



EUROPESE CRISISBEHEERSING IN ONTWIKKELING

Ira Helsloot
Arjen Schmidt

Radboud Universiteit Nijmegen





Europese crisisbeheersing in ontwikkeling

**Ira Helsloot
Arjen Schmidt**





Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
2. Geschiedenis van Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding	8
3. Veranderingen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon	10
4. Huidige ambtelijke organisatie van Europese crisisbeheersing	14
5. Analyse van recente en aankomende ontwikkelingen	22
6. Betekenis voor de Nederlandse inzet in 'Brussel'	28
7. Literatuur	34
Bijlage I	38



1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Europese Unie is in een toenemende mate een belangrijke actor bij crisisbeheersing en rampenbestrijding¹. In eerste instantie heeft de EU vooral in reactie op specifieke incidenten beleid ontwikkeld. Zo hebben bijvoorbeeld de terroristische aanslagen van Madrid (2004) en Londen (2005) tot de oprichting van de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA) geleid, is de BSE- (1996) en SARS-uitbraak (2003) verantwoordelijk voor het *European Centre for Disease Prevention* (ECDC) en werd het *Community Civil Protection Mechanism* (CPM) (mede) na een grote aardbeving in Turkije opgericht (1999)².

Het incident gedreven karakter van deze Europese beleidsontwikkeling heeft ertoe geleid dat het beleid wordt gekenmerkt door een lappendeken van verantwoordelijke instituties, met ingewikkelde formele relaties tussen Europese instanties als het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie, en de verschillende lidstaten die lang niet altijd met vergelijkbare veiligheidsproblemen te maken hebben.

1.2 Onderzoeksvraag en -opzet

Wat deze Europese ontwikkelingen betekenen voor de Nederlandse crisisbeheersing en rampenbestrijding is nog niet of nauwelijks serieus onderzocht. Omgekeerd is het nog onduidelijk wat de ideale inzet van Nederland in de Europese gremia zou moeten zijn waar het gaat over verdere ontwikkeling van de Europese crisisbeheersingsmechanismen.

Als onderdeel van (een discussie over) de Nederlandse inbreng in Europees verband vormt deze rapportage inzicht in de betekenis van de ontwikkelingsrichting van het Europese crisisbeheersingsbeleid. Hierbij wordt bijzondere aandacht aan de coördinatie tussen Nederland en de EU bij rampen en crises gegeven.

1.3 Woord van dank

Dit verkennend onderzoek kon tot stand komen dankzij een subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Wij bedanken Eva Haas en Maaïke van Tuyl van Serooskerken-Van Grieken voor de uitstekende onderzoeksbegeleiding en kritische lezing van conceptversies en Marieke Timmermans (PV EU), Martijn Meeder (V&J) en Peter Glerum (LOCC) voor de verhelderende gesprekken in het kader van het onderzoek.

¹ Een crisis is hier gedefinieerd als 'een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen' (Rosenthal (1984)).

² Wendling (2009).



2. Geschiedenis van Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij een korte inleiding in de geschiedenis van Europees beleid met betrekking tot crisisbeheersing en rampenbestrijding. Een beter begrip van de ontstaansgeschiedenis is noodzakelijk om te begrijpen hoe en waarom bepaalde instituties zijn vormgegeven en wat de te verwachten obstakels bij verdere Europese integratie zijn.

De ambtelijke organisatie en feitelijke organisatie van de hier behandelde instituties wordt in hoofdstuk vier besproken.

2.2 Geschiedenis

Eind jaren tachtig leidde een serie Italiaanse bosbranden en andere natuurrampen tot een Europese discussie over internationale samenwerking bij crisisbeheersing en rampenbestrijding. Bij sommige lidstaten ontstond de behoefte om tijdens crisissituaties en rampen via een supranationaal mechanisme nationale middelen te kunnen delen en zo lidstaten in nood te assisteren. Indertijd had het DG Milieu, met opeenvolgende Italiaanse Eurocommissarissen, een voortrekkersrol op het terrein van civiele bescherming ingenomen (Italië heeft niet alleen last van bosbranden, maar ook van overstromingen, vulkaanuitbarstingen, aardbevingen en modderstromen)³. Het DG Milieu stelde dan ook een raadsresolutie op waarin werd opgeroepen om Europese samenwerking bij civiele bescherming te bevorderen⁴⁵.

Sindsdien is het Europese veiligheidsbeleid stapsgewijs uitgebreid. Eigenlijk gaat er volgens Ekengren *et al* geen EU-top meer voorbij zonder dat er gesproken wordt over méér Europese samenwerking op veiligheidsgebied⁶. In het Verdrag van Maastricht (1992) werd bijvoorbeeld vastgelegd dat de EU een belangrijke rol in de bescherming van de Europese volksgezondheid zou gaan spelen met als doel om, onder andere, burgers tegen pandemieën en andere grensoverschrijdende gezondheidsrisico's te beschermen. Ekengren *et al* voegen daar er echter wel aan toe dat een groot deel van het politieke enthousiasme niet altijd werd bestendigd met bijvoorbeeld financiële middelen of een overdracht van operationele controle van nationale middelen⁷.

³ De reden dat juist het DG Milieu deze positie in kon nemen heeft te maken met het feit het DG Milieu als belangrijk onderdeel van zijn portefeuille het bestrijden en opruimen van (internationale) olierampen had. Juist daar is internationale samenwerking tussen verschillende internationale partners noodzakelijk. Het DG had dus al genoeg interne expertise om een belangrijke stempel op de ontwikkeling van crisisbeheersing en rampenbestrijding te (kunnen) drukken.

⁴ Boin *et al* (2006).

⁵ Wendling (2010).

⁶ Ekengren *et al* (2006).

⁷ Ekengren *et al* (2006).

Zoals eerder opgemerkt komt het meeste beleid tot stand in de hectische periode na een veiligheidsincident. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 hebben als meest invloedrijke aanleiding de Europese ontwikkelingen op veiligheidsgebied in een stroomversnelling gebracht. Een zeer prominente exponent van die ontwikkelingen is het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming (*Civil Protection Mechanism*) (CPM)⁸. Het CPM bestaat uit een centraal coördinatiecentrum (*Monitoring and Information Centre*) dat vierentwintig uur per dag wordt bemand. Via het MIC krijgen lidstaten informatie over noodsituaties binnen en buiten de Europese Unie en worden hulpaanvragen ingediend, uitgewisseld en georganiseerd. Tegenwoordig wordt het CPM tientallen keren per jaar geactiveerd om burgers en overheden binnen en buiten de Europese Unie te assisteren.

De terroristische aanslagen in Londen en Madrid vormden een tweede katalysator op Europees veiligheidsgebied. Niet alleen justitiële en politieke samenwerking werd verbeterd (bijvoorbeeld via uitbreiding van Europol of nieuwe anti-terroristische maatregelen), maar er kwam in 2004 een expliciete declaratie van solidariteit via de zogenaamde solidariteitsclausule die aan de conceptversie van de Europese grondwet werd toegevoegd (en uiteindelijk in het Verdrag van Lissabon is overgenomen). Met de solidariteitsclausule zeggen lidstaten toe gezamenlijk op te treden bij een terroristische aanslag of natuurramp. De aanslagen in Londen en Madrid vormden tevens de aanleiding voor de oprichting van de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA)⁹. De CCA zijn ontworpen om coördinatie op hoog politiek niveau tussen lidstaten te bevorderen. Hierbij is voor inspiratie naar NAVO-structuren van gelijke strekking gekeken. In tegenstelling tot het CPM zijn de CCA nog niet ingezet¹⁰.

Veranderingen van het Europese fysieke veiligheidsbeleid volgen elkaar duidelijk snel op. Boin *et al* constateren in dit kader dan ook dat er een nieuwe Europees 'beleidsdomein' is ontstaan: ook wel gedefinieerd als '*a field of actors, rules and practices associated with governmental efforts to address a particular category of social issues and problems*'¹¹. Het belangrijkste gevolg hiervan is het feit dat binnen de verschillende Directoraten-Generaal (DG's) veiligheid een autonome positie heeft verworven. Fysiek veiligheidsbeleid is voor sommige instanties *core business* geworden. In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de vraag wat de snelle veranderingen voor Nederland betekenen en wat verwacht kan worden van deze razendsnelle ontwikkelingen.

⁸ Een uitgebreide bespreking van het CPM staat in hoofdstuk vier.

⁹ Een uitgebreide bespreking van de CCA staat in hoofdstuk vier.

¹⁰ Er zijn wel regelmatig Europese oefeningen waarin de CCA getoetst worden.

¹¹ Boin *et al* (2006).

3. Veranderingen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon

3.1 Inleiding

Een invloedrijke recente ontwikkeling is de ratificering van het Verdrag van Lissabon (voorafgegaan door de Europese Conventie over het de Europese Grondwet). Het min of meer autonome proces dat uiteindelijk in het Verdrag van Lissabon heeft geresulteerd is van potentieel verstrekkende invloed op de organisatie van crisisbeheersing en rampenbestrijding en wordt hier daarom separaat behandeld¹².

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste verdragswijzigingen aan de hand van relevante wetsartikelen met betrekking tot fysieke veiligheidsbeleid. De hier behandelde artikelen illustreren de eerder besproken groeiende Europese beleidsruimte rond crisisbeheersing en rampenbestrijding¹³.

3.2 Artikel 222: solidariteitsclausule

In de nasleep van 9/11 werd Artikel 222 aan de conceptversie van de Europese grondwet, en later het Verdrag van Lissabon, toegevoegd. Op papier lijkt het artikel een trendbreuk met eerdere verdragen, omdat het niet alleen de solidariteit tussen lidstaten bij een crisis of ramp onderstreept, maar zelfs een verplichting tot samenwerking lijkt te impliceren¹⁴.

Artikel 222

1. De Unie en de lidstaten treden uit solidariteit gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. De Unie maakt van alle tot haar beschikking staande instrumenten, waaronder de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, gebruik om:
 - a) — de dreiging van het terrorisme op het grondgebied van de lidstaten te keren;
— de democratische instellingen en de burgerbevolking tegen een eventuele terroristische aanval te beschermen;
— op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een terroristische aanval;
 - b) op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een natuurramp of van een door de mens veroorzaakte ramp.

¹² Waarmee niet gezegd wordt dat er geen directe onderhandelingen tussen lidstaten plaatsvonden. Zie bijvoorbeeld Magnette & Nicolaïdis (2004).

¹³ Boin *et al* (2006).

¹⁴ Fuchs-Drapier (2011).

Het is op dit moment nog onduidelijk welke invulling ‘gezamenlijk optreden’ en ‘solidariteit’ krijgen. Formeel zet de clausule in ieder geval een juridische achterdeur op een kier om in de naam van Europese solidariteit tijdens een crisissituatie de soevereiniteit van een lidstaat te schenden¹⁵. In de praktijk lijkt het er vooralsnog op dat Europese regeringsleiders de politieke wil ontberen om die de solidariteitsclausule ook op die manier te interpreteren.

In sommige situaties lijkt er zelfs eerder een af- dan toename van Europese solidariteit bij crisissituaties¹⁶. De terroristische aanslagen in Madrid van 2004 resulteerden namelijk in de ‘*Declaration on Solidarity against Terrorism*’ van de Raad van Ministers waarin uitdrukkelijk de Europese solidariteit bij crises en rampen werd bekrachtigd (met daarbij een verwijzing naar artikel 222¹⁷, wat op dat moment op de tekentafel lag). Terwijl na de aanslagen in Londen van 2005 geen vergelijkbaar gebaar gemaakt werd¹⁸.

Tijdslijn

Een gezamenlijk voorstel van de Europese Commissie en de Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid met betrekking tot de implementatie van de solidariteitsclausule wordt in 2012 verwacht¹⁹.

3.3 Artikel 21: Externe rampenbestrijding

Naast interne samenwerking op het gebied van civiele bescherming is in het Verdrag van Lissabon ook de intentie uitgesproken om bij buitenlandse rampen gezamenlijk op te treden.

Artikel 21 van het Verdrag van Lissabon stelt zich in dat kader onder andere ten doel om:

- | |
|---|
| <p>2. De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:</p> <p>g) ‘het verlenen van hulp aan volkeren, landen en regio's die te kampen hebben met natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen.</p> |
|---|

In het Verdrag van Lissabon wordt dus een ‘duidelijke ambitie’ uitgesproken om gezamenlijk op te treden bij externe rampenbestrijding²⁰.

In het verlengde hiervan zijn de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (artikel 15 en 18), net als een *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination*, ingesteld.

¹⁵ Fuchs-Drapier (2011).

¹⁶ Fuchs-Drapier (2011).

¹⁷ Op dat moment nog artikel 42 geheten.

¹⁸ European Council (2004); Fuchs-Drapier (2011), p. 184.

¹⁹ European Commission (2011g).

²⁰ ACRIMAS (2011), p. 17.

Tijdslijn

De positie van Hoge vertegenwoordiger bestaat sinds 1997. Met het Verdrag van Lissabon is de positie van de Hoge vertegenwoordiger verstevigd. Sinds 1 december 2009 is Catherine Ashton (Verenigd Koninkrijk) Hoge vertegenwoordiger. De positie van *Managing Director* bestaat sinds 2 december 2010²¹. Europese missies in het buitenland vinden vooralsnog grotendeels in VN-verband plaats.

3.4 Artikel 196: civiele bescherming

Het Verdrag van Lissabon bevat ook een uitbreiding van Artikel 196 met betrekking tot civiele bescherming. Artikel 196 is de wettelijke basis voor veel Europees fysieke veiligheidsbeleid.

Artikel 196

1. De Unie bevordert de samenwerking tussen de lidstaten om zodoende te komen tot een grotere doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen.
Het optreden van de Unie is erop gericht:
 - a) het optreden van de lidstaten op nationaal, regionaal en lokaal niveau met betrekking tot risicopreventie, het voorbereiden van de instanties op het gebied van civiele bescherming in de lidstaten en het optreden bij natuurrampen of door de mens veroorzaakte calamiteiten binnen de Unie te steunen en aan te vullen;
 - b) snelle operationele en doeltreffende samenwerking tussen de nationale civiele beschermingsdiensten binnen de Unie te bevorderen;
 - c) de samenhang tussen internationale acties op het gebied van civiele bescherming te stimuleren.

Tijdslijn

Artikel 196 wordt gebruikt als grondslag om de bevoegdheid van de EU op het gebied van civiele bescherming te garanderen. Het artikel heeft los hiervan geen directe beleidsconsequenties.

3.5 Artikel 21: Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI)

Naast fysieke veiligheidsbeleid is er voor sociale veiligheidsbeleid met het Verdrag van Lissabon ook het nodige veranderd. Een voorbeeld dat relevant is voor crisisbeheersing is het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI)²² dat zetelt binnen de Raad van Ministers²³.

²¹ European Commission (2010a).

²² COSI funcioneert na evaluatie naast de werkgroepen CATS en SCIFA.

²³ Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU (2009), p. 3.

Artikel 71

Binnen de Raad wordt een permanent comité opgericht om ervoor te zorgen dat binnen de Unie de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt.

COSI:

- faciliteert, bevordert en versterkt de coördinatie van operationele acties van de autoriteiten van de lidstaten die voor binnenlandse veiligheid bevoegd zijn;
- evalueert het Permanent Comité de algemene richting en doeltreffendheid van de operationele samenwerking; het wijst eventuele tekortkomingen of gebreken aan, en formuleert passende concrete aanbevelingen om die te verhelpen²⁴.

Het COSI neemt vooral een belangrijke rol in relatie tot sociale veiligheid (denk aan politie, justitie- en douane samenwerking)²⁵, maar heeft weinig operationele bevoegdheden en is niet (direct) betrokken bij wetgevings-handelingen.

Tijdslijn

COSI kwam voor het eerst op 11 maart 2010 bij elkaar. COSI neemt zijn taakopvatting voortvarend ter hand genomen en faciliteert nu actief de operationele samenwerking tussen lidstaten.

²⁴ De Raad van de Europese Unie (2010).

²⁵ Met het COSI neemt de EU een steeds grotere beleidsruimte in op het gebied van interne veiligheid. Dit wordt onder andere bevestigd door de Europese interne veiligheidsstrategie (2010).

²⁶ Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU (2009).

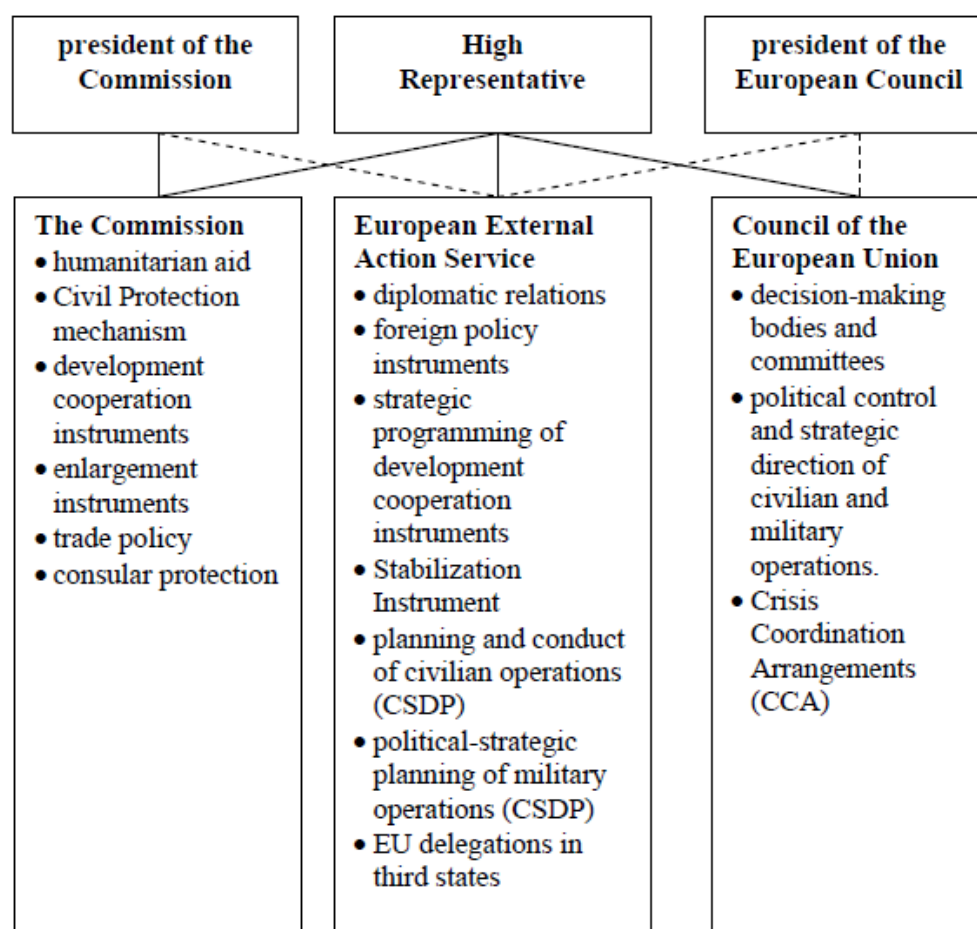
4. Huidige ambtelijke organisatie van Europese crisisbeheersing

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een inleiding in de (ambtelijke) organisatie van de Europese crisiscoördinatiestructuren aan de hand van de instelling waar een dienst onder valt: de Europese Commissie, Raad van Ministers of EEAS²⁷. Er wordt speciale aandacht aan de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA) en het *Civil Protection Mechanism* (CPM) gegeven.

4.2 Europese crisisbeheersing in schema

De EU kent een lappendeken aan instanties, instrumenten en personen die verantwoordelijk zijn voor Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding. Schematisch kunnen deze actoren als volgt worden samengevat²⁸:



²⁷ In totaal zijn er ongeveer 23 instanties op het terrein van crisisbeheersing actief.

²⁸ ACRIMAS (2011).

4.3 Europese Commissie (EC)²⁹

Secretariaat-generaal van de Europese Commissie

Tijdens een crisis verzorgt het secretariaat-generaal (SG) de coördinatie tussen verschillende de Directoraat-Generaals (DGs) die bij een crisis betrokken zijn. De oorzaak en impact van een crisis bepalen in hoeverre het noodzakelijk geacht wordt een specifiek DG wel of niet bij de crisisbeheersing te betrekken.

Het SG heeft sinds 2008 een eigen crisisbeheersingsunit³⁰. Op basis van een online systeem, ARGUS, communiceert het secretariaat-generaal met relevante (interne) actoren³¹. ARGUS wordt 24/7 bemand en is inmiddels regelmatig ingezet. Er is nog geen systematisch (openbaar) onderzoek uitgevoerd op basis waarvan geconcludeerd kan worden of ARGUS naar behoren functioneert³².

Waarschuwingssystemen (early-warning)

De Europese Commissie heeft op DG en SG niveau verschillende *earlywarning* systemen die zijn ontwikkeld om lidstaten te waarschuwen voor een (potentiële) nieuwe crisis met grensoverschrijdende gevolgen.

Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- *European Community Urgent Radiological Information Exchange* (ECURIE)
- *Rapid Alert System Biological and Chemical Attack* (RAS BICHAT, RAS CHEM)
- *Animal Disease Notification System* (ADNS)
- *Critical Infrastructure Warning Information Network* (CIWIN)

Voor deze systemen geldt heel duidelijk dat ze (1) ontwikkeld zijn voor een specifieke (beleids)sectoren en (2) dat ze meestal opgericht zijn na een specifiek incident binnen een sector³³.

RASFF

Het *Rapid Alert System for Food and Feed*, werd bijvoorbeeld opgericht naar aanleiding van de vondst, in 1979, van met kwik geïnjecteerde sinaasappels uit Israël. Een Palestijnse extremistische groepering eiste deze actie op met de uitleg dat het doel was de Israëliëse economie te ontwrichten. Voor Europese voedsel- en warenautoriteiten was dit reden om een systeem van 'snelle waarschuwingen' in te stellen³⁴.

In het geval van een sector overschrijdende crisis wordt ARGUS vanuit het SG ingezet om tussen relevante actoren te coördineren.

²⁹ Voor de bespreking van de huidige structuur van Europese crisisbeheersing baseren wij ons gedeeltelijk op het FP7 ACRIMAS project.

³⁰ Europese Commissie (2012).

³¹ Incidenteel is ook toegang gegeven aan lidstaten, zoals bij de H1N1 crisis. In de toekomst wordt dit misschien in meerdere situaties mogelijk.

³² Olsson (red.) (2009), p. 79.

³³ ACRIMAS (2011), p. 19.

³⁴ DG Gezondheid & Consumenten (2009), p. 11.

In algemene zin kan er geen oordeel over de effectiviteit van earlywarning-systemen worden gegeven, daarvoor zijn de onderlinge verschillen te groot. In ieder geval valt op dat er op dit moment (te)veel systemen naast elkaar operationeel zijn. Verwacht wordt dat een en ander in de toekomst samengebracht zal worden (bijvoorbeeld onder ARGUS of CECIS).

DG Humanitarian Aid & Civil Protection (DG ECHO)

De belangrijkste mechanismen voor Europese crisisbeheersing (vanuit operationeel én beleidsmatig perspectief) zijn gehuisvest binnen DG ECHO. Meer precies gaat het om het *Community Mechanism for Civil Protection* (CPM) en het *Monitoring and Information Centre* (MIC).

Het CPM is een structuur waarmee lidstaten vrijwillig middelen (mensen en materieel) tijdens een crisis of ramp met elkaar kunnen delen. Het CPM is geschikt voor alle typen rampen, maar is vooral ontwikkeld in relatie tot natuurrampen.³⁵ Onder het CPM stellen lidstaten gespecialiseerde crisisbeheersingsteams beschikbaar, ook wel 'modules' genoemd. Een module is een operationele eenheid die door een of meerdere landen kan worden samengesteld. Modules worden geacht binnen 12 uur beschikbaar te zijn en moeten los van elkaar kunnen opereren³⁶. Een module kan bijvoorbeeld bestaan uit *Search and Rescue* teams (SAR-teams), maar ook een noodhospitaal of materieel met hoge pompcapaciteit.

In 'vredestijd' worden via het CPM oefeningen, simulaties en trainingen georganiseerd om experts, leidinggevend en teams die naar een rampgebied uitgezonden (kunnen) worden voor te bereiden op samenwerking in Europees verband³⁷. Vanuit Nederland coördineert het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) de trainingen. Het doel is om mensen die in potentie met internationale rampenbestrijding te maken krijgen vertrouwd te maken met Europese instituties en systemen.

Het MIC vormt feitelijk de kern van het CPM en fungeert als een hub waar hulpverzoeken van lidstaten (en landen buiten de EU) binnenkomen. Naast de Europese lidstaten hebben Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Kroatië direct toegang tot het MIC. Andere hulpbehoevende landen kunnen wel een hulpaanvraag indienen. Het MIC is 24/7 operationeel. Het MIC fungeert in de praktijk als 'forum' voor toegang tot informatie over (potentiële) crisissituaties en verspreidt waarschuwingen, deelt informatie over (aanstaande) interventies en faciliteert de coördinatie tussen lidstaten door hulpaanvragen te koppelen aan beschikbaar gestelde middelen. Overigens wordt de daadwerkelijke inzet van modules aangestuurd door de lidstaat (*host nation*) 'op de grond'³⁸.

Landen dienen in principe hulpverzoeken in via het *Common Emergency and Information System* (CECIS), een online systeem waarin lidstaten kunnen zien welke crises er op dit moment spelen, welke inzet daarvoor noodzakelijk is en

³⁵ Vanuit Nederland organiseert onder andere het LOCC de coördinatie tussen het CPM en de Nederlandse inbreng. (zie LOCC 2010).

³⁶ Europese Commissie (2008).

³⁷ European Commission (2009).

³⁸ ACRIMAS (2011).

wie wat aan middelen beschikbaar stelt. Wanneer er door een lidstaat een verzoek om hulp ingediend wordt (zo specifiek mogelijk), dan coördineert vervolgens het MIC in samenspraak met de specifieke lidstaat de uiteindelijke inzet van beschikbaar gestelde modules. Ongeveer de helft van de inzet van lidstaten wordt door het *Civil Protection Fund* vergoed.

Ontwikkelingshulp en civiele bescherming

In DG ECHO komen de verschillende veiligheidstradities van Europese lidstaten op een voor Nederlanders bijzondere manier samen: civiele bescherming wordt in één adem genoemd met humanitaire hulp. Commisaris Georgieva van DG ECHO wijst er in speeches en persverklaringen dan meestal ook op dat het CPM ingezet kan worden voor Europese rampen maar ook voor hulp aan externe landen³⁹. Er bestaat de verwachting dat deze verworvenheid in de toekomst alleen maar al toenemen zolang het CPM onder DG ECHO valt. In hoofdstuk vier gaan wij dieper op dit gegeven in.

Het *Civil Protection Mechanism* wordt tientallen keren per jaar geactiveerd om hulpaanvragen te coördineren of lidstaten te ontlasten. Over het algemeen lijken interne procedures volgens een vast patroon afgerond te worden. Er heeft echter nog geen (voldoende) evaluatie van de mogelijkheden en middelen van het CPM plaatsgevonden, waardoor onduidelijk is hoe groot de daadwerkelijke effectiviteit is.

DG Home Affairs

Het Directoraat-Generaal Home Affairs is verantwoordelijk voor asiel- en migratiebeleid, grenscontrole, georganiseerde misdaad en anti-terrorisme maatregelen en bescherming van de kritieke infrastructuur. Crisisbeheersing, zoals tot nu toe besproken, is binnen dit DG een minder belangrijk aspect. Onder DG Home vallen onder andere Frontex, Europol, Eurojust, en vanaf eind dit jaar het EU-agentschap voor ICT-systemen, dat als doel heeft te garanderen dat die niet uitvallen.

DG Home heeft een crisisroom om het optreden van de EU bij rampen op het gebied van binnenlandse veiligheid te coördineren. (Denk daarbij aan terroristische aanslagen, buitengrenzen of kritieke infrastructuur) De crisisroom is niet 24/7 bemand en wordt tevens gebruikt voor trainingen en oefeningen. In het geval van een crisis 'wordt de crisisroom gebruikt om informatie te verzamelen voor intern gebruik en om het niet-operationele optreden van de EU te coördineren'.

EU Solidarity Fund (DG Regional Policy)

Met het solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF) 'geeft de (...) Europese Unie op snelle, doeltreffende en soepele wijze uitdrukking aan haar solidariteit met de bevolking van een lidstaat die door een grote natuurramp is getroffen. Het fonds beschikt over een jaarlijks budget van een miljard euro'⁴⁰. Om steun uit het EUSF te krijgen moet een ramp aan drie voorwaarden voldoen:

³⁹ Europese Commissie (2011).

⁴⁰ Raad van de Europese Unie (2002).

- De totale kosten van de ramp moeten drie miljard euro overschrijden (berekend aan de hand van 2002 prijzen);
- Of meer dan 0.6% van het BNP bedragen;
- Of een andere (of toekomstige) lidstaat moet ook de negatieve gevolgen van de ramp ervaren, maar voldoet niet aan de eerste twee aspecten.

De totale hulp die aan een regio verstrekt wordt mag niet meer bedragen dan 7.5% van het budget van het fonds⁴¹.

Uit jaarverslagen van het solidariteitsfonds blijkt dat er per jaar minimaal enkele keren (zes tot acht) een beroep op het fonds wordt gedaan⁴². Landen die er regelmatig gebruik van maken zijn Cyprus, Italië, Griekenland, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Er kan, tentatief, een trend worden waargenomen die wijst op een toename in het gebruik van het fonds.

Consulaire bescherming (DG Justice)

In het Verdrag van Lissabon is erkend dat er een steeds grotere behoefte aan consulaire bescherming bestaat. Sinds 2007 is het daarom mogelijk het CPM in te zetten wanneer Europese burgers in het buitenland bescherming nodig hebben of geëvacueerd moeten worden.

Via het *Joint Situation Centre* (SitCen), waarover zo meer, dat het beveiligde online systeem '*Consular On-Line*' beheert, zijn recent bijvoorbeeld evacuatie van Libië, Haïti en Egypte georganiseerd⁴³. Evacuatie worden daarnaast ook via het MIC georganiseerd, denk bijvoorbeeld aan de evacuatie van gewonde Europese burgers naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Mumbai⁴⁴.

Gezien een toenemend aantal Europeanen dat buiten de EU reist, woont of werkt is de verwachting dat het aantal aanvragen voor consulaire bescherming voorlopig zal blijven groeien (Tussen 2005 en 2008 is het aantal Europese reizigers bijvoorbeeld gestegen van 80 naar 90 miljoen per jaar).

4.4 Raad van de Europese Unie

Joint Situation Centre (SitCen)

SitCen is een inlichtingencentrum dat wordt bestuurd door de Europese militaire staf. SitCen 'monitors and assesses events and situations world-wide on a 24-hour basis with a focus on potential crisis regions, terrorism and WMD-proliferation'⁴⁵. Daarnaast fungeert SitCen als communicatiehub voor de HV en de Speciale Vertegenwoordigers van de EU.

Gezien het feit dat inlichtingendiensten een leidende rol in het SitCen spelen en er daarom weinig publieke informatie beschikbaar is, is het nog maar de vraag of

⁴¹ ACRIMAS (2011), p. 21.

⁴² European Commission (2011d); DG Regional Policy (2010).

⁴³ ACRIMAS (2011), p. 22.

⁴⁴ European Commission (2011e).

⁴⁵ Duke (2006).

het SitCen het juiste gremium voor Europese crisisbeheersing is. Crisisbeheersing in tegenstelling tot inlichtingenwerk juist gebaat bij openheid en transparantie⁴⁶. Het is dus voorspelbaar dat deze twee doelen op een gegeven moment botsen.

EU emergency and crisis coordination arrangements (CCA)

Vrijwel direct na de terroristische aanslagen op 7 juli 2005 werd in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) het besluit genomen om de *EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements (CCA)* op te richten, met als doel *'to share information, ensure coordination and enable collective decisionmaking in an emergency, particularly for terrorist attacks on more than one Member States'*⁴⁷. Deze werden op 1 juli 2006 actief. Hoewel de nadruk lijkt te liggen op Europese samenwerking bij terroristische aanslagen wijst de Raad nadrukkelijk ook op een grotere behoefte om samen te werken in het geval van natuurrampen (als voorbeelden worden de tsunami in de Indische Oceaan, de orkaan Katrina en een aardbeving in Pakistan genoemd).

De CCA faciliteren aan de ene kant de (politieke) crisiscoördinatie op Europees niveau en aan de andere kant de informatieverspreiding richting Europese burgers⁴⁸. De CCA kan ingezet worden voor crises binnen én buiten Europa. Overigens wordt de CCA alleen geactiveerd wanneer er een duidelijke noodzaak tot (zeer) snelle Europese coördinatie is. Anders worden namelijk de gebruikelijke besluitvormingsmechanismen ingezet om tot een collectieve Europese beslissing te komen.

Met de activering van de CCA heeft de Raad niet de mogelijkheid om in een lidstaat te interveniëren zonder dat deze lidstaat expliciet om hulp vraagt. Het primaat ligt dus altijd bij de lidstaat(en) die gevaar loopt of al is getroffen. Bij een expliciete wens tot Europese coördinatie zal de lidstaat allereerst het SitCen informeren over de zich ontwikkelende crisis. Vervolgens beslist de (roulerend) Voorzitter van de Raad van de Europese Unie, in overleg met de lidstaat en ondersteund door het secretariaat van de Council én de EU, of de CCA geactiveerd zal worden⁴⁹.

CCA Steering Group

De kern van de CCA bestaat uit een ad hoc structuur genaamd de *Crisis Steering Group* (crisisstuurgroep). Deze wordt naar aanleiding van een specifieke crisis gevormd om de besluitvorming in Coreper II⁵⁰ voor te bereiden en te ondersteunen. In de stuurgroep neemt een vertegenwoordiger van het Voorzitterschap van de Raad plaats, net als de SG van de Raad, de SG van de Europese Commissie en vertegenwoordigers van de getroffen landen. De stuurgroep bereidt de uiteindelijke besluitvorming in Coreper II voor. Formeel wordt overigens een beslissing in de Raad genomen⁵¹.

⁴⁶ Boin *et al* (2008).

⁴⁷ Raad van de Europese Unie (2005).

⁴⁸ ACRIMAS (2011), p. 22.

⁴⁹ Council of the European Union (2010), p. 9.

⁵⁰ De ambassadeurs van lidstaten bij de EU worden aangeduid als Permanente Vertegenwoordigers. Zij ondersteunen de Raad van Ministers bij het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). Binnen Coreper bestaat een onderscheid tussen Coreper I en Coreper II. In de laatste zetelen de PV's en in de eerste hun plaatsvervangers.

⁵¹ ACRIMAS (2011), p. 23.

CCA Support Machinery

Coreper II en de crisisstuurgroep worden op hun beurt ondersteund door een zogenaamde *Support Machinery*. In beginsel bestaat deze groep uit senior ambtenaren van het secretariaat van de Raad en de Commissie. De groep geeft technisch advies, achtergrondinformatie en coördineert de 'zoektocht' naar eventuele extra informatie bij relevante Europese instanties en externe organisaties⁵². De directeur van SitCen, het hoofd persvoorlichting van de Raad, EC en de HV, en een vertegenwoordiger van ARGUS zijn permanent hier vertegenwoordigd.

In 2013 wordt een review van de *Crisis Coordination Arrangements* gepubliceerd. Andere publiek toegankelijke informatie op basis waarvan beoordeeld kan worden hoe de CCA in de praktijk functioneren is niet beschikbaar.

4.5 Europese dienst voor extern optreden (EEAS)

Veel van de Europese crisisorganisatiestructuren zijn niet exclusief ingericht voor interne crisisbeheersing, maar zijn juist ook ontwikkeld om middelen buiten de Europese Unie in te zetten. Op het terrein van externe crisisbeheersing en rampenbestrijding ligt meestal de primaire beleidsverantwoordelijkheid bij de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid.

Binnen de EEAS wordt een onderscheid gemaakt tussen 'crisis respons' en 'crisismanagement'. Voor de eerste is er de *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* (MDCROC), die voornamelijk kortstondige acties overziet en voor de tweede, langdurige stabilisatie en capaciteitsontwikkeling, is de plaatsvervangend SG verantwoordelijk⁵³.

De *Managing Director* heeft als taak om coördinatie binnen de EU, specifiek tussen de Commissie en de EEAS met betrekking tot rampenbestrijding buiten de Europese Unie te bevorderen. In deze hoedanigheid valt de *Managing Director* direct onder de Hoge vertegenwoordiger en speelt hij niet alleen een belangrijke rol in het bevorderen van interne samenwerking, maar fungeert hij ook als liason tussen de EU en andere internationale organisaties als de Verenigde Naties.

⁵² Council of the European Union (2010).

⁵³ ACRIMAS (2011), p. 23.



5. Analyse van recente en aankomende ontwikkelingen

5.1 Inleiding

Om de (recente) veranderingen in Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding beter te begrijpen analyseren wij in dit hoofdstuk de oorzaken en gevolgen van de Europese verdeeldheid over de vraag hoe crisisbeheersing nu het beste georganiseerd kan worden.

Wij geven eerst een inleiding in de uiteenlopende opvattingen van lidstaten over crisisbeheersing en rampenbestrijding om vervolgens onder andere aan de hand van de Europese interne veiligheidsstrategie, het Stockholm Programma en de organisatie van het *Civil Protection Mechanism* en de *Crisis Coordination Arrangements* te illustreren hoe de verhoudingen binnen de institutionele context Europese samenwerking in de toekomst bemoeilijken.

5.2 Oorzaak: verschillende veiligheidstradities

Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn alleen succesvol wanneer er op een betekenisvolle⁵⁴ manier aansluiting wordt gevonden bij bestaande nationale capaciteiten. In de praktijk blijkt dat erg lastig, omdat lidstaten traditiegetrouw uiteenlopende opvattingen over (fysieke) veiligheidsbeleid hebben⁵⁵. Er is bijvoorbeeld geen Europese *communis opinio* over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers bij de voorbereiding op crises en rampen⁵⁶. Sommige lidstaten zien veiligheidsbeleid als een exclusieve overheidstaak terwijl anderen juist een balans zoeken tussen overheidsplichten en maatschappelijke veerkracht, met als resultaat dat een functionerend gemeenschappelijk veiligheidsbeleid maar moeilijk van de grond komt⁵⁷.

Het is in dit kader overigens interessant om nogmaals te benadrukken dat 'civiele bescherming' al sinds de jaren tachtig op de Europese agenda staat⁵⁸: het is echter op dit moment nog maar de vraag of publieke uitingen van solidariteit en samenwerking ook in de praktijk tot een slagvaardigere organisatie leiden, of zoals Boin en Rhinard schrijven: '*the apparent enthusiasm sometimes stalls when the actual policy process begins*'⁵⁹.

⁵⁴ Met betekenisvol wordt hier bedoeld dat Europese mechanismen bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte crisisbeheersing en rampenbestrijding.

⁵⁵ Wagner (2003).

⁵⁶ Boin & Rhinard (2008).

⁵⁷ Cini (ed.) (2007).

⁵⁸ Ekengren *et al* (2006).

⁵⁹ Boin & Rhinard (2008).

Vier factoren zijn bepalend voor de houding van een lidstaat ten opzichte van Europese samenwerking bij crisisbeheersing en rampenbestrijding⁶⁰:

- 1) *De frequentie en grootte van crises waar een lidstaat mee geconfronteerd wordt.* Landen als Griekenland en Italië hebben bosbranden, aardbevingen en overstromingen op een schaal die we in Nederland niet gewend zijn. Deze lidstaten maken dus ook andere kosten en hebben eerder de behoefte om bijvoorbeeld dure blusvliegtuigen gezamenlijk te financieren.
- 2) *De mate van centralisatie of decentralisatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.* In bijvoorbeeld voormalige Oostbloklanden is crisisbeheersing vaak op rijksniveau sterk gecentraliseerd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland of Engeland waar juist decentrale overheden een belangrijke taak hebben. Gecentraliseerde crisisbeheersingsorganisaties zoeken en vinden makkelijker aansluiting bij internationale organisaties.
- 3) *Een beleidsfocus op preventie of respons.* Sommige lidstaten, zoals Nederland, baseren beleid voor een groot deel op investeringen in preventie. Andere lidstaten, als Frankrijk en Italië hebben juist een grote responscapaciteit. Effectieve preventie vereist minder internationale samenwerking dan effectieve respons, omdat zonder goed preventief beleid een crisis of ramp al snel een grotere omvang heeft⁶¹.
- 4) *Het onderscheid tussen humanitaire hulp en civiele bescherming.* In Nederland wordt humanitaire hulp vrijwel volledig, via Buitenlandse Zaken, uitbesteed aan ontwikkelingsorganisaties. In andere lidstaten, als bijvoorbeeld Zweden, is het niet ongebruikelijk dat de nationale crisisorganisatie ook een belangrijke rol heeft in de internationale rampenbestrijding en humanitaire hulp. Het lijkt voor de hand liggend dat crisisorganisaties die zich ook op internationaal niveau manifesteren zich sneller aangetrokken zullen voelen tot Europese instituties.

Om recht te doen aan de inherente verschillen tussen Europese lidstaten wordt beleid over crisisbeheersing en rampenbestrijding 'volgens de EU gewoonten' aan de hand van vier (formele en informele) principes ontwikkeld⁶²:

- 1) Principe van subsidiariteit. Een crisis zal op het laagst mogelijke niveau beheerst worden (lokaal of nationaal). Crisisbeheersing is primair een nationale verantwoordelijkheid. Pas als nationale capaciteiten onvoldoende blijken is Europese inzet gerechtvaardigd.
- 2) Principe van dupliciteit. Nationale capaciteiten zullen niet op Europees niveau gekopieerd worden.

⁶⁰ Deze onderverdeling is mede geïnspireerd op een gesprek met Peter Glerum (LOCC). Zie ook: Bremberg & Britz (2009) en Wendling (2009).

⁶¹ Als klassiek voorbeeld: de schade na orkaan Katrina zou met hogere (en beter onderhouden) dijken stuk kleiner zou zijn gebleven.

⁶² ACRIMAS (2011), p. 9.

- 3) Principe van collectieve verantwoordelijkheid. Dit principe impliceert dat lidstaten zich gezamenlijk op crisis voorbereiden. (En geen zogenaamd 'free-rider' gedrag vertonen)⁶³.
- 4) 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 zichtbaar⁶⁴. 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.

Feit is dat de precieze verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten en EU meestal pas in de onderhandelingsfase van een specifiek beleids- of wetsvoorstel wordt uitgewerkt en dat de balans tussen de eerste twee of de laatste twee principes iedere keer opnieuw ter discussie staat.

5.3 Gevolg: incidentenpolitiek

Het eerste gevolg van het gebrek aan Europese eendracht op veiligheidsgebied is dat het moeilijk blijkt om duurzaam beleid te ontwikkelen. Een groot deel van het beleid ontstaat daarom in reactie op specifieke (grensoverschrijdende) crises en rampen wanneer politieke verschillen even worden vergeten om te zorgen 'dat zoiets nooit weer gebeurt'⁶⁵⁶⁶. Beleid volgde bijvoorbeeld de chemische ramp in Seveso in Noord-Italië (1976), Tsjernobyl (1986), de BSE-crisis (1996), overstromingen in Centraal-Europa (2002), SARS (2003) en de terroristische aanslagen in New York (2001), Londen (2004) en Madrid (2005)⁶⁷.

In de nasleep van de BSE- en SARS-crisis intensifieerde de Europese Unie pogingen om de Europese volksgezondheid en voedselveiligheid te beschermen. In 2005 werd hiervoor het *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC) in Zweden opgericht.

Het resultaat van het politieke onvermogen om in vreedstijd bestendige instituties te ontwikkelen leidt in de nasleep van crises tot reactieve en incidentgestuurde veranderingen, met als gevolg dat er een lappendeken van verantwoordelijke Europese instituties is ontstaan⁶⁸. Het is daarmee zelfs voor

⁶³ In de praktijk er is discussie tussen lidstaten over de precieze inhoud van dit principe: wie is nu waar voor verantwoordelijk? Maar ook: wat moet er gebeuren als een lidstaat zich niet goed voorbereidt en dat mogelijk schadelijke gevolgen voor andere landen betekent?

⁶⁴ Zie oa. Ekengren *et al* (2006).

⁶⁵ Voor crisisbeheersingsbeleid is dit overigens niet bijzonder, wat op nationaal niveau is een vergelijkbaar proces zichtbaar (Zie voor een recente discussie Van Tol *et al* (2011)).

⁶⁶ Boin & Rhinard (2008).

⁶⁷ Olsson (red.) (2009), p. 4.

⁶⁸ Ekengren *et al* (2006).

direct betrokkenen lastig om van te voren in te schatten welke organisatie vanuit de Europese Unie de (mogelijke) gezamenlijke inzet bij een crisis of ramp coördineert.

5.4 Gevolg: Europese dubbelhartigheid

De Europese Commissie of een Europese lidstaat die het roulerend presidentschap levert, probeert, net als andere Europese instanties via visie- en actiedocumenten de Europese beleidsagenda te sturen. In de praktijk resulteert dit (in combinatie met de verschillende veiligheidstradities) in een gebrek aan eenduidig veiligheidsbeleid, zoals onder andere blijkt uit het verschillende karakter van het Stockholm Programma en de Interne veiligheidsstrategie van de Europese Unie.

Het Stockholm Programma

Het Stockholm Programma is een 'routekaart voor het werk van de Europese Unie (EU) op het vlak van recht, vrijheid en veiligheid voor de periode 2010-14' en roept op tot een 'alomvattend en effectief [Europees] rampenmanagement'⁶⁹.

In het Stockholm programma wijst de Europese Raad, zoals in Europees verband gebruikelijk is, aan de ene kant op de verantwoordelijkheid van lidstaten voor de bescherming van de eigen burgerbevolking en aan de andere kant op Europese solidariteit wanneer de capaciteiten van een of meerdere lidstaten onvoldoende zijn om een ramp te beheersen. Bijzonder aan het Stockholm programma is het feit dat de Europese Raad een voorkeur uitspreekt voor gezamenlijke preventieve acties in voorbereiding op mogelijke rampen – traditioneel de plicht van lidstaten. Er wordt zelfs opgeroepen tot de ontwikkeling van 'methoden, evaluaties en analyses op het gebied van gevaren- en risicokartering'⁷⁰.

Interne veiligheidsstrategie van de Europese Unie

Niet lang na invoering het Stockholm Programma werd door de Europese Commissie *The EU Internal Security Strategy in Action* (2010) aangenomen⁷¹. Ondanks de korte tijdsperiode tussen beide documenten zijn er veel verschillen zichtbaar. De belangrijkste verandering is dat in rampenpreventie niet langer een uitgangspunt voor Europese solidariteit en samenwerking wordt gezien, maar dat het weer als taak van lidstaten is benoemd. De Europese Commissie schrijft bijvoorbeeld dat '*member States should develop national approaches to risk management, including risk analyses*'⁷². Verder limiteert de EC zich in de veiligheidsstrategie grotendeels tot het bevorderen van gemeenschappelijke risicodefinities en het uitvoeren van risicoanalyses met betrekking tot eventuele nieuwe gevaren.

⁶⁹ Europese Raad (2010).

⁷⁰ Europese Raad (2010).

⁷¹ European Commission (2010b).

⁷² European Commission (2010).

In de veiligheidsstrategie krijgt de responsfase daarentegen plotseling juist meer aandacht. De EC wil de Europese weerbaarheid onder andere vergroten:

- Door de solidariteitsclausule (artikel 222 TFEU) in de praktijk te brengen;
- Door sectorale (en nationale) *situation awareness centres* met elkaar in verbinding te brengen;
- En een *European Emergency Response Capacity* te ontwikkelen.

Het feit dat de veiligheidsstrategie zo snel op het Stockholm Programma volgt heeft voorspelbaar geresulteerd in een zekere vertroebeling van de taakverdeling tussen lidstaten en Unie, maar, nog pregnanter, heeft ook geresulteerd in een ambigu Europees veiligheidsbeleid dat afhankelijk van de beleidssector (voedsel, economie, terrorisme) op twee gedachten hinkt: nationale verantwoordelijkheid of Europese solidariteit.

5.5 Gevolg: inefficiënte instituties

Het gebrek aan een eenduidig Europees beleid heeft voorspelbaar zijn weerslag gehad in het ontstaan en de evolutie van de feitelijke crisiscoördinatiestructuren: het *Civil Protection Mechanism* en de *Crisis Coordination Arrangements*.

In haar proefschrift over de ontstaansgeschiedenis van het CPM en de CCA schrijft Wendling dat de nationale achtergrond van betrokken ambtenaren van grote invloed was op de uiteindelijke organisatiestructuur van beide mechanismen⁷³. Kort door de bocht maakt Wendling een onderscheid tussen vertegenwoordigers van Zuid-Europese lidstaten die een gemeenschapsmodel nastreven en vertegenwoordigers van Noord-Europese lidstaten die juist de voorkeur geven aan een meer intergouvernementele structuur. De reden dat er feitelijk twee crisis coördinatiestructuren zijn ontstaan kan dan ook mede herleid worden tot het feit dat het CPM in het door Italianen gedomineerde DG Milieu ontstond en de CCA met (onder andere) een grote Nederlandse rol tot stand kwam, met als gevolg dat bij de laatste (individuele) lidstaten een veel grotere rol spelen.

Wendling typeert deze ontwikkeling als 'divergent isomorfisme': 'verschillende typen actoren in een beleidsveld kunnen besluiten tot het kopiëren van verschillende typen organisationele modellen, waardoor er competitie in plaats van samenwerking tussen organisatieonderdelen ontstaat'⁷⁴. Beleidsambtenaren namen zelfs nauwelijks de moeite om te onderzoeken hoe Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding het beste georganiseerd zou kunnen worden en baseerden zich alleen op nationale voorkeuren en organisatie-modellen waar ze al mee bekend waren.

⁷³ Wendling (2009).

⁷⁴ Wendling (2009).

5.6 Conclusie

De inherente (historische) verschillen tussen Europese lidstaten leiden tot een doorlopende discussie over de vraag hoe de verhouding tussen de EU en haar lidstaten vorm moet krijgen.

Als iets uit de voorgaande bespreking duidelijk wordt dan is het dat de Europese crisiscoördinatiestructuren nog onderlinge samenhang missen. Gezien de in hoofdstuk twee besproken ontstaansgeschiedenis is dat geen verrassing: het padafhankelijke proces dat heeft geleid tot de huidige ambtelijke organisatie hindert hervormingsvoorstellen en bemoeilijkt onderlinge samenwerking.

Het is in de praktijk voorspelbaar dat er (dagelijks) organisationele conflicten over budget, verantwoordelijkheden en aansturing ontstaan die vermeden kunnen worden met een meer gestroomlijnde organisatie. Het mag voorlopig niet verwacht worden dat aan deze situatie snel een eind gemaakt wordt, zo blijven er in de toekomst met het nieuwe European *Emergency Response Centre* (ERC) (waarschijnlijk operationeel medio 2013) binnen enkele DGs organisatie-onderdelen actief met vergelijkbare taken en bevoegdheden als het ERC.

Naast het feit dat er overlap tussen verschillende coördinatiestructuren bestaat is eveneens onbekend in hoeverre deze nu bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte rampenbestrijding. Dit komt enerzijds door een gebrek aan systematische Europese evaluaties, maar anderzijds door nog tekortschietende wetenschappelijke kennis over hoe internationale crisisbeheersing en rampenbestrijding precies werkt.

6. Betekenis voor de Nederlandse inzet in 'Brussel'

6.1 Inleiding

De fundamentele discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten en de Europese Unie met betrekking tot crisisbeheersing en rampenbestrijding is volgens ons nog onvoldoende gevoerd. Voor ons zou het principe leidend moeten zijn dat Europees beleid alleen gerechtvaardigd is wanneer op een kosten-effectieve manier wordt bijgedragen aan een voldoende bescherming van de Europese bevolking.

In die zin kom je al snel uit op de basisgedachte dat een crisis op een zo laag *mogelijk* niveau beheerst moet worden. Vanuit deze gedachte kan *a priori* worden betwijfeld of het noodzakelijk is dat de EU bijvoorbeeld blusvliegtuigen financiert. Evengoed zijn er beleidsterreinen waar Europese samenwerking juist wel noodzakelijk is omdat het ontbreken van samenwerking lidstaten juist in groter gevaar brengt.

Een voorbeeld van het laatste is (infectie)ziektenbestrijding. Dat is een gebied waar een gebrek aan samenwerking tot een onveiligere situatie leidt. Infectieziekten kunnen eigenlijk alleen goed beheerst worden wanneer zoveel mogelijke (Europese) burgers zich aan een zelfde 'gedragslijn' houden (handen wassen, het mijden van openbare ruimtes, etc.). In de communicatie naar burgers is het dan ook van zeer groot belang dat lidstaten een eenduidige boodschap uitdragen. Als één lidstaat het gevaar bagatelliseert dan wordt de crisiscommunicatie van alle lidstaten ondermijnd (met alle negatieve consequenties van dien).

De Europese Commissie is zich voldoende bewust van de risico's van zogenaamde 'grensoverschrijdende gevaren voor de volksgezondheid', net als het feit dat men weet dat er op dit moment nog niet eenduidig genoeg op Europees niveau wordt opgetreden⁷⁵. Voor burgers is het daarmee naar verwachting onduidelijk in hoeverre Europa nu wel of niet vertrouwd kan worden een crisis te beheersen⁷⁶.

De H1N1 uitbraak van 2009 laat zien hoe belangrijk het is dat Europese lidstaten gezamenlijk optreden. Op het moment dat de WHO H1N1 als 'fase 5' classificeerde kondigde de Franse Minister-president aan dat 'maskers en antivirale medicijnen werden ingekocht en dat alle vliegtuigpassagiers uit Mexico aan een onderzoek konden worden onderworpen op speciaal daartoe ingerichte SAMU-posten op de Franse luchthavens'. In Nederland werden passagiers slechts via borden op Schiphol geïnformeerd en 'werden op vrijwillige basis hun gegevens genoteerd, zodat zij geïnformeerd konden worden als een medepassagier ziek bleek te zijn'⁷⁷.

⁷⁵ European Commission (2011c).

⁷⁶ Zie voor de rol van vertrouwen bij crisisbeheersing: Boin *et al* (2005).

⁷⁷ Helsloot en Van Dorssen (2011), p. 199.

In dit hoofdstuk formuleren wij op basis van lessen uit de bestuurs- en beleidswetenschappen vijf principes waar volgens ons op dit moment in de EU te weinig rekenschap van wordt gegeven.⁷⁸ Deze principes kunnen als handvat voor de Nederlandse inbreng in de EU dienen.

6.2 Principe I: *Financiering volgt gezag*

Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen omdat anders geen evenwichtige belangenafweging kan plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie wordt veroorzaakt.

De verdeling van financiële middelen tussen hogere en lagere overheden is vanzelfsprekend een heet hangijzer, dat met de internationalisering van crisisbeheersing en rampenbestrijding een extra dimensie krijgt. We weten dat gemeenten en veiligheidsregio's die vrijelijk over rijkspotjes kunnen beschikken daar sneller geneigd zijn een beroep op te doen, dan wanneer veiligheidsinvesteringen uit het eigen budget moeten komen. Méér veiligheid is natuurlijk altijd beter als je er niets voor hoeft in te leveren.

Bestuurders maken eigenlijk pas een efficiënte afweging wanneer ze zich geconfronteerd zien met de volle omvang van een beleidsprobleem.

In Europa speelt deze gedachte op dit moment een grote rol in de discussie over de bevoegdheden van het CPM. Die discussie concentreert zich op de vraag wie wanneer besluit nationale CPM modules in te zetten en wie vervolgens de rekening voor die inzet betaalt. De situatie moet natuurlijk vermeden worden dat de EC vrijelijk over nationaal gefinancierde middelen kan beschikken, zonder dat een lidstaat de mogelijkheid heeft uitzending te blokkeren. 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.

Betekenis voor Nederland

Nederlandse bestuurders staan in Europa voor de keuze de controle over crisisbeheersingsmodules aan het CPM over te dragen, op voorwaarde dat de EU de modules financiert, of het budget en de beslismogelijkheden in eigen hand te houden.

⁷⁸ Deze principes zijn geïntroduceerd in Helsloot (2012).

6.3 Principe II: Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit

Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren ook al gaat dat (zelfs) ten koste van de effectiviteit. Directe aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen.

De 'wet van de woekerende professionalisering' stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande kwaliteitsverbetering en -borging. Deze beweging vergt echter investeringen in de organisatie die niet per se tot meer of betere opbrengst leiden. Meer precies: professionalisering resulteert niet automatisch in méér effectiviteit. Deze mogelijkheid is een permanente blinde vlek van professionals en deprofessionalisering wordt daarom zelden vanuit de professie voorgesteld⁷⁹.

In het taalgebruik van organisaties waar de professionalisering al langer woekert, wordt dan ook weinig gesproken over maatschappelijk rendement (opbrengst, output of *outcome*) maar veel meer over de noodzaak tot 'borging', 'processturing' en 'continue verbetering'⁸¹.

Ook bij Europese crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt de woekerende professionalisering niet altijd in toom gehouden. Zo laat Wendling in haar onderzoek naar het ontstaan van het CPM en de CCA zien dat vooral bij het CPM Brusselse bureaucraten grotendeels vrijgelaten werden in de ontwikkeling van het CPM⁸². (Wendling legt uit dat daarom het CPM georganiseerd is naar aanleiding van eerder ontwikkelde instrumenten voor zeevervuiling)

Het nieuwe wetsvoorstel over de *European Response Capacity* wil enerzijds de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons versterken, terwijl tegelijkertijd het budget verdriedubbelt⁸³.

Betekenis voor Nederland

De woekerende professionalisering is moeilijk in toom te houden wanneer de Europese crisisorganisatie wordt uitgebreid en een vanzelfsprekend (meer) zelfstandige positie ten opzichte van lidstaten en andere Europese instituties inneemt. Voor Nederland is het daarom belangrijk om tijdens de feitelijke organisatieverandering een zo groot mogelijke rol te spelen.

⁷⁹ Meer abstract stelt Niskanen (1971) dat het handelen van de 'bureaucraat' leidt tot een productie die veelal niet in overeenstemming is met de vraag en de nood van de burgers. De overheid produceert op die manier meer goederen en diensten, en geeft dus teveel belastinggeld uit, dan voor de burgers nodig is.

⁸⁰ Overigens heeft professionalisering ook in de wetenschap vaak alleen maar een positieve connotatie. Zo schrijft Van Braam (1998) dat 'als het gaat om kwaliteitsverbetering van het ambtelijk functioneren is professionalisering de tegenhanger van politisering' en 'onder professionalisering van bestuursambtenaren wordt verstaan: de versterking van de technische, professionele component (de 'zakelijke deskundigheid') in het functioneren van bestuursambtenaren.'

⁸¹ Van Reenen (2012) betoogt dat organisaties die problemen hebben met het aantonen van hun effectiviteit deze neiging tot het zich richten op procedures en processen sowieso ook hebben.

⁸² Wendling (2009).

6.4 Principe III: Algemeen bestuur dwingt organisaties tot effectieve samenwerking

Echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties is altijd beperkt omdat voor professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

Professionals van verschillende ambtelijke organisaties werken over het algemeen goed met elkaar samen als een gelijk doel bereikt moet worden, maar het lukt vrijwel niet om organisationele of individuele autonomie in te ruilen voor meer efficiëntie en effectiviteit.

Palm en Ramsell laten bijvoorbeeld op het terrein van crisisbeheersing zien dat Zweedse gemeenten (en hun professionele veiligheidsorganisaties) vaak wel een gedeeld besef van de baten van samenwerking hebben, maar dat het in de praktijk delen van middelen en mankracht stukloopt op de angst lokale autonomie te verliezen over de organisatie en inzet van de gemeentelijke middelen: *'the willingness to protect one's own services (...) hinders co-ordination'*⁸⁴.

Zonder een eenduidige unitaire Europese actor voor crisisbeheersing en rampenbestrijding zullen er daarom altijd organisationele conflicten tussen DG's of crisiscoördinatiestructuren bestaan. Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag in hoeverre het wetsvoorstel over het *Union Civil Protection Mechanism*, waarover op dit moment onderhandelingen plaatsvinden, een significante verandering van taken en bevoegdheden met zich meebrengt. De vraag die op dit moment nog niet beantwoord kan worden is hoe de verhouding tussen het UCPM en de CCA zal worden vormgegeven. In ieder geval is tot op zekere hoogte voorspelbaar dat bestaande organisationele conflicten zullen blijven bestaan en misschien in de toekomst grotere proporties in zullen nemen.

Betekenis voor Nederland

Nederland zou Europese uniformiteit in crisisbeheersing en rampenbestrijding na moeten streven om efficiëntie en effectiviteit te bevorderen.

6.5 Principe IV: Symboliek in de traditionele rampenbestrijding

Voor complexe, moeilijk oplosbare beleidsproblemen (zeker als ze een lage incidentie hebben) is het nemen van symbolische maatregelen aantrekkelijk voor beleidsmakers

Er is weinig wetenschappelijke literatuur en internationaal onderzoek verricht naar de effectiviteit en efficiëntie van de klassieke rampenbestrijding: denk daarbij aan hulp na bijvoorbeeld grote overstromingen, bosbranden of aardbevingen⁸⁵. Het is daarentegen wel bekend dat fysieke veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door een hoge mate van symboliek⁸⁶. Symboliek moet hier

⁸⁴ Palm & Ramsell (2007).

⁸⁵ Bossong & (2010).

⁸⁶ Helsloot (2007); Clarke (1999).

begrepen worden als symbolisch handelen, gedefinieerd als 'handelingen die geen directe, daadwerkelijke invloed hebben op de fysieke werkelijkheid, maar slechts op de perceptie van de werkelijkheid'⁸⁷.

In een studie naar symboliek beschrijft Clarke hoe beleidsmakers en bedrijven regelmatig zogenaamde 'fantasiedocumenten' opstellen⁸⁸. Een van de voorbeelden die Clarke gebruikt zijn de plannen waarmee oliebedrijven moeten aantonen dat ze in staat zijn een olieramp te beheersen of op te ruimen zonder significante milieuschade. De praktijk laat echter zien dat een grote olieramp niet beheerst kan worden. De techniek bestaat er simpelweg niet voor. Toch worden bedrijven nog steeds verplicht contingentieplannen te schrijven, terwijl iedereen eigenlijk weet dat wanneer het fout gaat bedrijven en overheden hoogstens een klein gedeelte van de olie op kunnen ruimen.

Bij rampenbestrijding na aardbevingen is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar. Hulpverleners weten dat de eerste zes tot twaalf uur na de aardbeving cruciaal zijn: dan kunnen het grootste aantal mensen levend onder het puin gehaald worden. Parate SAR-teams hebben echter meestal langer dan twaalf uur nodig om de plaats van de ramp te komen⁸⁹.

De Verenigde Staten, Europa en Azië zetten na de grote aardbeving in Haiti (2010) 24 USAR teams in. Gezamenlijk werden er door hen 134 mensen gered (met in verhouding zo'n 125.000 dodelijke slachtoffers). Op de vierde dag na de aardbeving werden slechts 9 mensen levend onder het puin gehaald.

Nergens leiden deze kanttekeningen tot een kritische bezinning op de vraag in hoeverre we überhaupt mogen verwachten dat SAR-teams een zinvolle bijdrage aan rampenbestrijding leveren. De morele intuïtie dat mensen in nood geholpen moeten worden leent zich blijkbaar niet voor een fundamentele reflectie op de vraag hoe die hulp het beste georganiseerd kan worden.

Europese investeringen in rampenbestrijding doen er dus goed aan ook de vraag te stellen in hoeverre beleid daadwerkelijk effect heeft. Worden er met een groter aantal USAR-teams, of andere Europese CPM modules, meer mensen gered? Of is het veel verstandiger om het beschikbare geld op een andere manier te investeren, bijvoorbeeld in preventieve maatregelen?

⁸⁷ Helsloot (2007).

⁸⁸ Clarke (1999).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Alexander (2006).



7. Literatuur

ACRIMAS (2011), *Report on Current CM Framework*, FP7-261669.

Alexander, D. (2006), 'Globalization of Disaster: Trends, Problems and Dilemmas', *Journal of International Affairs*, 59 (2), pp. 1 – 22.

Boin, A. & Rhinard, M. (2008), 'Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?', *International Studies Review*, 10, pp. 1 - 26.

Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2006), 'Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space', *Journal of European Integration*, 28 (5), pp. 405 - 421.

Boin, A., Hart, P. 't, Stern, E. & Sundelius, B. (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. 't (2008), *Governing after crisis : the politics of investigation, accountability and learning*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bossong, R. & Benner, T. (2010), 'The Case for a Public Administration Turn in the Study of the EU's Civilian Crisis Management', *Journal of European Public Policy*, 17 (7), pp. 1074 - 1086.

Bremberg, N. & Britz, M. (2009), 'Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection', *Cooperation and Conflict*, 44 (3), pp. 288 - 308.

Cini, M. (ed.) (2007), *European Union Politics: Second Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Clarke, L. (1999), *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Council of the European Union (2010), *Revised Manual on EU emergency and crisis coordination*.

De Raad van de Europese Unie (2010), *Besluit van de Raad van 25 februari 2010 tot oprichting van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid*, 2010/131.

DG Gezondheid & Consumenten (2009), *Het systeem van snelle waarschuwingen over levensmiddelen en diervoeders (RASFF) van de Europese Unie*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

DG Regional Policy (2010), *Reports on the Structural Funds*, COM(2011) 693.

Duke, S. (2006), 'Intelligence, Security and Information Flows in CFSP', *Intelligence and National Security*, 21 (4), pp. 604 - 630.

Ekengren, M., Matzén, N., Rhinard, M. & Svantesson, M. (2006), 'Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection', *Journal of European Integration*, 28 (5), pp. 457 - 476.

Europa.eu (2012), 'Multiannual financial framework 2014-2020', http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm (Geraadpleegd op 26-11-2012).

European Commission (2008), *Commission Decision of 20 December 2007 amending Decision 2004/277/EC, Euratom as regards rules for the implementation of Council Decision 2007/779/EC, Euratom establishing a Community civil protection mechanism*, 2008/73/EC.

European Commission (2009), *The European Community Civil Protection Mechanism Training Programme*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

European Commission (2010a), *Catherine Ashton appoints EEAS Managing Director for Crisis Response*, IP/10/1647.

European Commission (2010b), *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM (2010) 673.

European Commission (2011c), *Commission Staff Working Paper Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the Document 'Decision of the European Parliament and of the Council on serious cross-border threats to health*, SEC (2011) 1520.

European Commission (2011d), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of the European Union Solidarity Fund*, COM / 2011 / 0613;

European Commission (2011e), *Consular Protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward*, COM(2011) 149/2

European Commission (2011f), *Decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism*, COM (2011) 934.

European Commission (2011g), *Moving closer to more effective disaster management in Europe*, MEMO/11/927.

European Council (2004), 'Declaration on Combating Terrorism', <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf> (Geraadpleegd op 26-11-2012).

Europese Commissie (2010), *Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele bescherming en humanitaire hulp*, COM(2010) 600.

Europese Commissie (2011), *Herziening van EU-wetgeving inzake civiele bescherming: doeltreffender rampenbeheer*, IP/11/1564.

Europese Commissie (2012), *Organogram*, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/sg_org_chart_en.pdf (Geraadpleegd op 4/9/12).

Europese Raad (2010), *Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger*, 2010/C 115/01.

Fuchs-Drapier, M. (2011), 'The European Union's Solidarity Clause in the Event of a Terrorist Attack: Towards Solidarity or Maintaining Sovereignty?', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19 (4), pp. 184 – 197.

Helsloot, I. & Van Dorssen, M. (2011), *Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1) (de Mexicaanse griep)*, Utrecht: Berenschot.

Helsloot, I. (2007), *Voorbij de Symboliek; over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Helsloot, I. (2012), *Veiligheid als (bij)product*, Radboud Universiteit Nijmegen: Nijmegen.

LOCC (2010), *Handboek bijstand deel 2: grensoverschrijdende bijstandsverlening*.

Magnette, P. & Nicolaïdis, K. (2004), 'The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric', *West European Politics*, 27 (3), pp. 381 - 404.

Olsson, S. (red.) (2009), *Crisis Management in the European Union, Cooperation in the Face of Emergencies*, Heidelberg: Springer Verlag.

Palm, J. & Ramsell, E. (2007), 'Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (4), pp. 173 - 182.

Raad van de Europese Unie (2002), *Verordening tot oprichting van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie*.

Raad van de Europese Unie (2005), 'EU emergency and crisis co-ordination arrangements', <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/WEB15106.pdf> (Geraadpleegd op 4/9/12)

Rosenthal, U. (1984), *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam/Diemen: De Bataafsche Leeuw.

Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU (2009), *De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ): meer codecisie en nieuwe werkstructuren*, Brussel: Consilium Europa.

Tol, J. van, Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (2011), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Wagner, W. (2003), 'Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy', *Journal of European Public Policy*, 10 (4), pp. 576 - 595.

Wendling, C. (2009), *The European Union Response to Emergencies: A Sociological Neo-Institutionalist Approach*, Florence: European University Institute.

Wendling, C. (2010), 'Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18 (2), pp. 74 - 82.



BIJLAGE I: Toekomstige trends en beleidsontwikkelingen

De EU heeft een groot en divers aantal middelen tot haar beschikking op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Veel van deze capaciteiten zijn op idiosyncratische wijze ontstaan waardoor her en der overlap is ontstaan. Met de introductie van de *European Emergency Response Capacity* (EERC) hoopt de EU aan deze wildgroei een eind te maken. Het EERC dient onder andere ter vervanging van het MIC.

In een mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele bescherming en humanitaire hulp' stelt de EC dat 'rampen in omvang en frequentie toenemen', waardoor de 'instelling van een Europese responscapaciteit in noodsituaties in de vorm van een pool van vooraf vastgelegde civiele-beschermingsmiddelen van aan het mechanisme voor civiele bescherming deelnemende staten, die vrijwillig ter beschikking worden gesteld voor noodhulpoperaties van de EU, zowel in de Unie als daarbuiten' gewenst is⁹⁰.

In de praktijk betekent deze nieuwe oriëntatie vooralsnog dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van burgers bij de lidstaten zelf ligt. Ieder initiatief op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding respecteert de nationale soevereiniteit van lidstaten.

In de EU zijn op dit moment twee algemene trends zichtbaar:

- Europese samenwerking op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding zal een steeds grotere rol opeisen. Zo staat in de *EU Internal Security Strategy into Action* (2010) dat nieuwe rampen en crises 'call for improvements to long-standing crisis and disaster management practices in terms of efficiency and coherence. They require both solidarity in response, and responsibility in prevention and preparedness with an emphasis on better risk assessment and risk management at EU level of all potential hazards'⁹¹.
- Er blijft een fundamentele ambiguïteit aanwezig in de Europese crisisbeheersingsorganisatie: aan deze ene kant willen lidstaten solidariteit uitstralen, vooral na grote rampen, terwijl lidstaten aan de andere kant huiverig zijn soevereiniteit op te geven om die solidariteit daadwerkelijk kracht te geven. Een belangrijke indicator voor de oplossingsrichting van deze discussie zal worden bepaald door de invulling die aan Artikel 222 (TFEU) wordt gegeven.

Specifieke (beleids)ontwikkelingen zijn:

- *Multiannual Financial Framework 2014-2020* (€245m voor interne civiele bescherming en €210m voor de European Emergency Response Capacity)

⁹⁰ Europese Commissie (2010).

⁹¹ European Commission (2010b), p. 13.

- Commissievoorstel tot oprichting van een *Union Civil Protection Mechanism*
- Het commissievoorstel over Ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid
- De herziening van de *Critical Infrastructure Directive*
- De herziening van de *Nuclear Safety Directive*
- Voorstel tot implementatie van artikel 222 (Europese Commissie en EEAS)
- De review *EU Crisis Coordination Arrangements*
- De ontwikkeling van de nieuwe richtlijn consulaire samenwerking