



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 11 | nummer 2 | april 2013

*Magazine*

# nationale veiligheid en crisisbeheersing

*Thema: Internationale veiligheid*

*Evaluatie Project X Haren en nasleep*

*Betere bovenregionale samenwerking – crisisstructuur Rijk herzien*

*Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden*



# Inhoud

## THEMA: INTERNATIONALE VEILIGHEID

**3** | Brand bij de burens – Frans Timmermans, minister van Buitenlandse Zaken  
**6** | Europese crisisbeheersing in ontwikkeling **9** | Verkenning internationale rampenbestrijding **10** | Crisisbeheersing in Europa: overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en omliggende landen **14** | Europese agentschappen: de trend in risicoregulering  
**16** | Clean IT: publiekprivate samenwerking op Europese schaal **17** | EU pakt verkoop grondstoffen voor explosieven aan **18** | Internationale krachtenbundeling cyber security  
**20** | EU lanceert cyber security strategie **21** | Kanttekeningen bij de Europese cyber security strategie **22** | Strategische monitor 2013: instabiliteit komt dichterbij  
**24** | Nabuurschap tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen in de praktijk  
**25** | Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding **26** | Zijn gewapende private beveiligers de juiste oplossing tegen zeeroverij? **28** | Hervormingen van brandweer- en reddingsdiensten in Europa **60** | Vier vragen aan: Troels Oerting, hoofd European Cybercrime Centre (EC3)

## OVERIGE ONDERWERPEN

**30** | Project X Haren: onzekerheden, dilemma's en keuzes **32** | Sociale media bevorderen effectieve crisiscommunicatie **33** | "Je moet het wel snappen om het te zien"  
**34** | Sociale media: bron van onbeheersbaar kwaad? **35** | De Nationale Risicobeoordeling en evenementenveiligheid **36** | Naar een betere bovenregionale samenwerking  
**37** | Nieuwe brochure Wet veiligheidsregio's **38** | Crisisstructuur Rijk herzien  
**40** | Toekomstvisie waterschappen over samenwerking in crisisbeheersing  
**41** | Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden **44** | Ook aan zelfredzaamheid zit een grens **46** | Webportals: nazorginstrument na grootschalige calamiteiten  
**48** | RijnmondVeilig.nl 2.0: alle crisisinformatie via één loket **50** | Defensie oefent op hoofdtaak tijdens Wake Up **52** | Fukushima, lessen voor medewerkers en besturen van de hulpdiensten **54** | COPI is een project, beleidsteam een proces **56** | Vergelijkend onderzoek objectportfolios brandweer **58** | Op weg naar een landelijk meldkamersysteem

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

### Omslagfoto:

Inzet Nederlandse marine piraterijbescherming voor Somalische kust  
Ministerie van Defensie



Frans Timmermans,  
minister van Buitenlandse Zaken

# Brand bij de burens

Als het huis van de burens in brand staat, is het verstandig te helpen met blussen. Dit is, in het kort, de samenhang tussen Nederland en veiligheid in de wereld. En aangezien de wereld door in elkaar verstrengelde belangen, snel transport en vliegensvlugge communicatietechnieken bijzonder klein is geworden, staat het huis van de burens tegenwoordig in alle uithoeken van de wereld. Wat veiligheid betreft leven wij in een *global village*, of, zoals Thomas L. Friedman het verwoordde: "The world is flat". De kans dat een vijandig leger Nederlands grondgebied binnenvalt, is daarentegen klein. Escalatie voorkomen is het beste middel voor onze veiligheid. Daardoor krijgt internationale samenwerking een steeds belangrijkere plek in het internationale veiligheidsbeleid. De rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de nationale veiligheid is hierdoor groter geworden.

Nederland lijkt in historisch en internationaal perspectief veiliger dan ooit. De globalisering heeft ons op veel gebieden tevreden gesteld. Maar globalisering heeft ook negatieve kanten, in het bijzonder nieuwe dreigingen. Want we hoeven weliswaar minder te vrezen voor tankdivisies en landlegers, maar het gevaar van terroristen en cybercriminelen is reëel. Daarbij is handelsland Nederland meer dan ooit afhankelijk van ontwikkelingen aan de andere kant van de wereld. En deze wereld is snel veranderd. Sinds de aanslagen op het World Trade Center op 11 september 2001, de financiële crisis en de opkomst van nieuwe wereldmachten als China, India en Brazilië kunnen historici aan een nieuw hoofdstuk beginnen. Na het hoofdstuk Koude Oorlog (met twee wereldmachten) en het hoofdstuk Amerikaanse suprematie (met één wereldmacht) breekt het hoofdstuk van de multipolaire wereld aan. Invloed is versnipperd over meerdere continenten. Machtsblokken zijn verschoven. De Verenigde Staten worden door de ontginning van schaliegas energie-onafhankelijk. Daarmee neemt hun belang in het Midden-Oosten af. Dit zorgt ervoor dat Europa in de eigen regio, denk aan Libië en Mali, zelf verantwoordelijkheid moet nemen. Dit heeft de wereld ook ondoorzichtiger en onvoorspelbaarder gemaakt. Er staan nieuwe onderwerpen op de agenda, zoals cyber security, drones, piraterij, georganiseerde criminaliteit en (nucleair)terrorisme. Deze nieuwe thema's strijden

om aandacht met klassieke punten als wapenbeheersing, crisisbeheersing en mensenrechten.

Daar komt bij dat de wereldbevolking de komende generatie van 7 naar 9 miljard mensen groeit. En al deze mensen moeten eten, drinken en ergens wonen. De concurrentie om land, energie, grondstoffen en water neemt toe. En als het niet lukt de grondstoffen naar behoefte te verdelen, neemt de kans op instabiele regio's ook toe. Als door een mislukte oogst ergens de voedselprijzen stijgen, zijn de gevolgen over de hele wereld voelbaar. Onder invloed van nieuwe bedreigingen en het mislukken van de verdeling van energie, drinkwater en grondstoffen verandert de internationale context het komende decennium sterk. Het is de vraag of het internationale systeem in staat is om dergelijke ontwikkelingen goed op te vangen.

Instabiliteit voorkomen is een van onze antwoorden op deze negatieve effecten van de globalisering. Veiligheid begint met preventie. Dat mes snijdt aan twee kanten: Nederland komt op voor mensenrechten en de rechtsstaat omdat wij vinden dat er fundamentele rechten zijn die voor iedere wereldburger moeten gelden. Tegelijkertijd is een stabiele wereld goed voor ons land, omdat een harmonieuze omgeving de kans op zaken als georganiseerde misdaad en extremisme verkleint. En het vergroot de kans op vrije handel.





Inzet Nederlandse marine  
piraterijbescherming voor  
Somalische kust

Foto: Ministerie van  
Defensie

Algemeen belang en eigen belang lopen in de pas. Het is daarom onwenselijk en onverstandig de ogen te sluiten voor de gebeurtenissen bij onze Europese burens, in het Midden-Oosten of in Noord-Afrika; de regio's waar wij ons in de nabije toekomst het meest op zullen concentreren. Een veiligere wereld betekent een veiliger Nederland.

### Scherpe keuzes

De vraag is hoe Nederland met de schaarse middelen die tot zijn beschikking staan internationale bedreigingen in kaart kan brengen en aanpakken. De financiële krapte dwingt tot het slimmer inzetten van de toch al beperkte middelen. Een ding is zeker: we moeten scherpe keuzes maken. Waar liggen Nederlandse belangen en waar heeft de Nederlandse aanwezigheid toegevoegde waarde? Daarom zetten wij ons in voor de internationale rechtsorde, de bescherming van internationale handel en de verdediging van onze grenzen en die van onze bondgenoten.

Ten eerste kiezen wij voor een functionerende internationale rechtsorde. Dit hoort bij onze traditie. Nederland heeft als één van de weinige landen in de wereld het bevorderen van de internationale rechtsorde in de grondwet opgenomen. Hugo Grotius, onze grootste jurist ooit, stond met zijn hoofdwerk uit 1625 *De Iure Belli ac Pacis* (Over het Recht van Oorlog en Vrede) aan de wieg van het moderne internationaal volkerenrecht. Nederland levert niet alleen een bijdrage aan de

theorie. We zijn ook van de praktijk. Den Haag staat al jaren bekend als de juridische hoofdstad van de wereld met het Vredespaleis, het Internationaal Strafhof, het Internationaal Gerechtshof en de twee Haagse Vredesconferenties in 1899 en 1907.

Ten tweede kiezen wij voor economische veiligheid. Onbelemmerde internationale handel en vrije handelsroutes zijn hoofddoelen van ons veiligheidsbeleid. Nederland is een exportland. Daarvoor zijn vrije handelsroutes nodig. Dus is het belangrijk dat wij piraterij bestrijden voor de Somalische kust. Maar we moeten ook de virtuele routes vrijhouden. Steeds meer belangrijke voorzieningen zijn digitaal: energie en water, maar ook stoplichten, het openbaar vervoer en betalingssystemen. Zonder dat alles geen treinen, vers voedsel en verlichting. Met een paar klikken op de muis kan iemand duizenden kilometers hier vandaan totale chaos en gevaar veroorzaken in Nederland. We moeten ons weren tegen een black out.

Er zijn nieuwe bedreigingen in overvloed. Maar dat betekent niet dat we onze klassieke taken kunnen verwaarlozen. De verdediging van ons grondgebied en dat van onze bondgenoten moet op orde blijven. Om deze reden stuurden wij Patriotafweersystemen naar onze Turkse bondgenoot; ter bescherming van eventuele aanvallen uit Syrië. Een succesvol veiligheidsbeleid heeft alleen kans van slagen als we samenwerken. Dat doen we op meerdere

niveaus. De integrale aanpak, noemen we dat. Dit betekent dat we onze middelen als één geheel zien. We kunnen het verschil maken door onze diplomatie, de krijgsmacht, handel en ontwikkelingssamenwerking te bundelen. Soldaten, inlichtingendiensten, politie, juristen, ondernemers, civiele deskundigen en diplomaten werken steeds nauwer samen in conflictgebieden. Daarom komt er een kabinetsbrede visie op internationale veiligheid. Gezien de complexe en internationale aard van het veiligheidsbeleid is Buitenlandse Zaken het logische knooppunt van deze samenwerking.

### Er komt een kabinetsbrede visie op internationale veiligheid

Daarnaast werkt Nederland samen buiten de grenzen. Met internationale organisaties als de VN, NAVO, EU en OVSE. Ook onze ambassades en posten spelen – in meer dan 110 landen – een cruciale rol. Zij hebben het netwerk. Zij zijn onze oren en ogen ter plekke. Zij brengen nieuwe bedreigingen in kaart. Zij zorgen voor preventie en diplomatieke conflictbeheersing. Europese samenwerking heeft daarbij voorrang, zowel met

afzonderlijke landen als op EU-niveau. Hierbij draait het steeds minder om uitsluitend militair ingrijpen. Ook hier kiezen wij voor de integrale aanpak. Met deze ervaring kan de EU een waardevolle bijdrage leveren aan conflicten in de wereld.

#### Conclusie

Als de wereld veilig lijkt, brandt doorgaans de veenbrand. En Pompeii leert dat het te laat is als we naar een vulkaanuitbarsting staan te kijken. Afwachten en hopen dat het overwaait werkt niet. Brandpreventie, ook bij de burens, dat is het antwoord. Een mogelijke strategie is ons terugtrekken achter de dijken. Daar valt niet veel mee te winnen. Moderne dreigingen laten zich weinig gelegen liggen aan grenzen of dijken. Daarnaast verdient Nederland het geld voor een aanzienlijk deel in het buitenland. Buitenlandse stabiliteit is niet alleen in het belang van een weerloos kind dat daar woont, maar ook in ons eigen belang. Daarom volgt Nederland de strategie van samenwerking en keuzes. Buitenlandse Zaken speelt hierin een centrale rol. We werken structureel en intensief samen met onze bondgenoten. Vooral in Europa. Met deze werkwijze volgen wij de wereld en kunnen wij tijdig in actie te komen. Zo maken wij Nederland en de wereld veiliger en welvarender.

Inzet Nederlandse  
Patrioteenheden in Turkije

Foto: Ministerie van  
Defensie



# 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

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

Foto: Europese Commissie

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.

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-







clause” 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 organisatiestructuur 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 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.

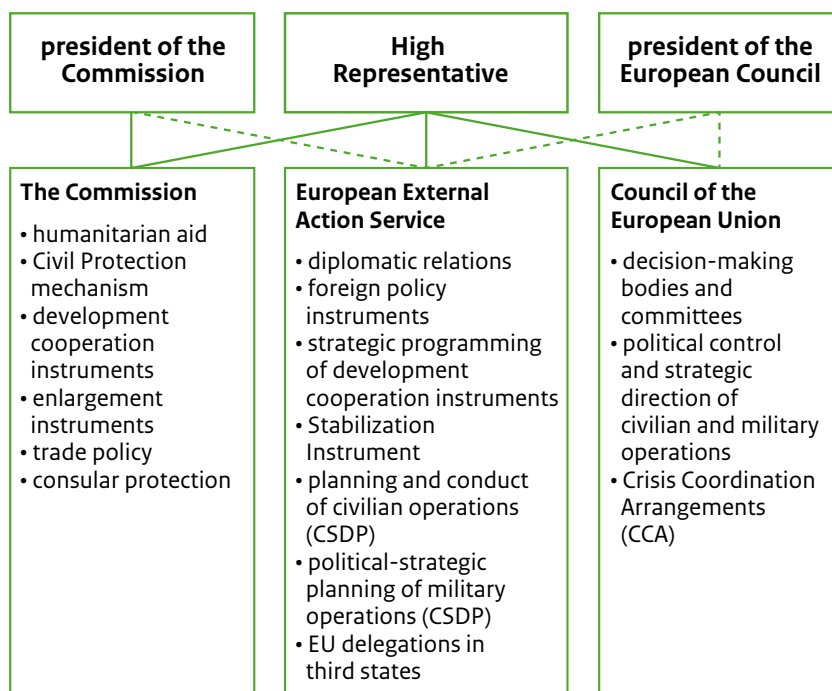
betwijfeld of het noodzakelijk is dat de EU bijvoorbeeld blusvliegtuigen financiert.

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 mogelijk (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](http://www.crisislab.nl).

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





**Ralf Beerens, MSc.,**

onderzoeker Academie voor Crisisbeheersing & Decaan MCPM, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) & PhD Candidate International Disaster Response Evaluation, Lund University (Zweden)  
(ralf.beerens@ifv.nl)

**drs. Clemon Tonnaer,**

onderzoeker Brandweeracademie, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)

**dr. ir. Martina Duyvis,**

onderzoeker Academie voor GHOR en Opgeschaalde Zorg, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)



# Verkenning internationale rampenbestrijding

Elk land bereidt zich op zijn eigen wijze voor op de bestrijding van rampen. Soms kan de aard of de omvang van de ramp ertoe leiden dat het getroffen land om assistentie vraagt van andere landen. In dat geval is het belangrijk dat 'vraag en aanbod' van rampbestrijdingspotentieel (kennis, mensen en middelen) goed op elkaar afgestemd worden en dat vooraf afspraken zijn gemaakt over wederzijdse verwachtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van standaardisatie, randvoorwaarden, kosten en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Over dit soort zaken worden op verschillende internationale niveaus (Europese Unie, Verenigde Naties) afspraken gemaakt. Ook zijn er op deze internationale niveaus verschillende structuren in het leven geroepen die zich richten op (de coördinatie van) internationale bijstand bij rampen.

### Ontwikkelingen en mogelijkheden voor Nederland

Op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) in 2012 het werkveld van de internationale rampenbestrijding in kaart gebracht. Naast een literatuurstudie zijn enkele Nederlandse experts op dit vlak gevraagd welke ontwikkelingen zij signaleren en welke visie zij hebben op internationale rampenbestrijding. Deze verkenning laat zien dat het werkveld complex en voortdurend in ontwikkeling is.

Om als Nederland een substantiële rol te spelen bij de totstandkoming van internationaal en Europees veiligheidsbeleid, is het belangrijk dat er binnen Nederland (beleidsmatige) afstemming is tussen alle betrokken partijen. Wanneer deze afstemming onvoldoende is, kan het bijvoorbeeld gebeuren dat (bijstands-) verzoeken gelijktijdig op verschillende plekken (instanties) binnen komen. In het meest ongunstige geval vloeien uit deze verzoeken tegenstrijdige acties voort. Door goede samenwerking en onderlinge communicatie in de 'koude', voorbereidende fase kan synergie bereikt worden en kan er van elkaar geleerd worden. Hier blijkt nog efficiency-winst te behalen.

De samenwerking op operationeel vlak biedt eveneens ruimte voor verbetering. Dit behelst onder meer dat landen (dus ook

Nederland) capaciteit organiseren die internationaal inzetbaar is. De basis voor het creëren en beschikbaar stellen van bepaalde uitzendbare capaciteiten zou de binnenlandse behoefte aan deze capaciteiten of reeds aanwezige nationale en (boven) regionale specialismen moeten zijn. Een goede operationele afstemming tussen het regionale en nationale niveau over het organiseren van capaciteit voor internationale missies is niet alleen cruciaal om deze effectief te kunnen uitzenden, maar ook om bijstand van buitenlandse capaciteiten te kunnen ontvangen. Deze operationele afstemming en de organisatie van de randvoorwaarden (logistiek, kennis en kunde, materieel etc.) zouden beter gefaciliteerd kunnen worden om zodoende beter voorbereid te zijn. Op dit moment is de kennis over randvoorwaarden gefragmenteerd aanwezig. Deze taak zou belegd kunnen worden bij een bestaande of hiertoe op te richten organisatie.

De wereld van internationale rampenbestrijding is fragmentarisch, complex en bovendien voortdurend in ontwikkeling. Zo wordt op het moment druk gewerkt aan nieuwe wetgeving rondom EU Civil Protection. Het ligt voor de hand dat er een aantal wijzigingen zal worden doorgevoerd. Een van de mogelijke wijzigingen is het verbreden van de taak van het EU Civil Protection Mechanism. Terwijl dit nu

gericht is op de responsfase, gaan er stemmen op om dit aan te vullen met taken op het gebied van training, preventie, advies en het door de VN gepropageerde 'capacity building' en 'disaster risk reduction (DRR)'. Om de internationale (Europese) samenwerking op het gebied van rampenbestrijding te verbeteren, is verdere kennisontwikkeling en -verspreiding essentieel. Door onder andere het participeren in internationale (onderzoeks-)projecten en het aanbieden van opleidingen en bijeenkomsten, hoopt het IFV samen met andere partners (binnen het veiligheidsdomein) hier een bijdrage aan te kunnen leveren. De kennispublicatie van het Infopunt Veiligheid is hierin een eerste stap.

In de kennispublicatie wordt de wijze waarop de rampenbestrijding in Nederland georganiseerd is, geplaatst in het internationale perspectief. De lezer maakt kennis met verschillende wereldwijde en Europese verdragen en samenwerkingsverbanden- en structuren. De kern van de kennispublicatie wordt gevormd door de wijze waarop de Europese Unie de internationale bijstand coördineert en faciliteert, inclusief het Civil Protection Mechanism (CPM). Meer informatie: [www.infopuntveiligheid.nl](http://www.infopuntveiligheid.nl)

**Vina Wijkhuijs,**  
senior onderzoeker Instituut Fysieke Veiligheid

**Menno van Duin,**  
lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie,  
bijzonder lector Regie van Veiligheid, Hogeschool Utrecht i.s.m.  
Veiligheidsregio Utrecht

# Crisisbeheersing in Europa: overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en omliggende landen

De wijze waarop in Nederland de crisisbeheersing is georganiseerd, vertoont behalve overeenkomsten ook een aantal opmerkelijke verschillen met de organisatie van de crisisbeheersing in de ons omliggende landen. Zo volgt uit een recente vergelijking van de Nederlandse situatie met die in België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Daarbij werd ingegaan op onder andere de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding/crisisbeheersing; de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers (en het belang dat daar door de overheid aan wordt gehecht); de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de aandacht die uitgaat naar het evalueren en leren van rampen en crises. In deze bijdrage zullen wij de belangrijkste bevindingen weergeven.

### Ramp of crisis: een kwestie van definitie

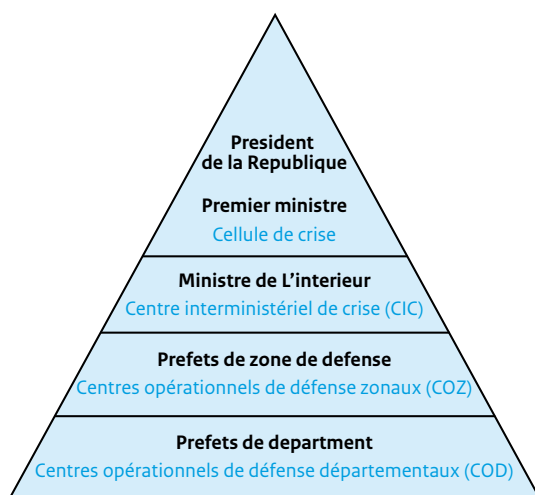
De Europese landen die in het onderzoek waren betrokken, gebruiken verschillende termen voor soortgelijke situaties van rampspoed. Met Nederland maakt alleen België onderscheid tussen de begrippen 'ramp' (of noodsituatie) en 'crisis'. De andere vier landen kennen niet een dergelijk onderscheid, maar wel tussen typen ramp- of crisissituaties. Zo onderscheiden Duitsland en Zweden twee typen situaties: 'rampsituaties in vredetijd' en 'situaties (of dreiging) van oorlog'. Het Verenigd Koninkrijk gebruikt het overkoepelende begrip *emergency*, om naast de klassieke rampen ook situaties van (dreiging van) oorlog of terrorisme aan te duiden, terwijl Frankrijk voor vergelijkbare situaties de term *risques de toute nature* hanteert. Niet alleen in Nederland, zo blijkt, maar ook in de andere landen heeft de laatste jaren een verbreding plaatsgevonden

van 'klassieke' rampen naar 'moderne' crises, waaronder situaties die verband houden met terrorisme.

### Bestuurlijke organisatie van de crisisbeheersing

De zes onderzochte landen onderscheiden in de organisatie van de crisisbeheersing een verschillend aantal bestuurslagen; het aantal hangt deels samen met de omvang en het bestuurlijk bestel van het land. Wat de bestuurlijke opschaling betreft, zijn de verschillen echter niet zo groot. Bij ongevallen en rampen ligt in eerste instantie het zwaartepunt bij de eerst verantwoordelijke bestuurder op lokaal niveau c.q. de burgemeester; deze is bij dergelijke gebeurtenissen de centrale persoon. Alleen in het Verenigd Koninkrijk heeft in dit soort situaties veelal een operationeel leidinggevende (vaak de politiechef) een dergelijke rol.

Als de calamiteit de grenzen van de gemeente overstijgt, wordt overal bestuurlijk opgeschaald. In veel gevallen komt dan het midden bestuur (provincie, departement of regio) in beeld en neemt de gouverneur (of degene met een vergelijkbare functie) de leiding over. Normaliter worden daarmee niet degenen die eerder de leiding hadden van hun verplichtingen ontslagen. Feitelijk komt leiding 'overnemen' neer op coördineren en aansluiten bij reeds bestaande structuren. In België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden vindt de bestuurlijke opschaling plaats overeenkomstig de bestuurlijke indeling voor dagelijkse aangelegenheden. Alleen in Frankrijk en Nederland is in dat proces een organisatie betrokken die slechts in het kader van de crisisbeheersing een rol vervult. In Frankrijk is dat de *zone de défense*, maar de voorzitter van een *zone de défense* neemt niet de bestuurlijke leiding van een departement



Bestuurlijke opschaling in Frankrijk

over. In Nederland doet de coördinerend bestuurder van een veiligheidsregio dat wel. Met de figuur van een coördinerend bestuurder (zijnde een burgemeester) wijkt Nederland op dit punt dus af van de andere landen. De veiligheidsregio als bestuurlijk gremium dat verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding en respons op rampen is een typisch Nederlands fenomeen.

Is eenmaal een nationaal belang in het geding dan draagt doorgaans een minister zorg voor de coördinatie. Soms is dat een vakinhoudelijke minister (bijvoorbeeld de minister voor Volksgezondheid in het geval van een pandemie), soms de minister die primair voor veiligheid verantwoordelijk is. Politiek verantwoordelijk voor de crisisbeheersing is de minister van Binnenlandse Zaken (België, Duitsland, Frankrijk), de minister van Veiligheid en Justitie (Nederland), de minister van Defensie (Zweden) of de minister-president (Verenigd Koninkrijk).

#### Operationele organisatie en coördinatie

Twintig jaar geleden hadden alle Europese landen nog een 'Civiele Bescherming' (of organisatie met vergelijkbare naam). Deze op militaire leest geschoeide organisatie speelde een rol bij de bescherming van, en het organiseren van hulp aan de burgerbevolking ten tijde van oorlog of andere grootschalige crises. Successievelijk is in het ene na het andere land deze organisatie verdwenen of fors in omvang gekrompen. Ongetwijfeld is dat mede een gevolg van het feit dat de organisatie bijna nooit hoefde op te treden en allengs de vraag rees of die organisatie dan nog wel nodig was. Vanaf de jaren tachtig werd dan ook steeds meer een beroep gedaan op de reguliere hulpverleningsorganisaties. In de onderzochte landen zijn tegenwoordig de brandweer, politie, de ambulancevoorziening (in samenhang met de ziekenhuizen) en de gemeenten de leidende organisaties. Grosso modo doen deze organisaties in alle landen min of meer hetzelfde. Het

belangrijkste verschil is misschien wel dat in een aantal landen (België en Frankrijk) een gedeelte of het gehele ambulancevervoer van gewonden wordt verzorgd door de brandweer.

De operationele leiding of coördinatie van de rampenbestrijding is in de meeste landen in handen van de brandweer of, in een enkel geval (zoals in het Verenigd Koninkrijk), van de politie. Ook in Nederland was dit voorheen het geval (tenzij de burgemeester anders besliste), maar met de Wvr is de operationele leiding onbepaald en is het aan het bestuur daarin te voorzien. Een zelfde trend doet zich in België voor.

Hoewel de verschillen tussen de landen op dit punt dus niet zo groot zijn, is de organisatie van de hulpdiensten in Nederland minder lokaal ingebed dan in de andere landen, waar veelal de brandweer en soms ook de politie lokaal verankerd zijn. In Nederland is dat steeds minder het geval, nu ook de brandweer een proces van regionalisering ondergaat. Deels zal dit verband houden met veranderingen in de schaal van bestuurslagen (vorming stadsregio's, gemeentelijke herindeling e.d.), maar de roep om regionalisering was ook zeker een gevolg van specifieke calamiteiten als Enschede en Volendam en situaties van wateroverlast. Andere landen vertonen overigens wel eenzelfde beweging; ook in België is men bezig de brandweer te regionaliseren.

#### De GHOR een uitzondering op de regel

Hoewel de overeenkomsten in operationele en bestuurlijke organisatie duidelijk groter zijn dan de verschillen, vertoont Nederland – naast het bestaan van de veiligheidsregio – nog een opmerkelijk verschil ten opzichte van andere landen. Het betreft de ontwikkelingen ten aanzien van grootschalige geneeskundige hulpverlening. Nadat de zogenoemde 'witte keten' lange tijd een ondergeschoven kindje was, kwam eind jaren negentig een proces tot stand waarmee deze achterstand zou worden ingelopen. Een uitloeiisel daarvan was de totstandkoming van de GHOR, een organisatie die – op regionale leest geschoeid – de voorbereiding van acute hulpverlening bij ongevallen en rampen moest organiseren en borgen. De GHOR heeft ten tijde van een calamiteit een coördinerende en procesmatige, maar (in termen van vervoer en zorgverlening) geen inhoudelijke taak. De andere landen kennen, voor zover ons bekend, niet een dergelijke 'incidentele' organisatie.

#### Verschillen in risico's en verwachte zelfredzaamheid van burgers

Terwijl de onderzochte landen vergelijkbaar zijn wat betreft welvaart, mate van industrialisatie, mobiliteit en dergelijke, verschillen ze op andere vlakken die eveneens op de organisatie van de rampenbestrijding van invloed zijn. Ten eerste is dat het soort van rampen en calamiteiten waar een land door getroffen kan

worden. Voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld een overstroming vanuit zee een groter risico (met grotere effecten) dan voor Duitsland of Frankrijk. Die landen kennen weer andere risico's, zoals *flashfloods* (snel stijgende riviertjes) waar Nederland in veel mindere mate mee te maken heeft. Ook verschillen de soorten van potentieel risicovolle procesindustrie en aantallen kerncentrales enorm (al zijn deze ook in grensgebieden te vinden).

Een ander belangrijk verschil tussen de landen is de bevolkingsdichtheid. In Nederland bedraagt deze 403 inwoners per km<sup>2</sup>; in Frankrijk wonen gemiddeld 113 inwoners per km<sup>2</sup> en in Zweden slechts 20 inwoners per km<sup>2</sup>. Deze getallen zijn uiteraard van invloed op de organisatie(dichtheid) van zorg, politie en brandweer. In Nederland moet een ambulance binnen vijftien minuten ter plaatse zijn en horen de politie en brandweer binnen een minuut of acht te arriveren. Dergelijke opkomsttijden zijn in een willekeurig dorp in Frankrijk of Zweden niet te realiseren. Dat betekent ook dat de zelfredzaamheid van dorpsbewoners in deze landen vaak sterker is ontwikkeld; men weet dat men in eerste instantie volledig op elkaar is aangewezen. In Frankrijk en Zweden zijn bepaalde verantwoordelijkheden van burgers bij rampen zelfs bij wet vastgelegd.

### Nadruk op planvorming

Niet alleen in Nederland, ook in de andere West-Europese landen, is de afgelopen jaren naar aanleiding van internationale en nationale calamiteiten de wetgeving op het terrein van de crisisbeheersing aangepast. Ongetwijfeld hebben de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten, Madrid en Londen hierbij een rol gespeeld. De wetwijziging in Duitsland had echter ook van doen met de overstromingen van de Elbe (2002) en was nog het meest bescheiden met de toevoeging van een passage betreffende de samenwerking tussen de federale staat en deelstaten bij incidenten van nationale omvang. Toch verscheen ook daar een groot aantal procedures gericht op planvorming voor mogelijke incidenten. In België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zag, net als in Nederland, een geheel nieuwe wet het licht. Hoewel die wetwijzigingen elk een ander oogmerk hadden, werd meer nadruk op planvorming gelegd en werden gemeenten, het provinciaal of regionaal bestuur en de nationale overheid verplicht om rampenplannen op te stellen. In België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden dienen ook de zogenoemde 'stakeholders' (nutsbedrijven, vervoersmaatschappijen en private ondernemingen) daarbij te worden betrokken. In het Verenigd Koninkrijk zijn deze wettelijk verplicht om met vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten samen te komen in zogeheten *Local Resilience Forums* om gezamenlijk afspraken te maken over de preparatie en respons op rampen en crises.

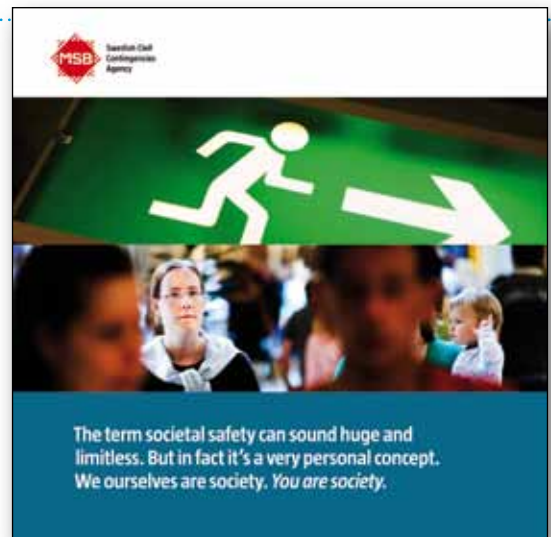


Brochure Engelse regering over voorbereiding op rampen en crises

### Inbreng van de Europese Unie

De rol van de Europese Unie op het terrein van crisisbeheersing mag op het eerste gezicht beperkt lijken, toch is op een aantal thema's Europese regelgeving van kracht. Het meest bekend en zichtbaar is de alarmering: in (vrijwel) alle landen gaat dat tegenwoordig via 112. Ook is de Seveso-richtlijn een bekend begrip. Bij het ongeval in Seveso (Italië, 1976) kwamen grote hoeveelheden dioxinen vrij. Deze ramp was aanleiding om in Europees verband een richtlijn op te stellen die bepaalde bedrijven en overheden verplichtte tot planvorming, inspectie en publieksvoorlichting. Na de grote brand bij Sandoz in Bazel (1986), waarbij grote hoeveelheden onvolledig verbrande (gif)stoffen met het bluswater de Rijn instroomden, volgde een aanvulling op deze richtlijn. Mogelijk dat binnenkort een derde editie van deze richtlijn verschijnt. Daarnaast is de afgelopen jaren nog een aantal Europese richtlijnen verschenen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bestrijding van dierziekten en de inventarisatie van risico's ten aanzien van kritieke infrastructuren. EU-lidstaten zijn bovendien verplicht om bij rampen van natuurlijke, technologische, radiologische of ecologische aard de Europese Commissie te informeren, wanneer ook andere EU-lidstaten door de gevolgen ervan kunnen worden getroffen. Deze verplichting vloeit voort uit een Beschikking van de Raad van de Europese Unie van oktober 2001, die in november 2007 werd herzien. Op grond van deze beschikking vindt tevens in Europees verband samenwerking plaats bij de hulpverlening na rampen in Europese en niet-Europese landen. Elk land dat door een grote ramp getroffen wordt, kan bij het waarnemings- en informatiecentrum (*Monitoring and Information Center – MIC*) van de Europese Commissie een verzoek tot bijstand indienen. Het MIC faciliteert vervolgens de vrijwillige inzet van civiele beschermingsmiddelen door EU-lidstaten. De inbreng van de Europese Unie was overigens goed zichtbaar bij de uitbraak van de Mexicaanse griep in 2009. Toen signalen uit Mexico en de Verenigde Staten





Het Zweedse Agentschap voor Civiele Bescherming benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de burger



EU-hulpverlening na aardbeving Haïti.

Foto: Europese Commissie

daartoe aanleiding gaven, bracht het *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC) de EU-lidstaten van ontwikkelingen op de hoogte en voorzagen hen van advies over te nemen maatregelen (*expert opinions*). De reactie van de Europese landen op de Mexicaanse griep vertoonde mede daardoor grote overeenkomsten.

#### Evalueren en leren

In Nederland worden rampen en crisissituaties over het algemeen uitgebreid geëvalueerd. Daarnaast heeft ook het gehele voorbereidingsproces (opleiden, oefenen en scenario's maken) de laatste decennia een enorme vlucht genomen. Deze tendens lijkt ook in andere landen te zijn ingezet. In de aandacht die uitgaat naar leren en evalueren lijkt vooral het Verenigd Koninkrijk

op Nederland. Niet dat over elk incident – zoals in Nederland – meerdere rapporten verschijnen, maar wel dat ingrijpende gebeurtenissen gedegen worden geëvalueerd en de evaluaties via de website van de nationale overheid te raadplegen zijn. In de andere landen vinden wel evaluaties van (grote) incidenten plaats, maar deze zijn vaak monodisciplinair en niet openbaar. Ook de mate waarin resultaten uit evaluaties worden gebruikt voor opleidingen en trainingen verschilt. In Zweden is dat bijvoorbeeld niet standaard het geval; in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wel. De onderzochte landen beschikken over het algemeen wel over speciale trainingsinstituten of academische opleidingen in crisismangement. Van een ver doorgevoerde leer- en evalueercultuur zoals wij die in Nederland kennen, is echter nog geen sprake.

#### Afronding

Er zijn tussen Europese landen duidelijke verschillen in de voorbereiding op, en de aansturing ten tijde van crises en de bereidheid om van crises te leren. Deze verschillen zijn echter vooral een gevolg van de kenmerken van de betreffende landen (risicoprofiel, bevolkingsdichtheid, inrichting van het bestuurlijk stelsel). Wij zien bovendien de onderlinge verschillen in aanpak eerder af- dan toenemen. In alle landen is de regeldruk en planvorming op dit terrein toegenomen; is sprake van een afnemend belang van de Civiele Bescherming en wordt de rol van de dagelijks hulp en zorg ook in niet-alledaagse situaties steeds belangrijker. Zo vertoonde de aanpak van de pandemie van 2009 grote overeenkomsten tussen de verschillende landen. Nederland is evenwel uniek met de recent gevormde veiligheidsregio's en de GHOR. Ook krijgt het multidisciplinaire en het evalueren en leren van incidenten hier meer aandacht dan in de meeste andere landen. Anderzijds verwachten andere landen een grotere mate van zelfredzaamheid van burgers en ook, bij zowel de planvorming als respons, een nauwere betrokkenheid van 'stakeholders'.

**Esther Versluis,**

universitair hoofddocent “European Regulatory Governance”, Universiteit Maastricht

**Marjolein van Asselt,**

hoogleraar Risk Governance, Universiteit Maastricht; raadslid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

# Europese agentschappen: de trend in risicoregulering

De Europese Unie is een belangrijke speler in risicoregulering geworden. Opvallend is dat er in het afgelopen decennium veel agentschappen zijn opgericht, die taken krijgen toebedeeld in het controleren van risico's en het bevorderen van veiligheid. Wat is de rol van die Europese agentschappen?<sup>1</sup>

### Na regen komt het agentschap

Eind jaren negentig was Europa in de ban van de BSE-crisis, oftewel de “gekkedoeienziekte”. In 1999 brak de Maltese olietanker “Erika” op 70 kilometer van de Franse kust doormidden. Ruim 14.000 ton olie stroomde in zee en vervuilde een gebied van 400 kilometer, met alle gevolgen van dien. Wat hebben deze crises met elkaar gemeen? In beide gevallen was op EU-niveau de conclusie dat risico's beter gereguleerd moeten worden. In beide gevallen heeft dit geleid tot het oprichten van een Europees agentschap, respectievelijk de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

De Europese Unie staat niet alleen in deze trend van delegatie naar (onafhankelijke) agentschappen, ook wel aangeduid als “agencification”. In alle moderne democratieën wordt in toenemende mate vertrouwd op agentschappen. Opvallend is dat in de Europese Unie meestal een relatie gelegd kan worden met risico of veiligheid. Alle agentschappen die het laatste decennium zijn opgericht – waaronder het Europees agentschap voor chemische stoffen, het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, het Europees

Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart en het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging – hebben een taak die verband houdt met het beheersen van risico's, dan wel het bevorderen van veiligheid.

### Risicobeoordeling en risicomangement

De aanname is dat doordat in agentschappen wetenschappelijke expertise wordt gebundeld en tegelijkertijd op afstand wordt geplaatst van de politiek, agentschappen beter in staat zullen zijn om risico's te beoordelen en dus te reguleren. De veronderstelling is dat “risicobeoordeling” losgekoppeld kan worden van “risicomangement”. De onafhankelijke experts werkzaam voor de agentschappen worden geacht een objectieve beoordeling van de risico's te kunnen geven, waarna de politieke gremia deze beoordeling gebruiken om een besluit te nemen over de manier waarop de risico's beheerst moeten worden. De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en het Europees geneesmiddelenbureau (EMA) zijn voorbeelden van agentschappen waarbij deze “reguleringsfilosofie” heel zichtbaar is. Beide agentschappen hebben met elkaar

<sup>1</sup> Deze bijdrage is gebaseerd op J. Kim, C. Klika en E. Versluis, ‘Agencies as risk managers? Exploring the role of EU agencies in authorisation procedures’, in: M.B.A. van Asselt, E. Versluis en E. Vos, *Balancing between trade and risk: Integrating legal and social science perspectives*, Routledge 2013; en: M.B.A. van Asselt en E. Vos, E. ‘Wrestling with uncertainty: EU regulation of GMOs and the uncertainty paradox’, in: *Journal of Risk Research* 11 (2008, 1&2), 281-300. Zie ook M.B.A. van Asselt, ‘De politieke rol van risico-assessments’, in: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 10 (2012-4), 56-57.



gemeen dat ze een belangrijke rol spelen in de autorisatie van nieuwe producten op de Europese markt. Het eerstgenoemde agentschap is verantwoordelijk voor de risicobeoordeling van genetisch gemodificeerde producten, die een rol spelen in de voedselketen; het tweede agentschap voor de risicobeoordeling van nieuwe medicijnen. Op papier is het agentschap niet de risicomanager. Het agentschap dient de Europese Commissie van advies, waarna het politieke besluit om een nieuw product wel of niet te autoriseren wordt genomen door een comité van vertegenwoordigers uit alle lidstaten (het zogenoemde “comitologie-systeem”). Ons onderzoek naar de feitelijke rol van deze agentschappen laat echter zien dat dit theoretisch onderscheid tussen het beoordelen en managen van risico's in de praktijk nauwelijks te maken valt. In beide gevallen kan empirisch worden aangetoond dat de adviezen van beide agentschappen vrijwel altijd worden overgenomen, ook als er politieke verdeeldheid is. In de praktijk zijn de agentschappen de risicomanager. Een belangrijk punt van zorg is dat zowel bij genetisch gemodificeerde producten als bij medicijnen de risicobeoordelingen van producenten een centrale rol spelen. Hoewel de agentschappen vaak worden aangeduid als risicobeoordelaars, beoordelen ze in feite niet de risico's door middel van eigen, onafhankelijk onderzoek, maar ze beoordelen de risicobeoordelingen van producenten. Dus in de praktijk is de risicobeoordelende rol van agentschappen zwakker dan op papier, terwijl de rol in risicomangement juist groter is. Er zijn goede redenen waarom agentschappen afhankelijk gemaakt zijn van de risicobeoordelingen door de producenten. Dergelijk onderzoek is duur, kost veel tijd en het vereist het delen van concurrentiegevoelige informatie. Daarom is de producent verplicht om zelf de risico's te beoordelen. De tijdspanne waarin de agentschappen tot een oordeel moeten komen, laat een onafhankelijke risicobeoordeling niet toe. Ook de middelen die agentschappen ter beschikking staan, zowel in termen van geld, expertise, als onderzoeksfaciliteiten, schieten tekort voor eigen beoordeling van

de risico's. De mogelijkheden om onafhankelijke *bodies of experts* te creëren, die zelf de risico's beoordelen, moeten dus niet overschat worden. Agentschappen kunnen een rol spelen in de *checks and balances*, maar de illusie dat zij en zij alleen de risico's beoordelen maakt blind voor de rol die de industrie daarin speelt.

Het beeld van de agentschappen als de onafhankelijke stem van de wetenschap stimuleert het consensusmodel, waarin weinig plaats en ruimte is voor verschil van mening tussen experts. Voor risicomangement is inzicht in verschil van mening tussen experts juist wel van belang, omdat daarmee duidelijk wordt dat het afwegen van (onzekere) goede en kwade kansen noodzakelijkerwijs politiek is. Natuurlijk heeft het voordelen als de politiek zich kan verschuilen achter wetenschappelijke consensus, maar tegelijkertijd was juist die kongsi een van de redenen waarom de autoriteiten zo lang blind waren voor de gekkekoeienziekte, en dat heeft mensenlevens gekost.

#### Erken de realiteit

Praktijken van risicobeoordeling kunnen een nuttig of zelfs noodzakelijk tegenwicht vormen in de politieke arena, die anders te gemakkelijk de oren laat hangen naar de publieke opinie. De inzet van risicobeoordeling is om een zo nuchter mogelijke afweging van goede en kwade kansen mogelijk te maken. Het is echter nodig om te erkennen dat het wel mogelijk is beoordeling en management te onderscheiden als *fases* in het beleidsproces, maar de praktijk van agentschappen leert dat de rollen van risicobeoordelaar en risicomanager vaak sterk verweven zijn, ook als het nadrukkelijk de ambitie was die rollen te scheiden.

Het is belangrijk om te erkennen dat agentschappen politieke actoren zijn, die het wetenschappelijke en het politieke met elkaar verbinden. Dat is een belangrijke rol, die op zijn waarde moet worden geschat. Maar agentschappen kunnen dus niet functioneren als onafhankelijke risicobeoordelaars, die zich afzijdig kunnen houden van risicomangement. Het erkennen van de realiteit van agentschappen betekent dat er andere vragen gesteld moeten worden.

- Zijn agentschappen voldoende toegerust om tegenwicht te kunnen bieden aan de belangen die de industrie heeft om risico's te relativiseren?
- Hoe kan er voldoende ruimte en een plaats gecreëerd worden voor verschil van inzicht tussen experts?
- Bieden procedures de politiek voldoende ruimte om van het advies van agentschappen af te wijken?

But Klaasen,  
innovatiemanager  
NCTV  
Michiel de Weger,  
consultant veiligheid  
en organisatie,  
Century Consulting

# Clean IT

## Publiekprivate samenwerking op Europese schaal

Het Europese project “Clean IT” had als primair doel publiekprivate samenwerking op gang te krijgen over het terugdringen van terroristische content op het internet. Daarbij werd vooral op het proces gestuurd, want de inhoud moest van de deelnemers zelf komen. Hoewel klein in omvang, trok het project belangstelling in de media en op het internet zelf vanwege de vermeende impact op onze internetvrijheid. Gedurende het project werd een reeks schriftelijke vragen gesteld in het Duitse en Europese parlement, en de slotbijeenkomst leidde tot een artikel in *The Washington Post*<sup>1</sup>. Het project heeft uiteindelijk een set van gedragsregels en een lijst van best practices opgeleverd die op basis van consensus ontstaan zijn tussen publieke en private organisaties vanuit een groot deel van de Europese Unie.

### Multi stakeholder omgeving

In januari 2013 werd het project Clean IT afgesloten, na een serie van zeven bijeenkomsten. Er namen circa 110 verschillende organisaties en personen deel uit vijftien landen. Het project werd gestart door Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België en Spanje. Gedurende de twee jaar van het project sloten Denemarken, Hongarije, Roemenie, Oostenrijk, Portugal en Spanje zich officieel daarbij aan. Discussies richtten zich op het gebruik van technologie, wet- en regelgeving, het herkennen van terroristische content, en de verantwoordelijkheden van publieke en private partijen. In de Clean IT-bijeenkomsten gingen vertegenwoordigers van ministeries, geheime diensten, universiteiten, belangengroepen, eindgebruikers, internet industrie en technologiesector met elkaar in discussie. Hierdoor kwam een variëteit aan kennis, ervaring en achtergronden samen om een

complex onderwerp te doorgronden en van mogelijke oplossingen te voorzien.

### Verhitte discussies

Meningen en interpretaties liepen op sommige punten en momenten uiteen. Het gevoel dat veiligheidsmaatregelen door overheden wel eens misbuikt zouden kunnen worden, zorgde bij tijden voor verhitte discussies. Niettemin waren verreweg de meeste deelnemers zeer tevreden over deze vorm van samenwerken, omdat open en *to-the-point* werd gediscussieerd. In deze zogenaamde “multi stakeholder”-omgeving konden zowel rijpe als groene ideeën op hun merites worden beoordeeld, en was er ruimte en vertrouwen om controversiële onderwerpen ter sprake te brengen. De deelnemers waardeerden dit en in het einddocument werd uiteindelijk opgeroepen deze constructieve dialoog voort te zetten. Het is volgens diverse deelnemers dé manier



om over complexe onderwerpen te komen tot gedeelde oplossingen met maatschappelijk draagvlak.

### Spelregels voor succes

De samenwerking in Clean IT was gebaseerd op een aantal spelregels. Zo werd voor elke bijeenkomst een diverse groep deelnemers samengesteld, werd tijdens de bijeenkomsten een strak tijdschema gehanteerd, en werd bijna iedereen persoonlijk aangemoedigd om zijn of haar mening te geven. Regel was ook dat wat er in de bijeenkomsten werd gezegd en wie er aan deelnamen, niet naar buiten mocht worden gebracht (Chatham House rules). Naast een goede voorbereiding, vond op de uitvoering van elke bijeenkomst dus een strakke regie plaats. Samenvattend kan gesteld worden dat voor het organiseren van een effectieve publiekprivate dialoog twee ingrediënten van cruciaal belang zijn: wederzijds begrip en een vast omlijnd proces. Deze vormen de basis voor succes in een omgeving met een variatie aan belangen, interpretaties, kennis, achtergronden en culturen.

<sup>1</sup> <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/01/30/e-u-funded-project-recommends-a-flag-as-terrorism-button-in-browsers/>



# EU pakt verkoop grondstoffen voor explosieven aan



Recente aanslagen zoals de bomaanslag in Oslo op 22 juli 2012 laten zien dat explosieven nog steeds het voorkeurswapen van de meeste terroristen zijn. Soms worden (gestolen) commerciële explosieven gebruikt, maar meestal worden explosieven zelf gemaakt met grondstoffen die gewoon bij de drogist of bouwwinkel te koop zijn. De benodigde kennis voor het zelf produceren van explosieven is daarnaast eenvoudig op het internet te vinden.

Op 15 januari 2013 zijn het Europees Parlement en de Raad daarom gekomen met een verordening over het op de markt brengen en gebruik van precursoren (grondstoffen) voor explosieven. Deze verordening maakt het voor terroristen en andere criminelen moeilijker om zelf explosieven te produceren. Dat gebeurt op twee manieren: door de verkoop van bepaalde chemicaliën (zie tabel 1) aan particulieren aan banden te leggen en door bedrijven te verplichten om verdachte transacties van een groot aantal chemicaliën (in tabel 2) te melden bij de overheid. De verordening is van toepassing vanaf 2 september 2014. Het kabinet heeft de uitvoering van deze verordening als prioriteit aangemerkt in de Nationale Strategie ter Bestrijding van Misbruik van Explosieven 2011-2015.

concentraties van enkele stoffen toe te blijven staan, op voorwaarde dat deze transacties geregistreerd worden. Aangezien de verordening enigszins afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie uit 2010, bekijkt de overheid nu samen met producenten, distributeurs, detailhandel en branche- en koepelorganisaties welke van de drie opties in Nederland ingevoerd zal worden.

## Verplicht melden verdachte transacties

De verordening verplicht ook EU-bedrijven alle verdachte transacties van de in tabel 2 genoemde chemicaliën te melden. Deze verplichting geldt niet alleen voor transacties tussen bedrijven en particulieren, maar ook voor transacties tussen bedrijven. Een transactie kan bijvoorbeeld verdacht zijn wanneer iemand een ongebruikelijke

hoeveelheid van een grondstof bestelt, alleen contant wil betalen of niet weet hoe de grondstof normaal wordt gebruikt. In Nederland is het al gebruikelijk om verdachte transacties van deze stoffen te melden bij het Meldpunt Zelfgemaakte Explosieven (bereikbaar via telefoonnummer 040-2916000). Dit gebeurde op vrijwillige basis, maar is dus vanaf 2 september 2014 verplicht. Branche- en koepelorganisaties zullen de komende jaren samen met de overheid inzetten op het informeren van bedrijven over de nieuwe regels en richtlijnen geven voor het melden van verdachte transacties. Omdat veel bedrijven in de hele Europese Unie verkopen, werkt Nederland ook met het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Zweden aan een gezamenlijke campagne en aan EU-brede advies- en trainingsinstrumenten.

## Verbod op verkoop aan particulieren en particuliere import, bezit en gebruik

Sommige grondstoffen voor zelfgemaakte explosieven, die maar weinig particulier gebruik kennen, mogen vanaf september 2014 niet meer verkocht worden aan particuliere consumenten. Ook mogen particulieren deze stoffen dan niet meer importeren. Na 2 maart 2016 is ook particulier bezit en gebruik verboden. Naast dit direct werkende algemene verbod kunnen de EU lidstaten ervoor kiezen om legitiem particulier gebruik toch mogelijk te maken, door aan particulieren vergunningen af te geven voor aankoop, bezit en gebruik. Daarnaast mogen lidstaten ervoor kiezen om de verkoop van bepaalde lagere

**Tabel 1: Stoffen die niet aan particulieren mogen worden aangeboden boven de vermelde concentratiegrenswaarde en die particulieren niet mogen importeren, in bezit hebben en gebruiken**

Waterstofperoxide	> 12%
Nitromethaan	> 30%
Salpeterzuur	> 3%
Kaliumchloraat	> 40%
Kaliumperchloraat	> 40%
Natriumchloraat	> 40%
Natriumperchloraat	> 40%

**Tabel 2: Stoffen (in alle concentraties) waarvoor verdachte transacties moeten worden gemeld**

Waterstofperoxide	Hexamine
Nitromethaan	Zwavelzuur
Salpeterzuur	Aceton
Kaliumchloraat	Kaliumnitraat
Kaliumperchloraat	Natriumnitraat
Natriumchloraat	Calciumnitraat
Natriumperchloraat	Calciumammoniumnitraat
	Ammoniumnitraat (>16% stikstof)

Marit van Galen,  
Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC)



# Internationale krachtenbundeling

# cyber security

Nadat voorloper GOVCERT.NL al tien keer eerder succesvol een conferentie organiseerde, was het dit jaar de beurt aan het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) om gedurende twee dagen een platform te bieden aan uiteenlopende nationale en internationale partijen uit de cybergemeenschap, publieke en private sector en wetenschap voor het opdoen en uitwisselen van kennis en ervaring.

Op 22 en 23 januari jl. vond de allereerste NCSC Conferentie plaats in het World Forum te Den Haag. De circa 850 bezoekers (o.a. technisch specialisten, beslissers en onderzoekers) hadden de mogelijkheid om met elkaar én de ruim 50 sprekers van gedachten te wisselen over cyber security. De conferentie werd geopend door minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten. In plenaire en parallelle sessies met leidende experts en inspirerende sprekers kwamen verschillende onderwerpen aan bod.

### Belang van samenwerking en kennisdeling

“Many partners, one team, one goal” was dit jaar leidend thema van de conferentie. In zijn openingsspeech gaf Opstelten aan dat er in Nederland al veel is bereikt op het gebied van cyber security, het is onder meer een succesvol eerste jaar voor het NCSC geweest. Tegelijkertijd staan we pas aan het begin van de ontwikkelingen. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van cybercriminaliteit en andere digitale dreigingen is het hebben van een vertrouwd internationaal publiekprivaat netwerk een noodzakelijk goed. Samenwerking tussen alle sectoren is ook een eerste vereiste om de weerbaarheid tegen verstoringen te kunnen vergroten omdat cyber security alle onderdelen van de samenleving raakt. De eerder gelegde contacten zijn tijdens incidenten en bij bestrijding van (internationale) digitale dreigingen en verstoringen al zeer waardevol gebleken.

Directeur Cyber Security van de NCTV Wil van Gemert is trots op het NCSC team, de inzet van de private sector en de wijze waarop er in beleidsmatig en operationeel opzicht wordt samengewerkt. Volgens Van Gemert valt

er op het gebied van awareness nog veel te behalen, maar is er al veel verbeterd op dit terrein. Behalve meer awareness is meer onderzoek op het gebied van cyber security zeker ook nodig. Daarnaast kan de publiek-private samenwerking en de communicatie met de hackersgemeenschap beter. In 2013 zal de nadruk vooral liggen op het verder ontwikkelen van een internationaal netwerk en wereldwijde informatiedeling.

### Cybercriminaliteit steeds georganiseerder

Cybercriminaliteit is een integraal onderdeel geworden van het transnationale dreigingslandschap, met een toenemende betrokkenheid van georganiseerde criminele netwerken. Francesca Bosco van het United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) besprak de wijze waarop georganiseerde criminele groeperingen gebruiken maken van het internet. Het internet fungeert niet alleen als nieuw middel om “traditionele” delicten mee te plegen, maar ook als plek voor het uitvoeren van nieuwe illegale activiteiten die specifiek online plaatsvinden. In tegenstelling tot enkele jaren geleden hebben steeds meer cybercriminelen een ondernemersgeest, ze specialiseren zich en creëren markten. Het internet heeft ook effect op de structuur van georganiseerde criminaliteit, cyberspace biedt immers de mogelijkheid om met elkaar samen te werken zonder ooit fysiek in contact met elkaar te komen.

### Privacy, veiligheid en vrijheid

Het belang van het waarborgen van waarden als privacy, veiligheid en vrijheid liep als een rode draad door de conferentie. De fysieke en digitale wereld raken steeds meer met elkaar verweven; veranderingen in de fysieke wereld kunnen van invloed zijn op zaken in de digitale wereld en andersom. Overheden, bedrijven en burgers hebben allemaal hun eigen belangen wanneer het gaat om gebruik van het internet. Dit kan spanningen veroorzaken waardoor bepaalde waarden kunnen worden aangetast, zowel digitaal als fysiek. De wijze waarop hier bij de waarden privacy, veiligheid en vrijheid sprake van is wordt door meerdere sprekers aangekaart. Zo passen



Foto: Boudewijn (NCSC)

overheden in bepaalde landen internetcensuur toe om te voorkomen dat de bevolking toegang krijgt tot bepaalde informatie en worden personen door de regering gestraft voor hun uitlatingen via online media.

### De rol van China

Binnen de discussie over cyber security is de rol van China een zeer actueel onderwerp en in twee plenaire sessies werd hier aandacht aan besteed. Journalist Michael Anti besprak de wijze waarop China het internet controleert. Vrijwel alle grote online platforms (zoals Google, Twitter, Facebook en Youtube) worden door de Chinese regering geblokkeerd. Daarvoor in de plaats zijn er Chinese equivalenten gecreëerd (respectievelijk Baidu, Weibo, Renren en Youku). Omdat de servers hiervan in China staan, kan er veel beter op inhoud gecontroleerd worden. China gebruikt de lokale platforms echter niet alleen om online media te controleren. Aangezien de Chinese versie van Twitter zo'n 300 miljoen gebruikers heeft, is er bijna geen betere manier om overheidsinformatie te verspreiden. William Hagestad, ex-militair en sinoloog, begon zijn presentatie in het Chinees. Dat Hagestad niet begrepen werd door het publiek, illustreerde volgens hem het probleem: het Westen faalt erin om de Chinese geschiedenis en cultuur te begrijpen. Het Rode Leger heeft van oudsher als missie om de inwoners en infrastructuur van China te beschermen tegen buitenlandse aanvallers. In militaire zin betekent verdediging het hebben van offensieve capaciteiten. Dat dit ook voor cyberspace geldt, is eigenlijk niet zo vreemd. Vandaag de dag is China het enige land dat daadwerkelijk over een aantal beginselen beschikt waarmee ze hun acties in een potentieel cyberconflict kunnen sturen. Hagestad spreekt nadrukkelijk over een cyberconflict en niet over een cyberoorlog. Als je een oorlog hebt meegemaakt, ken je het verschil.

### Online anonimiteit

Jacob Appelbaum en Roger Dingledine van het Tor project, een Amerikaanse non-profit organisatie, gaven een lezing over Tor (The onion router). Het betreft een softwareprogramma dat ooit door het Amerikaanse leger is opgezet om overheidscommunicatie te beschermen, maar dat vandaag de dag een open netwerk voor anonieme communicatie is. Als je gebruik maakt van Tor wordt er bij het bezoeken van een website geen rechtstreekse verbinding gelegd tussen jouw computer en de website, maar gebeurt dit via een groot aantal anonieme servers wereldwijd. Tor kan dan ook gebruikt

worden om internetcensuur te omzeilen (hoewel de website in sommige landen geheel geblokkeerd wordt). Appelbaum en Dingledine benadrukten dat Tor voor iedereen bedoeld is, niet alleen voor mensen in landen met totalitaire regimes. Iedereen die waarde hecht aan zijn/haar privacy kan gebruik maken van Tor. Het is volgens hen tijd om een veilig internet te bouwen, met "veiligheid, privacy en anonimiteit by design" als verenigd doel.

### Social media

Dat ook social media een bedreiging kan zijn voor de privacy, veiligheid en vrijheid toonde Raj Goel, Chief Technology Officer bij Brainlink International. "Alles wat je zegt kan en zal tegen je worden gebruikt, door iedereen, nu of over tientallen jaren." Bepaalde uitspraken die je doet via social media kunnen grote gevolgen hebben. Zo is er in Indonesië iemand veroordeeld tot 2,5 jaar gevangenisstraf omdat hij op Facebook had geschreven dat God niet bestaat, werd een man in Thailand tot eenzelfde straf veroordeeld voor het online beledigen van de koning en kreeg iemand in Zuid-Korea een voorwaardelijke gevangenisstraf van 10 maanden voor het twitteren van Noord-Koreaanse propaganda. Dichter bij huis vind je voorbeelden van mensen die zijn ontslagen vanwege hun negatieve werkgerelateerde uitlatingen op social media en arrestaties naar aanleiding van mishandelingen waarvan beelden werden verspreid via social media.

### Metadata

Naast social media sprak Goel over metadata in foto's. Mensen staan er lang niet altijd bij stil dat foto's die worden gemaakt met een digitale camera of smartphone tegenwoordig steeds vaker automatisch worden voorzien van locatiegegevens (GPS). Wanneer je deze foto's op het internet plaatst, kan iedereen zien waar de foto is gemaakt. Nu is dat misschien niet erg als het je vakantiefoto's betreft, maar er zijn situaties te bedenken waarin het niet zo handig is om deze metadata te delen met de wereld. Zo gaf Goel het voorbeeld van John McAfee, oprichter van het gelijknamige antivirusbedrijf. McAfee werd in Belize gezocht door de politie vanwege de dood van zijn buurman. Hij dook onder, maar gaf wel een interview aan Vice, een online magazine. Vice plaatste een foto bij het interview, welke metadata met gegevens van een locatie in Guatemala bevatte. Hoewel McAfee via zijn blog verklaarde dat hij de data opzettelijk had gemanipuleerd om de autoriteiten te misleiden, werd hij enkele dagen later toch in Guatemala gearresteerd.

### Responsible disclosure

Hoe je het ook went of keert, er vinden digitale incidenten plaats. Maar hoe moet er met dergelijke incidenten worden omgegaan? In een van de parallele sessies werd het onderwerp "responsible disclosure" bediscussieerd. Het NCSC heeft onlangs een leidraad

voor de totstandkoming van een praktijk van responsible disclosure gepubliceerd: het op een verantwoordelijke wijze melden en afhandelen van kwetsbaarheden in informatiesystemen en (software)producten. Met behulp van de leidraad kunnen organisaties hun eigen *responsible disclosure policy* inrichten. De rol van het NCSC hierin is het bij elkaar brengen van partijen en het delen van informatie over kwetsbaarheden met andere partijen zodat ook zij maatregelen kunnen nemen en lering kunnen trekken uit meldingen. Het NCSC richt zich hierbij voornamelijk op de rijksoverheid en vitale sectoren.

### Het veiligste cyberland ter wereld

In 2017 moet Nederland het veiligste cyberland ter wereld zijn, aldus Peter Zinn, adviseur van de Nationale High Tech Crime Unit. Nu wordt er in Nederland niet alleen iedere 37 seconden een fiets gestolen, maar wordt er ook iedere 37 seconden een computer met malware besmet. Zinn, die fietsend het podium op kwam, vergeleek het beveiligen van een computer met het op slot zetten van een fiets. Cyber security is alleen net iets ingewikkelder dan het op slot zetten van een

fiets en het beste slot garandeert geen 100% veiligheid, dus hoe gaan we Nederland veiliger maken? Meer mankracht is uiteraard belangrijk. De Nationale High Tech Crime Unit is al verdubbeld naar 60 medewerkers en dit zal verder groeien tot 120 mensen in 2014. Daarnaast moeten de opsporingsdiensten dusdanig opereren dat bendes gearresteerd worden en cyber-criminelen op basis hiervan besluiten Nederland te vermijden. Dat dit mogelijk is, is al een keer gebleken toen er met Russische en Oekraïense opsporingsdiensten werd samengewerkt bij de arrestatie van een bende phishers.

Het NCSC heeft al veel bereikt in een jaar en kan nu ook met trots terugblikken op een zeer succesvolle en geslaagde eerste NCSC-conferentie. Met het oog op de verdere ontwikkeling van een internationaal netwerk en wereldwijde informatiedeling die gepland staan voor dit jaar, kan er nu al worden uitgekeken naar de volgende editie.

Een aantal sprekers heeft zijn/haar presentatie beschikbaar gesteld, deze zijn te vinden op: [www.ncsc.nl](http://www.ncsc.nl)

# EU lanceert cybersecurity strategie

Nationaal Cyber  
Security Centrum

De Cyber security Strategie en begeleidende Richtlijn van de Europese Unie die begin februari is gepresenteerd, is een belangrijke stap richting een veilige digitale omgeving binnen Europa. Cyber security is niet alleen een zaak van samenwerking tussen vele publieke en private partijen en in de lidstaten zelf. Er moet in toenemende mate ook over landsgrenzen heen worden gekeken voor het bereiken van oplossingen en het voorkomen van ICT-verstoringen en cyberaanvallen. Internationale samenwerking is dan ook niet voor niets sinds het begin een belangrijke pijler van het in de Nationale Cyber Security Strategie (NCSS) vastgelegde Nederlandse beleid.

### Samenwerking

Het is daarom goed om vast te stellen dat belangrijke elementen en uitgangspunten uit de Nederlandse strategie zijn terug te vinden in het Europese visiedocument. Zo hecht ook Nederland veel waarde aan de versterking van respons capaciteiten. Daarbij is publiek-private samenwerking voor Nederland het uitgangspunt. De focus daarbij ligt op het verhogen van de veerkracht van vitale infrastructuren. Maar daarnaast gaat het ook om het snel kunnen duiden van en reageren op cyberincidenten. Het domein van cyber is zich nog

steeds aan het verbreden. Van cyber crime naar cyber security tot cyber space. Digitale toepassingen spelen in grote delen van het dagelijkse persoonlijke leven en in onze economie een onmisbare rol. Deze trend wordt ook onderkend in de Europese strategie.

### Strategie 2.0

Nederland is door de inzet op het gebied van cyber security een van de koplopers binnen Europa. Om de veiligheid van de digitale samenleving in Nederland optimaal te beschermen, is het van belang om de basis die Nederland heeft gelegd zowel nationaal als internationaal verder te verstevigen en te ontwikkelen. Dit jaar wordt daarom ook voorzien in een actualisering van de nationale strategie met een visie op belangrijke strategische thema's zoals publiek-private samenwerking, de balans tussen security versus een open internet en versterking van de bestaande samenwerking tussen partijen binnen het cyberdomein. Ook zal deze strategie een aantal nieuwe actielijnen bevatten voor de aanpak van cybersecurity. Hierbij is het streven een goede aansluiting te vinden tussen de EU strategie en Richtlijn en het reeds in Nederland ingezette beleid. De zogenoemde strategie 2.0 zal naar verwachting in het najaar van 2013 gereed zijn en naar de Tweede Kamer worden gestuurd.



Eric Luijff (eric.luijff@tno.nl),  
André Smulders (andre.smulders@tno.nl),  
Pauline Kamphuis (thehaguesecuritydelta.com)

# Kanttekeningen bij de Europese cyber security strategie

In februari presenteerde de Europese Unie de Europese cyber security strategie en begeleidende concept richtlijn. The Hague Security Delta (HSD) is verheugd dat de Nederlandse Nationale Cyber Security Strategie nu ook op Europees niveau navolging krijgt. Toch plaatsen we een paar kanttekeningen.



Foto: Europese Commissie

## Publiekprivate Samenwerking (PPS)

HSD onderschrijft het belang van publiek-private samenwerking, die de EU voor het bevorderen van internetveiligheid wil stimuleren. Als groeiend netwerk van bedrijven, overheden en kennisinstututen in de Nederlandse veiligheidssector is HSD een goed voorbeeld van “de gouden driehoek”. We maken ons samen sterk voor innovatieve veiligheidsoplossingen en economische ontwikkeling. De Europese strategie beschrijft verantwoordelijkheden voor regelgevende instanties en overheden, als internetgebruiker. Dat gaat ons op dit vlak niet ver genoeg. Liever zien we maatregelen die regeringen en overheden stimuleren om als “launching customer” van innovatieve veiligheidsoplossingen op te treden. Dat stimuleert de particuliere sector om te investeren in innovatieve technologieën, waarmee nieuwe en veiliger oplossingen ontwikkeld kunnen worden.

## Smalle scope

Op verschillende terreinen is de strategie niet specifiek genoeg. De EU bevordert grensoverschrijdende publiekprivate samenwerking op het gebied van Critical Information Infrastructure Protection (CIIP) zonder te specificeren op welk niveau. Technisch? Sectorspecifieke certificering? Of ook op tactisch en operationeel niveau?

Daarnaast beperkt de focus van de veiligheidsstrategie zich tot internetdiensten en infrastructuur. Dat betekent dat een groot deel van cyberspace (namelijk het deel dat niet rechtstreeks met internet is verbonden) buiten de scope valt. Denk aan mobiele telecommunicatie, procescontrolesystemen, medische apparatuur zoals pacemakers en insulinepompen, digitale televisies, point of sale terminals, ICT in voertuigen, enzovoort. Juist hier is een groot en groeiend beveiligingsrisico aanwezig. Omdat er ook geen Europese definitie van “cyber security” is overeengekomen, zijn interpretatieverschillen denkbaar tussen lidstaten onderling en in de interactie met de EU. Die kunnen de noodzakelijke internationale samenwerking in de weg staan. Voorts is het van belang om de strategie in een continu proces te gieten van risicobeoordeling en integrale PPS-aanpak tot implementatie. De Nederlandse Strategie Nationale Veiligheid (inclusief de Nationale Risicobeoordeling) is daarbij een interessant voorbeeld. Daarnaast is ook de scope van de concept richtlijn te beperkt. Daar ligt de focus op het verzamelen van informatie over incidenten, zonder dat dit gekoppeld is aan een gefundeerde visie op risicomanagement. Dat werkt in de hand dat organisaties verplicht worden irrelevante informatie te verzamelen en te delen,

hetgeen de risico-regel-reflex alleen maar versterkt.

## Onderwijs en bewustzijn en kennis op directieniveau

In de Europese strategie wordt niet veel aandacht besteed aan het ontwerp en de bevordering van cyber security onderwijs, noch aan het vergroten van kennis en bewustzijn op directieniveau over het cyber risico. De grootste uitdaging is het vergroten van de bewustwording en de risicomanagement vaardigheden van topmanagers en -ambtenaren. Betrokkenheid van de top bij cyberveiligheid en risicomanagement is van groot belang. Om het hoofd te bieden aan de bestaande en toekomstige behoefte aan cyber security experts en managers met verstand van cyber veiligheid, wordt op initiatief van HSD en gemeente Den Haag gewerkt aan de oprichting van een Cyber Security Academy, die al dit najaar van start gaat.

Experts van Innovatiehuis Cyber Security in The Hague Security Delta hebben de Europese strategie geanalyseerd en schreven binnen enkele dagen na publicatie een reactie. De volledige reactie vindt u op: [www.thehaguesecuritydelta.com/innovation/cybersecurity](http://www.thehaguesecuritydelta.com/innovation/cybersecurity).

Frank Bekkers,  
directeur Comprehensive Security, Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)  
kol KLu Peter Wijnnga,  
strategisch analist, HCSS

# Strategische monitor 2013: instabiliteit komt dichterbij

De huidige wereld wordt gekenmerkt door een grote globale verwevenheid op velerlei gebieden. Hierbij is het klassieke onderscheid tussen nationale en internationale veiligheid vervaagd. De Nederlandse overheid heeft om deze reden een zogenaamde *Strategische Monitor* ingericht voor de drie 'veiligheids'-ministeries: Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid & Justitie. De *Strategische Monitor* is een cyclisch proces dat voort bouwt op een uitgebreide, interdepartementale omgevingsanalyse die in 2009 en 2010 heeft plaatsgevonden en resulteerde in het rapport *Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*.<sup>1</sup> Het analysekader van de *Verkenningen* wordt in de *Strategische Monitor* hergebruikt om de ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving op gestructureerde en structurele wijze te volgen en te duiden. Zo wil de overheid beter in staat zijn om te anticiperen op ontwikkelingen die relevant zijn voor de Nederlandse veiligheid. De *Strategische Monitor* dient als jaarlijks, gezamenlijk startpunt 'aan de voorkant' van de beleidsontwikkeling voor ieder van de drie ministeries.

Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) draagt als onafhankelijk kennisinstituut bij aan deze *Strategische Monitor*.<sup>2</sup> De *HCSS Strategische Monitor 2013: De Toekomst in alle Staten* is op 13 maart aangeboden aan Commandant der Strijdkrachten, generaal Tom Middendorp, als vertegenwoordiger van de opdrachtgevers, de drie genoemde ministeries.

De belangrijkste bevinding van deze studie is een paradox. Overal ter wereld nemen conflicten af, maar aan de randen van Europa nemen instabiliteit en conflicten juist toe. Positief is dat het aantal en de omvang van conflicten historisch gezien momenteel klein is. Democratie blijft zich als staatsvorm verspreiden en het welvaartspeil van de wereldbevolking is in de afgelopen twintig jaar ruim verdubbeld. De wereld wordt verder gekenmerkt door een grote, in de geschiedenis ongeëvenaarde, verwevenheid op politiek, economisch, ecologisch, technologisch, sociaal en

cultureel vlak. Dit alles blijkt een dempende werking te hebben op instabiliteit en conflicten. De afgelopen twee jaar is de dalende trend van conflicten echter doorbroken door het geweld in Libië, Syrië en Mali. Deze conflicten reiken tot aan de Europese buitengrenzen. Instabiliteit komt dus dichterbij. Omdat de Verenigde Staten zijn buitenlands beleid meer op de Grote en Indische Oceaan richt, zal Europa tegelijk meer dan voorheen in haar eigen veiligheid moeten voorzien. Het is dus meer en meer aan Europa zelf een antwoord te vinden op de dichtbij optredende instabiliteit.

Een andere belangrijke constatering is dat de komende jaren de geopolitieke agenda beheerst zal worden door grondstoffen. Dat de toegang tot grondstoffen tot belangentegenstellingen leidt is niet alleen een Westerse gedachte. Uit door HCSS uitgevoerde analyse van Chinese, Russische en Turkse toekomststudies komt hetzelfde beeld naar voren. Hierbij spelen de toenemende assertiviteit van Rusland en China, de ontwikkelingen rond de Europese integratie en de instabiliteit in Noord-Afrika en het Midden-Oosten een belangrijke rol. Wat gaan de machtsblokken in de huidige multipolaire wereld doen om zich te verzekeren van voldoende grondstoffen? Op welke wijze zullen zij een rol trachten te spelen in het grondstofrijke Afrika? Wat zal de invloed zijn van de grote winbare voorraden schaliegas en -olie in de Verenigde Staten en elders? Weet Europa zich tijdig te herpakken om een meer serieuze rol te spelen in dit globale machtsspel?

De veiligheidssituatie vertoont dus gelijktijdige positieve en negatieve bewegingen. Er is sprake van fundamentele onzekerheid over hoe de wereld zich ontwikkelt en welke kansen en bedreigingen dat voor Nederland oplevert. In het recente verleden toonden grote gebeurtenissen als de Arabische opstanden en de kernramp van Fukushima aan dat het speelveld elke dag opnieuw onvoorspelbaar is en drastisch kan veranderen.

<sup>1</sup> Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst*, 2010.

<sup>2</sup> Brief Minister van Defensie aan Tweede Kamer, 15 januari 2013 (Kamerstuk 32 733, nr. 102).



Het buitenland- en veiligheidsbeleid dat past bij de onzekere, soms turbulente veiligheidsomgeving wordt gekenmerkt door robuustheid en adaptiviteit. Juist om die reden is het goed om wat nader in te gaan op de wijze waarop HCSS zijn bijdrage aan de Strategische Monitor methodisch vorm geeft. Deze methodische aanpak is bij uitstek ontworpen om recht te doen aan fundamentele onzekerheid. HCSS hanteert een aanpak vanuit verschillende perspectieven die, elk op een eigen wijze, licht werpen op de vraag waar het met vrede en veiligheid in de wereld naar toe kan gaan en wat dit voor Nederland zou kunnen betekenen. Vorig jaar heeft HCSS zeven verschillende perspectieven voor strategische toekomstoriëntatie aangedragen in de studie *Licht op de Toekomst: Zeven Perspectieven op de Toekomstige Veiligheidsomgeving*. Op verzoek van de betrokken ministeries zijn drie van de zeven perspectieven verder ontwikkeld en geactualiseerd. De perspectieven staan nadrukkelijk naast elkaar, met elk zijn eigen waarde en resultaten. In sommige gevallen versterken de verschillende resultaten elkaar, in andere gevallen zijn ze niet of maar ten dele in lijn. Vergelijking over de perspectieven heen geeft zo inzicht in de robuustheid van gebeurtenissen, trends en ontwikkelingen, maar weerspiegelt tevens een caleidoscopische werkelijkheid die nu eenmaal tegelijkertijd bewegingen en tegenbewegingen herbergt. De inhoudelijke conclusies hierboven gemeld zijn robuuste constatering uit de drie perspectieven.

In het perspectief *Potentiële Hotspots* identificeren we kwetsbaarheid van landen voor politieke instabiliteit wereldwijd. Met behulp van verschillende conflictmodellen en een uitgebreide dataset van een veertigtal invloedsfactoren brengen we potentiële hotspots in kaart. Dit perspectief kijkt op basis van getalsmatig

onderbouwde trends uit de afgelopen 20 jaar circa vijf jaar vooruit.

In het perspectief *Recente Gebeurtenissen* beschouwen we een selectie van gebeurtenissen en incidenten die het afgelopen jaar de krantenkoppen haalden. Hierbij gaat het dan niet zozeer om de gebeurtenissen op zichzelf, maar om de onderliggende systemische bewegingen in de internationale veiligheidsorde waarvoor ze illustratief lijken. De nadruk ligt derhalve op de analyse van de bredere betekenis van de gebeurtenissen, met als belangrijk element het duiden van deze betekenis in termen van een beweging in het scenarioaamwerk van de Verkenningen. Voor de analyse wordt een netwerk van 130 experts gebruikt. Dit perspectief probeert dus op basis van een robuuste analyse van de 'krantenkoppen' van het afgelopen jaar de brede bewegingen in de wereld voor de middellange termijn te illustreren.

In het derde perspectief analyseren wij inzichten uit de foresight-literatuur in verschillende taaldomeinen gebruikmakend van de *HCSS Multilingual Metafore* benadering. Onze analyse biedt inzicht in de belangrijkste trends en ontwikkelingen uit de Chinese, Engelse, Franse, Duitse, Russische en Turkse foresight-studies. Wij beschrijven onze bevindingen aan de hand van thema's, actoren, regio's, drijvende krachten en domeinen die in de studies geassocieerd worden met de toekomstige internationale veiligheidsomgeving. Ook komt aan bod hoe de voorziene trends en ontwikkelingen het handelen van China, Rusland en Turkije kunnen beïnvloeden. Met dit perspectief kijken we 5-15 jaar vooruit.

De *Strategische Monitor 2013* is te downloaden op [www.hcss.nl/reports/de-toekomst-in-alle-staten/123/](http://www.hcss.nl/reports/de-toekomst-in-alle-staten/123/)



# Nabuurschap

## tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen in de praktijk

**Heinz Kraks,**  
Ministerium für Inneres und Kommunales NRW,  
Abt. Gefahrenabwehr,  
Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement

De grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen op het gebied van rampenbestrijding is nu al bijzonder goed. Alle betrokken instanties zijn doordrongen van hun speciale verantwoordelijkheid op dit terrein. Rampen stoppen immers zelden bij de grens.

Hier is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten. Aan weerszijden van de grens hebben gemeenten op basis van het Verdrag van Anholt op vrijwel alle terreinen afspraken gemaakt over wederzijdse grensoverschrijdende bijstand. Op basis hiervan zijn afspraken gemaakt die vaak al decennia teruggaan en waaruit allerlei beroepsnetwerken en sociale contacten zijn voortgekomen die zo nodig snel en gecoördineerd optreden mogelijk maken. De partij die het snelst ter plekke kan zijn, treedt op. Grensformaliteiten kunnen daarbij achterwege blijven.

Hetzelfde geldt in principe ook voor de rampenbestrijding. Tijdens de manifestatie “Katastrophen machen vor Grenzen nicht halt - grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Katastrophenschutz stärken” die in 2011 plaatsvond in Aken bleek opnieuw hoezeer men bereid is tot grensoverschrijdende samenwerking en hoe groot de motivatie en

het engagement van de betrokkenen bij dit terrein. Dit is niet de enige reden waarom het ministerie van Deelstaat- en Gemeentezaken van de deelstaat Noordrijn-Westfalen de grensoverschrijdende samenwerking wil ondersteunen en bevorderen waar dat maar kan, maar ook omdat wij overtuigd zijn van nut en noodzaak ervan.

Met de catastrofe in Fukushima in het achterhoofd is volgens het motto “het kan altijd beter” nog intensiever netwerken op Europees niveau en tussen buurlanden in het bijzonder volgens ons absoluut noodzakelijk. De aardbevingen, tsunami en de gevolgen ervan voor Japan hebben aangetoond dat ook zeer ontwikkelde landen zwaar getroffen kunnen worden door natuurrampen. Uit onderzoeken blijkt dat we in de toekomst vaker rekening zullen moeten gaan houden met rampen en dat ook centraal Europa ondanks zijn gunstige ligging daar niet aan ontkomt. Dit bevestigt hoe actueel het thema rampenbestrijding is. En omdat rampen nu eenmaal niet ophouden bij de landsgrenzen, moet de bescherming van onze burgers over de grenzen heen geborgd zijn.

Om elkaar bij nood nog efficiënter en doeltreffender te kunnen helpen, moet de regionale samenwerking op het gebied van crisismanagement, hulpverlening, preventie en resourcemanagement worden gestimuleerd. Willen gezamenlijk crisismanagement en de bijbehorende hulpverlening in noodgevallen slagen, dan moeten we de contactpersonen aan de andere kant kennen en weten te bereiken, relevante informatie uitwisselen (korte communicatielijnen en procedures), op de

hoogte zijn van de procedures van de andere zijde en zorgen voor naadloze overgangen tussen de structuren.

Iedereen is het erover eens dat we daarbij niet alleen noodsituaties voor ogen moeten houden. Ook op het gebied van preventie moeten de gezamenlijke inspanningen geïntensiveerd worden. Het is van belang dat we elkaar over en weer op de hoogte stellen van bestaande risico's en de oorzaken ervan, deze informatie gezamenlijk beoordelen en er zo nodig grensoverschrijdende preventieplannen voor uitwerken, die vervolgens bilateraal getest en geoefend moeten worden. Met dit soort preventieve maatregelen kan schade weliswaar niet volledig voorkomen worden, maar kunnen we wel de frequentie of op zijn minst de gevolgen ervan beperken. Qua veiligheid en kostenbesparing zal dit veel meer opleveren dan het opschalen van de middelen voor rampenbestrijding. Door het beheer van middelen samen af te stemmen moeten dubbele uitgaven aan bijvoorbeeld dure grote apparaten vermeden worden.

Om dit alles tot op zekere hoogte verplicht te stellen hebben we bij het ministerie een model voor samenwerkingsovereenkomsten opgesteld dat de gemeenten en veiligheidsregio's op hun niveau handen en voeten moeten gaan geven. Met deze samenwerkingsovereenkomsten die preventief kunnen zijn of bijdragen aan rampenbestrijding dragen we opnieuw bij aan de veiligheid van bewoners aan weerszijden van de grens.





Door de voortschrijdende Europese eenwording verliezen grenzen hun betekenis. De voordelen daarvan manifesteren zich op allerlei gebieden: inkoop, de keuze van de werkplek of bij de aankoop van een stuk grond. Van grote betekenis is het grensoverschrijdend denken en handelen bij de verdediging van lijf en leden tegen gevaren. Tegen deze achtergrond zijn er de afgelopen jaren goede samenwerkingsverbanden ontstaan op het gebied van brandweer, noodhulpdiensten en rampenbestrijding tussen Nederland en Neder-Saksen. Juist rampen vallen qua omvang en draagwijdte nauwelijks te voorspellen. In dergelijke gevallen kunnen de eigen middelen en krachten dan ook ontoereikend blijken. Dan is het een groot goed als je kunt rekenen op hulp van de buurman.

# Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding

David Zielinski,  
Niedersächsisches Ministerium für Inneres  
und Sport  
Referat B 22 (Bevölkerungsschutz,  
Militärische Angelegenheiten,  
Rettungswesen)

Gelukkig kwamen en komen rampen met grensoverschrijdende gevolgen relatief zelden voor. Dit brengt echter met zich mee dat we onze aandacht op andere zaken richten. Uit een recent onderzoek van Nederland en de deelstaat Noordrijn-Westfalen waaraan ook Neder-Saksen medewerking heeft verleend, blijkt dat veel veiligheidsautoriteiten weliswaar door-drongen zijn van de absolute noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking, maar er relatief weinig prioriteit aan toekennen. De uitdrukking “Uit het oog, uit het hart” vat dit probleem bondig samen. Een complicerende factor is bovendien dat de meeste autoriteiten kampen met personele en financiële tekorten en dat is van invloed op de prioriteitstelling bij de taken. Een kleine nalatigheid bij de rampenbestrijding kan bij de volgende ramp echter vervelende consequenties hebben.

De grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rampenbestrijding moet daarom regelmatig tegen het licht worden gehouden, bijvoorbeeld vanwege juridische of organisatorische veranderingen, zoals de opheffing van de regionale overheden in Neder-Saksen in 2005 of de invoering van veiligheidsregio's in Nederland in 2010. Bovendien stellen de technische ontwikkelingen aan weerszijden van de grens,

bijvoorbeeld op het gebied van waarschuwings- of communicatiesystemen, de hulpdiensten voor nieuwe uitdagingen. Maar ook de veiligheidssituatie zelf is aan verandering onderhevig: afgezien van de sinds mensenheugenis bekende rampen-scenario's zoals hoogwater, doen nu ook terroristische dreigingen en cyberaanvallen opgeld.

Tegen deze achtergrond dient het belang van grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding steeds opnieuw geformuleerd te worden, moeten de processen actief vorm krijgen en dient de samenwerking voortdurend verbeterd te worden.

Voor het welslagen van de samenwerking is goede informatieuitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten en actoren van doorslaggevend belang. In juni 2012 kwamen het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Sport van Neder-Saksen overeen de informatievoorziening via jaarlijkse seminars voor de betrokken veiligheidsautoriteiten te verbeteren; de aftrap zal medio 2013 plaatsvinden bij de *Academie voor crisisbeheersing*. Voorts hebben beide ministeries de noodzaak van regelmatige grensoverschrijdende rampen-

oefeningen benadrukt die absoluut vereist zijn om de effectiviteit van de voorbereidende maatregelen te testen onder zo realistisch mogelijke omstandigheden en ze vervolgens aan de hand van de bevindingen te verbeteren. Beide maatregelen bevorderen bovendien dat er persoonlijke contacten en netwerken ontstaan en onderhouden worden. Dat moet beslist worden aangemoedigd, aangezien de samenwerking daardoor makkelijker en beter verloopt. We weten namelijk allemaal dat je makkelijker vragen stelt wanneer je je collega's aan de andere kant van de grens persoonlijk kent.

Momenteel werken Nederland, Noordrijn-Westfalen en Neder-Saksen aan een gezamenlijk internetplatform waarop alle relevante informatie op het gebied van rampenbestrijding geplaatst kan worden. Hier moeten met name de structuren, autoriteiten, bevoegdheden en processen overzichtelijk worden weergegeven hetgeen de samenwerking makkelijker maakt.

We zitten dus niet stil, zoals u ziet. Ik wens iedereen een goede samenwerking toe en sluit af met een omkering van het bovengenoemde spreekwoord: “In het oog, in het hart.”

# Zijn gewapende private beveiligers de juiste oplossing tegen zeeroverij?

H.A. L'HonoréNaber, Safer Seas Consultancy

Vaarroutes over de wereldzeeën worden op veel plaatsen bedreigd door zeeroverij – vaak in ernstige mate. De Noord-Indische Oceaan en nu ook weer West-Afrika zijn daarvan voorbeelden. Rederijen zoeken naar beschermingsmaatregelen. Hun aandacht is gevestigd op gewapende private beveiligers. Ogenscheinlijk de goedkoopste en gemakkelijkste oplossing. In Nederland is het echter niet toegestaan. Het geweldsmonopolie (of de zwaarmacht) ligt bij de overheid. Dat heeft de discussie losgemaakt of de regelgeving moet worden versoepeld.<sup>1</sup> In veel Europese landen is dit al gebeurd. Is dit wel een goed idee? Welke gevaren kleven er aan? Hieronder wordt een aantal aspecten belicht.

## Bescherming van koopvaardischepen

Koopvaardischepen moeten zich beschermen tegen de overal in de wereld voorkomende zeeroverij. Gewapende beveiliging lijkt een snelle en gemakkelijke oplossing. Daarbij zijn twee mogelijkheden: militairen (VPD's) of private beveiligers (PSC's). Nederlandse rederijen concluderen dat bescherming door PSC's voor hen beste optie is. Zij vinden dat Defensie tekort schiet. Voor militairen betalen zij per reis gemiddeld 25.000 Euro meer dan voor private beveiligers. En het kost teveel tijd om de militairen op hun schepen te krijgen. De Redersvereniging pleit voor een versoepeling van onze wetgeving om PSC's aan boord van schepen onder Nederlandse vlag toe te laten. Onze regering verzet zich daartegen. Het geweldsmonopolie is voorbehouden aan de staat. Dat is maar goed ook, want we kennen inmiddels de drama's rond wapenbezit en wapengebruik.

## PSC versus VPD

Door inkrimping bij westerse krijgsmachten komen vakkbekwame militairen zonder werk of verlaten voortijdig de dienst. De behoefte aan private beveiligers voor koopvaardischepen biedt hen mogelijkheden. Op internet vindt men talloze sites van PSC's, waarvan de een zich nog slagvaardiger presenteert dan de andere. Maar wat betekent die slagvaardigheid in de praktijk? Daarvoor moeten we een VPD en een PSC tegen elkaar houden. De vakkundigheid van de private beveiligers zal

in het algemeen overeenkomen met die van de militair. De teams bestaan immers veelal uit oud-militairen. Het verschil zit vooral in de structuur van de organisatie en de acceptatie door kuststaten. Een VPD-team is gewend deëscalerend op te treden. Mocht een situatie verergeren, dan bestaat de mogelijkheid om op te schalen. Daarnaast kunnen zij bijstand inroepen van andere militaire eenheden. In het uiterste geval is er nog het diplomatieke circuit. Een PSC-team krijgt vergunning voor een bepaalde reis, tijd en soort wapen. Hun bemanningssterkte wordt minimaal gehouden, hetgeen een risicofactor vormt. Opschalen is niet mogelijk en er is meestal geen back-up-mogelijkheid. Dat zal bepalend zijn voor hun optreden. Piraten hebben snel door wanneer een PSC aan boord is. In het verleden hebben we gezien hoe genadeloos werd afgerekend met private beveiligers en het is zeker dat een onschuldige scheepsbemanning daarin wordt meegesleurd. Private beveiligers zijn zich daar van bewust. Zij zullen geen enkel bootje in hun nabijheid toelaten en er onmiddellijk op schieten. Voorbeelden daarvan zijn te vinden op youtube. Gewelddescalatie is daarbij niet uitgesloten. Maar al te vaak hebben marineschepen op volle zee restanten aangetroffen, waaruit bleek dat er iets ergs was gebeurd. Zeeroverij komt vooral voor in kuststaten en juist de kuststaten staan PSC's in hun wateren meestal niet toe. Schieten is verraderlijk. Hoe men zich kan vergissen, bleek wel uit

<sup>1</sup> Zie o.a. Instituut Clingendael: 'State or Private Protection against Maritime Piracy?' over gewapende bescherming van koopvaardischepen tegen zeeroverij. Zie ook: Eén Vandaag, 20 februari 2013: <http://gemist/15271255>

Foto: Ministerie van Defensie



de actie van Italiaanse mariniers die eind vorig jaar nabij India onschuldige vissers doodden in de veronderstelling dat het piraten waren. Het proces daarvan loopt nog.

#### Kosten en flexibiliteit

De krijgsmacht opereert volgens de geldende regels en neemt geen onverantwoord risico. Zij is daarbij afhankelijk van kuststaten, die vaak traag zijn met het verlenen van vergunningen waardoor een VPD soms niet snel genoeg op een schip kan zijn. Het aantal mariniers aan boord is afgestemd op het risicoprofiel. Enkele reders ervaren dat als inflexibel en te duur. Een PSC-team kan het volgens hen sneller en goedkoper. Prijsverschil en flexibiliteit worden nu nog gevonden in minder mensen en creatieve interpretatie van de wetgeving. Een PSC, die zuiver en volgens alle regels moet werken (men spreekt al over strenge certificering en controlemaatregelen), krijgt straks met precies dezelfde obstakels en kosten te maken als Defensie. Al heeft de vorige minister van Defensie de kosten voor een VPD flink verlaagd, misschien is het zinvol om het volgende nog eens te beschouwen: bij een grote voetbalwedstrijd, waarbij de Mobiele Eenheid (in aantal een veelvoud van een VPD) wordt ingezet, worden de kosten niet verhaald op de voetbal clubs. Waarom hangt er dan wél een prijskaartje aan de bescherming van een koopvaardijship dat nota bene in de

logistieke keten direct en indirect een substantiële bijdrage levert aan onze economie?

#### Kapitein is verantwoordelijk

De kapitein is verantwoordelijk voor alles wat er op zijn schip gebeurt. Nationale en internationale wetgeving laat daarover geen twijfel bestaan en hij wordt er ook op aangesproken. Nationaal zouden we de regelgeving wel kunnen aanpassen om de kapitein meer rechtszekerheid te geven bij PSC's, kuststaten hebben daar echter weinig boodschap aan. Toenemende "criminalisering" van zeevarenden<sup>2</sup> waardoor de kapitein en bemanningsleden zijn overgeleverd aan de willekeur van kuststaten, vormt een extra risico. Omdat zij geen PSC's aan boord mogen hebben, voelt een aantal reders zich gedwongen om schepen onder buitenlandse vlag te brengen, waarmee het wél mogelijk wordt. Het is een publiek geheim dat een groter aantal reders tóch gewapende private beveiligers aan boord van schepen onder Nederlandse vlag neemt. Die PSC's gaan creatief om met hun beperkingen. Wapens worden "disposable" gemaakt (ze komen in de illegaliteit aan boord en verdwijnen naar de zeebodem voor aankomst in een haven.<sup>3</sup> Een kapitein op wiens schip iets dergelijks gebeurt, dient dit volgens de wet te melden. Doet hij dat niet, dan maakt hij zich medeplichtig aan illegale activiteiten.

#### Hoe verder?

Zeeroverij komt in de hele wereld voor en verandert voortdurend van plaats en tactiek. Al decennialang hebben we te maken met deze misdaad en telkens roepen rederijen om bijstand. De maritieme sector zelf is er nog niet in geslaagd een afdoend antwoord te vinden op deze misdaad. Onmiskenbaar houdt inzet van gewapende private beveiligers geweld in. De kapitein wordt buiten spel gezet, omdat hij geen kennis heeft van wapengebruik. Het zou naïef zijn, te denken dat controlemaatregelen op volle zee, ver weg van de bewoonde wereld, waterdicht kunnen zijn. Maar bovenal betekent versoepelen van het geweldsmonopolie de bijl aan de wortel van dit principe. Het kan toch niet zo zijn, dat we met privélegertjes zeeroovers te lijf gaan. Waar is de Koninklijke Marine dan voor? De ideale bescherming voor schepen zou er een zijn die overal in de wereld kan worden toegepast, onafhankelijk van andere partijen en niet in strijd met internationale en lokale wetgeving. Goede counter-piracy opleiding voor bemanning, slimme en geweldloze technische bescherming, en een goed anti-piracy security management kunnen die mogelijkheid bieden. In Nederland is al veel kennis op dat gebied. Zeeroof zal helaas niet verdwijnen. Het is van alle tijden.

<sup>2</sup> Het door kuststaten schuldig verklaren van kapitein en/of bemanningsleden aan iets, waaraan zij helemaal geen schuld hebben. Voorbeeld: de Prestige, die voor de kust van Spanje verging. De kapitein heeft jarenlang onschuldig vastgezeten.

<sup>3</sup> O.a. te horen op Radio 1, 21 februari 2013: <http://nos.nl/radiouitzending/12986-radio-1-journaal-0700-uur.html.html>

Luke Gribbon,  
RAND Europe

# Hervormingen van brandweer- en reddingsdiensten in Europa

In deze tijden van bezuiniging ontkomen ook de brandweer- en reddingsdiensten niet aan efficiëncymaatregelen. Medio 2012 deed RAND Europe ten behoeve van een toetsing op overheidsniveau een vergelijkend onderzoek naar de brandweer- en reddingsdiensten in Europa. Hierbij werden recente ontwikkelingen binnen de sector onderzocht met behulp van interviews en documentatie en werd gekeken naar de reorganisaties in Schotland, Nederland en het noordwesten van Duitsland. In dit artikel worden de bevindingen in de drie landen beschreven aan de hand van de agenda's en de belangrijkste randvoorwaarden voor hervorming.

## Overzicht hervormingen

Uit het onderzoek bleek dat het niveau van toezicht op en de financiering van de brandweer- en reddingsdiensten in sommige Europese landen worden gereorganiseerd waarbij geschoven wordt in de richting van meer centralisatie. Onze casestudies zouden kunnen worden gekenschetst als drie punten op het hervormingsspectrum. Schotland volgt een hervormingsstrategie ten behoeve van transformatie met een hoog tempo die werd geformuleerd zodra de Scottish National Party in mei 2010 de regering mocht vormen. Bij de reorganisatie worden de acht regionale diensten samengevoegd tot een nationale dienst die per 1 april 2013 operationeel moet zijn. Doel van deze 'big bang' hervorming is het aantal overtollige back-officefuncties (bijv. inkoop) terug te dringen ten bate van de brandweerlieden en preventietaken die beschermd worden.

In Nederland verlopen de hervormingen geleidelijk in het kader van de agenda voor de veiligheidsregio's. De Nederlandse overheid is sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's in 2010 bezig met het overhevelen van de financiering van en het toezicht op alle brandweer- en reddingsdiensten van het gemeenteniveau (ruim 400) naar dat van 25 veiligheidsregio's. De bij het onderzoek ondervraagde beleidsmakers achtten het project geslaagd omdat het een efficiëntere en kwalitatief hoogwaardiger dienstverlening oplevert. In de Duitse deelstaten Nedersaksen en Hamburg blijven de hervormingen daarentegen relatief beperkt. Het vrijwillige karakter en de verantwoording op regionaal niveau (Nedersaksen telt ruim 90 regio's) en de financiering zijn belemmerend voor hervorming. De federale overheid heeft buiten nationale rampen weinig bevoegdheden. Duitse beleidsmakers legden uit dat er,

voor zover zij konden voorzien, weinig prikkels zijn voor hervorming van de brandweer- en reddingsdiensten. Innovatie en organisatorische veranderingen zoals een flexibeler inzet van vrijwilligers zijn niet uitgesloten, maar daar moet op lokaal niveau toe worden besloten. In Schotland met zijn transformatie en Nederland met zijn geleidelijke hervormingen zagen we benaderingswijzen die zowel overeenkomsten als verschillen vertoonden. In Schotland gaan de hervormingen gepaard met vrij veel dwang vanuit de centrale overheid. In Nederland ligt het accent meer op geleidelijkheid en samenwerking tussen de gemeenten, veiligheidsregio's en de nationale overheid. De tijdspaden zijn minder vast omschreven, waardoor de Nederlandse hervormingsagenda een meer evolutionair en repetitief karakter heeft.

Beide agenda's zijn ingegeven door de behoefte aan kwaliteitsverbetering en kostenbeparing, hetgeen in Nederland treffend omschreven wordt als "goedkopere en betere" diensten, waarbij tevens verschillen in de dienstverlening worden gladgestreken. In beide systemen zijn de backofficefuncties geoordeeld voor efficiëncyverbeteringen.

In de drie casestudies verlopen de hervormingen los van de nationale overheid, bijvoorbeeld het introduceren van flexibeler inroostersystemen of nieuwe technologie. De grote steden in Nederland, Strathclyde (Schotland) en Hamburg bleken een voortrekkersrol te vervullen bij de nationale hervormingsagenda's

## Randvoorwaarden voor hervormingen

Bij het onderzoek werd een aantal randvoorwaarden geïdentificeerd. Het meest in het oog springend was de druk op beleidsmakers en de brandweerleiding om bezuinigingen te realiseren. Ook de beschikbaarheid en integriteit van gegevens over het functioneren van de brandweer- en reddingsdiensten die de noodzaak van verandering bevestigen bleek belangrijk. Al geruime tijd wordt geklaagd over het ontbreken van vergelijkbare gegevens over brandweer- en reddingsdiensten op Europees niveau. Het niveau van de verantwoordingsplicht op lokaal niveau betekent in de meeste landen echter dat er zelfs op nationaal niveau moeilijk aan te komen valt. Het is dan ook geen verrassing dat er een correlatie is tussen landen met betrouwbare gegevens over het functioneren van de sector (Schotland, Nederland en Scandinavië) en hervormingen ervan.



	SCHOTLAND		NEDERLAND		NOORD-WEST DUITSLAND	
brandweer/ centralisatie	8 regionaal	1 nationaal	435 gemeentelijk	25 veiligheids- regio's	430 gemeentelijke brandweer- en reddingsdiensten	samenvoeging van gemeenten
budget	€357 m (FY 09/10) – van lokale autoriteiten	€310 m (FY 15/16) – van nationale overheid	€1,1 miljard (FY 09/10) - van gemeenten	verwacht: 10% bezuinigingen per jaar van gemeenten	€414 m (FY09/10 – inclusief ambulance in Hamburg) – van gemeenten	bezuinigingen afhankelijk van gemeenten
operationele bemanning	9.250 brandweerlieden	beperkte bezuinigingen, vooral back-office	26.900 brandweerlieden	stabiel	135.430 brandweerlieden	pogingen tot aanvulling pool van vrijwilligers
percentage (beroeps - versus parttime versus vrijwilliger)	70% beroeps versus 28% RDS versus 2% vrijwilliger	toetsing RDS 2012/3	20% beroeps versus 80% betaalde parttimers	ongewijzigd	10% beroeps versus 90% vrijwilliger	aantal handhaven
stations	382	bezuinigingspro- gramma 2013	~ 1000	enkele bezuini- gingen verwacht	~ 3300	samenvoeging gemeenten
uitrusting	470 pompen, 32 hoogwerkers, 13 boten, 87 stuks uitrusting, 33 (reddings- middelen)	geleidelijke harmonisatie	185 ladderwagens en platforms, 1045 tankauto- spuiten, 2700 voertuigen en 259 stuks uitrusting	overschakelen in bepaalde veiligheids- regio's	5360 brandweer- wagens, 235 hoogwerkers, 584 materiaal- voertuigen, 577 overige voertuigen, 156 hulpverlenings- voertuigen	geen hervormings- programma

Figuur 1: Brandweer- en reddingsdiensten in transitie

Er is dan ook een correlatie in onze casestudies tussen het auditniveau bij de brandweer- en reddingsdiensten en het niveau van hervorming. De acht diensten in Schotland werden frequent gecontroleerd door het Scottish Audit Office en de aanbevelingen die daaruit voortvloeiden zijn verwerkt in het reorganisatieprogramma. In Nederland zal de hervormingsagenda binnen afzienbare tijd worden getoetst door een onafhankelijke commissie. In Duitsland daarentegen verloopt het verzamelen van gegevens moeizaam en audits en toetsingen van de brandweer- en reddingsdiensten geschieden onregelmatig. Onvoldoende centraal toezicht op de sector valt samen met weinig prikkels tot efficiencyverbetering in de publieke sector en in deze situatie blijft het besef van de noodzaak van hervorming beperkt.

In zowel Schotland als Nederland is de hervorming van de brandweer- en reddingsdiensten gekoppeld aan die van de politie. In Schotland worden de politie en de brandweer- en reddingsdiensten tegelijkertijd gecentraliseerd. In Nederland lopen de hervormingen bij de politie voorop.

In Duitsland zijn allerlei hervormingen gaande die in uiteenlopende richtingen verlopen. In Hamburg ligt het accent op het verbeteren van de interoperabiliteit tussen de nooddiensten (bijvoorbeeld tussen de ambulance-diensten en de brandweer- en reddingsdiensten). Deze verschillende benaderingen kunnen wellicht verklaard

worden door de uiteenlopende opvattingen over efficiency.

Onze gegevens suggereren dat er politiek momentum noodzakelijk was voor de reorganisatie van de sector in Schotland en Nederland. De verschuiving van een regionale naar een nationale organisatiestructuur voor brandweer- en reddingsdiensten in Schotland geschiedde onder auspiciën van een nationalistische regering voor wie een nationale politiedienst en dito brandweer- en reddingsdiensten in politiek opzicht vanzelfsprekend zijn. In Nederland staan de hervormingen onder de regie van mensen uit de praktijk van nooddiensten en uit het lokaal bestuur. In Duitsland ontbreekt het aan politieke prikkels of een grondwettelijke basis om de deelstaten tot centralisering van hun brandweer- en reddingsdiensten te bewegen.

Bij ons onderzoek stuiten we op signalen dat sommige landen gebruikmaken van het huidige fiscale klimaat om voldoende politieke wil te mobiliseren om de structuur en verantwoording van de brandweer- en reddingsdiensten te veranderen. In Hamburg blijkt dat er niet altijd een prikkel vanuit de centrale overheid nodig is: de sector is hier eigener beweging begonnen het dienstenaanbod te veranderen. Te hopen valt dat het rapport van RAND over deze weinig onderzochte maar essentiële sector het startsein is voor lering uit de hervormingsprogramma's in Europa en waardevolle analyses van de randvoorwaarden ervoor.

# Project X Haren: onzekerheden, dilemma's en keuzes



Openbare orde situaties en evenementen gaan altijd gepaard met onzekerheden. In het geval van Project X Haren waren de onzekerheden voor de autoriteiten groter dan gebruikelijk doordat er nog nauwelijks ervaringen waren met de mobiliserende kracht van sociale media bij spontane evenementen waar wel een oproep, maar geen organisator achter zit.<sup>1</sup>

## Onzekerheden

Een eerste onzekerheid in de aanloop naar 21 september is de vraag: *hoe zal project X Haren zich ontwikkelen?* Hoeveel mensen komen er, wat zijn hun intenties, blijft het een gezellig feestje of loopt het volledig uit de hand? Hoe gedragen mensen die op een dergelijk feestje afkomen zich? In eerste instantie wordt verwacht dat het allemaal wel mee zal vallen, maar naarmate de datum van 21 september nadert, groeit het onderbuikgevoel dat het niet alleen maar gezellig zal blijven. Het soort informatie waar autoriteiten normaal op bouwen, helpt ze niet veel verder. Dat vergroot de onzekerheid; ook in het buitenland is men zoekende naar de juiste aanpak. Een tweede onzekerheid, die zich op 21 september zelf voordoet, is de vraag wat er op straat nu eigenlijk aan de hand is en hoe de situatie zich ontwikkelt. Voor het SGBO blijkt het lastig om een beeld te krijgen van die situatie. Ook voor de mensen op straat was gebrek aan overzicht en informatie een probleem: men had het gevoel in den blinde te opereren. De basale keuze waarvoor de autoriteiten zich gesteld

zagen was: bieden we de ruimte aan jongeren om naar Haren te komen of niet? Zo nee: wat doen we dan om ze uit Haren te houden. Zo ja: wat doen we dan met deze jongeren als ze in Haren zijn? Bij het maken van deze keuze zagen de autoriteiten zich gesteld voor enkele dilemma's.

## Dilemma's

Klein houden of groots aanpakken? Sinds project X Haren ziet de wereld er anders uit, maar een beslissing om Haren af te sluiten zou veel politiecapaciteit gekost hebben, en misschien wel voor niks. Een tweede dilemma was de vraag of er wel of geen alternatief feest moest komen (als dat al op een verantwoorde wijze zou kunnen). Het zou de mogelijkheid bieden om gericht te gaan organiseren en jongeren een doel te geven. Aan de andere kant zou het ook een aanzuigende werking kunnen hebben. En moet je toestaan dat via Facebook op deze manier een feestje afgedwongen kan worden, bovendien met voorbijgaan aan alle gebruikelijke

<sup>1</sup> O. Adang, 'Flashmobs, 'Facebookborrels en spontane evenementen: een nieuwe uitdaging voor ordehandhavers?'; in: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 8 (2010), nr. 4, 32-33.



Burgemeester Rob Bats en Job Cohen voor aanvang van de vergadering van de gemeenteraad van Haren over het rapport van de commissie-Cohen over de 'Facebookrellen'

waarborgen en voorwaarden? Ook de communicatie over project X Haren bracht dilemma's met zich mee. Moet je communiceren of vestigt dat juist de aandacht? Wat dan? Er is geen feestje of is dat juist contraproductief? Hoe duidelijk moet je aangeven wat de gevolgen zijn als men toch komt, of maak je het daarmee juist groter? Moet de burgemeester zelf in beeld of is een low-profile communicatie beter?

#### Keuzes

Zoals het gaat bij dilemma's is er niet één "juist" antwoord te geven. Aan alle keuzes zitten voor- en nadelen. Voor iedere keuze die de autoriteiten gemaakt hebben is wel wat te zeggen. Maar problematisch was dat er niet consequent een keuze gemaakt is. De door de Driehoek vastgestelde beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen kwamen neer op: er is geen feestje, maar we werpen geen barrières op voor mensen om naar Haren te komen. Maar als mensen naar Haren komen is er niks te doen. We willen niets doen dat mensen zou kunnen stimuleren om naar Haren te komen en er moet zo weinig mogelijk politie zichtbaar op straat zijn. Het huis van de familie en de Stationsweg moet wel bewaakt worden. Anders dan het aanspreken van mensen en het bieden van een mogelijkheid van busvervoer naar Groningen worden geen maatregelen genomen om mensen die toch komen, te bewegen om Haren te verlaten. De communicatie met de media hinkt voortdurend op twee gedachten: "we faciliteren geen feestje" en "we verbieden niks".

Een verstandig bestuur zal zoveel mogelijk expertise inzetten of erbij halen en extra informatie inwinnen om zicht te krijgen op een onbekend fenomeen. Het bijeenbrengen van die expertise en het vinden van informatie zal beter georganiseerd moeten worden, in de eerste plaats op landelijk niveau, maar vervolgens in

nauwe samenspraak met het lokale. Dat neemt niet weg dat een taxatie van de risico's onvermijdelijk is. Afhankelijk van deze taxatie moet er een strategische keuze worden gemaakt die vervolgens tot een reeks specifieke maatregelen leidt.

Kort gezegd komt deze keuze op het volgende neer. Ofwel het bestuur is van mening dat er een grote kans op gevaarlijke situaties bestaat en geeft daarom prioriteit aan het bewaken van de openbare orde en veiligheid. *Safety first*. Het bestuur neemt zodanig maatregelen dat het veiligheidsrisico minimaal is en tolereert alleen feestelijke of andere initiatieven als het veiligheidsbeleid daar enige ruimte voor laat. Samen te vatten in een formule als Nee, tenzij... Ofwel het bestuur is van mening dat de gevaren niet al te groot zijn en kiest voor een andere prioriteit. Men biedt ruimte voor feest of evenement op voorwaarde dat er wel een minimum aan maatregelen is. *Go with the flow*. Men omarmt het eigen initiatief maar houdt wel politie of andere middelen achter de hand voor het geval er toch iets misgaat. Samen te vatten in een formule als Ja, mits...

Voor beide strategische keuzen geldt dat ze alleen succes hebben als er wordt voldaan aan een drietal voorwaarden. Ten eerste moet de gekozen strategie volstrekt helder zijn en worden uitgewerkt in een plan met specifieke maatregelen waarbij duidelijk is welke partij wat moet doen. Dit plan moet in een vroeg stadium en op eenduidige wijze aan het publiek worden gecommuniceerd. Ten tweede is het zaak dat men de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk realiseert zodat het publiek ziet dat de overheid haar werk ernstig neemt. Ten derde moet er worden voorzien in een manier waarop men van het ene scenario op het andere overschakelt wanneer de situatie zulks vereist.



# Sociale media bevorderen effectieve crisiscommunicatie

Iedereen die binnen het veiligheidsdomein bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, is zich er ondertussen wel van bewust dat er tijdens (dreigende) crises een virtueel netwerk in de sociale media ontstaat waarin een stroom van waarnemingen, adviezen en meningen circuleert. In het najaar van 2012 heb ik samen met de bestuurders van de veiligheidsregio's, de waterschappen, de rijksdiensten, de nutsvoorzieningen en de grote en risicovolle bedrijven in Noord-Holland de gevolgen hiervan verkend. Dit heeft geleid tot een discussienotitie *Sociale Media en Crisiscommunicatie* die is geschreven in samenwerking met de veiligheidsregio's Utrecht en Amsterdam-Amstelland.

Uit onze verkenning blijkt dat de gevolgen van de sociale media voor de crisisbeheersing reden zijn om de communicatietask tijdens crises in zijn geheel te bekijken. De veranderingen zijn namelijk ingrijpend. Zo maken sociale media de maatschappelijke informatiebehoefte tijdens crises direct zichtbaar. Deze transparantie is nieuw. Daarnaast dwingt de snelheid van (sociale) media de overheid tot veel snellere informatievoorziening. Het publiek verwacht dat informatie voor hen toegankelijk is vanaf het moment dat het beschikbaar is. Er moet een breed gedragen besef komen dat overheidscommunicatie tijdens crises bedoeld is om te voorzien in die maatschappelijke informatiebehoefte en dat sociale media dat juist ook mogelijk maken. En dat regie op de informatiestromen echt verleden tijd is.

Van communicatieprofessionals mag een aanpak verwacht worden die is gebaseerd op wat er in de samenleving leeft en speelt: veel meer van buiten naar binnen werken, dan van binnen naar buiten. In tal van crisisorganisaties gebeurt dat al. En de overheid wordt steeds vaardiger om via sociale media een succesvolle communicatie-aanpak uit te rollen. Maar helemaal klaar zijn we zeker nog niet, blijkt ook weer uit de recente praktijk.

Zo is opvallend dat in de aanloop naar de Facebookrellen in Haren door de overheid wel naar de dreiging is gekeken, maar niet naar hoe de bevolking in Haren daar zelf op reageerde. Wilden ze juist meevieren of juist niet? Hiermee ontbrak het de lokale overheid aan belangrijke informatie. Naast de dreiging is juist ook de behoefte en het belang van de eigen bevolking leidend voor wat de gemeente zou moeten en kunnen doen.

Tijdens crises wordt alles wat bestuurders doen en laten (en laten doen) in de schijnwerpers gezet. Dit is niet van vandaag of gisteren. Met de sociale media is het aantal schijnwerpers en vergrootglazen echter exponentieel toegenomen. Er wordt vaker en op steeds meer punten 'afgerekend' en dat zorgt voor een soort aanhoudende stress om 'het goed te doen' en 'geen fouten te maken'.

Het is voor bestuurders bovendien niet altijd even eenvoudig om een goed evenwicht te vinden tussen het hebben van bestuurlijke verantwoordelijkheid en het mandateren van uitvoerende werkzaamheden. Zo willen bestuurders soms zoveel mogelijk vooraf controleren en goedkeuren. In de huidige crisispraktijk dient juist die benadering, zo blijkt uit onze verkenning, uiteindelijk geen enkel belang. Dan blijven we alleen maar



achter de feiten aanlopen. Van belang is ons te realiseren dat sociale media geen bedreiging zijn, maar dat ze juist kansen bieden om beter te communiceren met de gemeenschap. Dit heeft in potentie vele voordelen, van meer zelfredzaamheid tot een meer op maat gesneden dienstverlening.

De notitie, die de basis was van onze verkenning, bevat veel aanknopingspunten voor verdere verbetering en modernisering van de risico- en crisiscommunicatie. Het focust bovendien de aandacht op de belangrijkste bestuurlijke dilemma's en keuzes. Het is te downloaden vanaf de website van provincie Noord-Holland en de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Utrecht.



De andere JC zei het al lang geleden: Wie de werkelijkheid wil zien, moet eerst weten waar hij naar moet kijken. De onderzoekscommissie naar Project X in Haren is er wat ons betreft niet in geslaagd om uit de waardevolle feiten die zij heeft verzameld, betekenisvolle analyse en aanbevelingen te destilleren.

## “Je moet het wel snappen om het te zien”

Het is een bekend gegeven: wie teveel informatie heeft (verzameld), raakt het zicht op de hoofdlijn kwijt. Wie ‘kaal’ een drietal cruciale kernzinnen uit het rapport op een rij zet, kan niet meer ontsnappen aan de harde werkelijkheid:

- het project X feest in Haren was een unicum: ‘het was de eerste keer dat jongeren in Nederland met gebruik van sociale media op deze schaal een dergelijk feest organiseerden’ (p.20);
- Haren is een ‘kleine gemeente’ met een ‘beperkte bestuurlijke ondersteuning’ (pp. 10 en 11);
- vanwege de betrokkenheid van alcohol ‘zullen rellen (...) blijven voorkomen, ook als het openbaar gezag voortreffelijk optreedt’ (p.33).

Die harde werkelijkheid is dan dat niemand, en dus zeker geen kleine gemeente, deze dramatische afloop had kunnen voorzien en voorkomen.

De formeel verantwoordelijke gemeente kan gezien het bovenstaande wat ons betreft alleen maar worden beoordeeld op de vraag of zij voldoende inspanning heeft gepleegd toen zij werd geconfronteerd met deze unieke situatie. De commissie toont aan dat Haren links en rechts om advies heeft gevraagd, maar dat niemand een zinnig advies kon geven. Voor de politie, veel beter geëquipeerd natuurlijk dan de gemeente,

geldt eigenlijk hetzelfde: unieke gebeurtenissen kun je nu eenmaal niet met zekerheid de eerste keer goed beheersen. Een bewijs ad absurdum dat de politie vrijpleit, is dat de commissie zelfs achteraf geen heldere aanbeveling kan formuleren hoe er opgetreden had moeten worden: ‘schep heldere kaders voor de veiligheid (...), houd je daaraan, en geef binnen die kaders de ruimte’ (p. 29) biedt operationeel gezien weinig houvast. Een detail dat eigenlijk wel veel meer aandacht behoeft, is de constatering van de commissie dat het optreden van de ME een prikkelende werking had op de al aangeschoten jeugd. Geen reden voor een verwijt, maar wel voor nader onderzoek naar ‘actie = reactie’ omdat dit mechanisme ook in eerdere evaluaties zoals die van Hoek van Holland zichtbaar is, maar telkens onderbelicht blijft.

Als Haren daarmee een duidelijk voorbeeld van overmacht is waar helaas niemand anders dan derellende jeugd de schuld van kan krijgen, rijst de vraag wat we werkelijk kunnen leren. In onze analyse tonen de kernzinnen van de commissie het volgende aan. De verantwoordelijkheid voor de beheersing van een complexe dreiging kan niet worden gedragen door het bestuur van een kleine gemeente (dit in tegenstelling tot het optreden bij ‘normale’ flitscrises).

Gevolg: óf we accepteren dat dit in uitzonderingssituaties als Haren tot mogelijke rampspoed leidt, óf we geven de burgemeester de mogelijkheid om zelf tot ‘GRIP4’ te besluiten zodat de burgemeester van de grootste gemeente de verantwoordelijkheid op zich moet nemen.

Overigens is het jammer dat de commissie vooral trapt in de valkuil van de ‘omgekeerde causaliteit’: omdat het eindresultaat van een serie handelingen zo teleurstellend is, moeten de handelingen wel onjuist zijn geweest. Dan wordt opeens de deels transparante communicatie van de gemeente over haar voorbereiding verwijtbaar, met als voor de hand liggende aanbeveling om meer gesloten te communiceren zonder dat er enig bewijs wordt aangevoerd waarom dit dat tot betere resultaten had geleid. De redeneerlijn had evengoed kunnen zijn: communiceer volledig transparant over alle dilemma’s in de voorbereiding. Die laatste aanbeveling lijkt ons in het algemeen zinvoller zonder dat wij willen claimen dat dit in dit specifieke geval alle problemen had voorkomen.

## Sociale media:

# bron van onbeheersbaar kwaad?

De rellen in Haren in 2012 werden al snel omgedoopt tot Facebookrellen. Sommigen wekten de indruk dat sociale media excessen veroorzaken waar de overheid nauwelijks greep op heeft. Uit eigen onderzoek van de NCTV blijkt echter dat niet iedere oproep via sociale media ontspoord en onbeheersbaar is.

De NCTV heeft recent een studie afgerond met als titel "Mobilisatie en actiecoördinatie via sociale media. Een verkenning van dreiging en handelingsperspectief".<sup>1</sup> De NCTV concludeert daarin dat sociale media een krachtig en laagdrempelig instrument zijn voor de verspreiding, mobilisatie, voorbereiding en coördinatie van acties. Het kan daarbij zowel gaan om feestjes, demonstraties als rellen. De overheid zal daardoor zeker ook in de toekomst te maken krijgen met online mobilisatie voor fysieke acties. Deze acties kunnen door een massale opkomst uit de hand lopen. Ook denkbaar is dat kwaadwillenden, waaronder relschoppers of criminelen, proberen op te gaan in die massa's of zelf acties gaan organiseren.

De dreiging dat acties uit de hand lopen of dat kwaadwillenden meeliften met acties van anderen of die zelf organiseren, is echter niet nieuw. Sociale media veranderen die wel enigszins, bijvoorbeeld doordat de organisatie sneller kan verlopen en laagdrempeliger is. Toch leidt niet iedere virtuele oproep tot een massale fysieke opkomst of een actie die op voorhand

ontspoord. Niet ieder aangekondigd 'evenement' mondt immers uit in een massale verspreiding ervan en velen negeren uitnodigingen hiervoor. Zelfs als mensen online aangeven te komen, komt lang niet iedereen. De oproep moet wel appelleren aan een gedeelde behoefte om massaal bijeen te komen, in het geval van Haren de behoefte aan feesten bij jongeren. Verder neemt door sociale media het aantal relschoppers niet opeens toe zoals ook blijkt dat rellen en massabijeenkomsten die uit de hand lopen van alle tijden zijn. Bovendien kunnen sociale media juist remmend werken. In het geval van bijvoorbeeld vermeend onrecht kan de virtuele discussie ervoor zorgen dat stoom wordt afgeblazen en niet langer de noodzaak wordt gevoeld om fysiek te gaan demonstreren. Sociale media werken dan als een overdrukventiel.

Wel nieuw zijn enkele kenmerken van sociale media waar de overheid (nog beter) mee moet leren omgaan en op inspelen. Zo kunnen acties snel en spontaan tot stand komen, waardoor de voorbereidingstijd voor de overheid afneemt. Grote aantallen

gebruikers genereren zeer grote hoeveelheden berichten. Hierdoor is het voor de overheid lastig om het kaf van het koren te scheiden. Door sociale media te monitoren, kan de overheid een overzicht van en inzicht in acties krijgen, bijvoorbeeld inzicht in informele leiders en wijze van verspreiding van berichten. Op basis van die resultaten van monitoring kan de overheid zowel via sociale media als offline proberen acties te voorkomen, in de gewenste richting om te buigen of te beheersen. Inzichten uit het pre-sociale mediatijdperk zijn daarbij nog steeds bruikbaar, zoals de noodzaak om in contact te komen met informele leiders of personen die hun invloed kunnen aanwenden. Belangrijke randvoorwaarde is 'geletterdheid' op het gebied van sociale media om zo te begrijpen wat zich afspeelt en op welke wijze de overheid kan reageren. Dat geldt niet alleen op werkvloerniveau, maar ook bij de verantwoordelijken. Sommige politiekorpsen nemen al een digitaal strategisch op in hun staf grootschalig en bijzonder optreden. De Commissie Cohen spreekt in dat kader over het bij elkaar brengen van de werelden van jongeren en ouderen.

<sup>1</sup> Voor meer informatie over de studie kunt u contact opnemen via [j.a.odink@nctv.minvenj.nl](mailto:j.a.odink@nctv.minvenj.nl).

Niek van As,  
adviseur Beleid en Onderzoek VDMMP  
Roy Johannink,  
senior adviseur Beleid en Onderzoek VDMMP  
Herman van Hijum,  
projectleider Handreiking Evenementenveiligheid

# De Nationale Risicobeoordeling en evenementenveiligheid



In het februari-nummer van dit magazine is onder de titel 'Onzekere toekomst in de Nationale Risicobeoordeling' aangegeven dat de toekomst van risico-inschatting en onzekerheidsreductie onderwerp van gesprek zijn. Toch wordt de Nationale Risicobeoordeling (NRB) als methodiek ook op lokaal en regionaal niveau gebruikt. De werkwijze is namelijk de basis voor de in september 2012 door het Veiligheidsberaad vastgestelde Handreiking Evenementenveiligheid.

## Integraal adviseren en signaleren

Of een evenement de benodigde vergunningen of ontheffingen krijgt om te kunnen plaatsvinden, wordt vaak bepaald op basis van een monodisciplinair of integraal veiligheidsadvies van de hulpdiensten. We schrijven 'vaak', omdat bij risicovolle evenementen deze adviesfase – als het goed is – altijd wordt ingelast maar bij aandachtsevenementen optioneel is. Een regulier evenement kan ook zonder advies van de hulpdiensten worden vergund. In de adviesfase inventariseren en analyseren de betrokken partijen de risico's en de benodigde capaciteiten voor het beïnvloeden van de risico's. Het resultaat is het risico-profiel van het betreffende evenement. Tot 2012 was hiervoor in de praktijk geen valide hulpmiddel beschikbaar. Met de Handreiking Evenementenveiligheid is hier verandering in gekomen: de handreiking beschrijft een hulpmiddel voor het schatten van de waarschijnlijkheid en impact van bepaalde incidenttypen. Dit hulpmiddel is onder andere gebaseerd op de systematiek van de Nationale Risicobeoordeling. Zo worden dezelfde begrippen en waarden gebruikt en ontstaat er van het desbetreffende evenement een risicodiagram. Bij het inschatten van de risico's van een evenement

wordt aanbevolen om de risico-inventarisatie van het Regionaal Risicoprofiel mee te nemen.

## Integraal Veiligheidsadvies

Een integrale inschatting van de risico's is de basis om goed voorbereid de juiste maatregelen te kunnen nemen om evenementen veilig te kunnen laten verlopen. Zo is het mogelijk om – aan de hand van het gezamenlijk gedeelde beeld aan risico's en capaciteiten – als bevoegd gezag de juiste keuze te maken. Dit gebeurt tegen de achtergrond van het lokaal en regionaal evenementenbeleid én op basis van het integraal veiligheidsadvies van de hulpdiensten bij het desbetreffende evenement. Let wel: gemeenten blijven bestuurlijk verantwoordelijk en daarmee verantwoordelijk voor de regie bij evenementenveiligheid.

Veiligheid is slechts één van de belangen die spelen bij de organisatie van een evenement. Andere redenen kunnen zijn stadspromotie, omzet genereren, gezelligheid, een goed doel of het beoefenen van sporten. Door het integraal veiligheidsadvies te laten ondertekenen door de burgemeester is vastgelegd dat het bestuur eenduidig is geïnformeerd. Hierdoor is duidelijk wat de

risicovolle situaties bij het evenement zijn en welke capaciteiten van relevante partijen zijn in te zetten om de waarschijnlijkheid en impact van die risicovolle situaties te beïnvloeden. Het is daarop aan de burgemeester om de belangen af te wegen en aan te geven onder welke omstandigheden het evenement mag doorgaan (inclusief het eventueel te nemen restrisico). Hierna kunnen specifieke (risico)scenario's, beleid en plannen worden uitgewerkt.

## Continu proces

In de handreiking gaat het over het specifieke risicobeleid bij voorzienbare risicovolle evenementen. Bij onvoorzienbare risicovolle evenementen, dus zich plotseling manifesterende gebeurtenissen, gelden het Regionaal Risicoprofiel en het daarop gebaseerde Regionaal Beleidsplan. De handreiking is ook dan als leidraad te gebruiken omdat de werkwijze generiek is. Belangrijk om te vermelden is dat het signaleren en adviseren een continu proces is, wat kan leiden tot het bijstellen van beleid en planvorming. Het is daarom raadzaam om bij risicovolle evenementen alerteringsniveaus in te bouwen. Denkbaar is het inbouwen van een groene, oranje en rode fase bij het adviseren van het bevoegd gezag op basis van (*real time*) risicoprofielen. Denk bijvoorbeeld aan de (integrale) advisering en planvorming bij een evenement als de Elfstedentocht. Continu is de vraag 'gaat het door?' en uiteindelijk wel of niet: "it giet oan!"

De volledige Handreiking Evenementenveiligheid is te vinden op: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossier/69/evenement-en-veiligheid.html>

# Naar een **betere** bovenregionale samenwerking

Naar aanleiding van de brand bij Chemiepack in Moerdijk op 5 januari 2011 constateerden Rijk en Veiligheidsregio's een aantal knelpunten met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo bleken rollen, taken en bevoegdheden bij een bovenregionale crisis onvoldoende helder te zijn. Dit uitte zich in Moerdijk onder meer in een gebrek aan eenduidige leiding, coördinatie, opschaling en crisiscommunicatie. Tevens werd samenwerking bemoeilijkt doordat regio's divers georganiseerd zijn. Ook bleek onvoldoende duidelijkheid te bestaan wanneer en waarop het Rijk stuurt.



**Paul Gelton,**  
directeur  
Weerbaarheids-  
verhoging, NCTV,  
Ministerie van  
Veiligheid en Justitie

## *Bestuurlijke werkgroep*

Daarom werd in het najaar van 2011 de bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking door de Minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad ingesteld. Deze werkgroep kwam met een advies hoe de samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling, tussen de regio's en het Rijk en tussen de departementen binnen de bestaande wettelijke kaders kan worden verbeterd. Het afgelopen half jaar is dit advies uitgewerkt in het rapport 'Eenheid in verscheidenheid', waarbij professionals uit de veiligheidsregio's, hulpdiensten, departementen en kennisinstituten waren betrokken.

## *Nadere uitwerking*

In dit rapport worden concrete verbetervoorstellen gedaan op het gebied van bovenregionale samenwerking. Voorop staat dat met deze voorstellen geen sprake is van een stelselwijziging. Alle voorgestelde verbeteringen kunnen geïmplementeerd worden binnen het huidige wettelijke kader. Het zijn werkafspraken tussen de veiligheidsregio's onderling, de veiligheidsregio's en de rijksoverheid en de departementen onderling.

## **Wat zijn de verbeteringen?**

### *Unité de doctrine*

Er komt één landelijke aanpak voor opschaling. Daardoor is het mogelijk de leiding en coördinatie bij bovenregionale samenwerking op dezelfde wijze binnen en tussen regio's te regelen. Deze eenheid voorkomt bestuurlijke drukte en operationele onduidelijkheid. Bovendien zijn twee fases aan de GRIP regeling toegevoegd, te weten GRIP Rijk en GRIP 5. Er wordt van een GRIP 5 situatie gesproken als voorzitters van de betrokken regio's gezamenlijk besluiten op te

schalen bij een ramp of crisis die iedere afzonderlijke veiligheidsregio overstijgt en vraagt om bovenregionale samenwerking. In beginsel is de voorzitter van de 'bronregio', dus daar waar de ramp of crisis zich voordoet, leidend in het gezamenlijke besluitvormingsproces. Wel is het zo dat besluiten door iedere voorzitter van de betrokken veiligheidsregio zelfstandig worden genomen. De tweede aanvulling is de fase GRIP RIJK en is toegevoegd voor situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn en die vragen om sturing door het Rijk.

### *Rollen Rijksoverheid*

Om voor de veiligheidsregio's helderheid te creëren in wat zij van de Rijksoverheid mogen verwachten zijn de verschillende rollen van de Rijksoverheid verduidelijkt. Er worden drie rollen onderscheiden: het Rijk faciliteert, geeft richting en stuurt. Voor wat betreft de sturende rol wordt een onderscheid gemaakt tussen een aanwijzing van het Rijk aan de betrokken veiligheidsregio's en het zelf sturen door het Rijk. Bij deze laatste variant wordt dus gesproken over GRIP RIJK.

### *Eén loketfunctie NCC*

Verder zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de samenwerking tussen veiligheidsregio's en het Rijk. Zo fungeert het Nationaal Crisis Centrum (NCC) als één rijksloket voor de veiligheidsregio's. De informatie-uitwisseling tussen en binnen het Rijk en de veiligheidsregio's vindt plaats via netcentrisch werken. Het landelijk crisis management systeem (LCMS) fungeert hierbij als schakel tussen de veiligheidsregio's en het Rijk.

Tevens fungeert het NCC als schakel tussen de verschillende departementen. In een situatie van een ramp of een crisis is het NCC een belangrijk informatie-knooppunt. Het centrum beschikt over alle relevante informatie waardoor tijdig, alert en adequaat handelen op alle (overheids)niveaus wordt gestimuleerd.

### *Harmonisering kennis-adviesstructuur*

De intensivering van de samenwerking tussen Rijk en veiligheidsregio's krijgt ook vorm door de harmonisering van de kennisadviesstructuur. Hierdoor ontstaat een eenvoudige en consistente organisatie waarbij de scheiding tussen kennisinhoudelijke adviezen en beleidsadviesing helder is. De vormgeving gebeurt door de vraagregisseur. Dit is een nieuwe rol voor bestaande



**Nico van Mourik,**  
algemeen directeur  
Veiligheidsregio  
Midden- en  
West-Brabant





functies die binnen het regionaal operationeel team (ROT) wordt gerealiseerd. Suggestie voor de nadere uitwerking is om deze rol bij voorkeur te koppelen aan de functie van adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) dan wel de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS).

#### Eenduidige crisiscommunicatie

Verder is in het rapport een aantal voorstellen gedaan voor het verder professionaliseren van de crisiscommunicatie op regionaal niveau. Bij bovenregionale rampen en crises heeft de bronregio de leiding over de crisiscommunicatie. Alle communicatie, van partners binnen en buiten de regio en op rijksniveau dient in lijn te liggen met de communicatie vanuit het brongebied en dus aldaar afgestemd te worden. Omdat elke regio tijdens een ramp of crisis de rol van coördinerende bronregio moet kunnen vervullen moet elke regio beschikken over een sterke crisiscommunicatieorganisatie. Dit wordt bevorderd door het vaststellen

van landelijke doelstellingen, een landelijke stimuleringsbijdrage ten behoeve van opleiden en oefenen en het instellen van een bovenregionale pool van crisiscommunicatieprofessionals.

#### Reactie

Het kabinet omarmt de adviezen ter verbetering van de samenwerking tussen de veiligheidsregio's, het Rijk en de veiligheidsregio's en de departementen onderling. Ook het Veiligheidsberaad heeft ingestemd met de hoofdlijnen zoals beschreven in het rapport. Ten behoeve van de implementatie van de adviezen, die de bevoegdheden van de 25 besturen van de veiligheidsregio's raken, vindt ook besluitvorming op regionaal niveau plaats. In de implementatiefase zal wederom nauw worden samengewerkt tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad.

Ten aanzien van aanvullende adviezen die een wijziging van wet- of regelgeving vergen, wil het kabinet niet vooruit lopen op de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en het advies van de Evaluatiecommissie Hoekstra. Toch wil het kabinet niet stil zitten en gaat de adviezen uit het rapport binnen het huidige wettelijke kader implementeren.

De meer fundamentele vraagstukken zullen in een kabinetsstandpunt dit najaar aan de orde komen naar aanleiding van het advies van de commissie Hoekstra dat per 1 juli 2013 wordt verwacht.

Het rapport *Eenheid in verscheidenheid* is te vinden op [www.veiligheidsberaad.nl](http://www.veiligheidsberaad.nl)

## Nieuwe brochure Wvr

Met ingang van dit jaar is de Wet veiligheidsregio's gewijzigd. De verplichte regionalisering van de brandweer en de oprichting van het Instituut fysieke veiligheid zijn daar de belangrijkste onderdelen van. Maar er zijn meer zaken veranderd. Zo heeft bijvoorbeeld de directeur Publieke gezondheid de leiding gekregen over de GHOR in plaats van voorheen de directeur GHOR. Ook de komst van de nationale politie en de Tijdelijke wet ambulancezorg hebben de nodige effecten gehad. Dit alles

was voldoende aanleiding om de brochure over de Wet veiligheidsregio's, die uit 2010 stamde, te wijzigen.

De nieuwe brochure, waarin de wetstekst en een uitleg staan kunt u als PDF-bestand downloaden vanaf de website van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid: <http://www.nctv.nl/pp/brochures/>. Daar kunt u ook een Engelse, Franse en Duitse vertaling vinden van de brochure.



# Crisisstructuur

## Rijk herzien

Medio april heeft de ministerraad het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming vastgesteld. Beide sleuteldocumenten bevatten de hoofdlijnen van het generieke crisisbeheersingsbeleid en van het stelsel met betrekking tot de crisisorganisatie van het Rijk.



### Ministeriële Commissie Crisisbeheersing

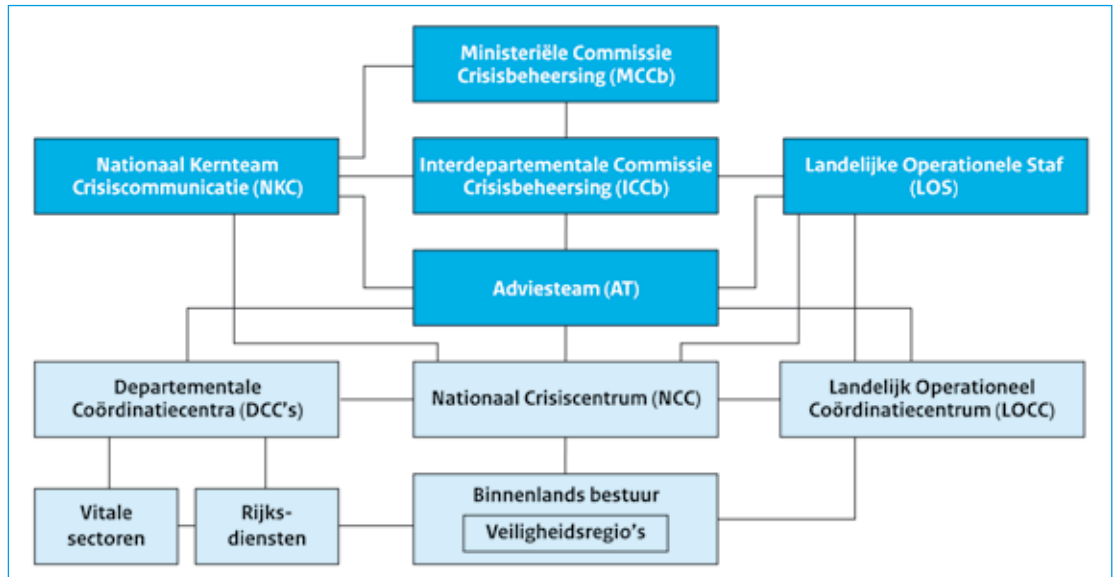
Medio april is het nieuwe Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) 2013 in werking getreden. De commissie is belast met de coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan. Crisisbeheersing op rijksniveau is breder dan de definitie uit de Wet veiligheidsregio's, die in dat verband staat voor handhaving van de openbare orde. De commissie besluit over een samenhangende aanpak van het geheel van maatregelen en voorzieningen, dat het Rijk treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en met betrekking tot de nafase van intersectorale crises waarbij de nationale veiligheid in het geding is. Daarvan is sprake als de vitale belangen van de Staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Daarbij kan het gaan om uitval van vitale infrastructuur (o.a. elektriciteit, ICT, water), overstromingen, infectieziekten, dierziekten, een kernongeval, een terroristische dreiging of aanslag. Een samenhangende aanpak is vereist omdat het niet op elkaar afgestemd uitoefenen van bevoegdheden tot inefficiëntie kan

leiden en zelfs contraproductief kan werken.

De betrokken ministers oefenen hun bevoegdheden uit in overeenstemming met de besluiten van de commissie. De commissie neemt geen bevoegdheden over van enige minister en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden waarbij een niet-aanwezige minister in het bijzonder is betrokken. Indien daartoe aanleiding is, coördineert de commissie de voorbereiding van een plan van aanpak in het kader van de nafase van een intersectorale crisis. In situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn en die vragen om sturing door het Rijk kan de commissie in het kader van de bovenregionale samenwerking besluiten tot het van kracht verklaren van 'GRIP Rijk'.

De Minister van Veiligheid en Justitie is voorzitter van de commissie, tenzij de Minister-President beslist dat hij voorzitter is. Het voorzitterschap van de Minister van Veiligheid en Justitie vloeit voort uit het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, waarin de Minister van BZK (thans VenJ) als coördinerend minister voor crisisbeheersing is aangewezen. In die hoedanigheid is hij verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. De voorzitter wijst in overleg met de Minister-President per situatie en zo nodig per vergadering aan welke andere ministers die het aangaat lid van de commissie zijn. Aan de vergadering van de commissie kunnen de staatssecretarissen deelnemen met raadgevende stem, voor zover het zaken betreft waarbij zij uit hoofde van hun taak rechtstreeks zijn betrokken. Bij tijdelijke afwezigheid van een minister is de algemene vervangingsregeling van toepassing. Bij ontstentenis van de Minister van Veiligheid en Justitie en van de Minister-President, zit

Figuur:  
Crisisbeheersingsstelsel  
op hoofdlijnen



de vice-Minister-President voor. De commissie vergadert bij het Nationaal Crisiscentrum (NCC).

Indien het nodig is bij wijze van stemming te beslissen, wordt het besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt, waarbij iedere aanwezige minister één stem heeft. Bij staking van de stemmen beslist de stem van de voorzitter.

De ministeriële commissie is ingesteld om meer slagkracht en eenduidigheid te creëren bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau. De MCCb wordt op hoog ambtelijk niveau geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) onder vast voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Het instellingsbesluit is medio april gepubliceerd in de Staatscourant.

#### Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC)

De organisatie en werkwijze van de MCCb en de ambtelijke advisering en ondersteuning zijn nader uitgewerkt en beschreven in het grondig herziene Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming dat tegelijk met het instellingsbesluit door de ministerraad is vastgesteld. Het Handboek legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Deze structuur bestaat uit drie interdepartementale gremia: het Adviesteam, ICCb en MCCb. Het Handboek is van toepassing op alle (dreigende) intersectorale crises die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen. In beginsel geldt de volgorde AT-ICCb-MCCb, tenzij de situatie anderszins vereist. Een schematische weergave van het stelsel met de relaties tussen de belangrijkste actoren is hierboven afgebeeld.

Het NCC, ondergebracht bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale

crisisbesluitvorming. Het NCC fungeert als direct aanspreekpunt van het Rijk voor de veiligheidsregio's. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) levert onder gezag van de NCTV tijdens nationale opschaling het multidisciplinaire Landelijk Operationeel Beeld, toetst bestuurlijke dilemma's en handelingsperspectieven op operationele uitvoerbaarheid en levert operationele handelingsperspectieven (adviezen). De voorzitter van de MCCb kan, zonodig op verzoek van een andere minister, de Landelijke Operatieve Staf (LOS) activeren. De LOS levert ten behoeve van de MCCb via het Adviesteam en de ICCb een operationeel advies over inzet en beschikbaarheid van mensen en middelen ten behoeve van nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing in het kader van de openbare orde. Crisiscommunicatie is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van het lokaal of regionaal bevoegd gezag en de betrokken departementale directies Communicatie. Bij een lokale/regionale crisis met nationale uitstraling, of waar meerdere ministeries bij betrokken zijn, kan coördinatie op nationaal niveau plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Het Handboek bevat voorts de actuele afspraken met betrekking tot juridische aspecten, crises in het buitenland en evaluatie. Tot slot is een rijksbrede themalist opgenomen, bedoeld als handvat bij de gezamenlijke aanpak van de nafase.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is het beleidskader en richtsnoer voor alle crisisplanvorming en voorbereiding door de overheid op rijksniveau. Op basis hiervan worden afspraken met betrekking tot bepaalde crisistypen en de wijze van voorbereiding gemaakt en vastgelegd in departementale handboeken en specifieke nationale crisisplannen. Het nieuwe Handboek vervangt de vorige versie uit 2009 en is aangeboden aan de Tweede Kamer en wordt o.a. gezonden aan de commissarissen van de Koningin, burgemeesters, voorzitters van de veiligheidsregio's en van de betrokken koepels.

Het instellingsbesluit en het Handboek zijn opgenomen in een brochure die u kunt downloaden via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)



Minister Schultz van Haegen neemt de publicatie in ontvangst van dijkgraaf Jan Geluk en waterschappers die eraan hebben bijgedragen.

Op 11 april heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen, de landelijke toekomstvisie van de waterschappen *Samenwerking in crisisbeheersing* in ontvangst genomen van dijkgraaf Jan Geluk, portefeuillehouder crisisbeheersing van de Unie van Waterschappen.



# Toekomstvisie waterschappen over samenwerking in crisisbeheersing

Niels Robbemont,  
Waterschap Hollandse Delta

De landelijke toekomstvisie is van onderaf, voor en door waterschappen tot stand gekomen. Naast calamiteitencoördinatoren hebben directeuren en bestuurders van waterschappen hieraan hun bijdrage geleverd. Verder zijn vertegenwoordigers van veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat, ministeries en het Instituut Fysieke Veiligheid geraadpleegd alvorens de toekomstvisie is vastgesteld door de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen.

“Waterschappen willen zo veel mogelijk efficiëntie en optimalisatie realiseren door met elkaar en met andere crisispartners meer en beter te gaan samenwerken,” aldus dijkgraaf Geluk tijdens de overhandiging van de visie. “Waterschappen hebben dit traject regionaal al met elkaar, en met Rijkswaterstaat in de veiligheidsregio's ingezet, maar willen ook landelijk tot meer optimalisatie van de samenwerking met elkaar en met de crisispartners komen.”

Preventie is nog steeds de pijler van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid. De

calamiteiten bij Moerdijk (2011), Woltersum (2012) en Schouwen-Duiveland (2012) laten echter zien dat een adequate respons van waterschappen op watercrises – zoals overstromingen, wateroverlast, watertekort en waterverontreiniging – nog steeds actueel is. Burgers en bedrijven moeten bij dergelijke calamiteiten kunnen vertrouwen op de overheid. Zij verwachten daarbij effectieve actie en duidelijke en snelle communicatie over de situatie.

Verbetering van informatiemanagement en de communicatie bij crisisbeheersing is dan ook een belangrijk thema dat de waterschappen met elkaar, en in samenwerking met de veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat en de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie snel willen oppakken. Daarnaast zullen planvorming, opleiden en oefenen, kennismanagement en kwaliteitsborging bij crisisbeheersing door de waterschappen gezamenlijk worden opgepakt.

De minister gaf tijdens de overhandiging van de toekomstvisie aan dat zij blij is met

het voornemen van de waterschappen om de organisatie en werkwijze bij crisisbeheersing zo veel als mogelijk landelijk te uniformeren. “Ik heb op 3 april met mijn collega van Veiligheid en Justitie, de Deltacommissaris en het Veiligheidsberaad gesproken met als doel om in 2014 een evacuatiestrategie grote overstromingen op te stellen. Deze visie komt op een goed moment. Hierdoor kan de afstemming en samenwerking met de veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat aanmerkelijk worden verbeterd,” aldus minister Schultz van Haegen. Ook sprak zij de hoop uit dat de waterschappen met de veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat en de ministeries hun aandeel willen leveren om de organisatorische voorbereiding van evacuaties bij dreigende overstromingen te verbeteren.

De landelijke toekomstvisie *Samenwerking in crisisbeheersing* is te downloaden van de website: [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)



Massatransport in Nederland is een efficiënt geoliede machine met een grote mate van dynamiek en interactie met het dagelijkse leven. Een wereld aan ontwikkeling en innovatie ligt hier aan ten grondslag. Ontwikkelingen en innovaties die per definitie veiligheidsconsequenties hebben maar niet bijgevoegd worden door de veiligheidsregio's. In mijn lectorale rede, uitgesproken op 22 maart heb ik aan de hand van drie innovaties binnen de modaliteiten binnenvaart, spoor en weg deze stelling nader uitgewerkt en voorzien van ontwikkelrichtingen voor de veiligheidsregio's om hierin stappen te maken. Dit artikel is een samenvatting van de genoemde innovaties zoals in de rede<sup>1</sup>, en het hertoe geschreven boekwerk, in meer detail zijn uitgewerkt.



# Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden

## Context

Het gaat bij veiligheid van massatransport hoofdzakelijk over veiligheid op de hoofdtransportroutes. De veiligheidsregio's spelen hierbij enerzijds de rol van adviseur (risicobeheersing) in ontwerptrajecten en anderzijds die van incidentbestrijder (crisisbeheersing) in de gebruiksfase. Het betreft de veiligheid van burgers, reizigers, personeel zoals bestuurders van voertuigen en natuurlijk de hulpverleners zelf als gevolg van incidenten waarbij een bovengemiddeld beroep wordt gedaan op de hulpdiensten, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. En dus de basiszorg overstijgend. Dat massatransport van groot belang is voor de BV Nederland spreekt voor zich wanneer je bedenkt dat op jaarbasis:

- het aantal reizigerskilometers in Nederland op de hoofdtransportroutes ruim meer dan 100 miljard bedraagt;
- de totale omvang van het goederenvervoer in Nederland bijna 1750 miljoen ton betreft;
- het vervoer van gevaarlijke stoffen per binnenvaartschip, over het spoor, en over de weg, in totaal circa 75 miljoen ton bedraagt.

Maar ook de transportmiddelen kennen indrukwekkende dimensies:

- gelede bussen en *fast ferries* transporteren met gemak meer dan 100 passagiers tegelijkertijd, en de langste treinen tot twee duizenden passagiers;
- (standaard) vrachtwagens kunnen tot circa 50 ton aan lading mee nemen, treinwagons tot ca. 55 ton en een groot Rijnschip vervoert tot circa 4000 ton aan lading (oftewel bijna 90 maximaal beladen vrachtwagens).

Tot slot enkele cijfers die iets, maar zeker niet alles zeggen over de veiligheid. Ten gevolge van ernstige transportongevallen – i.e. ongevallen met een bovengemiddelde vraag voor de hulpdiensten – vallen op jaarbasis op de Nederlandse hoofdtransportassen circa 50 doden en meer dan 200 ernstige gewonden. Cijfers die zich laten vergelijken met dodelijke slachtofferaantallen door fatale woningbranden in Nederland.

Laten we hier wel wezen: voor het merendeel verloopt dit transport in Nederland veilig. Echter er zijn structurele aanwijzingen dat zaken beter kunnen, zeker

<sup>1</sup> De lectorale rede, het boek *Transportveiligheid: ketens verbinden, netwerken smeden* en de presentatie zijn te downloaden van <http://www.nifv.nl/web/show/id=189276/contentid=4037>.

Figuur 1:  
Aantal doden en ernstig  
gewonden in Nederland

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Weg: dood	35	20	40	35	33	33	30	33	30	20	23
Weg: ernstig gewond	115	130	115	150	140	90	120	100	120	95	
Water: dood	4	7	3	4	4	4	4	8			
Water: ernstig gewond	29	49	54	30	51	56	45	63			
Spoor: dood	23	18	30	17	18	13	19	19	13	9	10
Spoor: ernstig gewond	0	1	2	1	3	1	2	0	4	4	9
Totaal: doden	62	45	73	56	55	50	53	60	43	29	33
Totaal: ernstig gewonden	144	180	171	181	194	147	167	163	124	99	9
Totaal: doden en ernstige gewonden	206	225	244	237	249	197	220	223	167	128	42

ook binnen de veiligheidsregio's. Hiertoe onderscheid ik de 3 I's:

- de eerste i is die van Innovaties, en heeft betrekking op nieuwe ideeën, goederen, diensten en processen (deze wordt in het vervolg van dit artikel nader uitgewerkt);
- de tweede i is die van Incidentbestrijding: ook wel de wijze waarop calamiteiten/incidenten door hulpdiensten worden bestreden;
- en de derde i is die van Instituties: de wijze waarop veiligheid wordt georganiseerd binnen de eigen organisatie en tussen organisaties.

#### Binnenvaart en weg: LNG

Liquified natural gas, kortweg LNG, is aardgas dat bij atmosferische druk wordt afgekoeld tot circa  $-160^{\circ}\text{C}$ , waardoor het vloeibaar wordt. LNG is geurloos, niet giftig en niet corrosief; het is koud. LNG is uitsluitend brandbaar als het na verdamping in aanraking komt met een ontstekingsbron en de hoeveelheid gas in de lucht tussen de 5 en 15 procent ligt. Duurzaamheid is een van de belangrijkste drijfveren voor de LNG introductie als transportbrandstof: het heeft minder negatieve milieu- en gezondheidseffecten dan fossiele olie, doordat bij verbranding fors minder fijnstof en andere emissies vrijkomen. Schepen die op LNG varen zijn daarnaast stiller.

Op de binnenvaart tekent de toename van LNG zich al een poosje af: het eerste binnenvaartschip aangedreven op LNG, de Argonon, is al meer dan één jaar in de vaart. Voor vier andere LNG schepen zijn de vergunningen-aanvragen in behandeling en de GATE-terminal voor LNG in de Rotterdamse Haven is al ruim 1,5 jaar in gebruik.

Een soortgelijke ontwikkeling betreft die van LNG-vulstations voor het wegverkeer. In 2011 en 2012 zijn onder regie van NEN dappere pogingen gedaan om te komen tot een richtlijn voor het ontwerp van dergelijke vulstations. Echter, eind 2012 was er nog steeds geen ontwerprichtlijn. Ondertussen zijn al diverse LNG-vulstations vergund (onder meer in Zwolle, Tilburg, Zaanstad, Oss, Duiven) en leven er nog altijd veel vragen aan welke eisen dergelijke vulstations moeten voldoen, wat de effecten zijn van LNG-ongevallen, en op welke

wijze deze moeten worden bestreden. Vragen die niet alleen theoretisch denkbaar zijn, maar die men zich hardop afvroeg bij de bestrijding van het LNG ongeval van ruim een maand geleden nabij Oss.

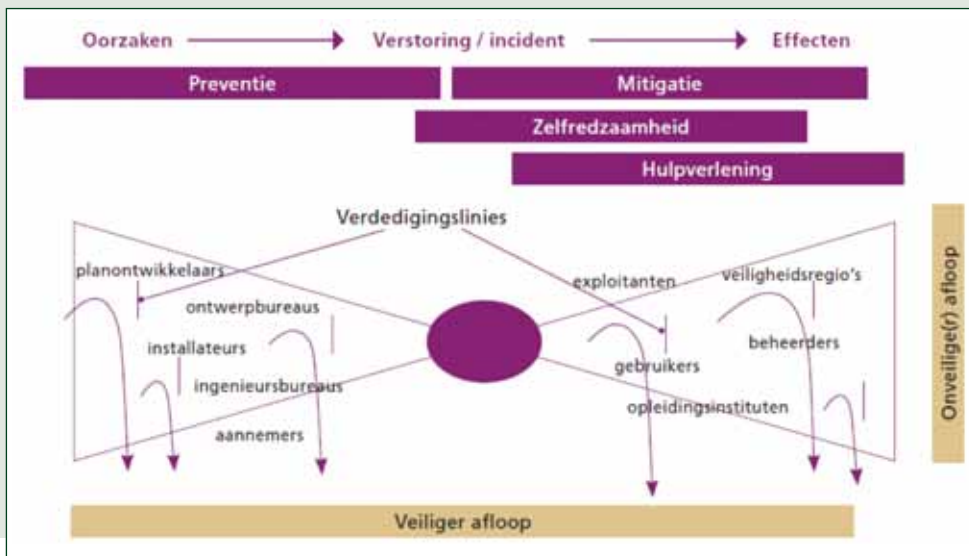


LNG-vulstation Zwolle

Dit wetende is het zorgwekkend dat de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de expertregio voor industriële veiligheid, en het Platform Transportveiligheid in december 2012 een bijeenkomst organiseerden over de veiligheidsaspecten van LNG onder de titel: 'LNG-transport, wat komt er op ons af?' Uit de discussies werd in ieder geval één ding duidelijk: er is veel ónduidelijkheid over de veiligheidsrisico's van LNG: we kennen de effecten van LNG releases niet en er is nog weinig informatie voorhanden die het handelingsperspectief voor de brandweer bij de bestrijding van LNG-incidenten verhoogt.

Maar ook een andere milieuvriendelijke brandstof dient zich aan in het wegverkeer: aardgas, en eventueel in de toekomst waterstof. Natuurlijk is er bij het ontwerp van bussen, aangedreven op aardgas, aandacht besteed aan de energievoorziening en de mogelijke risico's ervan. Zo zitten op de aardgascilinders overdrukventielen die 'afblazen' bij een te hoge drukopbouw in de cilinder. Op deze wijze wordt een explosie voorkomen, maar ontstaat wel de mogelijkheid tot het vormen van een fakkel, zoals ook gebleken is in oktober 2012 in Wassenaar. Een bevinding die niet zozeer uit de beschrijvingen is te destilleren maar die uit de YouTube-beelden prominent naar voren komt, is het

Figuur 2:  
Vlinderdasmodel met  
actoren betrokken bij  
verbetering veiligheid en  
hulpverlening



niet onderkennen van de gevaren als gevolg van een mogelijke fakkelt. Politie- en brandweermensen lopen op circa 10 meter van de bus deze voorbij. Enkele seconden later zal op die plek sprake zijn van een fakkelt van circa 15 meter.

Ik constateer hier een verschil in tempo waarmee in de binnenvaart en op de weg nieuwe brandstoffen reeds geruime tijd geleden hun intrede hebben gedaan, terwijl de hulpdiensten zich nu nog afvragen wat er op hen afkomt? Hier geldt dat technologische ontwikkelingen hun intrede hebben gedaan, zonder dat deze vanuit de incidentbestrijding al zijn uitgewerkt. Een uitwerking die zou kunnen bestaan uit antwoorden op vragen als: aan welke gevaren kunnen hulpverleners worden blootgesteld? Hoe herken je deze? Op welke wijze bestrijd je een dergelijk incident (veilig)? En op welke wijze weet je dat je veilig kunt inzetten? Maar zeker had hier ook door de veiligheidsregio's een bijdrage geleverd kunnen worden in het ontwerp van de LNG-tankstations, -schepen en (aardgas)bussen. Voor de laatstgenoemde denk ik bijvoorbeeld aan de brandcompartimentering en de afblaasrichting van de overdrukventielen.

#### Spoor: multimodale transferpunten

In Nederland zijn en worden de gebieden nabij diverse grote stations ingrijpend heringericht en gerenoveerd waarbij een vervoersknooppunt wordt gecombineerd met meervoudig ruimtegebruik. Niet alleen zit de complexiteit in de randvoorwaarde dat tijdens de verbouwing, activiteiten als vervoer en retail 'gewoon' doorgang moeten vinden, maar met name zit die complexiteit voor wat betreft veiligheid ook in de functieverwevenheid. Ten aanzien van die ontwerpkeuzes worden veiligheidsregio's gevraagd te adviseren over consequenties van aangedragen varianten door ontwikkelaars. En die consequenties worden meer en meer door hoog gespecialiseerde bureaus en adviseurs met de modernste technieken, letterlijk, in beeld gebracht, denk hierbij bijvoorbeeld aan *computational fluid dynamics* berekeningen voor brand- en rookontwikkeling. Die gevraagde beoordeling aan de veiligheidsregio is zowaar geen sinecure, zeker wanneer je bedenkt dat dit geen dagelijkse kost is voor brandpreventisten.

Ook hier constateer ik een verschil in kennis en het gebruik van innovatieve instrumenten tussen specialisten die adviseren ten behoeve van de projectontwikkeling en de generalisten bij de veiligheidsregio die gevraagd wordt hier iets van te vinden.

#### Conclusie

Het is voor de veiligheidsregio's een bijna vanzelfsprekende onmogelijkheid om alle innovaties binnen de transportwereld bij te benen. Enerzijds komt dat door het aantal innovaties en de snelheid waarmee ze opkomen. Anderzijds komt dat doordat de veiligheidsregio het volgen van dergelijke ontwikkelingen niet als kerntaak heeft. Dit werpt dan ook de vraag op, of en op welke wijze de veiligheidsregio's zich op innovaties in het massatransport van mensen en goederen kunnen dan wel moeten voorbereiden en daarnaast op welke wijze 'de Veiligheidsregio' kan bijdragen aan de veiligheid van die innovaties zelf?

Op de vraag óf veiligheidsregio's zich hierop voor moeten bereiden luidt mijn antwoord: ja. De wijze waarop heb ik nader uitgewerkt in het vervolg van de rede en het bijbehorende boek. Hierin werk ik een ontwikkelrichting uit bestaande uit de volgende drie motto's.

- Hulpverlening is niet van de hulpdiensten alleen.
- Verbind ketens, oftewel gebruik de kennis van partijen in de transportketen met die van de eigen veiligheidsketen. Het gaat hierbij om de transportketen, informatieketen, keten van stakeholders en de veiligheidsketen.
- Smeed netwerken, zodat je de ketenpartners in het domein van de transportveiligheid kent. Het gaat hierbij onder meer om infraproviders, vervoerders, verladers, bergers, en hun brancheorganisaties.

Het IFV en TNO bundelen de kennis van risicobeheersing, crisisbeheersing en innovatiekennis in het lectoraat Transportveiligheid. Genoemde instituten vervullen hiermee de brugfunctie tussen de private en publieke partijen, tussen transportinnovaties en crisisbeheersing en tussen de transportketen en de veiligheidsketen.



# Ook aan zelfredzaamheid zit een grens

*Nico Zuurmond,  
hoofd nationale hulpverlening Nederlandse Rode Kruis*

Zelfredzaamheid bij rampen en calamiteiten is aan verandering onderhevig. Door moderne communicatiemiddelen hebben mensen minder hulp nodig. De focus bij bevolkingszorg lijkt daarom uit te gaan naar zwaargewonden en dodelijke slachtoffers en hun verwanten. Toch blijft er ook buiten die groepen behoefte aan hulp, opvang en informatievoorziening.

Het Rode Kruis is als vrijwilligersorganisatie al sinds 1867 het schoolvoorbeeld van georganiseerde burgerparticipatie. Getrainde vrijwilligers ondersteunen professionele hulpdiensten bij rampen of calamiteiten, doen slachtofferregistratie en -informatie in opdracht van gemeenten en organiseren de opvang en verzorging van mensen in een noodsituatie. Tientallen keren per jaar komen ze in actie. Hun grootste kracht: dicht bij de mensen staan.

Door de jaren heen is de hulpvraag van de burger tijdens een ramp of calamiteit veranderd. In het moderne landschap van de Nederlandse hulpverlening zijn behalve burgerparticipatie, zelfredzaamheid en burgerhulp de grote thema's. Door mobiele telefonie en sociale media zijn de bewegingsvrijheid en zelfstandigheid van de burger veranderd. In noodsituaties waarin huisvesting of vervoer belemmerd zijn, regelen steeds meer mensen zelf iets, ruim voordat overheidshulp of -opvang gereed is. Daarnaast is het eenvoudig geworden om zelf familie of naasten te informeren, zonder dat daarvoor de overheid nodig is. De zelfredzaamheid wordt ook groter omdat mensen door de nieuwe technologie steeds sneller en beter geïnformeerd zijn over hun mogelijkheden. Tegelijkertijd weten we dat dit verregaande vertrouwen in telecom en de daarmee beschikbare informatie, ons kwetsbaar maakt.

### **Samenleving aan zet**

De toenemende zelfredzaamheid heeft gevolgen voor de rol van de overheid in de zorg voor de bevolking. De commissie Bruinooog heeft zich recentelijk over dit

vraagstuk gebogen en vastgesteld dat er een grens zit aan wat de overheid in een crisissituatie kan doen: ook de samenleving is in staat verantwoordelijkheid te nemen bij een ramp of crisis. Volgens de commissie kan de overheid volstaan met zorg voor groepen die de zorg het hardst nodig hebben, zoals zwaargewonden. Bij de verdere inrichting van de bevolkingszorg kan de overheid er volgens de commissie vanuit gaan dat er sprake zal zijn van 'spontane' hulp uit de samenleving. Het Rode Kruis beweegt mee met de veranderende maatschappij en werkt aan manieren om de zelfredzaamheid van burgers verder te vergroten, of om hen in rampsituaties snel weer zelfredzaam te maken. Dat doen Rode-Kruisvrijwilligers onder meer door informatie te verschaffen, bijvoorbeeld Eerste-Hulpkennis of door te communiceren over wat je kunt doen ter voorbereiding op kleinere of grote rampen. Daarnaast werft en traint het Rode Kruis haar vrijwilligers in het hele land. Op die manier is er altijd lokale kennis en hulp in geval van nood, in de vorm van vertrouwde mensen die anderen weer snel op de been helpen.

Die lokale verankering, gecombineerd met een goede opleiding van de vrijwilliger, is essentieel voor een weerbare samenleving die kan vertrouwen en rekenen op burgerparticipatie tijdens een ramp of calamiteit. De vrijwilligers worden sinds kort ook getraind om medeburgers aan te sporen elkaar te helpen en om zelf



een coördinerende rol te kunnen spelen. Nu de overheid steeds meer van de burger verwacht zullen deze vrijwilligheid en onderlinge burgerhulp steeds belangrijker worden.

## Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om alle burgers van informatie te voorzien en hulp te bieden.

### SIS

Een actuele discussie waarin zelfredzaamheid een sleutelwoord is geworden, is de nieuwe Slachtoffer Informatie Systematiek (SIS), die door het Veiligheidsberaad is omarmd. Hierin wordt gezocht naar een betere manier om verwanten te informeren en om onrust over welzijn van betrokkenen bij een ramp te verkleinen. In de nieuwe systematiek wordt er van uit gegaan dat iedereen die niet zwaargewond is en dus niet automatisch in de zorg van professionele hulpdiensten belandt, zichzelf wel redt.

Recente voorbeelden uit Apeldoorn en Alphen aan de Rijn hebben laten zien hoe complex de hulpverlening en informatievoorziening bij een dergelijke ramp zijn. Zeker wanneer sprake is van levensbedreigende situaties, is het essentieel dat familie zo snel mogelijk op de hoogte is. Tegelijkertijd moet de stroom aan vragen van

verontruste mensen in goede banen geleid worden. Daarbij gaat het niet alleen om het informeren van verwanten van zwaargewonden en slachtoffers. Het gaat om het matchen van een enorme hoeveelheid informatie, het verwerken van vragen, en om aandacht voor het menselijke aspect en empathie. Het zijn deze zaken waarin het Rode Kruis zich heeft gespecialiseerd. Bij noodsituaties in binnen- en buitenland.

Hoe ernstig een ramp ook is, de groep betrokken burgers is vele malen groter dan enkel die groep van slachtoffers of zwaargewonden. Iedereen die ook maar enigszins betrokken is, maakt zich ongerust en gaat op zoek naar informatie over vrienden, familie of collega's. Het SIS concentreert zich juist op de registratie en informatievoorziening aan verwanten van de veel kleinere groep zwaargewonden of dodelijke slachtoffers. Om te zorgen dat alle verwanten weten waar ze aan toe zijn, heeft het Rode Kruis het concept *Ik ben veilig* ontwikkeld, als ondersteuning van SIS en als directe aanvulling daarop. Een online platform in combinatie met dienstverlening in het veld waarbij zelfredzame betrokkenen en hun verwanten elkaar snel kunnen zoeken en vinden. Want ook binnen de groep niet of lichtgewonden, zullen er mensen zijn die wel degelijk ondersteuning of hulp nodig hebben. Zij zijn fysiek (grotendeels) ongedeed maar toch niet altijd in staat om zichzelf te helpen of te communiceren met hun naasten. Dat kan gelden voor kinderen, ouderen, maar bijvoorbeeld ook voor illegalen of, weer een geheel andere groep, toeristen.

### Gezamenlijk verantwoordelijk

De grote uitdaging zal dus worden om deze verschillende groepen toch te bereiken en te helpen. Lokale vrijwilligers van het Rode Kruis kunnen hen helpen om zich bijvoorbeeld te registreren op de *Ik ben veilig* site, van informatie te voorzien of door te verwijzen naar andere instanties voor opvang of nazorg. Die vrijwilligers, zo is de ambitie, hebben ook al voor de ramp plaatsvindt goed in kaart wie in hun eigen buurt grotere kans heeft om kwetsbaar te zijn in een noodsituatie.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid en gemeente om alle burgers, zwaargewond of niet, zelfredzaam of niet, van adequate informatie te voorzien en hulp te bieden waar nodig. En wanneer daarbij een beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de samenleving, is het wel essentieel om die zelfredzaamheid optimaal tot zijn recht te laten komen. De overheid moet dit stimuleren en faciliteren; er is dan meer nodig dan alleen een mobiele telefoon. Niet iedereen is in elke situatie vanzelfsprekend redzaam. Zelfredzaamheid kent verschillende vormen en is afhankelijk van de persoon en de situatie waarin die zich bevindt. Het is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid om daar in de hulpverlening rekening mee te houden en op in te spelen. Het Rode Kruis is er klaar voor.

The screenshot shows the website for 'Het Nederlandse Rode Kruis'. At the top, there is a search bar with 'Nederlands (Dutch)' selected. Below the search bar are two main buttons: 'Ik zoek iemand' (with a magnifying glass icon) and 'Ik ben veilig' (with a heart icon). The 'Ik ben veilig' section is highlighted. It contains the following text: 'Na een ramp, jouw familie en vrienden laten weten dat het goed met je gaat, kan geliefden veel rust geven. Deze website is ontwikkeld met als doel die communicatie makkelijker te maken. Bezorgde familie en vrienden kunnen de lijst met geregistreerden doorzoeken door te klikken op de 'Ik zoek iemand' knop. Het resultaat van een succesvolle zoekopdracht is de roepnaam, achternaam en eventueel een kort bericht van uw familielid of vriend.' Below this text are two buttons: 'Ik zoek iemand' and 'Ik ben veilig'. Further down, there is more text: 'Registreer dat je veilig bent. Klik op de 'Ik ben veilig' knop om jezelf op de site te registreren.' At the bottom of the page, there are three links: 'Home', 'FAQ', and 'Privacy'.

# Webportals: nazorginstrument na grootschalige calamiteiten

## Van IAC en AIC tot IVC

1-loketfuncties zoals het Informatie Adviescentrum Vuurwerkkramp Enschede ((IAC, 2000) of het Advies Informatie Centrum 't Anker in Volendam (AIC, 2001) blijken niet in elke situatie toereikend. Bijvoorbeeld als getroffen personen verspreid over het land wonen (Koninginnedag 2009) of als veel Nederlanders betrokken raken bij een ramp of grootschalig incident in het buitenland (tsunami 2005, Libanon oorlog 2006, vliegcrash Tripoli 2010). Om aan deze situaties tegemoet te komen ontwikkelde Stichting Impact in opdracht van verschillende ministeries (VWS en BZK) een online Informatie Verwijs Centrum (IVC). In deze IVCs stond een informatie- en verwijzingscentraal, via voorlichting, het bieden van contactinformatie en verwijzingen naar hulpverlening. Zo ontstonden ook het IVC Tsunami<sup>1</sup>, IVC Evacuatie Libanon en IVC Koninginnedag Apeldoorn. Oogmerk hierbij was steeds het bevorderen van herstel én van controle aan direct betrokkenen (aanhakend op veerkracht en zelfredzaamheid). Een dergelijk IVC bood de mogelijkheid informatie snel en dynamisch aan te bieden, was 24/7 en overal bereikbaar, en kon relatief gemakkelijk en kostenefficiënt voor langere periode in stand worden gehouden.

## Communicatie via besloten interactief deel

Na de vliegcrash Tripoli (2010) werd ook een IVC ontwikkeld door Stichting Impact, nu in samenwerking met Slachtofferhulp Nederland, Stichting Echoes Online en het Instituut voor Psychotrauma. Analoog aan het format van de Echoes Online webportals werd een belangrijk nieuw aspect toegevoegd: een besloten webportal voor nabestaanden met een forum, dat door Slachtofferhulp Nederland gemodereerd werd. Dit besloten deel van het IVC fungeerde als een interactief IVC (iIVC) om de groep nabestaanden van (steeds aangepaste) informatie te voorzien, hen onderling via het forum (op elkaar) te laten reageren en bood in een beschermde omgeving herkenning en erkenning. Door het modereren van het forum en korte communicatielijnen tussen nabestaanden en Slachtofferhulp Nederland kon sneller ingegaan worden op nieuwe informatie en obstakels in het nazorgtraject. Zo werd gesignaleerd dat sommige nabestaanden het moeilijk vonden dat zij geen echt (visueel-tactiel) afscheid hadden kunnen nemen van de overledenen

waardoor er bij enkelen problemen ontstonden in de verwerking. Slachtofferhulp Nederland en het Landelijk Team Forensische Opsporing werkten samen, zodat in overleg en op basis van identificatiefoto's nabestaanden toch tot een visueel afscheid van hun dierbare konden komen. Via het besloten deel kon voor de nabestaanden efficiënt een reis naar Tripoli in juli 2010 worden verzorgd, en werd de organisatie van de herdenking in 2011 door de nabestaanden zelf, via deze weg gefaciliteerd. Impact en Slachtofferhulp Nederland ervoeren de besloten site als een zinvol instrument bij het faciliteren van het opzetten van de zelforganisatie Stichting Vliegcrash Tripoli, en konden via de site hun kennis, ervaring en netwerk ten behoeve van de betrokkenen inzetten.

Het besloten deel was een succes. Na bijna 2 jaar is het IVC Tripoli opgeheven en de *content* van de site inclusief besloten forum is vervolgens als 'digitaal archief' overgegaan naar de besloten website van de Stichting Vliegcrash Tripoli. Binnen deze periode werden meer dan 800 berichten en foto's geplaatst, werd het open deel 9.233 maal en het besloten deel 27.699 maal bezocht en waren er 189.189 pageviews. Uit een (niet-representatief) onderzoek onder nabestaanden viel op dat ruim de helft (57.1%) aangeeft dat het forum noodzakelijk was.

## Communicatie via besloten website en sms

Ook naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak in 2010 is een besloten online platform – ditmaal zonder forum – opgezet voor getroffen personen, hoofdzakelijk ouders van de kinderen. De gemeente en GGD Amsterdam kozen voor een online platform in combinatie met het bieden van informatie via sms. Daarbij lag de nadruk en belang op het tijdig informeren van getroffen personen. In feite benutte de gemeente en de GGD Amsterdam deze nieuwe technologie om een stap voor te blijven op de toch al snelle informatievoorziening via de huidige media waarmee men in een voortdurende race was gewikkeld, en aldus regie uit te oefenen over wat aan de getroffen groep werd gecommuniceerd.

## Empowerment slachtoffers via online tools

Uiteraard biedt technologie van digitale media nog andere mogelijkheden om groepen slachtoffers voorlichting en ondersteuning te bieden en hen zo te versterken. De specifieke online screening- en assessment-

<sup>1</sup> G.M. Marres a.o., 'Use of a Web Portal for Support and Research After a Disaster: Opportunities and Lessons Learned', in: *Interactive Journal Medical Research* 2012 vol. 1 iss. 2 e18.

drs. Josée C.M. Netten,  
beleidsadviseur Stichting Impact (j.netten@impact.arq.org)  
Rob Sardemann,  
beleidsmedewerker Slachtofferhulp Nederland  
dr Eric Vermetten,  
kol-arts, Ministerie van Defensie, tevens verbonden aan Echoes  
Online via de Arq Psychotrauma Groep



instrumenten faciliteren tijdige doorgeleiding van getroffen en met ernstige gezondheidsklachten naar de gezondheidszorg, maar kunnen ook getroffen en met minder ernstige klachten geruiststellen waardoor de gezondheidszorg niet onnodig belast wordt. Ook zijn diverse zelfhulpinstrumenten in ontwikkeling die slachtoffers bijvoorbeeld leren met heftige gevoelens en triggers voor herbelevingen adequaat om te gaan. Deze mogelijkheden passen binnen het begrip 'empowerment', dat gedefinieerd kan worden als het met behulp van internet vergroten van gevoelens van persoonlijke controle, door getroffen en gezamenlijk kennis en inzicht te laten ontwikkelen, en hen de mogelijkheid bieden te participeren in voor hen relevante activiteiten. Hierin gaat het om het faciliteren van participatie door een format aan te bieden waarin – gemodereerd door professionals – in contact met lotgenoten een eigen behoefte kan worden ingevuld (met eventueel behoud van privacy). Ook kan een 'memorial archive' ontstaan door het opslaan van verhalen, en andere digitale media.

#### Aandachtspunten en uitdagingen

Een verbeterpunt rondom mogelijk digitale 1-loket-functies is, dat hoewel een interactief IVC met besloten site in de nafase van een grootschalige calamiteit een krachtig instrument voor de nazorg kan zijn, het nog ontbreekt aan beleid rondom regie, samenwerking en uitvoering. Aandachtspunten zijn:

- het ontbreken van criteria waarmee bepaald kan worden of een online interventie een toegevoegde waarde heeft. Zo had wellicht een interactief IVC zoals het IVC Tripoli, na het schietincident in Alphen a/d Rijn tijdig knelpunten onder getroffen en kunnen signaleren;<sup>2</sup>
- afstemming met betrokken organisaties: voorkom

dat GGD, incidentgemeente, Slachtofferhulp Nederland en andere aanbieders ieder op hun eigen taakgebieden separaat online interventies en informatie aan getroffen en aanbieden. Anders wordt ook de meerwaarde van het oorspronkelijke concept van de 1-loketfunctie tenietgedaan: één centrale plek waar getroffen en, gedupeerden hulpverleners en andere betrokkenen terecht kunnen voor alle soorten van vragen die in de nafase aan de orde kunnen zijn;

- noodzakelijke afstemming met stakeholders. Bij grootschalige zedenzaken botst geregeld de wens van getroffen en om (online) ervaringen uit te wisselen, met het belang van het Openbaar Ministerie om nu juist onderling contact tussen getroffen en te voorkomen met het oog het strafrechtelijk traject.

Uitdagingen zijn er ook:

- ontwikkelingen op het terrein van nieuwe technologie gaan hard. Wat nu een goed online hulpaanbod is kan dat over twee jaar niet meer zijn. Denk hierbij aan trends als *gamification* en *webcare*, het toenemend belang van *interest based social networking* en mobiele platforms voor sociale media;
- hoe zorgen we ervoor dat gemeenten en andere betrokken instanties de tools krijgen aangereikt om met nieuwe technologie de nafase adequaat vorm te geven? De vraag is ook wat burgers in deze snel veranderende context verwachten van de overheid in de nafase van een calamiteit.

#### Voorstel

Via Slagen voor Veiligheid (VNG) werden in 2002 de opgedane ervaringen met het IAC en AIC samengebracht in de Handreiking Opzet Informatie- en Adviescentrum. In 2004 volgde een herziening. In 2013 is het wellicht eens tijd voor een royale update van deze handreiking, met ruim aandacht voor ervaringen met digitale websites als interactieve IVCs, en nieuwe trends en uitdagingen. Echoes Online, Impact en Slachtofferhulp Nederland hebben inmiddels veel ervaring opgedaan met het ontwikkelen en toepassen van online faciliteiten in de rampenopvang en crisisbeheersing. Zij participeren in een kennisplatform in oprichting waar toepassingen voor (nuldelijns) e-health en self-care in de geestelijke gezondheidszorg worden (door)ontwikkeld, onder penvoering van Arq Psychotrauma Expert Groep.

<sup>2</sup> Over nazorg en napijn. Eindverslag van de onafhankelijke adviescommissie nazorg schietincident Alphen aan den Rijn 2012.



# RijnmondVeilig.nl 2.0: alle crisisinformatie via één loket

Rob Jastrzebski

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en zijn ketenpartners hebben in maart RijnmondVeilig.nl 2.0 gelanceerd. Het crossmediale platform voor risico- en crisisinformatie moet de communicatie tussen de overheid en de burger bij incidenten en crises verbeteren. Die missie lijkt na een succesvolle pilotfase tussen september 2011 en december 2012 al geslaagd. RijnmondVeilig.nl maakt alle crisis- en veiligheidsinformatie in de regio toegankelijk via één virtueel loket maar via een brede mix aan communicatiewegen; precies wat de kritische en mobiele burger in het informatietijdperk wil. De proef met RijnmondVeilig.nl in 2011 en 2012 kwam voort uit een opdracht van de veiligheidsdirectie van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). Die constateerde, net als veel andere regio's en het Rijk, dat de crisiscommunicatie door de overheid niet meer aansloot bij de veranderde informatiebehoefte van de samenleving.

## Versnipperde communicatie

“De veiligheidspartners in de regio trekken in de uitvoering al van oudsher intensief met elkaar op, maar in de communicatie met de bevolking komen samenwerking en coördinatie moeilijker van de grond”, vertelt Elise Bergsma, communicatieadviseur en coördinator RijnmondVeilig.nl bij de VRR. “Daardoor was de crisiscommunicatie versnipperd, niet altijd consistent en ook passief. Die knelpunten hebben geleid tot het initiatief voor gebundelde crisiscommunicatie. Met RijnmondVeilig.nl doorbreken we de waterscheidingen tussen de hulpdiensten die voor buitenstaanders soms onbegrijpelijk zijn. De goed geïnformeerde en kritische burger verwacht bij incidenten en gevaarlijke situaties heldere, eerlijke en eenduidige informatie en ook dat die informatie op één plek te vinden is. Dat hebben we met Rotterdam-Rijnmond gerealiseerd.”

## Crossmediale mix

De VRR, politie en havenbedrijf Rotterdam als vaste partners in veiligheid zochten voor hun gezamenlijke communicatie doelstelling aansluiting bij andere informatiediensten op het gebied van maatschappelijke veiligheid: Amber Alert, Burgernet en het inmiddels landelijk geïntroduceerde NL Alert. Alle alerterings- en informatieberichten op veiligheidsgebied samenbrengen onder één voor de burger herkenbare en gemakkelijk toegankelijke structuur, dat was het vertrekpunt voor het project. Een website alleen is niet genoeg, realiseerden de Rijnmondse veiligheidspartners zich. De moderne burger wil op elke plek en ieder moment geïnformeerd worden via een crossmediale mix van communicatiemiddelen die hij dagelijks gebruikt. Smartphones, twitter, facebook, apps: de wereld is veranderd, maar tot voor kort maakten de hulpdiensten voor crisiscommunicatie nog nauwelijks gebruik van nieuwe media. Alerteringsdienst Amber Alert voor de opsporing van vermiste kinderen deed dat al wel. Die techniek werd de basis voor de gebundelde crisisinformatie via RijnmondVeilig.nl. Inwoners uit de regio kunnen via de website hun eigen voorkeuren aanklikken voor geografische gebieden waarin zij alarmberichten en crisisinformatie willen ontvangen en via welke communicatiewegen zij willen worden geïnformeerd: sms-berichten, twitter, facebook, e-mail of pop-up-boodschappen op de computer. Binnenkort komt ook een RijnmondVeilig.nl-app voor smartphones beschikbaar.

Bergsma: “Daarnaast maakt RijnmondVeilig.nl, naar het voorbeeld van Amber Alert, ook gebruik van informatie- en reclamebeeldschermen in het publieke domein. Voor het gebruik van die schermen van derden hebben







we wel medewerking van de beheerders nodig. Voorsnog worden alarmberichten van RijnmondVeilig.nl op een beperkt aantal beeldschermen in de regio getoond. We willen ook in overleg met de wegbeheerders om te onderzoeken of we de informatiepanelen boven de weg kunnen toevoegen aan de mix van communicatiewegen.”

#### In één oogopslag

Tijdens de pilotfase hield de VRR in mei vorig jaar een gebruikersonderzoek om de ervaringen te polsen. De ruim vierhonderd respondenten gaven aan RijnmondVeilig.nl als dé informatiebron voor crisisinformatie te beschouwen en gaven een hoge waardering voor de bondigheid en helderheid van de boodschappen. De gebruikersenquête leverde ook wensen voor verbetering op. Zo gaf een groot deel van de gebruikers aan meer directe berichten tijdens incidenten te willen ontvangen, mocht de website wel wat aantrekkelijker worden vormgegeven en was er ook behoefte aan het visueel weergeven van incidenten op een geografische kaart van de regio. Die wensen zijn vertaald in de nieuwe versie van RijnmondVeilig.nl die in maart online is gegaan. Via de website kunnen burgers nu op ieder moment in één oogopslag het veiligheidsbeeld in de hele regio overzien.

#### Alerteringsfamilie

In landelijk perspectief mag het platform volgens Bergsma worden gezien als de proef der proeven voor crossmediale alertering en crisisinformatie. Het initiatief in Rotterdam-Rijnmond maakt deel uit van het subsidieprogramma voor innovatie in publieke veiligheid. Het wordt ondersteund door de ministeries van BZK, Veiligheid en Justitie, Economische Zaken en Defensie. Bergsma: “Het hele idee achter RijnmondVeilig.nl is coördinatie en afstemming van crisis- en veiligheidsinformatie. Burgers hoeven daardoor bij calamiteiten en crises voor hun informatie niet meer te shoppen bij verschillende instanties, maar krijgen alle informatie gebundeld aangeboden via communicatiemiddelen die zij dagelijks gebruiken.” Met de gebundelde informatiebronnen willen de Rijnmondse veiligheidspartners de zelfredzaamheid van de inwoners uit de regio stimuleren. Ook de risico-

communicatie heeft daarom een plek gekregen in RijnmondVeilig.nl, als derde hoofdfunctie naast alertering en actuele crisisinformatie.

#### Bereik vergroten

Nu de nieuwe versie in de lucht is, gaan de veiligheidspartners zich inspannen om het bereik verder te vergroten. Tot en met januari hadden bijna 10.000 mensen zich al aangemeld voor alarmeringsdiensten. Ruim 5.000 mensen hebben de applicatie gedownload om alarmeringsberichten via pop-upschermpjes op de PC te ontvangen. Ruim 3.700 mensen hebben zich geregistreerd voor alarmering via sms-berichten, 700 mensen kozen voor e-mail als alarmeringswijze en RijnmondVeilig.nl heeft inmiddels ook ruim vijfduizend volgers op twitter. De samenwerkende partners willen RijnmondVeilig.nl doorontwikkelen en breder inzetten voor veiligheidscommunicatie. De samenwerking met Burgernet wordt verder geïntensiveerd om politie en justitie de mogelijkheid te geven om ook bij opsporing gebruik te maken van alle instrumenten die RijnmondVeilig.nl biedt voor een groter bereik. Ook tijdens grote evenementen kan RijnmondVeilig.nl zich bewijzen als instrument voor veiligheidsinformatie en crowdmanagement.

Gemeenten en gelieerde partners kunnen de crossmediale communicatiemogelijkheden nog breder benutten. Zo leent het platform zich bijvoorbeeld uitstekend voor het melden van stankklachten door de Milieudienst DCMR. Die optie wordt onderzocht. In de nieuwe versie worden al de zogenaamde Centraal Incidentnummer (CIN-)meldingen getoond. Bedrijven die vallen onder de vergunningplicht volgens de Wet milieubeheer zijn verplicht om alle ongewone voorvallen zoals storingen en incidenten via een (CIN) te melden aan de overheid. Het direct melden van dergelijke voorvallen aan het publiek via RijnmondVeilig.nl vergroot de transparantie op het gebied van industriële veiligheid.

Arjen Littooi, algemeen directeur VRR:

*“We hebben vanuit de veiligheidsdirectie geconstateerd dat we als overheid onvoldoende communicatief waren, op zowel inhoud, boodschap als bereikbaarheid. We communiceerden nog zeer traditioneel met als middelen enkel de calamiteiten-zender en de journalist, terwijl de wereld om ons heen al veel verder was in het snel delen van informatie. Met RijnmondVeilig.nl slaan we een nieuwe weg in vol innovaties en met de ambitie om als overheid de burgers snel te alarmeren en snel gevalideerde en transparante informatie te geven bij grote incidenten en crises. Informatie die burgers een duidelijk handelingsperspectief biedt en hen helpt de goede beslissingen te nemen. Ik ben erg trots op het resultaat tot nu toe. We stellen onze opgedane kennis natuurlijk ook graag ter beschikking aan de rest van het land.”*



# Defensie oefent op hoofdtaak tijdens Wake Up

Voor de vierde keer is de oefening Wake Up gehouden in het zuiden van Nederland. In Zeeland beoefende Defensie één van haar hoofdtaken: ondersteunen van de civiele autoriteiten bij rampenbestrijding. Politie, brandweer, gemeenten, GHOR, maar ook civiele bedrijven waren betrokken bij Wake Up, dat zich met name op en rondom de haven van Vlissingen afspeelde.

*eltn Joost Ploegmakers,*  
Dienstencentrum  
Defensiemedia  
*kpl 1 Thijs Imandt,*  
sectie Communicatie  
Landmacht Oirschot

Defensie was niet leidinggevend tijdens Wake Up, maar ondersteunend. Net zoals de rolverdeling zou zijn bij inzet. “Wij noemen dit een kapstokoefening”, zei leider der oefening kolonel Valk, werkzaam bij 13 Gemechaniseerde Brigade, de landmachteenheid die Wake Up jaarlijks opzet, coördineert en uitvoert. “Wij zorgen voor een scenario, waar geïnteresseerde partijen hun jas aan kunnen ophangen, oftewel kunnen aanhaken in het scenario. De haven van Vlissingen moet bijvoorbeeld ieder jaar gecertificeerd worden op veiligheid. Het was voor hen ideaal om aan Wake Up mee te doen, en ons leverde het een mooie oefenlocatie op.” De oefening bestond uit drie hoofdthema’s: ondersteuning van bestrijding van criminaliteit, natuurbrandbestrijding en calamiteiten.

## Noodknop

Volgens het scenario in Vlissingen was er sprake van verhoogde dreiging in de Zeeuwse haven. De politie besloot dat die moest worden afgesloten voor mensen die daar niks te zoeken hadden. Al gauw trok de politie

de conclusie dat zij dat niet alleen kon, en dus werd Defensie ingeschakeld. Binnen 8 uur stonden 200 militairen paraat om samen met de politie road blocks op te zetten rondom de haven, waar automobilisten naar hun legitimatie werd gevraagd. Uiteindelijk droegen alle krijgsmachtsdelen een steentje bij aan Wake Up. De climax van Wake Up 2013 was het ingrijpen op een containerschip waar de kapitein ‘criminele activiteiten’ waarnam. Hij besloot op de rode noodknop te drukken. Het arrestatieteam van de Politie Zuid-Nederland, ondersteund door de BBE (Bijzondere Bijstands Eenheid) van de Koninklijke Marechaussee, zette een actie in om de zes criminelen op te pakken. Een Chinook van de Koninklijke Luchtmacht en twee supersnelle rubberboten van de Koninklijke Marine zetten de leden van de zwartgeklede arrestatieteams af bij het schip HS Beethoven dat in de haven van Vlissingen lag. “Handen omhoog, op je buik liggen en gezicht naar beneden!” klonk het op de brug van het schip. De criminelen hadden amper drie keer met hun ogen geknipperd of ze werden al in de kraag gevat door de onherkenbare mannen in het zwart. Zij droegen ze weer over aan de politie. Vervolgens zochten specialistische zoekteams naar bewijsmateriaal in het schip en in het water.

## Werkgebied Nederland

“Ons werk in Afghanistan is belangrijk, maar dichterbij huis hebben wij ook een belangrijk werkgebied;



Nederland”, vervolgt kolonel Valk. “Het ondersteunen van civiele hulpdiensten kunnen wij doen met personeel en materieel. We hebben als Defensie ook gespecialiseerde duikers en onderzoekers en we hebben het onbemande verkenningsvliegtuigje de Raven.” Het doel van de oefening was voorbereiden op daadwerkelijke inzet. “Dus als we inderdaad samen opereren bij een crisis, kennen we elkaars procedures en werkwijzen. Daarom is het zo belangrijk dat we dit soort oefeningen houden.”

### Brand in kerncentrale Borssele

Een ander scenario binnen Wake Up speelde zich af op de Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ) in Borssele (Zeeland). Daar brak brand uit. Als gevolg hiervan werd GRIP2 bepaald; het incident had een duidelijke uitstraling naar de omgeving en er moest aan bron- en effectbestrijding worden gedaan. Al snel kwam het Commando Plaats Incident (COPI) ter plaatse, samengesteld uit de operationeel leidinggevend (Officieren van Dienst) van de verschillende hulpdiensten.

Op locatie zorgden tientallen gewonden, gespeeld door vrijwilligers en Lotus patiënten, voor de nodige uitdagingen voor de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR). Het mogelijke radioactieve stralingsgevaar maakte het geheel nog uitdagender voor het ambulancepersoneel en de ontsmettingseenheid van de brandweer. Vanuit Middelburg hield het Regionaal Operationeel Team (ROT) zich vooral bezig met de effectbestrijding van de brand. Zij informeerden het massaal twitterende en geruchtenverspreidende publiek door middel van een persconferentie.

### Evacuatie op Schouwen-Duiveland

20 mensen om een grote landkaart heen bespraken en analyseerden evacuatieplannen voor een groot deel van Schouwen-Duiveland, waar een heftige natuurbrand voor opschudding en gevaar zorgde. Wederom waren de civiele hulpdiensten en militairen van de Koninklijke Landmacht aanwezig, maar ook vertegenwoordigers van het ‘Team Verplaatsing mens en dier Zeeland’, dat in de uitvoering van een evacuatie een grote rol speelt. Menno van de Wetering is specialist opleiden, trainen en oefenen Bevolkingszorg bij Veiligheidsregio Zeeland en ontwikkelde het evacuatieplan voor de hele provincie Zeeland naar aanleiding van de oefening Wake Up 2012. Datzelfde plan werd nu deels toegepast op Schouwen-Duiveland. “We nemen nu drie dagen de tijd om het plan volledig door te lichten, dat is geweldig. De resultaten van deze analyse nemen we mee en verwerken we weer in een aangepast plan”, vertelde van de Wetering trots. “Fijn dat we ook de militaire capaciteit en kennis op het gebied van evacuatie kunnen gebruiken.” Hot items tijdens de bespreking waren de rol van de burgemeester, de burgeropvanglocaties, wel

of niet opschalen in GRIP-niveau en het adequaat informeren van de aanwezige burgerbevolking in het gebied via onder andere social media. Het bijgewerkte plan werd aangeboden aan burgemeester Gerard Rabelink van Schouwen-Duiveland.

In Nederland werken civiele autoriteiten en de krijgsmacht samen aan de bestrijding van crises en rampen. De ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie hebben daarover concrete afspraken gemaakt. Jarenlang vervulde de krijgsmacht in tijden van crises en rampen vooral een vangnetfunctie voor civiele autoriteiten. De beschikbaarheid van defensiecapaciteiten was echter niet vooraf gepland. In het kader van de nationale veiligheid was dat een onwenselijke situatie. In 2006 werden daarom afspraken vastgelegd waarbij Defensie garanties gaf over de bijstand die zij altijd kan leveren aan de civiele autoriteiten. Defensie werd daarmee een structurele veiligheidspartner (Tweede Kamerbrief Intensivering Civiel Militaire Samenwerking ICMS). Op dit moment wordt gewerkt aan verdere versterking van de civiel militaire samenwerking (VCMS).

Om Chemische, Biologische, Radiologische of Nucleaire (CBRN) rampen te bestrijden staat de CBRN-verdedigingseenheid paraat. 53 militairen en hun materieel kunnen 24 uur per dag de civiele autoriteiten op aanvraag ondersteunen. De zogenoemde CBRN-responscapaciteit kan binnen 2 uur overal in Nederland ter plaatse zijn. Het leveren van deze gegarandeerde ondersteuning is een afspraak binnen de ICMS tussen het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Defensie is nu een structurele partner bij crisisbeheersing en rampenbestrijding.



Foto's: Ministerie van Defensie

Vliegtuigen en kerncentrales zijn veilig, maar honderd procent veiligheid bestaat niet. Tijdens vliegtochten worden we daar aan herinnerd door de stewardess die elke vlucht opnieuw toont hoe te handelen bij een eventuele crash. Dat ook een ongeval met een kerncentrale in een hoogontwikkeld land denkbaar is, bleek in Fukushima op 11 maart 2011. Japan werd getroffen door een aardbeving, een tsunami en een kernramp, met enorme materiële schade en groot persoonlijk leed voor de burgers tot gevolg.

# Fukushima, lessen

## voor medewerkers en besturen van de hulpdiensten

In dit tumult van drie rampen tegelijkertijd waren brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie en gemeenten actief met redding, bestrijding, begeleiding, opvang en zorgverlening. De door het Japanse parlement ingestelde onderzoekscommissie roemde de hulpdiensten vanwege de bereidheid om de juiste acties te nemen onder extreem moeilijke omstandigheden: *“The ability of these people to take appropriate and courageous action when confronted with a crisis beyond the scope described in any manual, derives from their strong sense of mission to protect each and every resident”*.

Tegelijkertijd komt de vraag op in hoeverre de Nederlandse hulpverleningsdiensten en besturen zijn voorbereid op een kernongeval. In de veelheid van publicaties over de ramp in Japan gaat de aandacht uit naar de ontwerpveiligheid, de veilige exploitatie en het toezicht op nucleaire objecten en naar de landelijke responsorganisatie. De vraag wat de kernramp betekende voor de hulpdiensten, regionale autoriteiten en gemeenten en wat Nederlandse partijen daarvan kunnen leren, komt daarbij niet aan de orde.

De veiligheidsregio's met een nucleair object van betekenis hebben zich met steun van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verenigd in het Centrum Kernongevallenbestrijding Veiligheidsregio's (CKV, zie kader). Het CKV heeft op basis van het werkplan 2012 ondermeer een evaluatie uitgevoerd gericht op bovengenoemde vraag. In de evaluatie worden de gebeurtenissen in Japan uitvoerig voor het voetlicht gebracht, gericht op de hulpdiensten. Er wordt een verband gelegd tussen Japan en Nederland. 'Hoe is Nederland in vergelijking met Japan voorbereid op een kernramp?' Er zijn belangrijke overeenkomsten, zoals

de kernramp als crisistype met onzichtbare dreiging, de mate van voorbereiding van de hulpdiensten, de complexe beslisstructuren, de moeilijkheid om beschermende maatregelen goed uit te voeren, de afhankelijkheid van de crisisbeheersing van kwetsbare infrastructuur als wegen, telefonie, internet en de uitdaging om op een goede wijze met de bevolking te communiceren.

### Centrum Kernongevallenbestrijding Veiligheidsregio's (CKV)

Om de schaarse capaciteit goed in te zetten, werken de regio's met een nucleair object van betekenis (A-regio's) samen in het CKV. Het CKV fungeert als schakel tussen regio's en rijk. De regio's delen via het CKV hun kennis en wisselen onderling producten uit. Het CKV is gevestigd bij Veiligheidsregio Zeeland te Middelburg. Zie verder <http://ckv.nu/page3/>. Voor meer informatie: [info@ckv.nu](mailto:info@ckv.nu).

Tijdens de ramp hebben de hulpdiensten taken verricht die niet eerder, of niet onder dergelijke omstandigheden, werden uitgevoerd. Improvisatie stond centraal, waarbij de responsorganisatie sterk werd gehinderd door uitval van ICT-systemen. Ondanks dat een kernongeval zich trager ontwikkelt dan bijvoorbeeld een chemisch incident, moesten beslissingen tot bijvoorbeeld evacuatie toch worden genomen op basis van onvolledige informatie (ontbreken actuele meetgegevens). De verantwoordelijkheidsverdeling bij de voorbereiding en respons op een kernongeval wijkt in Japan, zoals ook in Nederland, af van de reguliere responsstructuur. De 'machinerie' ging daardoor gebukt onder onduidelijk-





heden en verschillende verwachtingen. Onder druk vallen mensen immers terug op routine. Burgers, hulpverleners en bestuurders zijn weinig bekend met straling en de effecten daarvan. Dit bevordert angst, die kan leiden tot overreacties en onnodige beslissingen. Verbetering van risico- en crisiscommunicatie bevordert effectieve en efficiënte hulpverlening. Ook de social media dwingen ons om hier voldoende aandacht aan te besteden.

Op basis van een analyse van deze thema's komt het CKV tot een 10-tal conclusies en aanbevelingen om de discussie binnen de hulpdiensten, besturen en Rijk te voeden (zie kader). De volgende stap is om de

aanbevelingen om te zetten in acties gericht op de verbetering van de voorbereiding op kernongevallen door multidisciplinaire inspanningen met internationale reikwijdte. Belangrijk daarvoor is het besef dat nucleaire objecten in onze samenleving alleen kunnen worden geëxploiteerd indien hulpverleners bereid en in staat zijn om op te treden in geval van een calamiteit. Rampenbestrijding en de voorbereiding daarop zijn vooral gebaseerd op vertrouwen bij zowel bevolking, hulpverleners en besturen.

Het CKV zal aan de verbetering van de voorbereiding bijdragen, vanuit haar rol als scharnierpunt tussen de regio's en de betrokken departementen zoals EZ, VenJ, IenM en VWS. Duidelijk is dat regio's en CKV dit niet zonder steun van rijkszijde kunnen waarmaken. De wettelijke verantwoordelijkheid voor kernongevallenbestrijding ligt op grond van de Kernenergiewet immers bij het Rijk. Binnen die Rijksverantwoordelijkheid hebben ook de veiligheidsregio's en gemeenten belangrijke rollen te vervullen, in de voorbereidings- zowel als in de responsfase. Over een jaar zal het CKV op de evaluatie terugkomen met de vraag wat er aan verbeteringen is gerealiseerd.

Het CKV-rapport Fukushima is te downloaden via: [www.brandweerkennisnet.nl/@34985/evaluatie-kernramp/](http://www.brandweerkennisnet.nl/@34985/evaluatie-kernramp/)

#### Conclusies en aanbevelingen rapport

1. Een heldere rol- en taakverdeling tussen Rijk en regio's in de voorbereiding en respons is essentieel.
2. Brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening kunnen bij een kernongeval taken krijgen waarin niet is voorzien. Bereid voor op de mogelijke inzet in de nucleaire installatie en in besmet gebied.
3. Er zijn situaties te verwachten waarin de openbare infrastructuur niet meer functioneert en het getroffen gebied op zichzelf is aangewezen. Bevorder de zelfredzaamheid van burgers, hulpverleners en lokaal bestuur.
4. Bij een kernongeval van betekenis, is spoedig (internationale) bijstand nodig. Maak eenheden ook buiten de A-regio's bekend met de bijstandsrol, prepareer Nederland op "incoming assistance" uit het buitenland.
5. De ramp voldeed niet aan het plan. Tracht planvorming voor kernongevallen te richten naar algemene doctrines en geef zelfredzaamheid en improvisatie een plaats.
6. Specifieke beschermende maatregelen, zoals evacuatie en jodiumprofylaxe zijn onder rampomstandigheden moeilijk uitvoerbaar. Evacuatie is een risico op zich. Analyseer beschermende maatregelen vanuit operationele optiek en bekijk de onderlinge samenhang tussen schuilen, jodiumprofylaxe, evacuatie en communicatie.
7. Bij kernongevallen kan de psychische en sociale schade aanzienlijk groter zijn dan de schade aan de fysieke gezondheid. Versterk de aandacht voor de psychosociale opvang bij nucleaire incidenten, waarbij juiste risico- en crisiscommunicatie van essentieel belang zijn.
8. Afdoende persoonlijke beschermingsmiddelen zijn noodzaak voor de hulpdiensten om daadwerkelijk op te kunnen treden. Borg de beschikbaarstelling.
9. Burgers, bestuurders en hulpverleners overschatten vaak de effecten van straling waardoor uit angst onverstandige keuzes kunnen worden gemaakt. Richt risicocommunicatie mede op passende beeldvorming bij hulpverleners en op zelfredzaamheid van burgers.
10. De sturingskracht van een complex samenstel van advies- en coördinatieteams is beperkt. Vereenvoudig de responsstructuur en organiseer "nucleair" zoveel als mogelijk overeenkomstig reguliere crisisbeheersing.

# COPI is een project, beleidsteam een proces

Onderzoek toont aan dat besluitvorming bij directe hulpverlening op de plaats incident fundamenteel anders werkt dan bij de beleids- en operationele teams die 'op afstand' een bijdrage leveren aan crisisbeheersing. Op de plaats van het incident wordt projectmatig gewerkt in een hiërarchische structuur. Op afstand ligt de focus niet op het coördineren van directe hulpverlening, maar moet een zo gunstig mogelijk netwerk van crisisbeheersende partijen worden gerealiseerd door procesmanagement toe te passen.

## Project in het COPI

Traditioneel staat crisisbeheersing te boek als een hiërarchisch gestuurde projectorganisatie: een tijdelijke organisatie die door middel van een reeks activiteiten binnen gestelde condities een vooraf bepaald resultaat moet bereiken. Bij de operationele incidentbestrijding, met een beperkt aantal partijen aangestuurd vanuit een Commando Plaats Incident, werkt besluitvorming op deze wijze. Doelstelling en de wijze van optreden zijn daar ook relatief duidelijk: slachtoffers redden, (fysieke) effecten minimaliseren. Crisisbeheersing is daar vooral een kwestie van 'niet praten maar dóen'. Feitelijk moet het Commando Plaats Incident denken in 'klussen' en benodigde operationele inzet, ongeacht de plek waar deze klus zich voordoet. Het werk van een COPI is eindig: als de slachtoffers zijn gered en de brand is geblust, wordt het project afgerond en het COPI opgeheven.

## Hiërarchie ontkracht

Voor de crisisbeheersing 'op afstand' in bijvoorbeeld een Regionaal Operationeel Team, (Regionaal) Beleidsteam of Departementaal Beleidsteam moet de hiërarchische/ projectmatige visie op besluitvorming in crisisbeheersing echter in twijfel getrokken worden.

- Doelstellingen van bijvoorbeeld een Regionaal Beleidsteam zijn diffuus en ook de wijze waarop doelstellingen behaald kunnen worden, zijn vaak 'open voor interpretatie'.
- Crisisbeheersing is al lang niet meer het exclusieve terrein van de operationele diensten; er zijn enorm veel partijen bij betrokken die allemaal op een verschillende schaal werken. Een aanzienlijk deel van de crisisbeheersing is immers een (directe) verant-

woordelijkheid van een ministerie of een uitvoeringsorgaan van een ministerie. Bovendien wordt het onderscheid publiek/ semi-publiek/privaat steeds vager. Daarmee is de complexiteit van besluitvorming enorm toegenomen.

- De onderlinge verhouding tussen de betrokken partijen is sterk veranderd: het opperbevel van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio wordt meer en meer in verhouding gezien tot bevoegdheden van bestuurders van andere overheids-, non-profit- en profitpartijen.
- Crisisbeheersing richt zich in verhouding tot het verleden (relatief) minder op het optreden in de acute- en stabilisatiefase, en meer op de herstelfase.
- Meer en meer worden er publieke vragen gesteld over de legitimiteit en effectiviteit van crisisbeheersing; De betrokken partijen moeten hun keuzes en optreden verantwoorden en moeten actief op zoek naar (maatschappelijke) steun om de altijd aanwezige kritische vragen voor te blijven.

Crisisbeheersing in beleids- en operationele teams moet vanwege het grote aantal betrokken partijen, die allemaal op een verschillende wijze zijn georganiseerd en eigen belangen hebben, in plaats van een hiërarchie, als een netwerk worden aangemerkt. In een netwerk heeft hiërarchische sturing weinig kans van slagen. Sterker nog: in een netwerk heeft hiërarchische sturing een sterk contraproductief effect. Bestuurders die hiërarchisch optreden lijken daadkrachtig, maar creëren slechts weerstand bij andere partijen die binnen de crisisbeheersing betrokken zijn. Daarmee lijkt het oude adagium van hiërarchie in de crisisbeheersing, met een daadkrachtige opperbevelhebber en operationeel leider

<sup>1</sup> Deze bijdrage is gebaseerd op de thesis, waarmee de auteur in december 2012 afstudeerde aan de leergang Master of Crisis and Public order Management. De thesis kan worden aangevraagd via [hans.hazebroek@vggm.nl](mailto:hans.hazebroek@vggm.nl).

als lichtend voorbeeld, definitief ontkracht. Dit wil echter geenszins zeggen dat er geen mogelijkheden zijn om te sturen in een netwerk.

#### Proces in het beleids- en operationeel team

Voor een beleids- en operationeel team is procesmanagement de beste methode om de crisisbeheersing effectief te kunnen sturen. Dit betekent dus ook dat men hier fundamenteel anders moet denken en werken dan in het hiërarchisch opererend COPI. Waar het COPI denkt in hulpverlening en 'klussen', moet men in beleids- en operationele teams denken in strategische belangen, informatie en het aansluiten van partners. Niet willen denken als 'operationele bevelhebber', maar in het extrapoleren van de operationele inzet, informatie en behoeften naar het brede palet van de andere partijen die betrokken zijn of kunnen worden in crisisbeheersing. Dat impliceert vooruitdenken, het inschatten van bestuurlijke verhoudingen en 'netwerken' met partijen die tot nog toe weinig actief werden benaderd vanuit de veiligheidsregio's.

#### Sturingsmethoden in netwerk

Methoden om belangen te sturen zijn onder andere het aansluiten of juist buitensluiten van actoren, het inzetten van netwerken en middelen en het 'framen' (oftewel het beïnvloeden van de beeldvorming) van een crisis. Hierbij moet ook nadrukkelijk het beëindigen van de crisis worden vermeld. Het moment en de wijze waarop de crisis wordt beëindigd, is immers een zeer zichtbare vorm van afweging van belangen en beeldvorming naar de maatschappij. Bovendien zal bij het beëindigen van de crisis de roep om verantwoording in hevigheid toenemen.

Het actief benaderen van netwerkpartners voor hulp tijdens het bestrijden van een crisis lijkt een zeer adequate methode om zelf 'in the lead' te blijven. Aangezien een beleidsteam vooral bezig is met afwegen van belangen en beeldvorming naar de maatschappij, kan het aanbeveling zijn om te overwegen een vertegenwoordiging van de 'getroffenen' op te nemen in het team. Voorbeeld daarvan zou een wijkvereniging kunnen zijn, of een ander netwerk dat permanent actief is en waarmee bestuurders vaak ook regulier contacten hebben. Door uit te stralen dat een brede vertegenwoordiging betrokken is bij de crisisbeheersing, zou er uiteindelijk meer draagvlak en acceptatie kunnen ontstaan.

#### Tot slot

Om bovengenoemde conclusies in het juiste perspectief te plaatsen, dienen de volgende kanttekeningen te worden gemaakt.

- De taakverdeling in een projectmatig COPI en een procesmatig operationeel- en beleidsteam is bedoeld als anticipatie om op hoofdlijnen verzekerd te zijn



Foto: Arthur Wijnen

van een structuur die vervolgens binnen de eigen speelruimte op basis van veerkracht vrijuit kan acteren.

- Geen enkel team in crisisbeheersing werkt uitsluitend proces- dan wel projectmatig. In plaats daarvan zal er altijd sprake zijn van een mix die overwegend proces- dan wel projectmatig is.
- Netwerken kunnen nauwelijks worden opgebouwd tijdens een crisis; ze kunnen wel worden geëxploiteerd. Preparatie op crisisbeheersing moet dus vooral inhouden dat het netwerk wordt opgebouwd en beheerd. Dat betekent geen dikke plannen opstellen maar energie en (staf)capaciteit inzetten op het leren kennen van elkaar en elkaars belangen.
- Hoewel in crisisbeheersing dus hoofdzakelijk procesmanagement moet worden toegepast, vraagt de maatschappij gevoelsmatig niet om een netwerk van overheids- en andere partijen dat een crisis gaat bestrijden. De maatschappij vraagt krachtig leiderschap dat daadkrachtige besluiten durft te nemen. Dat betekent dat men 'achter de schermen' procesmanagement toe moet passen en tegelijk voor het beeld daadkrachtig naar buiten moet communiceren. Dit is echter niet anders dan bestuurders gewend zijn te opereren in hun dagelijkse rol.

Dick Kaas,

associate senior consultant M&I/Partners (dick.kaas@mxl.nl)

Frank van der Valk,

adviseur M&I/Partners (frank.van.der.valk@mxl.nl)

Het kiezen van een objectportofoon is net zo moeilijk als het zoeken naar een nieuw GSM toestel in de winkel voor consumenten. Of misschien nog wel moeilijker. Brandweer Nederland heeft zomer 2012 praktijktesten uitgevoerd om een vergelijkend overzicht te krijgen van de prestaties van beschikbare portofoons voor objectcommunicatie onder extreme omstandigheden.

# Vergelijkend onderzoek objectportofoons brandweer

## Waarom een praktijktest?

M&I onderzocht in 2009/2010 de problemen met objectcommunicatie bij de brandweer. Een praktijktest toonde aan dat de technische problemen bestonden. Er werden aanbevelingen opgesteld en Brandweer Nederland besloot tot het instellen van een stuurgroep verbeteringen C2000. In 2012 werd een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar 26 objectportofoons. In de praktijk moest blijken of de theoretische eigenschappen ook in de dagelijkse praktijk van de brandweer werden waargemaakt. In 2010 werden alleen Tetra (DMO) objectportofoons getest. Nu werden alle typen objectportofoons in de test meegenomen (analoog en digitaal: Tetra/DMO, DMR, NXDN en dPMR).

## Aanpak

Alle objectportofoons zijn onderworpen aan drie soorten testen:

1. Praktijktesten waarbij is gekeken naar de bereikbaarheid en kwaliteit van ontvangst in open veld en in een complex gebouw (object);
2. Een gebruikerstest, waarbij het bedien gemak en hanteerbaarheid (look & feel) door operationele brandweermensen is beoordeeld;
3. Beoordelen van de objectportofoons door een technisch team op basis van de opgestelde functionele- en technische criteria.

Zowel de opzet, selectie van objectportofoons en uitvoering is grotendeels door operationele brandweermensen uitgevoerd.

## Uitkomsten

De test is geen koopadvies. Daarvoor verschillen de eisen per regio teveel en zijn niet alle aspecten van belang bij een aanschaf meegenomen. De regio's kunnen wel op basis van opgedane ervaringen hun eisen voor een aanbesteding aanscherpen. Er is dus ook niet één objectportofoon als winnaar uit te roepen. De resultaten van de praktijktesten zijn samengevat in de tabel. Per radiotechniek is de minimum, maximum en gemiddelde score opgenomen. De scores hebben een schaal van 0-5. Het gaat hierbij om de ervaren geluidskwaliteit en het ervaren maximum bereik van objectportofoons met dezelfde radiotechniek (die dus kan afwijken van laboratoriumkwaliteit).

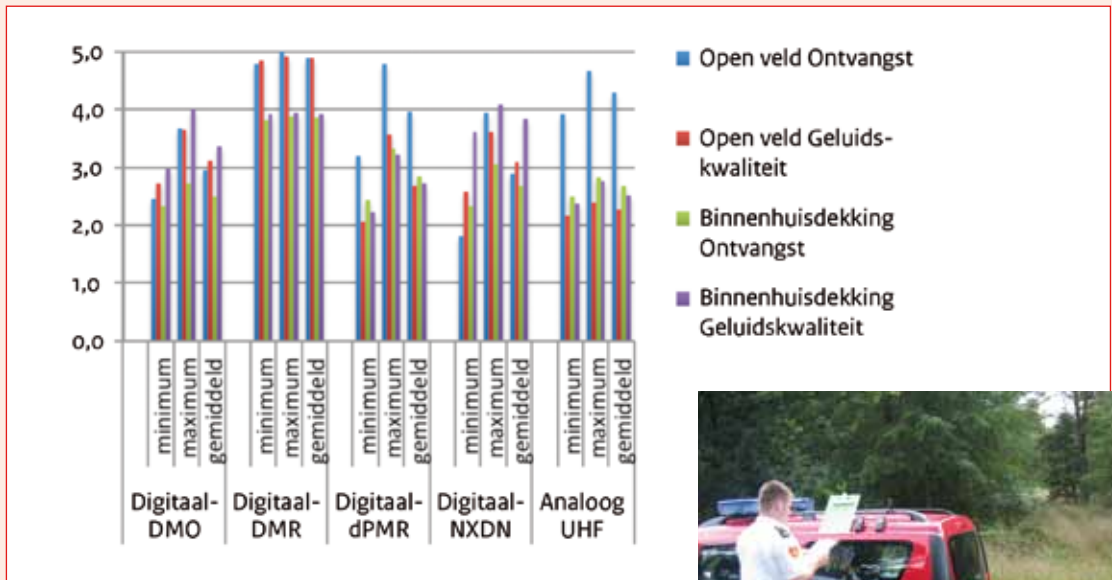
Uit de praktijktesten kan onder andere geconstateerd worden dat:

- de gemiddelde kwaliteit en het bereik van de Tetra(DMO) objectportofoons sinds het onderzoek van M&I in 2010<sup>1</sup> duidelijk toegenomen;
- van de aangeleverde objectportofoons de kwaliteit en het bereik van digitale objectportofoons, onder extreme omstandigheden, tenminste gelijk is aan de analoge varianten;
- het bereik in open veld geen issue meer is. Van zowel digitale als analoge objectportofoons zijn typen in de markt die zelfs tot (ver voorbij) drie kilometer bereik hebben terwijl in de praktijk een bereik van één kilometer volstaat;
- in deze test komen de DMR objectportofoons (met

<sup>1</sup> De rapporten van M&I/Partners 'C2000 DMO problemen' en 'C2000 DMO verbeteringen' uit 2010.



Figuur 1:  
Tabel met testresultaten



zendvermogen van 4 Watt) er beter uit dan de Tetra(DMO) -apparatuur met 1,8 Watt zendvermogen. Dat kan in verschil in techniek maar ook in het vermogen zitten;

- de kwaliteit van de aangeboden dPMR en NXDN apparatuur loopt fors uiteen;
- de geluidskwaliteit van analoge objectportofoons wordt als minder beoordeeld (als die van digitale apparatuur). De ruis van analoge apparatuur neemt duidelijk toe bij het naderen van het einde bereik.

Bij het testonderdeel look & feel bleek de waardering van het brandweerpersoneel sterk uiteen te lopen (van 2,2 tot 4,4 op een schaal van 5). Ook hierbij scoorden de Tetra(DMO) en DMR beter. Ook bij het beoordelen van de technische mogelijkheden bleek dat de scores ten aanzien van de opgestelde criteria (eisen en wensen) sterk verschilden. Er waren 14 eisen opgesteld. Daarvan werd in een aantal gevallen maar aan 8 eisen voldaan. De Tetra(DMO) en DMR portofoons scoorden het best.

#### Wat betekenen deze uitkomsten?

De test had alleen betrekking op het vergelijken van de aangeboden portofoons. Voor de korte termijn draagt dit onderzoek bij aan grondige verkenning van de beschikbare objectportofoons en helpt het regio's bij het proces om de huidige portofoons te vervangen. De Raad van Brandweer Commandanten (RBC) heeft besloten om te onderzoeken of de randvoorwaarden voor het gebruik van andere digitale objectportofoons dan Tetra(DMO) in te vullen zijn. De resultaten moeten ook in een breder perspectief worden bekeken. Zo scoren andere technieken (DMR) beter dan Tetra (DMO). Belangrijk is dan dat de marktontwikkelingen (wat is het apparaat met beste prijs/prestatie?) ook worden meegenomen in een visie op toekomstig benodigde communicatie infrastructuur en bijbehorende objectportofoons.

Bij andere technieken is een integratie te zien van de beste componenten. De brandweer zou een visie moeten hebben op het verwerven van de beste combinatie van radiotechniek, voice-communicatie en datacommunicatie. Met name dat laatste zal een vlucht nemen. Ook in het brandweerveld zullen om redenen van veiligheid en kosten deze nieuwe methodieken hun intrede doen. Er worden nu al experimenten met robots uitgevoerd<sup>2</sup>. Te voorzien is dat de bevelvoerder ook andere waarnemingen van zijn manschappen en omgevingsfactoren direct zal willen zien (bijvoorbeeld foto, fysieke toestand brandweerman, gegevens meetapparatuur). Dat daagt uit om te kijken naar meer en andere mogelijkheden van de communicatie apparatuur.

Met een trendrapport over (technologische) mogelijkheden kan een landelijk instituut richting geven aan een verbeterde (brandweer) inzet. In zo'n rapport hoort een benchmark van op de markt beschikbare objectportofoons thuis. De uitgevoerde testen kunnen als basis daarvoor dienen. De objectieve criteria en andere testsituaties moeten daarin verder uitgewerkt worden. Een landelijke database met ervaring- exploitatie- en testgegevens horen daarbij. Bovenal, apparatuur kan altijd uitvallen en ook dan wordt van brandweer verwacht dat ze adequaat kan optreden. Ze zal dus, naast het gebruik van geavanceerde apparatuur, ook altijd moeten kunnen optreden als deze uitvalt.

De testresultaten zijn te vinden op [http://www.brandweernederland.nl/algemene\\_onderdelen/bovenbalk/zoeken-o/zoeken/@34812/rapport/](http://www.brandweernederland.nl/algemene_onderdelen/bovenbalk/zoeken-o/zoeken/@34812/rapport/)

<sup>2</sup> Zie o.a. <http://www.robot161.nl/2012/02/brandweerlieden-kunnen-hulp-robots-wel-gebruiken/>



**Eveline Heijna,**  
communicatieadviseur project  
Vorbereidingsfase NMS

Het Veiligheidsberaad, Ambulancezorg Nederland, Korpsbeheerdersberaad en de ministeries van Defensie, V&J en VWS hebben besloten verder te gaan met de voorbereiding van de aanbesteding voor een nieuw Nationaal Meldkamersysteem (NMS), ter vervanging van het huidige geïntegreerde meldkamersysteem (GMS). Een en ander wordt uitgevoerd onder regie van het Veiligheidsberaad binnen het project Vorbereidingsfase Nationaal Meldkamersysteem (NMS).

# Op weg naar een landelijk meldkamersysteem

## Standaardisatie Werkprocessen randvoorwaarde

De landelijke standaardisatie van werkprocessen is een belangrijk randvoorwaarde als er één landelijk meldkamersysteem komt. Dat laten ervaringen van andere landen zien. In maart zijn de eerste producten opgeleverd. In het project staat – naast de voorbereidingen om te komen tot aanbestedingsstrategie en een programma van eisen voor het meldkamersysteem – ook de standaardisatie van de werkprocessen centraal. Projectleider Han Arends: “Het is belangrijk om in het voortraject goed in kaart brengen wat we (als veiligheidsdomein) willen. Eén van de belangrijkste uitgangspunten is een adequate ondersteuning van de werkprocessen binnen de meldkamer. Als deze gestandaardiseerd en beschreven zijn, kun je op basis hiervan invulling geven aan eisen voor het nieuwe meldkamersysteem. Het is een belangrijke stap om te komen tot de invulling van het programma van eisen. De beschrijving wordt gedaan door de kolommen en organisaties die daar binnen de meldkamer verantwoordelijk

voor zijn. De brandweer beschrijft de eigen processen net als de politie en de ambulancezorg. Samen met deze partijen worden de multiprocessen beschreven. Denk hierbij aan de multi-intake en opschalen.”

## Gebruiken van kennis en ervaring in het veld

“Naast de werkprocessen wordt nu in verschillende expertgroepen bekeken aan welke functionele en technische eisen een meldkamersysteem moet voldoen. Teams van deskundigen en experts uit de verschillende disciplines leveren input voor de eindproducten. Er zijn bijvoorbeeld expertgroepen voor meldkamertechniek, integratie of koppeling met het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) en architectuur.” Arends; “Voordat we het programma van eisen opleveren vindt er een technische dialoog met de markt plaats met een selectie van bedrijven om scherp te krijgen wat de markt te bieden heeft. In de voorbereiding daarop wordt ook maximaal gebruik gemaakt van lessen, ervaringen en gemaakte keuzes in buitenlandse

aanbestedingstrajecten, zoals in Denemarken, Zwitserland en Finland. Het is de bedoeling dat we met de technische dialoog, de input van het veld en ervaringen van anderen het programma van eisen aanscherpen. De ervaringen en lessen passen we toe binnen het project.” Het project levert vier producten op voor besluitvorming eind 2013: een plan van aanpak voor de aanbesteding, een programma van eisen voor het systeem, een landelijke set werkprocessen voor de meldkamer en een projectplan voor de implementatie van NMS. “Op dit moment schaken we met het project op meerdere borden en zijn we met het projectteam en de mensen uit de verschillende disciplines en organisaties met veel enthousiasme aan het werk. De ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Maar dat is ook nodig om de planning voor dit jaar te halen en de volgende stap in dit dossier te zetten.”

Meer informatie via  
[nms@veiligheidsberaad.nl](mailto:nms@veiligheidsberaad.nl) of  
[www.veiligheidsberaad.nl](http://www.veiligheidsberaad.nl).

# Colofon

## Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding  
en Veiligheid, kamer Z.06.136  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
E-mail: [magazine@nctv.minvenj.nl](mailto:magazine@nctv.minvenj.nl)  
Internet: [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

## Redactiecommissie

Marcel van Eck, Paul Abels, Chris van Duuren,  
Arjo van Driel, Chris Hanekamp,  
Hedzer Komduur, Martine van de Kuit,  
Jan-Bart van Oppenraaij,  
Eelco van Stofbergen, Maaïke van Tuyll  
en Geert Wismans (samenstelling en  
eindredactie)

## Redactieraad

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

## Aan dit nummer werkten mee:

Otto Adang, Niek van As,  
Marjolein van Asselt, Eva Barneveld,  
Peter van Beek, Ralf Beerens, Frank Bekkers,  
Tom van den Berk, Albert Clobus, Job Cohen,  
Merijn ten Dam, Menno van Duin,  
Martina Duyvis, Esselien van Eerten,  
Hanna Emmering, Annelies Faro,  
Marit van Galen, Désirée Geerts, Paul Gelton,  
Helen Gorter, Luke Gribbon, Erwin de Hamer,  
Hans Hazebroek, Eveline Heijna, Ira Helsloot,  
Elly van den Heuvel, Herman van Hijum,  
Henri L'Honoré Naber, Thijs Imandt,  
Rob Jastrzebski, Roy Johannink,  
Judith de Jong, Dick Kaas, Pauline Kamphuis,  
But Klaasen, Jan Kortekaas, Heinz Kraks,  
Eric Luijff, Fedor Meerts, Nico van Mourik,  
Josée Netten, Janine Odink, Troels Oerting,  
Joost Ploegmakers, Michel Reinders,  
Johan Remkes, Niels Robbemont,  
Nils Rosmuller, Rob Sardemann, José Schalk,  
Arjen Schmidt, Astrid Scholtens,  
André Smulders, Fer Somogyi,  
Frans Timmermans, Clemon Tonnaer,  
Frank van der Valk, Erik Vermetten,  
Esther Versluis, Michiel de Weger,  
Bert Wiegant, Vina Wijkhuis, Peter Wijninga,  
Geert Wismans, David Zielinski,  
Nico Zuurmond

## Fotografie

ANP, Boudewijn (NCSC),  
Defensievoorzichting, EC3,  
Europese Commissie, Rob Jastrzebski,  
Arthur Wijnen Photography

## Illustraties

Crisislab, HCSS, NCSC, Nederlandse Rode  
Kruis

## Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

## Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie /  
Grafischburo  
J-16979

## Druk

DamenVanDeventer

© Auteursrecht voorbehouden.  
ISSN 1875-7561

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

# Vier vragen aan:



## Troels Oerting, Hoofd European Cybercrime Centre (EC3) in Den Haag

### Wat ziet u als de grootste uitdaging bij de bestrijding van cybercriminaliteit?

“We moeten de bestrijding op een bredere, meer holistische wijze benaderen. De ontwikkelingen binnen de cybercriminaliteit zullen de wijze van wetshandhaving voorgoed veranderen. We kunnen onze grenzen niet dichtgooien om cybercriminaliteit buiten de deur te houden, zoals bij normale ‘fysieke’ misdrijven. We kunnen politieagenten niet vragen cybercriminelen van de straathoek te verjagen, zoals in de offline-wereld. Misdrijven in onze landen kunnen overal ter wereld zijn beraamd. In de meest afgelegen gebieden. In landen waarmee we nauwelijks samenwerken. Criminelen hoeven niet in ons land te zijn om onze identiteit, ons geld en onze gegevens te stelen. Daarvoor hoeven ze niet op reis. Dat wordt een grote uitdaging. Maar we moeten ons ook bewuster worden van het probleem en onze mogelijkheden uitbouwen. Mijn kinderen spenderen 80% van hun tijd aan internetten en sociale media, maar ze hebben op school nog geen 5 minuten les gehad over *do's and don'ts* in cyberspace. Ze leren het in de praktijk en worden door schade en schande wijs. Ik ben ook een grote fan van ‘security by design’. We moeten van softwareverkopers en app-bouwers eisen dat ze rekening houden met de veiligheid wanneer ze nieuwe tools en diensten op de markt brengen. Tot slot moeten publiek-private partnerschappen beter als geoliede machines functioneren, waarin alle partijen tot hun recht komen. We moeten het simpelweg onaantrekkelijk maken om cybercrimineel te zijn. Want het is nu min of meer een ‘free ride’.”

### Hoe denkt u over de mogelijke samenwerking tussen cybercrimebestrijding en cyberveiligheid?

“We moeten preventie, bescherming, ontregeling en onderzoek op het gebied van cybercrime veel breder aanpakken dan criminaliteit in de offline-wereld. Wetshandhavers kunnen dat niet alleen. CERTs en regeringen ook niet. We moeten gebruikmaken van het op verschillende terreinen verrichte werk en processen creëren voor het probleemloos delen van informatie over aanvallen en aanvallers. We kunnen cybercrime niet louter met techniek bestrijden – we moeten de hele digitale gemeenschap mobiliseren en, volgens de regels, snel informatie en inlichtingen uitwisselen. Met inachtneming van de verplichtingen van de stakeholders kunnen we de samenwerking tussen particuliere ondernemingen, ngo's, CERTs, de academische wereld, wetshandhavers en zelfs inlichtingendiensten optimaliseren. Niemand wil een ‘big brother’-maatschappij, maar we moeten de behoefte aan vrijheid wel in evenwicht brengen met de behoefte aan veiligheid. Veiligheid in cyberspace is ook een fundamenteel recht. Als slachtoffer van een cyber-misdrijf mag je, net als in de echte wereld, niet ‘vergeten’ worden.”

### Uw centrum is in Den Haag gevestigd. Welke kansen biedt dit?

“Den Haag is de stad van vrede, recht en vrijheid. De gemeente is zeer actief, betrokken en hulpvaardig als het gaat om internationale organisaties, zeker wat Europol en EC3 betreft. We hebben een uitstekende en vruchtbare samenwerking

met het stadhuis en zijn betrokken bij The Hague Security Delta. Langs deze weg werkt EC3 ook mee aan het opzetten van de Cyber Security Academy, die een forse stimulans geeft aan het opleiden van de cyberveiligheidscommunity.”

### Wat hoopt u over drie jaar te hebben bereikt?

“Cyberspace verandert razendsnel. Drie jaar in de online-wereld staan gelijk aan 30 jaar in de offline-wereld. Maar ik hoop dat we dan het volgende hebben bereikt: Een nauwkeurig en uitgebreid overzicht van cybercriminaliteit en cyberaanvallen in de EU. Een programma voor capaciteitsopbouw in EU-lidstaten. Robuust digitaal forensisch onderwijs op basis van gezamenlijke normen zodat geaccrediteerde nationale experts in alle Europese rechtzalen als getuigdeskundige kunnen optreden. Betrouwbare operationele ondersteuning voor lopende onderzoeken in de Europese lidstaten en daarbuiten. Soepele samenwerking tussen EC3 en publieke en private partners, waaronder CERTs en ENISA. De mogelijkheid de cyberhorizon af te speuren en vlijmscherpe alarmeringen en strategische beoordelingen te leveren aan de cybercrime-eenheden van de lidstaten over wat er zich achter de horizon afspeelt. Een platform voor samenwerking tussen alle belanghebbenden op dit gebied. En last, maar zeker niet least wil ik de lidstaten geholpen hebben hun cyberspace en burgers te beschermen. Immers, deze nieuwe en welvarende cyberwereld zal hopelijk bijdragen aan groei, welvaart, vrijheid, onderwijs, transparantie en democratie.”