# De betekenis van Europese preventienetwerken verkend

Ira Helsloot
Jelle Groenendaal

Radboud Universiteit

**De betekenis van Europese preventienetwerken verkend**

Naar een eerste inzicht in de betekenis van Europese preventienetwerken voor de mogelijkheden tot nationaal gecoördineerde crisisbeheersing

**Ira Helsloot**
**Jelle Groenendaal**

## Samenvatting

*Aanleiding voor deze verkenning*
Civiele bescherming is van oudsher een kerntaak van nationale staten. Maar door toedoen van enkele grote incidenten en hoge ambities, is de Europese Unie eind jaren '70 gestart met het ontwikkelen van beleid om tot Europese samenwerking op het terrein van civiele bescherming te komen. Dit heeft in eerste aanleg geleid tot beleid dat tot doel had om de Europese bevolking te beschermen tegen rampen en zware ongevallen, zoals het *Civil Protection Mechanism* (CPM) en *Civil Protection Financial Instrument*, welke momenteel geïntegreerd worden tot het *Union Civil Protection Mechanism*. Het gaat hierbij om rampen en zware ongevallen die de hulpverleningscapaciteiten van het getroffen land of landen te boven gaan. Door de komst van nieuw soortige incidenten in de jaren '00 (denk aan terroristische aanslagen zoals de aanslagen op het WTC in New York en die in de metro's van Madrid en London) en een gebrek aan 'klassieke' rampen en zware ongevallen is de scope van het civiele beschermingsbeleid de laatste jaren verbreed van rampen en zware ongevallen naar crises. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA), een nieuwe structuur naast het CPM om crises die meerdere lidstaten (kunnen) treffen te kunnen coördineren. Denk hierbij aan crises als het H1N1 griepvirus (2009), de EHEC bacterie in groenten (2011), maar ook terrorisme.

In 2012 heeft de Radboud Universiteit Nijmegen met subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) een onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing uitgevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop het civiele beschermingsbeleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft. In dit onderzoek wordt onder meer gewezen op de fragmentatie die binnen Europese crisisketens ontstaan is met de komst van verschillende structuren en partijen om crises op Europese schaal te coördineren. Een Europese crisisketen staat hierbij voor een verzameling van (Europese en nationale) actoren met onderlinge bevoegdheden bij een bepaald type crisis, zoals een infectieziekte (H1N1) of voedselonveiligheid (EHEC bacterie).

Dit verkennend onderzoek is een vervolg op het voorgaande onderzoek en adresseert een ander en nog beperkt beschreven ontwikkeling binnen de Europese crisisbeheersing: de opkomst van Europese preventienetwerken. Een Europees preventienetwerk definiëren wij als een verzameling van Europese en nationale actoren die zich in netwerkverband bezighoudt met het onderzoeken, monitoren en de preventie van een veiligheidsrisico. Deze preventienetwerken hebben op voorhand geen formele rol of bevoegdheid in de crisisbestrijding. Met de intrede van 'nieuwe' risico's zoals terrorisme, cybercrime en ziekteverwekkend voedsel zijn de laatste jaren nieuwe preventienetwerken ontstaan.

*Vraagstelling en onderzoeksdoelen*
De relevante vraag is wat de opkomst van deze preventienetwerken betekent voor de mogelijkheden om een tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding te komen. Het

uitgangspunt van dit onderzoek is namelijk dat een nationaal afgestemd crisisoptreden vanuit het perspectief van de Nederlandse burger gewenst is. Met een nationaal afgestemd crisisoptreden bedoelen we het volgende:

- Crisismaatregelen genomen in Nederland passen binnen de Europese handelingslijn: indien dit niet het geval is, dan wordt hierover proactief gecommuniceerd door de Nederlandse overheid met de Nederlandse bevolking;
- Er vindt integrale besluitvorming plaats: als een beslissing gevolgen heeft voor een andere crisisketen, dan worden deze gevolgen ook meegewogen en de actoren in die crisisketen tijdig geïnformeerd.

De hoofdvraag van deze verkenning luidt daarmee: *wat is de betekenis van Europese preventienetwerken voor de mogelijkheden tot nationaal gecoördineerde crisisbestrijding?*

Het doel van het onderzoek is tweeledig.

- Het eerste doel is het geven van inzicht in het bestaan van preventienetwerken en de problematiek die hiermee samenhangt.
- Het tweede doel is om te komen met een aantal organisatorische voorwaarden die, rekening houdend met de problematiek van preventienetwerken, noodzakelijk zijn om een nationaal afgestemd crisisoptreden tot stand te kunnen brengen.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, hebben we voor een *'grounded theory'* methodiek gekozen. Bij deze methodiek wordt gestart met het bestuderen van de empirie waarna vervolgens in een iteratief proces hypothesen worden geformuleerd en een koppeling gemaakt wordt met bestaande theorie. De empirie in dit onderzoek wordt gevormd door meerdere casus. Daarnaast maken we gebruik van inzichten uit de netwerktheorie.

*Analyse van de casus*

Op basis van een eerste bestudering van het fenomeen preventienetwerk in verschillende casus doen wij drie observaties.

Ten eerste is zichtbaar dat **ondanks uitgesproken intenties of concrete samenwerkingsafspraken het uiteindelijk 'ieder voor zich' is in preventienetwerken.** Soms is er sprake van een disconnectie tussen Europese en Nederlandse actoren binnen hetzelfde preventienetwerk. Deze disconnectie is niet zonder betekenis wanneer deze publiekelijk wordt en lijkt het vertrouwen van de Nederlandse burger in de Europese Unie en de Nederlandse overheid te kunnen ondermijnen.

Ten tweede is zichtbaar dat preventieve maatregelen genomen door Europese actoren binnen één preventienetwerk gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse actoren buiten het preventienetwerk. Risicobeheersers zijn echter primair gefocust op de gevolgen van hun maatregelen binnen het eigen netwerk, niet die daarbuiten.

Ten derde valt op dat Europese risicobeheersers een steeds grotere rol 'pakken' tijdens de crisisbestrijding. Dit doen zij veelal onafhankelijk van de besluitvorming binnen de crisisketen, met als gevaar een niet op elkaar afgestemde crisisbestrijding. Het is lastig voor actoren binnen de crisisketen om hier grip op te krijgen, omdat risicobeheersers buiten de keten vallen.

Onze hypothese is dat de opkomst van Europese preventienetwerken geleid heeft tot, en in de toekomst zal leiden tot nog meer, nieuwe vormen van fragmentatie binnen de Europese crisisbeheersing. Preventienetwerken lijken in toenemende mate het speelveld van crisisketens te (kunnen) bepalen. Een verklaring hiervoor vinden wij in de wetenschappelijke literatuur die enerzijds stelt dat om te overleven, organisaties altijd zullen proberen om hun legitimiteit te behouden en waar mogelijk te vergroten. Voor preventienetwerken betekent dit dat zij legitimiteit proberen te verwerven door ook tijdens een crisis een actieve rol te vervullen. Onze hypothese is dat uiteindelijk ieder preventienetwerk vroeg of laat zal proberen om ook tijdens de crisisbestrijding een rol te kunnen vervullen. Anderzijds volgt uit de casus en bestuurskundige literatuur dat actoren tijdens crisissituaties de neiging hebben zich te richten op de actoren en naar structuren die ze uit het 'dagelijks' werk kennen. Actoren uit de preventienetwerken hebben daarmee een voorsprong op actoren en structuren die alleen in crisissituaties een rol hebben.

Voor de goede orde: beide bovenstaande wetenschappelijke bevindingen zijn geen verwijt aan (preventieve) instituties en actoren maar een beschrijving van 'het onvermijdelijke'. Het formuleren van 'wensbeleid' dat de wereld anders zou moeten werken gaat niet helpen om die onvermijdelijkheid te veranderen. De uitdaging is daarom om te komen tot organisatiestructuren die instituties en actoren 'helpen' het goede te doen.

*Analyse van netwerktheorie*

Op basis van netwerktheorie benoemen wij drie organisatorische principes waaraan voldaan moet worden om tijdens een crisis een betekenisvolle coördinerende rol te kunnen vervullen.

In de eerste plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol om een sterke informatiepositie. De wetenschappelijke literatuur wijst erop dat actoren alleen overgaan tot het *actief* delen van informatie wanneer dit voor hun van toegevoegde waarde is. Actoren binnen Europese preventienetwerken zullen niet snel geneigd zijn om actief informatie te delen met de coördinerende crisisactor wanneer dit in hun perceptie niet leidt tot winst. Het lijkt erop dat Europese risicobeheersers daarom vooral informatie zullen delen wanneer dit hun uitkomt, en niet noodzakelijkerwijs (tijdig) de informatie leveren die het coördinerend crisisactor nodig heeft om haar coördinerende rol adequaat te kunnen vervullen. Een coördinerende crisisactor zal daarom actief informatie moeten halen en moeten willen investeren in informele relaties.

In de tweede plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol volgens de netwerktheorie om een 'bredere focus' die zich niet alleen beperkt tot het eigen belang of het belang van slechts één actor.

In de derde plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol om bevoegdheden om afstemming af te kunnen dwingen. Bevoegdheden die dan voorspelbaar niet of nauwelijks zullen (hoeven) worden ingezet. In de woorden van Th. Rooseveld: '*speak softly but carry a big stick'.*

*Conclusie en aanbeveling*
Op basis van de analyse van de verschillende casus en de netwerktheorie concluderen wij dat de ontwikkeling van preventienetwerken de mogelijkheden om te komen tot een nationaal afgestemd optreden beperken. We zien hiervoor twee primaire redenen:

- **Het lukt vakdepartementen niet altijd om tot afstemming te komen met Europese actoren.** Afstemming binnen een preventienetwerk is de eerste verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement. Uit verschillende casus is duidelijk geworden dat het vakdepartementen lang niet altijd lukt om tot afstemming met Europese evenknieën te komen.

- **Het gevaar of gevolg van eigenstandig opererende preventienetwerken.** Risicobeheersers blijken niet altijd in staat om een integrale beoordeling van de effecten van het risico te maken dat ze moeten beheersen. Risicobeheersers zijn gericht op hun primaire taak en verliezen (daardoor) dikwijls het bredere maatschappelijke belang uit het oog. Van risicobeheersers kan niet verwacht worden dat zijzelf proactief zullen zoeken naar afstemming met partijen buiten het eigen preventienetwerk.

Er lijkt momenteel geen landelijke actor te zijn die, georganiseerd volgens de hierboven weergegeven netwerkprincipes, zich proactief bezighoudt met het gewenste afstemmen van preventienetwerken en crisisketens. Daarmee zijn de mogelijkheden om binnen de huidige situatie te komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding volgens ons beperkt. Deze verkenning bepleit daarom een nadere discussie over de vraag hoe de afstemming tussen preventienetwerken en crisisketens structureel verbeterd kan worden en bij welke partij(en) deze verantwoordelijkheid moet worden belegd.

# Inhoudsopgave

# Hoofdstuk 1

# Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Civiele bescherming[1] is van oudsher een kerntaak van nationale staten. Maar door toedoen van enkele grote incidenten en hoge ambities, is de Europese Unie eind jaren '70 gestart met het ontwikkelen van beleid om tot Europese samenwerking op het terrein van de civiele bescherming te komen.[2] Dit heeft in eerste aanleg geleid tot beleid dat tot doel had om de Europese bevolking te beschermen tegen rampen en zware ongevallen, zoals het *Civil Protection Mechanism* (CPM) en *Civil Protection Financial Instrument*, welke momenteel geïntegreerd worden tot het *Union Civil Protection Mechanism*. Het gaat hierbij om rampen en zware ongevallen die de hulpverleningscapaciteit van het getroffen land of landen te boven gaat.

Door de komst van nieuwe incidenten in de jaren '00 (denk aan terroristische aanslagen zoals de aanslagen op het WTC in New York en die in Madrid en London) en een gebrek aan 'klassieke' rampen en zware ongevallen is de scope van het civiele beschermingsbeleid de laatste jaren verbreedt van rampen en zware ongevallen naar crises. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA), een nieuwe structuur naast het CPM om crises die meerdere lidstaten (kunnen) treffen effectief te kunnen coördineren. Denk hierbij aan crises als het H1N1 griepvirus (2009), de EHEC bacterie in groenten (2011) maar ook terrorisme.

In 2012 heeft de Radboud Universiteit Nijmegen met subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) een onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing uitgevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop het civiele beschermingsbeleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft. In het onderzoek wordt onder meer gewezen op de fragmentatie die binnen Europese crisisketens ontstaan is met de komst van verschillende structuren en partijen om crises op Europese schaal te coördineren. Een Europese crisisketen staat hierbij voor een verzameling van (Europese en nationale) actoren met onderlinge bevoegdheden bij een bepaald type crisis, zoals een infectieziekte (H1N1) of voedselonveiligheid (EHEC bacterie).

Dit verkennend onderzoek is een vervolg op het voorgaande onderzoek en adresseert een ander en nog beperkt beschreven ontwikkeling binnen de Europese crisisbeheersing: de opkomst van Europese preventienetwerken. Een Europees

[1] Alle activiteiten gericht op het beschermen van de bevolking voor de gevolgen van rampen en grootschalige ongevallen. Vergelijk Boin, A., M. Ekengren & M. Rhinard. (2013) The European Union as Crisis Manager: Patterns and prospects. Cambridge: Cambridge University Press.

[2] Rhinard, M. (2009). European cooperation on future crises: toward a public good? *Review of policy research*, *26*(4), 439-455; Boin, A. & Rhinard, M. (2008), 'Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?' International Studies Review, 10, pp. 1 - 26.

preventienetwerk definiëren wij als een verzameling van Europese en nationale actoren die zich in netwerkverband bezighoudt met het onderzoeken, monitoren en de preventie van een fysiek veiligheidsrisico. Deze preventienetwerken hebben geen formele rol of bevoegdheid in de crisisbestrijding. Met de intrede van 'nieuwe' risico's zoals terrorisme, cybercrime en ziekteverwekkend voedsel zijn de laatste jaren nieuwe preventienetwerken ontstaan. Hoe deze preventienetwerken zich verhouden tot crisisketens en wat de betekenis is van de opkomst van deze preventienetwerken voor de crisisbestrijding is, voor zover wij weten, tot op heden nog zeer beperkt onderzocht.

## 1.2. Onderzoeksvraag- en doelen

In deze verkenning proberen wij tot een eerste inzicht te komen in de betekenis van preventienetwerken voor de mogelijkheden om te komen tot een nationaal gecoördineerd optreden tijdens crises.
Het uitgangspunt van dit onderzoek is namelijk dat een nationaal afgestemd crisisoptreden vanuit het perspectief van de Nederlandse burger gewenst is. Met een nationaal afgestemd crisisoptreden bedoelen we het volgende:

- Crisismaatregelen genomen in Nederland passen binnen de Europese handelingslijn: indien dit niet het geval is, dan wordt hierover proactief gecommuniceerd door de Nederlandse overheid met de Nederlandse bevolking;
- Er vindt integrale besluitvorming plaats: als een beslissing gevolgen heeft voor een andere crisisketen, dan worden deze gevolgen ook meegewogen en de actoren in die crisisketen tijdig geïnformeerd.

De hoofdvraag van deze verkenning luidt daarmee: *wat is de betekenis van Europese preventienetwerken voor de mogelijkheden tot nationaal gecoördineerde crisisbestrijding?*

Het doel van het onderzoek is tweeledig.

- Het *eerste* doel is het geven van inzicht in het bestaan van preventienetwerken en de problematiek die hiermee samenhangt.
- Het *tweede* doel is om te komen met een aantal organisatorische voorwaarden die, rekening houdend met de problematiek van preventienetwerken, noodzakelijk zijn om een nationaal afgestemd crisisoptreden tot stand te kunnen brengen.

## 1.3. Methodologie van onderzoek

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, hebben we voor een *'grounded theory'* methodiek gekozen.[3] Bij deze methodiek wordt gestart met het bestuderen van de empirie waarna vervolgens in een iteratief proces hypothesen worden geformuleerd en een koppeling gemaakt wordt met bestaande theorie, in dit onderzoek netwerktheorie uit de bestuurswetenschappen. De empirie in dit onderzoek wordt gevormd door meerdere casus. De casus die in deze verkenning aan bod zullen komen zijn de crisistypen infectieziektebestrijding, voedselveiligheid, vitale infrastructuur,

[3] Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative sociology*, *13*(1), 3-21.

waterveiligheid en luchtvaarveiligheid en arbeidsveiligheid. Deze casus zijn uitgewerkt aan de hand van secundaire analyse van beleidsstukken en wetenschappelijke literatuur als mede gesprekken met direct betrokkenen. Aan deze betrokkenen is anonimiteit beloofd.

## 1.4. Leeswijzer

Dit verkennend onderzoek is een vervolg op ons voorgaande onderzoek 'Europese Crisisbeheersing in ontwikkeling'. In dit voorgaande onderzoek wordt de organisatie van de Europese crisisbeheersing uitgelegd, de belangrijkste actoren benoemd en enkele relevante beleidsontwikkelingen beschreven.[4] In het voorliggende onderzoek wordt deze kennis als bekend verondersteld. In dit verkennende onderzoek zullen we wel ingaan op een aantal nieuwe ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de organisatie van de Europese crisisbeheersing sinds de verschijning van ons vorige onderzoek.

Deze verkenning bestaat inclusief deze inleiding uit 5 hoofdstukken.
In hoofdstuk 2 geven we in aanvulling op ons voorgaande onderzoek een korte beschrijving van de recente ontwikkelingen rond het *Civil Protection Mechanism* (CPM) en *Civil Protection Financial Instrument*, welke momenteel geïntegreerd worden tot het *Union Civil Protection Mechanism*.

In hoofdstuk 3 analyseren we het fenomeen preventienetwerk door verschillende casus te bestuderen.

In hoofdstuk 4 analyseren we de netwerktheorie met als doel om te achterhalen aan welke organisatorische principes voldaan moet worden om tijdens een crisis een betekenisvolle coördinerende rol te kunnen vervullen.

In hoofdstuk 5 geven we antwoord op de hoofdvraag en doen we een aanbeveling voor de praktijk.

[4] Helsloot, I. & A. Schmidt. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

# Hoofdstuk 2

# Europese crisisketens: recente ontwikkelingen

## 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft wat een Europese crisisketen is en gaat vervolgens uitgebreider in op enkele, voor dit onderzoek relevante, nieuwe ontwikkelingen rond deze crisisketens. Voor een beschrijving van de totstandkoming van crisisketens en de werking ervan in de praktijk verwijzen wij naar ons voorgaande onderzoek. Ook het recente werk van Arjen Boin en collega's biedt een mooie inkijk achter de schermen van de Europese crisisbeheersing.[5]

## 2.2. Europese crisisketens

Een Europese crisisketen kan gedefinieerd worden als een verzameling van (Europese en nationale) actoren met onderlinge bevoegdheden bij een bepaald type crisis. Voor de samenwerking en afstemming binnen Europese crisisketens zijn twee structuren in het leven geroepen: het *Civil Protection Mechanism* (CPM) en de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA). Het CPM is bedoeld voor de afstemming tijdens 'klassieke' rampen en zware ongevallen. Het is een structuur waarmee Europese lidstaten op vrijwillige basis informatie, mensen en middelen kunnen uitwisselen in het geval van een ramp of zwaar ongeval die de hulpverleningscapaciteit van een of meerdere getroffen landen te boven gaat. Het CPM omvat een centraal coördinatiecentrum dat lidstaten moet faciliteren bij de uitwisseling van deze bronnen, het *Monitoring and Information Centre* (MIC) genaamd. In mei 2013 is dit centrum omgevormd tot het *EU Emergency Response Coordination* Centre (ERCC).
De CCA daarentegen is vooral geënt op een gecoördineerd optreden bij 'moderne' crisistypen zoals terrorisme, infectieziekten en uitval van vitale infrastructuur. In de CCA staan afspraken over hoe Europese besluitvorming en informatiedeling plaatsvindt in het geval zich een (acute) crisissituatie voordoet. Overigens worden de CCA alleen geactiveerd wanneer er een noodzaak tot zeer snelle Europese besluitvorming en/of informatiedeling is. Anders moeten namelijk de gebruikelijke besluitvormingsmechanismen ingezet worden om tot gezamenlijke Europese besluitvorming te komen. Met de activering van de CCA heeft de Raad overigens niet de mogelijkheid om in een lidstaat te interveniëren zonder dat deze lidstaat expliciet om hulp vraagt. Het primaat blijft dus in beginsel liggen bij de individuele lidstaat.[6]

[5] Boin, A., M. Ekengren & M. Rhinard. (2013) The European Union as Crisis Manager: Patterns and prospects. Cambridge: Cambridge University Press.
[6] Zie uitgebreider: Helsloot, I. & A. Schmidt. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

**Inzicht uit ons voorgaand onderzoek**[7]

In ons voorgaande onderzoek hebben we beschreven dat het Europese crisisbeheersingsbeleid volgens de EU gewoonten aan de hand van vier formele en informele principes ontwikkeld zijn. Dit biedt een verklaring waarom het primaat bij Europese crisisbeheersing nog altijd bij individuele lidstaten is belegd. De vier principes zijn:

- Principe van subsidiariteit. Een crisis zal op het laagst mogelijke niveau beheerst worden (lokaal of nationaal). Pas als nationale capaciteiten onvoldoende blijken is Europese inzet gerechtvaardigd.
- Principe van dupliciteit. Nationale capaciteiten zullen niet Europees niveau gekopieerd worden.
- Principe van collectieve verantwoordelijkheid. Dit principe impliceert dat lidstaten zich gezamenlijk op crisis voorbereiden. (En geen zogenaamd 'free-rider' gedrag vertonen).
- Het principe van solidariteit. Dit principe houdt in dat lidstaten beloven elkaar te zullen ondersteunen tijdens crisissituaties of rampen.

In deze principes wordt het elementaire spanningsveld waar Europees beleid mee geconfronteerd wordt duidelijk zichtbaar. Het principe dat een crisis op het laagst mogelijke niveau beheerst moet worden, lijkt in eerste instantie slechts een kleine Europese rol te veronderstellen (vooral in combinatie met het principe dat de EU geen capaciteiten en structuren van lidstaten kopieert). Het principe van solidariteit en collectieve verantwoordelijkheid lijkt er daarentegen op te wijzen dat nationale soevereiniteit misschien ook geschonden mag worden wanneer (het gebrek aan) acties van een lidstaat gevaar voor anderen veroorzaken.

## 2.3. Vijf recente ontwikkelingen nader beschouwd

Het Europese crisisbeheersingsbeleid is voortdurend in ontwikkeling. Op basis van gesprekken met betrokkenen en een bestudering van beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur, kunnen vijf ontwikkelingen worden geschetst.

*Ontwikkeling 1: de totstandkoming van het Union Civil Protection Mechanism*

Per 1 januari 2014 is het CPM herzien en samengevoegd met het *Civil Protection Financial Instrument* (dit instrument regelt de financiering van de voorbereiding en uitvoering van het CPM) tot een nieuw *Union Civil Protection Mechanism*.[8]

In 2007 is de Europese Commissie gestart met het schrijven van een nieuwe richtlijn na een (naar eigen zeggen) uitvoerige evaluatie van het civiele beschermingsbeleid in de periode 2007-2009 en de '*lessons learned*' van recente incidenten. De schrijvers van de wet hebben het doel van de *Union Civil Protection Mechanism* als volgt beschreven: *"The aim of the Mechanism is to support, coordinate and supplement the actions of the Member States in the field of civil protection in improving the effectiveness of systems for preventing, preparing for and responding to natural and man-made disasters of all kinds within and*

[7] Helsloot, I. & A. Schmidt. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

[8] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/140108.pdf

*outside the Union. Specific objectives include (a) to achieve a high level of protection against disasters by preventing or reducing their effects and by fostering a culture of prevention (b) to enhance the Union's state of preparedness to respond to disasters (c) to facilitate rapid and efficient emergency response interventions in the event of major disasters."*[9]

Ook met de komst van de nieuwe richtlijn blijven de twee structuren voor de samenwerking en afstemming tijdens crises dus naast elkaar bestaan, namelijk CPM onder de verantwoordelijkheid van Europese Commissie en CCA onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Europa.

**Inzicht uit ons voorgaand onderzoek**[10]
In ons eerdere onderzoek hebben we beschreven hoe de twee verschillende structuren voor Europese crisisbesluitvorming tot stand gekomen zijn. In de kern komt het er op neer dat historische verschillen tussen Europese lidstaten voor wat betreft besturingsstructuur en veiligheidstraditie geleid hebben tot twee verschillende structuren. De reden hiervoor is simpel: Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding kan vanuit het perspectief van een lidstaat alleen succesvol zijn wanneer er op een betekenisvolle manier aansluiting gevonden wordt bij bestaande nationale structuren en capaciteiten. In de praktijk is dit lastig gebleken, vanwege de verschillen tussen lidstaten in besturingsstructuur en veiligheidstraditie. Het mag daarom niet verbazen dat beleidsambtenaren nooit écht de moeite hebben genomen om te onderzoeken hoe Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding het beste georganiseerd zou kunnen worden, maar zich hoofdzakelijk baseerden op nationale voorkeuren en organisatiestructuren waar ze al mee bekend waren.

*Ontwikkeling 2: meer aandacht voor gecentraliseerde Europese operationele coördinatie*
Het *Monitoring en Information Centre* (MIC) is in mei 2013 opgegaan in het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC), in sommige beleidsdocumenten ook wel *EU Emergency Response Centre* (ERC) genoemd. Aanleiding voor de totstandkoming van het ERCC is de veronderstelling dat het MIC niet goed zou zijn toegerust om haar taken te kunnen vervullen bij grote rampen (zoals de aardbeving en tsunami in Japan in 2011) of wanneer er meerdere rampen tegelijkertijd plaatsvinden (zoals in 2011 toen Turkije getroffen werd door een aardbeving en grote delen van Thailand en El Salvador overstroomd waren). Het ERCC is net zoals haar voorganger in Brussel gevestigd en valt eveneens onder het gezag van de *European Community Humanitarian Office* (ECHO), onderdeel van het DG *Humanitarian Aid and Civil Protection.*

De primaire taak van het ERCC is om uitvoering te geven aan de werkzaamheden die voortkomen uit het CPM, zoals het verwerken van bijstandsverzoeken en het ondersteunen van nationale lidstaten met de voorbereiding op - en bestrijding van - de 'klassieke' rampen en zware ongevallen. Het ERCC moet volgens DG ECHO in staat zijn

[9] Proposal for a decision of the European Parliament and the Council on a Union Civil Protection Mechanism. Date 20/12/2011.
[10] Helsloot, I. & A. Schmidt. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

om meerdere zware ongevallen gelijktijdig te kunnen managen, ongeacht een eventueel verschil in tijdzones. Hiertoe is het ERCC uitgerust met de nieuwste technologie voor het verzamelen en analyseren van informatie en wordt het 24 uur per dag 7 dagen per week bezet door 'eigen' analisten. Een doelstelling van het ERCC is om ervoor te zorgen dat de hulpvraag en hulpaanbod (van afzonderlijke lidstaten, overige landen, hulporganisaties en bedrijven) op elkaar worden afgestemd ten tijde van een ramp of zwaar ongeval. Daarnaast heeft het ERCC een rol bij de transnationale voorbereiding op rampen en zware ongevallen die landsgrensoverschrijdend zijn en daarmee meerdere lidstaten (of zelfs de gehele Europese Unie) kunnen treffen. Ook probeert het ERCC de bewustzijn van afzonderlijke lidstaten ten aanzien van bepaalde veiligheidsrisico's en de voorbereiding hierop te vergroten. Bijvoorbeeld door het geregeld (laten) organiseren van grootschalige hulpverleningsoefeningen waarbij meerdere lidstaten en hulpverleningsteams uit verschillende lidstaten betrokken worden.

Het zal de kritische lezer zijn opgevallen dat de transitie van het MIC naar het ERCC vooral gekenmerkt wordt door meer en betere faciliteiten, mensen en middelen. Waar het MIC nog afhankelijk was van de vrijwillige bijdrage van hulpverleningsmateriaal- en capaciteit door individuele lidstaten, beschikt het ERCC nu over een pool genaamd '*Civil Protection Intervention Modules',* waarin lidstaten (vrijwillig) op voorhand hulpverleningscapaciteit- en materieel beschikbaar hebben gesteld. Het ERCC kan deze pool naar eigen inzicht inzetten in het geval een ramp of zwaar ongeval plaatsvindt, zonder eerst een verzoek te moeten doen bij individuele lidstaten om een deel van hun hulpverleningscapaciteit te mogen gebruiken. Dit moet volgens ECHO de snelheid van Europese bijstand in het geval van een ramp of zwaar ongeval enorm versnellen ten opzichte van vroeger. Het juridische aspect rond de *Civil Protection Intervention Modules* wordt geregeld in de nieuwe *Union Civil Protection Mechanism*.

**Inzichten uit ons voorgaande onderzoek[11]**
Drie inzichten uit ons voorgaande onderzoek zijn bij deze ontwikkeling van belang.

In de eerste plaats hebben we in ons voorgaande onderzoek beargumenteerd dat het eigenstandig kunnen inzetten en financieren van modules kan leiden tot een inefficiënte en overmatige respons: *"Als voor de EC de afweging bij een ramp niet bestaat wie voor de inzet van middelen betaalt, dan is het bijna voorspelbaar dat er vaak een zo groot mogelijke (maar waarschijnlijk niet efficiënte) inzet gerealiseerd wordt. Andersom geldt dat wanneer de EC modules financiert zij ook de beslismacht zal moeten hebben om inzet te garanderen: anders zullen lidstaten geneigd zijn zoveel mogelijk modules aan te vragen om die vervolgens zoveel mogelijk voor nationale doeleinden te gebruiken."*

In de tweede plaats lijkt er (ook) binnen de Europese crisisbeheersing sprake te zijn van een 'woekerende professionalisering'. De uitbreiding (in termen van bemensing, taken en bevoegdheden) van het ERCC lijkt hier een voorbeeld van te zijn zonder dat precies duidelijk is wat de effectiviteitswinst zal zijn (voor Nederland).

[11] Helsloot, I. & A. Schmidt. (2012). Europese crisisbeheersing in ontwikkeling. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

In de derde plaats concludeerden we dat er momenteel weinig inzicht is in de effectiviteit van Europese crisisbeheersing. Het is daarentegen wel bekend dat het fysieke veiligheidsbeleid gekenmerkt wordt door een hoge mate van symboliek gedefinieerd als 'handelingen die geen directe, daadwerkelijke invloed hebben op de fysieke werkelijkheid, maar slechts op de perceptie van die werkelijkheid'. Vooralsnog heeft de Europese coördinatie tijdens crisisbeheersing vooral een hoge symbolische functie en is de effectiviteit in relatie voor de kosten (voor Nederland) onduidelijk.

*Ontwikkeling 3: meer nadruk op gezamenlijke systemen voor vroegtijdige signalering*
Zichtbaar is dat binnen het Europese crisisbeheersingsbeleid meer nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van gezamenlijke systemen voor de vroegtijdige signalering van crisissituaties. Een voorbeeld is de verdere doorontwikkeling van het vroegtijdige signaleringssysteem het *European Forest Fires Information System* (EFFIS). EFFIS is ontwikkeld door het Europese '*Joint Research Center*' (JRC) voor een aantal zuidelijke lidstaten om verhoogde risico's op bosbrand vroegtijdig te kunnen signaleren en informatie hierover te kunnen delen. Het systeem is al sinds 2000 actief, maar recentelijk doorontwikkeld zodat risico's nog eerder gesignaleerd kunnen worden. Een ander voorbeeld is het *European Flood Alert System*, ook ontwikkeld door het JRC. Dit systeem produceert informatie over overstromingsrisico's en geeft voor de komende 10 dagen aan of een overstroming verwacht mag worden.

*Ontwikkeling 4: meer Europese aandacht voor uniformiteit bij alledaagse incidenten*
Zichtbaar is dat de EU zich in toenemende mate probeert toe te leggen op kleinere, alledaagse incidenten binnen de EU. Kenmerkend zijn bijvoorbeeld de inspanningen die door de Europese Commissie geleverd zijn om te komen tot een uniform Europees alarmnummer.

*Ontwikkeling 5: meer aandacht voor preventie binnen de crisisketen*
Het nieuwe *Union Civil Protetion Mechanism* is een mooie illustratie van de trend binnen de EU om op Europees niveau meer aandacht te besteden aan het voorkomen van crisissituaties.

*"Rather than killing the Mechanism, policymakers began to expand its goals. The second action program, which ran from 2000 to 2004, widened the activity repertoire to include risk evaluation, prevention and mitigation, information to the public (creating a universal language for the traveling EU citizen, a common 112 number), and preparedness (improving disaster medicine, psychological aftercare, improving training conditions for first responders). The activities have little to do with coordinating assistance to an overwhelmed country."*[12]

Zo is in het (voorstel voor het) Besluit om te komen tot een *Union Civil Protection Mechanism* een apart hoofdstuk (namelijk hoofdstuk 2) opgenomen waarin aandacht aan het onderwerp preventie wordt besteed. Dit hoofdstuk bestaat uit twee artikelen, namelijk artikel 5 en 6.

[12] Boin, A., M. Ekengren & M. Rhinard. (2013) The European Union as Crisis Manager: Patterns and prospects. Cambridge: Cambridge University Press, p. 40.

- Artikel 5 gaat over preventieve acties en omvat een aantal 'beloften' van de Europese Commissie aan Europese lidstaten. Het gaat bijvoorbeeld om de toezegging dat de Commissie actie zal ondernemen om de kennis over fysieke veiligheidsrisico te vergroten en het delen van kennis en informatie tussen lidstaten over deze risico's zal faciliteren. Een ander voorbeeld is dat de Commissie zich zal inspannen om lidstaten te helpen bij het communiceren over fysieke veiligheidsrisico's met burgers en bedrijven. Andere toezeggingen die de Commissie doet in artikel 5, is dat het de risico-inventarisatie en beoordeling van lidstaten daar waar mogelijk zal ondersteunen en zal zorgdragen dat risicomanagementplannen van lidstaten worden uitgewisseld. Bovendien belooft de Commissie om toe te zien op de uitvoering van risicomanagementplannen door lidstaten.

- In artikel 6 worden enkele eisen aan de lidstaten gesteld. In dit artikel is vastgelegd dat van lidstaten wordt verwacht dat zij hun risicomanagementplannen tijdig opsturen naar de Commissie. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze plannen in lijn zijn met de eigen Nationale Risicobeoordeling als mede met die van andere lidstaten. In artikel 6 staat beschreven dat voor het eind van 2016 iedere lidstaat haar risicomanagementplannen bij de Europese Commissie moet hebben liggen.

# Hoofdstuk 3

# Preventienetwerken: drie observaties en analyse

## 3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de opkomst van het fenomeen preventienetwerk binnen de Europese crisisbeheersing. Nadat we het fenomeen beschreven hebben, beschrijven wij drie observaties die volgens ons van betekenis zijn voor het functioneren van de crisisketen. Iedere observatie illustreren we aan de hand van één of meerdere recente casus. In de slotparagraaf analyseren we de drie observaties.

## 3.2. Europese preventienetwerken

Een Europees preventienetwerk definiëren wij als een verzameling van Europese en nationale actoren die zich in netwerkverband bezighoudt met het onderzoeken, monitoren en de preventie van een fysiek veiligheidsrisico. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het hoogwaterrisico, risico op een luchtvaarongeval of het risico op een uitbraak van een infectieziekte. We herhalen hier dat bij preventienetwerken (in tegenstelling tot crisisketens) meestal niet sprake is van een hiërarchische relatie tussen de actoren binnen de keten. Een preventienetwerk moet beschouwd worden als een netwerk waarbinnen verschillende nationale en Europese actoren zich bezighouden met het vergaren van informatie en het doen van onderzoek naar veiligheidsrisico's.

Belangrijk is het feit dat actoren in de preventienetwerken in principe geen formele rol of bevoegdheid hebben tijdens de crisisbestrijding. Deze bevoegdheid is geconcentreerd bij de autoriteiten in de crisisketen. Actoren binnen het preventienetwerk zijn actoren die vaak in opdracht van nationale of Europese autoriteiten fysieke veiligheidsrisico's monitoren en onderzoeken, en vervolgens deze autoriteiten adviseren over de maatregelen die genomen kunnen worden om het risico te minimaliseren. Het aantal preventienetwerken binnen de Europese Unie is groot en het aantal actoren binnen deze netwerken lijkt groeiende. Met de intrede van 'nieuwe' risico's zoals terrorisme, cybercrime en ziekteverwekkend voedsel zijn de laatste jaren nieuwe preventienetwerken ontstaan. In bijlage 1 van deze verkenning wordt een (niet uitputtend) overzicht gegeven van een aantal preventienetwerken en de actoren die hierbinnen actief zijn.

## 3.3. Observatie 1: ondanks uitgesproken intenties of concrete samenwerkingsafspraken is het uiteindelijk 'ieder voor zich' in preventienetwerken

Ondanks uitgesproken intenties of concrete samenwerkingsafspraken is zichtbaar dat het in preventienetwerken uiteindelijk 'ieder voor zich is' wanneer het er op aan komt. In het recente verleden heeft dit geleid tot situaties waarbij Nederlandse risicobeheerders besloten tot andere maatregelen dan Europese risicobeheersers of

andersom. Met andere woorden: soms is er sprake van een disconnectie tussen (Europese en Nederlandse) actoren binnen hetzelfde preventienetwerk.

*Casus: risicobeheersing rond de EHEC bacterie*
Een mooi recent voorbeeld van een disconnectie tussen actoren was zichtbaar binnen het preventienetwerk voedselveiligheid tijdens de uitbraak van de EHEC (E. coli) bacterie. De EHEC bacterie werd in mei 2011 in de omgeving van Hamburg (Duitsland) als oorzaak van een aantal sterfgevallen aangewezen. De Duitse autoriteiten tastten de eerste weken volledig in het duister bij hun zoektocht naar de bron van de besmetting. Dit leidde ertoe dat onderzoeksinstanties uit verschillende landen startten met het doen van onderzoek naar de herkomst van de bacterie. Deze onderzoeksinstanties leken niet of nauwelijks met elkaar te communiceren zodat zij onafhankelijk van elkaar communiceerden over de mogelijke herkomst van de bacterie. Dit leidde ertoe dat er in media verschillende en soms totaal tegenstrijdige berichten opdoken over de mogelijke bron van de EHEC bacterie en voedsel wat mogelijk besmet zou kunnen zijn.[13]

In eerste instantie werd op aanwijzing van de Duitse autoriteiten de bron gezocht in besmette komkommers afkomstig uit Spanje (en later Denemarken en Nederland). Duitse politici riepen direct na het verschijnen van dit bericht op om Spaanse komkommers te weren. Al snel bleek echter dat de Duitse autoriteiten het niet bij het juiste eind hadden en de gevonden bacterie op de Spaanse komkommers niet verantwoordelijk was voor de EHEC uitbraak. De Spaanse minister van Landbouw was woedend: 'We zijn teleurgesteld over de manier waarop Duitsland de situatie aanpakt'. De minister noemde het 'erg ongelukkig' dat Duitse politici naar Spanje wezen 'zonder betrouwbare gegevens.' EU-commissaris Dacian Ciolos zei in een reactie hierop te begrijpen dat de nationale autoriteiten in de EU maatregelen namen om de consumenten te beschermen. 'Maar de maatregelen moeten proportioneel zijn.' De EU-commissaris: 'Het is belangrijk de consumenten te beschermen zonder beschuldigingen aan landen of tuinders, van wie de meerderheid de wet respecteert en die nu een hoge prijs betalen voor de fout.' Spanje eiste vervolgens dat de Europese Unie het inkomstenverlies voor de Spaanse tuinders door de EHEC-affaire zou vergoeden. Door de beschuldigingen vanuit Duitsland was de export van Spaanse groenen en fruit namelijk vrijwel stilgevallen. Dit betekende een kostenpost van 200 miljoen euro per week voor Spanje. Ondanks bekend was geworden dat de Spaande komkommers niet verantwoordelijk waren voor de verspreiding van de bacterie, probeerden verschillende lidstaten Spaanse groenten buiten de deur te houden. Hongarije bijvoorbeeld, het land dat op dat moment voorzitter was van de EU, had haar inwoners aangemoedigd om alleen nog maar producten uit eigen land te consumeren.[14]

Op 4 juni kwam een Italiaanse onderzoeksinstantie in beeld die stelde dat de oorzaak van de besmetting in vlees moet worden gezocht en niet in groente en fruit. Op dezelfde

[13]http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/2439788/2011/05/31/Spaanse-komkommer-niet-verspreider-EHEC-bacterie.dhtml.
[14] http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/2439788/2011/05/31/Spaanse-komkommer-niet-verspreider-EHEC-bacterie.dhtml.

dag kwam een Duitse autoriteit met het bericht dat er mogelijk een spoor gevonden was dat leidde naar een restaurant in de Duitse plaats Lubeck. Een dag later werd lokaal geteelde biologische taugé genoemd als de waarschijnlijke oorzaak van de besmetting. Bij het naar buiten komen van dit bericht verscheen in de Nederlandse media aanvankelijk het bericht dat spruitjes de oorzaak waren van de besmetting, maar dit bleek te berusten op een vertaalfout.

De disconnectie binnen het preventienetwerk wordt nog meer zichtbaar rond het al dan niet uitvoeren van onderzoek naar in Nederland geteelde taugé. In eerste instantie communiceerde de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in een persbericht dat zij geen reden zag om een onderzoek in te stellen toen Duitse taugé als mogelijke bron van de EHEC-uitbraak werd genoemd. Nadat bleek dat andere Europese landen wél onderzoek gingen doen naar taugé, werd het persbericht dezelfde dag nog ingetrokken en verklaarde een woordvoerder van de VWA dat er alsnog onderzoek zou worden verricht. De persvoorlichter van de VWA gaf aan 'het zekere voor het onzekere te willen nemen'.[15]

Deze casus 'lezen' wij als volgt: binnen de individuele landen hebben risico- en crisisbeheersers voor een alleingang gekozen (zoals hun bevoegdheid ook is) en niet voor internationale afstemming alvorens te handelen. Een ideaaltypische oplossing is dan natuurlijk om meer verplichte afstemming op EU-niveau te wensen maar dat zal niet snel gebeuren. Zolang dat niet gebeurd is het solistisch handelen onvermijdelijk. Dat handelen wordt in Nederland door de risicobeheerser NVWA geïnitieerd en daarbuiten door de nationale varianten daarvan die elk 'hun verantwoordelijkheid nemen'. Voor alle duidelijkheid 'het probleem' hier is dus niet dat actoren buiten hun bevoegdheid treden maar dat 'zelfs' binnen het Europese preventienetwerken waarin oa de NVWA opereert er geen internationale afstemming plaatsvindt tijdens crisissituaties voordat de actoren in het netwerk hun bevoegdheden gebruiken (bijvoorbeeld om met het algemeen publiek te communiceren over de te volgen handelingslijn).

*Casus: 'gezamenlijke aanpak' bescherming vitale infrastructuur*
Kijkende naar de manier waarop bevoegdheden binnen sommige Europese preventienetwerken verdeeld zijn – en met name de mate van autonomie die lidstaten hebben en daarmee ook de actoren die namens deze lidstaten opereren – mogen meer disconnecties verwacht worden. Een kenmerkend voorbeeld van een preventienetwerk waar een disconnectie lijkt te bestaan en in de toekomst verwacht zou mogen worden, is de bescherming van vitale infrastructuur. We geven eerst kort een historische schets van het Europese beleid op het terrein van vitale infrastructuur.

De Europese Commissie is in de afgelopen jaren, met name na de terroristische aanslagen op het WTC van 11 september 2001, een steeds actievere rol gaan spelen op het terrein van de bescherming van de vitale infrastructuur. De Commissie had namelijk onderkend dat terroristische aanslagen in een lidstaat enorme economische gevolgen

[15] http://www.nrc.nl/nieuws/2011/06/06/crisisberaad-eu-ministers-over-ehec-uitbraak/.

konden hebben voor andere lidstaten. Een terroristische aanslag op de haven van Rotterdam in Nederland zou volgens de Commissie direct effect hebben op de economie van Duitsland. In 2005 schreef de Europese Commissie daarom een 'green paper' waarin een voorstel werd gedaan voor een Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (*European Programma for Critical Infrastructure Protection*, EPCIP). Het doel van dit 'green paper' was om feedback te krijgen van verschillende belanghebbenden, waaronder nationale overheden en het bedrijfsleven, over de koers van het nieuwe beleid op het gebied van vitale infrastructuur. De reacties op het stuk waren wisselend. Alhoewel de meeste lidstaten de noodzaak inzagen van een gezamenlijk programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur, bestond er onenigheid over de definities, reikwijdte en uitgangspunten van het plan als mede de verantwoordelijkheidsverdeling.[16]

Ondanks de onenigheid tussen lidstaten werd in 2006 een nieuwe versie van het EPCIP gepresenteerd. Het doel van het programma was het garanderen van een voldoende mate van bescherming van de kritieke infrastructuur binnen de Europese Unie. Hiertoe werd van lidstaten gevraagd om kritieke infrastructuur te identificeren, kwetsbaarheidsanalyses te maken en informatie uit te wisselen over de wijze waarop de kritieke infrastructuur beschermd kon worden. Bij het programma waren zowel publieke als private partijen betrokken. Het EPCIP bestond uit drie elementen: beleid, een financieel programma en een waarschuwingsnetwerk voor kritieke infrastructuur (*Critial Infrastructure Information Network*, CIWIN). Het doel van CIWIN was om experts uit verschillende lidstaten met elkaar in contact te brengen zodat uitwisseling van informatie over dreigingen, kwetsbaarheden en maatregelen wordt gestimuleerd. CIWIN was afhankelijk van de bereidheid van individuele lidstaten om experts af te vaardigen en informatie uit te wisselen.

In 2008 is nieuw beleid van kracht gegaan. Dit beleid heeft betrekking op de identificatie van Europese kritieke infrastructuren. Het beleid bestaat uit een vaste procedure voor het benoemen van kritieke infrastructuur in Europa en een vaste aanpak om de weerbaarheid van deze infrastructuur voor bijvoorbeeld terroristische aanslagen te verbeteren. In het beleid wordt van individuele lidstaten gevraagd om infrastructuren met een 'Europees karakter' te identificeren, te beginnen met de vitale infrastructuren binnen de transport en energiesector. Deze sectoren worden gekozen omdat de Commissie meent dat de kritieke infrastructuren binnen deze sectoren in hoge mate transnationaal van aard zijn.[17] Nog altijd problematisch blijft echter dat het de Commissie niet gelukt is om te komen tot een eenduidige definitie van het begrip kritieke infrastructuur. Bovendien is het beleid nog steeds fragmentarisch, waardoor binnen het preventienetwerk verschillende landen op verschillende wijzen met de bescherming van vitale infrastructuur omgaan. Ook de mate waarin en wijze waarop verschillende

[16] Argomaniz, J. (2013). The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, (ahead-of-print), 1-22.
[17] Argomaniz, J. (2013). The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, (ahead-of-print), 1-22.

(publieke en private) actoren bereid zijn om informatie en kennis uit te wisselen is verschillend tussen actoren, zowel tussen lidstaten als binnen dezelfde lidstaat.

> *"Admittedly, horizontal consistency is a persistent problem in EU counter-terrorism and this is again mirrored at a reduced scale here. A horizontally consistent policy response would ensure that its different components follow joint goals specified in common programmatic documents and concerted efforts are delivered across the board. Yet the EU's policy on the protection of CIs from terrorist attacks is far from this end state, fragmented as it is into different sectors with their own parallel individual dynamics, policy framework documents and constellations of actors. As these policy sectors continue to expand with highly technical programmes involving specialists with limited knowledge of other areas, the current trend is towards growing sectorialization and policies that evolve in isolation from each other while failing to exploit synergies."*[18]

Het ziet er niet naar uit dat de fragmentatie binnen het preventienetwerk vitale infrastructuur binnen afzienbare tijd zal verdwijnen. Onderzoek wijst erop dat lidstaten het belang van een gezamenlijke aanpak rond de bescherming van vitale infrastructuur onderkennen, maar dat er weinig draagvlak bestaat om hiervoor autonomie in te leveren.

> *"Having noted this, and despite the broad agreement on a European approach to these matters, there is a long-running tension in this field between the notion of national sovereignty vs the transborder character of ECIs. National governments are aware of the necessity of enhancing cross-border cooperation on CIP but remain reluctant about delegating powers to the EU. Member states have reminded the Commission at every step of the discussions about EPCIP of the importance of the principle of subsidiarity and, even in the most communitarized policy spaces such as transport protection, supranational drive has be constrained and directed by Committees of national representatives. So the operational organization and on-the-ground delivery remains very much a national responsibility."*[19]

Deze casus 'lezen' wij als volgt: ondanks concrete pogingen tot samenwerking, lijkt het op Europees niveau niet te lukken om tot een gezamenlijke probleembepaling- en aanpak te komen rond de bescherming van vitale infrastructuur. De garanties voor Nederland en andere Europese actoren dat risico's met betrekking tot vitale infrastructuur eenduidig worden beheerst of gemanaged zijn daarmee beperkt.

## 3.4. Observatie 2: maatregelen van actoren binnen een Europees preventienetwerk kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor (Nederlandse) actoren buiten het netwerk

De afgelopen jaren is steeds duidelijker zichtbaar geworden dat maatregelen genomen in een bepaalde preventienetwerken verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor (Nederlandse) actoren buiten dat preventienetwerk. Dit komt doordat risicobeheersers binnen een preventienetwerk in principe altijd prioriteit zullen geven aan de beheersing van hun 'eigen risico'. Het is aan de Europese volksvertegenwoordiging om te komen tot

[18] Argomaniz, J. (2013). The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, (ahead-of-print), 1-22.
[19] Argomaniz, J. (2013). The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, (ahead-of-print), 1-22.

een integrale afweging tussen het risico enerzijds en de nadelige gevolgen van risico-beheersende maatregelen anderzijds.

*Casus: gedeeltelijke sluiting van het Europese luchtruim in 2010 door vulkaanas*
Een veelbesproken voorbeeld in dit kader is de (gedeeltelijke) afsluiting van het luchtruim door een groot aantal Europese en niet Europese lidstaten na het uitbreken van de IJslandse vulkaan Eyjafjalläjokull in april 2010.

Tot op heden hebben Europese lidstaten de volledige zeggenschap over hun eigen luchtruim en luchthavens. Na het uitbreken van de vulkaan en daardoor de verspreiding van vulkaanas besloten verschillende lidstaten, afzonderlijk van elkaar, om hun luchtruim te sluiten. Vulkanische as kan namelijk in potentie gevaarlijk zijn voor vliegtuigmotoren. Er zou een minimale kans bestaan dat vulkaanas in een vliegtuigmotor tot verglazing komt en daardoor de motor zou beschadigen, met mogelijke uitval tot gevolg. De besluitvorming tot het sluiten van het luchtruim door lidstaten werd in belangrijke mate beïnvloedt door het *Volcanic Ash Advisory Centre* (VAAC) in London (VK), de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) die uniforme veiligheidsnormen vaststelt voor de internationale luchtvaartsector, en Eurocontrol in Brussel (België), een internationale organisatie waarin een groot aantal landen verenigd is en die gezamenlijk beleid en regelgeving ontwikkelt ten aanzien van het luchtverkeer.[20] De VAAC adviseerde de luchtvaartautoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op 15 april 2010 als eerste om het luchtruim (gedeeltelijk) te sluiten voor niet spoedeisend luchtverkeer in verband met de aswolk. Andere Europese landen waaronder Nederland volgden snel, maar niet afgestemd op elkaar, zodat verschillende landen op verschillende momenten hun luchtruim in z'n geheel of gedeeltelijk sloten.

De VAAC baseerde haar advisering om het luchtruim te sluiten op de internationale richtlijn opgesteld door het ICAO waarin beschreven wordt hoe moet worden omgegaan met vulkaanas. Deze richtlijn luidt letterlijk: *"The recommended procedure in the case of volcanic ash is exactly same as with low-level wind shear, regardless of ash concentration – AVOID AVOID AVOID."*[21] Kortom, volgens deze richtlijn moet ieder risico ten aanzien van vulkaanas worden voorkomen, ongeacht de concentratie van de aswolk. Al snel na de sluiting van het luchtruim door verschillende landen volgde kritiek op de informatieverstrekking en advisering door het VAAC. Het VAAC leverde geen kaarten met daarop gegevens over de dichtheid van de aswolk, anders dan een kaart met daarop de contouren van de aswolk. Deze contouren waren zeer ruim aangegeven en bovendien gebaseerd op een, niet wetenschappelijk vastgesteld en subjectief gekozen grenswaarde. Luchtvaartmaatschappijen werden hierdoor niet in staat gesteld om zelf tot een risicobeoordeling te komen.

[20] Alemanno, A. (2010). European Regulatory Response to the Volcanic Ash Crisis between Fragmentation and Integration, The. *Eur. J. Risk Reg.*, *1*, 101.
[21] Alemanno, A. (2010). European Regulatory Response to the Volcanic Ash Crisis between Fragmentation and Integration, The. *Eur. J. Risk Reg.*, *1*, 101.

> *"It is important to note that identifcation of the distribution and cconcentration of suspended ash particulates requires a combination of methods…the resuls may be solid scientifically, but they are somehwat equivocal about the effects on jet aircraft. The VAAC issued maps that offered no data on concentration levels, other than defining the edges of the cloud by the 200 ugm-3 isopach…The British government entered the crisis with no reliable data on ash concentrations in the European atmosphere and none on levels at which it safe to fly. The result was a form of risk aversion, which prevailed until better information was made available."*[22]

De casus vulkaansas maakt duidelijk welke gevolgen preventieve maatregelen, genomen om binnen één domein een risico te beperken, kunnen hebben voor actoren binnen en buiten het preventienetwerk. *Binnen* het domein werden reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens hard getroffen. In de week van 14-21 April 2010, waren 313 luchthavens gesloten. Op het hoogtepunt van de crisis werd meer dan 75% van de vluchten geannuleerd. De sluiting van het luchtruim had gevolgen voor meer dan 10.5 miljoen reizigers, waarvan 8.6 miljoen gestrande reizigers die niet konden reizen en daardoor op en/of rond luchthavens moesten overnachten. De totale economische schade van de sluiting van het luchtruim wordt geschat op 1.7 tot 3.3 miljard euro.[23] De schade van de aswolk voor KLM Air France bedroeg naar schatting meer dan 350 miljoen euro. Toenmalig Minister van Financiën Jan Kees de Jager voelde er in 2010 niets voor om KLM te compenseren voor de geleden schade. In de media gaf hij aan dat hij de vergelijking met de bankensector, die door hem wel financieel gesteund werd, niet vindt opgaan: *"Banken zijn niet belangrijker dan luchtvaartmaatschappijen, maar als banken omvallen zou dat tot een enorme depressie kunnen leiden."*[24]

Maar ook hadden de maatregelen gevolgen voor actoren *buiten* het domein luchtvaart. Uit onderzoek is gebleken dat de sluiting van het luchtruim gezorgd heeft voor een stijging van het aantal verkeersslachtoffers. Als gevolg van de sluiting van het luchtruim waren reizigers genoodzaakt om gebruik te maken van relatief minder veiligere vervoersmodaliteiten. Daarmee maakt deze casus duidelijk dat preventieve maatregelen in het ene domein (luchtvaart) om risico's te minimaliseren kunnen leiden tot hogeren risico's in andere domeinen (overige vervoersmodaliteiten).

> *"The ban on flights not only meant increased risks for all those travelling by other means; it also threatened the livelihood of whole economies. Once the appealing simplicity of the precautionary approach breaks down, an array of difficult questions arises, including: which risks (and which benefits) ought to be taken into account? Who is to articulate the values (beyond safety) that ought to be addressed when managing risks?"*[25]

---

[22] Alexander, D. (2013). Volcanic ash in the atmosphere and risks for civil aviation: a study in European crisis management. *International Journal of Disaster Risk Science*, 1-11.

[23] Alexander, D. (2013). Volcanic ash in the atmosphere and risks for civil aviation: a study in European crisis management. *International Journal of Disaster Risk Science*, 1-11.

[24] http://nos.nl/artikel/151968-de-jager-geen-financiele-steun-voor-klm.html.

[25] Sammonds, P., B. McGuire, and S. Edwards, eds. 2010. *Volcanic Hazard from Iceland: Analysis and Implications of the Eyjafjallajökull Eruption*. Institute for Risk and Disaster Reduction, University College London, London.

Daarnaast laat deze casus zien wat de gevolgen voor actoren in andere domeinen kunnen zijn. Andere vervoersmodaliteiten dan de luchtvaart waren totaal niet voorbereid op de massale toestroom van luchtvaartpassagiers, waardoor de kwaliteit en punctualiteit van de dienstverlening onder druk kwam te staan. Ook zorgde de sluiting van het luchtruim ervoor dat hotels in de buurt van luchthavens volledig volgeboekt waren met gestrande reizigers, met als gevolg dat binnenlandse reizigers 'de hoofdprijs' moesten betalen om in een hotel te kunnen slapen, als er al hotelkamers beschikbaar waren. Retailbedrijven en logistieke organisaties die voor hun transport afhankelijk waren van de luchtvaart, zagen hun omzet in April en Mei kelderen als gevolg van de sluiting. Aan de andere kant waren er ook sectoren die mogelijk geprofiteerd hebben van de (gedeeltelijke) sluiting van het Europese luchtruim, zoals veren en autoverhuurbedrijven. Een diepgaande economische studie heeft hiervoor echter geen bewijs kunnen vinden.[26]

*Casus: hernieuwde arbeidstijdenrichtlijn 2003 in relatie tot brandveiligheid*
Een ander voorbeeld van hoe een maatregel genomen binnen een Europese preventienetwerk kan doorwerken op actoren in een ander preventienetwerk is de hernieuwde arbeidstijdenrichtlijn uit 2003. Op 4 november 2003 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een hernieuwde versie van de Arbeidstijdenrichtlijn gecodificeerd. Deze richtlijn beschrijft een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd. De doelstelling van de richtlijn is het streven naar een evenwicht tussen de veiligheid en de gezondheid van de werknemers enerzijds en de behoeften van een moderne Europese economie anderzijds.[27] In de richtlijn zijn hiertoe specifieke regels vastgesteld. De maximale werktijd voor werknemers binnen de Europese Unie is vastgelegd op 48 uur per week.

De beperking van het aantal uur dat per week gewerkt mag worden heeft betekenis voor de organisatie van de brandweerzorg in Nederland. Beroepsbrandweermensen in 24 uurdienst werken 24 uur aaneengesloten en slapen op de kazerne. Het slapen op de kazerne wordt ook wel wachttijd genoemd. Het Europese Hof bepaalde in de arresten SIMAP en Jaeger dat wachttijden, waarbij werknemers wel aanwezig moeten zijn voor een oproep maar in de tussentijd kunnen rusten, ook tot arbeidstijd gerekend moeten worden. Gelet op de maximale werktijd van 48 uur per week kan een beroepsbrandweerman daarom maar twee dagen per week worden ingezet. Dit heeft de organisatie van de Nederlandse brandweerzorg aanzienlijk duurder gemaakt, omdat er meer brandweermensen nodig zijn om een brandweerpost met beroepsbrandweermensen te kunnen bemannen. Indirect betekent een maatregel in het preventienetwerk arbeidsveiligheid daarmee hogere kosten voor het preventienetwerk brandveiligheid. Door de arbeidstijdenrichtlijn kan voor hetzelfde geld, minder repressieve brandweercapaciteit worden geleverd. In hoeverre de arbeidstijdenrichtlijn leidt tot gezondere medewerkers is niet wetenschappelijk bekend.

[26] Mazzocchi, M., Hansstein, F., & Ragona, M. (2010). The 2010 volcanic ash cloud and its financial impact on the European airline industry. In *CESifo Forum* (Vol. 11, No. 2, pp. 92-100). Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich.
[27] Richtlijn 2003/88/EG.

In 2010 heeft de Commissie een stap gezet om tot een herziening van de richtlijn te komen. De commissie wil hiervoor eerst de mening van vakbonden en werkgevers horen. De maximale werktijd is een kritiek punt. Uit verschillende hoeken is geopperd om de grens te verhogen. Een van de alternatieven die momenteel verkend wordt, is om de wacht- en slaapuren van een aanwezigheidsdienst op de werkplek niet mee te rekenen als arbeidstijd. Een ander alternatief is om een equivalentiesysteem toe te passen waarbij perioden van inactiviteit voor minder dan 100% als arbeidstijd worden geteld afhankelijk van de vereiste oplettendheid.

## 3.5. Observatie 3: Europese risicobeheersers eigenen zich steeds vaker een rol toe tijdens de crisisbestrijding

Het lijkt erop dat Europese risicobeheersers zich steeds vaker een rol toe-eigenen tijdens de crisisbestrijding en op dat moment ook steeds nadrukkelijker van zich laten horen. Exemplarisch is de in paragraaf 3.2 besproken casus EHEC bacterie, waarin risicobeheersers openlijk communiceren over de mogelijke herkomst van besmette groenten en daarmee in onze optiek ook onderdeel zijn gaan uitmaken van de crisiscommunicatie richting de bevolking.

*Casus: crisiscommunicatie door risicobeheerser rond de H1N1 uitbraak*
Een van de meest typerende voorbeelden is de rol die risicobeheersers binnen het preventienetwerk infectieziekten gespeeld hebben rond de communicatie over de H1N1 grieppandemie. Alvorens we hier verder op ingaan, geven we eerst een korte historische schets van het Europese infectieziektebeleid en de wijze waarop dit beleid tot stand gekomen is.

De kiem van het huidige Europese infectieziektebeleid werd gelegd in het begin van de jaren ’80. Begin jaren 80 sloegen verschillende onderzoekscentra in de Europese Unie de armen ineen en vroegen subsidie aan bij de Europese Commissie om een gezamenlijk netwerk op te zetten. Het doel van het netwerk was om de uitbraak en verspreiding van infectieziekten (zoals HIV, tuberculose, legionella en influenza) op grotere schaal te kunnen monitoren en onderzoeken. De subsidie werd toegewezen zodat de eerste stapjes gezet konden worden naar een samenwerking op het gebied van onderzoek en monitoring van infectieziekten. Problematisch bleef echter dat de verschillende nationale onderzoekscentra met eigen diagnostiek-, monitoring- en beoordelingsschema’s bleven werken.

In 1992 kwamen de lidstaten door het ondertekenen van het Verdrag van Maastricht overeen dat het bestrijden van infectieziekten en meer in het algemeen ‘publieke gezondheid’ een taak van de Europese Unie moest zijn. Dit verdrag zorgde er mede voor dat een adviesorgaan werd gevormd, bestaande uit de hoofden van de verschillende nationale onderzoeks- en monitoringscentra, met als doel om te komen tot een

eenduidige wijze van monitoring en onderzoek naar infectieziekten. Ook werd een Europees informatiebulletin in het leven geroepen, het zogeheten Eurosurveillance.[28]

In 1998 gaf de Commissie officieel toestemming tot de oprichting van een Europees 'netwerk' bestaande uit vertegenwoordigers van nationale onderzoeks- en monitoringscentra voor het uitvoeren van epidemiologisch onderzoek en monitoring op EU niveau. Onderdeel van dit netwerk was een vroegtijdig waarschuwingssysteem, bedoeld om een snelle communicatie over de uitbraak en verspreiding van infectieziekten mogelijk te maken. De daadwerkelijke bescherming van de publieke gezondheid bleef echter de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten.

In 2005 wordt het Europese Centrum voor Infectieziekten Preventie en Controle (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*) opgericht. Dit onafhankelijke centrum wordt gesubsidieerd door de Europese Commissie en heeft tot doel het opsporen, beoordelen en het delen van informatie aan lidstaten over reeds en zich ontwikkelende risico's voor de menselijke gezondheid als gevolg van overdraagbare ziekten en andere ernstige gezondheidsrisico's. Het ECDC voert verschillende activiteiten uit, waaronder het verzamelen en analyseren van epidemiologische data, het maken van wetenschappelijke voorspellingen, het verzorgen van trainingen en het leveren van technische assistentie aan controle- en inspectiediensten van individuele lidstaten en het vervaardigen van rapporten.[29] Het takenpakket van het ECDC is beperkt tot het maken van risicobeoordelingen. De crisisbestrijding is en blijft een verantwoordelijkheid van individuele lidstaten. Dit geldt daarmee dus ook voor de crisiscommunicatie richting burgers.

Beleid op het terrein van Europese publieke gezondheid wordt gemaakt en beheert door de Europese Directoraat Generaal voor Gezondheid en Consumenten *(Directorate-General for Health and Consumers*, afgekort DG-SANCO). Verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van DG-SANCO is de '*health threat unit*'. Deze unit is opgericht in 2003 en is gevestigd in Luxemburg. Taak van deze unit is het bedienen van het '*Early Warning and Response System'* als mede het *Rapid Alert System for Biologica land Chemical Attacts and Threats*, afgekort 'RAD-BICHAT'. [30]

Veruit de voornaamste Europese risicobeheerser binnen het preventienetwerk infectieziektebestrijding is echter het ECDC. Met de oprichting van het ECDC heeft de Europese Unie (en meer precies de Europese Commissie) voor het eerst 'eigen' capaciteit om infectieziekten te kunnen monitoren en onderzoeken. Tot de oprichting van het ECDC waren nationale autoriteiten en instituten zelf primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken die binnen de samenwerkingsverbanden werden gemaakt. De oprichting van ECDC moest ervoor zorgen dat deze verantwoordelijk bij één partij

[28] Boin, A., M. Ekengren & M. Rhinard. (2013) The European Union as Crisis Manager: Patterns and prospects. Cambridge: Cambridge University Press.
[29] Liverani, M., & Coker, R. (2012). Protecting Europe from Diseases: From the International Sanitary Conferences to the ECDC. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, *37*(6), 915-934.
[30] Boin, A., M. Ekengren & M. Rhinard. (2013) The European Union as Crisis Manager: Patterns and prospects. Cambridge: Cambridge University Press.

kwam te liggen. Gelijktijdig heeft DG-SANCO het mandaat gekregen om de bestrijding van infectieziekten binnen Europa te coördineren bij een (dreigende) uitbraak van infectieziekten op basis van risicobeoordelingen van het ECDC.[31] Het ECDC heeft de verantwoordelijkheid contact te onderhouden met enkele aanverwante spelers, zoals de *European Agency for the Evaluation of Medicinal Products* (EMEA) en de *European Food Safety Agency* (EFSA).

Tijdens de uitbraak van de H1N1 griepvirus is zichtbaar dat het ECDC als risicobeheerser ook betrokken is bij de daadwerkelijke crisisbestrijding. Op 29 april 2009 breekt een nieuw en ogenschijnlijk gevaarlijk griepvirus uit, H1N1 genaamd. De *World Health Organization* (WHO) waarschuwde voor het eerst in haar bestaan voor een '*public health emergency*'. Wereldwijd was dit het teken om naar de hoogste versnelling te schakelen en maatregelen te treffen om de verspreiding van H1N1 tegen te gaan en om slachtoffers zo goed mogelijk te helpen. Uit evaluatieonderzoek is gebleken dat het ECDC openlijk communiceerde over de gevaren van het griepvirus en de gewenste gedragslijn voor burgers. Deze communicatie werd door verschillende media opgepikt. In het evaluatieonderzoek naar de aanpak van het H1N1 virus door de Nederlandse overheid wordt het volgende geschreven over de rol van het ECDC: *"Op 19 mei publiceerde het ECDC een set documenten met haar expert opinion richting lidstaten en bevolking over het voorkomen van verdere verspreiding van de nieuwe Influenza A (H1N1) met nadruk in een situatie van een nog gering aantal patiënten. Het ECDC concludeert nogmaals dat er geen bewezen effect is, maar dat desalniettemin mensen toch kunnen kiezen voor het dragen van mondkapjes, met name wanneer zij in direct contact komen met patiënten of zelf patiënt zijn. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de mond- en neusmaskers was in lijn met de expert opinion van het ECDC."* [32]

In de evaluatie constateren de onderzoekers dat het ECDC geen positieve rol gespeeld heeft in de bestrijding van H1N1 in Nederland*: "Het ECDC is de eerste dreigende dagen absent als adviseur, maar stelt zich later op als expertisecentrum dat informatie over de verschillende EU-lijnen verzamelt en voorziet in een expertadvies vanuit praktisch-epidemiologisch oogpunt. Haar adviezen liggen daarmee meestal in lijn met de gedachten van de LCI-experts. De adviezen werden dikwijls voor kennisgeving aangenomen en leidden niet (meteen) tot opvolging. Onze conclusie is daarmee dat internationale coördinatie geen positieve rol van betekenis heeft gespeeld bij de (advisering met betrekking tot de) beheersing van H1N1."*[33] In buitenlands onderzoek is men tot een soortgelijke conclusie gekomen.

> *"While the EU has developed a solid architecture for disease monitoring and risk assessment, which can help national decision makers cope with the uncertainties of public health threats of international concern, so far EU recommendations on risk management have not always resulted in a coherent response across the EU, as illustrated by the recent*

[31] Greer, S. L., Hervey, T. K., Mackenbach, J. P., & McKee, M. (2013). Health law and policy in the European Union. *The Lancet*.
[32] Helsloot, I. & Van Dorssen, M. (2011). Evaluatie aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1). Utrecht: Berenschot.
[33] Helsloot, I. & Van Dorssen, M. (2011). Evaluatie aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1). Utrecht: Berenschot. Pagina 176.

*case of H1N1 pandemic influenza". The EU's drive for monopolizing authority and administrative capacity in the political center is much weaker than it was in European nineteenth-century nation states, and it is weaker than the US federal government's drive for building centralized public health capacities during the second half of the twentieth century."*[34]

## 3.6. Analyse van de casus

Een analyse van de hiervoor beschreven casus maakt ons duidelijk dat de opkomst van Europese preventienetwerken geleid heeft en in de toekomst zal leiden tot meer en nieuwe vormen van fragmentatie binnen de Europese crisisbeheersing. Het lijkt haast paradoxaal: enerzijds wordt door processen van globalisering en informatisering de verbondenheid tussen bijvoorbeeld vitale infrastructuren van lidstaten steeds sterker, anderzijds lijken bij verschillende lidstaten het behoud van de eigen autonomie en 'het redden van de eigen zaak' steeds sterker te prevaleren boven het algemeen Europese belang. Uiteindelijk is het vaak, zoals we bij observatie 1 hebben beschreven, uiteindelijk ieder voor zich binnen preventienetwerken. Dit ondanks alle uitgesproken intenties en concrete samenwerkingsafspraken.

Op basis van de bestudeerde casus menen wij te zien dat preventienetwerken in toenemende mate de kaders van het speelveld van crisisketens (kunnen) bepalen. Exemplarisch is de sluiting van het Europese luchtruim na het uitbarsten van een vulkaan in IJsland in 2010. In deze casus zijn het risicobeheersers die de toon zetten door de wijze waarop zij met individuele lidstaten communiceren en daarmee besluitvorming door de beslissingsbevoegde autoriteiten in grote mate sturen.

De casus H1N1 en EHEC maken bovendien duidelijk dat risicobeheersers zich steeds prominenter naar voren schuiven tijdens de crisisbestrijding. In plaats van informatie en kennis te delen met de autoriteiten van verschillende lidstaten, communiceren zij ogenschijnlijk steeds vaker direct met de bevolking van lidstaten. Daarmee worden de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de (coördinatie van de) crisiscommunicatie binnen die lidstaten – zoals in Nederland het NCC – gepasseerd.

Een verklaring voor de 'oprukkende' macht van risicobeheersers in de crisisketen vinden wij enerzijds in de institutionele theorie.[35] Deze theorie stelt losjes geformuleerd dat om te overleven, organisaties altijd zullen proberen om hun legitimiteit te behouden en waar mogelijk te vergroten. Voor preventienetwerken betekent dit dat zij legitimiteit proberen te verwerven door ook tijdens een crisis een actieve rol te gaan spelen. Onze hypothese is dat uiteindelijk ieder preventienetwerk vroeg of laat zal proberen om ook tijdens de crisisbestrijding een rol te kunnen vervullen. Anderzijds volgt uit de casus en breder de bestuurskundige literatuur dat actoren tijdens crisissituaties de neiging hebben zich te richten op de actoren en naar de structuren die ze uit het 'dagelijks' werk

[34] Mätzke, M. (2012). Institutional Resources for Communicable Disease Control in Europe: Diversity across Time and Place. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, *37*(6), 967-976.
[35] Scott, W.R. (2001). Institutions and Organizations. 2nd edition. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

kennen. Actoren uit de preventienetwerken hebben daarmee een voorsprong op actoren en structuren die alleen in crisissituaties een rol hebben.

# Hoofdstuk 4

# Analyse van de netwerktheorie

## 4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de netwerktheorie met als doel om te achterhalen aan welke organisatorische principes voldaan moet worden om als actor tijdens een crisis een betekenisvolle coördinerende rol te kunnen vervullen. Uit eerder onderzoek is al gebleken dat de netwerktheorie een geschikte theorie is om het vraagstuk van coördinatie binnen de Europese crisisbeheersing mee te bestuderen.[36]

In de volgende paragraaf gaan we in op de netwerktheorie. Vervolgens gaan we in op een aantal principes uit de netwerktheorie. In de slotparagraaf analyseren we wat deze principes betekenen voor de mogelijkheden om te kunnen komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbeheersing.

## 4.2. Netwerktheorie

In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende definities van netwerken voor. Wij volgen in dit onderzoek de meest brede en gangbare definitie en zien een netwerk als een *"min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen verschillende autonome actoren die voor het verwezenlijken van hun doelen in enige mate afhankelijk zijn van elkaar."*[37]

Netwerken kunnen verschillende verschijningsvormen kennen. Het kan gaan om het horizontaal samenwerken binnen een bestuursniveau, maar ook om samenwerkingsverbanden die meerdere schaalniveaus omspannen.[38] Netwerken kunnen daarnaast uit verschillende soorten actoren bestaan, van bestuursorganen en NGO's tot belangenverenigingen en private bedrijven. De netwerktheorie gaat uit van horizontale relaties tussen de actoren in het netwerk. In een netwerk is geen enkele partij de baas. Netwerken worden gekarakteriseerd door een continue interactie tussen actoren gericht op uitwisseling van middelen en onderhandeling over gemeenschappelijke doelen.[39] Om deze interactieprocessen beter te kunnen begrijpen, zoomen we in op de vier structuurkenmerken van netwerken: pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid en dynamiek.[40]

---

[36] Boin, A., & Rhinard, M. (2008). Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union? 1. *International Studies Review*, *10*(1), 1-26.
[37] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.
[38] Hajer, M.A. Van Tatenhove, J.P.M, en Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van Governance: een essay over nieuwe vormen van bestuur met empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM, Bilthoven.
[39] Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies. 28, pp. 1243-1264.
[40] Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies. 28, pp. 1243-1264.

Een netwerk bestaat vaak uit actoren die op onderdelen raakvlakken vertonen maar ook zekere verschillen kennen, met name met betrekking tot de middelen die ze bezitten (in termen van informatie, kennis, diensten, goederen, financiën etc.). Het feit dat actoren in een netwerk in zekere mate van elkaar verschillen, wordt in de literatuur *pluriformiteit* genoemd. Het principe van pluriformiteit maakt dat partijen door het uitruilen van middelen elkaar kunnen versterken. De mate van pluriformiteit heeft ook betekenis voor de macht die actoren in een netwerk kunnen uitoefenen. Hoe meer actoren van elkaar verschillen, hoe moeilijker het voor een actor wordt om in het netwerk te interveniëren. Pluriformiteit maakt dat iedere partij in een netwerk gevoelig is voor een ander type interventie.[41]

Naast de verschillen tussen actoren bestaat er in netwerken ook altijd een zekere mate van *interdependentie*: actoren zijn van elkaar afhankelijk om hun eigen doelen te kunnen verwezenlijken en zullen daarom de (machts)middelen die ze bezitten tegen elkaar uit moeten ruilen. Een elementair principe hierbij is reciprociteit: plichten zijn wederkerig.[42] Actor A is aan actor B iets verplicht, in de wetenschap dat actor B op een volgend moment iets verplicht is aan actor A. Samen werken in een netwerk vraagt dus om 'geven en nemen'. Wanneer je alleen maar 'neemt' uit het netwerk en niet(s) 'geeft', heb je als netwerkpartner simpelweg geen toegevoegde waarde en zal je uiteindelijk uit het netwerk vallen.[43]

Actoren in netwerken kenmerken zich veelal door *geslotenheid*: ze laten zich niet of nauwelijks sturen door andere actoren in of buiten het netwerk. Deze geslotenheid kan voortkomen uit de behoefte om de onzekerheid en de complexiteit in de omgeving van de organisatie te verminderen. Een andere mogelijke oorzaak van de geslotenheid van actoren is dat de sturing van buiten niet aansluit bij de professionele werkopvattingen en waarden van de actor.[44]

Het laatste kenmerk van netwerken is dat ze onderhevig zijn aan verandering. Dit wordt ook wel de *dynamiek* van het netwerk genoemd. Het komt er op neer dat de positie van actoren in het netwerk, hun geslotenheid en hun professionele opvattingen voortdurend veranderen. De samenstelling van het netwerk wordt eveneens beïnvloed door nieuwe actoren in het netwerk en andere actoren die het netwerk verlaten. Bovendien kunnen netwerken ook uiteenvallen.[45] Dit verklaart onder meer waarom het samenwerken in een netwerk nooit vanzelf gaat en veelal met horten en stoten verloopt.

---

[41] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.
[42] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.
[43] Agranoff, R., en McGuire, M. (1999). Managing in network settings. Policy studies Review. 16 (1), pp. 19-40.
[44] Agranoff, R., en McGuire, M. (1999). Managing in network settings. Policy studies Review. 16 (1), pp. 19-40.
[45] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.

Het voorgaande betekent volgens ons dat er een verschil bestaat tussen samen werken en samenwerking in netwerken. In de meeste gevallen is in netwerken sprake van actoren die 'samen werken' (let op de spatie!) om hun belangen te verwezenlijken.[46] Het gaat hierbij concreet bijvoorbeeld om de uitwisseling van informatie zodat actoren vrijblijvend en afzonderlijk van elkaar hun werkwijzen kunnen optimaliseren. Een verdergaande vorm van samen werken is samenwerking: samenwerking komt neer op het doelbewust afstemmen van elkaars handelingen en betekent daarmee het aangaan van wederzijdse verplichtingen.[47] Samenwerking lijkt in de praktijk minder voor te komen vanwege institutionele en menselijke barrières: 'samen werken' vanwege een gedeeld belang is vanzelfsprekend mogelijk, maar het is weinigen gegeven om delen van de eigen autonomie voor het gezamenlijke belang 'op te offeren.' In de meeste gevallen gaat het bij netwerken dan ook om samen werken om gezamenlijke doelen te behalen.[48]

*Voorbeeld: gebrekkige samenwerking rond het Europese waterbeheer*
In 2012 is Van Kempen gepromoveerd op een proefschrift waarin hij ingaat op het Europese systeem van waterbeheer en meer in het bijzonder op de rol van grensoverschrijdende waterverontreiniging. De vraag die hij stelt is of dit systeem zorgdraagt voor een redelijke en billijke verdeling van de verontreinigingsruimte over oeverstaten, zonder dat de waterkwaliteit hieronder lijdt. Een van de conclusies die Van Kempen trekt is dat noch in het internationale noch in het Europese recht beschreven is wat een redelijke en billijke verdeling precies is en dat er geen onafhankelijk criterium bestaat op basis waarvan op voorhand gezegd kan worden of een bepaalde verdeling billijk is of niet en met behulp waarvan een zodanige verdeling vastgesteld kan worden. Dit betekent dan ook dat Europese lidstaten in onderling overleg zelf deze verdeling moeten vaststellen. Weliswaar zijn op Europees niveau eisen aan de waterkwaliteit gesteld, maar niet is aangegeven hoe de daaruit voortvloeiend verontreinigingsruimte over de oeverstaten van een stroomgebied moet worden verdeeld.[49] Van Kempen komt op basis van zijn onderzoek tot de conclusie dat Europees overleg in de praktijk niet leidt tot een vaststelling van de verontreinigingsruimte. Het gevolg is dat bovenstroomse lidstaten in beginsel onvoldoende afgeknepen worden in hun gebruik, hetgeen zal leiden tot een meer dan optimale hoeveelheid grensoverschrijdende verontreiniging: *"Dat lidstaten dit middels samenwerking binnen het stroomgebied zelf moeten oplossen is op zich geen gekke gedachte, maar het Europees recht ontbeert mechanismen om te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. In de praktijk blijkt samenwerking dan ook, ondanks het ruim beschikbare instrumentarium daartoe, niet te leiden tot een vaststelling van een verdeling van de verontreinigingsruimte….Benedenstroomse lidstaten zijn dan ook gedwongen ofwel genoegen te nemen met een kleiner dan billijke verontreinigingsruimte, ofwel de waterkwaliteit de dupe te laten zijn door een – al dan niet terecht – beroep te doen op rechtvaardigingsgronden voor het overschrijden van de waterkwaliteitseisen*." Bovendien constateert Van Kempen dat de Kader Richtlijn Water (KRW) voor meer onduidelijkheid

[46] Scholtens, A. (2008). Controlled collaboration in disaster and crisis management in the Netherlands: History and practice of an overestimated and underestimated concept. Journal of Contingencies and Crisis Management. 16, pp. 195-207.
[47] Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. Public Administration Review. December Special Issue, pp 56-64.
[48] Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. Public Administration Review. December Special Issue, pp 56-64.
[49] Van Kempen, J. J. H. (2012). Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen? Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

zorgt bij risicobeheersers. Hij stelt: *"Hoewel de KRW beoogt meer consistentie en helderheid te brengen in de Europese waterregelgeving door deze te harmoniseren en te integreren, is de helderheid van het Europese waterrecht verminderd door de introductie van het governancemodel, de introductie van nieuwe normen en het hanteren van een nieuwe formulering van verplichtingen. Dit heeft ertoe geleid dat veel waterbeheerders niet weten aan welke eisen zij moeten voldoen."*[50]

In een netwerk hebben actoren een bepaalde relatie met elkaar. Er kunnen twee soorten relaties worden onderscheiden. In de eerste plaats kan er sprake zijn van functionele en extrafunctionele relaties.[51] *Functionele* relaties hebben voor een actor een duidelijke betekenis. Hij kan zijn kerntaken niet uitvoeren als hij niet over dit type relaties beschikt. *Extrafunctionele* relaties hebben geen directe betekenis voor de kerntaken van een actor. In de tweede plaats wordt onderscheid gemaakt tussen sterke en zwakke relaties.[52] *Sterke* relaties zijn relaties die intensief worden gebruikt. *Zwakke* relaties zijn relaties die worden warm gehouden voor incidenteel gebruik.

Onderzoek laat zien dat alle vier de soorten relaties van belang zijn voor de positie van een actor in een netwerk. De dynamiek in een netwerk maakt namelijk dat het onvoorspelbaar is welke actoren in de toekomst van pas kunnen komen. Posities van actoren kunnen zich bijvoorbeeld wijzigen, waardoor zij belangrijker worden dan zij voorheen waren. Daarnaast kan het volgens de literatuur slim zijn om te investeren in extrafunctionele relaties, zodat een bepaalde goodwill wordt opgebouwd die zich op een later moment mogelijkerwijs laat terugbetalen. Het wordt daarom als belangrijk gezien om aandacht te schenken aan alle vier typen relaties in het netwerk.

## 4.3. Netwerkprincipes

De literatuur maakt duidelijk dat de effectiviteit van participatie en coördinatie in netwerken gerelateerd kan worden aan enkele netwerkprincipes. In deze paragraaf benoemen we vier van deze principes.[53]

*Principe 1: Effectief participeren in netwerken betekent 'geven' en 'nemen'.*
Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat bijna alle problemen bij het samen werken in netwerken ontstaan wanneer een actor probeert om zoveel mogelijk zijn eigen doelen te verwezenlijken, zonder verder rekening te houden met de doelen van andere actoren of het 'gezamenlijke' doel van alle actoren in het netwerk.

*"In collaboration, individual partners often demonstrate a willingness to interact collaboratively only if other partners demonstrate the same willingness. This "I will if you*

[50] Van Kempen, J. J. H. (2012). Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen? Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Pagina 386.
[51] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.
[52] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.
[53] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.

*will" mentality (tit-for-tat reciprocity) is based on the perceived degree of obligation, such that partners are willing to bear initial disproportional costs because they expect their partners will equalize the distribution of costs and benefits over time out of a sense of duty."*[54]

In netwerken geldt het principe van reciprociteit: plichten zijn omkeerbaar. Dit betekent dat wanneer actoren bepaalde verplichtingen opleggen aan andere actoren, zij ook in andere situaties 'opgelegde' verplichtingen kunnen verwachten en deze moeten accepteren.[55] Het participeren in netwerken met als doel om verplichtingen enkel en alleen "af te schuiven", zal op de langere termijn de effectiviteit van het netwerk (verder) ondermijnen.

*Principe 2: Netwerkspelers moeten er (in hun perceptie) beter van worden.*
Voor het voortbestaan en de effectiviteit van het netwerk is het noodzakelijk dat iedere actor het idee heeft dat hij of zij er (onder aan de streep) beter van wordt. Het gaat hierbij dus om de gepercipieerde opbrengst van het netwerken. Een partij zal alleen in netwerkverband willen opereren, wanneer het in de perceptie van deze partij bijdraagt aan het verwezenlijken van zijn of haar belangen.[56]

*"One clear observation is that sustained collaborative activity, such as that of ongoing networks, must demonstrate worth"*[57]

*"Despite the broader value that may accrue to clients and the community at large as a result of integrated delivery of services through a network, network members still strive to ensure the survival of their own agency."*[58]

Van belang is de opmerking dat er verschillende percepties kunnen bestaan over de opbrengst van het netwerk. Een actor die op 'winst staat' maar op meer winst gerekend had, kan bijvoorbeeld ontevreden zijn over het functioneren van het netwerk en deze (daarom) uiteindelijk verlaten.[59]

*Principe 3: Effectief netwerken vraagt om een ruim mandaat binnen de eigen kolom*
Netwerkspelers moeten een zekere mate van mandaat hebben om in het netwerk effectief te kunnen opereren. Wanneer een netwerkspeler niet in staat is om de afspraken die in een netwerk gemaakt zijn binnen de eigen organisatie tot uitvoering (te

[54] Pfeffer, J., en Salancik, G.R. (1978). The external control of organizations: a resource depedence perspective. Harper & Row, New York.
[55] Pfeffer, J., en Salancik, G.R. (1978). The external control of organizations: a resource depedence perspective. Harper & Row, New York.
[56] Milward, H.B., en Provan, K.G. (2003). Managing networks effectively. Paper prepared for seventh national public management research conference. Geogetown University, October 9-11, 2003.
[57] Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. Public Administration Review. December Special Issue, pp 56-64.
[58] Provan, K.G., en Milward, B.H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. Public Administration Review. 61 (4), 414-423.
[59] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Lemma, Den Haag.

laten) brengen, zal dit op den duur zijn geloofwaardigheid aantasten en daarmee zijn positie in het netwerk.

> *"In network management it is important not only to create consensus between the representatives of organizations regarding a joint course of action, but also to establish support for these ideas within the organization…the success of network management largely depends on the quality of leadership and the commitment power possessed by the representatives of the organizations involved."*[60]

*Principe 4: Effectieve coördinatie binnen een netwerk vergt een centrale positie in het netwerk*

Afhankelijk van de hoeveelheid en verschillende soorten relaties die actoren hebben, kunnen ze volgens de wetenschappelijke literatuur een centrale of meer perifere positie innemen in het netwerk. In de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat partijen die een coördinerende rol willen vervullen een centrale positie in het netwerk moeten hebben (dat wil zeggen veel verbindingen met actoren in het netwerk[61]). Actoren aan de rand van het netwerk hebben immers minder contacten met relevante partijen en beschikken daarmee ook minder (actuele) informatie. Zij zijn daardoor bovendien minder goed in staat om het 'spelersveld' te overzien en op 'informele' wijze invloed uit te oefenen op de besluitvorming.[62] Om een centrale positie te kunnen vervullen, moeten actoren veel investeren in informele relaties. Bevoegdheden om coördinatie af te kunnen dwingen zijn hierbij behulpzaam, ook al worden deze 'machtsmiddelen' zelden of nooit ingezet.

## 4.4. Praktische betekenis voor een nationaal gecoördineerde crisisbeheersing

In deze paragraaf analyseren we wat de betekenis is van de voorgaande netwerkprincipes voor de mogelijkheden om te kunnen komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding.

De netwerktheorie stelt volgens ons een aantal voorwaarden aan actoren die een coördinerende netwerkrol willen vervullen.

In de eerste plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol om een sterke informatiepositie. De wetenschappelijke literatuur wijst erop dat actoren alleen overgaan tot het *actief* delen van informatie wanneer dit voor hun van toegevoegde waarde is. Actoren binnen Europese preventienetwerken zullen niet snel geneigd zijn om actief informatie te delen met een coördinerende actor wanneer dit in hun perceptie niet leidt tot winst (voor henzelf). Het lijkt erop dat Europese risicobeheersers daarom vooral informatie zullen delen wanneer dit hun uitkomt, en niet noodzakelijkerwijs

[60] Kickert, W., Klein, E.H., en Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997). Managing complex networks: Strategies for the public sector. Londen: Sage.
[61] Het gaat hier meer specifiek om *indegree* en *outdegree centrality*.
[62] Provan, K.G., Fish, A., Sydow., J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A Review of the empirical literature on whole networks. Journal of Management. 33, pp. 479-515.

(tijdig) de informatie leveren die de coördinerend actor nodig heeft om haar coördinerende rol adequaat te kunnen vervullen. Een coördinerende actor zal daarom actief informatie moeten halen en moeten willen investeren in informele relaties.

In de tweede plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol volgens de netwerktheorie om een 'bredere focus' die zich niet alleen beperkt tot het eigen belang of het belang van slechts één actor. De coördinerende actor in een netwerk moet zoeken naar en strijden voor het gedeelde belang. Een coördinerende actor moet de ruimte hebben om het eigen departementale belang ondergeschikt te laten zijn aan dit gedeelde of publieke belang en wanneer ze dit doen ook hiervoor beloond worden.

In de derde plaats vergt het kunnen vervullen van een coördinerende rol om bevoegdheden om afstemming af te kunnen dwingen. Bevoegdheden die dan voorspelbaar niet of nauwelijks zullen (hoeven) worden ingezet. In de woorden van Th. Rooseveld: '*speak softly but carry a big stick'.*

Een blik op het Nederlandse speelveld met actoren die zich dagelijks bezighouden met (Europese) crisisbeheersing laat zien dat er momenteel geen enkele partij is die aan al deze voorwaarden voldoet. Daarmee zijn de mogelijkheden om binnen de huidige situatie te komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding volgens ons beperkt.

**IOCB en stuurgroep nationale veiligheid bieden geen oplossing voor het 'probleem'**

De overlegstructuren die momenteel moeten zorgen voor de landelijke afstemming op het terrein van crisisbeheersing zijn geen oplossing voor het door ons geschetste probleem. In de kern bestaan deze overlegstructuren, zoals het IOCB en de stuurgroep nationale veiligheid, uit functionarissen die vooral hun eigen vakdepartement vertegenwoordigen en minder gericht zijn op het dienen van het gezamenlijke belang. Dit is ook begrijpelijk, aangezien deze vertegenwoordigers beloond worden voor het realiseren van de interne doelen van hun departement en niet op het dienen van het gezamenlijk belang. Zeker wanneer het gezamenlijk belang conflicteert met doelen van het vakdepartement, moet niet van deze functionarissen in deze gremia verwacht worden dat zij voor het gezamenlijke belang zullen 'strijden' ook al onderkennen allen natuurlijk dat het gezamenlijke belang voorop zou moeten staan..

# Hoofdstuk 5

# Conclusie en aanbeveling

## 5.1. Inleiding

In dit korte afsluitende hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag en doen we een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

## 5.2. Conclusie

In dit verkennende onderzoek stond de vraag centraal wat de opkomst van preventienetwerken betekent voor de mogelijkheden om tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding te komen. Het uitgangspunt hierbij was dat een nationaal afgestemd crisisoptreden vanuit het perspectief van de Nederlandse burger gewenst is. Met een nationaal afgestemd crisisoptreden bedoelen we het volgende:

- Crisismaatregelen genomen in Nederland passen binnen de Europese handelingslijn: indien dit niet het geval is, dan wordt hierover proactief gecommuniceerd door de Nederlandse overheid met de Nederlandse bevolking;
- Er vindt integrale besluitvorming plaats: als een beslissing gevolgen heeft voor een andere crisisketen, dan worden deze gevolgen ook meegewogen en de actoren in die crisisketen tijdig geïnformeerd.

Op basis van de analyse van de bestudeerde casus en de netwerktheorie concluderen wij dat de ontwikkeling van preventienetwerken de mogelijkheden om te komen tot een nationaal afgestemd optreden beperken. We zien hiervoor twee primaire redenen:

- **Het lukt vakdepartementen niet altijd om tot afstemming te komen met Europese actoren.** Afstemming binnen een preventienetwerk is de eerste verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement. Uit verschillende casus is duidelijk geworden dat het vakdepartementen lang niet altijd lukt om tot afstemming met Europese evenknieën te komen, laat staan om tot betekenisvolle nationale afstemming te komen.
- **Gevaar of gevolg van eigenstandige preventienetwerken.** Risicobeheersers blijken niet altijd in staat om een integrale beoordeling van het risico te maken dat ze moeten beheersen. Risicobeheersers zijn gericht op hun primaire taak en verliezen (daardoor) dikwijls het bredere maatschappelijke belang uit het oog. Van risicobeheersers mag niet verwacht worden dat zijzelf proactief zullen zoeken naar afstemming met partijen buiten hun eigen preventienetwerk.

## 5.3. Aanbeveling voor vervolgonderzoek

Er lijkt momenteel geen Nederlandse actor te zijn die zich proactief bezighoudt met de gewenste afstemming tussen preventienetwerken en crisisketens. Daarmee zijn de mogelijkheden om binnen de huidige situatie te komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding volgens ons beperkt. Deze verkenning bepleit daarom een nadere

discussie over de vraag hoe de afstemming tussen preventienetwerken en crisisketens structureel verbeterd kan worden en bij welke partij(en) deze verantwoordelijkheid moet worden belegd. Een hypothese die verkend zou kunnen worden is of het haalbaar en effectief is om deze verantwoordelijkheid te beleggen bij een bestaande of nieuw op te richten Europese organisatie, bestaande uit echte netwerkfunctionarissen van de verschillende lidstaten.

## Bijlage 1: een niet uitputtend overzicht van preventienetwerken en actoren daarbinnen

In de onderstaande tabel wordt een niet-uitputtend overzicht gepresenteerd van enkele preventienetwerken met daarbinnen de (beoogd) centrale Europese actor en zijn missie. Per preventienetwerk wordt een primaire Nederlandse contactorganisatie benoemd.

| ***Preventienetwerk*** **Europese actor** | **Missie Europese actor** | **Nederlandse evenknie** |
|---|---|---|
| *Infectieziektenbestrijding:* European Centre for Disease Prevention and Control[63] | Het ECDC heeft de opdracht het opsporen, beoordelen en meedelen van informatie over reeds en zich ontwikkelende risico's voor de menselijke gezondheid als gevolg van overdraagbare ziekten en andere ernstige gezondheidsbedreigingen | Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM |
| *Voedselveiligheid:* Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) | EFSA voert risicobeoordelingen over voedselveiligheidsrisico's uit. In samenwerking met lidstaten geeft EFSA advies en communiceert het over nieuwe risico's.[64] (De taken van EFSA zijn nauw verweven met het Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF)[65] | NVWA, bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering[66] |
| *Nucleaire veiligheid:* The European Atomic Energy Community (EURATOM)[67] | EURATOM is een Europees samenwerkingsverband met betrekking tot de nucleaire industrie. Hieronder vallen ECURIE en EURDEP. | Ministerie EZ of IenM en Veiligheidsregio's, Eenheid Planning en Advies nucleair |
| *Maritieme veiligheid:* Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA) | EMSA ontwikkelt wetgeving (en voert deze uit) op het gebied van maritieme veiligheid. Denk daarbij aan ongelukken op zee, olierampen en andere vormen van vervuiling.[68] | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| *Luchtvaartveiligheid:* Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) | EASA voert inspecties, trainingen en standaardisatieprogramma's uit met betrekking tot luchtvaartveiligheid. EASA autoriseert daarnaast vlietuigtypen en –maatschappijen. EASA is ook betrokkenen bij wetgeving over luchtvaart(veiligheid). | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspectie Leefomgeving en Transport |
| *Chemische stoffen:* Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) | Het agentschap is verantwoordelijk voor het beheren van de technische, wetenschappelijke en administratieve aspecten van het regelgevend kader voor | RIVM, Ministerie van Infrastructuur en Milieu |

[63] Regulation (EC) No 851/2004 of the European Parliament and of the council of 21 April 2004 establishing a European centre for disease prevention and control.
[64] http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm
[65] http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm
[66] http://www.vwa.nl/onderwerpen/risicobeoordelingen1/dossier/bureau-risicobeoordeling-en-onderzoeksprogrammering/efsa-focal-point
[67] http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm
[68] http://www.emsa.europa.eu/about/what-we-do-main/mission-statements.html

| | | |
|---|---|---|
| | chemische stoffen: REACH. Het ECHA heeft ook als doel om te zorgen voor een goede samenhang van deze aspecten binnen de wetgeving van de Europese Unie. Het bureau geeft de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie - waar bevoegd - advies over vraagstukken in verband met chemische stoffen.[69] | |
| *Spoorveiligheid:*<br><br>Het Europees Spoorweg-bureau voor de bevordering van veilige en interoper-abele spoorwegen (ERA) | ERA ontwikkelt gemeenschappelijk Europees beleid met betrekking tot spoorveiligheid.[70] | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| *Informatieveiligheid:*<br><br>Europees Agentschap voor Netwerk- en Informatiebeveiliging (ENISA) | Het ENISA is als onderdeel van het Critical Information Infrastructure Program verantwoordelijk voor ondersteuning van lidstaten, en de private sector, bij het implementeren van maatregelen en beleid op het gebied van netwerk- en informatiebeveiliging. | Agentschap Telecom, Ministerie van Veiligheid en Justitie. |

[69] http://www.europa-nu.nl/id/vh9xi1zc7vjo/europees_agentschap_voor_chemische
[70] http://www.era.europa.eu/Core-Activities/Safety/Pages/Home.aspx

Radboud Universiteit