

Europese crisisbeheersing in ontwikkeling

Ira Helsloot,
hoogleraar besturen van veiligheid, Radboud
Universiteit Nijmegen
Arjen Schmidt,
onderzoeker Crisislab

De Europese Unie krijgt steeds meer crisisbeheersingsstructuren die vaak na incidenten zijn “bedacht”. Wat deze Europese ontwikkelingen betekenen voor de Nederlandse organisatie van crisisbeheersing is nog nauwelijks 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 crisisbeheersingsstructuren. In opdracht van het ministerie van VenJ heeft de Radboud Universiteit nu hierover een eerste verkenning uitgebracht die we hier samenvatten.

Korte geschiedenis Europese crisisbeheersing

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.

Sindsdien is het Europese veiligheidsbeleid stapsgewijs uitgebreid. Eigenlijk gaat er geen EU-top voorbij zonder dat er gesproken wordt over méér Europese samenwerking op veiligheidsgebied. 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. Dit politieke enthousiasme is sindsdien nog niet uitgewerkt in termen van overdracht van bijvoorbeeld financiële middelen of van operationele controle over nationale middelen.

Het EU MIC faciliteert de
vrijwillige inzet van civiele
beschermingsmiddelen
van de lidstaten

Foto: Europese Commissie



De terroristische aanslagen van 11 september 2001 hebben de Europese ontwikkelingen op veiligheidsgebied in een stroomversnelling gebracht. Meest zichtbaar is het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming (*Civil Protection Mechanism*, CPM). 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. Het CPM gaat dus uit van een centrale Europese crisisorganisatie.

De terroristische aanslagen in Londen en Madrid vormden een tweede katalysator op Europees veiligheidsgebied. Zo kwam de zogenaamde “solidariteits-



clausule” in het Verdrag van Lissabon terecht. Met de solidariteitsclausule zeggen lidstaten toe gezamenlijk op te treden bij een terroristische aanslag of natuurramp (zie kader pag. 8). Ook werden de *Crisis Coordination Arrangements* (CCA) ontwikkeld 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 ingezet. De CCA gaan dus uit van nationale crisisorganisaties die goed moeten samenwerken.

Solidariteitsclausule

Artikel 222 van het Verdrag van Lissabon lijkt op papier een trendbreuk met eerdere verdragen, omdat het niet alleen de solidariteit tussen lidstaten bij een crisis onderstreept, maar zelfs een verplichting tot samenwerking lijkt te impliceren: “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 [...]” Het is op dit moment nog onduidelijk welke invulling “gezamenlijk optreden” en “solidariteit” krijgen. De clausule zet in ieder geval een juridische achterdeur op een kier open om in de naam van Europese solidariteit tijdens een crisissituatie de soevereiniteit van een lidstaat te overrulen. In de praktijk lijkt het er vooralsnog op dat Europese regeringsleiders de politieke wil ontberen om de solidariteitsclausule ook op die manier te interpreteren.

Analyse Europees crisisbeheersingsbeleid

Drie factoren lijken primair bepalend voor de houding van een lidstaat ten opzichte van Europese samenwerking bij crisisbeheersing en rampenbestrijding.

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 veiligheidsbeleid voor een groot deel op investeringen in preventie. Andere lidstaten, als Frankrijk en Italië vertrouwen juist meer op respons na incidenten. Effectieve preventie vereist minder internationale samenwerking dan effectieve respons, omdat zonder goed preventief beleid een crisis of ramp al snel een grotere omvang heeft.

Het is hierdoor meteen voorspelbaar dat het zeer lastig is om gezamenlijk gedragen EU-crisisbeheersingsbeleid te ontwikkelen. Een groot deel van het beleid ontstaat daarom in reactie op specifieke (grensoverschrijdende) crises en rampen wanneer politieke verschillen even lijken te worden vergeten om publiek te kunnen claimen “dat zoiets nooit weer gebeurt”. Het gevolg is dat er een lappendeken van verantwoordelijke Europese instituties is ontstaan voor specifieke crisistypen. Het is daarmee zelfs voor 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.

Betekenis voor Nederlandse inzet in “Brussel”

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 kosteneffectieve 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

Twee zielen in de Europese borst

Het gevolg van een eenduidig Europees beleid is zichtbaar in het ontstaan van de twee "algemene" crisiscoördinatiestructuren die er momenteel bestaan: het *Civil Protection Mechanism* en de *Crisis Coordination Arrangements*.

In haar proefschrift over de ontstaansgeschiedenis van het CPM en de CCA laat Cecile Wendling zien dat de nationale achtergrond van betrokken ambtenaren van grote invloed was op de uiteindelijke organisatie-structuur van beide mechanismen. Zo ontstond het CPM in het door "zuidelijke" ambtenaren gedomineerde DG Milieu terwijl de CCA door "noordelijke" ambtenaren tot stand kwam. De CPM gaan dus uit van centrale Europese sturing, de CCA van decentrale crisisbeheersing. 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". Beleidsambtenaren namen zelfs nauwelijks de moeite om te onderzoeken hoe Europese crisis-beheersing en rampenbestrijding het beste georganiseerd zou kunnen worden en baseerden zich alleen op nationale voorkeuren en organisatie-modellen waar ze al mee bekend waren.

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-)ziektebestrijding. 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. Dat hier nog een probleem ligt bleek zowel tijdens de Mexicaanse griepuitbraak als tijdens de EHEC besmetting.

In ieder geval maken veel Europese dossiers duidelijk dat zonder actieve inbreng in de discussie in Brussel Europees veiligheidsbeleid ons zomaar zal "overkomen".

Het rapport *Europese crisisbeheersing in ontwikkeling* is onder andere te vinden op www.crisislab.nl.

Schematische samenvatting actoren (instanties, instrumenten en personen), verantwoordelijk voor Europese crisisbeheersing

