakvlamovereenkomsten met deze partners. Dit bevordert een snelle inzet indien nodig.

Les 2: bezie kritisch de voorbereiding van de voorlichting

Communicatie was het grootste knelpunt in deze casus,

zowel kwantitatief als kwalitatief. Het grootste inhoudelijke leerpunt betrof de externe communicatie over mogelijke gevaarlijke stoffen. Inhoudelijke expertise op het gebied van gevaarlijke stoffen vanuit de brandweer moet worden gecombineerd met expertise over volksgezondheidsaspecten en met de ervaring van crisisvoorlichters. Voor veel gemeentelijke deelplannen voorlichting geldt dat deze zijn beperkt tot het 'proces', tot competenties en een uitgewerkte rolverdeling. De inhoudelijke aansluiting met andere processen en partners is vaak niet beschreven. Communicatie over gevaarlijke stoffen moet worden voorbereid, evenals de aansluiting met de processen zoals het waarschuwen van de bevolking, waarnemen en meten, milieuzorg en de geneeskundige processen. Het COT pleit voor meer focus op *communicatie-uitdagingen*: tijdige eerste voorlichting; adequaat adresseren van eventuele onrust; adequate doelgroepen-informatie; adequate inzet calamiteitenzender; en dergelijke.

Les 3: bezie kritisch de rolverdeling tussen bron- en effectgemeente(n)

Dit incident ontstond in Velsen, maar de effecten troffen vooral Beverwijk. Dit roept de vraag op over de rolverdeling tussen bron- en effectgemeente. Het wettelijke opperbevel van de burgemeester is primair gericht op de burgemeester met een (dreigende) ramp op het eigen grondgebied: de bron-gemeente. De effecten kunnen zo ernstig zijn dat ook in een effectgemeente sprake is van een dreigende ramp. In zo'n geval is regionale bestuurlijke afstemming aan de orde. Dit is uiteraard bekend, maar zelden meer in detail uitgedacht en uitgewerkt in planvorming en oefeningen. Hoe werkt het precies bij meerdere direct betrokken gemeenten? Een bijzonder aandachtspunt betreft de alarmering. Vaak is de alarmering van de brongemeente (op hoofdlijnen) geregeld, maar de alarmering van de effectgemeente niet. Ook de samenwerking binnen de gemeentelijke processen behoeft aandacht. Worden in twee of meer gemeenten de relevante processen opgestart en gecoördineerd of kiezen gemeenten ervoor dit gezamenlijk te doen? In deze casus hebben Velsen en Beverwijk zoveel als mogelijk samengewerkt binnen de gemeentelijke processen, maar er was wel coördinatie in twee afzonderlijk Coördinatieteams Gemeentelijke Diensten (CGD's). Hoe is dit voorzien in andere regio's? Vaak is de uitwerking van GRIP 4 nog beperkt tot de hoofdlijnen. Wij adviseren regio's om op basis van dit scenario (meerdere direct betrokken gemeenten) kritisch de eigen planvorming te bezien. Dit kan tot verrassende inzichten leiden.

Drs. M. Zannoni en drs. S. Schaap

Beide auteurs zijn als senior onderzoeker-adviseur verbonden aan het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT). Het rapport over de scheepsbrand is te downloaden via www.cot.nl



Vier vragen aan:

Wim Deetman,
o.a. burgemeester Den Haag
en voorzitter VNG



Bent u voor een regionale brandweer?

“De regionale brandweer is een eerste stap in de vorming van een veiligheidsregio: een multidisciplinaire organisatie voor rampen en crises en overlegorgaan voor regionale veiligheidsvraagstukken, aangestuurd door één veiligheidsbestuur. Alle betrokken brandweerorganisaties moeten voldoen aan de kwaliteitseisen op basis van de AMVB. Zolang dat niet het geval is hebben de brandweerorganisatie en het bestuur nog een uitdaging. De positie van de burger bij het gemeenteloket moet helder zijn waarbij de activiteiten van de dan geregionaliseerde brandweer een duidelijke positie zullen hebben binnen het gehele gemeentelijke proces. Wat niet mag worden vergeten is, dat alle voorgenomen wijzigingen vanuit de basis worden gedomineerd vanuit het feit, dat hier sprake is van verlengd lokaal bestuur.”

Hoe kijkt u aan tegen de figuur van de eenhoofdige leiding in het wetsvoorstel? Kan dat gaan werken?

“De Veiligheidsregio heeft uitsluitend taken die ze overgedragen krijgt van de gemeenten (verlengd lokaal bestuur). In de wet wordt geen limitatieve opsomming gegeven van de taken van de gemeente, alleen de taken die overgaan naar de regio zijn gedefinieerd. Gewezen wordt op de taak van de regio ten aanzien van de organisatie van de brandweer, de GHOR, de meldkamerfunctie en de crisisbeheersing. De burgemeester zit namens de gemeente in het veiligheidsbestuur. De voorzitter van het veiligheidsbestuur wordt de eenhoofdige leiding en de voorzitter van het Regionaal Beleidsteam. In de gemeenschappelijke regeling moeten de burgemeesters onderling afspraken maken over de invulling hiervan conform het wetsvoorstel.”

Waarom verloopt volgens u de vormgeving van de Veiligheidsregio's traag?

“De vorming van een veiligheidsregio is geen ontwikkeling die in een kort tijdsbestek kan plaatsvinden. Dit heeft z'n tijd nodig.

Het is goed dat het wetsvoorstel kaders geeft voor de mogelijke invulling van de veiligheidsregio's. Van belang is, dat we de conceptwet op de juiste wijze hanteren en interpreteren. Het wetsvoorstel spreekt van het toewijzen van gemeentelijke taken aan het bestuur van de Veiligheidsregio. Het bestuur van de Veiligheidsregio moet dit duidelijk regelen. Er is geen sprake van enig automatisme, maar wel van expliciete bestuurlijke besluitvorming. Het bestuur van de Veiligheidsregio stelt het crisisplan vast, maar de gemeente behoudt binnen dat kader wel de verantwoordelijkheid voor een eigen gemeentelijke crisisorganisatie. Hoe een en ander binnen het crisisplan met elkaar in samenhang wordt gebracht is een zaak van expliciete besluitvorming door het bestuur van de Veiligheidsregio. Dat geldt ook voor het vaststellen van rampbestrijdingsplannen. Verder is in het wetsvoorstel geregeld, dat de informatievoorziening bij grootschalige incidenten een zaak is van het bestuur van de Veiligheidsregio. Ook hier geldt echter, dat de burgemeester te allen tijde verantwoordelijk blijft voor de informatievoorziening binnen zijn eigen gemeente en dient er een heldere verantwoordelijkheidsafbakening plaats te vinden. Daarnaast draagt het gemeentebestuur ook zorg voor de eigen gemeentelijke processen.”

Wat zou u als minister van BZK doen om te zorgen dat er in 2010 volwaardige Veiligheidsregio's zijn?

“Belangrijk is om niet alleen de kaders te scheppen voor het vormen van de veiligheidsregio's maar om ook te ondersteunen bij de invulling hiervan. Op dit moment wordt door velen tegelijk aan dezelfde vraagstukken gewerkt. Een kennisbank op dit gebied zou een goede ondersteuning kunnen zijn. Daarnaast moet er vanuit BZK niet alleen worden gefocust op eenduidigheid, maar moet er meer ruimte zijn voor regionale invulling. Ten slotte hebben we in Nederland te maken met regio's die om meerdere redenen zeer verschillend zijn. Al is het alleen maar voor wat betreft het risicoprofiel.”

Colofon

Aan dit nummer werkten mee:
Kamaldeep Badwal, Gerben van den Berg,
J. Don Berghuijs, Martin Bobeldijk, Tom Cammelbeek,
Clemens Cornielje, Wim Deetman, Simon van der Doorn,
Eelco H. Dykstra, H. Ensing, Jaap-Jeroen Flikweert,
Fup Goudswaard, Nico de Gouw, Ira Helsloot,
Ben Hendriksen, Herman van Hijum, Herman Holtmaat,
Erik Klaver, Lonneke Langenberg, Martin Nieuwenhuis,
Alfred van der Pol, Syan Schaap, Henk Statema,
G. ter Horst, Nicolette Verhoeven-Tiedink,
Paul Versluis, Ans Withaar, Marco Zannoni
Illustraties: Independent, NRC
Cartoons: Patrick van Gerner
Fotografie: ANP, Defensievoorlichting,
FEMA, Fons Sluiter Fotografie, Harm van Ginkel,
Paul Hilken, Hollandse Hoogte, WRIJ
Vormgeving: Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag
Druk: OBT bv, Den Haag

De Nieuwsbrief Crisisbeheersing is een uitgave van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De nieuwsbrief informeert, signaleert en biedt een platform aan alle betrokkenen bij de beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie van crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs. Redactiecommissie: Henk Geveke, Frank Havik, Geert Wismans (samenstelling en eindredactie). Bijdragen of suggesties voor kopij kunnen worden gemaild aan crisisbeheersing@minbzk.nl. Nadere informatie bij: Maddy Ockhorst (redactiemedewerker, 070- 426 70 11) of Nalini Bihari (redactiesecretariaat, 070 – 426 73 54). De nieuwsbrief is te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid.

© Auteursrecht voorbehouden.

Nieuwsbrief Crisisbeheersing september 2007