



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 10 | nummer 6 | december 2012

Magazine

# nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: 10 jaar Magazine - terugblik en vooruitzicht



# Inhoud

## THEMA: 10 JAAR MAGAZINE – TERUGBLIK EN VOORUITZICHT

**3** | Voorwoord (Ivo Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie) **4** | Veiligheidsregio's (Aleid Wolfsen, voorzitter Veiligheidsberaad) **7** | Brandweer Nederland bruist van vernieuwing (Ricardo Weewer) **10** | De nationale veiligheid en het nationale politiekorps (Cyrille Fijnaut) **12** | Publieke Gezondheid en Veiligheid verbonden (Ed d'Hondt) **16** | De burgemeester in crisistijd (Bernt Schneiders/Wouter Jong) **18** | Crisismanagement is verbeterd (Edwin Muller) **21** | Omkijken en vooruitkijken (Ben Ale) **24** | Werken aan een veilige delta (Bas Jonkman en Matthijs Kok) **28** | Voorspelbaar verleden en toekomst van cyber security (Michel van Eeten) **30** | Bedreigingen van de nationale veiligheid (Rob de Wijk) **33** | Defensie als structurele veiligheidspartner (Tom Middendorp) **36** | Wat heeft 10 jaar Externe Veiligheid-beleid opgeleverd? (Peter Torbijn) **39** | Kanonschot of brandklok? Zeven-en-een-half jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland **42** | Pelican crossing ahead – 10 jaar risico- en crisiscommunicatie (Jan Gutteling) **44** | Nieuwe inzichten in infrastructuurafhankelijkheden en crisismanagement (Eric Luijff)

## OVERIGE ONDERWERPEN

**46** | Openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding **48** | Nadrukkelijker rol verzekeraars in veiligheidsdebat **50** | De evenwichtskunstestafette – benut het momentum **52** | Nationale veiligheid in historisch perspectief III **56** | Zelfredzaamheid in crisissituaties **58** | Landelijk Congres Natuurbranden 2013 **59** | Crisis en communicatie duiden en deskundigheid **60** | Oefening Vulcanus **62** | Alarmmiddel NL-Alert landelijk gelanceerd **63** | Lommel (column Menno van Duin) **64** | Relevantie social media bij maatschappelijke onrust overschat **66** | Veiligheidsregio Groningen leert van hoogwater **68** | Risicobeheersing uitwisseling van kennis en praktijkervaringen tussen Europese regio's **70** | Cyber Europe 2012 **72** | Vier vragen aan: Paul Gelton, directeur Weerbaarheidsverhoging, NCTV

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks uitgave van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De uitgever is het niet noodzakelijkerwijs eens met de inhoud van gepubliceerde bijdragen. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.



**Ivo Opstelten,**  
Minister van Veiligheid en Justitie

# Voorwoord

Graag wil ik de redactie van het *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* van harte feliciteren met dit tweede lustrum! Wat tien jaar geleden begon als een bescheiden nieuwsbrief, is uitgegroeid tot een volwassen, fraai vormgegeven tijdschrift, waarin alle relevante aspecten van de nationale veiligheid en crisisbeheersing ruimschoots aan bod komen. Met meer dan 7000 lezers vormt het Magazine een prima podium en een samenbindend element voor al diegenen die dagelijks in de weer zijn voor onze veiligheid.

Wie de tien jaargangen van het Magazine doorbladert, krijgt bovendien een uitstekend beeld van de ontwikkelingen die het dynamische veiligheidsterrein het afgelopen decennium heeft doorgemaakt.

Zo kwam er een Strategie Nationale Veiligheid. Die stelt ons in staat om vast te stellen wat de belangrijkste risico's en dreigingen zijn voor onze nationale veiligheid, wat we moeten doen om deze te voorkomen en wat er moet gebeuren in situaties waarin het alsnog misgaat. Zo'n landelijke strategie kwam er ook op het relatief nieuwe terrein van cyber security – inclusief een Cyber Security Raad en het Nationaal Cyber Security Centre. En waar voorheen terrorismebestrijding, cyber security, nationale veiligheid en crisisbeheersing strikt gescheiden beleidsterreinen waren, gecoördineerd vanuit verschillende organisaties, kennen we nu de NCTV. Eén organisatie, verantwoordelijk voor de coördinatie van alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid en voor de maatregelen die we daartegen nemen. Dit alles sinds 2010 ook onder de paraplu van één departement: het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ook de uitvoering gaf het afgelopen decennium veel veranderingen te zien. Een cruciale ontwikkeling was de vorming van de veiligheidsregio's. De eerste – Rotterdam-Rijnmond; als oud-burgemeester van Rotterdam ben ik daar nog steeds trots op – ging in maart 2006 van start. Dat lijkt nog maar zo kort geleden, maar kijk eens waar we nu staan: 25 Veiligheidsregio's, waarbij alle betrokken partners steeds beter samenwerken – binnen de regio zelf, maar waar nodig ook over de grenzen van de regio's.

En dat is enorm belangrijk. Zeker bij de aanpak van een ramp of crisis kan een snelle, effectieve samenwerking het verschil maken tussen leven en dood. Of het nu om een crisis gaat van terroristische aard, van natuurlijke, technologische of digitale aard: alleen samen kunnen we zo'n crisis effectief te lijf! Regio's, (vitale) sectoren en organisaties moeten elkaar in tijden van een ramp of crisis snel en blindelings kunnen vinden. Alleen in nauwe samenwerking tussen publieke en private partners kunnen we de juiste maatregelen nemen, waarmee het gevaar kan worden afgewend.

Goede samenwerking wordt ook bevorderd doordat we goed van elkaar weten wat we doen. Het *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* speelt in dat geheel een belangrijke rol. Het houdt ons uitstekend op de hoogte van wat er allemaal speelt bij de hoofdrolspelers op dit belangrijke terrein. Ik zou zeggen: ga daar vooral mee door! Er staan ons immers nog voldoende nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen te wachten. Zo moeten we zorgen voor een naadloze aansluiting tussen de nieuwe Nationale Politie en de Veiligheidsregio's, zodat de goede samenwerking tussen politie en veiligheidsregio's behouden blijft - of zelfs nog wordt verbeterd. Verder gaan we de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven in noodsituaties stimuleren; en onze hulpverleners gaan we leren die zelfredzaamheid optimaal te benutten. En we kijken uiteraard uit naar de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's, medio 2013. Ook die kan weer leiden tot verdere aanpassingen en verbeteringen.

Kortom, nog genoeg om over te schrijven – op de korte én de langere termijn. Op naar het volgende decennium, op naar een veiliger Nederland!



Als ze niet bestonden, zouden ze nu worden opgericht

# Veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's functioneren, officieel sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's nu dik twee jaar geleden. Het fenomeen veiligheidsregio is van groot belang voor de veiligheid in de samenleving. En een geweldig concept. Afgelopen jaren is veel tot stand gebracht en er stáát nu wat. Veiligheidsregio's hoeven – gelukkig – voorlopig niet echt fundamenteel te veranderen. De ruimte voor doorontwikkeling van de veiligheidsregio's laat onverlet dat er nog veel grote klussen voor ons liggen. Die prioriteren we. De Wet veiligheidsregio's bracht structuur in wat we met elkaar planden. We zien uit naar de wetsevaluatie. Maar één ding staat voorop. In de regio gebeurt het. Daar ligt de kracht van de veiligheidsregio's.



**Aleid Wolfsen,**  
burgemeester van Utrecht  
en voorzitter van het  
Veiligheidsberaad

De tien jaar waarin de *Nieuwsbrief Crisisbeheersing* zich ontwikkelde tot wat het huidige *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* nu is, zijn jaren van groei geweest. Van het prille ontstaan, vanuit een gedeelde en gevoelde behoefte, tot er zijn – en er mogen wezen. Dat is op zich al een gelukwens waard. Vooral voor diegenen die het aangaat. En waar al die instellingen en professionals en bestuurders zich elke dag weer voor inspannen. Met de beste inzet, toen en nu.

Zo is het trouwens ook met de veiligheidsregio's gegaan. Na enige tijd van voorbereiding waren ze er en kregen ze grond om te groeien. Terugblikkend wil ik niet verhelen dat als veiligheidsregio's nu nog niet bestonden, ze alsnog zeker zouden (moeten) worden uitgevonden. De veiligheidsregio's functioneren, officieel sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's nu dik twee jaar geleden. We zijn er blij mee. Want het is een geweldig concept. Het fenomeen veiligheidsregio is van groot belang voor de veiligheid in de samenleving.

## Veiligheid dichtbij

Een ramp of calamiteit speelt zich bijna altijd lokaal af. Veiligheid begint dus ook dichtbij. Een veiligheidsregio is het verband waarin gemeenten en hulpverleningsorganisaties in een regio samenwerken aan hulpverlening aan de burger. Met die organisaties bedoelen we in de eerste plaats de politie, de brandweer en de geneeskundige diensten, met daarnaast uiteraard de gemeentelijke kolom.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing gaan als een rode draad met bestuurders mee. Ik maak dat als burgemeester in Utrecht ook van dichtbij mee. Ik denk bijvoorbeeld aan de grootscheepse stroomuitval in stadsdeel Overvecht en de gigantische brand in onze binnenstad. En actueel, maar niet onbelangrijk in preventieve sfeer, aan de bouw van een overkapt stuk snelweg tussen de stad en Leidsche Rijn in de vorm van een landtunnel met extra rijstroken.

Ons land telt 25 veiligheidsregio's. De voorzitters van de veiligheidsregio's vormen samen het Veiligheidsberaad. Dat zit ik nu sinds een jaar met veel plezier voor. Want je ziet de multidisciplinaire organisatie van rampenbeheersing en crisisbestrijding groeien.

## In positie brengen

Vijf jaar geleden dachten, spraken en handelden we nog in termen van visies die er moesten komen.

Onderzochten we voorzichtig de mogelijkheid van convenanten. Vonden we dat deze of gene kolom door het 'bijtrekken van een been' bij voorrang in positie moest worden gebracht. En hadden we grote behoefte aan goede voorbeelden. Letterlijk aan best practices uit de praktijk.

## 25 veiligheidsregio's



Kaart: Jan-Willem van Aalst – [www.imergis.nl](http://www.imergis.nl)

Afgelopen jaren is veel tot stand gebracht en er staat nu wat. Het is weliswaar niet perfect, maar de rampenbestrijding is wel al een heel eind op orde. Er is geweldige vooruitgang geboekt. Dat mag ook weleens gezegd worden.

Kolommen trokken uit zichzelf, of een beetje aangeemoedigd door anderen, een been bij. De gemeentelijke crisisbeheersingstaken werden versterkt en de processen erachter verankerd. De brandweer organiseerde een strategische reis naar een nieuw bedrijfsmodel. De nationale politie staat voor de deur. De witte kolom krijgt, ook doordat de directeur van de GGD dezelfde persoon is als de directeur van de GHOR, naast de brandweer en politie meer slagkracht.

### Stroomversnelling

Daarbij raakten 'dingen' bijna vanzelf in een stroomversnelling. We troffen natuurlijke partners. Er zijn partnerschappen gesmeed met vitale sectoren zoals gas/elektra en drinkwater. De informatievoorziening en het informatiemanagement verbeterden. We ontwikkelden kaders voor risico- en crisiscommunicatie. Verbeterden de systematiek voor slachtofferinformatie. Er werd beleid geformuleerd, bijvoorbeeld voor het omgaan met evenementen. En we kregen heel veel lessons learned terug.

Daardoor kunnen veiligheidsregio's steeds professioneler opereren. De expertise groeit. Zij kan ook groeien omdat de lijnen in de regio kort zijn. Men weet elkaar te vinden en is ook aanspreekbaar. Binnen en buiten de regio. Dat zal nog toenemen nu per 1 januari na alle voorbereiding eindelijk het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) van start gaat.

Ook als Veiligheidsberaad, gevestigd in hetzelfde gebouw en tevens het bestuur vormend van het IFV, zijn we aanspreekbaar op afspraken. Met de regio's en met het Rijk. We delen de ambitie van Minister Opstelten om Nederland veiliger te maken. Onder meer doordat we goed voorbereid zijn op rampen en crises die ons land kunnen treffen. En omdat we juist, althans zo goed mogelijk handelen, als 'het' zomaar ineens ergens gebeurt.

### Klaar?

Zijn we dan klaar? Nee. Eerst de basis en van daaruit verder bouwen, hebben we onszelf steeds voorgehouden. Het Veiligheidsberaad heeft steeds gefocust op de ondersteuning van de veiligheidsregio's, om ervoor te zorgen dat zij de crisisbeheersing op orde krijgen en hun organisaties verder kunnen ontwikkelen. In de regio gebeurt het. Daar ligt de kracht van de veiligheidsregio's.

Daarom behoren zij ook de kans te krijgen om tot wasdom te komen. Dat kan als er ruimte en tijd is. Wat dat betreft zijn wij ook blij met dat ene zinnetje uit het regeerakkoord waarin klip en klaar steun voor de ontwikkeling van veiligheidsregio's wordt uitgesproken. Daarmee geeft het kabinet ook deze regeerperiode terecht voorrang aan vergroting van professionaliteit vóór een schaaldiscussie. Als regio's zelf aangeven dat een andere, grotere schaal hen beter uitkomt, zullen wij dat niet onmogelijk maken. Dat is wat anders dan structuurdiscussies arrangeren. De 'rust' die de minister in dit verband ook voorstaat, geeft juist dynamiek en voorrang aan de inhoud. Het zou jammer zijn als die weer ondergeschikt zouden raken aan de structuur.

### Prioriteiten

De ruimte voor doorontwikkeling van de veiligheidsregio's, die feitelijk ook continuïteit in de organisatie waarborgt, laat onverlet dat er nog veel grote klussen voor ons liggen. Die prioriteren we in een agenda. Landelijk hebben we met de minister afspraken gemaakt. Over de oprichting van het IFV. De ontwikke-





ling van expertregio's. De landelijke meldkamerorganisatie. Modernisering van de brandweezorg met meer aandacht voor proactie en preventie aan de voorkant. En verbetering van de bovenregionale samenwerking, mede door implementatie van de belangrijke aanbevelingen van de werkgroep Noordanus. Daarnaast denk ik ook aan de verhoogde inzet op zelfredzaamheid, alle inspanningen voor de multidisciplinaire informatievoorziening, maar ook aan de bestuurlijk belangrijke vraag hoe je de betrekking met de gemeenten goed houdt. We zullen scherp in de gaten houden of de afstemming nog in orde is nu de veiligheidsregio zich als een netwerkorganisatie zet, het beheer van de politie nationaliseert en de ene directeur publieke gezondheid in alle regio's intrede doet.

### Wetsevaluatie

De Wet veiligheidsregio's bracht structuur in wat we met elkaar planden. We zien uit naar de wetsevaluatie, ook al komt die wel snel na de inwerkingtreding van de wet. Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) stuurden wij afgelopen voorjaar een brief over de opzet aan de minister. Daarin hebben wij alvast aangegeven dat het voor de organisatie en besturing van de veiligheidsregio's van belang is om te bezien welke landelijke eisen gesteld worden aan de prestaties van de hulpdiensten en in hoeverre deze werkbaar zijn in de praktijk.

Zo zijn de huidige opkomsttijden van de brandweer, zoals die in het Besluit veiligheidsregio's staan, gebaseerd op verouderde principes. Zij zorgen niet voor

meer veiligheid. Daarom willen wij graag met de minister nieuwe uitgangspunten formuleren die als basis dienen voor een richtinggevend kader in de Wet veiligheidsregio's.

In het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's staan meer specifieke en gedetailleerde normen. Daarbij gaat het, behalve over de opkomsttijden van de verschillende operationele diensten, ook over voertuigbezetting en gedetailleerde functieprofielen. Wij betwijfelen of dit allemaal bijdraagt aan het principe van (verlengd) lokaal bestuur. En we vragen ons af hoe dit zich verhoudt met de gewenste versterking van innoverend vermogen. Dat hebben we, mede ten behoeve van de evaluatie, dan ook richting minister aangegeven.

### Bandbreedte

Ten slotte iets over de middelen, oftewel het geld en de financiën. Met daarbij de vraag: kan alles wat moet en moet alles wat kan? Het werk kent vanzelfsprekend financiële randvoorwaarden. De bandbreedte van wat we kunnen en willen wordt mede bepaald door het beschikbare budget. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat een aantal opeenvolgende jaren meer geld naar veiligheid is gegaan. Daar lijkt nu een eind aan te komen en dat moeten we scherp met elkaar in de gaten houden. Veiligheidsregio's lopen er tegenaan dat gemeenten in het kader van gemeenschappelijke regelingen op alle niveaus bezuinigen. Sommige regionale hulpdiensten hebben grote moeite om rond te komen. En elke ramp of incident brengt allerlei ongedekte kosten met zich mee, weten gemeenten die het overkwam.

Het middelenvraagstuk leidt ook tot de wat- en hoe-vraag. Wat er moet gebeuren is aan de gemeenten. Het hoe kan aan de regio's worden overgelaten. Dan kan ook een slag worden gemaakt met de efficiency.

Aan de andere kant liggen de kaders redelijk vast. Veiligheidsregio's hoeven voorlopig niet echt fundamenteel te veranderen. Sommigen zullen gaan excelleren omdat ze zich specialiseren. Bijvoorbeeld op het gebied van natuurbranden of tunnelveiligheid. Maar bij elkaar zullen ze de komende jaren vooral professioneler worden. Dat is vooral de vrucht van de samenwerking die dankzij het concept van de veiligheidsregio werd gezocht, gevonden en vervolgens ingezet. Misschien levert dat nog wel meer op dan alle schaarse middelen bij elkaar.



Twee jaar geleden presenteerde de brandweer haar visie op de toekomst “De Brandweer over Morgen”. Sindsdien bruist de brandweer en is zij volop aan het innoveren. Met het gereedkomen van de visie waren de richting van de beweging en de onderwerpen die het eerst zouden worden opgepakt bepaald. Het is geen project waarvoor je SMART kan formuleren wat precies op welk moment is gerealiseerd. Het is een proces waarbij je vooruitkijkend denkt: wat moet er nog veel, maar als je terugkijkt naar twee jaar geleden zie je dat Brandweer Nederland echt van de kant komt! En dat wil ik in dit artikel doen. Want lang niet iedereen krijgt mee wat er allemaal al is bereikt.

# Brandweer Nederland bruist van vernieuwing

*dr. ir. Ricardo Weewer,  
lector Brandweerkunde, Brandweeracademie*

### Waarom ook al weer een nieuwe visie?

Vier jaar geleden besloot de Raad van Brandweercommandanten tot het maken van een “Strategische Reis”, met als doel een visie op de toekomst te ontwikkelen. De Raad constateerde dat verder verbeteren binnen het bestaande business model de samenleving niet veiliger zou maken. Een ‘sprong’ naar een nieuw bedrijfsmodel betekende stoppen met verbeteren, maar fundamenteel vernieuwen. Echt anders denken. Het beeld dat de ‘buitenwereld’ had van de brandweer leek verdeeld. Enerzijds de burger, voor wie de brandweer als hulpverleningsdienst een ijzersterk imago heeft. Anderzijds was er, vooral bij bestuurders en inspecties, ook het beeld van een in zichzelf gekeerde, weinig innovatieve organisatie die slecht leert van incidenten. Kijkend naar de brandweer nu is dat laatste beeld zeker niet meer correct. De brandweer werkt volop samen met andere organisaties, innoveert en leert van elkaar en van anderen. Iedereen die het internationale NVBR congres heeft bezocht heeft dat kunnen zien en voelen. De buitenlandse gasten kijken met open mond wat er allemaal gebeurt in Nederland.

### Het continuïteitsmodel, de ‘stip op de horizon’

De brandweer beweegt richting een netwerkorganisatie die bijdraagt aan de continuïteit van het maatschappelijk leven: het continuïteitsmodel. De weg daar naartoe is gemarkeerd door “strategische innovaties” die de richting voor de middellange termijn bepalen:

- een nieuwe doctrine voor brandveiligheid;
- landelijke samenwerking en één Brandweer NL maar wel met maatwerk waar nodig;

- toepassen van nieuwe technologieën;
- meer onderzoek en kennisontwikkeling;
- een nieuwe visie op vrijwilligheid.

### Nieuwe doctrine voor brandveiligheid

De nieuwe doctrine brandveiligheid staat grofweg drie veranderingen voor:

*“Brandveilig leven”: meer aandacht voor het voorkomen van branden, het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn, de samenredzaamheid en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van en door burgers en bedrijven.*

“Brandveilig leven” is een begrip geworden in Brandweer Nederland én daarbuiten. In heel Nederland ontwikkelen brandweerkorpsen manieren om samen met partners, zoals de Brandwondenstichting, verzekeraars, woningbouwcorporaties, zorginstellingen en gemeentelijke diensten, voorlichting te geven aan burgers en bedrijven over het voorkomen van brand, en het brandveiligheidsbewustzijn te vergroten, in het bijzonder aan zogenaamde risicogroepen. Op landelijk niveau zijn de koepelorganisaties van deze partners gevonden en wordt samengewerkt. Tijdens netwerkbijeenkomsten doet een groeiende groep brandweermensen en partnerorganisaties inspiratie op en wisselt ideeën uit. In vrijwel alle regio’s ontwikkelt de brandweer maatwerk om het brandveiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid te vergroten. Er is een handleiding voor het opstellen van een sociaal brandrisicoprofiel gemaakt, bedoeld om mensen die de grootste risico’s lopen te onderscheiden, en hen door middel van doelgroepgerichte voorlichting te bereiken. Brandweermensen geven voorlichting op scholen en in buurthuizen, geven voorlichting na brand, doen woningbezoeken waarbij zij naast het ophangen van de rookmelder ook voorlichting over voorkomen van branden geven.

De brandweer heeft ontdekt dat zij niet alles zelf hoeft te doen. In de samenleving zijn al veel vrijwilligers en organisaties actief die graag meewerken. Zo heeft de Brandwondenstichting met een simpele advertentie ruim 2000 vrijwilligers geworven die door de brandweer worden opgeleid om rookmelders op te hangen en voorlichting te geven aan burgers over brandveiligheid in huis. Zorginstellingen nemen zelf initiatieven om preventienetwerken op te zetten en hun gebouwen brandveilig te maken. Ook voor het cultureel erfgoed is zo'n preventienetwerk opgericht.

### *Innovatie op het gebied van de brandbestrijding met als doel om deze veiliger, effectiever, flexibeler en efficiënter te maken*

Op het gebied van de brandbestrijding zijn steeds meer brandweermensen van hoog tot laag betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe tactieken en werkwijzen. De Brandweeracademie doet samen met de regio's onderzoek om dit proces te ondersteunen. De binnenaanval (het binnengaan van een gebouw om de brand te blussen) is niet meer de enige manier van brandbestrijden. Er is nu een keuze uit vier verschillende tactieken die men afhankelijk van de situatie kan toepassen, waaronder de "offensieve buiteninzet": de brand bestrijden zonder naar binnen te gaan. Veel korpsen experimenteren met nieuwe werkwijzen en technieken, en met snelle interventievoertuigen.

### *Het vergroten van het lerend vermogen, kennisontwikkeling en vakmanschap*

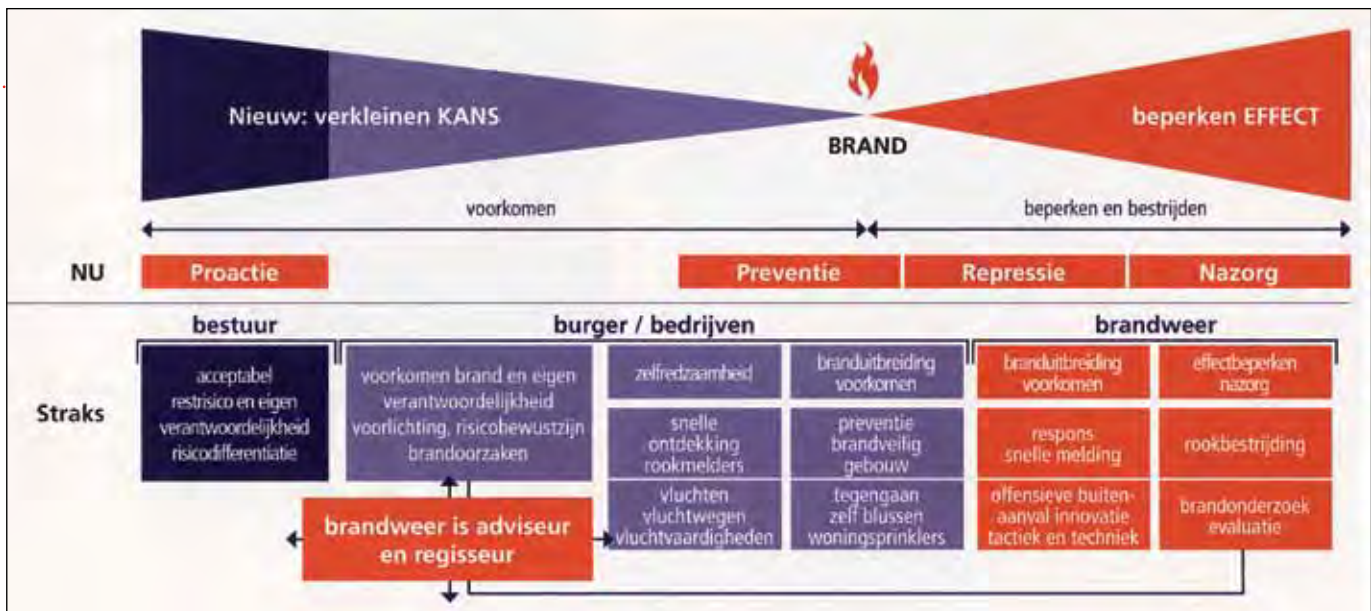
Er is een landelijk brandonderzoeksteam dat werkt volgens het nieuwe principe van de interregionale steunpunten. Er zijn inmiddels al zo veel goede resultaten behaald dat de brandonderzoeksteams niet meer weg te denken zijn, en meer regio's overgaan tot het opzetten van een brandonderzoeksteam. Daarbij wordt nauw samengewerkt met verzekeraars en politie. Na de grote branden in Moerdijk en Kijfhoek zijn 'leerarena's' georganiseerd. De nadruk ligt daarbij niet zozeer op lange lijsten aanbevelingen, maar vooral op de zogenaamde "tweede orde leerpunten", die leerpunten die betrekking hebben op het systeem. Brandonderzoek en leerarena's geven belangrijke input voor de vernieuwing.

### *Landelijke samenwerking*

De landelijke samenwerking krijgt vorm. De oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) als ondersteuningsorganisatie van de Veiligheidsregio's geeft daar een impuls aan. In het IFV is landelijk het beheer, talent- en leiderschapsontwikkeling én de kenniscirculatie en vakbekwaamheid georganiseerd. De Brandweeracademie, onderdeel van het IFV krijgt steeds meer positie als "hét kennis en opleidingsinstituut van Brandweer Nederland". Op gebied van specialismen







Bron: De Brandweer over Morgen, NVBR, 2010.

geeft het project SOM de interregionale samenwerking nader vorm. De Vakvereniging voor Brandweervrijwilligers (VBV) en Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR) werken inmiddels nauw samen en dat heeft geleid tot de opheffing van de NVBR en oprichting van "Brandweer Nederland", waarbij het collectief leiderschap van de Raad van Brandweerc commandanten richting geeft aan toekomst van de brandweer. Allemaal stappen in de goede richting.

### Onderzoek en innovatie

Om onderzoek en innovatie te bevorderen is er een Wetenschappelijke Raad Brandweer opgericht. Zij heeft de doelstellingen van de Brandweer Over Morgen vertaald naar onderzoeksdoelen. De verbinding met universiteiten en hogescholen is gelegd, en er is een Strategisch Meerjaren Onderzoeks- en innovatieprogramma geschreven, met drie hoofdonderwerpen: zelfredzaamheid, brandveiligheidsbewustzijn en de brandweerdctrine. Dat programma heeft nu al resultaten opgeleverd. Steeds meer hoogleraren ontdekken de brandweer als interessant onderzoeksgebied.

Op gebied van nieuwe technologieën wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en er lopen momenteel diverse innovatieprojecten, zoals de ontwikkeling van woningsprinklers, blusrobots, sensoren en domotica.

### Vrijwilligers

In de visie blijft de vrijwilliger de basis van de brandweer. Vrijwilligers zorgen voor de maatschappelijke en lokale inbedding van de brandweer, en dat is nodig om o.a. brandveiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid in de lokale gemeenschappen te bevorderen. Samen met de VBV wordt gewerkt aan een visie op vrijwilligheid. Gericht op het vinden en binden van vrijwilligers.

### Ondersteunende activiteiten: HRM en leiderschap en ICT

De nieuwe brandweer vraagt ook aandacht voor HRM en leiderschap. Want een organisatie met nieuwe taken, anders denken, die zich als een netwerkorganisatie

gedraagt vraagt veel van de mensen. Daarom is er een visie op HRM en leiderschap ontwikkeld die gericht is op wat de brandweerorganisatie nu en in de toekomst nodig heeft. Daarin is ook ruimte voor de vakinhoudelijke ontwikkeling van leiderschap. De eerste nieuwe leergangen voor leiders van de toekomst zijn inmiddels gestart. Op het gebied van ICT worden processen en systemen landelijk op elkaar afgestemd en wordt volop geïnnoveerd, zoals met het project iBridge, gebruik van social media en de het gebruik van 'open en linked' data.

### De zachte kant van de verandering

De visie vraagt grote veranderingen zowel op vakinhoudelijk vlak maar ook op organisatiegebied. Veranderkundigen spreken van een grote "veranderimpact": dat wil zeggen dat de visie veel vraagt van de organisatie én van de partners in veiligheid. En dat kost veel energie en tijd. "We moeten tijd tot onze vriend maken" stelde de toenmalige voorzitter van de NVBR, Caroline van der Wiel. De verandering kan alleen plaatsvinden als de mensen in beweging komen om te veranderen. Daarom volgt de brandweer een andere werkwijze, die past bij de organisatie. De brandweer leert door middel van verhalen, het "verhaleren". Er zijn verhalenvertellers geworven en er worden "huifkarsessies" (bijeenkomsten van de voortrekkers van de verandering), werkplaatsen en netwerkbijeenkomsten georganiseerd waarin brandweermensen uit de regio's met elkaar in verbinding komen en elkaar inspireren met nieuwe ideeën. Professionals praten graag met elkaar over het vak. Dat blijkt telkens weer, en we zien dat de trots en de passie die brandweermensen allemaal hebben leiden tot nieuwe ideeën, en een groeiende groep mensen die de koers dragen, en de beweging maken.

Als we terugkijken naar twee jaar geleden kunnen we zien dat Brandweer Nederland volop in beweging is in de richting zoals die is vastgelegd in de visie "Brandweer Over Morgen". Al na twee jaar zijn de eerste concrete resultaten zichtbaar. De brandweer is op de goede weg.

# De nationale veiligheid en het nationale politiekorps



prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut,  
Erasmus Universiteit Rotterdam, K.U.  
Leuven en Universiteit van Tilburg

Het lijkt ondenkbaar maar toch is het zo: in de voorbije decennia heeft de behartiging van de nationale veiligheid geen wezenlijke rol gespeeld in de (discussie over de) inrichting van de reguliere politie in dit land. Dit kan niet alleen met groot gemak worden gedemonstreerd aan de hand van de beleidsstukken die sedert de jaren negentig van de voorbije eeuw door de opeenvolgende kabinetten-Kok en – Balkenende zijn gemaakt om het regionale politiebesteding in de lucht te houden. Het blijkt ook overduidelijk uit de parlementaire behandeling van de Politiewet 2012 die de juridische grondslag vormt voor het komende nationale politiekorps en uit de plannen, met name het Inrichtingsplan, die zijn gemaakt om dit korps met ingang van 1 januari 2013 daadwerkelijk van de grond te tillen.

In al deze documenten is nationale veiligheid geen concept dat een sturende rol heeft gespeeld in deze revolutionaire herinrichting van de reguliere politie.<sup>1</sup> Hier zoekt men vergeefs naar de (vijf) vormen van veiligheid die centraal staan in de Strategie Nationale Veiligheid: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Op papier gaat het bij de inrichting van de nationale politie hoofdzakelijk om het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, om het voorkomen en beheersen van ordeverstoringen en om het verlenen van hulp.

Deze beperkte opvatting van de taak van de reguliere politie is een van de belangrijke redenen geweest waarom ik mij sedert 1985 steeds sterker en steeds luider heb uitgesproken voor de transformatie van het regionale politiebesteding in een nationaal politiekorps. In het licht van onder meer de nieuwe terrorismeproblemen, de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad, de toenemende maatschappelijke impact van rampen, de groeiende internationalisering van het verkeer (in al zijn gedaanten), vond ik het steeds meer onaanvaardbaar dat de meeste politieke partijen, de bestuurlijke autoriteiten en de hoofdcommissarissen van politie zich in woord en daad bleven wentelen in provinciale opvattingen over de staatkundige en operationele inrichting van de politie. De Koninklijke Marechaussee heeft zich in de voorbije jaren natuurlijk niet voor niets

getooid met het motto dat zij er is voor de veiligheid van de staat (“Als het erop aan komt”) en de politie voor de veiligheid op straat. Haar commando ziet heel goed waar de toekomst van het Wapen ligt.

Het feit dat de behartiging van de nationale veiligheid niet een van de expliciete uitgangspunten heeft gevormd bij het ontwerp en de uitwerking van het nationale politiekorps vraagt ook in het licht van de geschiedenis van de Nederlandse politie om een verklaring. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat na de Franse Revolutie de term “police generale” werd vertaald met “rijkspolitie” en dat deze tak van politiezorg in (artikel 5 van) het roemruchte Rijks-politiebesluit van 1851 werd omschreven als:

“(…) de handhaving van de wetten, reglementen van algemeen bestuur en van Onze besluiten, voor de rust en veiligheid van den Staat, voor de bescherming van personen en goederen. (...) de voorschriften (...) regerende de toelating en uitzetting van vreemdelingen (...)”

Het is hier natuurlijk niet de plaats om deze omschrijving van de rijkspolitie(zorg) uit te werken; zij laat evenwel op zichzelf reeds genoegzaam haar inhoudelijke overeenstemming met het concept van nationale veiligheid zien. Evenmin kan hier worden besproken welke belangrijke rol die definitie van de rijkspolitie-(taak) tot in de formulering van de Politiewet 1957 heeft

<sup>1</sup> Omdat het onmogelijk is om deze en andere (vast)stellingen in deze bijdrage te onderbouwen moet ik de lezer hiervoor verwijzen naar mijn recente boek: *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses, toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker, 2012.

## HUIDIGE SITUATIE

# 25 politieregio's

- 1 Groningen
- 2 Fryslân
- 3 Drenthe
- 4 Drenthe
- 5 Twente
- 6 Noord- en Oost-Gelderland
- 7 Gelderland-Midden
- 8 Gelderland-Zuid
- 9 Utrecht
- 10 Noord-Holland-Noord
- 11 Zaanstreek-Waterland
- 12 Kennemerland
- 13 Amsterdam-Amstelland
- 14 Gooi en Vechtstreek
- 15 Haaglanden
- 16 Hollands Midden
- 17 Rotterdam-Rijnmond
- 18 Zuid-Holland-Zuid
- 19 Zeeland
- 20 Midden- en West-Brabant
- 21 Brabant-Noord
- 22 Brabant-Zuid-Oost
- 23 Limburg-Noord
- 24 Limburg-Zuid
- 25 Flevoland



Bron: Ministerie van BZK

## NIEUWE SITUATIE

# 1 korps met 10 regionale eenheden

- 1 Noord-Nederland
- 2 Oost-Nederland
- 3 Flevoland-Croche
- 4 Noord-West-Holland
- 5 Amsterdam
- 6 Haaglanden
- 7 Rotterdam-Rijnmond
- 8 Zeeland - West-Brabant
- 9 Oost-Brabant
- 10 Limburg



Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie

gespeeld. Wel is van belang om erop te wijzen dat in deze wet de term “rijkspolitie” in hoofdzaak een organisatorische connotatie kreeg (Korps Rijkspolitie) en, parallel hieraan, haar inhoudelijke betekenis goddeels verloor. Deze teloorgang van het inhoudelijke rijkspolitieconcept werd als het ware bezegeld in de fameuze nieuwe taakomschrijving van de politie als zijnde een dienst die in ondergeschiktheid van het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen moet instaan voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

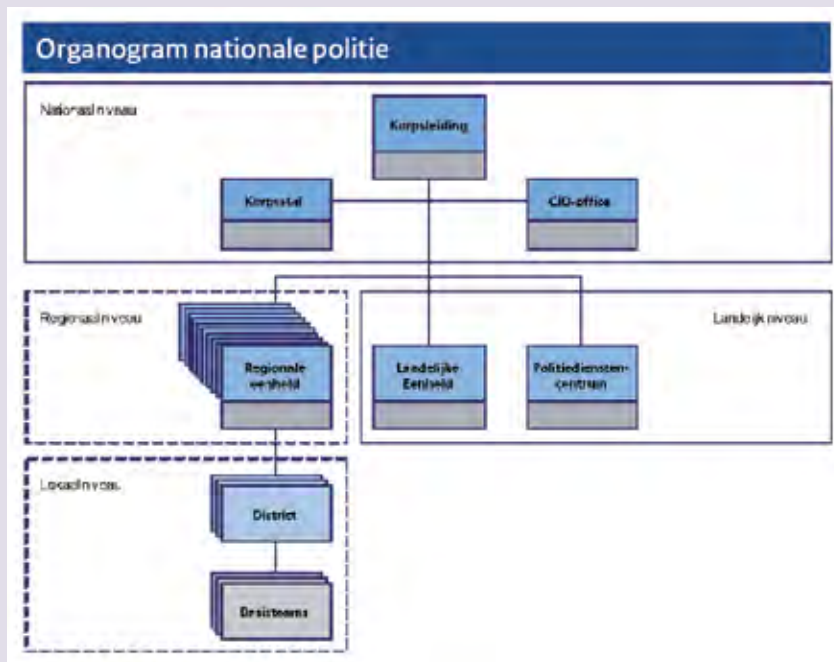
In theorie kan in dit laatste concept natuurlijk goed de politieke behartiging van de nationale veiligheid worden “ingelesen”, maar in feite gebeurde dit na 1957 niet. En dit belangrijke onderdeel van de traditionele politietak raakte enkele decennia later nog verder buiten beeld toen niet alleen de discussie over de operationele inrichting van de politie grotendeels in het teken van de lokale gebiedsgebonden politiezorg kwam te staan maar ook het debat over de algemene herinrichting van de politie: in de jaren tachtig en negentig werden het wijkteam en de wijkagent verheven tot maatstaf voor de organisatie en werking van de politie. Deze ontwikkeling verklaart in ieder geval waarom het Inrichtingsplan van het nationale politiekorps ook nog verregaand wordt beheerst door de gedachte dat “robuuste basisteams” het fundament van het korps (moeten) vormen.

Natuurlijk is het ondenkbaar dat het komende nationale politiekorps geen belangrijke rol zou spelen in de zorg voor de nationale veiligheid zoals dit algemeen belang

hierboven werd aangeduid. Het juridische aanknopingspunt hiervoor is met name verwoord in de artikelen 15-17 van de Politiewet 2012. Die geven de Minister van Veiligheid en Justitie onder meer de bevoegdheid om burgemeesters aanwijzingen te geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde “voorzover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving”. En wie het Inrichtingsplan van het korps navlooit, stuit in elk geval expliciet en impliciet op organisatieonderdelen, taakaccenten en samenwerkingsvormen die rechtstreeks en onrechtstreeks van doen hebben met de behartiging van nationale veiligheid. Opvallende voorbeelden hiervan zijn:

- de Afdeling Regionale Informatiedienst die bij elke regio zal worden ingericht voor de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de artikelen 60 en 62 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV);
- de aansturing van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV); de belangrijke rol van het korps bij de realisatie van de verantwoordelijkheden van de NCTV op het gebied van de bestrijding van terrorisme en cyber security, bij de verwerking van de samenhang in de besluitvorming bij een dreigende ramp of crisis, en bij de bewaking en beveiliging van personen, objecten of diensten die behoren tot het “rijksdomein”;
- de concentratie van de opsporing binnen de Dienst Landelijke Recherche op zware, georganiseerde





vormen van criminaliteit “die naar aard of organisatie een (inter)nationaal karakter hebben en de rechtsstaat en vitale infrastructuur ondermijnen”;

- en de kerntaak van de Dienst Speciale Interventies om “alle vormen van ernstig geweld dan wel terrorisme over het gehele geweldsspectrum” te bestrijden.

Tekenend voor het huidige debat over de inrichting van het nationale politiekorps is evenwel dat deze belangrijke taken van het korps niet of nauwelijks aan bod kwamen in de parlementaire discussie over de Politiewet 2012. De enige kwestie die in dit verband bij tijd en wijle wel aan bod kwam, was die van de verhouding tussen de toekomstige politieregio's respectievelijk politiedistricten en de veiligheidsregio's. De grondslag voor deze discussie werd gelegd bij de behandeling van het voorstel voor de latere Wet veiligheidsregio's 2010. In antwoord op allerhande beschouwingen over de verhouding tussen de organisatie van de veiligheidsregio's en de organisatie van de politie verdedigde de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties keer op keer het standpunt dat het innige verband tussen beide organisaties zou worden verzekerd door de territoriale congruentie van de regio's, de personele unie van hun besturen, de medeverantwoordelijkheid van de politiechefs voor de goede werking van de veiligheidsregio's en de aanwezigheid van de hoofdofficier van justitie in hun bestuur. Dit standpunt klinkt in de Politiewet 2012 met name door in de artikelen 25, lid 4, en artikel 41a. Hierin wordt immers gesteld dat een territoriaal onderdeel van het korps slechts in één veiligheidsregio gelegen kan zijn en dat de burgemeesters van de betrokken gemeenten tenminste eenmaal per jaar samen met de hoofdofficier overleggen over het beleid en de taakuitvoering van de politie. In het Inrichtingsplan wordt

verder geconcretiseerd hoe de samenwerking tussen de politie en de veiligheidsregio's op grond van de bestaande convenanten tussen beide organisaties vorm kan krijgen.

In aansluiting op deze kwestie wil ik er geen geheim van maken dat ik weliswaar lange jaren een van de weinige pleitbezorgers was van een nationaal politiekorps en ik de oprichting van dit korps dus toejuich, maar dat ik niettemin niet erg gelukkig ben met de manier waarop het staatkundig en operationeel is ingericht. Staatkundig gezien is het verkeerd dat het korps via regio's organisatorisch is geënt op de tien nieuwe gerechtelijke arrondissementen en aan de voet niet is ingebed in de gemeentelijke basisstructuur van het land. Operationeel bekeken is zeer aanvechtbaar dat de taakuitvoering is verdeeld over vier separate organisatorische lagen: landelijke eenheden, regio's, districten en basisteams. Naar mijn mening was het veel beter geweest dat het korps met sterke gekwalificeerde districten zou zijn opgehangen aan de 25 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en dat er in alle gemeenten daaromheen politieposten zouden zijn gevestigd die de geografische vertakkingen van die districten zouden vormen. En het spreekt vanzelf dat ik mij in deze opvatting zeer gesterkt voel door het Regeerakkoord van Rutte II waar wordt gezegd dat – met het oog op de decentralisatie van taken en bevoegdheden - op de lange termijn moet worden gestreefd naar gemeenten met tenminste honderdduizend inwoners.

Het Inrichtingsplan en het bijbehorende Realisatieplan zijn nog niet definitief vastgesteld. Dit biedt op zich ruimte voor wijziging van deze plannen in de richting die zojuist werd aangeduid: de tien regio's alsnog samenvoegen met de tien grootste districten en de districten in de 25 grootste gemeenten uitbouwen tot robuuste functioneel gespecialiseerde politie-eenheden waarvan de gemeentelijke politieposten in de regio daaromheen het geografische netwerk vormen. Een dergelijke herschikking van de geplande inrichting van het korps zou ook de verhouding tot de veiligheidsregio's ten goede komen omdat dan de territoriale congruentie van beide organisaties zou worden hersteld. Maar ik vrees dat die ruimte niet zal worden benut voor deze belangrijke optimalisering van de werking van het nationale korps. De bedenkers van de genoemde plannen geven in elk geval op geen enkele manier aan dat zij op hun schreden willen terugkeren: zij dwalen kennelijk liever ten hele dan dat zij ten halve keren. En dus zal er moeten worden gewacht op de evaluatie van het korps die krachtens de wet binnen vijf jaar zal moeten worden uitgevoerd. Dit zal dan ook het moment moeten zijn waarop de nationale veiligheid alsnog expliciet de plaats in de inrichting van het korps krijgt die haar van oudsher toekomt.

# Publieke Gezondheid en Veiligheid **verbonden**

*Hoe GHOR en GGD samen met alle netwerkpartners bouwen aan de toekomst*

Wie de moeite neemt een decennium of zelfs langer terug te kijken, zal binnen de ‘witte kolom’ steeds één rode draad ontwaren: verbondenheid. In de meest letterlijke zin is dit principe met terugkerende regelmaat verwoord in welluidende titels van onderzoeksrapporten en landelijke beleidsnota’s, waarin termen als ‘ketens’ en ‘netwerken’ steevast werden gebruikt in combinatie met ‘in verband’ en ‘smeden’. De boodschap die hiermee werd uitgestraald was steeds gelijk: nauwe samenwerking tussen gezondheidszorg en het openbaar bestuur is de basispremissie van een adequate publieke gezondheid en acute zorg onder dagelijkse en grootschalige omstandigheden. Het is evenwel niet alleen met de zorgketen dat verbanden moeten worden gesmeed. Dit geldt evenzeer voor de partners in ‘multidisciplinaire crisisbeheersing’, maar eveneens voor de netwerken van risico-beheersing, sociale veiligheid en het ‘sociale domein’. Terugkijkend en vooruitkijkend is het bouwen en onderhouden van deze netwerken steeds de kernopgave.



**Ed d'Hondt,**  
voorzitter GHOR Nederland  
en GGD Nederland

## **GHOR en GGD verbonden**

De verbondenheid van allerhande netwerken begint met de verbondenheid van de ‘publieke kop’ binnen de zorgketen: de GHOR en GGD. In elke regio staan zij tezamen onder de leiding van de Directeur Publieke Gezondheid (DPG). Op zich is dit niet nieuw. Ook tien jaar geleden was dit in driekwart van de regio’s het geval. Het verschil is dat sinds 1 januari 2012 de besturen van de veiligheidsregio en van de GGD bij wet verplicht zijn om gezamenlijk een DPG aan te stellen. Doel hiervan is dat de bestuurlijk verantwoordelijken voor veiligheidsregio en GGD – de burgemeesters en de wethouders volksgezondheid – verzekerd zijn van integrale sturing op en advisering over publieke gezondheid en veiligheid. Dit garandeert een naadloze opschaling van reguliere publieke gezondheid naar grootschalig optreden. Belangrijk is ook dat het openbaar bestuur in de verschillende netwerken één gezicht heeft: de DPG.

## **Zorgketens verbonden**

Bijna exact een decennium geleden verduidelijkten de bewindslieden van BZK en VWS in een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer dat zorginstellingen en zorgaanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op rampen en crises. Immers, de burger is ‘verzekerd voor adequate medische hulp onder alle omstandigheden’. De rol van het openbaar bestuur (lees: het bestuur van de veiligheidsregio) is om deze voorbereiding aan te jagen en te coördineren, zodat de partijen als ziekenhuizen, traumacentra, ambulancezorg, huisartsenzorg en Geestelijke Gezondheidszorg als het erop aan komt in samenhang kunnen optreden, niet alleen met elkaar, maar ook met brandweer, politie en de gemeentelijke organisatie. Terugkijkend heeft die brief van destijds een lange tijd nodig gehad om te beklijven, zowel bij de gezondheidszorg als bij het openbaar bestuur zelf. Het advies *De GHORdiaanse knoop doorgehakt* bood – ondanks de poëtische titel die voor de verandering niet de verbinding maar juist een scherpe afbakening centraal stelde – maar gedeeltelijk soelaas: er kwam een apart budget voor de zorg voor opleiden, trainen en oefenen ter voorbereiding op rampen. Niet eerder dan 2010 werd uiteindelijk in de Wet veiligheidsregio’s klip en klaar vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden exact moeten worden uitgelegd. Eigenlijk is deze periode juist wel goed geweest, omdat hierdoor de verhoudingen ook echt ‘tussen de oren’ konden komen. Niet voor niets was de eerste stap hierna een landelijke notitie onder de titel *De nieuwe GHOR*. De invoering van de Wet veiligheidsregio’s is hierdoor ook echt een ‘paradigmashift’ gebleken: de GHOR treedt de zorgketen tegemoet met een aange-

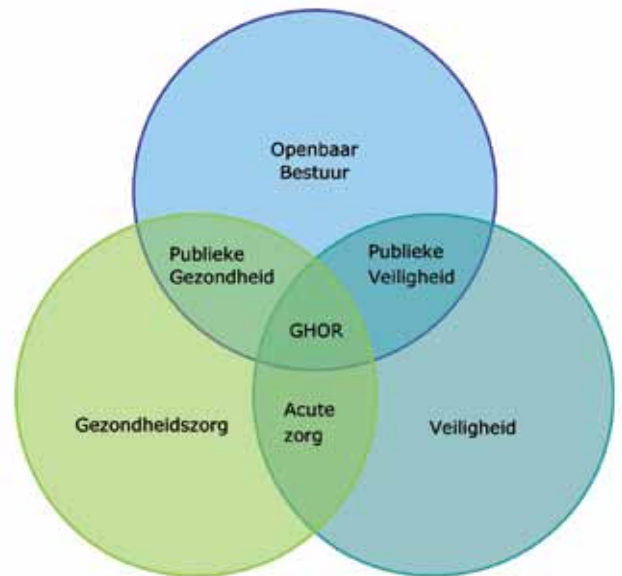
scherpte rolopvatting. De focus ligt op het maken van afspraken over de voorbereiding op rampen, het adviseren over de uitvoering daarvan en het toezien op de naleving. De kerntaak van de GHOR is dus slim verbinden, met name via het Regionaal Overleg Acute Zorg.

## Crisisbeheersing verbonden

De samenwerking van de GHOR met brandweer, politie en gemeenten is het afgelopen decennium een vanzelfsprekendheid geworden. De vorming van de veiligheidsregio's heeft een extra boost hieraan gegeven. Zowel regionaal als landelijk weten de disciplines elkaar uitstekend te vinden op het gedeelde vakgebied van de multidisciplinaire crisisbeheersing. Vanuit deze gemeenschappelijke basis wordt de laatste jaren aan alle kanten de verbreding en verdieping gezocht. Met steeds meer disciplines wordt de aansluiting gevonden. Zo werkt de veiligheidsregio nauw samen met de GGD aan de voorbereiding op groot-schalige infectieziekte-uitbraken en aan de afstemming tussen het regionaal crisisplan en het GGD-rampen-opvangplan. Met vitale partners zijn convenanten gesloten, de civiel-militaire samenwerking is geïntensiveerd en ook met landelijke partijen als het RIVM, Rijkswaterstaat en de spoorsector zijn de verbanden gelegd. De opgave voor de komende jaren is om in al deze netwerken de grenzen te slechten: grenzen tussen veiligheidsregio's, grenzen tussen netwerkstructuren van partners en ook internationale grenzen. Het draait daarbij zeker niet uitsluitend om operationele samenwerking en bijstand, maar juist ook om samenwerking bij risicoanalyses en risicobeheersing.

## Risicobeheersing verbonden

Tien jaar geleden was het voorkomen en beperken van rampen vooral een aangelegenheid van de gemeenten en brandweer. De regelgeving, op basis waarvan de brandweer adviseert en de gemeenten (en ook provincies) vergunnen, toezicht houden en handhaven, is sterk in ontwikkeling geweest en zal ook de komende tijd nog worden aangepast. Los van deze specifieke regelgeving is een belangrijke mijlpaal geweest dat de veiligheidsregio wettelijk verplicht werd om multidisciplinair te adviseren over risicobeheersing en dit te baseren op een regionaal risicoprofiel. De specifieke geneeskundige en gezondheidskundige kant van deze advisering is in sommige regio's, maar nog niet overal op gang gekomen. De opgave voor de komende tijd zal zijn om de advisering door de veiligheidsregio ook echt multidisciplinair, integraal en ook voor relatief nieuwe soorten crises ('all hazard') vorm te geven en vroegtijdig in ruimtelijke ordeningsprocessen een constructieve bijdrage te kunnen leveren. Ook dit vraagt het smeden van netwerken. De omgevingsdiensten zullen een natuurlijke partner moeten worden voor zowel de



veiligheidsregio als de GGD, omdat zij zeer bepalend zijn voor het beheersen van veiligheids- en gezondheidsrisico's in de fysieke omgeving.

## Sociale veiligheid verbonden

Naast fysieke veiligheid is ook de samenwerking met betrekking tot de sociale veiligheid sterk aan het verbeteren. Bij sociale veiligheid gaat het om het beschermen van mensen 'tegen elkaar'. Het gaat hierbij om zaken als criminaliteit, overlast en huiselijk geweld. Dit heeft belangrijke raakvlakken met publieke gezondheid. Bijvoorbeeld mishandeling en huiselijk geweld hebben een directe impact op de gezondheid, zowel fysiek als psychisch. Ook indirect kunnen onveiligheidsgevoelens door overlast en criminaliteit leiden tot psychische en lichamelijke klachten. Hiervoor is nauwe samenwerking tussen veiligheids- en zorgprofessionals noodzakelijk, zodat risico's zoveel mogelijk worden voorkomen, problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en slachtoffers optimale zorg geboden. Tegelijkertijd is samenwerking ook noodzakelijk, omdat daders in veel gevallen onderliggende psychiatrische problematiek hebben. Ook wordt de kans op overlast en criminaliteit vaak vergroot door een combinatie van gezondheidsproblemen en werkloosheid. Om overlast en criminaliteit te bestrijden is de uitdaging om een integrale aanpak te realiseren waaraan de partners in veiligheid, gezondheid en ook maatschappelijke participatie nauw met elkaar samenwerken.

## Het sociale domein verbonden

De decentralisaties van de jeugdzorg, AWBZ, arbeidsparticipatie en passend onderwijs vergroten het belang van goede lokale samenwerking tussen de publieke gezondheid en het sociale domein. Gezondheid is een



waarde op zich, maar tegelijkertijd ook een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke participatie en voor werk. Het heeft een directe relatie met arbeidsparticipatie: wie fysiek en mentaal gezond is, heeft ook betere kansen op de arbeidsmarkt. Andersom kunnen participatie en werk weer bijdragen aan gezondheid, zowel psychisch als fysiek. Ook draagt gezondheid bij aan schoolprestaties, openbare orde, sociaal welbevinden en leefbaarheid in het algemeen. Kortom, om burgers daadwerkelijk naar vermogen te laten 'meedoen' in de samenleving. De opgave voor de komende tijd zal dan ook zijn om vanuit de informatiepositie en netwerkkrol van de publieke gezondheid betekenisvol te adviseren aan gemeenten over de decentralisaties.

#### Bestuurders verbonden

De verbondenheid in alle netwerken culmineert in bestuurlijke verbondenheid. De opgave voor de toekomst is om burgemeesters en wethouders ieder voor hun eigen wettelijke verantwoordelijkheden maximaal te faciliteren en samenhangend te adviseren. De maatschappelijke relevantie van het witte domein is

de afgelopen tien jaar steeds zichtbaarder geworden. Aan de kant van de veiligheid is dat heel concreet voelbaar bij een ramp als de Polder-crash, bij gezondheidscrisis als de massavaccinatie tegen meningokokken, de voorbereiding op griep-pandemie en de Q-koorts, maar ook bij grote zedenzaken. Tegelijkertijd zal in het sociale domein en de sociale veiligheid de meerwaarde van de publieke gezondheid nog zichtbaarder gemaakt moeten worden. De Directeuren Publieke Gezondheid hebben zich eraan gecommitteerd om dit samen te doen. In een gezamenlijk management development-traject zijn hiervoor al belangrijke stappen gezet. Als volgende stap zullen de DPG's in nauw overleg met de VNG en het Veiligheidsberaad de komende tijd de landelijke verenigingen GHOR Nederland en GGD Nederland omvormen tot een integrale ondersteuningsorganisatie voor Publieke Gezondheid en Veiligheid. De agenda van deze nieuwe vereniging voor het komende decennium zal vanzelfsprekend bestaan uit verbondenheid in alle netwerken.



Foto: 112 Fotografie

**Bernt Schneiders,**

burgemeester Haarlem en voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters

**Wouter Jong,**

adviseur crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters

# De burgemeester in crisistijd

Toen 10 jaar geleden de eerste *Nieuwsbrief crisisbeheersing* werd uitgebracht, zat Nederland nog in de naweeën van de Vuurwerk-ramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de aanslagen in New York en Washington. De rampenbestrijding kreeg door die rampen een enorme impuls, met toenemende aandacht voor de leidende rol van de burgemeester in crisistijd.

Voor burgemeesters zijn deze in het oog springende crises van eminent belang geweest. Bestuurlijk gezien onderstreepte het de noodzaak om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te professionaliseren en tot congruente Veiligheidsregio's te komen. Maar op persoonlijk vlak benadrukte het ook de eigen verantwoordelijkheid die een burgemeester heeft om zijn of haar bevolking te beschermen tegen crises die hen kunnen treffen. Om collega-burgemeesters in dat traject te ondersteunen richtte Jan Mans, als oud-burgemeester van Enschede, samen met zijn voormalig gemeentesecretaris Arjen van Gils en Jaap Pop, oud-burgemeester van Haarlem, het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing op. Ervaringen werden uitgewisseld en er ontstond een platform om kennis over de bestuurlijke aspecten van risicobeheersing en crisis management te borgen.

### **Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing**

Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing is in 2007 opgegaan in het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Sindsdien kunnen burgemeesters en loco's dag en nacht een beroep doen op het NGB om bestuurlijke ervaringen van collega's te benutten als zijzelf met een crisis worden geconfronteerd. Desgewenst komt het NGB ook ter plaatse, maar veelal is het voldoende om op afstand, via telefoon en e-mail, de belangrijkste collegiale aandachtspunten mee te geven. In de afgelopen jaren heeft het NGB gemiddeld tweemaal per week met burgemeesters contact gehad over uiteenlopende crises. In de ondersteuning die het NGB zoal biedt valt op dat veel van de situaties zich ook richten op de kleine incidenten met een grote maatschappelijke impact.

Daarmee is de focus van de fysieke rampenbestrijding steeds verder verbreed naar een nieuw type incidenten. Ook als er bij wijze van spreken geen sirene door de straat rijdt kan een situatie tot de nodige onrust leiden. Denk aan de terugkeer van een zedendelinquent, een ramp op afstand, een brandstichter of een situatie van zinloos geweld. In al die situaties wordt in toenemende mate van de burgemeester verwacht dat hij of zij er staat. Die zichtbare rol van de burgemeester zal naar verwachting ook de komende jaren van groot belang blijven. De burgemeester die bij alle typen crises wordt gezien als het boegbeeld van de overheid. In goede tijden en in slechte tijden. Bij grote rampen, maar ook bij kleine incidenten waarbij de maatschappij op zoek is naar een ankerpunt. In lijn daarmee beslaat het type oefeningen tegenwoordig een breder palet dan vroeger gebruikelijk was. Waar de focus tien jaar geleden nog op de echte rampenbestrijding lag, staan Veiligheidsregio's en gemeenten in nieuwe oefeningen ook meer en meer stil bij maatschappelijke impact van incidenten. Ook het NGB heeft daarin zijn steentje bijgedragen, door de ervaringen van burgemeesters te verwerken in scenario's voor de Burgemeestersgame, de serious game die inmiddels zijn weg naar de Veiligheidsregio's heeft gevonden.

### **Onderzoeken en evaluaties**

In lijn daarmee is crisismanagement de afgelopen jaren nadrukkelijker op het netvlies van het openbaar bestuur komen te staan. De vrijblijvendheid van oefeningen is voorbij, de evaluatie na afloop en de politieke verantwoording hebben aan kracht gewonnen. Waarbij wij wel de verwachting hebben dat de evaluaties in de toekomst minder talrijk in omvang zullen zijn en ook sneller gepubliceerd zullen worden. Waar een commissie Oosting nog tien maanden de tijd kreeg om de onderste steen over de Vuurwerkcramp boven te krijgen, lijkt de samenleving tegenwoordig het geduld sneller te verliezen. Een snellere doorloop van de onderzoeken lijkt wenselijk.



### Maatschappelijke onrust

Verder hebben onder meer de rellen in Haren en de DigiNotar-crisis laten zien dat we ons ook moeten voorbereiden op nieuwe typen crises. Crises die hun oorsprong vinden in de online-wereld, maar doorwerken in openbare orde verstoringen of – op een heel ander vlak - de kwetsbaarheid van de overheidssystemen blootleggen. Naar verwachting krijgen we de komende jaren steeds beter zicht op de interventiemogelijkheden om online maatschappelijke onrust in te dammen en daarmee te voorkomen dat het overslaat. Het is goed dat ook in het kader van de Nationale Risicobeoordelingen van het Rijk er aandacht voor deze relatief nieuwe ontwikkelingen is. Waarbij ook niet alleen wordt geleerd van eigen ervaringen, maar nadrukkelijk ook wordt gekeken naar de ervaringen uit het buitenland, zoals de rellen in de Franse voorsteden en de rellen die in de zomer van 2011 Groot-Brittannië in zijn greep hielden.

### Crisiscommunicatie en juridische kennis

Op het gebied van crisiscommunicatie heeft het NGB de toon gezet door in 2008 met de publicatie *Als het op communiceren aankomt*<sup>1</sup> te komen, waarin wij de drieslag betekenisgeving, informatievoorziening en schadebeperking in de bestuurlijke setting hebben geïntroduceerd. Inmiddels is deze drieslag gemeengoed geworden in beleidsteams en is duidelijk dat in het merendeel van de gevallen de toegevoegde waarde van de burgemeester ligt in het duiden van een situatie. Hetgeen onverlet laat dat de duiding geen doel op zich is, maar altijd afhankelijk is van de impact die een ramp of crisis met zich meebrengt. Met deze focus op crisiscommunicatie, die het NGB van harte toejuicht, zien wij dat de aandacht voor de juridische kanten van crisisbeheersing in de loop der jaren is ondergesneeuwd. Een af te kondigen noodverordening of af te geven noodbevel leidt her en der nog tot consternatie. Juridische expertise blijkt in de praktijk geen gemeengoed, terwijl de aansprakelijkheid na rampen en crises in toenemende mate in de aandacht staat. Wij pleiten ervoor om de komende jaren juist op dat vlak een been bij te trekken, gezien de importantie van de juridische keuzes voor de nasleep en afhandeling. Want een burgemeester is niet enkel boegbeeld van de geschokte samenleving, maar ook juridisch eindverantwoordelijk voor al hetgeen in het gemeentelijk of regionaal beleidsteam besloten wordt.

### Kracht van de massa

Na de rellen in Haren staan de negatieve aspecten van de online mobilisatie van mensen sterk in de belangstelling. Tegelijkertijd hebben we voor de nabije toekomst ook veel verwachtingen van de positieve kanten. Het is de kracht van de massa, die de zelfredzaamheid na rampen ondersteunt. Door elkaar onderdak te bieden, te helpen bij opruimwerkzaamheden, maar ook burgers en experts die na rampen en crises de handen ineenslaan om tot een analyse van de gebeurtenissen te komen. Deze sociale ontwikkelingen zullen in toenemende mate bekrachtigen dat de overheid niet een zelfstandig instituut is, maar juist mét de samenleving aan veiligheid werkt. Want uiteindelijk is het de samenleving waarvoor wij in crisistijd aan de lat staan. Of zoals Jan Mans dat in een terugblik op de Vuurwerkcrisis zelf omschreef: “Ik heb mijn best gedaan om mijzelf te zijn, vertrouwen uit te stralen en mijn gezag op te bouwen en te versterken. Ik hoop dat het de getroffen de steun heeft gegeven die zij op dat moment van de overheid nodig hadden. Ik heb – naar eer en geweten – mijn best gedaan”.<sup>2</sup> Waarvan akte.

<sup>1</sup> Nederlands Genootschap van Burgemeester, *Als het op communiceren aankomt, crisiscommunicatie voor (loco)burgemeesters*, Den Haag: 2008.

<sup>2</sup> Jan Mans in: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, *Als dat maar goed gaat, bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: 2005.



# Crisismanagement is verbeterd

De redactiecommissie vroeg mij in maximaal 1500 woorden aan te geven wat de belangrijkste ontwikkelingen en trends zijn op het terrein van crisismanagement in het bijzonder het daadwerkelijk optreden van bestuur en operationele diensten bij rampen en crises. Hopelijk weten de meeste van u dat ik met vele anderen de afgelopen jaren twee dikke handboeken over crisis en crisismanagement in Nederland heb geschreven van in totaal meer dan 2000 pagina's. Het voelt dan ook ingewikkeld om dit samen te vatten in 1500 woorden. Maar vanzelfsprekend heb ik dat wel gedaan omdat ook na 2000 pagina's een kern weer te geven valt.



prof. dr. E.R. Muller,  
hoogleraar Veiligheid  
en Recht, Universiteit  
Leiden

In de onderstaande vijf hoofdconclusies geef ik de belangrijkste trends weer waarbij ik geput heb uit het laatste hoofdstuk van de bundel *Crisis in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises* (Kluwer, 2011) onder mijn redactie. Zeker als over een langere periode gekeken wordt dan kan geconcludeerd worden dat

zowel het operationeel als het bestuurlijk crisismanagement verbeterd is en verder zal verbeteren.

## Crisismanagement is echt verbeterd

De afgelopen vijftig jaar is Nederland geconfronteerd met vele verschillende crises en rampen. Elk van de crises heeft geleid tot intensieve onderzoeken en vele aanbevelingen. Soms overheerst na crises het gevoel dat er weinig of niets geleerd wordt van eerdere ervaringen. Dat lijkt juist als een korte termijn perspectief gehanteerd wordt. De eerste jaren na een crisis is het heel moeilijk om organisaties en functionarissen echt te laten veranderen en een andere wijze van crisismanagement vorm te geven. Als echter een wat langer tijdspectief gehanteerd wordt dan kan daadwerkelijk worden geconstateerd dat inhoudelijk, organisatorisch en kwalitatief geleerd wordt van eerdere crises. Als het hedendaagse crisismanagement vergeleken wordt met het crisismanagement aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw dan zijn grote veranderingen te constateren. De structuur van de besluitvorming is verbeterd, de organisatorische kant is met de komst van de veiligheidsregio's sterk verbeterd, de opleiding en training van bestuurders en operationele diensten is versterkt, de specialisatie van functies binnen het crisismanagement is geïntensiveerd, de wijze van voorlichting is sterk veranderd etc. De veranderingen in vijftig jaar, maar ook de laatste twintig jaar zijn indrukwekkend. Het blijven leren van rampen en crises zal bijdragen aan de verdere verbetering van het operationeel en bestuurlijk crisismanagement.

## De complexiteit van het crisismanagement is toegenomen

In de loop der jaren is de organisatie van het crisismanagement in Nederland complexer geworden. Steeds meer functionarissen en organisaties spelen een rol bij de verschillende fasen van het crisismanagement. Crisismanagement is een complexe bedrijfstak geworden waar vele publieke en private organisaties grote belangen hebben. Deze publieke en private





organisaties zijn ontstaan veelal naar aanleiding van reacties op eerdere incidenten. De veiligheidsregio's zijn vormgegeven mede naar aanleiding van de ervaringen met bijvoorbeeld de rampen in Enschede en Volendam. Complexiteit heeft een aantal nadelen zoals problemen in de samenwerking, afstemming en coördinatie. De complexiteit hoeft niet per se opgevat te worden als een negatief element. Inmiddels is het crisismanagement zodanig geëvolueerd dat voor elke functie van het crisismanagement een eigen organisatie of organisatieonderdeel bestaat. Steeds meer wordt er in het crisismanagement gespecialiseerd. In de periode vanaf 1953 is de kennis en de kunde van de crisismanagers zowel in de publieke als private sector sterk toegenomen. Het grote aantal oefeningen, trainingen maar ook evaluaties hebben daar ontegenzeggelijk aan bijgedragen. De complexiteit betekent echter wel dat steeds de wijze van samenwerking tussen alle betrokken goed moet worden geborgd. Centralisatie van de besluitvorming is daarvoor een van de methoden maar intensivering van de onderlinge contacten en optimale informatie-uitwisseling is een andere. Uiteindelijk zal gezocht moeten worden naar een optimale combinatie van professionaliteit en improvisatie.

#### **De professionaliteit van het crisismanagement is hoog**

Er heeft zich sinds 1953 een intensieve ontwikkeling in het crisismanagement voorgedaan. Was toen en ook tot en met de jaren tachtig en negentig het crisismanagement een zaak er bij voor ambtenaren en bestuurders,

zeker vanaf het begin van de jaren negentig is het steeds meer en volwaardige functie geworden. Ambtenaren maar ook bestuurders zijn zich steeds meer gaan toeleggen op de verschillende functionaliteiten die voor, tijdens en na crises moeten worden gerealiseerd. Het aantal en de intensiteit van de opleidingen en oefeningen is in die periode ook sterk toegenomen. Het was vanaf het begin van de jaren negentig niet goed meer mogelijk om geen aandacht meer te besteden aan een optimaal crisismanagement in de eigen organisatie. Dat resulteerde erin dat de professionaliteit van het crisismanagement in Nederland versterkt is. De professionaliteit is inmiddels hoog. Hoewel dat niet betekent dat er geen fouten meer gemaakt worden is wel duidelijk dat het crisismanagement steeds meer op een hoger niveau vorm krijgt.

#### **Interne en externe communicatie als constant aandachtspunt**

In 1953 duurde het vele uren en eigenlijk pas tot de volgende dag voordat duidelijk was wat er precies aan de hand was in Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden. Inmiddels is de intensiteit van de media tijdens crises zeer groot. De hoeveelheid mediavertegenwoordigers tijdens een ramp is zeer groot en groeit alleen nog maar. De media verslaan crisis als breaking news. Alle elementen van de crisis worden van alle kanten belicht. Alle aspecten worden bekeken zowel letterlijk als figuurlijk. De verscheidenheid van het medialandschap speelt een belangrijke rol bij deze dominante aanwezigheid van de media. De opkomst van de nieuwe sociale media maakt de verscheidenheid en de complexiteit van de media tijdens crises alleen maar groter. Voor bestuurders, ambtenaren en ondernemers die worden geconfronteerd met een crisis vormt de media steeds meer een probleem. Hoe kan je zo goed mogelijk de media te woord staan terwijl je tegelijkertijd zelf niet precies weet wat er aan de hand is en wat er precies kan en moet gebeuren. De snelheid van de media staat veelal niet in verhouding tot de wijze waarop de overheid maar ook bedrijven in staat zijn voldoende onderbouwde en gemotiveerde voorlichting te geven. In veel van de crises die in de bundel beschreven zijn zien we dan ook problemen met de wijze waarop de autoriteiten en bedrijven omgaan met de media. Aan de andere kant zien we ook dat voorlichting en communicatie tijdens crises ook geprofessionaliseerd zijn. Voorlichters zijn beter voorbereid en opgeleid. Autoriteiten zijn zich steeds meer bewust van de noodzaak van voorlichting en relaties met de media. Het blijft echter toch nog veelal een van de onderbenutte aspecten van optimaal crisismanagement.

Onderlinge communicatie tussen alle organisaties en functionarissen die actief zijn tijdens een crisis is dan



ook van cruciaal belang voor de wijze waarop het crisismanagement kan plaatsvinden. Inmiddels zijn vele systemen vormgegeven om deze communicatie te verbeteren. ICT voorzieningen, situatierapporten, netwerken en vele andere methoden en middelen dragen bij aan het verbeteren van de communicatie. Steeds weer blijkt echter dat voor, tijdens en na crises zich problemen voordoen bij deze communicatie onderling. Of het nu gaat om het niet voldoende functioneren van verbindingen of ICT systemen of het verkeerd interpreteren van specifieke informatie en beelden, steeds weer doen zich dergelijke communicatiestoornissen voor. Te veel veronderstellen crisismanagers dat als zij een boodschap aan een ander verstrekken de bedoeling van deze boodschap duidelijk is. In vele crisiscases zien we daar allerlei misverstanden over.

Naast de interne communicatie tussen degenen die bezig zijn met het crisismanagement is er de communicatie met de bevolking. Bij rampen en zware ongevallen doen zich steeds weer vragen voor op welk moment wie waarover geïnformeerd moet worden. De effecten voor de volksgezondheid van specifieke rampen en zware ongevallen leiden steeds weer tot discussie. Bij terrorismedreiging gaat het erom of en hoe de burgers van de dreiging op de hoogte moeten worden gesteld. In de loop der jaren zijn – veelal naar aanleiding van specifieke ervaringen tijdens crises – verbeteringen aangebracht in de wijze van voorlichting van de burgers. Ging het vroeger om het laten afgaan van sirenes en het laten rondrijden van politie om informatie te verstrekken, tegenwoordig wordt intensief gebruikt

gemaakt van de oude en nieuwe media om de burgers te bereiken. Steevast echter is er kritiek op de wijze van communicatie met de burgers. Veelal te laat en onvoldoende aangegeven welke acties de burgers wel en niet moeten doen. Communicatie met de burgers blijkt een van de moeilijkste aspecten van goed crisismanagement.

### **Verwachtingen van crisismanagement moeten realistisch blijven**

De verwachtingen van crisismanagement nemen bij burgers, politiek, media en bestuur steeds verder toe. Er is veel kennis beschikbaar. Er kan geleerd worden van vele eerdere crises. Er zijn meer dan voldoende opleidingen en trainingen. Er staat publieke en private organisaties niets in de weg optimaal voorbereid te zijn op de vele aspecten van crises en crisismanagement. Gewaakt moet echter worden voor te hoge verwachtingen. Crises blijven situaties waar dreiging, onzekerheid en urgentie een dominante rol spelen. Het proces van crisismanagement kan op basis van de kennis en ervaringen van eerdere crises verbeterd worden. De kans dat daardoor betere beslissingen worden genomen neemt dan toe. Echter de onvoorspelbaarheid van crisis maakt dat een kant-en-klaarrecept nooit te geven is. Crises zullen zich blijven voordoen. Crisismanagement zal stapje voor stapje beter worden. Het is echter een illusie te veronderstellen dat optimaal crisismanagement er voor kan zorgen dat crisis niet meer voorkomen. Realistische verwachtingen omtrent de kwaliteit van crisismanagement in publieke en private organisaties zijn dan ook noodzakelijk.



# Omkijken en vooruitkijken



prof. dr. Ben Ale,  
hoogleraar Veiligheid en  
Rampenbestrijding, TU Delft

Toen in 2002 dit *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* als *Nieuwsbrief crisisbeheersing* van start ging, lagen drie gebeurtenissen nog vers in het geheugen en nog bijna dagelijks in het nieuws.

De aanslag op het World Trade Centre in New York op 11 september 2000 had niet alleen alle veiligheidsdiensten van de wereld op scherp gezet. Overal en ook in ons land vroeg men zich af, of men bij een gebeurtenis van die omvang in staat zou zijn om enige redelijke vorm van hulp te bieden. Dat vroegen we ons toch al af na de ontploffing in Enschede. Uit dat ongeluk werd duidelijk dat er, als het er echt op aan kwam, toch nog veel mis was met de onderlinge communicatie en samenwerking tussen de betrokken diensten en dat het samentrekken van een massieve hulpverleningscapaciteit veel improvisatietalent vergde. Eind 2000 kwam daar de brand in het Hemeltje in Volendam nog eens bij. Er raakten – tijdelijk – slachtoffers zoek en de hulpdiensten stonden elkaar danig in de weg op de smalle dijk langs de kroeg. De explosie in 2001 bij AZF in Toulouse maakte duidelijk dat afstand tussen bevolking en ontplofbare stoffen toch een goed idee was.

De EU breidde daarom de SEVESO richtlijn uit met bepalingen die benadrukten dat men bij de ruimtelijke ordening rekening moet houden met de mogelijkheid van een ramp. In Frankrijk ging men daarop over op kwantitatieve risicoanalyse die door een door de staat aangewezen bureau moet worden goedgekeurd en voerde men de verplichting in dat bij elk te verkopen huis een ‘rampen’-rapport moest worden geleverd, waarin de koper alles over mogelijke rampen nabij zijn huis kan lezen voordat hij tot aankoop overgaat.

In Nederland bewogen we net een beetje in de richting dat het met het ruimtebeslag van veiligheidszoneringsen wel iets minder kon en had de regering de tot dan toe openbare rampeninformatie net van het internet gehaald. In plaats van preventie wilde men zijn kaarten liever op bestrijding zetten. Die neiging werd versterkt toen uit de Buncefield explosie in 2005 bleek dat de afstanden tussen olieopslagen en woonbebouwing eigenlijk te klein waren. Met zo weinig beschikbare ruimte viel dat eigenlijk niet in te passen. De uitweg was – althans op papier – meer te heil te verwachten van de zelfredzaamheid van de burger en van de rampenbestrijding.

Dan moest die bestrijding wel anders. En het kon ook wel anders, bijvoorbeeld zoals in het Rijnmond gebied. Daar was het Openbaar Lichaam Rijnmond weliswaar in 1986 opgehouden te bestaan ten faveure van het verlengd lokaal bestuur, de gezamenlijke brandweer en de regionale samenwerking tussen brandweer, geneeskundige dienst en politie waren gewoon blijven bestaan onder de paraplu van de Brandweer Rotterdam. Ook de samenwerking tussen de bedrijfsbrandweren van de Deltalinqs bedrijven en de openbare brandweer functioneerde “gewoon”.

Men realiseerde zich bovendien dat er nog wel meer mis kon gaan in dit land en op misschien nog wel grotere schaal dan men recent had meegemaakt. De echte ramp was al bijna 50 jaar geleden, de watersnood van 1953. Maar toen men er eenmaal over ging nadenken werd wel duidelijk dat de verdichting aan mensen, bezit, infra er ook toe had geleid dat de maatschappij kwetsbaarder was geworden. Dat kleine ongelukken grote gevolgen zouden kunnen hebben en dat er grote ongelukken denkbaar waren die 1953 in schade zouden kunnen doen verbleken.

Aan de hand van de *Leidraad Operationele Prestaties* werden overal in het land inventarisaties opgesteld van de mogelijke bedreigingen op het gebied van wat fysieke veiligheid was gaan heten. Fysiek, om het gebied te onderscheiden van de sociale veiligheid en de onveiligheid als gevolg van crimineel handelen. In 2002 werden dan de veiligheidsregio's gevormd. Deze vielen samen met de politieregio's. Immers de provincies zouden weldra worden opgeheven. De meldkamers van politie, geneeskundige dienst en brandweer werden samengevoegd, of in ieder geval op een plaats samengebracht, om in geval van een ramp op niveau van de regio een betere communicatie tot stand te brengen. Ook werd via



het GRIP-systeem geregeld hoe, wanneer en door wie een incident of ongeluk van plaatselijk via bovengemeentelijk regionaal kon worden en als nationale ramp kon eindigen.

Er bleef ook nog heel wat ongeregeld. De brandweer en de geneeskundige dienst waren ook onder één bestuur gebracht, maar de politie nog niet. Zoals aan wie de regio burgemeester nu verantwoording zou moeten afleggen voor zijn handelen, of de burgemeester van de plaats incident dan ook nog wat te zeggen respectievelijk te verantwoorden had en of de GHOR, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen een private dienst was en of die dan betaald moest worden. Ook bleef onduidelijk wat de rol van de commissaris van de Koningin zou moeten zijn, zeker omdat het er naar uit begon te zien dat de opheffing van de provincies nog wel wat decennia op zich zou kunnen laten wachten. De CdK was immers Rijksheer en afgezant van de "Majesteit".

Het echte zorgenkind bleef echter de communicatiesystemen. C2000 werkte prima, als er geen ramp was. Bij een grootschalige oefening werd de communicatie al meer problematisch, maar daar kon de tijd desnoods worden stilgezet om de computers te resetten en de systemen te repareren. Maar tijdens een echte ramp werkt 'control-alt-delete' niet. De tijd en de ramp gaan gewoon door en C2000 bleef het laten afweten. Ook in 2005 bij de brand in het cellenblok op Schiphol, in 2009 bij de neergestorte Boeing van Turkish Airlines, in 2010

bij de rellen op het strand bij Hoek van Holland en recent nog in 2012 bij een volledig uit de hand gelopen verjaardagspartij in Haren.

Wat langzamerhand ook wel duidelijk werd is dat je nog zoveel plannen kunt maken en regelingen kunt treffen, maar dat het als het echt mis gaat toch voor een deel improviseren blijft. In de evaluatie is de lijn tussen ongeveer goed en ongeveer niet zo goed maar dun en achteraf is het ook gemakkelijk praten. De brand bij Chemie Pack maakte dat nog weer eens duidelijk. Een gemeente brandweer is niet zomaar opgewassen tegen een brand van een hectare en de inschatting van de kans op regen speelt soms een grotere rol dan in de te voren bedachte aanvals- en bestrijdingsplannen was voorzien. Intussen beginnen de gevolgen van de versoepeling van de afstandseisen in het veld zichtbaar te worden. Er staan al huizen vlak naast hogedruk aardgasleidingen en er zijn tankstations waar de LPG auto niet meer kan keren in de ruimte tussen het station en de huizen. Dat ziet er bij nader inzien toch allemaal wel erg krap uit.

Terwijl de veiligheidsregio's nog gevormd worden valt de samenvoeging met de politieregio's alweer in duigen. Die gaan immers van 25 naar 10. Bovendien wordt de functie van de regio ook zwaarder gemaakt. Was het eerst alleen een hulpverleningsregio, nu zijn er vérgaande plannen allerlei bestuurlijke taken, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving, aan de regio toe te wijzen. Daarmee worden de regio's toch steeds meer openbare lichamen. De bezwaren daartegen en de voorkeur voor verlengd lokaal bestuur zijn niet overgegaan en deze uitbreiding van taken vormt daarmee een bedreiging voor het voortbestaan van de regio's en dus van de succesvolle ontwikkeling van de hulpverleningscapaciteit.

Nieuw is de grote rol van de borreltafel met 6 miljard deelnemers die het internet met Facebook, You tube en Twitter is geworden. Nog voor de commandant plaats incident zijn verkenningsrondje is begonnen staan foto's en filmpjes van alle hoeken rond het terrein al op het internet en weet iedereen wat er gaande is, wat de oorzaak is en wat overheden en hulpverleners nu weer verkeerd gedaan hebben. Niet alleen de beste stuurlied, maar ook de beste brandweercommandanten zitten achter hun i-pad.

De wereldwijde connectiviteit wordt, meer nog dan het oplossen van C2000 of het vervangen ervan, samen met de toenemende kwetsbaarheid van de samenleving voor verstoringen in de infrastructuur van elektriciteit en internet, de uitdaging voor de komende tien jaar.

Terwijl de wereld er al bijna aan gewend is dat geld uit de muur komt en informatie uit de 'Grote Wolk', blijkt

het geld op en de 'Wolk' toch gewoon uit koperdraad en glasvezel te bestaan en veel, heel veel energie nodig te hebben. Dat maakt de systemen kwetsbaar voor storingen en een doelwit voor minder goedwillenden en voor door overheden geautoriseerde inbraken. Het bestand maken van de 'Wolk' tegen storingen en ander onheil wordt een van de uitdagingen voor het komende decennium. Daar zal nog heel wat denkkracht in gaan zitten en dat is bij de grote vergrijzing maar beperkt beschikbaar.

De andere uitdaging is hoe om te gaan met de genoemde borreltafel. Het zal onmogelijk zijn alles wat op internet gebeurt te volgen. Het zal nog onmogelijker zijn alle desinformatie te corrigeren en het zal zeker onmogelijk zijn 'juiste' informatie te verspreiden voordat het gekrakeel losbarst. Het verzamelen van goede informatie kost vaak tijd, meer tijd dan het verzinnen van een kletsverhaal. De kunst zal dus zijn te midden van het mediageweld de boodschappen die van belang zijn om een incident of ongeluk nog zo goed mogelijk te laten aflopen bij de betrokken mensen te krijgen en niet meegezogen te worden in een 'blind audition' waar diegene wint die het mooist klinkende verhaal heeft, of het nu deugt of niet. Gelukkig wennen we heel snel aan nieuwe mogelijkheden. Als C2000 het niet doet pakken we al gewoon onze smart phone en het zal ook wel niet lang duren voordat crisis.nl op Twitter en Facebook gevolgd kan worden. Dan kan iedereen die dat wil direct alle info krijgen die er is.

Recent gaan er stemmen op dat al dat geld dat in rampenpreventie en rampenvoorbereiding wordt gestoken beter kan worden besteed door fruit te kopen voor arme kinderen. In een tijd dat het geld krap is klinkt dat als een aantrekkelijke boodschap. We zouden zo veel geld kunnen besparen en laat het fruit maar zitten. Voordat we het bijltje er bij neergooien is het dan wel goed om nog even na te denken over onze opstal- en inboedelverzekering. Die kosten gemiddeld geld. De enige die daar aan verdient is de verzekeringsmaatschappij. We kunnen dus veel geld besparen door die verzekeringen op te zeggen. Toch ben ik nog geen besluitnemers of economen tegen gekomen die die verzekeringen inderdaad hebben opgezegd. We nemen liever een zeker klein verlies (de premie) dan een onzeker groot verlies (brand en of inbraak). Dat is ook meestal een stuk verstandiger dan korte termijn economische 'rationaliteit'. En misschien, heel misschien, is er geen ramp in een binnenstad of in een tunnel voor nodig om duidelijk te maken dat bij de meeste rampen de volgorde is; "knal, sirene, brandweer", en niet omgekeerd en dat zelfredzaamheid dan toch meer zelf redderen is dan jezelf redden, en daarom geld steken in preventie en afstand houden toch wel goed besteed is.

De hulpverlening is nu een jaar of tien onderweg om zich aan te passen aan de eisen van vandaag. Het gaat niet altijd soepel, maar heel veel gaat ook wel weer erg goed. Zeker, de overheid kan niet overal voor zorgen en de burger kan best voor zich zelf zorgen, en moet dat bij gelegenheid ook doen. De kans op een grote ramp is gelukkig klein, maar gemiddeld is het elk jaar wel een keer raak. Kleinere incidenten en ongelukken zijn er vele. Voor de burger is het dan toch geruststellend te weten dat een professionele, goed opgeleide organisatie met goede spullen klaar staat om hem of haar uit de penarie te halen. Misschien niet altijd binnen 7 minuten, maar komen doen ze. Voor de overheid is het misschien lastig dat hun prestaties op dat vlak na een ongeluk altijd uitgebreid worden geëvalueerd en dat er altijd wel iets op te merken zal blijven. Een zelfredzame burger is ook assertief en zelfredzaamheid houdt ook in te weten hoe en bij wie verhaal gehaald kan worden als er klachten zijn. Wie daar niet tegen kan moet dan maar ergens anders gaan werken. Wie in het bestuur zit of in de hulpverlening moet tegen een stootje kunnen.

En leren twitteren.



Foto: 112 Fotografie



**prof. dr. ir. S.N. (Bas) Jonkman,**  
hoogleraar Waterbouwkunde,  
sectie waterbouwkunde, TU Delft  
**prof. dr. ir. M. (Matthijs) Kok,**  
hoogleraar Waterveiligheid,  
sectie waterbouwkunde, TU Delft

De recente overstromingen in het buitenland (New Orleans, Thailand, Japan en New York) laten zien hoe groot de maatschappelijke ontwrichting na een overstroming is en wat het belang van een goed waterkeringsstelsel is. Hoewel Nederland één van de best beveiligde delta's in de wereld is, voldoet een derde van onze hoofdwaterkeringen niet aan onze wettelijke normen. De komende jaren is het van belang om onder meer in het hoogwaterbeschermingsprogramma en Deltaprogramma voortvarend vorm te geven aan uitwerking en implementatie van versterkingen. De overstromingsrisicobenadering kan helpen om te komen tot kosteneffectieve investeringen in hoogwaterbescherming.

# Werken aan een veilige delta

## Lessen uit buitenlandse overstromingen

### Algemeen

In de afgelopen tien jaar hebben verschillende overstromingsrampen nieuwe inzichten gegeven. In het jaar 2005 overstroomde New Orleans door orkaan Katrina. De dijken bleken onveilig te zijn ("It was only a system in name", volgens het Army Corps of Engineers), zelfs als het water nog onder de kruin stond, en het crisismanagement faalde jammerlijk. De schade liep in de tientallen miljarden en er vielen honderden dodelijke slachtoffers in de stad. Pas dagen na de ramp konden de eerste hulpverleners het gebied bereiken en kwam de hulpverlening enigszins op gang. Zou dit in ons land beter gaan?

Meer recent kwamen overstromingen in Frankrijk (2010), Australië (2011), Thailand (2011), de tsunami in Japan (2011) en de effecten van 'superstorm' Sandy op New York (2012) in het nieuws. Voor ons laaggelegen land is kennis over de oorzaken en gevolgen van overstromingen van groot belang. Overstromingen komen in Nederland, mede door het relatief hoge beveiligingsniveau, weinig voor. Daarom is praktijkervaring alleen te verkrijgen door kennis op te doen bij grootschalige experimenten in eigen land - bijvoorbeeld door de beproeving van de IJkdijk - of bij rampen in het buitenland. Door Nederlandse experts is onderzoek gedaan naar de lessen die wij uit deze gebeurtenissen kunnen leren. Deze hebben betrekking op waterkeringen, maar ook op de gevolgen van overstromingen en strategieën om de risico's te beperken.

### Waterkeringen

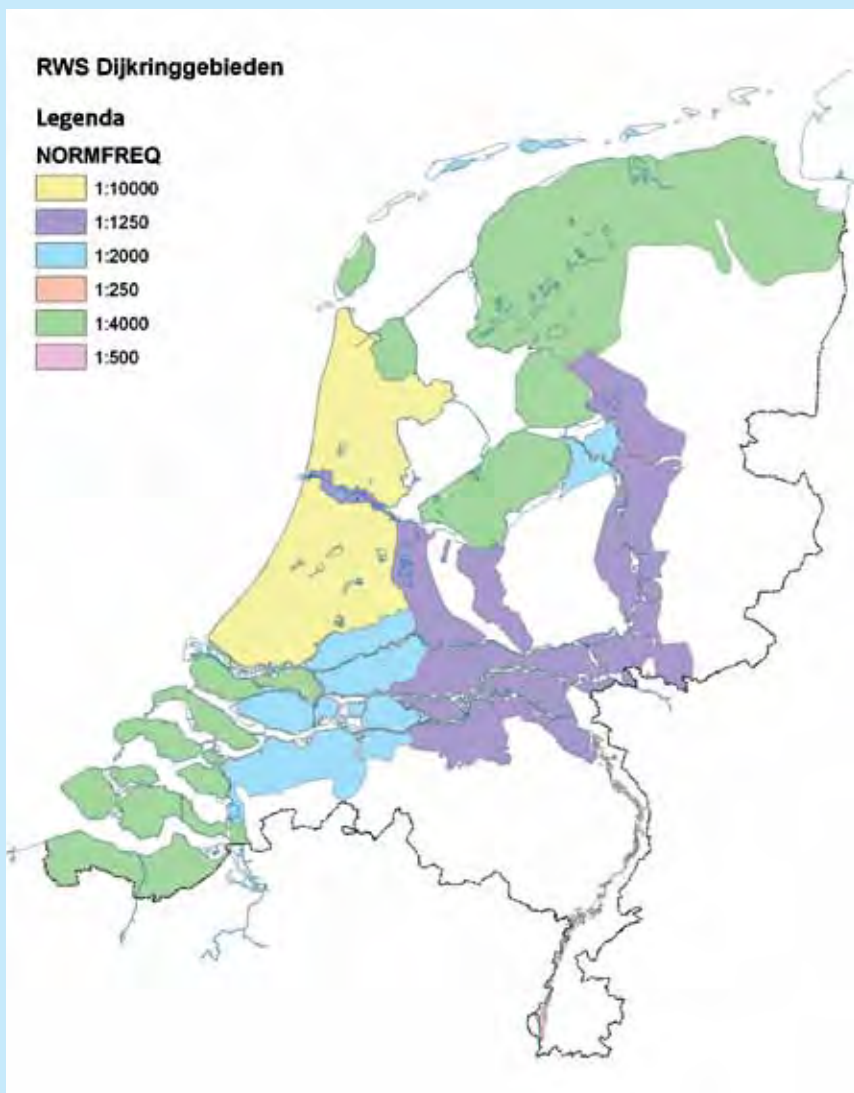
Een belangrijke oorzaak van de overstromingen in New Orleans en Frankrijk was het gebrekkige ontwerp en onderhoud van het waterkeringsstelsel. In New Orleans zijn op diverse plaatsen dijken door geotechnische faalmechanismen bezweken, terwijl het water nog onder de dijk kruin stond. Een harde conclusie moest zijn dat er niet ontworpen was met de meest recente inzichten, zodat de waterkeringen feitelijk onveilig werden gebouwd. Ook waren op een aantal plekken de waterkeringen te laag, vanwege zettingen en zakkingen. In Thailand en New Orleans bleek dat de aansluitingen tussen dijken en constructies (zoals sluisen) kwetsbaar zijn. Kennis over het faalgedrag van deze aansluitconstructies is nog onvoldoende en daarom krijgen deze aansluitingen in de toekomst meer aandacht bij de ontwikkeling van toets- en ontwerpregels in Nederland.



Overstroming van de Honda fabrieken in Rojana Industrial Estate nabij Bangkok. Deze lagen tot maanden na de overstroming stil.

Foto: Wikipedia

Recent was orkaan Isaac (augustus 2012) de eerste echte test van het nieuwe dijkenstelsel rond New Orleans, een systeem waarin na orkaan Katrina \$ 14 miljard is



Globale aangifte dijkringen Rijkswaterstaat met veiligheidsnorm  
Bron: Data-ICT-Dienst RWS

geïnvesteed. New Orleans heeft Isaac goed doorstaan. Eerste schattingen laten zien dat zonder deze investeringen grote delen van de stad weer waren overstroomd, met miljarden schade tot gevolg. Dit laat zien dat het op orde brengen en houden van waterkeringen zeer verstandig en nodig is. Dit is een belangrijke les voor Nederland waar een substantieel deel van de waterkeringen niet aan de huidige normen voldoet.

#### Daadwerkelijke schade

De verwoestingen in New Orleans, Thailand en Japan maakten in alle gevallen diepe indruk op de

Nederlandse experts die deze gebieden bezochten. De kracht van het water was met name nabij bressen enorm, waardoor hier alle bebouwing werd weggevaagd. Een vaak gehoorde uitdrukking was: “het lijkt wel een oorlogsgebied waar een bom is gevallen”. Bij onverwachte overstromingen in kustgebieden blijken er veel dodelijke slachtoffers te kunnen vallen. In New Orleans en Frankrijk waren de slachtoffers in de meeste gevallen ouderen.

De schade blijft niet beperkt tot slachtoffers en directe schade aan bebouwing en infrastructuur. De indirecte schade door bedrijfsuitval en productieverlies is zeer groot. Dit was zo in Japan en in Thailand, waar de grote industriële productiecentra rond Bangkok in de eerste maanden na de overstroming stil bleven liggen (zie foto). Daarnaast kunnen er door overstroming onverwachte keteneffecten optreden, zoals de ramp met de Japanse kernreactor in Fukushima na de tsunami heeft laten zien. Met indirecte schade en keteneffecten in stedelijke en geïndustrialiseerde gebieden wordt in de huidige analyses en beleidsafwegingen in Nederland nog nauwelijks rekening gehouden. Ook op dit gebied is kennisontwikkeling zeer noodzakelijk.

#### Overstromingsrisico's in Nederland

In eigen land is het afgelopen decennium via verschillende lijnen meer inzicht ontstaan in de overstromingsrisico's. Bijna 3800 kilometer aan waterkeringen zijn in 2001, 2006 en 2011 getoetst aan de geldende normen. Uit de recente toetsing kwam naar voren dat ongeveer een derde van de keringen niet aan de eisen voldoet. Vanwege deze achterstand in veiligheid is het te betreuren dat er in het Bestuursakkoord Water besloten is om deze APK keuring niet iedere zes jaar, maar slechts eens per twaalf jaar uit te voeren. Zo dreigen we het zicht op de veiligheid van de waterkeringen te verliezen.

De huidige ontwerpregels leggen veel nadruk op de hoogte van de waterkering. Mede door de ramp in New Orleans en recente studies als *Veiligheid Nederland in Kaart* (VNK) is naar voren gekomen dat vooral ook de sterkte van de dijk (bepaald door de eigenschappen van de ondergrond en de breedte) van belang is. Vooral het faalmechanisme *piping* blijkt gevaarlijk, en het belang van dit mechanisme is tot nu toe onderschat. Hierbij kan er bij een hoogwater in de rivier water onder de dijk gaan doorspoelen wat leidt tot ondermijning. Het mechanisme is niet alleen ‘op papier’ een gevaar, dijkdoorbraken in New Orleans (2005; zeer snelle doorbraak), Zalk (1926) en Californië (o.a. 2006) onderschrijven dit. In de toekomst zullen extra versterkingen nodig zijn om de kans op doorbraak door piping voldoende klein te maken.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie ook Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW), *Piping: realiteit of rekenfout*, 2010.





Superstorm Sandy

### Orkaan Sandy en New York

Recent is de noordoostkust van de Verenigde Staten getroffen door orkaan Sandy. Vooral in het gebied rondom New York was de schade enorm. Hier zijn de lagergelegen kustgebieden en lagere delen van Manhattan – de zogenaamde waterfronts – overstroomd.

De totale schade door orkaan Sandy door de effecten van overstroming, wind en regenval wordt geraamd op meer dan 65 miljard US \$ en in de omgeving van New York waren 53 slachtoffers te betreuren. Ook hier bleek het belang van de indirecte effecten. Belangrijke ondergrondse infrastructuurverbindingen, zoals trein en metro, lagen in de weken na de ramp plat, en vele bedrijven zijn naar verwachting maanden gesloten. Op het moment wordt mede met Nederlandse inbreng nagedacht over oplossingen om de risico's in New York te beheersen. Typische Nederlandse oplossingen, zoals dijken en stormvloedkeringen, kunnen een rol spelen. Gelet op de hoge kosten van dergelijke maatregelen, lijkt het ook verstandig om andere strategieën, zoals lokale bescherming van kades en tunnels, uit te werken. Een belangrijke vraag in deze beschouwing zal zijn of orkaan Sandy een extreme en weinig voorkomende gebeurtenis was, of een storm die we de komende decennia vaker zullen mogen verwachten.

### Vooruitblik

In de jaren '50 van de vorige eeuw heeft de toenmalige Deltacommissie de risicobenadering in de wereld van hoogwaterbescherming geïntroduceerd. De kans op een dijkdoorbraak en de gevolgen ervan bepalen samen het overstromingsrisico. In de afgelopen decennia is de risicobenadering verder ontwikkeld tot een praktisch toepasbaar instrument. Recente studies in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geven inzicht in de economische en slachtofferrisico's in verschillende delen van het land. Met name in het rivieren- en Rijnmond gebied lijkt het op grond van deze resultaten verstandig na te denken over aanscherping van de normen. Veelal gehanteerde criteria bij deze beoordeling zijn: de verhouding van kosten van maatregelen en baten (de reductie van het overstromingsrisico), en de aanvaardbaarheid van (grote aantallen) slachtoffers. Besluitvorming rondom aanvaardbaar risico is politiek: het gaat om het vergelijken van maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten, in relatie tot andersoortige risico's. In de bepaling van de gevolgen van grootschalige overstromingen lijkt tot nu toe te weinig aandacht te zijn voor de grootschalige economische effecten. Door logistieke principes als 'Just In Time', de toegenomen afhankelijkheid van ICT en de globalisering van de economie is het te verwachten dat deze effecten zijn toegenomen, in vergelijking met (bijvoorbeeld) 20 jaar geleden. Aan de TU Delft is inmiddels een onderzoek gestart om deze effecten beter



in beeld te krijgen. Uit de risicoanalyses blijkt daarnaast ook dat de huidige dijkkringenkaart niet meer volledig voldoet. Deze kaart heeft als uitgangspunt dat de waterkeringen in de dijkkring overal dezelfde norm hebben (bij de overgang naar een overstromingskans per dijkkring geldt dit niet noodzakelijk, maar hier geldt ook dat de zwakste schakel de sterkte van de gehele dijkkring bepaalt, waardoor de vrijheid om te differentiëren binnen een dijkkring niet heel groot is). De gevolgen van een doorbraak kunnen echter behoorlijk verschillend zijn, waardoor het efficiënt kan zijn om verschillende normen voor verschillende delen van de dijkkring te hanteren. Het onderzoek en de besluitvorming rondom de normering vindt plaats in het kader van het Deltaprogramma dat is opgezet na het verschijnen van het advies van de tweede Deltacommissie in 2008. We zijn inmiddels vier jaar verder, en binnen de verschillende deelprogramma's was er tot op heden nog relatief weinig aandacht voor concrete uitwerking van strategieën en het effect van deze strategieën op het overstromingsrisico.

Het begrip meerlaagsveiligheid (zie figuur) staat wel centraal in de belangstelling. Dit betreft de combinatie van preventieve maatregelen zoals dijkversterking en rivierverruiming (laag 1), gevolgbeperkende maatregelen door ruimtelijke ordening of waterrobuust bouwen (laag 2) of rampenbeheersing en evacuatie (laag 3). Het is van belang dat discussies over dit thema gevoerd worden vanuit een nuchter en realistisch perspectief. Daarbij zijn de haalbaarheid en efficiëntie van de diverse maatregelen van belang. Ingrepen in alle drie de lagen zijn technisch mogelijk. Voor binnendijkse gebieden in Nederland zijn – vanwege het hoge beschermingsniveau en de hoge kosten – grootschalige ingrepen in de tweede en derde laag doorgaans niet kosteneffectief.

Daarnaast zullen gevolgbeperkende maatregelen slechts een deel van de gevolgen bij dijkdoorbraak reduceren: door rampenbeheersing kan wel het aantal slachtoffers dalen, maar de (economische) schade wordt nauwelijks gereduceerd, en in laag 2 zal alleen de schade aan specifieke objecten of (nieuwe) woonbebouwing gereduceerd worden.

Bij investeringen in het beheersen van overstromingsrisico's gaat het om het verdelen van schaarse middelen. Preventie is voor dichtbevolkte stedelijke gebieden (Bangkok, New Orleans, Tokyo), en dus ook in Nederland de meest efficiënte maatregel, zo blijkt uit de diverse studies die op dit gebied zijn uitgevoerd. Er zijn situaties waarin de inzet van laag 2 en 3 aantrekkelijk kan zijn. In Nederland geldt dit voor buitendijkse gebieden die frequent overstromen, lokale risicoconcentraties in binnendijks gebied (bijvoorbeeld een kerncentrale), of zeer kostbare lokale knelpunten bij dijkversterking in stedelijk gebied. Het verdient

aanbeveling om onder meer in het Deltaprogramma concreet en consistent uitwerking te geven aan meerlaagsveiligheid voor verschillende gebieden. Daarbij is het van belang om een meerlaagsveiligheidsstrategie vanuit technisch, economisch en maatschappelijk perspectief te vergelijken met andere oplossingsrichtingen. Voor delta's in het buitenland geldt in het algemeen niet dat preventie nagenoeg altijd de meest efficiënte maatregel is. Met name in rurale gebieden kunnen maatregelen uit de tweede en derde laag bijdragen aan een efficiënte beheersing van de overstromingsrisico's. Een voorbeeld hiervan zijn de shelters in de kustgebieden in Bangladesh. Waarschijnlijk nog wel een belangrijker opgave betreft het realiseren van de benodigde dijkversterkingen die volgen uit de toetsing en de nieuwe inzichten met betrekking tot de sterkte van de dijk. De risicobenadering kan helpen om die versterkingen te identificeren die tegen lage kosten het meeste bijdragen aan reductie van overstromingskansen in gebieden met grote gevolgen. Deze benadering (gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoeksproject Veiligheid Nederland in Kaart) kan nu al toegepast worden om de versterkingen te prioriteren. Zo kunnen we de komende jaren verder werken aan een veilige delta.



Concept meerlaagsveiligheid

# Voorspelbaar verleden en toekomst van cyber security

Wie de voorspellingen van de afgelopen tien jaren terugkijkt, moet constateren: de trends in cyber security laten zich prima voorspellen. Hoe is dat mogelijk? Het is toch een heel dynamische en innovatieve technologie? Jawel. Maar het misbruik van die veranderende technologie volgt twee stabiele patronen.



*prof. dr. Michel van Eeten,  
hoogleraar bestuurskunde,  
in het bijzonder de governance van infrastructures, TU Delft*

Het eerste patroon is: alle technologie zal misbruikt worden. Dus als smartphones opkomen, kun je met een gerust hart voorspellen dat er malware zal komen voor smartphones. Als we ineens iets ontdekken dat we cloud noemen, dan zullen er aanvallen komen waarbij clouddiensten gebruikt worden. Een kind doet de was. Voor hackers en criminelen blijkt elke nieuwe dienst en technologie wel iets te bieden te hebben. Het zijn net gewone gebruikers, zullen we maar zeggen.

Het tweede patroon is: hoe meer economische waarde verbonden is met die diensten en technologieën, hoe meer misbruik ze zullen aantrekken. Dus trekken financiële dienstverleners onevenredig veel aanvallen aan. Of gaming sites waar spelers virtuele credits of goederen verzamelen die op eBay verhandeld kunnen worden tegen reële valuta.

Je hebt dus geen kristallen bol of diepgravende kennis van, zeg, cryptografie nodig om succesvol voorspeller te zijn van de grote trends in cyber security. Iedereen kan het. Hoe die grote trends zich precies ontploegen in de praktijk, daarin zit wel veel dynamiek en innovatie. Dat

certificaten misbruikt zouden worden, was duidelijk. Maar dan bedenk je nog niet dat Iran het verkeer naar Google gaat afluisteren met een certificaat van een marginaal bedrijfje uit Beverwijk.

## Verleden

Cyber security werd pas een maatschappelijk fenomeen door de grote virus- en wormuitbraken aan het begin van het vorige decennium. Malware met illustere namen als I love you, Kournikova en Red Alert. Wereldwijd gingen bedrijfsnetwerken plat. Journaals openden met berichten over het wonderlijke nieuwe fenomeen dat pubers wereldwijde ontregeling wisten te veroorzaken. En Microsoft begon als de wiedeweerga te werken aan Service Pack 2 voor haar Windows XP, op dat moment een sittingduck voor elke scriptkiddie. Wat daarna gebeurde is inmiddels gevoeglijk bekend. De scriptkiddies die het deden voor de roem werden langzaam vervangen door criminelen die geld wilden verdienen. Dan moet je geen grote wormuitbraken veroorzaken, maar stilletjes in de achtergrond opereren. De malware probeerde de besmette machines niet langer te ontregelen, maar juist functionerend te houden. Zo bleven de eigenaren van die machines in het ongewisse. Je moest ze vooral geen reden geven om de machine op te schonen. En zo kwamen de botnets op: besmette machines die in een virtueel netwerk werden ondergebracht dat onder controle stond van een aanvaller. Honderden miljoenen van onze machines hebben inmiddels in die netwerken gezeten. Ze werden en worden ingezet voor spamverzending, 'klikfraude' met online advertenties, DDoS-aanvallen, phishing, en wat dies meer zij. Cybercrime was een verdienmodel geworden. Net zoals de ICT-branche zelf, zijn ook de aanvallers geprofessionaliseerd. Criminelen hebben zich vérgaand gespecialiseerd en verhandelen hun diensten op online marktplaatsen, compleet met Service Level Agreements.



Uiteraard zijn de scriptkiddies er ook nog, alsmede de hackers die het doen voor de roem – soms in de vorm van aandacht voor een zogenaamde politieke boodschap. Denk aan Anonymous. Minder verwacht was het feit dat ook staten zich steeds meer van deze technieken gingen bedienen voor spionage, surveillance en hier en daar sabotage. Dat is nog lang geen cyber war, een afschuwelijk misbruikt begrip dat eerder een brevet van onvermogen is dan een bruikbaar concept. Maar de staat is terug, zoveel is zeker.

### **Gevolgen**

Meestal wordt voetstoots aangenomen dat deze ontwikkelingen ook betekenen dat de schade voor onze samenleving drastisch is toegenomen. Vaak wordt dat gestaafd met technische cijfers. Zoals het explosief groeiende aantal stukken malware dat elk jaar wordt gedetecteerd. Maar die cijfers zeggen niets. Het aantal stukken malware neemt toe omdat het een effectieve manier is om virusscanners te verslaan. Dezelfde malware wordt nu talloze malen van een andere verpakking voorzien, waardoor virusscanners het niet kunnen bijbenen. Dit soort cijfers meet dus vooral het einde van de conventionele virusscanners. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor phishing: het volume aan phishingmails nam toe, juist omdat phishing minder succesvol werd. De aanvallers probeerden dat te compenseren door nog meer pogingen te doen.

Wat weten we dan wel van de schade? Het is een omstreken gebied met te weinig betrouwbare data. Een van de weinig meerjarige enquêtes, de CSI Cybersecurity Survey, laat juist zien dat de schade bij bedrijven enorm is teruggelopen de afgelopen tien jaar. Pardon? Ja, inderdaad. Volgens de organisaties die meedoen aan de enquête veroorzaakten de grootschalige wormuitbraken meer schade dan de meer recente geprofessionaliseerde vormen van cybercrime. Natuurlijk, de enquête kent grote tekortkomingen. Zo kun je je afvragen of

organisaties die zelf wel goed kunnen beoordelen. Maar toch. De gemakkelijke bewering dat de schade enorm is toegenomen kent vaak nog minder onderbouwing en moet gewantrouwd worden. Dat wantrouwen ontbreekt doorgaans, zeker bij organisaties die baat hebben bij de boodschap dat de schade toeneemt.

Zelfs daar waar de schade inderdaad toeneemt, is het beeld genuanceerder. We weten dat fraude met online betaaldiensten, zoals credit cards of internetbankieren, flink is toegenomen. Maar de hoeveelheid transacties en het volume aan geld wat met die diensten wordt verplaatst, is nog veel sneller toegenomen. Daarom is bijvoorbeeld het cijfer 'fraud-to-transaction volume' bij credit cards nu veel lager dan in de jaren negentig, ook al is de schade in absolute zin gestegen. Als betalingen online gaan, gaat fraude ook online. Dat is logisch en betekent nog niet dat de situatie onveilig wordt.

Is er dus niets aan de hand? Nee, ik zou zeggen: het betekent dat onze inspanningen om cybercrime te bestrijden effect hebben. Het is geen hopeloze strijd, maar een dynamisch evenwicht tussen aanvallers en verdedigers.

### **Toekomst**

Waar gaan we heen? De patronen die ik eerder schetste, zullen blijven. Dat betekent onder andere dat security issues steeds minder rond PC's draaien en steeds meer om andere systemen: van embedded devices in auto's en andere apparaten naar mobiele systemen naar industriële controlesystemen naar cloud services. Verder zal het steeds makkelijker worden om geautomatiseerd gerichte aanvallen te doen. Tot dusver was er een scherp onderscheid tussen generieke aanvallen, die gericht zijn op de meute, op alles, en gerichte aanvallen, die een individueel bedrijf of persoon aanvielen met een specifiek daarvoor ontwikkelde tactiek. De gerichte aanvallen, denk aan Stuxnet, zijn veel effectiever, maar zijn niet op te schalen, omdat ze gebruik maken van details en technieken die geïndividualiseerd moeten worden. Maar dit onderscheid is aan het verdwijnen. Nieuwe aanvalstechnieken zullen makkelijk grootschalig te individualiseren zijn en meerdere stappen omvatten. En dus moeten de verdedigers met meer geavanceerde aanvallen rekening gaan houden.

We zullen ook gaan wennen aan cybercrime. Net als winkeldiefstallen en woninginbraken, gaan we een bepaald niveau normaal vinden. Bedrijven overal in het ICT-ecosysteem zullen inspanningen doen om de risico's op een acceptabel niveau te houden. De rest zullen we verzekeren. En hier en daar zal iemand een onverzekerd, onacceptabel, onverwacht veiligheidsincident ondergaan. En dan schrikken we toch weer, met zijn allen.



# Bedreigingen van de nationale veiligheid



**prof. dr Rob de Wijk,**  
hoogleraar Internationale Betrekkingen Universiteit Leiden en  
directeur The Hague Centre for Security Studies

Twee decennia geleden leefden velen in de veronderstelling dat het einde van de Koude Oorlog een nieuwe, stabiele en vreedzame periode in de internationale betrekkingen zou inluiden. De tijd van het 'vredesdividend' was eindelijk aangebroken. Dit wensdenken werd snel gesmoord door talrijke conflicten. Begin jaren negentig implodeerde Joegoslavië. Er vonden interventies in de Golfregio en in Somalië plaats. In het nieuwe millennium werd de wereld er niet stabiel op. Zeker, de Verenigde Staten kwamen als onbetwiste supermacht uit de Koude Oorlog. De aanslagen van 11 september 2001 en de strijd tegen het internationale terrorisme werden echter een keerpunt. De kosten van de oorlogen in Afghanistan en Irak brachten de Verenigde Staten in een ongunstige uitgangspositie toen de financiële crisis rond 2008 in alle hevigheid uitbrak. De interventies toonden bovendien de onmacht van het westen aan om snel orde op zaken te stellen. Begin 2011 braken de Arabische opstanden uit. Europa vreesde voor ontwrichtende vluchtelingenstromen en exploderende olieprijsen, maar kon weinig doen. Een interventie in Libië, bracht *regime change*, maar geen stabiliteit.

Hoe kunnen we tegen de afgelopen tien jaar aankijken en wat kan de toekomst brengen? Ik neem als uitgangspunt de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) die in 2007 door het Kabinet werd vastgesteld. Uitgangspunt van

deze strategie zijn de vitale belangen van Nederland. Als deze bedreigd worden, dan dreigt ontwrichting en loopt de nationale veiligheid gevaar. De SNV definieert onze vitale belangen helder: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit. De Nationale Risicobeoordeling (NRB), een onderdeel van de SNV, geeft aan met welke impact en kans van risico's rekening moet worden gehouden.

## Territoriale veiligheid

De bescherming van de soevereiniteit werd een kerntaak van regeringen sinds de Vrede van Munster en Westfalen van 1648. Tijdens de Koude oorlog was dit waar het hele buitenlands- en defensiebeleid om draaide. Maar daarna werden de dreigingen diffuser, ook al stond het eerst decennium van het nieuwe millennium in het teken van het internationale terrorisme. Een aanval van een vreemde mogendheid op Nederlands grondgebied is sinds 1990 ondenkbaar. De meest waarschijnlijke dreiging is momenteel een overstroming of de schending van de territoriale integriteit door terroristische aanvallen met vliegtuigen van buiten ons grondgebied. Bijna elke maand is er wel een dreigende schending van ons luchtruim en enkele malen per jaar wordt de Renegade procedure geactiveerd waarbij F16-jachtvliegtuigen op *Quick Reaction Allert* opstijgen om een verdacht vliegtuig te onderscheppen. De kans op ontwrichtende overstromingen is klein, evenals de kans op een ontwrichtende terroristische aanval. Voor zover een inschatting mogelijk is, lijkt dit het komende decennium niet te veranderen.

## Fysieke veiligheid

De afgelopen jaren scoorde in de NRB een pandemie qua impact en kans het hoogst. Dat dit terecht was bleek uit de 'Mexicaanse' griepandemie die vanaf 2009 de gemoederen bezighield. In juni van dat jaar rapporteerde de Wereldgezondheidsorganisatie WHO dat het H1N1 virus reeds 30.000 mensen in 74 landen had besmet en dat snel en krachtadig ingrijpen gewenst was. De situatie leek zo ernstig dat Minister Klink uiteindelijk tot een landelijk vaccinatieprogramma besloot. Voor de eerste vaccinatieronde, die voor het einde van het jaar klaar moest zijn, waren 10 miljoen vaccins nodig. Hij kocht echter 34 miljoen vaccins, voldoende voor de hele bevolking. Pandemieën blijven hoog scoren in de NRB. Dat is terecht gezien het feit dat



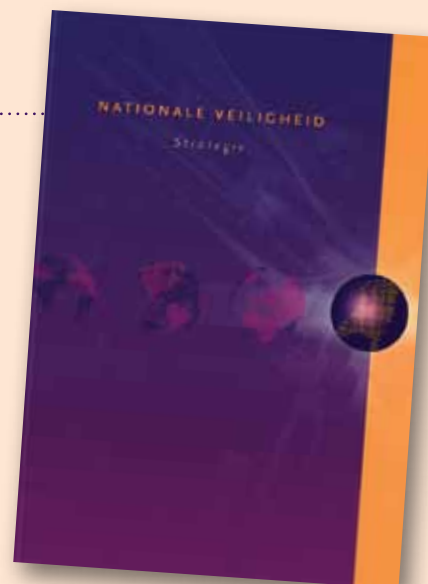
het United Nations Development Program (1994) en vervolgens de UN Commission on Human Security (2003) pandemieën als existentiële dreigingen aanmerkten en het N1N1 aantoonde hoe bedreigend een pandemie daadwerkelijk kan zijn.

#### Sociale en politieke stabiliteit

De maatschappelijke stabiliteit van Nederland kan het directe gevolg zijn van incidenten. Het beste voorbeeld is de moord op Pim Fortuyn in 2002. Even leek het er op dat het Binnenhof zou worden bezet en de volkswoede ongekende proporties zou aannemen. Datzelfde dreigde na de moord op Theo van Gogh in 2004. In de week na de moord vonden aanslagen op moskeeën en Islamitische scholen plaats. De moord verergerde de polarisatie in Nederland waardoor het debat over integratie van allochtonen en de dubbele nationaliteit in een stroomversnelling kwam. Dat gold ook voor de ontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen voor gezichtsbepalende politici en opinieleiders. De politieke fragmentatie nam in Nederland toe. Nederland werd meer naar binnen gericht, terwijl populistische politiek de Nederlandse positie in het buitenland verzwakte. Dit werd versterkt door de gedoogconstructie van het Kabinet Rutte 1 en acties zoals van PVV-leider Wilders met de film Fitna. Maar uiteindelijk bleken deze ontwikkelingen, mede door krachtadig optreden van de overheid, zorgwekkend, maar niet ontwrichtend.

#### Economische veiligheid

De bedreiging van cyber space heeft in de Bevindingenrapportage van de SNV die in juni 2012 uitkwam en waarin de meest recente NRB te vinden is, de pandemie van de eerste plaats gestoten waar het gaat om impact



maal kans. In 2011 slaagden hackers erin de servers van het beveiligingsbedrijf DigiNotar te kraken om zo valse veiligheidscertificaten uit te geven waardoor de beveiliging van bijvoorbeeld het elektronische betalingsverkeer gevaar liep. De jaarlijkse schade door cybercriminaliteit wordt geschat op 20 tot 30 miljard euro en lijkt op te lopen. Uitval van deze vitale infrastructuur kan economische ontwrichting tot gevolg hebben. Overigens is in de meest recente NRB om die reden ook de uitval opgenomen van satellietssystemen als gevolg van een zonnestorm.

Ook de financiële crisis kan ontwrichtend werken. Burgers worden geconfronteerd met jarenlange bezuinigingen om de crisis te beteugelen. Griekenland laat zien welke ontwrichtende werking dit kan hebben.

Voorts is de crisis een katalysator voor een verandering die al gedurende het eerste decennium zichtbaar was





geworden; een geopolitieke verandering zonder precedent. De opkomst van nieuwe economische grootmachten, China in het bijzonder, heeft een groot effect op de toekomstige welvaart en veiligheid van het gehele Westen. Aan vijfhonderd jaar westerse hegemonie lijkt een einde te komen. Aanpassen aan de nieuwe geopolitieke situatie is een fundamentele uitdaging. Geopolitieke revoluties leiden per definitie tot internationale fricties. De gevestigde orde van westerse landen zal haar bevoorrechte positie zo lang mogelijk willen vasthouden. Opkomende machten zullen een prominentere plek in de wereldorde opeisen. Op zijn best leidt deze mondiale herschikking tot politieke en economische spanningen; op zijn slechtst tot nieuwe oorlogen.

Nauw verband hiermee houdt de mondiale energie- en grondstoffenvoorziening. Als gevolg van de toenemende vraag uit opkomende economieën bleven gedurende de financiële crisis de prijzen stijgen. De meest plausibele aanleiding voor fricties is dat opkomende machten hun aandeel zullen opeisen van de kleiner wordende grondstoffen- en energievoorraden. Over sommige schaarse grondstoffen, zoals strategische mineralen, is al internationale competitie ontstaan die in het Verre Oosten tot militaire confrontaties leidde. Dat bleek bijvoorbeeld uit de ruzie over onbewoonde eilanden die door China Senkaku en door Japan Diaoyutai worden genoemd. De inzet zijn de olie en gasvoorraden in de zeegebieden rond die eilanden.

Tot slot is er de klimaatverandering. Overstromingen en droogte kunnen bijvoorbeeld de voedselprijzen opjagen. Dit fenomeen was een van de oorzaken van de opstanden in de Arabische wereld die begin 2011 begonnen. Met deze opstanden op het netvlies is het niet verwonderlijk dat een dergelijk scenario is opgenomen in genoemde Bevindingenrapportage. In dit

scenario gaat het om een escalerende crisis die bedreigend is voor onze handelsbelangen, bilaterale betrekkingen, of Nederlanders in den vreemde.

Het unieke van onze tijd is dat meerdere ontwikkelingen met een mondiale impact gelijktijdig plaatsvinden, elkaar versterken en door een financiële crisis worden aangejaagd. Als gevolg hiervan zullen we de komende decennia schoksgewijs veranderingen meemaken. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat grote delen van de bevolking door deze internationale fricties een aanhoudend gevoel van onbehagen zullen ontwikkelen. Vooral de internationale competitie over grondstoffen kan onze economische veiligheid aantasten.

### Gevolgen voor de NRB

Geopolitieke veranderingen kunnen directe effecten voor onze veiligheid hebben. De NRB laat dat zien. Het meest in het oog springt de categorie 'olie geopolitiek'. Met het oplopen van spanningen in het Midden Oosten zal het risico van exploderende oliepunten toenemen. Dit kan het geval zijn bij internationalisering van de Syrische crisis of een aanval op de nucleaire installaties van Iran.

De financiële crisis, in combinatie met de geopolitieke veranderingen, kan ook gevolgen hebben voor de positie van vele andere risico's die in de NRB zijn opgesomd. Draconisch bezuinigen betekent allereerst dat alle risicocategorieën die de sociale en politieke stabiliteit bepalen qua impact en kans zich ongunstig kunnen ontwikkelen. Dit lijkt met name te gelden voor risicocategorieën als 'onrust in probleemwijken', 'massapolarisatie' en 'rechts- en linksextremisme'. Voorts hebben draconische bezuinigingen negatieve effecten voor alle categorieën die gerelateerd zijn aan (vitale) infrastructuur. Onderinvesteren maken categorieën als 'overstromingen', 'nucleaire en chemische incidenten' en 'verstoring IP-netwerk' mogelijk. Als klimaatverandering doorzet en Nederland minder investeert in het tegengaan van de effecten ervan kunnen ook categorieën als 'zwarte storm', 'natuurbranden', 'hitte-droogte' en 'sneeuwstorm' qua impact en kans ook ongunstig gaan verschuiven.

De afgelopen tien jaar heeft geleerd dat binnen- en buitenlandse veiligheid nauwelijks te scheiden zijn en dat de financiële crisis een versterkend effect op reeds onderkende risico's heeft. Economische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit blijken twee zijden van dezelfde medaille te zijn en zullen dat de komende tien jaar ongetwijfeld blijven. De belangrijkste conclusie is daarom dat de NRB een belangrijke rol moet gaan spelen bij bezuinigingsoperaties van de regering.



Handen én hersens

# Defensie als structurele veiligheidspartner



Brandweer luchtmacht helpt bij brand Chemie Pack, Moerdijk

'De handjes om de zandzakken mee te vullen'. Jarenlang diende Defensie vooral als een vangnet tijdens crises en rampen. Nog steeds denken veel Nederlanders dat de inzet van de krijgsmacht bij nationale operaties een kleine taak is, die Defensie er een beetje bij doet. Veel mensen denken dat de inspanningen van Defensie voornamelijk gericht zijn op operaties ver van huis. Maar niets is minder waar. De uitvoering van operaties in het kader van de nationale veiligheid is niet voor niets één de drie hoofdtaken van de krijgsmacht. Dag en nacht zijn er zo'n 15.000 militairen bezig met nationale taken. Eén derde van alle militairen. En meer en meer leveren ze geen handjes, maar unieke, hoogwaardige capaciteiten, geschraagd door expertise die ze hebben opgedaan tijdens hun militaire operaties in het buitenland.



**Tom Middendorp,**  
Commandant der  
Strijdkrachten (CDS),  
Ministerie van Defensie

## Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking

Onze militairen worden structureel ingezet op het gebied van inlichtingen, bewaking, beveiliging en veiligheid.

Zo beveiligen zij woon- en werkruimten en het Koninklijk Huis, bewaken ze de grenzen, het luchtruim en de zeehavens, ruimen ze explosieven op, voeren ze kustwachttaken uit en beschikken tot slot over een scala aan back-up faciliteiten waaronder een calamiteiten-hospitaal, mocht er een grote ramp uitbreken. In 2011 zijn militairen meer dan tweeduizend keer ingezet om deze taken uit te voeren. Dat was al een spectaculaire stijging ten opzichte van het jaar ervoor en dit jaar zien we ook weer een aanzienlijke stijging; van gemiddeld één keer per week naar drie aanvragen per week. Inzet

wordt bekostigd met het Fonds Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht, en dat fonds raakt dit jaar voor het eerst helemaal uitgeput.

De laatste jaren zijn militairen ook op een andere manier gaan bijdragen aan operaties in het kader van de nationale veiligheid. Toen zo'n tien jaar geleden bleek dat civiele autoriteiten soms over onvoldoende capaciteiten beschikken tijdens een crisissituatie, is Defensie om de tafel gaan zitten met ongeveer tweehonderd deskundigen van de betrokken veiligheidsdepartementen en veiligheidsdiensten. Samen hebben we de Defensiecapaciteiten die in het buitenland worden ingezet eens goed tegen het licht gehouden. Een voorbeeld daarvan is het verkenningsvoertuig de Fuchs, dat uitgezonden eenheden in het buitenland ondersteunt bij het verkennen en opsporen van nucleaire, biologische en chemische stoffen. Met dit voertuig kunnen militairen informatie verzamelen om aan te geven of er daadwerkelijk een dreiging is, besmette gebieden afzetten bij vloeistofbesmetting, grondmonsters nemen én meteorologische gegevens verzamelen. Nuttig, gelet op het feit dat de chemische sector in Nederland blijft groeien. Inmiddels is dit uitgemond in een voor de civiele autoriteiten gegarandeerd capaciteit op het gebied van CBRN-detectie en -ontsmetting on top of op de capaciteiten van de brandweer. Bovendien voorziet Defensie in een



Advanced Search Team in Venlo, 2010



CBRN detectie en ontsmetting

moderne CBRN-trainingsfaciliteit in Vught waar brandweer en politie ook gebruik van kunnen maken.

Terug naar dat overleg tussen Defensie en de civiele autoriteiten. Dit overleg vormde de start van de zogenoemde Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). Drie uitgangspunten stonden daarbij centraal:

1. Defensie-inzet moet altijd onder civiel gezag plaatsvinden;
2. Defensie-inzet moet aanvullend zijn;
3. Onnodige duplicatie moet worden vermeden.

Daarbij hebben we het aanvraagproces van de ICMS-inzet gestroomlijnd en een veiligheidsofficier in het leven geroepen; een militair adviseur die bekijkt wat Defensie kan betekenen voor de veiligheidsregio. Sindsdien heeft Defensie zich ontwikkeld van de in de inleiding genoemde handjes voor de zandzakken tot een structurele veiligheidspartner voor alle civiele autoriteiten zoals politie, brandweer en gemeenten. Alle capaciteiten die Defensie hen kan bieden, staan in de zogeheten ICMS-catalogus die de resultante van het ICMS-programma is.

### **Van intensivering naar versterking**

Inmiddels zijn Defensie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gestart met het project Versterking Civiel-Militaire Samenwerking, ofwel VCMS. Dat doen we omdat zowel Defensie als NCTV de overtuiging hebben dat Defensie nog méér kan betekenen in de ondersteuning van de civiele autoriteiten. Niet in de laatste plaats omdat de krijgsmacht zich voortdurend aanpast aan de internationale veiligheidsomstandigheden en daarmee voortdurend de beschikbare capaciteiten ontwikkelt. En daarvan kunnen ook in de nationale context de vruchten worden geplukt. Zo komt onder andere de unieke zoekexpertise in beeld die Defensie heeft ontwikkeld ter ondersteuning van de

recente missie missies in Afghanistan. Daar zoeken militairen naar geïmproviseerde explosieven, wapens, en munitie – onder andere om de dreiging van IEDs – de berrbommen in de volksmond – te counteren – en maken ze gebruik van hoogwaardige technische apparatuur, zoals grondradars, scanners en miniatuurcamera's. Met deze capaciteiten ondersteunt Defensie nu ook in Nederland de veiligheidspartners. Maar waar het in Afghanistan om berrbommen ging, zoeken militairen hier naar crimineel geld, vermisten, wapens of drugs op verborgen plaatsen. Deze Advanced Search Teams van de landmacht hebben al miljoenen aan verborgen contant geld gevonden, evenals vele goed verstopte wapens en explosieven en zijn inmiddels de schrik van menig criminele groepering. Ook zetten we Combat Trackers van het Korps Mariniers in. Dankzij een speciale zoekopleiding in Amerika zijn deze mannen perfect in staat de sporen van een persoon of een groep te volgen en inzetbaar om vermiste personen te helpen opsporen.

Behalve unieke zoekcapaciteiten, beschikt Defensie ook over unieke observatiecapaciteiten, zoals de F-16. Deze toestellen maken gebruik van het fotoverkenningssysteem RecceLite, dat in staat is veranderingen op de grond te spotten. Daarom wordt het in Afghanistan ingezet bij het verkennen van routes en bij het opsporen van berrbommen. Daar waar de veranderingen zichtbaar worden, betekent dat een aanwijzing voor grondeenheden om gericht te gaan zoeken naar eventuele onraad. Hier in Nederland maken de F-16's infraroodopnamen. Met deze middelen zijn de F-16's in staat vermiste personen te zoeken, maar zijn ze ook erg waardevol om de conditie van dijklichamen te scannen bij een hoogwaterdreiging.

VCMS zoekt dus de ruimte voor meer samenwerking. Nog lang niet alle samenwerkingspartners maken altijd optimaal gebruik van onze specialistische capaciteiten.



Ik vind dat ik het niet kan verantwoorden en bovendien is het zonde van het belastinggeld als de krijgsmacht dergelijke hoogwaardige capaciteiten in huis heeft, maar als we die capaciteiten niet nationaal inzetten als het wél nodig is.

### Overige samenwerking

Defensie kijkt ook op andere gebieden of er meer manieren zijn om beter samen te werken. Op het gebied van Research & Development bijvoorbeeld. De veiligheidspartners kijken naar innovaties die voor alle betrokkenen van belang zijn om de veiligheid te vergroten. En door meer gebruik te maken van elkaars diensten kan ook worden samengewerkt. Zeker als de politie straks nationaal is georganiseerd kan daar met name in de ondersteuning efficiencywinst worden geboekt. Denk bijvoorbeeld aan het Kleding & Persoonlijke Uitrusting-bedrijf, dat nu ook de kleding en de persoonlijke uitrusting gaat verzorgen voor de politie en wellicht straks ook voor de brandweer.

Een ander voorbeeld is de enorme behoefte bij partners om geoefend en getraind te worden. Het is zonde om de expertise van de krijgsmacht daar niet voor te gebruiken, want die doet dat immers dagelijks. Als de krijgsmacht niet wordt ingezet, zijn militairen immers bezig met opleiden, oefenen en trainen: OTOTEL in NCTV-terminologie. Daartoe heeft Defensie uitstekende methodieken en moderne faciliteiten, zoals geavanceerde simulatiesystemen om eenheden te trainen. Daar kunnen ook de veiligheidspartners gebruik van maken.

Tot slot wil ik wijzen op *Command and Control*, de aansturing van eenheden met communicatiesystemen, als belangrijk aspect. Defensie is zelf al multidisciplinair georganiseerd en heeft per definitie te maken met grootschalige crises. Dat vraagt om goede coördinatie en aansturing, ondersteund door adequate systemen; de ruggengraat van de inzet. Die ruggengraat kan bij grote rampen en crises ook in Nederland uitkomst bieden. Niet ter vervanging van C2000, maar als back-up, zodat communicatie tijdens de rampenbestrijding gegarandeerd is.

### Civiele kennis voor Defensie

Gebruik maken van elkaars expertise werkt natuurlijk ook de andere kant op. Want er lopen veel reserve-militairen rond met mooie competenties en met veel kennis van civiele zaken. Kennis die de krijgsmacht niet of onvoldoende zelf in huis heeft. Zoals op het gebied van watermanagement, milieuhygiëne of diergeneeskunde. Ook hebben reservisten vaak een fantastisch netwerk op lokaal en regionaal bestuurlijk niveau én een fantastisch onderling netwerk. Een netwerk, waarvan de krijgsmacht maar al te graag deel uit maakt. Stel dat er bijvoorbeeld een grote bosbrand bestreden moet worden. De Officier Veiligheids Regio – de OVR – de

Defensieliaison bij de Veiligheidsregio, heeft niet altijd meteen voor ogen welke middelen dan het beste kunnen worden ingezet. Hij of zij moet dan in staat zijn specialisten te bellen die daar alles van af weten. Daar is een rol weggelegd voor reservisten die van huis uit al met dit soort zaken bezig zijn en over relevante lokale en regionale netwerken beschikken.

### Cruciale veiligheidspartners

Ik hoop dat, naarmate meer en meer duidelijk wordt wat Defensie kan betekenen voor de ondersteuning van civiele autoriteiten, de veiligheidspartners gaan inzien dat Defensie geen bedreiging vormt, maar juist een aanvulling. Ik proef nu soms nog wat terughoudendheid om de krijgsmacht in te zetten. Maar Defensie wil niet de show stelen, of de controle overnemen. De krijgsmacht wil de veiligheid in eigen land kunnen vergroten. Om dat te doen moeten we kunnen vertrouwen op elkaars kennis en op elkaars kunde. Alleen dan kunnen we effectief gezamenlijk optreden. Onder civiel gezag.

Dat vertrouwen is cruciaal om effectief te kunnen werken als overheid nu de verwevenheid van de interne en externe veiligheid alleen maar inniger wordt. In de Nationale Risicobeoordeling komen immers vele verschillende dreigingen aan bod: terrorisme, gezondheids crises, dierziekten, klimaatverandering, overstromingen of langdurige stroomuitval. Denk ook aan sociaal-economische dreigingen en natuurlijke dreigingen, zoals natuurrampen en pandemieën. Of aan spionage en de opkomst van cybercriminaliteit. Nederland moet zijn voorbereid op deze dreigingen en daarbij alle ter beschikking staande middelen kunnen inzetten. Anders brengen we onze veiligheid in gevaar en worden onze belangen en welvaart aangetast. Het gaat er dus niet alleen om wat er gebeurt, maar ook om wat er zou kunnen gebeuren en om wie wat zou kunnen doen. Dan hebben we responsieve civiele autoriteiten nodig, 'powered by' de Nederlandse krijgsmacht. Dat is in het belang van Nederland. Ons aller belang.



*De inzet van een Raven, onbemand vliegtuig, tijdens Oud & Nieuw, boven Aalburg, 2010*



Enschede: ruim 10 jaar na de Vuurwerkramp

# Wat heeft 10 jaar Externe Veiligheid-beleid opgeleverd?

Belangrijkste beleidsles die sindsdien met schade en schande is geleerd:  
“Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving”

In een jubileumnummer over 10 jaar nationale veiligheid en crisisbeheersing kan en mag het onderwerp externe veiligheid (EV) beslist niet ontbreken. Enschede en externe veiligheid: de klap dreunt nog steeds na al die jaren door in het Rijksbeleid! Wat heeft 10 jaar EV-beleid op het gebied van regelgeving inmiddels precies opgeleverd? En wat staat er nog op het programma de komende tijd? Welke belangrijkste beleidsles is geleerd? Daarover gaat dit artikel.



*drs. ing. Peter Torbijn,  
directeur Veiligheid  
en Risico's / DGMI,  
Ministerie van Infrastructuur  
en Milieu (IenM)*

Bovenstaande oproep - om niet toe te geven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving - is opgenomen in het recente Regeerakkoord (*Bruggen slaan*, 29 oktober 2012) en geldt in zijn algemeenheid voor het hele overheidsbeleid. Dit is de belangrijkste beleidsles, die over de afgelopen jaren is geleerd. En zeker ook voor het omgaan met risico's en het (externe) veiligheidsbeleid. Het beleid ten aanzien van het omgaan met risico's en onzekerheden mag zich verheugen in een grote maatschappelijke en wetenschappelijke aandacht, getuige ook het recente advies van de WRR (*Evenwichtskunst*, *Kabinetsreactie* juni 2012).

Het beleid is in beweging en past zich aan aan de veranderende verwachtingen van de maatschappij. Bijvoorbeeld over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burger bij

het omgaan met fysieke risico's en incidenten. Binnenkort wordt het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden afgerond en kunnen we vooruit kijken naar de beste manier van reageren op nieuwe incidenten.

Reden om nu eerst een blik te werpen op de recent tot stand gekomen regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving en het beperken van (milieu) risico's. Deze regelgeving is een resultante van het streven de leefomgeving en het milieu gezond en veilig te maken en te houden.

In deze bijdrage een terugblik op enkele wapenfeiten die vanuit mijn beleidsdirectie samen met de andere betrokken departementen en actoren in de afgelopen 10 jaar tot stand zijn gebracht. Ik concentreer mij daarbij vanwege de veelheid aan voor handen zijnde beleids-onderwerpen bewust op enkele belangrijke zaken op het gebied van regelgeving, omdat regelgeving tot ons primaire proces als beleidsdirectie gerekend moet worden.

Ik denk op dit moment dan in het bijzonder aan 1) de wetgeving die op het gebied van vuurwerk geformuleerd is, 2) het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen, 3) de Structuurvisie Buisleidingen en 4) de ontwikkelingen in beleid voor risicovolle bedrijven.

Aan het eind rond ik af met een blik op de relevante aspecten van de Omgevingswet, die momenteel in de steigers wordt gezet.



De wijk Roombeek in Enschede,  
10 jaar na de Vuurwerkcramp.

Foto: Nationale Beeldbank

## Terugblik op 10 jaar beleidsontwikkeling

### 1 Wetgeving op het gebied van vuurwerk

Het dossier vuurwerk kent drie pijlers: (1) veilige opslag, (2) kwaliteit van vuurwerk en (3) voorkomen van misbruik. Voor het tweede en derde punt bestaat een Europese richtlijn die grote overeenkomsten vertoont met de Europese richtlijn voor explosieven. De veilige opslag is een nationale regulering en komt voort uit de vuurwerkcramp in Enschede. Die veilige opslag is op dit moment goed geregeld.

De kwaliteit van vuurwerk en het voorkomen van misbruik blijven een voortdurende bron van zorg. Dan gaat het om het zware illegale knalvuurwerk, dat totaal niet voldoet aan de kwaliteitseisen voor vuurwerk, maar ook om het 'gedoe' rond de jaarwisseling: vandalisme, het slopen van straatmeubilair en eigendommen van particulieren, maar ook het bestoken van de politie met zwaar knalvuurwerk of vuurpijlen.

Geweld tegen hulpverleners, ook tijdens de jaarwisseling, is al een onderwerp dat bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie beledigd is; bestrijding van illegaal zwaar knalvuurwerk en misbruik van al het vuurwerk past daar naadloos bij. Hier is in de loop der jaren een verschuiving opgetreden van het zwaartepunt van werkzaamheden rond milieuaspecten bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu richting bovengenoemde negatieve tendensen richting het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

### 2 Het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen

Het wetsontwerp Basisnet begrenst de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water en het spoor. De belangen van veiligheid, het vervoer van

gevaarlijke stoffen en ruimtelijke ontwikkelingen worden met deze wet in balans gebracht. De Tweede Kamer heeft op 19 juni 2012 ingestemd met het wetsontwerp. Het doel van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen is om voor de komende 30 jaar de belangrijkste industriële locaties bereikbaar te houden en ruimtelijke ontwikkelingen langs de spoorlijnen en (vaar)wegen mogelijk te maken. Dit alles met zo min mogelijk gevaar voor de mensen die langs de infrastructuur wonen en werken. Bereikbaarheid en veiligheid gaan hiermee dus hand in hand.

Het gewijzigde voorstel van wet Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen is nu voorgelegd aan de Eerste Kamer. Zodra deze wet in 2013 van kracht is, worden de regels voor de ruimtelijke ordening van het Basisnet vastgelegd in het Besluit Externe Veiligheid Transportroutes en wordt het Bouwbesluit aangevuld met aanvullende bouwvoorschriften langs de routes met de hoogste kans op brandincidenten.

### 3 Structuurvisie Buisleidingen

Sinds 2005 is gewerkt aan het op orde brengen van het buisleidingendossier. In een advies aan het Kabinet was geconcludeerd dat hierin een aantal zaken niet goed geregeld was. In de jaren daarop is een aanzienlijke verbetering van het dossier gerealiseerd: de registratie van buisleidingen voor gevaarlijke stoffen op risicokaart.nl, de ontwikkeling van rekenmethodieken voor het bepalen van de risico's, de normering voor deze categorie buisleidingen is wettelijk geregeld in het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb), dat ook regelt dat buisleidingen in het bestemmingsplan moeten zijn opgenomen; en de Inspectie Leefomgeving en Transport houdt in samenwerking met Staatstoezicht op de Mijnen het toezicht op de leidingexploitant.



En als slotstuk is op 29 oktober jl. de Structuurvisie Buisleidingen aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit is een visie van het Rijk waarmee het Rijk voor de komende 20 tot 30 jaar ruimte wil reserveren in Nederland voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Het gaat daarbij om buisleidingen voor het transport van aardgas, olieproducten en chemicaliën, die provinciegrens- en vaak ook landgrensoverschrijdend zijn.

#### 4 Ontwikkelingen in beleid voor risicovolle bedrijven

De eigen verantwoordelijkheid van risicovolle bedrijven staat voorop, maar ontslaat de overheid niet van de verantwoordelijkheid om regels te stellen, vergunningen te verlenen en te handhaven waar nodig. Er is hiervoor een systeem van wet- en regelgeving (vanuit het Besluit risico's zware ongevallen) met bijbehorende inspectie- en handhavingregimes. Bevoegd gezag milieu, de Inspectie SZW en het bestuur veiligheidsregio's trekken hier nauw in op. Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack is vanuit het Rijk een serie maatregelen aangekondigd, de zgn. *no regret*. Bestaande

afspraken rond toezicht en handhaving, gemaakt door en met betrokken partijen, zullen worden voorzien van een wettelijke basis (naar verwachting begin 2013). Het gaat dan om kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving en om een landelijk uniforme handhavingstrategie.

Aan het bestaande systeem van vastleggen van toezichtinformatie over BRZO-bedrijven in de gemeenschappelijke database is begin 2012 een functionaliteit toegevoegd om ook handhavinginformatie vast te leggen. Verder is in de zomer van 2012 een monitoringsrapportage over 2011 aan de Tweede Kamer gezonden, waarmee een algeheel beeld van de naleving en handhaving bij BRZO-bedrijven is gegeven. Hiermee is een eerste aanzet gegeven voor een jaarlijkse integrale rapportage over de "Staat van Veiligheid", zoals bepleit door de Onderzoeksraad voor Veiligheid in één van haar aanbevelingen in het rapport van februari 2012 over de brand bij Chemiepack.

Tot slot noem ik nog de vorming van het landelijke netwerk van 28 regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Van deze 28 RUD's krijgen er 6 een specialisatie in BRZO-taken.

### Korte beleidsmatige vooruitblik

#### Omgevingswet

De Omgevingswet betreft een van de grootste wetgevingsoperaties in ons land. De Omgevingswet brengt veel op juridisch gebied bijeen, waaronder die op het gebied van externe veiligheid (omgevingsveiligheid). Hoofdthema van dit ontwerp is het streven naar vereenvoudiging. Deze vereenvoudiging dient met veel soms tegenstrijdige aspecten rekening te houden, zoals de integratie van vergunningstelsels en andere wettelijke stelsels, een systematische aanpak van milieu- en natuurdoelen, meer flexibiliteit en afwegingsruimte, de vervanging van vergunningen door algemene regels en rechtsbescherming bij tegenstrijdige belangen.

Ik verwacht dat er in het kader van de vereenvoudigde Omgevingswet binnen het kader van de vergunningverlening ook vuistregels voor het berekenen van bepaalde afstanden tussen inrichtingen etc. en bepaalde objecten ontwikkeld en gehanteerd zullen worden. Dit betekent dat in de toekomst naar verwachting minder nadruk op gecompliceerde rekenmodellen zal komen te liggen. Een ruime overgangperiode zal hierbij wel aangehouden moeten worden om over-simplificatie en daardoor mogelijke fouten te voorkomen.

Vanuit mijn ministerie wordt met de Omgevingswet spoed betracht. Een wetsontwerp moet zo spoedig mogelijk aan de Raad van State worden aangeboden.



Max de Bruijn,

senior analist, NCTV, Directie Risico's en Dreigingen (DRD)

dr. Paul H.A.M. Abels,

plv. directeur Risico's & Dreigingen, NCTV

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)

# Kanonschot of brandklok?

Elk kwartaal maakt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) de gradatie van het 'dreigingsniveau' voor Nederland bekend. Daarmee verneemt het publiek welke mate van gevaar er uitgaat van terrorisme dat gericht is tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. Er zijn vier niveaus: minimaal, beperkt, substantieel en kritiek. Aan elk niveau zijn bovendien globale bandbreedtes toegekend waarin (onder meer) een indicatie wordt gegeven van de waarschijnlijkheid van een aanslag in of tegen Nederland.

De eerste dreigingsindicatie, van 1 mei 2005, werd vastgesteld op 'substantieel' met de toelichting dat er een 'reële kans' was op een terroristische aanslag in Nederland. Dit oordeel werd uitgebracht in een periode waarin de dreiging van terrorisme een bijna dagelijks nieuwsitem en alleen daarom al een bijna reëel gegeven was. Een half jaar eerder was Theo van Gogh door een jihadist vermoord. Kort daarna vond een confrontatie tussen politie en de Hofstadgroep plaats, in de vorm van een belegering van een woning in de Haagse Antheunisstraat. Er heerste een sfeer van angst en woede onder het publiek, die tot uiting kwam in de media. Met het uitbrengen van een dreigingsniveau en het DTN bood de NCTV enerzijds een inhoudelijk kompas aan de Nederlandse overheid om terrorisme tegen te gaan en anderzijds een beredeneerde voorlichting aan het publiek over de dreiging van terrorisme.

Sinds 2005 fluctueerde het dreigingsniveau geregeld tussen beperkt en substantieel. Anno 2012 staat het dreigingsniveau al drie jaar op 'beperkt', met de toevoeging dat de kans op een aanslag 'relatief gering' is, maar 'niet geheel' kan worden uitgesloten. Deze wat omfloerste kwalificatie sluit ogenschijnlijk naadloos aan bij het stilgevallen 'islam-debat', de verstomde roep om veiligheid en de verminderde aandacht voor terrorisme in Nederland. Raakt het afkondigen van het dreigingsniveau uit de tijd? Zoals ooit de gewoonte om de dag met een kanonschot te openen of om publieke mededelingen door een stadsomroeper te laten doen. Of is het publiek in slaap gesust omdat terroristische

aanslagen kennelijk overal plaatsvinden behalve in Nederland? Tijd voor een terugblik op de zevenen-eenhalf jaar waarin het DTN en het dreigingsniveau bestaan.

'De islamistisch-terroristische dreiging voor Nederland is nog steeds substantieel.' Met deze zin opende het eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van 1 mei 2005. Opvallend is de precisie ten aanzien van de aard van de dreiging die als 'islamistisch-terroristisch' wordt gekenschetst. In de loop van de tijd zijn bijna alle gebruikte definities van in het DTN besproken groeperingen en ontwikkelingen nog verder gepreciseerd en verfijnd. Ook binnen de overheid is een dergelijke verfijning waarneembaar, dit in contrast met veel media waar nog steeds termen als 'terreur' (schrikbewind van een staat) en 'terrorisme' (doelbewust dreigen met of plegen van ideologisch geweld) worden verward.

Naast taalkundige precisie valt de onderbouwing van dat eerste dreigingsniveau in het eerste DTN op. De grootste dreiging ging volgens de redactie van het DTN in mei 2005 uit van Al Qa'ida, als toonbeeld van 'islamistisch-terroristische' dreiging. Dit oordeel werd geveld op grond van een beknopte analyse van een groot aantal indicatoren, waaronder reisbewegingen van jihadisten en de proliferatie van jihadistische ideologie. Sommige indicatoren zijn in de loop der jaren uit (of 'onder') de analyse verdwenen, anderen zijn juist in hoge mate ontwikkeld, zoals de analyse van

polarisatie en radicalisering, fenomenen die voorafgaan aan terrorisme. Binnen deze analyses is er geregeld aandacht voor indicaties van extremisme die soms ver af lijken te staan van een terroristische daad. Zo wordt met enige regelmaat gerapporteerd over zogeheten Sharia4-bewegingen, kleine groepen islamisten die ijveren voor een islamitische staat in West-Europa. Dergelijke groepen vertegenwoordigen doorgaans geen directe dreiging: ze zoeken vaak zelf de polarisatie om in het nieuws te komen en te blijven. Tegelijk geeft hun optreden wel een beeld van het heersende sentiment bij een groep islamisten met soms extreme denkbeelden. Wanneer enkele individuen van zo'n groep zich intimiderend gaan gedragen, zoals tijdens een lezing in 'De Balie' in Amsterdam in november 2011 die verstoord werd door Sharia4Holland, dan is dat een aanleiding voor de redactie van het DTN om zo'n incident in relatie met de opkomst van de Sharia4-beweging te bespreken. Het DTN veroordeelt daarmee niet. Het noteert en agendeert en probeert telkens weer genuanceerd te

kijken naar de verspreiding van radicale ideeën aan de ene kant, en ideologisch gemotiveerde geweldsdaden aan de andere kant.

Vanzelfsprekend wordt in het DTN nog altijd gekeken naar bewegingen als Al Qa'ida maar het is een steeds bredere en steeds meer gedetailleerde kijk op de positie, organisatie, invloed en het leiderschap van deze beweging en de steun die deze geniet in de wereld. Zo wordt gerapporteerd over de video's met toespraken van Al Qa'ida kopstukken maar er wordt ook gekeken naar de publieke mededelingen die invloedrijke jihadistische sheiks in diverse landen van het Midden-Oosten doen en welke respons die zowel maatschappelijk als politiek wereldwijd hebben. Deze verbrede kijk betekent overigens niet dat het DTN bagatelliseert of over-nuanceert. De laatste DTN's geven het beeld van Al Qa'ida als beweging die overleeft ondanks massale openlijke en covert militaire inzet (door middel van ondermeer drones) van vooral de Verenigde Staten. Tegelijk geven de inmiddels dertig verschenen DTN's een mooi overzicht van de opkomst en organisatie van regionale en lokale afdelingen van Al Qa'ida. Zo werd begin 2006 in DTN 4 de stichting van een nieuwe jihadistische organisatie gesignaleerd in Noord-Afrika. Inmiddels is Al Qa'ida in de Maghreb (AQIM) wereldwijd bekend, in Nederland vooral door de ontvoering van de Nederlander Sjaak Rijke in Mali.

Behalve voor jihadisme in binnen- en buitenland is in het DTN altijd gedetailleerde aandacht voor andere vormen van ideologisch gemotiveerd geweld en de factoren en ontwikkelingen die daaraan voorafgaan. Zo wordt zorgvuldig gekeken naar het denken en doen van zogeheten links- en rechts- extremisten. Evenals bij jihadistische groeperingen is de etikettering in de loop der jaren steeds verfijnder geworden. Dit leidde in het najaar van 2011 (DTN 26) bijvoorbeeld tot de volgende beschrijving van de Noorse massamoordenaar Anders Breivik:

'[...] Breivik kan niet worden gekarakteriseerd als een 'klassieke' rechtsextremist. Waar klassieke rechtsextremisten zich vooral richten op de rassenleer en antisemitisme, ziet Breivik de islam als grootste bedreiging en heeft hij juist pro-zionistische opvattingen.'

De zaak Breivik is eigenlijk illustratief voor een discours dat al vanaf mei 2005 door de verschillende DTN's heen is gevoerd en dat terug te voeren is op de centrale vraag: wanneer worden 'denkers' ook 'doeners' en in welke omstandigheden worden het 'daders'. Vanaf het begin heeft het DTN gestreefd naar verfijning in definities en het vermijden van containerbegrippen. Zo werd al meteen in de eerste DTN's duidelijk gemaakt dat er geen



*Sluipschutters op een dak in de Haagse Antheuisstraat*



*Verdachten van de Hofstadgroep in de Rotterdamse rechtbank (2005)*

eenduidig model is van een terroristisch netwerk maar dat er verschillende soorten internationale, regionale en lokale netwerken bestaan. Binnen die netwerken bestaan verschillende rollen voor individuen die niet altijd vast omlijnd zijn. Recent leidde de aanslagen door 'eenlingen' Mohammed Merah en Anders Breivik - of 'lone wolfs' zoals de media zulke terroristische daders typeren - tot discussie binnen de redactie van het DTN. Beide figuren claimen tot een netwerk te behoren of worden aan netwerken gelieerd. Maar het kantel-moment waarop ze besloten tot geweld over te gaan, vond kennelijk individueel plaats en zonder directe opdracht van anderen. In retrospectief werpt hun zaak nieuwe vragen op over eerdere netwerken en daders. Zoals: was Mohammed B. niet eerder een solitaire dader, dan onderdeel of protagonist van een terroristische cel? Het is deze evolutie van het denken over ideologie en daderschap die ervoor zorgen dat het DTN precies en actueel blijft en de Nederlandse overheid in staat stelt adequaat te reageren op nieuwe ontwikkelingen.

Opvallend is dat de verfijning binnen het DTN de laatste jaren niet meer heeft geleid tot veranderingen in het dreigingsniveau. De eerste jaren was er veel meer fluctuatie. In 2007 werd het van 'substantieel' afgezwakt naar 'beperkt' door onder meer de verminderde slagkracht van Al Qa'ida. Maar 2008 werd het weer opgeschaald, mede door de aanwezigheid van een vermoedelijke buitenlandse terrorist in ons land. Nederland leek 'gepromoveerd' te zijn tot een 'voorkeursdoelwit' van jihadisten. Daaruit vloeide een gesignaleerde toegenomen dreiging van terroristische groepen in Afghanistan en Pakistan voort. Toen deze

ontwikkeling wegebde, ging het niveau in het najaar van 2009 weer naar 'beperkt' waarop het sindsdien onveranderd is blijven staan. Betekent dit stabiele dreigingsniveau dat er in de afgelopen drie jaar weinig is veranderd? Eigenlijk niet. De DTN's van de afgelopen jaren voeren telkens nieuwe ontwikkelingen op, zoals een toename van zogenaamde jihadreizigers, ontvoeringen van westerlingen (onder wie ook Nederlanders) door jihadisten en de opkomst van 'eenlingen'. Binnen de bandbreedtes van die kwalificatie 'beperkt' treden derhalve behoorlijk grote fluctuaties op.

Feitelijk doet de stabiliteit in het dreigingsniveau geen recht aan de dynamiek in het dreigingsbeeld. Aan de ene kant is er een steeds verfijnder DTN en een steeds breder onderbouwde inschatting van de terroristische dreiging ten aanzien van Nederland. Aan de andere kant klinkt het periodiek afkondigen van het dreigingsniveau langzamerhand als het kanonschot dat de dag aankondigde: luid maar elke dag even hard. Dit speelt in een tijd waarin er enige gewenning lijkt te ontstaan bij de media en daarmee het publiek ten aanzien van de dreiging door terrorisme. Het is de vraag of wij, overheid en publiek, ons dit kunnen veroorloven. Veiligheid is in veel gevallen een perceptie. Terrorismen is helaas een realiteit van deze wereld. Zoals het DTN aantoonde, is terrorisme hardnekkig, veelkleurig en komt een terroristische daad bijna altijd onverwacht en soms uit onverdachte hoek. Zonder meteen de brandklok te luiden, dient de NCTV er juist in deze situatie zorg voor te dragen dat de genuanceerde en onderbouwde boodschap van het dreigingsniveau – op welk niveau het dan ook staat – duidelijk voor het voetlicht wordt gebracht.



# Pelican Crossing Ahead

## terugblik en vooruitblik op ruim 10 jaar risico- en crisiscommunicatie

dr. Jan M. Gutteling,  
Universiteit Twente,  
Centre for Conflict,  
Risk and Safety  
Perception (ICRISP)  
(j.m.gutteling@  
utwente.nl)

Toen de redactie van het Magazine mij vroeg om ter gelegenheid van het 10-jarig jubileum een stuk te schrijven over belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de risico- en crisiscommunicatie en vooruit te blikken naar trends in het komend decennium, moest ik onwillekeurig aan het hiernaast afgebeelde Cypriotische verkeersbord denken, dat ik een paar weken eerder voor het eerst van mijn leven had gezien. Ik was nogal onder de indruk van dit verkeersbord. Geen pelikaan te zien, alleen een rustige weg langs een prachtig strand op een fantastisch eiland, met ongekend mooi weer en fijn gezelschap. Pas later begreep ik dat het bord een aardige metafoer is voor risicocommunicatie: kennelijk weet iemand van een riskante situatie verderop langs de weg, al is die nu niet te zien en de waarschuwing om op te letten moest mij aanzetten om mijn gedrag aan te passen en voorzichtig te rijden. De vraag is of het in ons land wel zo goed is geregeld met de risico- en crisiscommunicatie, en of het inderdaad een belangrijk onderwerp is.

Eerst een kanttekening. Ik realiseer me dat er de laatste jaren sprake is van een enorme belangstelling voor dit thema, dat een enkele persoon niet meer kan overzien. Om die reden pretendeert dit stuk geen academisch of historisch verantwoord overzicht te bieden. Ik beperk me tot mijn herinneringen over de afgelopen ruim 10 jaar, me realiserend dat de eigenaardigheden van mijn eigen geheugen daarbij bepalend zijn. Anderen identificeren wellicht andere mijlpalen. Ik noem maar willekeurig: Vuurwerkkramp Enschede; Enschedese burgers die meldden dat ze niet wisten van de vuurwerkopslag in hun directe woonomgeving; de ontwikkeling van de digitale risicokaart, en later de ontwikkeling van crisis.nl; vogelgriep; Mexicaanse griep; Q-koorts; gemeenten die incidenteel brochures huis-aan-huis verspreiden; de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk; asbest in woonhuizen; de veiligheid in de zorgomgeving; de voedselveiligheid; de opkomst van sociale media en project X; de heel voorzichtige eerste stappen

van de veiligheidsregio's op het gebied van de risico-communicatie; tal van digitale communicatiemiddelen, waaronder het digitale loket, sms-diensten en NL-Alert. Meest recente herinnering is de campagne Alert Online met het eerste advies aan de burger "gezond verstand gebruiken" en de verzuchting "is dit nu wat we in de afgelopen 10 jaar hebben geleerd?" Is dit onze volgende pelikaan?

In de afgelopen 10 jaar zijn er in risico- en crisiscommunicatieland dingen hetzelfde gebeven en er zijn dingen veranderd. Wat er niet veranderd is, is dat er van alles rommelt met de afstemming op het koppelvlak, maar ook op het punt van de crisis- en risicocommunicatie met de burgers<sup>1</sup>. De soms ongelukkige uitvoering van de crisis- en risicocommunicatie heeft zonder twijfel te maken met falende bestuurlijke afstemming, maar er zijn nog wel andere oorzaken. In ons land zijn veel lokale bestuurders terughoudend over risicocommunicatie. Sommigen menen zelfs dat risicocommunicatie zal leiden tot paniekeracties bij het publiek. Hoewel deze mythe al sinds het midden van de jaren 1980 door onderzoekers naar het rijk der fabelen wordt verwezen, duikt hij steeds maar weer op. Het is niet zo vreemd dat de publiekscommunicatie en de publieksreacties op een incident (in een onvoorbereide situatie zoals bij Moerdijk) als een communicatieramp werden aangeduid.<sup>2</sup> Positief is dat die duiding een belangrijk signaal is dat communicatie (goed of slecht) door de samenleving als erg belangrijk wordt ervaren. Het is niet moeilijk om te voorspellen dat communicatie maatschappelijk gezien de komende jaren nog meer in betekenis zal toenemen.

Mede als gevolg van de bestuurlijke terughoudendheid is er op gemeentelijk niveau en bij de veiligheidsregio's schrikbarend weinig capaciteit voor de risicocommunicatie.<sup>3</sup> Mede daardoor wordt, net als in Moerdijk, ook in de rest van ons land de bevolking amper voorbereid op crisissituaties. Het is misschien wel te vergelijken met

<sup>1</sup> De term koppelvlak is te vinden in het IOOV rapport over de Brand Chemie-Pack Moerdijk. Maar werd dit ook al niet geconstateerd na de Vuurwerkkramp in Enschede?

<sup>2</sup> <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/01/13/moerdijk-is-ook-een-communicatieramp-voor-overheid/>

<sup>3</sup> M. Janssen, *Risicocommunicatie bij Veiligheidsregio's. Een onderzoek naar de organisatie en de status van risicocommunicatie bij de Nederlandse Veiligheidsregio's*, (masterthese), Enschede 2011. Zie ook <http://escape.utwente.nl/show/48>.



Foto: Jan Gutteling

het leren zwemmen van kinderen. Als het aan de burgemeester ligt, kan een kind het best leren zwemmen op het moment dat het van de brug in de snel stroende rivier valt en is enige voorbereiding niet nodig.

De bestuurlijke terughoudendheid creëert ook onvoldoende mogelijkheden om te leren. Er is geen gecoördineerd onderzoeksprogramma op het terrein van risico- en crisiscommunicatie. Er is wel onderzoek, maar dat lijkt lang niet altijd geïnitieerd door vragen uit de praktijk of gericht op het implementeren van de verworven kennis in die praktijk. Om die reden is de kans groot dat de communicatie de burger onvoldoende helpt bij het maken van de juiste (gedrags)keuzes. De mogelijke gevolgen daarvan zijn vervolgschade, letsel, of een aantasting van het vertrouwen van de burger in de autoriteiten. Ook problematisch is dat de communicatie veelal in de vorm van relatief kortlopende projecten wordt uitgevoerd, en daarna maar zelden indaalt in de reguliere beleidsvoering van overheden. De verwachting voor de komende jaren is dat dit niet zal veranderen.

Natuurlijk is er ook wel veel veranderd. Sinds de ramp in Enschede, maar ook na de orkaan Katrina die New Orleans onder water zette, is in ons land de belangstelling voor crisiscommunicatie gegroeid (crisiscommunicatie is risicocommunicatie “in a hurry”). Er is een wereld van verschil tussen communicatie in, en ter voorbereiding op, acute situaties (bijvoorbeeld met de focus op zelfredzaam gedrag bij overstromingsdreiging)

en communicatie die er op gericht is burgers te winnen voor een bepaald, soms omstreden, standpunt (bijvoorbeeld met de focus op “eten en genen” of de risico’s van ondergrondse Co<sub>2</sub>-opslag). In acute situaties maken mensen een afweging in hoeverre ze in staat zijn zelf het geadviseerde gedrag uit te voeren (de beoordeelde uitvoerbaarheid, ‘Ik denk dat ik zelf met de dreiging kan omgaan’). Bovendien kijken mensen naar de beoordeelde nuttigheid (‘het advies over hoe om te gaan met de dreiging helpt mij de dreiging weg te nemen of te verminderen’).<sup>4</sup> Bij acceptatievragen gaat het om factoren als vertrouwen in de verschillende partijen, of de afweging die mensen maken tussen voordelen en risico’s van een activiteit.<sup>5</sup> De verwachting voor de komende jaren is dat het onderzoek zich op de punten van zelfredzaamheid en vertrouwen zal intensiveren.

Het uitgangspunt van het onderzoek zou kunnen zijn dat niet het informatiemiddel (NL-Alert of de huis-aan-huis krant), en ook niet de bestuurder of de beleidsmatige organisatie, maar juist de burger centraal staat. Het idee is dat burgers door middel van communicatie een handelingsperspectief krijgen aangeboden, waarmee men zich op een crisissituatie kan voorbereiden en anderen kan helpen om dat te doen. Om maar bij de metafoer van de zwemles te blijven: onze kinderen leren dat ze kunnen zwemmen, dat zwemmen helpt als je in het water valt, en dat ze niet meer bang hoeven te zijn voor water. En als je weet hoe zwemmen werkt, kun je ook je vriendje of vriendinnetje helpen. Het gevolg is dat draagvlak ontstaat bij de burger voor het bewustzijn van de eigen rol bij en verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid. Onderzoekers beseffen nu dat de burger soms actief met veiligheid en risico bezig is, en niet zoals vroeger werd gedacht louter passief is.<sup>6</sup> Gewapend met die kennis, kan het bestuderen van het gedrag van de burger mede achterhalen hoe communicatie zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Tot slot blijft kenmerkend voor risicocommunicatie dat er tussen mensen spraakverwarring zal bestaan over de aard en de duiding van risico’s. Ook hier is de waarschuwing voor de *pelican crossing* illustratief. Het bord duidt namelijk niet op een gereguleerde oversteekplaats voor tropische vogels, zoals ik in eerste instantie meende, maar op iets dat wij een zebepad noemen. Maar dat had u ongetwijfeld al begrepen?

<sup>4</sup> M. Kievik, J.M. Gutteling, ‘Yes, we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behaviour with regard to flood risks’, in: *Natural hazards*, 59 (2011-3), 1475-1490.

<sup>5</sup> C.J.H. Midden, N. Huijts, ‘The role of trust in the affective evaluation of novel risks: the case of CO<sub>2</sub> storage’, in: *Risk Analysis*, 29 (2009-5), 743-751.

<sup>6</sup> E.F.J. ter Huurne, *Information Seeking in a Risky World. The Theoretical and Empirical Development of FRIS: A Framework of Risk Information Seeking*, Enschede: University of Twente, 2008; J.M. Gutteling en P.W. de Vries, ‘Informatiezoekgedrag bij dreiging en crisis’, in: *Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid* 3 (2012-9), 19-30.

# Nieuwe inzichten in infrastructuurafhankelijkheden en crisismanagement

In de afgelopen tien jaar zijn nieuwe inzichten ontstaan over vitale infrastructuur-afhankelijkheden. EU-gesponsord empirisch en theoretisch onderzoek door TNO heeft tot grote stappen voorwaarts geleid en laat onder andere zien dat de impact van vitale infrastructuurverstoringen sterk afhankelijk is van omgevingscondities en menselijke reacties. Dit artikel gaat in op de achtergrond en bespreekt een aantal *lessons identified*.

In 2002 vroeg de rijksoverheid aan TNO om een quick-scan onderzoek naar vitale infrastructuren in Nederland uit te voeren. Het onderzoek identificeerde elf vitale sectoren en ruim dertig vitale producten en diensten. Uit interviews met de vitale sectoren kwam een complex 'spinnenweb' aan vitale afhankelijkheden naar voren. Het TNO-onderzoek onderkende echter grote verschillen in uitval- en herstelkarakteristieken van de verschillende vitale producten en diensten<sup>1</sup>. De eertijds gangbare theorieën van bijvoorbeeld Rinaldi en Peerenboom hielden daar geen rekening mee: ernstige domino-uitval was te verwachten.

Voortschrijdend inzicht werd verkregen uit verzamelde gegevens over vitale infrastructuur-verstoringen en -uitval. Begonnen als een map met krantenknipsels, worden uitvalgegevens sinds 2003 stelselmatig verzameld in een database. Inmiddels bevat de database ruim 8500 (ernstige) vitale infrastructuurincidenten in 147 landen, space en cyberspace. Vastgelegd worden onder andere domino- en *common mode failure*-effecten, verstoringsduur, uitvaloorzaak, impact en good en bad practices. De database wordt dagelijks bijgehouden aan de hand van publieke bronnen waaronder nieuwsartikelen in negen talen en overheids- en onderzoeksrapporten.

Informatie opgeslagen in de database helpt bij het ontwikkelen van realistische scenario's voor (inter)nationale oefeningen en de Nationale Risicobeoordeling (NRB). Ook geven de incidenten inzicht in de oorzaak (zoals opzettelijk, dieren, menselijke fouten, weersinvloeden, technisch en organisatorisch falen) en de impact van verstoringen. Elders op de wereld geïdentificeerde dreigingen en onverwachte afhankelijkheden zijn ook ingebracht in de discussies met vitale sector-vertegenwoordigers in het eerdere Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom/ICT (CAET) project.

Daarnaast zijn door het verzamelen van de incidenten en afhankelijkheden veel betere theoretische inzichten ontstaan over domino-effecten en de impact van verstoring c.q. uitval. Grote verschillen zijn te zien tussen de Europese en de Noord-Amerikaanse landen. De hoge kwaliteit van de energievoorziening in met name Nederland zorgt voor veel vaker voorkomende domino-effecten dan bijvoorbeeld in de VS waar veel burgers een noodgenerator hebben en waar stroomuitval bij voorkeur gemeld wordt via internetformulieren. Ons weerstandsvermogen voor vitale infrastructuuruitval en flexibiliteit in het creatief vinden van tijdelijke oplossingen lijkt veel lager te zijn dan in andere landen. [Gekscherend gezegd zou een nationale infrastructuurdag met onverwachte storingen van elektriciteit, gas, telecommunicatie en drinkwater kunnen helpen om onze nationale weerbaarheid te vergroten; net zoals de reeks aan verstoringen die de transportsector ons met enige regelmaat voorschotelt.]

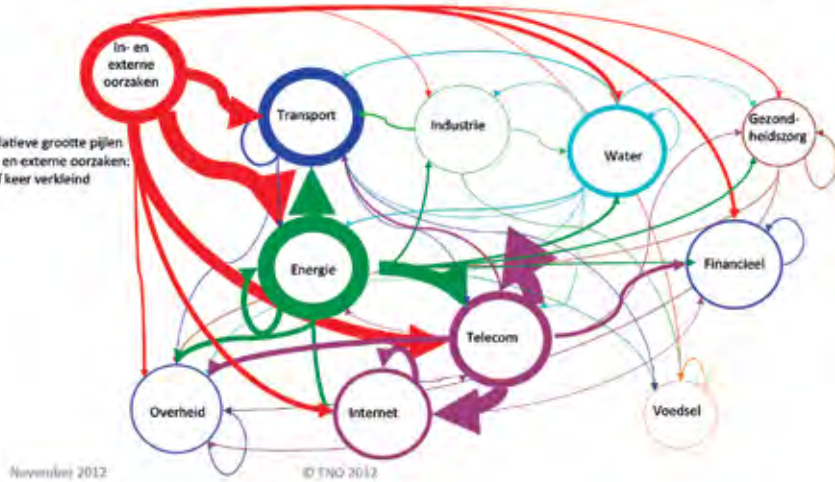
Analyse van de incidenten laat zien dat maximaal drie tot vier vitale sectoren in een keten uitvallen.<sup>2</sup> Deels komt dit door getroffen maatregelen om verstoringen van vitale sectoren in hun afhankelijkheid op te vangen, bijvoorbeeld door een tussenopslag, een Warmte-

<sup>1</sup> H.A.M. Luijff, H.H. Burger, M.H.A. Klaver, *Bescherming Vitale Infrastructuur: Quick-scan naar vitale producten en diensten*, Den Haag: TNO, 2003.

<sup>2</sup> M. van Eeten, A. Nieuwenhuijs, E. Luijff, M. Klaver, E. Cruz, 'The State and the Threat of Cascading Failure across Critical Infrastructures: The Implications of Empirical Evidence from Media Incident Reports' in: *Public Administration* 89 (2011) nr. 2, 381-400.



### Verstoringsen en afhankelijkheden Nederlandse vitale infrastructuur (1389 incidenten)



krachtkoppeling-installatie (WKK) of alternatief transport. Dat is het goede nieuws. Het slechte nieuws is dat bij verstoring van vitale infrastructuur andere factoren kunnen leiden tot ernstige gevolgen voor de samenleving.

1. Nationaal en regionaal crisismanagement heeft soms geen begrip van de aanwezigheid van vitale infrastructuren in het 'crisisgebied' en de noodzaak om deze te beschermen. Resultaat is dat de 'crisis' groter wordt en langer duurt dan nodig (zie bijvoorbeeld het Kirchbachrapport over de Elbe-overstromingen). Gebrek aan kennis van elementaire terminologie (bijvoorbeeld verschil tussen transmissie en distributie) en kengetallen (bijvoorbeeld hoeveel huishoudens zijn geholpen met een 30 kW generator) leveren misverstanden op, respectievelijk een onhandige inzet van schaarse middelen.
2. Crisisplannen van vitale infrastructuren houden vaak geen rekening met de gelijktijdige uitval van meer infrastructuren, een zogenaamde "common mode failure"; de planvorming gaat stelselmatig uit van uitval van slechts één vitale infrastructuur. Extreem weer is een van de omstandigheden die dit preparatiefalen feilloos aan het licht brengt.
3. Vitale infrastructuren falen ook vaak in het onderkennen van Single-Points-of-Failure (SPoFs). Een type SPoF zijn uitwisselbare vitale producten en diensten die dezelfde kwetsbare, fysieke locatie passeren, bijvoorbeeld verschillende communicatiemiddelen die eenzelfde glasvezel gebruiken. Een tweede type SPoF wordt gevormd door onderschatting van de noodzakelijke piekcapaciteit bij een crisis.

Overbelasting is het gevolg. Soms is dat lastig vooraf te bedenken. Er zijn echter genoeg voorbeelden waar een centrale autoriteit informatie distribueert en de decentrale functies vraagt om te bellen als die een risicosituatie onderkennen (bijvoorbeeld een patiënt met slikproblemen). Bij een grootschalig incident faalt die aanpak natuurlijk. Observatoren bij oefeningen zouden dan ook kritisch moeten speuren naar dergelijke SPoFs.

4. In de crisisplannen ontbreekt het veelal aan het doordenken van welke andere vitale afhankelijkheden ontstaan doordat men niet meer in een normale, maar in een crisis- of herstelsituatie opereert. Normaal gebruik je geen druppel diesel. In de crisis ben je vitaal afhankelijk van diesel voor de noodgenerator, een dieseltruck, een werkende pomp, een begaanbare weg en telecommunicatie. Voor herstel van infrastructuur moet je wellicht een noodweg aanleggen en zijn zandtransport, shovels en kranen ineens vitaal.

Op basis van analyses van de verzamelde incidenten is door TNO in het kader van Europese vitale infrastructuurprojecten een nieuw model van vitale infrastructuurafhankelijkheden ontwikkeld.<sup>3</sup>

Afhankelijkheid is een kwaliteitsrelatie in plaats van aanwezig / afwezig (uitval) zoals in de meeste eerdere modellen. Of te wel: is het drinkwater chemisch en biologisch schoon en is er voldoende druk? Is de netspanning 230V/50 Hz of 38V/40 Hz (niet bruikbaar)? Het model kent verschillende responsmechanismen en -functies voor uitval en herstel. Daarnaast onderkent het model andere verzamelingen van vitale afhankelijkheden bij normaal bedrijf, verstoorde operaties, tijdens crisis en tijdens herstel. Al het voorafgaande is in principe in modellen vast te leggen.

Wat nog een grote uitdaging vormt, is om omgevingsfactoren en menselijke reacties na uitval in een model te vangen: gaan we bij gasuitval met de burens barbecueën of rellen? Is de elektriciteitsuitval op zaterdagavond 23:00 uur (op termijn meer baby's), tijdens de finale van de voetbal-cup (verhitte Oranjefans) of tijdens de ochtendspits (gehele dag chaos)? In de komende jaren gaan wij samen met (inter)nationale partners in een EU-gesponsord project, de verstoring-, afhankelijkheids- en impactmodellen verder ontwikkelen. Onze empirische gegevens zullen daarbij als bron dienen. We verwachten ook meer lessons identified te kunnen ontlenen aan de database welke we tijdens CRITIS'2013 in Amsterdam (september 2013) zullen presenteren.

<sup>3</sup> A.H. Nieuwenhuijs, H.A.M. Luijff, M.H.A. Klaver, 'Modeling Critical Infrastructure dependencies', in: M. Papa and S. Shenoï (eds.), *Critical Infrastructure Protection II*, New York: Springer, 2008, 205-214.



# Openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding

Wie aan risico denkt, denkt aan gevaar. Gevaar gaat gepaard met gevoelens van angst en vrees. Onzekerheid over wat gaat gebeuren, zorgen over schade of verlies. We hebben allemaal de neiging risico's te willen beheersen, te voorkomen of de kansen op vervelende gebeurtenissen te elimineren. En als er toch een reële kans is dat iets ergs gebeurt, willen we er liever niet zelf voor opdraaien maar de last bij een ander leggen, de overheid bijvoorbeeld. Dat zijn hele begrijpelijke reflexen die bij mensen opkomen als ze worden geconfronteerd met risico's.

*drs M.M.S. (Michael) Mekel,  
adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur en auteur  
van het advies 'Belichaming van de kundige overheid'*

Er is ook een ander kant van risico's, zo weet iedere ondernemer. Risico's nemen levert namelijk geld op, winst voor het bedrijf of innovatievoorsprong op de concurrentie. Risico's leveren dus ook goede kansen op. Ook het openbaar bestuur wordt met risico's geconfronteerd. Veiligheidsvraagstukken gaan dan over wonen naast een baanvak met goederentreinen die chemische stoffen vervoeren, een gevaarlijke fabriek binnen de gemeentegrenzen, werken in de Botlek. Besturen komt in de kern neer op het maken van afwegingen en op basis daarvan besluiten nemen in het algemeen belang. Van bestuurders en politici wordt verwacht dat ze besluiten nemen die omgeven zijn door grote onzekerheden, met soms ingrijpende gevolgen en aantasting

van gevestigde belangen. Daardoor staan zij steeds voor moeilijke keuzes en wordt van hen tegengesteld gedrag verlangd: kwade kansen moeten worden beheerst, goede kansen moeten worden gegund.

## Over het advies

Op verzoek van de minister van BZK bracht de Raad voor het openbaar bestuur zijn advies *Belichaming van de kundige overheid* uit. Samen met het rapport *Evenwichtskunst* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>1</sup> biedt het advies bouwstenen voor de visie op risico's en verantwoordelijkheden die het kabinet toezegde aan de Tweede Kamer (AO, september 2009). De Raad voor het openbaar bestuur analyseerde het politiek bestuurlijke perspectief op risico's en incidenten aan de hand van vier invalshoeken.

- 1 De overheid vervult verschillende rollen en gedrag: als wetgever, beleidsmaker, uitvoerder en toezichthouder. De Raad signaleert knelpunten, bijvoorbeeld wanneer bevoegdheden, verantwoordelijkheden en geld niet in één hand liggen. Als er sprake is van een incident is de wisselwerking met de media intensief en van grote invloed op overheidsgedrag, het openbaar bestuur komt dan onder een vergrootglas te liggen.
- 2 Het vraagstuk van schuld en boete. Al die onderzoeken die volgen op incidenten: hoe moet je daar als bestuurder mee omgaan? Hoe zit het met het afleggen van verantwoording? Hoe belangrijk het is om het spel tussen bestuurder en Kamerlid of Raadslid zuiver te spelen wordt duidelijk als een

<sup>1</sup> WRR, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* (2011).

incident in de veiligheidssfeer leidt tot een incident in de politieke sfeer. Dan moet er een bestuurder opstappen: barbertje moet hangen.

- 3 Wat is eigenlijk aanvaardbaar als we het hebben over de verdeling van risico's of restrisico's? Nog vers in de herinnering ligt de commotie over de CO<sub>2</sub>-opslag onder Barendrecht. Het was toch écht veilig, bezwoer de minister, maar daar namen de burgers dus geen genoegen mee. Waarom mag de overheid het risico, een kans op leed, aan een gemeenschap opleggen die daar tegen is? Een boeiend moreel vraagstuk.
- 4 Ervaringen van bestuurders met risico's en incidenten: zoals burgers verwachten reageren de meeste bestuurders op incidenten empathisch. Over de media zijn ze realistisch: 'ze doen hun werk', 'terecht dat er zoveel aandacht is' en 'er moet niet zoveel vrees zijn voor media: doe je het als bestuurder goed, dan kan de media ook vóór je werken'.

### Algemene principes

De Raad formuleert algemene principes die gelden bij het omgaan met risico's en incidenten. Competentie en empathie zijn al genoemd, een ander principe is een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten van risicobeleid. Als het algemeen belang vraagt om het opleggen van risico's door de overheid aan een bepaald deel van de maatschappij, dan hoort daar compensatie tegenover te staan. Verder wordt aanbevolen verantwoordelijkheden voor risico's en incidenten breder te trekken door bijdragen te zoeken van burgers, bedrijven en instellingen. Zo vind je draagvlak voor risicobeheersing in de fase van beleidsontwikkeling, risicodeling en preventie. Het is een manier om de kloof te overbruggen tussen de verticale en de horizontale wereld. Ten slotte het lerend vermogen van de overheid en het vraagstuk van verantwoording. Leren van onderzoek door terug te kijken vanuit de gebeurtenis en vooruit te kijken met de ogen van de spelers die in de gegeven omstandigheden moesten handelen, levert een rijk onderzoeksbeeld op en behoedt ons voor simpele aanbevelingen. De Raad waarschuwt voor rituele veroordelingen bij incidenten. Zeker, een onderpresterende overheid moet ter verantwoording worden geroepen, maar alleen als er sprake is van een bevoegdheid van het bestuur: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Er moet ruimte zijn voor de conclusie dat geen redelijke maatregelen het incident hadden kunnen voorkomen. Het sluitstuk betreft de politieke vertrouwensvraag: behoudt de bestuurder het vertrouwen?

### Handelingsperspectieven

Naast principes biedt de Raad handelingsperspectieven aan bestuurders. Kom na wat je belooft, beloof wat je kunt nakomen vraagt van de bestuurder een rechte rug onder druk van buiten. Vaak roepen actoren uit het risicolandschap, al dan niet via de media, om maatregelen

'opdat dit nooit meer mag gebeuren'. De kracht van de bestuurder wordt dan afgemeten aan zijn standvastigheid om aan incidentalisme het hoofd te bieden, om in reactie op de ontstane druk vast te houden aan de principes van risicobeleid en communicatie rond incidenten. Dat er niet wordt getrapt in de valkuil van de risico-regelreflex, de incidentreflex of de beloftereflex van meer toezicht. En dat er niet wordt bestuurd op de fatale wisselwerking met de media.

Burgers begrijpen het wél: al is de burger nog zo narrig, zijn verwachting is niet meer regels of meer toezicht, maar een gebalanceerd overheidsoptreden bestaande uit empathie gevolgd door ratio. Wel is hij gevoelig voor de moraal van het verhaal, de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over morele waarden, over de wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's. 'Je gaat er over of niet' is een veelgebruikt adagium binnen het openbaar bestuur, de moeilijkheid zit 'm erin om hiernaar te handelen: Blijf rolvast. Dat vergt bijvoorbeeld dat 'de gemeenteraad van Nederland', de Tweede Kamer, op afstand blijft. Dat de drang van politiek of bestuur om zich te profileren wordt ingeperkt. Dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen zonder bevoegdheid. En dat niet – als dat zo uitkomt – een andere bestuurslaag wordt verweten iets te doen of te laten.

Onderzoek de feiten, niet de fouten. Op onderzoek moet regie worden gehouden door het bestuur zonder dat de onafhankelijkheid in het geding is. Dat voorkomt de ramp na de ramp, een overvloed aan onderzoeken naar hetzelfde onderwerp. Voor verantwoording en vertrouwen is het niet goed als evaluaties en onderzoeken zélf onderwerp worden van het politieke steekspel. Daarom is het van belang de feiten te (laten) onderzoeken, niet de fouten.

### Afsluitend

De Raad draagt met het advies twee centrale boodschappen uit: vertrouwen en lef. De verticale bestuurswereld moet meer in verbinding komen met de horizontale leefwereld van burgers, dat komt het vertrouwen van burgers in de overheid ten goede. Maar daar moet je als bestuur wel wat voor doen: competent optreden, dezelfde waardeopvattingen als burgers naleven en consequent werken aan de reputatie van het openbaar bestuur. Het zijn de bepalende factoren voor vertrouwen in de overheid, het is de belichaming van de kundige overheid. Omgaan met risico's en incidenten is net als badmintonnen en rugbyen tegelijk: de bestuurder moet een breed arsenaal bezitten om houding te geven aan zijn rol ten opzichte van de media enerzijds – lef! –, en empathie voor getroffen en anderzijds.



# Nadrukkelijkere rol voor verzekeraars in veiligheidsdebat

Verzekeraars en veiligheid: het is geen combinatie waaraan mensen snel denken, terwijl die eigenlijk heel vanzelfsprekend is. Schadeverzekeraars zijn in hun werk dagelijks namelijk bezig met veiligheid en kunnen zich in mijn ogen veel nadrukkelijker mengen in het veiligheidsdebat.



**Leo de Boer,**  
directeur Verbond van  
Verzekeraars

Polisvoorwaarden, premie en uitkering: dat zijn vaak de eerste dingen waaraan mensen denken bij verzekeraars. Veiligheid komt niet in het rijtje voor en dat is best gek. Schadeverzekeraars zijn namelijk dagelijks bezig met veiligheid: ze stellen preventieve eisen om brand of inbraak te voorkomen, zijn een actieve partner in de (succesvolle) strijd tegen autocriminaliteit en maken mensen en bedrijven ook op tal van andere terreinen bewust van gevaren en risico's. Verzekeraars hebben daarmee een belangrijk instrument in handen. Ze kunnen slecht gedrag afstraffen of goed gedrag belonen – en daarmee het gedrag van mensen beïnvloeden. Een mooi voorbeeld is het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW), waarmee huiseigenaren korting kunnen krijgen op hun inboedel- of opstalverzekering. Uit cijfers blijkt dat de kans op inbraak 78 tot 90 procent lager is in woningen met het keurmerk. Het belang van het PKVW wordt intussen zo breed gedragen, dat veel gemeenten en woningcorporaties ervoor zorgen dat nieuwbouwwoningen standaard PKVW-proof worden opgeleverd. Een prachtig voorbeeld van preventie in de breedste zin van het woord.

## **Voorkomen beter dan genezen**

Schadeverzekeringen zijn vaak gericht op het verkleinen van risico's en dus op het vergroten van veiligheid. Verzekeraars mogen hun rol als veiligheidsregisseur dan ook veel nadrukkelijker uitdragen, zeker omdat het in ieders belang is. Iedere euro onveiligheid levert immers een extra euro schade op. En hoe hoger de schade, hoe hoger de premie.

Voorkomen is ook vanuit maatschappelijk oogpunt beter dan genezen. Statistieken laten zien dat criminaliteit de afgelopen jaren op veel terreinen is afgenomen, maar helaas heeft dat niet tot een subjectief hoger veiligheidsgevoel geleid. Sterker nog, uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal mensen dat zich (wel eens of vaak) onveilig voelt in zijn eigen buurt, stijgt. Ook zijn meer mensen bang dat er wordt ingebroken en durven meer mensen 's avonds hun deur niet meer open te doen. Het gevoel van mensen zegt dus iets anders dan de statistieken – en dat gevoel van onveiligheid wordt alleen maar gevoed door incidenten zoals laatst in Haren. Het is verschrikkelijk lastig om dat dilemma te ondervangen en de overheid kan dat zeker niet in haar eentje. Ze is weliswaar voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor veiligheid, maar dat wil niet zeggen dat ze overal alleen voor moet opdraaien. De overheid heeft partners nodig, die er samen voor kunnen zorgen dat een veiliger gevoel ontstaat.

## **Geen scherpe understanding**

Als verzekeringsbranche kunnen wij de overheid daarbij helpen. De afgelopen jaren zijn al ontzettend veel initiatieven genomen waarbij we samen met de overheid optrekken. Voorbeelden zijn het Actieplan Veilig Ondernemen, de oprichting van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en Meld Misdad Anoniem. Probleem is alleen dat niemand in



ons land het totaaloverzicht heeft van alle veiligheidsactiviteiten. Een goedbedoeld initiatief in plaats X kan dus volstrekt onbekend zijn in plaats Y, ook al ligt dat slechts twintig kilometer verderop. Dat we geen gezamenlijke veiligheidsdoelstelling hebben in Nederland, heeft daar alles mee te maken. We hebben met alle betrokkenen niet echt een scherpe *understanding* van waar de prioriteiten liggen. We duiken allemaal op hennep als dat hot is, maar hebben geen lange termijn agendasetting waar we over vijf jaar willen staan.

### Safety Deals

Om de effectiviteit en actiebereidheid bij alle betrokken partijen te vergroten, pleiten wij voor *Safety Deals*. Het idee daarvoor ontstond toen we hoorden van de *Green Deals* van oud-minister Verhagen (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), die afspraken heeft gemaakt met partijen die werken aan een duurzaam Nederland. De problematiek is bij dat onderwerp vergelijkbaar met die van veiligheid: er zijn heel veel goede initiatieven, maar de kennis wordt niet gebundeld of uitgewisseld, waardoor de effectiviteit niet optimaal is.

De *Green Deals* zijn een prachtig middel om prioriteiten helder te krijgen. Ook voor veiligheid kan dat zo werken. Als in kaart wordt gebracht wat er in heel Nederland gebeurt, weten we ook waar de witte vlekken zitten en kunnen we een gezamenlijke doelstelling formuleren, prioriteiten stellen en een focus aanbren- gen. Ik zie de *Safety Deals* dan ook niet als een doel op zich, maar als een middel om gestructureerd samen te werken.

Verzekeraars kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de witte vlekken in kaart te brengen. Ze opereren landelijk en beschikken over heel veel data. Als ze hun kennis bundelen, weten ze bijvoorbeeld op welke wegen de meeste ongelukken gebeuren. Aan de hand

van de informatie die we via de app *Mobielschademelden.nl* binnen krijgen, willen we de komende tijd dan ook onveilige verkeerslocaties in kaart gaan brengen. Verzekeraars werken ook op veel vlakken aan veiligheid en preventie, bijvoorbeeld als het gaat om brandveiligheid, het verzekeren van overstromingsrisico's en het beschikbaar stellen van data en onderzoek bij nieuwe risico's zoals klimaatverandering, nanotechnologie en cybercrime. Deze terreinen bieden voldoende aanknopingspunten om samen met andere publieke en private partners mee aan de slag te gaan.

### Rol verzekeraars

Als branche doen we nu nog vaak ad hoc aan (publiek-private) initiatieven mee, zonder duidelijke agenda. Om daarin prioritering aan te brengen, hebben we besloten ons de komende jaren te richten op twee zaken: veiligheid onderweg en veiligheid in en rond het thuis. Dat zijn twee onderwerpen die dicht bij de mensen staan en waar we onze meerwaarde concreet kunnen laten zien, onder andere op buurtniveau. De afgelopen jaren hebben verzekeraars in de Utrechtse 'prachtwijk' Kanaleneiland preventiekennis aangeboden aan bewoners en een plan ontwikkeld om de wijk beter te verlichten en daarmee veiliger te maken. Dat moeten we niet alleen in Kanaleneiland, maar op veel meer plekken in Nederland doen. Een belangrijke belemmering zit nog wel in de hoek van de concurrentie. Schadeverzekeraars mogen vanuit mededingingswetgeving geen collectieve preventie-eisen afspreken, terwijl dat wel wenselijk is. Het zou toch prachtig zijn als een verzekeraar tegen een groot chemiebedrijf kan zeggen: wij stellen als branche die en die maatregelen verplicht, anders kunt u geen verzekering afsluiten? Pas dan kunnen verzekeraars hun invloed écht laten gelden.

# De evenwichtskunstestafette **benut** het momentum

Voor het Verbond van Verzekeraars en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) was het WRR-rapport “Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid” (2011) aanleiding het thema veiligheid ter hand te nemen. Wat voegen zij toe?

## Visie van het Verbond van Verzekeraars

In *Evenwichtskunst*<sup>1</sup> is ervoor gepleit de volgende systeemvraag centraal te stellen in het denken over veiligheid: “Worden alle actoren voldoende geprikkeld om schade te voorkomen, te beperken en af te dekken?”. We benadrukten de rol die verzekeraars in schadevoorziening zouden kunnen spelen. Verzekeraars zijn immers gewend in termen van onzekerheid en risico te denken. Ze zouden meer dan nu het geval is een gesprekspartner kunnen zijn. Er is ook winst te boeken in het verzekeraar maken van fysieke onveiligheid. Waar Nederlanders vaak oververzekerd worden genoemd, is dat ten aanzien van fysieke veiligheidsrisico's niet het geval. Ook de Rob vindt dat er kansen liggen langs de lijn van verzekeren.

Het Verbond van Verzekeraars heeft de handschoen opgepakt en presenteerde recentelijk de visie *Verzekeraars en veiligheid: Vanzelfsprekend!* De verzekeraars onderstrepen niet pas in beeld te willen komen als het kwaad al is geschied. Zij hebben veel expertise over risicobeheersing en willen graag partner worden in het voorkomen en beperken van onveiligheid en schade. Verzekeraars kunnen niet alleen kennis en expertise bijdragen; zij kunnen ook daadwerkelijk iets doen. Zij kunnen goed gedrag belonen en preventie-eisen stellen, waardoor burgers en bedrijven (meer) geprikkeld worden om schade te voorkomen, te beperken en af te dekken.

Het Verbond stelt dat we in Nederland geen gezamenlijke veiligheidsdoelstelling hebben. Als gevolg daarvan hebben we geen gedeeld beeld van de prioriteiten en dat maakt het moeilijker om verantwoordelijkheid te nemen en te beleggen. Het Verbond waarschuwt voor een lappendeken aan initiatieven, waarbij niemand

door de bomen het bos nog ziet. Dat is niet goed voor de bereidheid om aan veiligheid te werken en de effectiviteit van het handelen. Daarom roept het Verbond onder de noemer Safety Deal op tot een samenwerkingsverband als middel om te komen tot meer gezamenlijkheid.

Het Verbond onderschrijft dus het advies van de WRR verzekeraars meer te betrekken en wil daar graag proactief aan meewerken. Nu is het aan andere partijen, zoals de overheid, om die uitgestoken hand aan te pakken. Impliciet onderschrijft het Verbond het ‘governance’-perspectief uit *Evenwichtskunst*. Fysieke veiligheid is het resultaat van het handelen van heel veel verschillende partijen, waar een overheid beperkt grip op heeft. Tegelijkertijd is het wel noodzakelijk dat de overheid systeemverantwoordelijkheid neemt. Dat betekent onder andere dat de overheid een (pro)actieve rol moet spelen in het stellen van veiligheidsdoelstellingen en het prikkelen van partijen om daar een bijdrage aan te leveren. De door het Verbond voorgestelde Safety deal is een suggestie die het verdient om uitgeprobeerd te worden.

Er liggen dus kansen. De overheid kan de kennis, expertise en ervaring van verzekeraars beter benutten en ze kan meer gebruik maken van verzekeringen als middel en prikkel om schade te voorkomen, te beperken en af te dekken. We verwachten dat die wisselwerking ook gevolgen zal hebben voor wat wij in *Evenwichtskunst* “onverplichte nadeelcompensatie” noemden: de overheid zal kritischer uitgedaagd worden na te denken of zij verzekerbare, maar onverzekerde schade voor haar rekening wil nemen. Wat betekent het bijvoorbeeld

<sup>1</sup> Onlangs is de Engelse bewerking van *Evenwichtskunst* verschenen: M. van Asselt a.o., *Physical safety: a matter of balancing responsibilities*, Amsterdam University Press.





voor de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) als overstromingsrisico's verzekerd kunnen worden? Tegelijkertijd moeten de verwachtingen over de verzekeringswereld ook niet overspannen worden. Uiteindelijk zijn verzekeraars commerciële partijen die een serieuze bijdrage aan veiligheid kunnen leveren, maar ze kunnen de systeemverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheden ten aanzien van vergunningverlening, handhaving en toezicht niet van de overheid overnemen.

#### **Advies Raad voor het openbaar bestuur (Rob)**

De bestuurlijke omgang met incidenten kan partijen prikkelen tot veiligheidsbevorderend en schadebeperkend gedrag of kan overspannen verwachtingen over de overheid juist voeden. In *Evenwichtskunst* hebben we ervoor gepleit de bestuurlijke ervaring met incidenten te oogsten. Dat zou een basis kunnen bieden voor het formuleren van handreikingen voor goed bestuurlijk gedrag. Dat stokje hebben we overgedragen aan de Rob. Begin november presenteerde de Rob de uitkomst van haar inspanningen: *Belichaming van de kundige overheid: Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Meer dan *Evenwichtskunst* vraagt de Rob er aandacht voor dat 'de' overheid niet bestaat: in het domein van fysieke veiligheid zijn meerdere overheden actief in meerdere rollen. De Rob waarschuwt ervoor dat overheden de neiging kunnen hebben om vanuit een eenzijdig belang naar de veiligheidsproblematiek te kijken en naar een andere overheid te wijzen als het mis gaat.

Vanuit het perspectief van de estafette zijn vooral de hoofdstukken 5 en 6 relevant. Naar onze smaak is hoofdstuk 5 waarin de ervaringen van bestuurders worden opgetekend te kort. We waarderen de poging

van de Rob om vooral 'lijnen te trekken', maar wij denken dat het uitgebreider delen van de ervaringen van bestuurders iets belangrijks toegevoegd had. Dan waren de handelingsperspectieven meer tot leven gewekt. Dat laat onverlet dat de Rob een belangrijke stap heeft gezet in het concretiseren van wat goed bestuur rondom incidenten vergt:

- kom na wat je belooft – belooft wat je kunt nakomen;
- burgers begrijpen het wel;
- blijf rolvast;
- onderzoek de feiten – niet de fouten.

De Rob benadrukt ook het belang van loslaten. Dat vergt vertrouwen hebben in maatschappelijke actoren en andere overheden om ook zelf volgens de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling te (blijven) handelen. Loslaten betekent handelingsverlegenheid, een term die de Rob eerder muntte, overwinnen: de schroom om expliciet bescheidenheid en realiteitszin te belijden. Het openbaar bestuur moet de grondhouding hebben om verantwoordelijkheid te dragen voor de relevante besluiten en de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling. Dat is iets anders dan de taak op zich nemen om de gevolgen van incidenten te herstellen en de schade te dragen. Dus indirect vraagt ook de Rob aandacht voor onverplichte nadeelcompensatie, waarbij de overheid ervoor kiest met publieke middelen mee te betalen. Dat kan ze ook nalaten. De Rob herhaalt (met andere woorden) dat overheden in veel gevallen zelf in de positie zijn actief in te vullen wat gerekend wordt tot pech en wat niet.

#### **Momentum**

De visie van het Verbond van Verzekeraars en het advies van de Rob zijn eigenstandige bijdragen aan het strategische gesprek dat over de verantwoordelijkheid voor veiligheid gevoerd moet worden. Tegelijkertijd verdient ook de meerstemmige samenzang met *Evenwichtskunst* (waarin eerdere rapporten van diverse kennisinstellingen en adviesorganen doorklonken) aandacht. De kabinetsreactie op *Evenwichtskunst* was opvallend 'multi-departementaal', waardoor de strategische richting die werd aanbevolen niet of nauwelijks opgepakt werd (of kon worden). Bij tijd en wijle moet de verantwoordelijkheidsverdeling herijkt worden. De tijd lijkt daar nu rijp voor. Verschillende incidenten waarbij achteraf ingewikkelde discussies over verantwoordelijkheden ontstonden, hebben een gevoel van urgentie aangewakkerd, dat steeds breder gedeeld wordt. De uitdaging is dat momentum te benutten. *Evenwichtskunst*, de visie van het Verbond en het advies van de Rob bieden daarvoor aanknopingspunten en concrete suggesties.

# Nationale veiligheid in historisch perspectief III

## Veiligheid als subjectieve beleving van de burger

De periode van contestatie van een verouderd, bovenpartijdig en 'regentesk' veiligheidsbeleid maakte in de loop van de jaren negentig van de twintigste eeuw plaats voor vermaatschappelijking en geïnstitutionaliseerde veiligheidskritiek.

De val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog versnelden dat proces verder. Vredes- en mensenrechtenorganisaties kregen meer inspraak in allerlei commissies en subsidierondes van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Na 1990 eisten progressieve partijen het vredesdividend op. Na interne strubbelingen ontbond minister-president Lubbers zelfs de Inlichtingendienst Buitenland in 1994. BVD-personeel liep terug van 637 in 1990 tot 580 in 1993.<sup>1</sup> Na 1996 schortte de Krijgsmacht de dienstplicht officieel op. Van zoveel desecuritiserings als in de periode 1987-1995 was nog geen sprake geweest. Het einde der ideologieën en de markt deden zich ook bij de overgebleven veiligheidsdienst, de BVD, gelden. De dienst ging zich sterker op belangen concentreren in plaats van op algemene dreigingen. Het vijandbeeld versplinterde: georganiseerde criminaliteit, internationaal terrorisme en ondermijning van de democratische rechtsorde werden de nieuwe *targets*.<sup>2</sup>

Tegelijkertijd voltrok zich in deze periode in Nederland echter ook een langzame verbreding van het discours

over 'gewone' criminaliteit ('objectieve', zoals het werd genoemd) naar sociale, of 'subjectieve' veiligheid. Met enkele kanttekeningen erbij zouden we kunnen stellen dat het politieke primaat over veiligheid, waarbij binnen- en buitenlandse dreigingen wel steeds aan elkaar werden gekoppeld, maar waarbij de besluitvorming tot een kleine kring van politieke actoren beperkt bleef, langzaam plaatsmaakte voor een toename van de maatschappelijke aandacht voor veiligheid en voor de mobilisering van veiligheidsgevoelens & slachtofferschap.<sup>3</sup> De opkomst van een veel vrijer medialandschap zorgde ook voor de introductie van medialogica: veiligheid deed het goed in de kranten. De leefbaarheidspartijen maakten er vanaf 1999 volop gebruik van. Veiligheid werd langzaam institutioneel geculturaliseerd: politieke vijanden maakten via lobbycampagnes van partijen, ngo's of veiligheidsorganen (politiecommandanten, burgemeesters) steeds meer plaats voor etnische of religieuze dreigingen.<sup>4</sup> 'Vroeger bang voor Russen, nu voor Marokkanen', kopte NRC Handelsblad in januari 2010 in een portret over angstgevoelens in een dorpsgemeenschap. Het verschil met 'vroeger' was,

<sup>1</sup> Vgl. D. Engelen, *Per undas adversas. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en zijn voorganger, 1945-2002*, Den Haag 2002, 94-99.

<sup>2</sup> B. de Graaff, 'From security threat to perception of vital interest. The changing perceptions of the Dutch Security Service, 1945-1991', in: *Conflict Quarterly. The Journal of the Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick*, 9-35; B. de Graaf, 'The Netherlands', in: S. Farson a.o., *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*, Westport, CT: Praeger Security International, 2008, 339-360; P.H.A.M. Abels en R. Willemsse, 'BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog', in: *Justitiële Verkenningen*, 30 (2004), nr. 3, 89-97.

<sup>3</sup> Vgl. de introductie van de Politie-monitor Bevolking in 1990 in 25 gemeentes en in 1993 landelijk, of de campagnes voor zinloos geweld. CBS, *Integrale Veiligheidsmonitor 2008. Landelijke rapportage*, Den Haag 2009, 14-15; W. Schinkel, 'Contexts of Anxiety: The Moral Panic over 'Senseless Violence' in the Netherlands', in: *Current Sociology* (2008), nr. 56, 735-756; D. Garland en R. Sparks, 'Criminology, Social Theory and the Challenge of Our Times', in: *British Journal of Criminology* 40 (2000), 189-204.

<sup>4</sup> Al in 1989 was de BVD begonnen materiaal over islamitisch extremisme te verzamelen, NRC Handelsblad, 22 september 1989. Zie ook: BVD, *Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD* (11 februari 1992, Den Haag). In 2000 waarschuwde de BVD tegen de toename van racistisch geweld onder jongeren, *Spits*, 6 september 2000.



dat die angst door steeds meer partijen, professionele en maatschappelijke organen bewust werd aangegrepen.

Rond dat tijdstip was het aantal actoren in het veiligheidsdomein enorm gegroeid. Nieuwe partijen, politieke, maar ook private, bepaalden de zorg om en over de veiligheid. De overheid en de gezagsorganen maakten zelf ook steeds meer gebruik van internationale en sociale actoren, van ngo's tot scholen, woningbouwverenigingen en voetbalclubs. In het links-liberale paradigma van de paarse kabinetten van de jaren negentig diende 'de burger' zelf 'verantwoordelijkheid te nemen'. De cruciale staatstaak van veiligheidszorg werd uitbesteed, samengevat in termen als 'horizontalisering van de veiligheidsaanpak', *multilateralisation*, *preventative partnerships*<sup>5</sup> of *third party policing*. Met het oog op de sterke stijging van de criminaliteit sinds 1980 en

de tekortschietende overheid werden deze nieuwe paradigma in de geschiedenis van nationale veiligheid gelegitimeerd.

De aanslagen van '9/11' zorgden er vervolgens voor dat veiligheidsbeleid letterlijk bovenaan de agenda kwam te staan. Door de mediale verdichting en unificering van de context maakten die aanslagen ook de Nederlanders tot slachtoffer van een wereldwijde terrorismedreiging. Met beelden van vallende torens in het achterhoofd kregen passages in de Grondwet over de plicht tot bevordering van de internationale rechtsorde nieuwe invulling. De veiligheid van Nederland werd in Afghanistan en in allerlei andere *failed states* en crisisgebieden verdedigd. De internationale samenwerking nam een hoge vlucht, waardoor Nederland ook gedwongen werd allerlei internationale veiligheidsbepalingen in nationaal recht om te zetten.

Veiligheid, aanvankelijk ook internationaal, maar steeds meer lokaal en nationaal, werd het nieuwe ordeningsprincipe voor de politiek en beleid. Eerder ging het om herverdeling van rijkdom, van solidariteit, van het bevorderen van gelijkheid of juist van meer ontplooiingen vrijheid. Veiligheid diende de onpartijdige orde en rust. Maar na 2001 ging veiligheid niet langer alleen over concrete dreigingen of belangen, maar ook over het voorkomen van risico's überhaupt.<sup>6</sup> Worst case scenario's werden de drijvende krachten achter risicodenken en de aanleg van allerlei preventieve kaartenbakken en middelen, zoals de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. In vergelijking met de jaren negentig hadden burgemeesters rond 2004 al drie keer zoveel bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde en het voeren van crisismanagement in noodsituaties.<sup>7</sup> Maatregelen werden in een steeds vroeger stadium genomen en richtten zich niet langer op een concrete dreiging of vijand, maar op een 'onveiligheidsgevoel', ingegeven door een mogelijk risico in de toekomst. Het 'bevorderen van een veiliger samenleving' was een centrale doelstelling van de kabinetten-Balkenende I, II en III<sup>8</sup>, het daaropvolgende kabinet borduurt daarop voort. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie kondigden aan dat ze zouden uitzoeken hoe de onveiligheidsgevoelens van burgers positief beïnvloed konden worden.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, 2001, 113-127.

<sup>6</sup> H. Boutellier, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002; herziene druk 2005; M. Castells, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*, Cambridge, MA/Oxford, UK: Blackwell, 1996.

<sup>7</sup> R.W. van Zuijlen, *Veiligheid als opdracht*, Nijmegen, 2008, 70; M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester. Over uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van openbare orde', in: *Gemeenstem* (2004), p. 673-685.

<sup>8</sup> Zie Minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, oktober 2002.

<sup>9</sup> Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*, Den Haag: SCP, 2006, 9.





In de 'all hazard approach' op nationale veiligheid, een uitgangspunt dat in 2007 voor het eerst in een officiële Strategie Nationale Veiligheid is vastgelegd staat bescherming tegen terrorisme en criminaliteit naast preventieve maatregelen tegen droogte en overstromingen, Q-koortsepidemieën en instortende banken. Omdat de overheid sinds de jaren negentig steeds meer uitgaat van een wetenschappelijk-rationeel beheersingsprincipe, meent ze dat ze dat gevaar kan beteugelen.<sup>10</sup> Omdat de overheid zich tevens steeds meer als een bedrijfstak is gaan zien, meent ze dat ze dat ook moet doen. Haar klanten – de burgers – willen immers niet anders. De overheid wordt zo een onderneming in het reduceren van risico's, een bedrijfstak gespecialiseerd in collectieve voorzorg, waarbij nationale veiligheid inmiddels 'alle vitale belangen' omvat, en het subject is uitgebreid van acute naar mogelijke en zelfs denkbeeldige dreigingen en risico's die zich nog 'achter de horizon bevinden'.

Volgens de theorie van de securitisering is er een aantal elementen dat de verveiliging voortstuwt: de uitbreiding van het aantal veiligheidsactoren, van het dreigingsdenken, een toename van politisering en

massamobilisatie rond veiligheid alsmede een verdichting en unificering van de context van veiligheid. Bovenstaande punten zijn in Nederland terug te zien, maar niet altijd in een even lineair proces.

Wanneer we terugkijken op het veiligheidsdenken in eerdere periodes zien we een aantal opvallende momenten van securitisering, die over het algemeen werden voortgestuwd door buitenlandse dreigingen en ontwikkelingen: de Franse tijd, de opkomst van het anarchisme en communisme rond 1880-1900, de Eerste Wereldoorlog en de periode net na de Tweede Wereldoorlog. Maar er waren ook momenten van desecuritisering waar te nemen. Het aftreden van Willem I maakte de weg vrij voor de komst van een Grondwet. De liberale politiestaat werd een parlementaire democratie, waar willekeur en machtswil werden ingetoomd. De late jaren dertig waren vooral een periode van berusting, en waar de regering opmerkelijk weinig haast met maatregelen tegen extremisten nam en buitenlandse spionnen vrij spel liet. De bezetting dwong de regering een actieve rol in het Atlantische Bondgenootschap na te streven. Nationale veiligheid werd enerzijds aan dat bondgenootschap uitbesteed, anderzijds leidde het tot een pro-actievare democratisch-ideologische invulling ervan naar binnen toe. De regering maakte zich echter meer zorgen over de rechtse extremisten en hun roep om 'moreel herstel' en verzet tegen het verlies van de koloniën dan dat ze echt bang was voor een communistische machtsovername.

Vanaf het einde van de jaren zestig veroorzaakte een toename van het aantal actoren op het veiligheids-terrein – van antimilitaristen tot vredesdemonstranten en anti-imperialistische saboteurs – enerzijds een 'democratisering' van het veiligheidsbeleid. Maar anderzijds trapte die 'horizontalisering' ook de deur open naar populisme en politisering rondom veiligheid. Aan het begin van het vroegmoderne Nederland werden de veiligheidsbelangen gedicteerd door de koopman en zijn beurs. Aan het begin van de 21ste eeuw staat opnieuw de burger centraal, met al zijn gevoels- en gemoedstoestanden, angsten en nachtmerries. De opkomst van marktdenken in de landelijke politiek, internationale verplichtingen op veiligheidsgebied (EU, VN) en risicomanagement in het openbaar bestuur hebben die vermaatschappelijking van veiligheid versneld. Nieuwe media en de alomtegenwoordigheid van angst- en dreigingsbeelden hebben het object van



<sup>10</sup> Zie voor een uitstekende kritiek hierop: A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid*, Den Haag 1998.

veiligheidsbeleid bovendien uitvergroot en opgeblazen.

Een belangrijke historische rem op securitisering is bovendien langzaam aan het wegvallen. De gemeentelijke autonomie die op veiligheidsgebied vrijwel twee eeuwen intact bleef, en pas werd aangetast door de Franse en de Duitse bezetting, wordt nu op last van de nationale regering doorbroken met de oprichting van een nationaal politiekorps.

Daarnaast blijkt het panacee van geïnstitutionaliseerde tolerantie om religieuze minderheden in toom te houden steeds minder goed te werken - ook al refereerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Donner, hier in 2011 nog aan als verklaring voor het succes van maatschappelijke regulatie van culturele, religieuze spanningen tot nog toe.<sup>11</sup> Dit verzuilde veiligheidsdenken, dat een illustratie vormt bij de door de politicoloog Daalder omschreven combinatie van regentenmentaliteit enerzijds en lijdelijkheid van de bevolking anderzijds<sup>12</sup>, heeft in een tijdvak van ontzuiling en de opkomst van brede, populistische bewegingen zijn zeggingskracht en functie verloren. Sterker nog, religie en minderheden als zodanig worden steeds vaker zelf gesecuritiseerd en tot doel van veiligheidsbeleid gemaakt.<sup>13</sup>

Securitisering is echter niet alleen een gevolg van ontzuiling, maar ook een gevolg van verworven welvaart, de toegenomen complexiteit van de samenleving en het marktdenken dat burgers tot klanten maakt. Veiligheidsbeleid is de last van veel geluk, het is de last van een groot vertrouwen en hoge verwachtingen van een overheid die op zijn beurt de burgers te veel wil pampieren. Willem I voerde een veiligheidsbeleid dat zowel landsverdediging, dijkophoging als herstel van de goede moraal en zeden beoogde. Het ontbeerde hem echter aan de vereiste manschappen en middelen om

dat totalitaire ideaal in de praktijk te brengen. Die relativering is in de 21ste eeuw ook op zijn plaats. Verveiliging is uiteindelijk ook afhankelijk van de calculerende koopman. Hoeveel mag veiligheid kosten? Dan kan het maar zo gebeuren dat de AIVD, vanaf 2002 bijna verdrievoudigd ineens weer met een decimering van het budget wordt bedreigd en dat de I-taak even op de tocht komt te staan.

In het licht van alle bezuinigingen is dus de vraag des te relevanter: Hoe breed wordt het veiligheidsnet uitgeworpen en hoe preventief en anticiperend moet beleid zijn? De opsomming van de Nationale Risicobeoordeling is vanuit dat perspectief nog opmerkelijk breed: dat cyberspionage een belangrijke dreiging is, zal niemand bestrijden, maar of politici spaarzame middelen ook voor 'satellietuitval veroorzaakt door een zonnestorm' willen aanwenden, is nog maar de vraag. Het lijkt erop dat veiligheidsbeleid van prerogatief van vorst, regering of parlement een zaak van een netwerk van nationale experts is geworden. Dat is op zich geen slechte zaak (de auteur van onderhavig stuk schaart zich immers ook in dit rijtje). Maar daarbij moet niet worden vergeten dat veiligheid ten dienste staat van een politiek doel, en altijd in verband moet worden gebracht met andere politieke waarden. En dat is iets waar niet de experts over gaan, maar de minister c.q. het kabinet, en de samenleving als zodanig. Veiligheid is nooit alleen een objectief meetbare aangelegenheid, maar ook een subjectieve beleving, die ook in het publieke domein verdedigd moet worden en afgezet moet worden ten opzichte van andere politieke prioriteiten. Veiligheid kan ook nooit een doel zijn, hoogstens een middel om tot verdere ontplooiing te komen.

De tekst van het volledige drieluik met een uitgebreider notenapparaat is te vinden via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl).

<sup>11</sup> Vgl. verwijzing naar Donners uitspraak in: 'Donners nota helpt ons geen stap verder', *NRC Handelsblad*, 20 juni 2011, 16-17.

<sup>12</sup> H. Daalder, 'Politiek bestel en sociale realiteiten', opgenomen in: H. Daalder, *Politiek en Historie; opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*, Amsterdam 1990, 180.

<sup>13</sup> B. de Graaf, 'Religionbites: Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2 (2012) nr. 4, nog te verschijnen.



# Zelfredzaamheid en crisissituaties

In het denken over hulpverlening na schokkende gebeurtenissen is momenteel veel aandacht voor de zelfredzaamheid van burgers. Ook in moeilijke omstandigheden beschikken mensen veelal over het vermogen om problemen het hoofd te bieden. Dit inzicht kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de hulpverlening, die sterker een beroep op zelfredzaamheid kunnen doen door bijvoorbeeld meer samen te werken met burgers. In de praktijk blijkt echter dat niet altijd duidelijk is wat onder zelfredzaamheid moet worden verstaan. Verschillende opvattingen bestaan naast elkaar en lopen soms door elkaar heen. In navolging van het bovenstaande voorbeeld geven hulpverleners aan onvoldoende zicht te hebben op aanknopingspunten om de aansluiting bij zelfredzaamheid in de praktijk vorm te geven. Er is dan ook veel behoefte aan meer helderheid en samenhang rondom zelfredzaamheid. Dit is de aanleiding geweest voor de oprichting van het Expertisecentrum Zelfredzaamheid op 14 november jl.

*drs. Edvin Kolasinac,*  
*Impact*

*dr. Jorien Holsappel,*  
*Impact*

*ing. Nancy Oberijé,*  
*NIFV*

*dr. Hans te Brake,*  
*Impact*

Het belangrijkste doel van dit expertisecentrum is het verzamelen, ontsluiten en verspreiden van kennis en expertise over zelfredzaamheid bij noodsituaties op het gebied van fysieke veiligheid.<sup>1</sup> Ter ondersteuning van het centrum is onderzocht hoe in bestaande beleidsstukken en beschouwingen gesproken wordt over zelfredzaamheid. Dit heeft geleid tot een gemeenschappelijke definitie en begrippenkader.

## Zelfredzaamheid gedefinieerd

Eerste opgave was om een eenduidige definitie te kiezen. Na bestudering van de literatuur is de volgende beschrijving als uitgangspunt geformuleerd: "Zelfredzaamheid omvat de vermogens en handelingen van burgers om incidenten, en de nasleep ervan, zelfstandig dan wel met behulp van anderen zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beheersen".<sup>2</sup>

De kracht van deze definitie is dat benadrukt wordt wat gemeenschappelijk is aan verschillende typering van zelfredzaamheid, zoals de nadruk op (1) vermogens en handelingen, (2) het zelfstandig dan wel met behulp van anderen te handelen, en (3) het voorkomen en beheersen van incidenten.

## Wat beïnvloedt zelfredzaamheid?

De omstandigheden bij verschillende rampen zijn nooit identiek, en dit geldt ook voor de wijze waarop getrof-

fenen de ramp ervaren en ermee omgaan. Ondanks de onvoorspelbaarheid van het handelen van mensen in extreme omstandigheden, is er veel bekend over factoren die een rol spelen. Daarbij wordt in navolging van de hierboven genoemde beschrijving onderscheid gemaakt tussen factoren die een rol spelen voor het incident, tijdens het incident of in de nasfase.

## Factoren die een rol spelen vóór het incident

Wanneer iemand in het dagelijks leven beperkt zelfredzaam is, bijvoorbeeld door een lichamelijke handicap, zal hij waarschijnlijk ook tijdens een incident door deze handicap gehinderd worden. Helaas is het omgedraaide niet automatisch waar: een hoge mate van zelfredzaamheid in het dagelijkse leven staat niet garant voor zelfredzaamheid tijdens rampen. Zo weten we uit onderzoek onder getroffenen van de Twin Towers dat ook 'normale' mensen tijdens het vluchten gehinderd werden door hoge hakken, aktetassen etc.<sup>3</sup> Daarnaast is de mate waarin men zich voorbereidt op rampen van grote invloed op zelfredzaamheid in geval van acute noodsituaties. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts een enkeling van plan is om voorbereidingsmaatregelen te treffen.<sup>4</sup> Wat de doorslag geeft bij de voorbereiding op rampen is het idee dat men daadwerkelijk iets kan doen om de eigen veiligheid te garanderen.

Om enigszins te voorspellen hoe men kan reageren op een schokkende gebeurtenis, wordt ook gekeken naar

<sup>1</sup> Voor nadere informatie zie: [www.infopuntzelfredzaamheid.nl](http://www.infopuntzelfredzaamheid.nl)

<sup>2</sup> Portefeuillehouders Overleg Crisisbeheersing, *Visie op zelfredzaamheid 2011-2015: de burger als bondgenoot*, 2011.

<sup>3</sup> J.D. Averill a.o., *Occupant behavior, egress and emergency communications*. NIST NCSTAR 1-7, Federal Building and Fire Safety Investigation of the World Trade Center Disaster, NIST, USA, 2005.

<sup>4</sup> Het proefschrift *Flood Preparedness* van Teun Terpstra (2010) is toegespitst op het treffen van voorbereidingsmaatregelen voor overstromingen. Het lijkt aannemelijk dat dezelfde psychologische mechanismen ook mee spelen bij voorbereidingsintenties voor andere scenario's.



persoonlijke eigenschappen die samenhangen met veerkracht. Veerkracht is de mate waarin men in staat is een schok/ramp te boven te komen.<sup>5</sup> Vertrouwen in eigen kunnen, in de sociale omgeving en in de overheid en haar informatie spelen daarbij een belangrijke rol. Het is te verwachten dat deze factoren ook van invloed zijn op gedrag tijdens noodsituaties.

#### Factoren die tijdens een incident van invloed zijn

Het gedrag tijdens een noodsituatie wordt sterk beïnvloed door de chaos en onduidelijkheid. Stress en paniek worden hierbij vaak genoemd, maar ook de fysieke omgeving is van belang. Stress kan omschreven worden als 'elke situatie of toestand die ongewone eisen aan het lichaam stelt'.<sup>6</sup> In feite is stress een adequate reactie op een als gevaarlijk geïnterpreteerde gebeurtenis, en kan het de zelfredzaamheid zowel positief als negatief beïnvloeden. Er is sprake van paniek vanaf het moment dat mensen inzien dat hun overlevingskans nihil is.<sup>7</sup> In tegenstelling tot algemene opvattingen breekt er in zeer weinig situaties paniek uit. Vaak worden schijnbaar irrationele beslissingen toegeschreven aan paniek, maar in feite zijn ook de keuzes die men onder druk maakt het gevolg van een afweging. Tegelijk wordt het gedrag van mensen sterk beïnvloed door de aanwezigheid van anderen. Zelfredzaamheid wordt zodoende bepaald door zowel de omstandigheden als de groepsprocessen die daarbij optreden. Naast groepsprocessen (sociale omgeving) heeft de fysieke omgeving invloed op het gedrag van mensen tijdens acute noodsituaties.<sup>8</sup> Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de aanwezigheid van nooduitgangen in een gebouw en de duidelijkheid waarmee deze zijn aangegeven.

#### Factoren die van invloed zijn in de nafase van een incident

De meeste aandacht gaat nu uit naar zelfredzaamheid voorafgaand aan en tijdens crises. Daarnaast is het echter belangrijk om ook tijdens de nafase aan te sluiten bij zelfredzaamheid. Uit onderzoek is bekend dat de veerkracht na een ramp over het algemeen groot is (ongeveer 80% van getroffenen van rampen herstelt op eigen kracht).<sup>9</sup> Dat wil zeggen dat een zeer ruime meerderheid adequaat omgaat met eventuele klachten. De groep waar dit niet voor geldt, mag echter niet uit het oog worden verloren. De aandacht voor zelfredzaamheid na de ramp is (nog) beperkt, maar desondanks is wel het één en ander bekend over factoren die daarbij van belang zijn.



Zo blijkt dat een hoge mate van waargenomen steun uit de sociale omgeving cruciaal is voor herstel na een aangrijpende gebeurtenis. Daarnaast spelen persoonlijke eigenschappen en omstandigheden van de meegemaakte ramp een rol bij het ontwikkelen van klachten, zoals de duur van de blootstelling aan een ramp en de wijze waarop men hiermee is omgegaan. Zelfredzaamheid na de ramp manifesteert zich ook wanneer de nadelige gevolgen van een ramp erkend worden en hulp gezocht wordt.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van waar de aandacht in de nafase van een ramp naar uit zou kunnen gaan. De belangrijke eerste stap is gezet door te erkennen dat zelfredzaamheid ook een belangrijke rol kan spelen in de periode na een ramp. Met aandacht voor zelfredzaamheid vooraf, tijdens en dus ook in de nafase van een ramp wordt met de samenwerkingsverbanden vanuit het expertisecentrum zodoende gepoogd het fenomeen zelfredzaamheid bij rampen zo volledig mogelijk in kaart te brengen.

#### Afsluitende overwegingen

De hier beschreven verdeling in factoren die spelen voor het incident, tijdens het incident of in de nafase kan worden gebruikt als aangrijpingspunt voor interventies zoals risicocommunicatie, voorlichting en/of informatieverstrekking. In de tabel zijn de invloedsfactoren op zelfredzaamheid samengevat. Daarnaast zijn er factoren aan toegevoegd om een completer beeld te geven van factoren waar interventies voor het vergroten van zelfredzaamheid op toegespitst kunnen worden. Bijvoorbeeld de mate waarin voorbereidingsmaatregelen genomen worden is opgedeeld in drie verschillende factoren, namelijk de perceptie van mogelijke dreiging, perceptie van mogelijke voorbereidingsmaatregelen en van de perceptie van verantwoordelijkheid.

De stap die we nu moeten nemen is om met behulp van de samenwerkingsverbanden binnen het Expertisecentrum zelfredzaamheid dit kader nader in te vullen en daaraan *evidence based* interventies te koppelen.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de Veerkracht Monitor; ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht (2011). Stichting Impact

<sup>6</sup> R. van den Brand (red.), *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers. Verkenningen*, Arnhem: Nibra, 2005.

<sup>7</sup> A.G.W. Ruitenbergh, I. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Kluwer, 2004.

<sup>8</sup> M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen*, Den Haag: Boom, 2008.

<sup>9</sup> I. Helsloot & B. van 't Padje, *Zelfredzaamheid; concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Den Haag: Boom, 2010, 109.

## Invloedsfactoren op zelfredzaamheid

	Fase vooraf aan incident	Respons (tijdens incident)	Nafase
<b>Individuele factoren</b>	Zelfredzaamheid in dagelijkse leven	Opmerkzaamheid (vermogen om dreiging/waarschuwing waar te nemen)	Duur van blootstelling aan ramp
	Perceptie van mogelijke dreiging	Informatieverwerking	Wijze waarop men is omgegaan met noodsituatie
	Perceptie van mogelijke voorbereidingsmaatregelen	Eerdere ervaringen en kennis	Vermogen om hulp te zoeken bij omgaan met (eventuele) klachten
	Perceptie van verantwoordelijkheid	Stressreactie	
	Mate van voorbereiding op rampen		
	Psychologische veerkracht/selfefficacy		
	Verwachting ten aanzien van het eigen gedrag		
	Vertrouwen overheid en informatie		
<b>Factoren uit de omgeving</b>	Sociale context	Groepsprocessen	Waargenomen mate van steun uit sociale omgeving
	Verwachtingen ten aanzien van gedrag van anderen	Optreden van paniek	
		Incidentkenmerken	
		Fysieke omgeving	

Alexander Heijnen,  
landelijk programmamanager Natuurbranden

### Vooraankondiging

# Landelijk Congres Natuurbranden 2013

Op donderdag 7 maart 2013 organiseert de landelijke kerngroep Natuurbranden in samenwerking met het Instituut Fysieke Veiligheid i.o. een interactief congres over het thema Natuurbranden. De locatie wordt later bekend gemaakt.

Sinds 11 november 2011 wordt er vanuit de landelijke kerngroep door de ministeries van Veiligheid en Justitie, EZ, Defensie, provincies Gelderland, Noord-Holland, Noord-Brabant, Bosschap, Brandweer Nederland, GHOR Nederland, Nationale Politie, Veiligheidsberaad, Genootschap van Burgemeesters, RECRON, ANWB en IFV i.o. hard gewerkt aan de uitvoering van het landelijk werkprogramma 2012-2016.

Er is in 2012 door alle partners veel werk verzet op het gebied van natuurbrandpreventie en natuurbrandbestrijding. Op 7 maart 2013 willen we deze ervaringen met 'onze achterban' delen. Enerzijds door het delen van concrete praktijkervaringen en anderzijds door u deelgenoot te maken van hetgeen voor en door het veld is ontwikkeld. Voorbeelden van concrete mijlpalen zijn

de gebiedsgerichte pilots in de risicogebieden Epe/Nunspeet en Bergen, de handreiking Landelijke Natuurbrand Boodschap (risicocommunicatie), de internationale cursus Natuurbrandonderzoek, het natuurbrandverspreidingsmodel, de Risico-indexkaart Natuurbranden, de ontwikkeling van een nieuwe doctrine voor natuurbrandbestrijding én de cursus Natuurbranden voor terreineigenaren en brandweer.

Het wordt een actieve dag van delen én doen zodat u met een rugzak vol bagage weer kunt afreizen. U kunt zich vanaf 10 januari 2013 inschrijven. Voor meer informatie kunt u terecht bij het congresbureau van het NIFV, bereikbaar via [congresbureau@nifv.nl](mailto:congresbureau@nifv.nl) en telefoon 026 355 22 08.

# Crisis en communicatie duiden en deskundigheid



*mr. P.G.A. Noordanus,  
burgemeester Tilburg en  
voorzitter Veiligheidsregio  
Midden- en West-Brabant*



*N. van Mourik MPA,  
directeur Veiligheidsregio  
Midden- en West-Brabant*

Feiten zijn relevant maar concurreren met beelden en beeldvorming. Sfeer en beleving zijn in toenemende mate essentieel geworden bij de ontvangers van het nieuws. We leven in een media/democratie waar beeldcultuur een dominant aspect is. In het eerste uur van een ramp, waarin relatief weinig feitelijkheden bekend zijn, zet de publieke opinie zich. Die eerste beeldvorming blijkt erg hardnekkig te zijn voor het verdere verloop van de crisiscommunicatie.

## **Burgerjournalistiek**

In beginsel is iedere burger een journalist. Deze 'burgerjournalistiek' heeft een eigen rol en dynamiek ontwikkeld naast de professionele journalistiek. Beelden van een incident gaan binnen enkele minuten de hele wereld over. Met de (op)komst van de social media ontwikkelen ook gevoelens zich razendsnel. Een bestuurder die zorgvuldig wil en moet zijn kan die snelheid niet bijhouden. Een effectieve bestuurder speelt in de communicatie actief in op hoe de ramp door burgers wordt beleefd en waar de media op inspeelt. Zenden van nieuws dat niet aansluit bij de gevoelens van de ontvanger heeft geen zin. De bestuurder heeft vooral als rol de crisis te duiden. Snelheid gaat hierbij hand in hand met zorgvuldigheid. Maar snelheid van de

berichtgeving door de bestuurder wordt vooral bepaald door de snelheid van de burgerjournalistiek en de officiële media.

## **Deskundigen aan het woord**

De media beschikken over een arsenaal aan deskundigen die bij iedere ramp of crisis onmiddellijk bereid zijn hun licht te laten schijnen op de gebeurtenis. Veelal op basis van de beelden die in de media dan al zijn gepubliceerd en op basis van gevoelens die publiekelijk leven. In Koot en Bie termen; het dr. Clavan-volkje. De zeer grote brand in Moerdijk werd zelfs vergeleken met de ramp in Tsjernobyl. Over het framen van communicatie gesproken! De bestuurder staat meteen op achterstand. Deskundigen zijn geschoold in genuanceerd taalgebruik waardoor de feiten niet van echte duiding

voorzien worden. Genuanceerde uitspraken als 'kan niet worden uitgesloten' of 'brengt mogelijk risico's met zich mee' versterken juist onzekerheden en daarmee de negatieve beeldvorming. Het is bovendien merkwaardig dat media wel beschikken over een arsenaal aan deskundigen en de overheid kennelijk niet.

## **Transparantie**

Een bestuurder doet er goed aan transparant te zijn over de feiten en omstandigheden van het incident. Deze te verklaren, toe te lichten en te voorzien van een handelingsperspectief. Hierbij dient hij uiteraard uit te gaan van de beleving van de ontvanger. Zeggen wat je weet vereist tegelijkertijd verantwoordelijkheid voor weten wat je zegt. In een zedenzaak bijvoorbeeld moet altijd rekening worden gehouden met de afweging tussen daderschap en slachtofferschap. Dan nog is het zaak open te zijn in de communicatie. Gezag wordt niet ontleend aan wat of wie je bent, wel aan geloofwaardigheid, vertrouwen, betrouwbaarheid en overtuigingskracht.

## **Deskundigenpoule**

Ook de overheid zou vaker een beroep moeten doen op een groep deskundigen op het gebied van milieu en incidentbestrijding. Zij kunnen een gemeentelijk of een regionaal beleidsteam on-the-spot adviseren over de duiding van het incident. Het is een illusie te denken dat de overheid hiermee (social-) mediadynamiek vóór kan zijn. En natuurlijk is het ook niet de bedoeling de media hun eigen duiding en eigen deskundigen te ontzeggen. Doel is aan de veelheid van berichtgeving van overheidswege meer duiding toe te voegen. En vervolgens met een communicatieteam dat voldoende response kan geven richting (social) media de betrokken burgers bij een incident snel, transparant en adequaat te informeren.



## Onbeheersbare natuurbrand en grootschalige evacuatie

# Oefening Vulcanus

Stel het is hartje zomer, veel toeristen zijn aan de kust en op de Veluwe campings. Er is een code rood in diverse regio's voor natuurbrandgevaar. En dan... komt de melding van een zeer grote duinbrand nabij Wijk aan Zee in Noord-Holland en een onbeheersbare bosbrand in de omgeving van Harderwijk. Gelukkig geen werkelijkheid, maar wel een zeer realistisch scenario. Donderdag 4 oktober oefenden verschillende organisaties met elkaar dit scenario in Vulcanus.



De Rijksoverheid houdt meerdere crisioefeningen per jaar. Dit jaar was het thema voor de nationale oefening 'onbeheersbare natuurbrand en grootschalige evacuatie'. Er werd gekozen voor een passende naam: Vulcanus, de Romeinse god van het vuur. Met de verschillende natuurbranden in Zuid Europa en bijbehorende evacuaties nog vers in het geheugen, wordt het belang en de aandacht voor dit thema onderstreept. Ook in de Nationale Risicobeoordeling 2008/2009 komt natuurbrand terug bij actuele dreigingen en risico's in Nederland. Vulcanus is door het NCC samen met de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) georganiseerd. In nauwe samenwerking met departementale betrokkenen, experts uit de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland en Kennemerland en betrokken partijen zoals ondermeer het KNMI, Alliander, Tennet, Vitens en PWN is een fictief scenario geschreven.

### 'Geen ijzer het veld in'

De nadruk lag op het oefenen van de strategische en bestuurlijke besluitvorming op basis van (gebrekkige) operationele informatie. De hulpdiensten zijn dan ook niet daadwerkelijk uitgerukt. Wat er geoefend is, zijn de besluiten en activiteiten van de ministeries, betrokken diensten en de verschillende regionale (beleids)teams. Zij gingen aan de slag met de bestuurlijke dilemma's bij een natuurbrand, de nationale en regionale informatie-uitwisseling en de (fictieve) crisisvoorlichting.

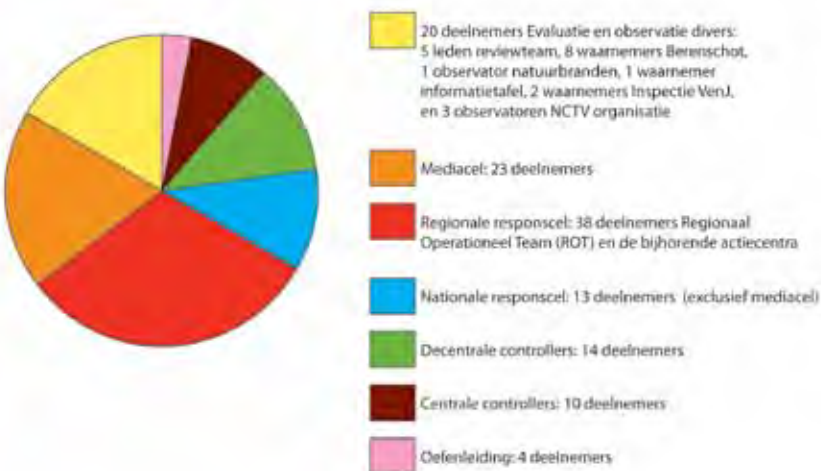
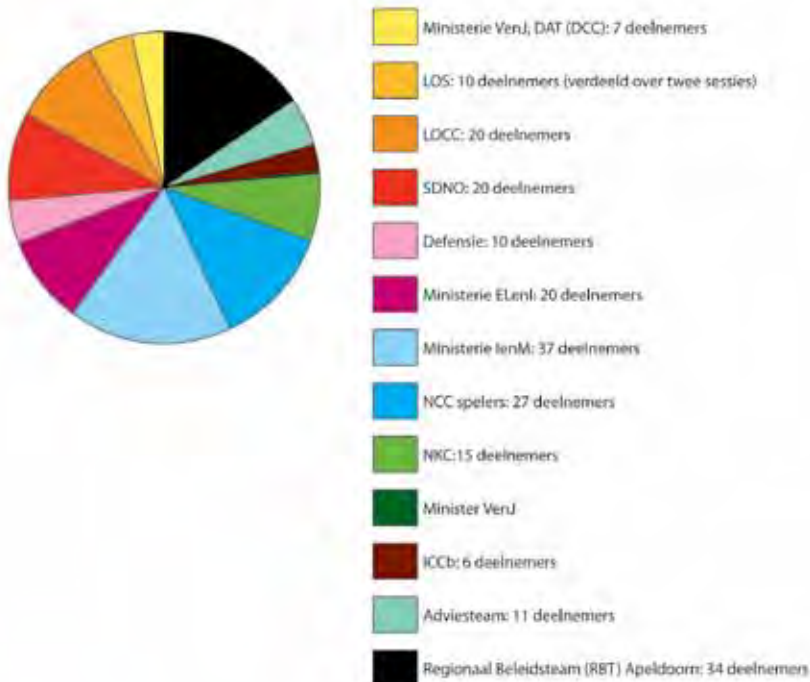
### Scenario

Vulcanus speelde zich af op 31 juli 2012. Gedurende deze vakantieperiode waren veel Nederlandse en buitenlandse toeristen op pad in de natuur- en kustgebieden van Nederland. De zomer werd getekend door tropische temperaturen en een periode van extreme droogte. In

veel veiligheidsregio's was dan ook 'code rood' voor natuurbrandgevaar afgekondigd. Er was een droogtebericht uitgebracht en vanwege waterschaarste waren waterbesparende maatregelen getroffen. In het scenario ontstond op twee geografisch gescheiden gebieden een natuurbrand. De eerste brand startte in de Veiligheidsregio Kennemerland (Noord-Holland) en betrof een grote duinbrand die leidde tot een onbeheersbare duinbrand. Kort daarna ontstond een tweede bosbrand op de Veluwe in de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Deze brand ontwikkelde zich gedurende de dag tot onbeheersbaar.

Dit klinkt in eerste aanleg als een regionale brandweeraangelegenheid en niet als een nationale oefening. Maar diverse dilemma's zorgden toch voor noodzakelijk crisioverleg door de regionale bestuurders (burgemeesters uit de regio) en de nationale bewindslieden. Op regionaal niveau was bijvoorbeeld het vinden van sporen en het signaleren van een mogelijke brandstichter en de vermissing van een meisje in het effectgebied en het daaraan verbonden Amber Alert urgent.

Nationaal lag de zorg bij de communicatie en het muziekfestival Lowlands dat gelijktijdig plaatsvond met veel bezoekers in de naburige regio Flevoland. Het festivalterrein lag in de rookpluim van de natuurbrand. Door de draaiing van de wind ontstond een dreiging voor Harderwijk waarbij een keuze tussen het redden van twee vitale objecten (een drinkwaterpompstation en een elektriciteitsonderstation) werd opgespeeld. In Kennemerland werden pompstations van het waterleidingbedrijf PWN en een gasbehandelingsinstallatie bedreigd. Iets later op de dag werd daar ook cultureel erfgoed van Nederland bedreigd, in de vorm van een filmbunker waarbij het vinden van een op scherp staande vliegtuigbom in de duinen vlakbij de filmbunker de situatie extra compliceerde.



De combinatie van de duinbrand in Kennemerland en de natuurbrand in Noord- en Oost-Gelderland zorgde voor schaarste van specialistisch natuurbrandbestrijding materieel (blushelicopters van Defensie en bluswagens die rijdend kunnen blussen) en speciaal getrainde manschappen. Door de schaarste werden de bestuurders geconfronteerd met de noodzaak tot prioritering en een proactieve risicoanalyse op de vitale infrastructuur. Zowel de traditionele als sociale media waren dynamisch en zichtbaar aanwezig voor alle spelers in deze oefening. Live journaals vanuit de BZK studio,

radio uitzendingen, diverse officiële publieksinformatiesites zoals crisis.nl en vnog.nl maar ook algemene internetsites en Chitter (fictieve Twitter) werden live gevuld door 15 journalisten vanuit de mediacel. Een en ander leidde tot uitdagende communicatievraagstukken op zowel regionaal als nationaal niveau.

### Brandende kwesties: lessons learned

Met de contacten, ervaring en kennis die in aanloop naar en tijdens Vulcanus zijn opgedaan, zijn alle betrokken partijen beter voorbereid op natuurbranden. Er blijven altijd verbeterpunten, maar daarvoor is het een oefening. Spelers en voorbereiders mogen ook trots zijn op wat goed ging! In november kregen alle spelers per team de gelegenheid om met de waarnemers terug te blikken op de oefendag en te reflecteren op goede ervaringen en leerpunten. Deze punten zijn meegenomen in het evaluatierapport. De definitieve evaluatie volgt begin 2013.

De oefening heeft geleid tot verdere bewustwording van de realiteit en de dreiging van natuurbrandgevaar in Nederland. Daarnaast bood Vulcanus, parallel aan het landelijk werkprogramma natuurbranden, een versterking van het netwerk van crisisprofessionals. Uitbouwen en waarborgen van kennis is hierbij van groot belang. ISR en Capgemini, scenarioschrijver van de oefening: “Vanuit onze betrokkenheid bij diverse oefeningen van deze schaal in Nederland zien wij dat het vraagstuk van communicatie, informatievoorziening en –deling tussen en binnen de verschillende bestuurslagen één van de grootste uitdagingen blijft. Technologische ontwikkelingen maken informatie continue en overal beschikbaar. Het beoordelen en besluiten op basis van deze (soms overvloedige) informatiestromen is complex en vraagt om snel en effectief handelen van crisisteam. Ook de aanwezigheid en het dynamische karakter van de (sociale) media vergen nog meer dan vroeger een continue omgevingsanalyse en zichtbaar en alert reageren van de overheid en het geven van voldoende, éénduidige en heldere voorlichtingsboodschappen.

Vulcanus heeft de kans geboden om vertrouwd te raken met de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen gedurende een grootschalige en onbeheersbare natuurbrand. De autonomie van de regionale en lokale bestuurders versus de noodzaak om op specifieke onderdelen en op gelegitimeerde wijze de nationale coördinatie ter hand te nemen, blijft hierbij (ongeacht het ramptype) één van de meest boeiende vraagstukken in crisisbeheersend Nederland.”

# Alarmmiddel NL-Alert landelijk gelanceerd

Op 8 november heeft Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie samen met burgemeesters Aboutaleb (Rotterdam) en van Vliet (Lansingerland) NL-Alert landelijk gelanceerd. In het bijzijn van pers en media is het startsignaal gegeven en zijn veiligheidsregio's vanuit de meldkamers aangesloten om NL-Alert in het geval van een (dreigende) ramp of crisis in te zetten voor het alarmeren van de bevolking.

## Wat is NL-Alert?

NL-Alert is een nieuw en aanvullend alarmmiddel voor op de mobiele telefoon dat door gemeenten en veiligheidsregio's kan worden ingezet. Met NL-Alert kunnen mensen in de directe omgeving van een (dreigende) ramp of crisis met een tekstbericht worden gealarmeerd en geïnformeerd. In het bericht staat niet alleen wat er aan de hand is maar ook wat mensen op dat moment het beste kunnen doen. Zo kunnen meer mensen worden bereikt en worden

mensen beter geïnformeerd. Iedereen in Nederland zal met NL-Alert in aanraking kunnen komen, daarom wordt het algemeen publiek vanaf 8 november gedurende een maand met een massamedia campagne over NL-Alert geïnformeerd. En wordt men opgeroepen om op de website te kijken of hun toestel al geschikt is om NL-Alert te kunnen ontvangen.

## NL-Alert is in ontwikkeling

Op dit moment werkt NL-Alert op meer dan de helft van alle mobiele telefoons in Nederland. Dat aantal stijgt de komende jaren snel want nieuwe toestellen worden met NL-Alert automatisch ingeschakeld op de markt gebracht. Uitzonderingen daargelaten want de populaire iPhone is bijvoorbeeld nog niet in staat de berichten te ontvangen. Apple heeft de functie waar NL-Alert gebruik van maakt nog niet aangezet in de toestellen. Er was in het verleden immers geen toepassing voor cell broadcast berichten (zie kader). Met de introductie van NL-Alert is dat veranderd en ook Apple heeft de intentie uitgesproken cell broadcast op de iPhone mogelijk te maken. Nederland is het eerste land dat op nationale schaal een dergelijk systeem voor alarmering introduceert. Ook in Amerika en Litouwen is op dit moment een vergelijkbaar systeem in bepaalde gebieden al in gebruik genomen.

## Daadwerkelijk gebruik

Behalve de optimalisering van de ontvangst op telefoons is ook het daadwerkelijke gebruik van het nieuwe alarmmiddel en de effectiviteit ervan een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. De inzet van NL-Alert is paradoxaal, want als overheid

hoop je eigenlijk dat je een alarmsysteem waarmee je in gezondheids- en levensbedreigende situaties veel mensen snel kunt waarschuwen en informeren nooit hoeft in te zetten worden. De meerwaarde van NL-Alert is uiteraard bij daadwerkelijk praktische gebruikerservaring. En die is op dit moment nog schaars. Vanuit de inzet en ontwikkeling van de dienst geredeneerd zullen de gebruikerservaringen waardevolle leermomenten zijn.

## Inzet CMAS tijdens Sandy

Door superstorm Sandy die de oostkust van de Verenigde Staten teisterde was er behalve ellende ook voor het eerst de gelegenheid om grootschalig de Amerikaanse versie van NL-Alert (genaamd CMAS) in te zetten. In een aantal staten aan de oostkust van de VS zijn berichten ingezet om inwoners te alarmeren en te informeren. Het type waarschuwingen dat werd uitgezonden varieerde van waarschuwen over acute overstromingen, sneeuwstormen, en informeren over verplichte evacuaties en de locaties van opvangplaatsen. Ook in de Verenigde Staten kan nog niet iedereen de berichten ontvangen en daarom staat ook daar de doorontwikkeling van het systeem en de ontvangst op de mobiele telefoons hoog op de agenda. Vast staat dat de dienst tijdens Sandy haar toevoegde waarde heeft bewezen, dat het heeft gewerkt zoals het is bedoeld en dat het voor sommige inwoners het verschil heeft betekend tussen verrast worden door het heftige natuurgeweld en de consequenties daarvan en op tijd geïnformeerd zijn over wat er aan de hand is en wat je moet doen om jezelf in veiligheid te brengen.

NL-Alert werkt op basis van cell broadcast. Deze techniek kent een aantal eigenschappen die het bij uitstek geschikt maakt voor burgeralarmering:

- 1 Robuust - ook bij overbelaste netwerken
- 2 Geospecifiek - ontvangen in incidentgebied
- 3 Real time - ontvangst zeer kort na verzenden
- 4 Beveiligd - alleen overheid kan verzenden
- 5 Niet privacygevoelig - telefoonnummers en locatie burgers niet bekend







# Lommel

Tijdens een recent congres over 'Lessen in crisisbeheersing' was er een indrukwekkende bijdrage van burgemeester Peter Vanvelthoven uit het Belgische Lommel. Hij vertelde over zijn ervaringen eerder dit jaar. Op 13 maart botste in Zwitserland een bus met schoolkinderen uit Lommel en enkele andere gemeenten met flinke snelheid tegen een tunnelwand. In totaal vonden 22 kinderen en 6 volwassenen daarbij de dood.

Het busongeval vond kwart over negen 's avonds plaats; (pas) de volgende ochtend werden ouders en autoriteiten in België hierover verwittigd. Vanvelthoven hoorde er min of meer toevallig over om drie uur 's nachts. Een uur lang zoeken op internet leverde hem weinig op, waarna hij contact zocht met de Belgische ambassade in Zwitserland. Vroeg de volgende ochtend werden alle ouders van de kinderen die mee waren op de skivakantie geïnformeerd en bijeengeroepen op de basisschool in Lommel. Feitelijk was er op dat moment nog nauwelijks informatie beschikbaar. In de loop van de dag zouden de ouders van deze kinderen naar Zwitserland gaan.

Ook in Nederland is een 'ramp in het buitenland' een soort crisis waar rekening mee wordt gehouden. In het verleden hebben zich daar verschillende voorbeelden (met name vliegtuigrampen, maar ook de tsunami van 2004) van voorgedaan. Nooit heeft daarbij expliciet de vraag gespeeld of een autoriteit, in casus de burgemeester, met nabestaanden mee zou afreizen. In dit

geval ging de Lommelse burgemeester met de ouders mee naar Zwitserland hoewel zijn adviseurs uit de crisiscel (vergelijk het gemeentelijk beleidsteam) hem dat ontraadden. Een lastig bestuurlijk dilemma en daarmee geschikt voor een komende bestuurlijke rampoefening. Hoewel er aanvankelijk kritiek was en de meesten vonden dat hij op het gemeentehuis diende te blijven (om aldaar ook de pers te woord te staan), was er na afloop overwegend lof op zijn persistentie om toch mee te gaan.

Die eerste dag was een dag van grote onzekerheid voor alle ouders. Keer op keer werd hen gezegd dat ze iets over het lot van hun kinderen zouden horen, maar uiteindelijk duurde dat tot 's avonds zeven uur. Hoewel er geen vastomlijnde functie van de burgemeester was, bleek zijn aanwezigheid voor de ouders van grote waarde. Hij kon diverse keren optreden als woordvoerder, was af en toe een luisterend oor, kon allerlei praktische zaken organiseren en regelen zodat de ouders daarmee niet werden belast. Ook was hij betrokken bij

(en overhandigde hij later) een door de ouders opgestelde brief aan de hulpverleners waarin zij hun dank betuigden voor de inzet. Na afloop was de burgemeester positief verrast door de opstelling van de ouders die zelfs in deze dramatische situatie oog hadden voor de hulpverleners, familieleden van de omgekomen buschauffeur e.v. Veel minder positief was Vanvelthoven over het optreden van de media. Een Belgische krant publiceerde ongevraagd van enkele kinderen foto's die van internet geplukt waren. Opvallend was ook dat vooral Nederlandse journalisten onmiddellijk over de schuldvraag begonnen en zich enkele keren juist alleen maar richtten op (potentiële) sensatieverhalen.

Daarmee komen wij op een thema dat vaker geconstateerd wordt bij dergelijke situaties. Het zelfreinigend vermogen van de media is niet altijd even goed ontwikkeld. Dit is een thema dat de komende jaren echt aandacht zal moeten krijgen. Niet toevallig sprak de Groningse korpschef na de rellen in Haren over de noodzaak tot brede zelfreflectie. Ook journalisten zullen, net als bestuurders en hulpverleners moeten kijken naar hun eigen handelen en optreden. De opmerking dat men gewoon zijn werk doet, is echt te gemakkelijk in sommige gevallen. Wij weten immers al langer: de media zijn niet alleen observator, maar steeds vaker ook actor bij crisissituaties.

# Relevantie social media bij maatschappelijke onrust wordt overschat

Het oktobernummer van dit Magazine had als thema maatschappelijke onrust. Een interessant thema voor vakgenoten die meer willen weten over de achtergronden van volksoptstanden, (voetbal)rellen, uitgaansgeweld en het gebruik en de invloed van social media bij dergelijke gebeurtenissen. Het themanummer gaf een brede kijk op het onderwerp dat vanuit verschillende disciplines werd belicht. Het algemene beeld dat ontstaat na het lezen van diverse artikelen is helaas dat er weinig consensus is over oorzaken, kenmerken en sociale verbanden welke ten grondslag liggen aan de vele voorbeelden van maatschappelijke onrust die in de artikelen voorbij komen.

Het is dan ook appels met peren vergelijken; rellen in Ondiep, Londen en Haren hebben hele verschillende oorzaken en kenmerken. De betrokkenen zijn enerzijds bewoners van maatschappelijk kwetsbare wijken en anderzijds hoog opgeleide jongeren die door de crisis hun hoop op een baan hebben verloren. In het uiten van hun onvrede gaan zij handig om met nieuwe technologieën. Desalniettemin leidt de signalering van problemen nog niet tot een breed gedragen aanpak. De vraag blijft in de artikelen dus niet alleen onderbelicht, maar ook onbeantwoord welke instrumenten een burgemeester nu precies nodig heeft wanneer het dreigt mis te gaan. Toch wordt een overeenkomstige dreiging geïdentificeerd: social media. De vraag die steeds vaker wordt gesteld is of de overheid voldoende actief is op Twitter en Facebook om de pijn in de samenleving te kunnen “voelen” en om groepsvorming in de gaten te houden.

Bij voorbeelden van maatschappelijke onrust in de afgelopen jaren; in Hoek van Holland, in Haren, in Londen en met name ook in het Midden Oosten, blijkt dat van social media een steeds belangrijker wordende invloed uitgaat. Een veel gehoorde reactie is dus dat er meer aandacht moet worden besteed aan social media. De overheid moet burgers actief gaan bespioneren of zelfs de toegang tot Internet ontzeggen. Een oproep die ik vandaag op Twitter zet kan immers morgen leiden tot

een grote demonstratie op een willekeurige plek in Nederland. Dergelijke standpunten zijn ingegeven door de aloude reflex om controle te willen uitoefenen op de burger die zich niet perfect gedraagt volgens de opgelegde codes. De aandacht voor de eigen organisatie ontbreekt echter.

Monitoring zou zich namelijk helemaal niet hoeven richten op social media als fenomeen maar juist op de meer risicovolle individuen en groepen die hiervan al dan niet gebruik maken en de (verzameling van) relevante netwerken waarin zij zich verder begeven. Veel van die netwerken zijn offline en bestonden ook al voor de opkomst van social media. Na de voetbalrellen in Beverwijk (1997) kreeg de mobiele telefoon, toen nog een vrij nieuw communicatiemiddel, al snel een grote rol toegedicht. Kortom; met de komst van moderne communicatiemiddelen en -kanalen, waarvan social media slechts een klein onderdeel uitmaken, is het mogelijk geworden om in een zeer kort tijdsbestek een grote groep mensen bij elkaar te brengen. Dit vergt enige adaptatie van de veiligheidsorganisatie.

Het gegeven dat calamiteiten als gevolg van maatschappelijke onrust zich altijd en overal kunnen voordoen vraagt om een bredere gebiedskennis dan alleen de ligging van kwetsbare objecten of achterstandswijken. Ter illustratie: door middel van een tunneltje onder de





spoorlijn kan een extra verbindingroute worden aangelegd naar een chemische fabriek. De hulpverlening is hierdoor bij een brand snel ter plaatse. Dat zelfde tunneltje trekt echter 's avonds hangjongeren aan waardoor het veiligheidsgevoel van omwonenden ernstig afneemt. Wellicht is het een clichévoorbeeld; elk voordeel heeft zijn nadeel, maar een te grote focus op specifieke gebiedsaspecten maakt overige aspecten dus kwetsbaar. Met betrekking tot maatschappelijke onrust geldt hetzelfde, er lijkt te weinig aandacht voor gebieden die minder in het oog springen dan de gebieden waarvoor momenteel op basis van risicovolle objecten wél een calamiteitenorganisatie is ingericht.

Bezuinigingen bij o.a. de politie in de afgelopen jaren maken dat de organisatie efficiënt moet zijn ingericht om flexibel om te kunnen gaan met snel ontwikkelende incidenten. Met een beperkt aantal inzetbare hulpverleners is het ter voorkoming van calamiteiten misschien wel nodig om in een eerder stadium (operationeel dan wel bestuurlijk) op te schalen. Een goede samenwerking in de Veiligheidsregio is dan een must. Snelle besluitvorming vraagt immers om korte lijnen tussen beslissingsbevoegden. Het is mooi als zoiets eenmaal op papier is geregeld, maar ook het beheersen van maatschappelijke onrust vraagt voldoende oefening, tot het allerhoogste niveau aan toe.

Bij calamiteiten kan nooit worden gewezen op één enkele gebeurtenis als oorzaak. Dat geldt ook voor Haren, waar volgens de eerste analyses de situatie ernstig is onderschat waardoor er te weinig politieagenten op de been waren gebracht met onuitvoerbare instructies. Het afsluiten van de straat lijkt voor een waterbedeefte te hebben gezorgd naar andere delen van het dorp, waardoor de rellen zich hebben kunnen

verspreiden. Een klassiek voorbeeld, om dit punt nog duidelijker te maken, is de Titanic. Het zinken van dit schip heeft zo'n grote ramp kunnen worden, onder andere doordat er te weinig reddingsboten waren, het schip op hoge snelheid voer, er weinig zicht was in een relatief donkere nacht en de marconist op het dichtstbijzijnde vaartuig zou hebben liggen slapen. De aanvaring met een ijsberg is dus niet het hele verhaal.

Na Haren zijn social media als een soort van ijsberg weggezet, met name om het vermogen een grote groep mensen in korte tijd te mobiliseren. Zo kon het gebeuren dat een uitnodiging voor een verjaardagsfeestje werd gedeeld in een klein netwerk, maar onvoldoende werd afgeschermd waardoor het bereik onbedoeld groeide en de uitnodiging terecht kwam in een groter geheel van (sociale) netwerken met elk hun eigen kenmerken en subculturen. Daar werd de naam van het feest omgedoopt in Project X en raakten naar verluid ook voetbalhooligans aangehaakt. Landelijke bekendheid volgde na aandacht van traditionele media, waarna het feestje uitgroeide tot een (fictief) evenement en uiteindelijk tot een nachtmerrie voor de lokale driehoek.

Begrip van hoe het zo uit de hand kon lopen en hoe dit in het vervolg te voorkomen vergt echter niet alleen kennis van hoe bovenstaande netwerken in elkaar grijpen, maar toch vooral ook van hoe de veiligheidsorganisatie heeft gefunctioneerd. In onze werkzaamheden zien we dat juist in de organisatie nog de nodige winst te behalen valt. Flexibiliteit, een brede gebiedskennis en voldoende aandacht voor oefenen zijn bij de aanpak van maatschappelijke onrust essentieel en wat ons betreft veel zinvoller dan het achter 'likes' en 'retweets' aanhollen.



# Veiligheidsregio Groningen

## leert van hoogwater

In januari had een groot deel van Nederland te maken met hoge waterstanden. De Veiligheidsregio Groningen maakte toen een spannende en intensieve tijd door. In de hele regio - bijvoorbeeld in de Tolberterpetten - was sprake van forse wateroverlast. Bij het dorpje Woltersum dreigde zelfs een dijk te bezwijken. Bijna achthonderd mensen en ruim vierduizend stuks vee moesten worden geëvacueerd. Gelukkig heeft de dijk het uiteindelijk gehouden. Bewoners en vee mochten weer terugkeren, de crisisorganisatie kon - na zes dagen GRIP 4 - weer afschalen.

Direct na afschaling hebben we de multidisciplinaire evaluatie opgestart. Het projectteam van het Veiligheidsbureau organiseerde diverse 'leerarena's'. Bij de bestrijding betrokken collega's formuleerden tijdens deze bijeenkomsten verschillende leerpunten; wat ging goed en wat kan of moet de volgende keer beter? Ook werd externe expertise 'ingevlogen': voor de evaluatie van het optreden van het Regionaal Beleidsteam (RBT) deden we bijvoorbeeld een beroep op het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV).

### Afspraken over evalueren

De Veiligheidsregio Groningen heeft multidisciplinaire afspraken over het evalueren van grootschalige incidenten. Het doel: leren van de praktijk en daarvoor de multidisciplinaire crisisbeheersing verbeteren. Meer informatie is te vinden in het Magazine van augustus 2012.

Nadat alle onderdelen van de evaluatie waren afgerond analyseerde het projectteam de uitkomsten. Deze analyse leverde diverse conclusies en aanbevelingen op. Die werden ter review voorgelegd aan tien functionarissen met een sleutelrol tijdens de bestrijding. We vinden het namelijk belangrijk dat betrokkenen de uitkomsten van een evaluatie herkennen. Dit komt het leerproces ten goede.

Vervolgens zijn alle bevindingen opgenomen in de publicatie *De dijk staat op springen*. Enkele van deze bevindingen kunnen ook interessant zijn voor andere regio's. We zetten ze hieronder op een rij.

### Coördinatie van evacuaties

In (landelijke) planvorming wordt vaak gesteld dat bij een evacuatie vooral het Regionaal Operationeel Team een coördinerende rol heeft. De praktijk wijst echter uit dat in een dergelijke situatie coördinatie ter plaatse noodzakelijk is. Het Commando Plaats Incident (CoPI) kan daar invulling aan geven. Genoemd team fungeerde begin dit jaar voor onze crisisorganisatie als de ogen en oren in het veld. Er kon snel gereageerd worden op wijzigende omstandigheden door processen direct bij te sturen.

### 'Veevacuatie' en 'OvD Vee'

Evacuatie van vee ('veevacuatie') kost veel tijd en is een zeer complex proces. Deskundige begeleiding is noodzakelijk. Gedurende de evacuatie van het gebied rond Woltersum heeft een vertegenwoordiger van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) de veevacuatie begeleid en als 'Officier van Dienst Vee' deelgenomen aan het CoPI. In de nabijheid van het CoPI was een 'Actiecentrum Vee' gehuisvest. Veehouders, transporteurs, LTO en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) waren daarin vertegenwoordigd. Hierdoor verliep de veevacuatie voorspoedig.

### Handelingsperspectieven voor achterblijvers

Zo'n veertig bewoners besloten in het geëvacueerde gebied achter te blijven. Ook waren daar nog enkele journalisten aanwezig. Dit bracht diverse dilemma's met zich mee: als de dijk toch doorbreekt, waar begint en eindigt dan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de achtergebleven bewoners? Wat is de relatie van de overheid met journalisten die er - met het oog op de vrijheid van nieuwsgaring en ongeacht de mogelijke gevaren - voor kiezen het ontruimde gebied te betreden? Feit is in ieder geval dat het handelingsperspectief voor zowel inwoners als journalisten volstrekt duidelijk moet zijn. We werken inmiddels dus aan een set 'standaard' boodschappen.

### De calamiteitenzender

RTV Noord is onze regionale calamiteitenzender, maar is ten tijde van het hoog water niet als zodanig ingezet. Toch heeft RTV Noord uitvoerige en zorgvuldige berichtgeving verzorgd over het hoog water. Het is dus de vraag of het noodzakelijk is om de regionale zender



tijdens crises formeel als calamiteitenzender in te zetten. We gaan daarom nieuwe – meer op de praktijk gerichte – samenwerkingsafspraken met RTV Noord maken.

### Het Regionaal Beleidsteam

De vergaderingen van het RBT verliepen verschillend. Dat kwam in de eerste plaats vanwege de aard van de twee - in de tijd gescheiden - gebeurtenissen. De eerste situatie in de Tolberterpetten was vooral zorgwekkend en veroorzaakte overlast, terwijl de latere omstandigheden rond Woltersum urgent en dreigend waren. Dat heeft begrijpelijkerwijs effect gehad op de inhoud en vorm van de bijeenkomsten. Ook hadden de voorzitters een eigen vergaderstijl en wisselde de samenstelling van het RBT regelmatig. Gedurende de evaluatie is de mogelijkheid van een technisch voorzitterschap besproken. Hoewel daar in de toekomst eens mee

#### ‘De dijk staat op springen’

Naast een beschrijving van de leerpunten, hebben we in de publicatie een reconstructie van de gebeurtenissen verwerkt. Als we in de toekomst voor een vergelijkbare situatie geplaatst worden, dan kunnen we de gebeurtenissen in januari teruglezen; een stimulans voor het collectieve geheugen (datzelfde geldt overigens voor de film die we over het hoog water hebben gemaakt).

Door een evaluatieverslag aantrekkelijk vorm te geven wordt de informatie daarin toegankelijk. En dat draagt bij aan het leerproces. In dit geval is het evaluatieverslag een professioneel vormgegeven ‘omdraaiboek’ geworden met enerzijds de reconstructie en anderzijds de leerpunten; het is maar van welke kant u de zaak wilt bekijken.

De publicatie is digitaal beschikbaar via onderstaand adres en in gedrukte vorm breed verspreid. Mocht u nog geen exemplaar hebben ontvangen, op genoemde site is het boek te bestellen.

Boek: [www.crisismanagementgroningen.nl/node/298](http://www.crisismanagementgroningen.nl/node/298).  
Film: [youtu.be/n36lPiN07LA](http://youtu.be/n36lPiN07LA)

geoefend gaat worden, wordt vooralsnog ingestoken op een betere preparatie van de vergaderingen en ondersteuning van het voorzitterschap, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het ontwikkelen van en oefenen met een meer standaard werkwijze en vergaderopzet kan hieraan bijdragen.

### Juridische ondersteuning

Scenario's als het hoog water hebben juridische aspecten. Om te beginnen wat betreft de rol, plaats en bevoegdheden van de voorzitter van het RBT. Maar ook wat betreft het inzetten van een noodverordening of -bevel. Tijdens de evaluatie hebben we geconstateerd dat de juridische advisering en ondersteuning verbetering behoeft.

### Netcentrisch werken

De netcentrische werkwijze is een waardevolle aanvulling voor de crisisorganisatie gebleken. Functionele aanpassingen aan het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) zijn echter gewenst. Zo zijn onvoldoende actuele regionale kaarten beschikbaar. Daarnaast zijn er geen tabbladen voor de waterschappen en crisiscommunicatie. Ook heeft het hoog water aangetoond dat bij langdurige incidenten zoveel gegevens in het LCMS worden gezet, dat actuele informatie ondergesneeuwd kan raken. Over het laatste hebben we werkafspraken gemaakt. De overige wensen zijn doorgegeven aan de leverancier.

### Langdurig optreden

Tijdens het hoog water hebben alle collega's met veel betrokkenheid en veerkracht samengewerkt. De meest ervaren medewerkers werden echter – min of meer automatisch – al aan het begin van die periode ingezet. Daardoor werd het een uitdaging om ook in de laatste fase over voldoende bekwame en ervaren professionals te beschikken. Om de benodigde expertise over de tijd te spreiden, verdient het aanbeveling een functionaris aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de aflossing.



Nico van Os,  
projectleider, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Op 25 oktober 2012 sloot de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZH) in Dordrecht het MiSRaR project af met een internationaal congres. MiSRaR - Mitigating Spatial Relevant Risks in European Regions and Towns - was een driejarig project, met cofinanciering van de Europese Unie via het Interreg4c programma. Naast de VRZH als leadpartner waren de partners de hoofdstad van Estland, Tallinn, de Euro Perspectives Foundation in Bulgarije, de regio Epirus in Griekenland, de provincie Forlì-Cesena in Italië en de gemeenten Mirandela en Aveiro in Portugal.



# Risicobeheersing uitwisseling van kennis en praktijkervaringen tussen Europese regio's

Tijdens het project hebben de partners kennis en praktijkervaringen uitgewisseld over het planmatig beheersen van fysieke veiligheidsrisico's. De resultaten van het project zijn beschreven in drie brochures en een handreiking, die te vinden zijn op [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu). Deze handreiking, waarvan het eerste exemplaar tijdens het congres werd overhandigd aan de voorzitter van de internationale MiSRaR stuurgroep, burgemeester Antoin Scholten van Zwijndrecht, bevat praktische tips en lessen over de verschillende processtappen van risicobeheersing vanuit internationaal perspectief, aangevuld met "best practices" van de deelnemende partners.

## Planmatige risicobeheersing

Het handboek gaat uit van een planmatige aanpak van 'mitigation', waarmee niet gezegd is dat dit altijd uit zal monden in een "mitigationplan" of wel risicobeheersingsplan. Vaak zal er sprake zijn van een risicobeheersingsparagraaf in andere planvormen, zoals bij een wijziging in de ruimtelijke ordening of stedelijke ontwikkeling. Een andere vorm die bij de MiSRaR partners in het buitenland vaak voorkomt, is een risicobeheersingsparagraaf geïntegreerd in een rampbestrijdingsplan.

Dat doet niet af aan het feit dat het goed is steeds alle processtappen te beschouwen. De start van risicobeheersing begint bij een gedegen risicobeoordeling, gevolgd door het formuleren van duidelijke doelstellingen voor het risicobeheersingsbeleid. Deze - politiek te bekrachtigen - doelstellingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de terug te dringen risico's, de te beschermen belangen of bijvoorbeeld maximale kosten. In alle gevallen geldt "hoe concreter hoe beter".

Met deze doelstellingen voor ogen kan een maatregelenmix worden onderzocht met maatregelen op alle aangrijpingspunten van het risico. In onze definitie van risico betekent dit zowel de waarschijnlijkheid dat de ramp zich voor doet, de ernst of mate waarin de ramp zich voor zal doen, de mate van blootstelling en de ontvankelijkheid voor de negatieve gevolgen. Dit vraagt om creativiteit en vroegtijdige betrokkenheid van veel partijen. Niet alleen van duidelijk belanghebbenden maar ook anderen die een bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de doelstellingen. In het MiSRaR project zijn voorbeelden getoond van publiekprivate samenwerking waarbij partijen geen specifiek belang hadden bij veiligheid, maar om eigen redenen een belangrijke bijdrage leverden aan de veiligheid in een gebied.



Uiteindelijk zal de afweging gemaakt moeten worden welke maatregelen het meeste rendement op leveren of om andere redenen de voorkeur genieten. Het gebruik van een (maatschappelijke) Kosten – Baten Analyse of een Kosten Effect Analyse (MKBA) kan helpen bij deze afweging. Ten slotte dient in de aanpak voldoende aandacht geschonken te worden aan de financiering van de maatregelen, het juridisch kader en het verwerven van draagvlak voor de voorgestelde maatregelen. Wat ook niet mag ontbreken is het controleren en handhaven van gemaakte afspraken – al dan niet in de vorm van vergunningsvoorwaarden – omdat de effectiviteit van een maatregel vaak valt of staat met de uitvoering van de kleinste details.

### Risicobeheersing is netwerken

Zoals boven beschreven, lijkt risicobeheersing een vrij lineair proces. In werkelijkheid lopen de genoemde processtappen voortdurend door elkaar heen en beïnvloeden ze elkaar. Zo zal een MKBA niet alleen inzicht verschaffen in de kosteneffectiviteit van maatregelen maar ook handvaten kunnen bieden voor financiering en maatschappelijk draagvlak. Risicobewustzijn en lobby werken op hun beurt weer in op de politiek-bestuurlijke keuzen met betrekking tot te prioriteren risico's en doelstellingen voor maatregelen.

Als één ding duidelijk geworden is in het MiSRaR project, dan is het wel dat samenwerking en netwerken als een rode draad door risicobeheersing heen lopen. Deze samenwerking richt zich allereerst op steun voor risicobeheersingsbeleid op zich. Zonder vertrouwen en kennis van elkaars mogelijkheden en belangen staat

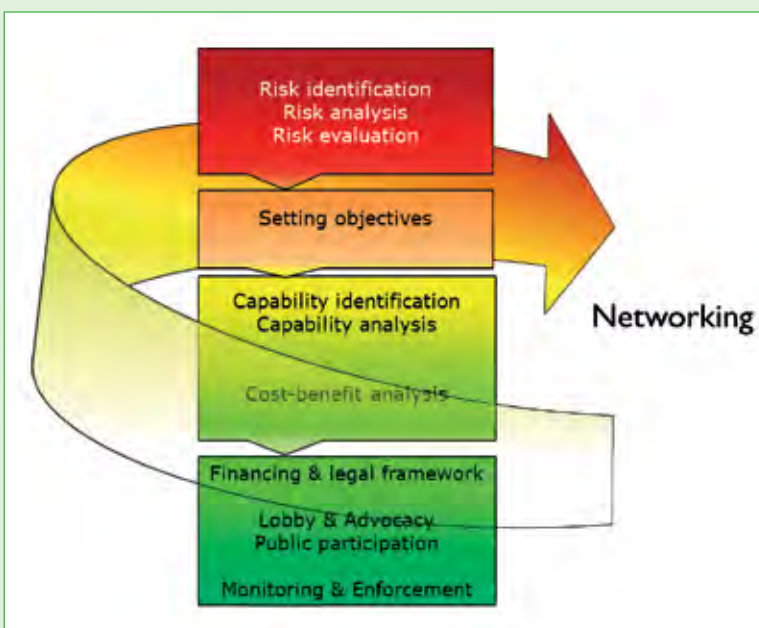
veiligheid al snel in het hoekje van “duur en vertragend”. Iets waar je niet aan moet beginnen als je niet gedwongen wordt.

Vervolgens is voor het in beeld brengen van alle risico's en vitale belangen in de fase van risicobeoordeling samenwerking met ondermeer andere overheden, partners in vitale infrastructuur, kennisinstituten en bedrijfsleven van groot belang om tot een volledig beeld te komen van risico's en op het spel staande vitale belangen.

Bij de keuze van maatregelen richt de samenwerking zich op het vroegtijdig betrokken raken bij ontwikkelingen waardoor geprofiteerd kan worden van kansen als deze zich voordoen en het benutten van elkaars mogelijkheden voor het vinden van oplossingen, technisch, juridisch of financieel. Daarbij moet bedacht worden dat budgetten en soms ook juridische mogelijkheden in andere sectoren vaak veel ruimer zijn dan in de veiligheidssector. Door zaken slim te combineren en creativiteit aan de dag te leggen kunnen win-win situaties worden bereikt met een veel grotere effectiviteit dan alleen met klassieke 'veiligheids' instrumenten. Maar ook bij het verwerven van maatschappelijk of politiek draagvlak en het monitoren van de uitvoering kan volop geprofiteerd worden van de mogelijkheden van anderen. Zo werd in Portugal het veiligheidsbeleid “verkocht” via de priesters die meer invloed hadden op de samenleving dan de lokale overheid.

Deze samenwerking kan niet pas starten als de veiligheidssector anderen nodig heeft maar vraagt om een voortdurend in kaart brengen en onderhouden van het netwerk. Vertrouwen in elkaar is een groot goed, zeker waar bij het al dan niet uitvoeren van maatregelen vaak grote (economische of andere vitale) belangen in het spel zijn. Een gebrek aan transparantie over belangen of mogelijkheden is dan funest.

Netwerken is dan ook net werken. Sterker nog, het is voor de veiligheidsregio's een ontwikkelrichting waarmee meer gestuurd kan worden op de veiligheids-situatie in een regio. Dat vraagt dan wel om voldoende medewerkers met competenties op dit terrein, die politiek sensitief en gezaghebbend zijn en over voldoende expertise beschikken om in een heel diverse omgeving mee te kunnen praten, kansen te kunnen herkennen en tijd te kunnen investeren in anderen. Als aan deze voorwaarden voldaan wordt kan risicobeheersing een volwaardige taak van de veiligheidsregio's worden.





Op 4 oktober vond de tweede pan-Europese oefening op het gebied van cyber security plaats onder de naam Cyber Europe 2012. Meer dan 300 professionals uit 25 landen moesten een massale gesimuleerde cyberaanval pareren. De oefening is onderdeel van het programma van de Europese Commissie om de weerbaarheid tegen grote cyber crises te vergroten. Het "European Network and Information Security Agency" (ENISA) trad op als organisator. Het was alweer de tweede oefening op Europese schaal. Vergeleken met de editie 2010 is de complexiteit en omvang van de oefening toegenomen. Belangrijkste doel was het testen van de gemaakte afspraken over informatie-uitwisseling. Daarnaast werd verkend in hoeverre de publiekprivate samenwerking bij een cybercrisis functioneert.

# Cyber Europe 2012

Een stevig en realistisch scenario is belangrijk. Het scenario moet alle deelnemende landen en private spelers voldoende spel geven. Daarom is gekozen voor een massale DDoS aanval door een groep hacktivisten, waardoor verschillende diensten, met name van telecomproviders en banken, overall in Europa uitvielen. Hiermee werd het belangrijkste oefendoel op gang gebracht, namelijk de noodzaak tot samenwerking over de grenzen heen.

In Nederland is meegespeeld in de operationele oefening, met medewerkers van het NCSC, het Ministerie van EZ en het NCC. Anderzijds vond er ook een publiekprivate oefening plaats met deelname van de ICT Response Board (IRB) als adviesorgaan met vertegenwoordigers uit de sectoren telecom, financiën, energie en transport. Het NCSC heeft het operationele deel van de oefening voor haar rekening genomen. De eerste fase bestond uit het vormen van een beeld van de situatie. Vrij snel was er via bestaande contacten in Europa een gemeenschappelijk beeld gevormd. Via verschillende teleconferenties werd dit beeld verscherpt en werden afspraken gemaakt over te nemen maatregelen en verdere informatiedeling. Op nationaal niveau werden het NCC en het Ministerie van EZ na elke teleconferentie geïnformeerd om de nationale activiteiten af te stemmen. Tevens informeerde ze de IRB-leden die, parallel aan de internationale oefening, een IRB-vergadering hielden. Deze had tot doel om de nationale crisisorganisatie te informeren over de aard en impact van de aanval en vooral om hen van een advies met handelingsperspectief te voorzien, vanuit het standpunt van de vitale sectoren. De IRB-leden slaagden erin om een eenduidig beeld en advies te vormen, dat unaniem gedragen werd. Dit advies is vervolgens met hun toestemming zowel nationaal als internationaal gedeeld.

Dergelijke internationale oefeningen kennen een aantal uitdagingen, waaronder:

- Efficiënte en effectieve informatie-uitwisseling stond centraal bij de oefening en daar zijn duidelijke lessen uit getrokken. Bij ICT-crisis vindt het proces van

informatie-uitwisseling plaats tussen publieke en private partijen, zowel nationaal als internationaal, die informatie delen op vertrouwelijke basis. Er moet altijd een afweging worden gemaakt welke informatie wel en welke niet gedeeld kan worden, met wie deze informatie wordt gedeeld en hoe deze wordt informatie gedeeld.

- Goede technische hulpmiddelen en duidelijke afspraken over het vertrouwd uitwisselen van informatie zijn van groot belang. Kan iedereen elkaar bereiken? Worden daarvoor de vooraf afgesproken beveiligde communicatiekanalen gebruikt? Tijdens de oefening bleken enkele landen moeite te hebben met het gebruik van met encryptie beveiligde e-mails.
- Wanneer zoveel partijen meedoen, zijn strakke regels bij het houden van een teleconferentie een must. Tijdens de oefening zijn twee teleconferenties georganiseerd. De eerste vond plaats tussen tien landen en verliep soepel en gestructureerd; de tweede was met alle 25 landen, waardoor de efficiency minder was en de nodige uitdaging gaf.

Al met al kijken we voor Nederland terug op een geslaagde deelname aan Cyber Europe 2012. Temeer omdat er duidelijke lessen zijn getrokken, die worden meegenomen in de versterking van de crisisbeheersing binnen het dossier cyber security, nationaal en internationaal.

# Colofon

## Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Kamer H1849  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
E-mail: [magazine@nctv.minvenj.nl](mailto:magazine@nctv.minvenj.nl)  
Internet: [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

## Redactie

Redactiecommissie: Esther de Kleuver,  
Chris van Duuren, Arjo van Driel,  
Pamela van Erve, Martine van de Kuit,  
Bart-Jan van Oppenraaij en Geert Wismans  
(samenstelling en eindredactie)

## Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)  
Prof. dr. ir Marjolein van Asselt (Universiteit Maastricht, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)  
Prof. dr. Edwin Bakker (Universiteit Leiden/ Centre for Terrorism & Counterterrorism)  
Prof. dr. Arjen Boin (Universiteit Utrecht)  
Mr. dr. Ernst Brainich  
Prof. dr. Adelbert Bronckhorst (TNO/VU Amsterdam)  
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)  
Prof. dr. Michel van Eeten (Technische Universiteit Delft)  
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)  
prof.dr. Beatrice de Graaf (Universiteit Leiden/Centre for Terrorism & Counterterrorism)  
Prof. dr. Bob de Graaff (Nederlandse Defensie Academie)  
Prof. dr. Ira Helsloot (Radboud Universiteit Nijmegen)  
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)  
Dr. Astrid Scholtens (Crisislab)  
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)  
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

## Aan dit nummer werkten mee:

Paul Abels, Mario Adams, Ben Ale,  
Marjolein van Asselt, Judith van Berkel,  
Martine Boer, Leo de Boer, Hans te Brake,  
Max de Bruijn, Iowa Carels,  
Menno van Duin, Marcel van Eck,  
Michel van Eeten, Elize Fallon,  
Cyrille Fijnaut, Jean Fransman, Paul Gelton,  
Beatrice de Graaf, Jan Gutteling,  
Johan Haasjes, Erwin de Hamer,  
Christine Hendriksen, Alexander Heijnen,  
Maarten Hilbrandie, Ed d'Hondt,  
Jorien Holsappel, Maya Hoogveld,  
Ruud Houdijk, Geertje Janssen,  
Wouter Jong, Bas Jonkman, Wim Klijn,  
Matthijs Kok, Edwin Kolasinac,  
Martin Lamboo, Jos van der Leij, Eric Luijff,  
Michael Meikel, Tom Middendorp,  
Nico van Mourik, Erwin Muller,  
Tanja Nieuwland, Peter Noordanus,  
Nancy Oberijé, Ivo Opstelten, Nico van Os,  
Hans Oude Alink, Leander Rommelse,  
Klaas Salverda, Henriette de Savornin  
Lohman, Aafke Schaapherder,  
Bernt Schneiders, Peter Torbijn,  
Vincent van der Vlies, Roel van Vliet,  
Peter J. de Vries, Ricardo Weewer,  
Rob de Wijk, Marieke van Wijk,  
Aleid Wolfsen

## Fotografie

112 Fotografie, ANP, Brandweer Nederland,  
Defensievoorlichting, Cyrille Fijnaut,  
GHOR Nederland, Jan Gutteling,  
Nationale Beeldbank,  
Verbond van Verzekeraars

## Illustraties

Jan-Willem van Aalst, Data-ICT-Dienst RWS,  
NIFV, TNO, Veiligheidsberaad,  
Veiligheidsregio Groningen

## Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

## Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie /  
Grafische en Multimediale Diensten  
J-13683

## Druk

DamenVanDeventer

© Auteursrecht voorbehouden.  
ISSN 1875-7561

Voor een gratis abonnement mail: [magazine@nctv.minvenj.nl](mailto:magazine@nctv.minvenj.nl)  
Het magazine is te downloaden via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)



# Vier vragen aan:



**Paul Gelton,**  
directeur Weerbaarheidverhoging, Nationaal  
Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

**Wat is het grootste verschil tussen uw vorige functies bij de Inspecties van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het toenmalige Verkeer en Waterstaat en deze nieuwe baan?**

“De rol van een inspectie is fundamenteel anders dan de rol van een beleidsdirectie. Inspecties hebben wettelijk vastgelegde bevoegdheden waarop gehandhaafd wordt. De NCTV moet zorgen dat beleid op basis van kennis en autoriteit, vaak zonder formeel vastgelegd gezag, tot stand komt. De rol is dus primair faciliteren, ondersteunen en coördineren en dat is echt wel iets anders dan op basis van wetgeving handhaven. Je moet nu meer op basis van overtuiging partijen mee krijgen om je doel te bereiken. Dat betekent goed luisteren, veel gesprekken voeren, netwerken, onderhandelen en diplomatiek te werk gaan.”

**Wat verstaat u onder de term weerbaarheidsverhoging?**

“Deze term was mij aanvankelijk onbekend. Toen ik ging ‘googlen’ kwam ik ook niet veel hits tegen behalve een middel tegen witte vlieg en mijn eigen aanstelling bij de NCTV. De Engelse term *resilience* is echter meer ingeburgerd en geeft ook een beter beeld. Weerbaarheid (*resilience*) is voor mij het vermogen of de mate waarin iets voorbereid is op verstoringen, in staat is deze te absorberen en vervolgens weer snel terug kan keren naar een stabiele situatie. De NCTV heeft als missie het voorkomen van maat-

schappelijke ontwrichting zodat de context ook meteen duidelijk wordt. Het gaat om het vergroten van het vermogen van de maatschappij (mensen, infrastructuur, logistiek, economie etc.) om grote crises aan te kunnen. Het is dus meer dan het op orde hebben van de crisisbeheersing en geoefendheid. Het betreft ook fysieke maatregelen (zoals redundantie in systemen, het hebben van voorraden) maar ook ‘zachte’ vaardigheden zoals bewustzijn, hulpvaardigheid en zelfredzaamheid die cultuurbepaald zijn. Als iemand daar meer over wil lezen dan beveel ik het boek *Resilience* aan!”

**Wat ziet u als de belangrijkste uitdagingen om de weerbaarheid in Nederland te verhogen?**

“De grootste uitdaging is de verantwoordelijkheid tussen overheid, burgers en bedrijven beter te verdelen. De verwachting is veelal dat de overheid de veiligheid bewaakt en verzorgt. Dat is een verwachting die niet volledig waargemaakt kan worden. Burgers, bedrijven en overheid zullen zich daar bewust van moeten zijn. Burgers en bedrijven kunnen nog meer investeren in preventie en zelfredzaamheid. De overheid moet zorgen voor wetgeving, voorlichting en een resultaatgerichte crisisorganisatie voor als het toch flink mis zou gaan. Burgers zijn onderdeel van netwerken en ketens, zowel regionaal, nationaal als wereldwijd. Denk bijvoorbeeld aan energievoorziening, financiële ketens of voedselvoorzie-

ning. Willen ketens blijven functioneren dan zullen ook burgers of bedrijven maatregelen moeten nemen om gezamenlijk de samenleving weerbaarder te maken. Het vereist nog heel wat bewustwording en samenwerking om iedereen in deze economisch zware tijd daartoe te bewegen maar ik heb goede hoop.”

**Hoe denkt u dat Nederland ervoor staat op het terrein van nationale veiligheid en crisisbeheersing over tien jaar?**

“Mijn visie is dat de crisisbeheersing gestroomlijnd is. We werken volgens gestandaardiseerde processen en procedures en we beschikken daarbij over actuele en valide crisisinformatie. Operationele verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn zo laag mogelijk bij hulpverleningsdiensten belegd om crises snel en adequaat aan te kunnen. De schaal waarop crisisbeheersing georganiseerd is sluit aan bij de behoefte aan beheer en bestuur. Burgers en bedrijven zijn in hoge mate zelfredzaam en hebben maatregelen genomen om kleinere incidenten op te lossen. Private organisaties die de nationale veiligheid ondersteunen hebben een prominente rol in de veiligheidsketen. De overheid pakt hierin de rol van regisseur en zorgt voor voldoende capaciteit om haar coördinerende rol bij grotere crises te kunnen vervullen. Op bepaalde expertgebieden zoals cyber security heeft de landelijke overheid een leidende rol.”

<sup>1</sup> Andrew Zollie and Ann Marie Healy, *Resilience. Why things bounce back*, New York: Simon & Schuster, 2012.