



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Magazine

13<sup>e</sup> jaargang 2015 nr. 1

# Nationale veiligheid en crisisbeheersing

**Thema:**  
Rijk en regio's –  
samen sterker

pagina 3

**(Dreigend)  
terrorisme en  
crisismanagement**

pagina 26

**Joint Sigint  
Cyber Unit**

pagina 36

**Risico- en  
crisiscommunicatie**

pagina 38

## Thema: Rijk en veiligheidsregio's – samen sterker

- 3 Rijk en regio's – samen sterker - Ivo Opstelten, Minister van Veiligheid en Justitie en Geke Faber, voorzitter Veiligheidsberaad
- 4 Veiligheidsregio's versterken crisisbeheersing bij overstromingen
- 5 Flexibele evacuatiestrategie
- 6 Versterking risico- en crisisbeheersing stralingsincidenten
- 7 Samenwerking - column Jan van den Heuvel, Algemeen directeur ANVS
- 8 Samenwerking veiligheidsregio's en nucleaire sector essentieel
- 9 Bovenregionale samenwerking tussen Defensie en veiligheidsregio's
- 10 Samen werken aan continuïteit van de samenleving
- 12 Bescherming en veerkracht vitale infrastructuur: The Scottish way
- 13 Kwaliteit en Vergelijkbaarheid
- 14 Professionalisering crisisbeheersing Bevolkingszorg
- 15 Nieuw model Grootschalige Geneeskundige Bijstand
- 16 Plannen die het verschil maken
- 18 Van regeltoepassing naar risicogerichtheid
- 19 Bescherming burgers en bedrijven tegen rampen en crises
- 21 Update regelgeving veiligheidsregio's
- 22 Samenwerken aan de Landelijke Meldkamerorganisatie
- 23 Een stevige gemeenschappelijke informatievoorziening in 2020
- 24 Werkconferentie Strategische Agenda

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.

## Overige onderwerpen

- 26 De Franse slag – een balans
- 27 Marechaussee verleent bijstand bij beveiligingstaken
- 28 (Dreigend) terrorisme: uitdagingen voor crisismanagement
- 30 Anticiperen zonder nauwkeurige voorspellers
- 31 Digitale catalogus stroomlijnt civiel-militaire samenwerking
- 32 VN Wereldrampenconferentie Sendai Japan
- 33 Noodmaatregelen bij natuurrampen en risicobeheersing in China
- 36 Joint Sigint Cyber Unit, AIVD-MIVD partnership in de praktijk
- 38 Crisiscommunicatie wiki voor professionals
- 40 Superpromoters in risico- en crisiscommunicatie
- 42 Risico- en crisiscommunicatie – recensie
- 43 Regional roaming: unieke oplossing bij uitval mobiele communicatienetwerken
- 44 Afsluiting programma Risico's en verantwoordelijkheden
- 45 De rampenbestrijding in Caribisch Nederland doorgelicht
- 46 Nationale Cyber Security Strategie versterkt digitale weerbaarheid
- 46 Een wereld zonder orde? Clingendael Monitor 2015
- 47 Colofon
- 48 Vier vragen aan Bernt Schneiders, Voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters

FOTO OMSLAG:  
PROTEST NA DE AANSLAG  
OP CHARLIE HEBDO  
FOTO: NOVUM

# INHOUD

# Rijk en regio's – samen sterker



Het concept “veiligheidsregio” is ontstaan in de nasleep van de rampen in Enschede en Volendam, inmiddels zo'n vijftien jaar geleden. Sinds die tijd hebben veiligheidsregio's zich volop ontwikkeld en er zijn grote stappen gezet. Tegelijkertijd laat de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2013 zien waar nog kansen liggen om de veiligheidsregio's verder dóór te ontwikkelen en te professionaliseren.

Daar zijn we dan ook hard mee bezig!

Veiligheidsregio's én rijksoverheid werken samen met publieke en private crisispartners aan versterking van de gezamenlijke, integrale aanpak op drie belangrijke thema's:

- waterveiligheid en evacuatie;
- risico- en crisisbeheersing bij stralingsincidenten;
- de continuïteit van de samenleving.

In geval van een overstroming, een stralingsincident of grootschalige uitval van één of meerdere vitale sectoren, moeten veiligheidsregio's, rijksoverheid en crisispartners nauw samenwerken om de crisis te beheersen en de schade te beperken. Een *gezamenlijke* aanpak dus. De urgentie daarvan komt ook duidelijk tot uitdrukking in het rapport van de Algemene Rekenkamer *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. De genoemde drie thema's vormen dan ook de gezamenlijke doelstellingen van de Minister en het Veiligheidsberaad.

Daarnaast zijn er nog andere thema's waar het Veiligheidsberaad met prioriteit aan werkt:

- de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de veiligheidsregio's;
- versterking van de bevolkingszorg;
- de samenwerking met Defensie bij crisismanagement.

Samen met de drie eerder genoemde – gezamenlijke – thema's maken ze deel uit van de *Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016* van het Veiligheidsberaad.

Met die Strategische Agenda werkt het Veiligheidsberaad – en waar het gaat om de gezamenlijke thema's samen met het Ministerie – aan een veiliger Nederland, door versterking van de crisis- en risicobeheersing. Daarbij zoeken we zoveel mogelijk aansluiting bij lopende initiatieven.

Rond die zes thema's vond op 4 februari 2015 een grote werkconferentie plaats. Ruim 200 deelnemers uit de 25 veiligheidsregio's, rijksoverheid en publieke en private crisispartners hebben in intensieve themasessies de voorgestelde aanpak op deze thema's verrijkt. Sleutelwoord tijdens de conferentie – en uiteraard ook binnen de zes thema's – was *samenwerking*. Een essentieel begrip dat als een rode draad door alle sessie heen liep. Kunnen veiligheidsregio's, Rijk en crisispartners samenwerken op de thema's van de Strategische Agenda, dan kunnen we gezamenlijk ook andere complexe vraagstukken aan!

Mocht u kennis hebben van een goed werkend voorbeeld op één of meer van deze thema's, dan roepen wij u graag op om deze ervaring met andere partners te delen. Immers: door elkaars capaciteiten en ervaringen zo goed mogelijk te benutten, *leren* we van elkaar en komen we vooruit. Samen staan we sterker!



**Ivo Opstelten**  
Minister van Veiligheid en Justitie



**Geke Faber**  
Voorzitter Veiligheidsberaad

# Veiligheidsregio's versterken crisisbeheersing bij overstromingen



Met het project “water en evacuatie” willen de minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad gezamenlijk een structurele aanpak ontwikkelen voor een adequate crisisbeheersing bij overstromingen. De mogelijkheden en beperkingen hiervoor worden mede bepaald door de ruimtelijke inrichting van een gebied. Door hier samen met diverse organisaties meer kennis over te ontwikkelen, kunnen veiligheidsregio's zich beter voorbereiden op (de gevolgen van) een overstroming of ernstige wateroverlast.

## VOORSTELLEN BINNEN “WATER EN EVACUATIE”

Het project “water en evacuatie” is onderdeel van de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016, waar het Veiligheidsberaad en het kabinet onlangs mee hebben ingestemd. Een van de voorstellen binnen het project is het opstellen van een toetsingskader waarmee kan worden beoordeeld of de veiligheidsregio's op orde zijn ten aanzien van het thema “water en evacuatie”. Met dit kader kan vanaf eind 2016 in een cyclisch proces het risico van slachtoffers en schade worden geïnventariseerd en kan bij veiligheidsregio's de voortgang op het gebied van de risico- en crisisbeheersing worden getoetst. Ook zijn activiteiten voorzien om veiligheidsregio's bij het versterken van de risico- en crisisbeheersing te ondersteunen, zoals het communiceren van ervaringen met meerlaagsveiligheid in, bijvoorbeeld, Dordrecht, het bovenregionaal afstemmen van evacuatiestrategieën en het delen van informatie tussen waterbeheerders en veiligheidsregio's bij watercrises. Het besluit om deze voorstellen te realiseren moet nog door het Veiligheidsberaad en de minister worden genomen.

## ROL VEILIGHEIDSRÉGIO'S BIJ WATERVEILIGHEID

Binnen de strategie om Nederland voor de komende vijftig tot honderd jaar tegen overstromingen te blijven beschermen is meerlaagsveiligheid een belangrijk uitgangspunt. In dit concept wordt het land achter de dijken tegen (de gevolgen van) overstromingen beschermd door investeringen in drie lagen:

- de versterking van waterkeringen (laag 1);
- een water robuuste ruimtelijke inrichting (laag 2);
- een adequate crisisbeheersing (laag 3).

Binnen laag 1 wordt vooral de kans op een overstroming beperkt. Binnen de lagen 2 en 3 de gevolgen mocht een overstroming tóch plaatsvinden. Daarbij zijn keuzes binnen laag 2 van groot belang voor de mogelijkheden binnen laag 3: de ruimtelijke inrichting bepaalt onder meer de mogelijkheden van evacuatie of vitale voorzieningen als ziekenhuizen en elektriciteit beschikbaar blijven. De veiligheidsregio's hebben een centrale rol binnen laag 3. Voor het invullen van die rol moeten zij hun gebied én de (rest)risico's die aan de orde zijn goed kennen. Zij moeten de directe en indirecte effecten tijdens en na een overstroming of ernstige wateroverlast kunnen duiden, zoals de maatschappelijke impact, mogelijke schade, kansen en (on)mogelijkheden van horizontale en verticale

## ■ Carlo Post

*Algemeen directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*

## ■ Henk Meijer

*Directeur Veiligheidsregio Hollands Midden*

## ■ Marcel van Eck

*Hoofd afdeling Generieke Veiligheid, NCTV*



evacuatie en de hersteltijd na de ramp. Dat doen zij met behulp van waterscenario's voor hun regio en met ondersteuning van (informatie van) waterbeheerders, ministeries, gemeentes en de vitale partners (gas, water, licht, logistiek). De veiligheidsregio's en hun partners hebben zich voor de komende jaren tot doel gesteld deze derde laag van meerlaagsveiligheid vorm te geven. Binnen het project “water en evacuatie” worden de acties opgepakt om dat te bereiken en zo te komen tot een structurele aanpak voor adequate rampenbeheersing bij overstromingen en ernstige wateroverlast.

## UITVOERING “WATER EN EVACUATIE”

De organisatie voor het project “water en evacuatie” wordt aangestuurd door een delegatie van het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's (Zuid-Holland Zuid en Hollands Midden). In januari 2015 zijn regionale bijeenkomsten gehouden waarin de veiligheidsregio's samen met de partners voorstellen voor de inhoud en planning van activiteiten voor 2015 en 2016 hebben ingevuld. De resultaten van het project zullen niet alleen van belang zijn voor de waterveiligheid: kennis over, bijvoorbeeld, grootschalig evacueren kan ook worden toegepast bij de beheersing van andere crises.



# Flexibele evacuatiestrategie



## ■ Hanneke Vreugdenhil

HKV lijn in water

## ■ Robert Verhoeven

Veiligheidsregio IJsselland

## ■ Bas Kolen

HKV lijn in water

In de IJssel-Vechtdelta (provincie Overijssel) is het op voorhand niet duidelijk hoeveel tijd er is bij een overstromingsdreiging om een gebied te evacueren. Het is niet in alle situaties mogelijk om alle inwoners veilig het bedreigde gebied te laten verlaten. Daarom heeft Veiligheidsregio IJsselland, in nauwe samenwerking met de netwerkpartners, een flexibele evacuatiestrategie uitgewerkt, gebaseerd op preventieve en verticale evacuatie, die voor elk overstromings(dreiging) scenario kan worden toegepast. In de IJssel-Vechtdelta werken provincie, gemeenten, waterschap en veiligheidsregio aan integrale waterveiligheidsstrategieën op basis van meerlaagsveiligheid. Met de flexibele evacuatiestrategie levert de veiligheidsregio een bijdrage aan het beperken van het overstromingsrisico.

Bij de inzet van de flexibele evacuatiestrategie maakt Veiligheidsregio IJsselland gebruik van de zelfredzaamheid van mensen. De strategie kent drie componenten.

- 1 Inwoners worden door middel van risicocommunicatie voorbereid op een mogelijke dreiging.
- 2 Inwoners (en bedrijven) kunnen zelf werken aan het vergroten van hun eigen veiligheid doordat de Veiligheidsregio en de gemeenten hen meerdere handelingsperspectieven geven.
- 3 Op basis van de actuele dreiging zal de overheid in een vroeg stadium en periodiek adviseren over de actuele mogelijkheden die er zijn om in het gebied te blijven of om het gebied te verlaten.

Door het vergroten van de zelfredzaamheid ligt er minder druk op een evacuatiebeslissing van de overheid. De veiligheidsregio zal inwoners faciliteren bij evacuatie en zo mogelijk gerichte hulp bieden in gebieden die het meest of het eerst bedreigd worden.

## FLEXIBELE EVACUATIESTRATEGIE

In plaats van het (op het laatste moment) nemen van een evacuatiebesluit voor het hele bedreigde gebied houdt de flexibele evacuatiestrategie beter rekening met onzekerheden die een overstromingsdreiging kenmerken. Uitgangspunt van de strategie is vroegtijdige en continue informatievoorziening. Inwoners krijgen één of meerdere opties om vóór de overstroming een veilige plek te bereiken: buiten het bedreigd gebied (preventief evacueren) of binnen het overstromingsgebied op een hoge verdieping of in een shelter (verticaal evacueren).

## CRISISCOMMUNICATIE

Tijdige crisiscommunicatie is een belangrijk onderdeel van de flexibele evacuatiestrategie. Veiligheidsregio IJsselland heeft hiervoor twee kernboodschappen klaarliggen met praktische instructies over “blijven” of “weggaan”.

## BEWUSTWORDING DOOR RISICOCOMMUNICATIE

Voor een geslaagde evacuatie is ook risicocommunicatie van groot belang. Risicocommunicatie maakt de mogelijke handelingsperspectieven vooraf bekend en zorgt er voor dat inwoners deze opties als realistische oplossingen zien. In september 2014 is de publiekscampagne “Ons Water” gestart, die inwoners informeert over het risico van een overstroming en mogelijke handelingsperspectieven.

Veiligheidsregio IJsselland sluit zich aan bij de campagne.

Overstroomik.nl geeft inwoners informatie en handelingsperspectieven, toegespitst op de eigen woon- of werkomgeving. De website en de app tonen droge plekken in de buurt en geven een schatting van de beschikbare evacuatietijd. In geval van een dreiging komt de veiligheidsregio met meer specifieke informatie, ook over het openstellen van publieke shelters binnen het overstromingsgebied.

Het gebruik van de flexibele evacuatiestrategie vraagt om interactie tussen overheid, inwoners en bedrijven, zowel vóór, tijdens als na een overstroming. Veiligheidsregio IJsselland werkt de flexibele evacuatiestrategie nu verder uit en optimaliseert de strategie met informatie over de beschikbaarheid van vitale infrastructuur.

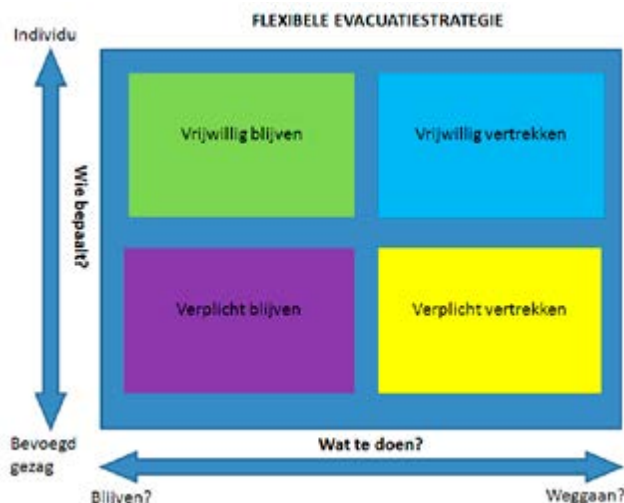
## WAT DOE JIJ BIJ EEN OVERSTROMINGSDREIGING?

**Vrijwillig vertrekken:** je verlaat vrijwillig het bedreigde gebied. Je regelt zelf opvang.

**Vrijwillig blijven:** je blijft vrijwillig in het bedreigde gebied. Je kent dichtbij een bereikbare, droge en veilige plek.

**Verplicht vertrekken:** de overheid verplicht je om te vertrekken uit het bedreigde gebied. Je kunt om hulp vragen; er is nog voldoende tijd.

**Verplicht blijven:** de overheid verplicht je te blijven op een veilige, droge plek in het bedreigde gebied. Evacuatie uit het bedreigde gebied is vanaf dit tijdstip te gevaarlijk.



# Versterking risico- en crisisbeheersing stralingsincidenten



Kerncentrale Borssele

Met het project “Versterking risico- en crisisbeheersing stralingsincidenten” wordt beoogd de voorbereiding op mogelijke stralingsincidenten met in potentie schadelijke gevolgen voor mens, dier en omgeving verder te optimaliseren. Hierdoor wordt bij een stralingsincident bestuurlijk en operationeel in alarmerings-, respons en nafase adequaat opgetreden door de overheid, de exploitanten en het publiek. En waarbij lessen voor de toekomst geleerd worden.

Een project dat veel meer is dan alleen de voorbereiding op kernongevallen rond kerncentrales zoals die in Borssele. Het gebruik en daarmee samenhangende vervoer van stralingsbronnen in Nederland en daar buiten is veel wijdverbreider dan menig burger, bestuurder, hulpverlener, enz. zich vaak realiseert. Dagelijks worden op tientallen plekken in ons land stralingsbronnen voor onder meer medische toepassingen gebruikt. Daarnaast wordt op vele plekken in Nederland en over de landsgrens gewerkt met nucleaire bronnen. Kerncentrales maar ook, laboratoria, een verrijkingsfaciliteit, ziekenhuizen en een afvalverwerkingsfaciliteit.

Met andere woorden de potentiële risico's zijn veel diverser en verspreider dan menigeen zich bewust is. En daar komt bij dat vanwege de relatieve onbekendheid en het slechte imago van nucleaire straling mogelijke incidenten een meer dan gemiddelde aandacht in de maatschappij zullen hebben. De communicatieve uitdaging is mogelijk nog groter dan de daadwerkelijke fysieke uitdaging waar de betrokken partijen in geval van een incident mee geconfronteerd worden.

Met het project wordt met alle betrokken partijen op dit dossier - rijk, regio's en sector - op basis van een aantal fundamentele vraagstukken gewerkt aan verdere optimalisatie van de voorberei-

- **Gerrie Ruijs**  
*Directeur Veiligheidsregio Zeeland*
- **Edwin Meekes**  
*Hoofd afdeling Veiligheidsregio's, NCTV*

ding op en beheersing van mogelijke stralingsincidenten. Fundamenteel in de zin dat gezamenlijk wordt vastgesteld:

- dat alle betrokken partijen beschikken over de noodzakelijke basiskennis en we elkaars “taal” spreken;
- dat de verantwoordelijkheden inclusief wat deze in de praktijk betekenen voor alle betrokkenen duidelijk zijn;
- dat de aanwezige risico's (zowel fysiek, maar juist ook psychosociaal en communicatief) voor alle partijen duidelijk zijn;
- dat de noodzakelijke middelen c.q. capaciteiten aanwezig zijn c.q. op een zo efficiënt en effectief mogelijk manier ontsloten worden;
- dat de kwaliteit van de risico- en crisisbeheersing en de professionaliteit van de betrokken partijen zich structureel kan ontwikkelen door o.m. (gezamenlijk) opleiden, trainen en oefenen en via een gedegen kwaliteitsaanpak inclusief toezichtskader.

Dit is allemaal mooi en belangrijk, maar de werkelijke uitdaging bij het kunnen waarmaken van adequate stralingsincident bestrijding is het zo effectief en efficiënt mogelijk benutten van de noodzakelijke (specifieke) kennis en kunde. Waardoor alle bij een incident betrokken hulpverleners (publiek en privaat) zich optimaal gesteund voelen en zo adequaat mogelijk kunnen optreden. Deze kennis en kunde is naar verhouding bij een beperkte groep mensen aanwezig verdeeld over een klein aantal regio's en een beperkt aantal andere overheidspartijen en de industrie. De uitdaging is met elkaar (Rijk, regio en sector) door intensief samen op te willen trekken en over grenzen van organisaties, belangen en verantwoordelijkheden heen te willen kijken de klus te klaren als het er op aan komt. Dit natuurlijk zoveel mogelijk met generieke middelen en procedures, maar waar nodig leunende op het specialisme. Dit wordt de werkelijke uitdaging, durft u hem aan?

# Samenwerking



Zelden is iemand zo snel op zijn wenken bediend. Ik schrijf deze column op een moment dat ik formeel nog niet in dienst ben van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). Deze organisatie bestaat sinds 1 januari 2015. Voorlopig als dienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in afwachting van de wetsbehandeling die van de ANVS een Zelfstandige Bestuursorganisatie moet gaan maken.



■ **Jan van den Heuvel**  
Algemeen Directeur Autoriteit Nucleaire  
Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS)

Ik mag, vanaf 1 februari, leiding gaan geven aan deze organisatie. Met de oprichting van de ANVS zijn taken en bevoegdheden op het gebied van veilig gebruik van radioactiviteit en straling samengebracht. Dit versterkt de rol van de overheid om op een betrouwbare en deskundige manier bij te dragen aan dit veilige gebruik. Voorbereiding van wet- en regelgeving, vergunningverlening, veiligheidsbeoordeling, toezicht en handhaving, crisisvoorbereiding, beveiliging en safeguards en (publieks)voorlichting, behoren nu tot de verantwoordelijkheid van één onafhankelijke Autoriteit.

In de aanloop naar mijn benoeming hebben we uitgebreid gesproken over deze rol en de daarbij behorende taakopvatting. Daarbij zijn de verschillende betrokken partijen de revue gepasseerd, die ook een rol hebben op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Want dat is wel duidelijk: zelfs nu er een Autoriteit bestaat, is en blijft de realisering van veiligheid een taak van velen. In dat verband spelen de Veiligheidsregio's een belangrijke rol. Voor mij een bekend terrein. Tot 1 februari was ik directeur van de DCMR milieudienst Rijnmond. Een belangrijke taak van deze dienst is de handhaving van de veiligheid bij BRZO bedrijven. Alleen door hechte samenwerking met onder meer de Veiligheidsregio's, lukt het deze taak adequaat uit te voeren. Als adviseur bij de vergunningverlening en bij de bestrijding van calamiteiten. In het Rijnmondgebied, en ook daarbuiten, is de afgelopen jaren een nauwe samenwerking ontstaan tussen het bevoegd gezag en de veiligheidsregio's. Een dergelijke samenwerking staat mij ook voor ogen op het terrein waarop de ANVS zich beweegt.



Ik heb gehoord dat de aandacht voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming binnen de Veiligheidsregio's nu veel aandacht krijgt. En dat dit ook wel een beetje nodig was. Ook begrijp ik dat er in de samenwerking met de Veiligheidsregio's nog wel het nodige kan verbeteren. Het doet me dan ook deugd dat dit onderwerp hoog op de agenda blijkt te staan en dat ik hierover al een column mag schrijven. Zelfs voordat ik in dienst ben van de ANVS. Ook vanuit de genoemde kennis en ervaring op een ander terrein hoop ik actief te kunnen bijdragen aan de versterking van deze samenwerking. Gezamenlijke planvorming, uitvoering van internationale verplichtingen, opleiden en borgen van deskundigheid, gezamenlijke oefeningen: het is een greep uit de onderwerpen waarvan ik denk dat die belangrijk zijn om samen beter te kunnen worden. Onze beider inbreng in het project Versterking risico- en crisisbeheersing stralingsincidenten van de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (ook een natuurlijke partner van de ANVS!) is daarvoor van groot belang.

Van de resultaten van de landelijke workshop die op 4 februari heeft plaatsgevonden, zal ik in de eerste week van mijn aantreden al kennis kunnen nemen. Dat bedoel ik met de aanhef van deze column. Zo snel bediend worden over zo'n belangrijk thema: het is wat mij betreft het begin van een intensieve samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en de ANVS. Ik kijk er naar uit!

# Samenwerking veiligheidsregio's en nucleaire sector essentieel



■ Ad Louter

Voorzitter Nucleair Nederland



Nederland heeft een gevarieerde nucleaire sector met een aantal bijzondere objecten. Zeker wanneer er een internationale vergelijking wordt getrokken. Hoewel ons land maar één in bedrijf zijnde vermogensreactor heeft, die in Borssele staat, kent Nederland een uraniumverrijkingsfabriek in Almelo en twee researchreactoren. Eén in Delft en één in Petten, waar ook medische isotopen worden geproduceerd. In Alkmaar wordt hard gewerkt aan de Pallasreactor, die een vooraanstaande representant van de volgende generatie research reactoren zal worden. Tenslotte is daar nog de COVRA, de centrale opslag voor radioactief afval, gevestigd in Vlissingen. Sinds de zomer van 2014 heeft de sector zich officieel verenigd in Nucleair Nederland. De zes grootste organisaties zijn de drijvende krachten achter de vereniging. In Nederland zijn ongeveer 1000 organisaties die met nucleaire technologie te maken hebben, waarvan er zo'n 100 een Kernenergiewet vergunning hebben. De belangrijkste doelstellingen van de vereniging zijn het nastreven van synergie tussen de verschillende organisaties en behartiging van gezamenlijke belangen. Die belangenbehartiging vindt met name plaats in de interactie met nationale en internationale organisaties en autoriteiten. Er zijn diverse terreinen waar zulke belangenbehartiging zinvol is en één daarvan gaat over nationale veiligheid en crisis respons.

Crisis respons begint, als het goed is, lang voordat er daadwerkelijk sprake is van een crisis. Nadenken over en definiëren van relevante scenario's is de eerste stap. Preventieve en mitigerende maatregelen formuleren en implementeren is een tweede. Realistisch oefenen en vervolgens verbeteren van de maatregelen is een derde stap. In elk van deze drie stappen is het essentieel dat vergunninghouders, vergunningverleners, toezichthouders en hulpdiensten intensief samenwerken. Pas als alle drie de stappen goed ingericht zijn en daadwerkelijk functioneren, dat wil zeggen in een cyclus worden doorlopen, dan kun je spreken van nationale veiligheid en crisisbeheersing.

In 2014 heeft de Nederlandse overheid het initiatief genomen om crisisbeheersing op het terrein van kernongevallen c.q. stralingsincidenten te harmoniseren met België en Duitsland. Crises houden zich niet aan regionale of nationale grenzen. (Inter)nationale coördinatie is daarom belangrijk. Zo is er in Nederland besloten tot preventieve jodium profylaxe<sup>1</sup> en het gelijktrekken van evacuatiegebieden.

Op zich goede of ten minste goed verdedigbare maatregelen. Maar de keerzijde is dat ze vaak leiden tot onrust onder de lokale bevolking, die zich dan vervolgens weer kan vertalen naar existentiële discussies over de vergunninghouders. Dan is het goed als de nucleaire sector vroegtijdig betrokken wordt om goede communicatie voor te bereiden. Omwonenden en andere lokale stakeholders zijn goed in staat om risico's op waarde te schatten, mits zij tijdig worden geïnformeerd. De sector kan haar lokale partners zodanig voorbereiden dat voor hen al duidelijk is wat de noodzaak is, wanneer de overheid haar maatregelen aankondigt. Door proactief en adequaat te communiceren, kan onnodige paniek, (inter)nationale discussie en negatieve kering van de publieke opinie richting overheid en/of de sector worden voorkomen.

Zo ook wordt door de Nederlandse overheid een strategische agenda uitgevoerd om de Veiligheidsregio's te versterken. Vanuit de nucleaire sector staan wij hier volledig achter. Deze strategische agenda Versterking Veiligheidsregio's heeft als hoofduitgangspunt dat het voorziet in de gemeenschappelijke ambitie van het bestuur om vanuit de collectieve verantwoordelijkheid met elkaar de veiligheidsregio's naar een hoger niveau te brengen. Het fundament per veiligheidsregio kan verbeterd worden als veiligheidsregio's in staat zijn om samen te werken aan de juiste thema's. Samenwerking en landelijke aanpak lonen in termen van efficiency en kostenbesparing. Samenwerking tussen veiligheidsregio's dus. Maar heel belangrijk is ook om de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de (grote) nucleaire vergunninghouders te versterken. Grote gezamenlijke oefeningen en de opstart van het project Versterking Risico- en Crisisbeheersing Stralingsincidenten in de afgelopen tijd hebben daartoe veel input geleverd.

Nucleair Nederland staat klaar om deze uitdagingen aan te gaan en een relevante rol te spelen in Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing.

<sup>1</sup> Jodium is één van de radioactieve stoffen die vrij kunnen komen bij een kernongeval. Dit radioactieve jodium kan door de schildklier worden opgenomen en op langere termijn schildklierkanker veroorzaken bij jonge mensen. De schildklier heeft echter een beperkte opnamecapaciteit voor jodium. Door op het juiste moment een extra hoeveelheid niet-radioactief jodium in te nemen in de vorm van jodiumtabletten raakt de schildklier verzadigd. Het risico op schildklierkanker is hiermee tot een minimum beperkt.



# Bovenregionale samenwerking tussen Defensie en veiligheidsregio's



Onbekend maakt onbemind. Een bekende Nederlandse uitdrukking, die helaas gedeeltelijk ook geldt voor Defensie en de veiligheidsregio's. Iedereen kent die prachtige beelden waarbij je militairen in gevechtstenue in actie ziet of waar militairen zandzakken staan te vullen. Maar helaas moeten we ook constateren dat veiligheidsregio's slechts beperkt zicht hebben op wat Defensie voor ze kan betekenen. Diverse veiligheidsregio's maken gebruik van verschillende expertises van Defensie, maar dit is nog lang niet overal gemeengoed. Het thema "samenwerken met Defensie bij crisismanagement" van de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad moet hier een einde aan maken. Het is tijd voor de veiligheidsregio's om nader te onderzoeken wat Defensie in al haar facetten in de warme en in de koude fase kan betekenen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

## ■ Tijs van Lieshout

Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord

Tijdens de werkconferentie Strategische Agenda op 4 februari jl. zijn medewerkers van veiligheidsregio's, Defensie en crisis- en samenwerkingspartners met elkaar in gesprek gegaan om te kijken hoe zij elkaar kunnen versterken. Tijdens de themasessie gaven veiligheidsregio's aan dat zij tevreden zijn met het beroep dat zij kunnen doen op Defensie ten tijde van een crisis. De samenwerking met Defensie binnen de regio verloopt op dergelijke momenten goed. Op de samenwerking met Defensie bij incidenten die regiogrensoverschrijdend zijn, hebben veiligheidsregio's echter minder zicht. Defensie gaf tijdens de discussie aan dat zij nog veel meer zou kunnen betekenen voor veiligheidsregio's.

De hoogste tijd om dit nader te onderzoeken. Omdat zowel veiligheidsregio's als Defensie operationele organisaties zijn, is er gekozen voor een operationele insteek van het onderzoek. Afgesproken is dat Defensie en veiligheidsregio's gezamenlijk drie typen grootschalige scenario's gaan analyseren. Zij kiezen daarbij voor de scenario's "waterveiligheid en evacuatie", "versterking risico- en crisisbeheersing bij stralingsincidenten" en "continuïteit van de samenleving". Daarbij wordt eerst gekeken naar *lessons learned* uit nationale oefeningen van afgelopen jaren. Deze input wordt vervolgens omgezet in een bovenregionaal besluitvormingsproces om schaarse middelen effectief in te zetten, om dit tenslotte te testen door middel van een oefening in de setting van een operationeel team. We kiezen er daarbij voor om een scenario te analyseren dat zich in eerste instantie afspeelt op bovenregionaal niveau met grootschalige ontwrichting, omdat het dan voor iedereen duidelijk is dat de inzet van Defensie noodzakelijk is. Met het operationele team nemen we de verschillende crisisprocessen onder de loep en kijken we wat veiligheidsregio's voor een behoefte hebben aan defensiecapaciteit en hoe de afstemming hierover plaatsvindt. Tevens wordt dan duidelijk wat Defensie bij de bestrijding van dit incident kan betekenen én ook wat Defensie in de koude fase al had kunnen betekenen. Uiteraard heeft Defensie zitting in het operationele team.



Oefening Samen Sterker. Foto: © Veiligheidsregio Haaglanden

Deze analyse geeft inzicht in wat Defensie in de verschillende crisissituaties voor veiligheidsregio's kan betekenen en hoe dit besluitvormingsproces landelijk – samen met de veiligheidsregio's – verloopt. Op deze manier hopen we te komen tot een generiek beeld van die processen waarbij Defensie een goede bijdrage kan leveren met daarnaast een aantal scenario-specifieke aandachtspunten.

Als laatste stap wordt dan direct de relatie gelegd met alle activiteiten die reeds zijn opgestart tussen veiligheidsregio's en Defensie. Dit wordt gedaan door het generieke beeld te vertalen in wat dit betekent voor *command & control*, training en opleiding, organisatie, materieel en personeel voor zowel Defensie als veiligheidsregio's.

Deze manier van werken maakt voor zowel Defensie als veiligheidsregio's concreet, wat je van elkaar kan en mag verwachten ten tijde van een grootschalige ontwrichting. Dit resultaat geeft vervolgens weer handvatten voor kleinschaligere incidenten, waar civiel militaire samenwerking wellicht ook een rol van betekenis kan spelen.

# Samen werken aan continuïteit van de samenleving



Vitale processen, producten of diensten, die nodig zijn in een samenleving (zoals elektriciteit, ICT-voorzieningen en drinkwater) kunnen bij uitval grote effecten hebben op de continuïteit en veiligheid van onze samenleving. Het versterken van de weerbaarheid van deze vitale infrastructuur vergt een gezamenlijke inzet van bedrijven, veiligheidsregio's en centrale overheid (departementen). De minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad van de 25 voorzitters van veiligheidsregio's starten dit jaar een gezamenlijk project om die samenwerking een impuls te geven en te verbeteren.

In ons dagelijks leven maken we voortdurend gebruik van vitale processen, producten en diensten zoals elektriciteit, ICT en drinkwater. Maar wat als deze processen, om welke reden dan ook, uitvallen? Het kan leiden tot maatschappelijke onrust en zelfs tot maatschappelijke ontwrichting. Daarbij denken we aan zogenaamde "black swans", zoals in Japan in 2011. Door de aardbeving en de tsunami die daarop volgde, waren drie kerncentrales beschadigd. De gevolgen voor Japan waren groot. Naast de uitval van elektriciteit moesten mensen worden geëvacueerd en was er grootschalige maatschappelijke onrust. Maar er zijn ook voorbeelden van kleinere incidenten die de continuïteit bedreigen. Denk bijvoorbeeld aan de netwerkstoring bij Vodafone door een brand in Rotterdam (2012) of het gaslek door graafwerkzaamheden in de gemeente Apeldoorn

■ **Marcel van Eck**

*Hoofd afdeling Generieke Veiligheid, NCTV*

■ **Arjen Littooij**

*Directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*

(2014) waardoor bijna 1.300 huishoudens zonder gas kwamen te zitten. Het gaat vaak om onzekere risico's en onvoorziene gevolgen. Wie had er gedacht dat er op 25 meter diepte onder zee een scheur kon ontstaan in de ondergrondse waterleiding tussen Den Helder en Texel door de getijden, waardoor het eiland in het toeristische hoogseizoen bijna zonder drinkwater kwam te zitten (2013)? Ook de verwevenheid van de digitale en fysieke infrastructuur maakt dat de





continuïteit in onze huidige samenleving op andere manieren wordt bedreigd dan in jaren hiervoor. Door een beveiligingslek hadden hackers in 2012 mogelijk de gemalen in Veere kunnen manipuleren en de polders laten onderlopen (*Twee Vandaag*, 2012). Allemaal voorbeelden van kwetsbaarheid in onze vitale infrastructuur.

De oorzaken en mogelijke effecten van dit soort crisissituaties zijn niet geheel te voorzien. Toch zullen we ons er gezamenlijk op voor moeten bereiden. We moeten leren improviseren zodat we kunnen omgaan met onzekere risico's en onvoorziene gevolgen, we moeten investeren in veerkracht zodat uitval niet leidt tot maatschappelijke ontwrichting en we moeten leren omgaan met een veelheid aan betrokken partijen. Daarbij moet de publiek-private samenwerking goed zijn omdat ongeveer tachtig procent van de vitale infrastructuur in handen is van bedrijven. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Daarom is dit project gericht op het versterken van de samenwerking tussen bedrijfsleven, veiligheidsregio's en rijksoverheid. Vanuit die nieuwe manier van crisisbeheersing willen we stimuleren dat er regionale netwerken ontstaan van partijen die werken aan de verbetering van hun onderlinge samenwerking.

Er moet ruimte zijn voor uitproberen, (af)leren en experimenteren in de onderlinge samenwerking, terwijl er tegelijk ook wordt ingezet op een set van basisafspraken waaraan partijen elkaar kunnen houden en elkaar op kunnen aanspreken. Het gaat erom dat duidelijk wordt wat we van elkaar mogen verwachten bij elk soort situatie.

Het project richt zich niet op de investeringen die departementen, veiligheidsregio's en bedrijven doen in het versterken van hun eigen veerkracht en optreden bij crises. Ieder bedrijf en iedere hulpdienst heeft een eigen verantwoordelijkheid om beschermende maatregelen te treffen om risico's die (bedrijfs)continuïteit raken te beperken. Het project richt zich nadrukkelijk op de koppelvlakken waarbij partijen iets *met elkaar* moeten. Dat kan zijn op het vlak van gezamenlijke risicoanalyse en -beoordeling, afspraken over alertering & alarmering, onderlinge informatievoorziening tijdens crises, gezamenlijke oefeningen en afspraken over tijdelijke voorzieningen/capaciteiten en distributie. Per regionaal netwerk wordt bekeken welke verbeterpunten er op deze vlakken bestaan (bijvoorbeeld aan de hand van de actielijsten uit de convenanten) en op basis daarvan wordt een gezamenlijk actieplan opgesteld met termijnen waarop de verbeteracties gerealiseerd gaan worden.

Concrete voorbeelden van dergelijke verbeteracties zijn:

- het beheer van actuele contactgegevens organiseren en het faciliteren van snelle uitwisseling;
- de toegang tot het landelijke crisismanagement systeem (LCMS) organiseren;
- het investeren in het netwerk door bijvoorbeeld oefeningen.

Kennis en kennissen, daar gaat het om bij continuïteit. Vanuit het project wordt de voortgang vervolgens gemonitord. We sluiten daarbij aan bij de prioritering die uit de Herijking Vitaal naar voren komt.

In de afgelopen jaren is ook duidelijk geworden dat betrokkenen het lastig vinden dit thema voldoende aandacht te geven en écht te vertalen naar nieuw beleid en gedrag. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over wat "continuïteit van de samenleving" precies behelst en tot waar de taak van de veiligheidsregio's reikt en die van de departementen begint, mede in relatie tot het bedrijfsleven. Daarom wordt als onderdeel van dit project ook een eenduidige rolbeschrijving ontwikkeld waarin de rol van veiligheidsregio's bij continuïteitsvraagstukken wordt benoemd.

Tenslotte is een belangrijke opbrengst van dit project dat het wiel maar één keer wordt uitgevonden en dat regionale netwerken leren van elkaars inspanningen en producten (bijv. uit lopende (EU-) projecten). Daarom wordt er een "menukaart" ontwikkeld met een korte beschrijving van relevante voorbeelden en bijbehorende contactgegevens. Deze "menukaart" wordt steeds onderhouden en aangevuld en zal mogelijk ook bij afronding van het project kunnen worden gecontinueerd. Op die wijze worden regionale netwerken concreet ondersteund en wordt er optimaal gebruik gemaakt van bestaande kennis en kunde op dit vlak.

Het project "Continuïteit van de samenleving" past in het reeds lopende bewustwordingsproces waarmee duidelijk wordt dat continuïteit in onze risicosamenleving inspanning vraagt van burgers, bedrijven en overheid. Met dit gezamenlijke project willen de minister van VenJ en het Veiligheidsberaad een bijdrage leveren aan de veerkracht van onze samenleving bij uitval van de vitale processen en inzetten op het vergroten van de robuustheid van de daarmee samenhangende voorzieningen.





# Bescherming en veerkracht vitale infrastructuur: The Scottish way



Op 8 oktober 2014 vertrekt vlucht KL 1477 richting Glasgow voor een tweedaags werkbezoek aan de Schotse overheid. Aan boord vertegenwoordigers van Defensie, PWN, Hoogheemraadschap Rijnland, Liander, ProRail, Schiphol, de Veiligheidsregio Kennemerland en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Een bezoek in het kader van het EU-project Miracle om te leren van de Schotse samenwerking tussen overheid en private vitale partijen en te spreken over onze toenemende kwetsbaarheid en de meerwaarde van elkaar kennen.

## ■ Kim Zuurmond

projectleider Miracle, Veiligheidsregio Kennemerland  
(KZuurmond@vrk.nl)



Door 'just-in-time management' is onze samenleving kwetsbaarder geworden. Burgers en bedrijven hebben geen reserve meer om het wegvallen (van een onderdeel) van de vitale infrastructuur op te vangen. Dit werd duidelijk tijdens een workshop in de Grangemouth Refinery in Schotland. Deze raffinaderij levert o.a. brandstof voor de vliegtuigen en helikopters. Tijdens een ongewoon strenge winter ontstaan problemen in de productie van deze brandstof. In eerste instantie denkt de raffinaderij dat het met een sissert afloopt, maar de problemen worden steeds nijpender. Uiteindelijk stelt de raffinaderij het vliegveld op de hoogte van de problemen en het mogelijke risico dat zij onvoldoende brandstof kunnen leveren. Door de krappe voorraad op het vliegveld ontstaat meteen een risico op het uitvallen van vluchten. Ook het uitvoeren van hulpverleningsvluchten naar afgelegen gebieden, uitgevoerd door de helikopters, loopt gevaar. Het dreigende tekort wordt erger wanneer de media bericht over de problemen in de productie. Deze berichtgeving veroorzaakt onrust onder de inwoners, met als gevolg dat zij massaal gaan tanken. Een 'close call': uiteindelijk komt de productie net op tijd weer op gang. Deze situatie heeft twee belangrijke lessen voor de samenwerking tussen overheid en vitale sector opgeleverd.



1. De raffinaderij informeert betrokken partijen in een vroeger stadium. Bij beginnende problemen in de productie laten zij betrokken partijen weten dat het productieproces kwetsbaar is. Dit tijdig informeren stelt de partijen in staat om te besluiten een (nood)voorraad aan te leggen.
2. Om onrust onder de inwoners te voorkomen, is het cruciaal om de media met één boodschap tegemoet te treden, over wat er aan de hand is en wat de mensen kunnen doen. Dit vereist nauwe afstemming tussen overheid en private partij wat deze boodschap is en dat hier niet vanaf geweken wordt.

'Partnership and collaboration are very important, especially on local level'. Gedurende het werkbezoek kwam deze uitspraak verschillende malen terug. In Schotland wordt de samenwerking tussen publieke en private partijen gekenmerkt door het persoonlijk kennen van elkaar. Beide partijen investeren in het (lokaal) opbouwen van goede samenwerkingsrelaties. Samen oefenen en incidenten evalueren is hierbij cruciaal. Dit persoonlijke contact beschouwen zij als zeer waardevol. Zodra een incident plaatsvindt, weet je wat je aan elkaar hebt. 'We can not predict the future, but we can challenge our expectations'. Met deze oproep, om scherp te blijven op de risico's van schijnbaar veilige situaties, vertrokken wij weer richting Nederland. Eén van de belangrijkste vragen die wij meenemen: weten wij elkaar voldoende te vinden voor en tijdens een incident en wat we van elkaar kunnen verwachten?

Het EU-project Miracle (<http://miracle-project.eu/>) staat in het teken van het internationaal uitwisselen van kennis en praktijkervaring over de samenwerking tussen de publieke sector en private vitale sector, zoals energie-, drinkwaterbedrijven en luchthavens. Doel van deze samenwerking is het samen zoveel mogelijk voorkomen dat incidenten plaatsvinden en als dit toch gebeurt, het incident samen bestrijden. Aan het project nemen de EU-landen Italië, Schotland en Nederland deel.



# Kwaliteit en Vergelijkbaarheid



In de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014 – 2016 van het Veiligheidsberaad is het thema **Kwaliteit en Vergelijkbaarheid** benoemd als prioriteit. Op basis van de Wet veiligheidsregio's is elke veiligheidsregio verplicht om een kwaliteitszorgsysteem te hanteren en om visitaties en kostenevaluaties uit te voeren. Tot op heden hebben de regio's hun kwaliteitszorgsysteem ingericht op basis van eigen inzichten en behoeften en zijn landelijk initiatieven genomen om invulling te geven aan visitaties en kostenevaluaties.

## ■ Gerrie Ruijs

*Directeur Veiligheidsregio Zeeland*

In het Veiligheidsberaad bestond de behoefte om een impuls te geven aan het gezamenlijk vormgeven van kwaliteitszorg en om tot meer samenwerking, gezamenlijk leren en vergelijkbaarheid te komen. Dit strookt met de conclusie van de Commissie Hoekstra over dit thema: "Een uniform kwaliteitszorgsysteem speelt een belangrijke rol in het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van de regio's, het verbeteren van het lerend vermogen, het bevorderen van multidisciplinaire samenwerking en het vergroten van de onderlinge samenwerking tussen regio's."

De ambities van het Veiligheidsberaad op dit thema worden momenteel vertaald in het project Kwaliteit en Vergelijkbaarheid, met auteur dezes als projectleider en John Berends (DB Veiligheidsberaad) als bestuurlijk portefeuillehouder. Dit project leidt uiteindelijk tot de volgende resultaten (deze zijn nog onderwerp van consultatie begin 2015):

- een gemeenschappelijk beeld van kwaliteitszorg (waar hebben we het over?);
- een referentiemodel kwaliteit voor regionale kwaliteitszorgsystemen (welke onderwerpen en processen borgen de regio's?);
- afspraken over de onderlinge vergelijking tussen regio's (wat wordt op welke manier vergeleken tussen regio's?).

Uiteindelijke doel van de gezamenlijke vormgeving van kwaliteit en vergelijkbaarheid is het vergroten van het lerend vermogen van veiligheidsregio's en het versterken van de onderlinge samenwerking. Door meer herkenbaarheid in de regionale kwaliteitszorgsystemen en onderlinge vergelijking kunnen ervaringen gedeeld worden, kunnen *best practices* geadapteerd worden en kunnen veiligheidsregio's zichzelf en elkaar versterken.



Er is de afgelopen jaren al volop geïnvesteerd in initiatieven op het gebied van kwaliteit en vergelijkbaarheid. De projecten Aristoteles (prestatie-indicatoren voor de veiligheidsregio's), Cicero (ontwikkelen auditsystematiek, referentiekader met normen en opzetten kwaliteitsbureau Brandweer) en het HKZ-kwaliteitssysteem bij de GHOR en Bevolkingszorg op Orde 2.0 vormden op landelijk niveau de start voor meer kwaliteit en vergelijkbaarheid. Inmiddels wordt door het WODC onderzoek gedaan naar prestatiemeting in de veiligheidsregio en wordt door veiligheidsregio's zelf hard gewerkt aan het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen regio's op het gebied van financiën en bedrijfsvoering door middel van een kostenevaluatietool. Ook is in 2014 in de praktijk gestart met onderlinge visitaties. Met visitatie, in de vorm van peer review, wordt een strategische kwaliteitsfoto van de veiligheidsregio gemaakt: waar staat de organisatie op dit moment, welke doelen en ambities zijn al gerealiseerd en op welke punten kan de organisatie nog leren en verbeteren? De regio's houden zichzelf en elkaar als het ware een spiegel voor. Hierbij wordt vooral gekeken naar de verbeterdynamiek en de managementkracht van de organisatie.

Hoe verhouden deze initiatieven en instrumenten zich tot het project Kwaliteit en Vergelijkbaarheid dat nu in het kader van de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad start? In dit project wordt in feite de "schil" om al deze initiatieven gebouwd en deze wordt bestuurlijk verankerd. Alle bestaande instrumenten, projecten en activiteiten op landelijk en regionaal niveau blijven bestaan en worden in dit project in samenhang met elkaar gebracht vanuit een gezamenlijk beeld van kwaliteitszorg, een referentiemodel voor regionale kwaliteitszorgsystemen en afspraken over vergelijkbaarheid.

Kortom, met het project Kwaliteit en Vergelijkbaarheid wordt een volgende stap gezet in het verder professionaliseren van de veiligheidsregio's en het versterken van het lerend vermogen en de onderlinge samenwerking.

VEILIGHEIDSRÉGIO UTRECHT PROFESSIONALISEERDE CRISISBEHEERSING BEVOLKINGSZORG



## Regionaal waar het kan, lokaal waar het moet!

In de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) doen ze het anders. Waar voorheen iedere gemeente zijn eigen crisisbeheersingsorganisatie regelde, kunnen deze vanaf mei 2014 rekenen op de inzet van een groep professionele regionale piketfunctionarissen. Dertien functies op het gebied van Bevolkingszorg worden op regionaal niveau ingevuld. Voormalig portefeuillehouder Bevolkingszorg en mede-initiator burgemeester Frits Naafs (Utrechtse Heuvelrug) en burgemeester Jan van Zanen (Utrecht) spreken met elkaar over de resultaten van deze grootscheepse en snelle reorganisatie. Beiden concluderen dat deze, nog geen jaar na invoering, zijn vruchten afwerpt.

### ■ Judith Vinkenvleugel

Veiligheidsregio Utrecht kiest voor de regionalisering van dertien sleutelfuncties voor het onderdeel Bevolkingszorg. Iedere functie wordt ingevuld door een groep van steeds zes personen, die afwisselend op hard piket staan. Hiermee is de crisisorganisatie voor Bevolkingszorg in één klap teruggeschoefd van 3000 ambtenaren naar ca. 100. "Al die 3000 ambtenaren moesten opgeleid en getraind worden", vertelt Frits Naafs. "Dat is kostbaar en kwetsbaar. Nu zijn we verzekerd van goede professionals, die zich ook tijdens een crisis goed staande weten te houden. Vergis je niet, crisisbeheersing is een vak apart."

### VERFRISSEND

Jan van Zanen ziet dat het werkt. "Ik heb natuurlijk alleen het staartje van de reorganisatie meegemaakt, maar we hebben inmiddels diverse voorbeelden van een succesvolle regionale inzet. Ik denk aan de zaak in Oudewater, over de vogelgriep. Collega Pieter Verhoeve is zeer te spreken over de hulp die hij laatst ontving uit de regio. Ik kan me voorstellen dat het verfrissend is, een andere professional naast je. Al zal niet iedere burgemeester daar het zelfde over denken. Ikzelf wil mijn voorlichter en leden van het Beleidsteam op z'n minst kennen. Maar dat kun je ook op een andere manier regelen. Door samen te oefenen bijvoorbeeld." "Vreemde ogen dwingen", beaamt Naafs. "Voor mij persoonlijk is het niet relevant wie ik naast me heb. Als diegene maar professioneel is. Dat hebben we met deze reorganisatie wel bewerkstelligd. De mensen die je nu naast je krijgt, hebben er voor gekozen om op piket ingevlogen te worden. Ze voldoen aan de kwaliteitseisen die we stelden bij het selectieproces en bovendien zijn ze goed getraind."

### HALEN EN BRENGEN

Utrechtse gemeenten kunnen dus vanaf mei vorig jaar een beroep doen op ondersteuning uit de regio. Van Zanen: "Je beslist als bestuurder zelf of en hoeveel inzet je nodig hebt. In Utrecht hebben we bijvoorbeeld een grotere club mensen voorhanden dan in een kleinere gemeente. Maar bij een echt lang lopende calamiteit kunnen ook wij het niet alleen, dan aarzel ook ik zeker niet om medewerkers uit de regio in te vliegen." Naafs benadrukt:



Burgemeesters Frits Naafs en Jan van Zanen

"Deelname aan deze organisatie is niet vrijblijvend, dit is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. We betalen hier met z'n allen voor. Iedere gemeente levert inzet naar omvang."

Kunnen rekenen op die inzet is volgens Frits Naafs cruciaal. "Je moet er op kunnen vertrouwen dat als je de VRU belt, je binnen afzienbare tijd de gewenste professionals bij je hebt. Daar is hard piket voor nodig. Over verrekening hebben we het achteraf wel. Eerst samen de handen uit de mouwen. En ik ben best trots als ik zeg dat we dat hier in de Utrechtse regio voor elkaar hebben gekregen."

### MONSTERKLUS

De reorganisatie zelf verliep vrij vlot. "Bestuurlijk was het draagvlak meteen vrij groot", vertelt Naafs. "Het advies voor de doorontwikkeling werd in januari 2013 vastgesteld. De implementatie verliep vervolgens in volle vaart. Wat hielp, was dat twee coördinerend gemeentesecretarissen ambtelijk hard aan de kar trokken. De deadline voor de nieuwe organisatiestructuur lag op eind 2013. Best spannend om dat ambtelijk voor elkaar te krijgen." Jan van Zanen knikt. "Alle complimenten voor de VRU en alle medewerkers die zich vol inzetten om in die korte tijd de nieuwe structuur, functieprofielen én een sollicitatieprocedure te realiseren. Ik geloof dat er meer dan 80 gesprekken gevoerd zijn. Begin 2014 zijn bovendien alle piketfunctionarissen in zeer korte tijd opgeleid en getraind. Een monsterklus."

# Nieuw model Grootschalige Geneeskundige Bijstand



Op 28 november jl. stelde het Veiligheidsberaad een nieuw model vast voor Grootschalige Geneeskundige Bijstand (GGB). Hiermee is er groen licht voor de landelijke implementatie van een nieuwe werkwijze voor geneeskundige bijstandsverlening bij grootschalige incidenten. Het nieuwe GGB-model vervangt de huidige Geneeskundige Combinatie (GNK-C) - die aan het einde van zijn technische levensduur is - en is naar verwachting vanaf 2016 operationeel. Een stand van zaken.

■ Inge Gorissen  
VDMMP

## BESTAANDE CAPACITEIT BETER BENUT

“De situatie is niet meer dezelfde als vijftien jaar geleden. We hebben nu mobiele traumateams die met helikopters snel ter plaatse zijn bij incidenten. Ambulanceteams en traumacentra van ziekenhuizen zijn steeds verder geprofessionaliseerd en daardoor slagvaardiger geworden.” Het zijn slechts enkele veranderingen die Joost Bernsen, voorzitter van de stuurgroep GGB van GGD GHOR Nederland, schetst wanneer hij gevraagd wordt naar de noodzaak voor het nieuwe GGB-model dat dit jaar geïmplementeerd wordt. De afgelopen jaren hebben er veel ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van acute zorgverlening in Nederland. Die maken dat de huidige voorziening voor geneeskundige bijstandsverlening niet langer goed aansluit op de actuele ketenzorg. Maar er is wél behoefte aan geneeskundige bijstand in geval van grootschalige incidenten. Om te voorzien in deze behoefte, is GGB ontwikkeld.

“Het GGB-model maakt optimaal gebruik van bestaande capaciteit en sluit zo dicht mogelijk aan bij de dagelijkse hulpverlening door ambulancezorg en traumateams. Door tegelijkertijd te zorgen voor extra capaciteit, kunnen we met GGB veel effectiever aan de slag dan in het verleden”, aldus Bernsen. De optimale benutting van bestaande capaciteit wordt vooral bereikt door bij grootschalige incidenten de zorg zo effectief mogelijk in te zetten en ambulancepersoneel zich te laten concentreren op de behandeling van zwaargewonden. Het Rode Kruis organiseert dat vrijwilligers worden ingezet voor de verzorging van lichtgewonden, waartoe een nieuw systeem van noodhulpteams wordt opgezet. Daarnaast kan de reguliere ambulancezorg worden opgeschaald, onder meer door de inzet van “ambulancepersoneel zonder ambulance”. Ambulancepersoneel dat niet in dienst is, begeeft zich in speciale calamiteitenvoertuigen naar de plek van een grootschalig incident en vormt zo extra capaciteit.

## STEVIGE BASIS MET RUIMTE VOOR FLEXIBILITEIT

Met GGB is er sprake van een grote verandering die raakt aan de processen, mensen en organisatie van verschillende partijen. Elk van deze partijen, te weten Ambulancezorg Nederland (AZN), GGD GHOR Nederland, het Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ) en het

Rode Kruis hebben een verantwoordelijkheid voor de implementatie van het model binnen hun eigen organisatie. De GHOR regisseert en coördineert dit proces, ondersteund door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Geke Faber, portefeuillehouder GHOR en voorzitter van het Veiligheidsberaad en het bestuur van het IFV: “Een belangrijk aandachtspunt voor de implementatie is uniformiteit bij de uitvoering van GGB in de veiligheidsregio's. Hoewel het model flexibel is en regionaal maatwerk mogelijk moet zijn, is het van belang dat er sprake is van een landelijke werkwijze. Dit is niet alleen nodig voor een goede aansturing van de diensten, maar ook om bijstandsverlening tussen verschillende regio's onderling mogelijk te maken.” Met de implementatie van het GGB ligt er een concreet en werkbaar model waarmee betrokken partijen in ieder geval de komende vijf jaar uit de voeten kunnen. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen rondom de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen: de verwachting is dat onder andere op het gebied van de zorgwetgeving nog veranderingen zullen optreden. Faber: “Op termijn zullen taken en verantwoordelijkheden nog verschuiven. Het GGB-model is echter zodanig vormgegeven dat het ook dan nog (grotendeels) geschikt blijft voor toepassing. Er ligt nu een stevige basis!”



# Plannen die het verschil maken



De praktijk van het schrijven van ramp- en incidentbestrijdingsplannen is weerbarstig. In veel gevallen is bij de planvorming onvoldoende oog voor de bredere en langere termijn maatschappelijke impact van een ramp of grootschalig incident. Verder blijken de inhoud en de verschijningsvorm van veel ramp- en incidentbestrijdingsplannen onvoldoende geschikt te zijn voor gebruik in de respons op een ramp of incident.

## ■ Willem Treurniet

*Innovator netcentrisch werken, TNO*

## ■ Iris Blankers

*Consultant strategic business analysis, TNO*

## ■ Bruno Goddijn

*Adviseur, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland;  
Landelijk netwerk Regionaal Risicoprofiel*

In de Wet veiligheidsregio's is bepaald dat iedere veiligheidsregio een aantal beleidsdocumenten dient vast te stellen:

- risicoprofiel: inventarisatie en analyse van aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden;
- beleidsplan: het beleid voor de meerjarige uitvoering van de opgedragen taken;
- crisisplan: operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft;
- rampbestrijdingsplan: operationeel plan waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke inrichtingen beschreven staat.

Veel regio's kennen naast de wettelijk vereiste rampbestrijdingsplannen ook incidentbestrijdingsplannen voor objecten of gebieden waarvoor een rampbestrijdingsplan niet verplicht is maar een plan voor grootschalige respons op veiligheidsincidenten wel wenselijk wordt geacht. Nadere analyse van de praktijk van het schrijven van ramp- en incidentbestrijdingsplannen leert dat veel plannen in de eerste plaats vooral op de acute respons zijn gericht, waarbij onvoldoende oog is voor de bredere en langere termijn maatschappelijke impact van een ramp of grootschalig incident. Dit lijkt voor een deel te verklaren uit het feit dat de planvorming primair wordt gedaan vanuit het perspectief van de inhoudelijke processen brandweerbijstand, geneeskundige zorg en bevolkingszorg die bij de veiligheidsregio's zijn belegd.

In de tweede plaats blijken de inhoud en de verschijningsvorm van veel ramp- en incidentbestrijdingsplannen onvoldoende geschikt te zijn voor gebruik in de respons op een ramp of incident. In diverse regio's blijken plannen in de warme fase slechts zeer beperkt te worden gebruikt. Met name de beeldvorming en de oordeelsvorming worden niet of nauwelijks ondersteund door plannen. TNO heeft tegen deze achtergrond een verkenning gedaan naar hoe de ramp- en incidentbestrijdingsplanvorming binnen veiligheidsregio's kan worden verbeterd. In dit artikel wordt een oplossingsrichting geschetst: planvorming met oog voor maatschappelijke impact. In een gevarieerd samengestelde workshop met een twintigtal planners uit diverse regio's is deze oplossingsrichting aan de hand van een fictieve situatieschets uitgetoetst.

## PLANVORMING MET OOG VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

De ontwikkelde oplossingsrichting beoogt een brug te slaan tussen het eerste deel van de regionale plancyclus – en dan met name de regionale risicobeoordeling – en de responsfase. Hiertoe wordt het denken vanuit brede maatschappelijke impact, zoals dat structureel gebeurt bij de regionale risicobeoordeling, voortgezet bij het maken van ramp- en incidentbestrijdingsplannen. Vervolgens wordt bij het maken van de plannen – zowel qua structuur als qua inhoud – voorgesorteerd op de vragen die in de responsfase onder tijdsdruk dienen te worden beantwoord. Hiermee beantwoordt de oplossingsrichting aan beide in de inleiding gesignaleerde tekortkomingen in de planvorming. In de figuur is de ontwikkelde aanpak gevisualiseerd.

We beginnen bij de beschrijving van de aanpak aan de rechterzijde van het schema. De verticale stippellijn markeert een ramp of een grootschalig incident waarvoor wordt gepland. De essentie van informatie gestuurde coördinatie van de respons op een grootschalig incident is dat voortdurend – en bewust in deze volgorde – drie vragen worden gesteld en beantwoord om het juiste zicht op het incident te krijgen en een passende respons te kunnen bepalen<sup>1</sup>.

1. Wat bedreigt ons en hoe erg is dat?
2. Wat hebben we met het oog hierop nodig aan capaciteiten?
3. Hoe ziet de organisatie eruit, wie maken er deel van uit en welke coördinatie is noodzakelijk?

De voorgestelde planvormingsaanpak is er op gericht optimaal op het beantwoorden van deze vragen voor te sorteren. De vier stappen van de aanpak worden hieronder beschreven. Iedere stap wordt geïllustreerd met een voorbeeld van een rampenbestrijdingsplan dat betrekking heeft op een fictieve, BRZO-plichtige chemische fabriek (genaamd CHEMICO) met een onderzoekslaboratorium. Allereerst dient te worden vastgesteld op welke manier een incident, inclusief eventuele responsieve acties, de maatschappij kan raken. Een veiligheidsregio dient hierbij te denken vanuit veiligheid in brede zin; in lijn met haar coördinerende rol en in lijn met het brede perspectief dat ook bij de regionale risicobeoordeling wordt gehanteerd. Hierin worden zes verschillende vormen van maatschappelijke impact onderscheiden. Deze vormen zijn in het schema weergegeven onder vraag: ❶ Per vorm is een bullitsgewijze kenschets gegeven<sup>2</sup>. Het tijdens de workshop besproken fictieve bedrijf CHEMICO ligt langs een hoofdwaterweg. In het geval van een veiligheidsincident kan het noodzakelijk zijn het verkeer op deze

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015.

<sup>2</sup> Voor nadere details verwijzen we naar de Handreiking Regionaal Risicoprofiel.



hoofdwaterweg stil te leggen. Deze maatregel leidt tot maatschappelijke gevolgen die onder de kop economische impact thuishoren.

Vervolgens dient aan de hand van vraag 2 te worden vastgesteld op welke manier de verschillende vormen van maatschappelijke impact kunnen worden gekwantificeerd. Op welke schaal kunnen ze worden uitgedrukt en welke informatie is nodig om de betreffende vorm van impact in het geval van een incident daadwerkelijk te kunnen vaststellen? De maatschappelijke impact van het genoemde stilleggen van de hoofdwaterweg bij CHEMICO kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in Euro's economische schade per tijdseenheid.

Tenslotte dient aan de hand van de vragen 3 en 4 de balans te worden bepaald tussen welke informatie in het kader van de voorbereiding wordt verzameld en welke informatie hieraan in het geval van een concreet incident dient te worden toegevoegd. In het voorbeeld van het stilleggen van de hoofdwaterweg bij CHEMICO kan in de koude fase in kaart worden gebracht hoe er van de waterverbinding gebruik wordt gemaakt en wie er economisch van afhankelijk zijn. Verder kan worden bepaald wat de keteneffecten zijn bij afsluiting. Denk bijvoorbeeld aan filevorming elders. Vervolgens kan in de koude fase worden vastgesteld wie in het geval van een daadwerkelijke afsluiting actuele details kan leveren. Denk bijvoorbeeld aan het bepalen van welk verkeer daadwerkelijk wordt getroffen.

### MEERWAARDE VAN DE AANPAK

De geschetste aanpak heeft meerwaarde ten opzichte van hoe veel regio's momenteel het planvormingsproces inrichten.

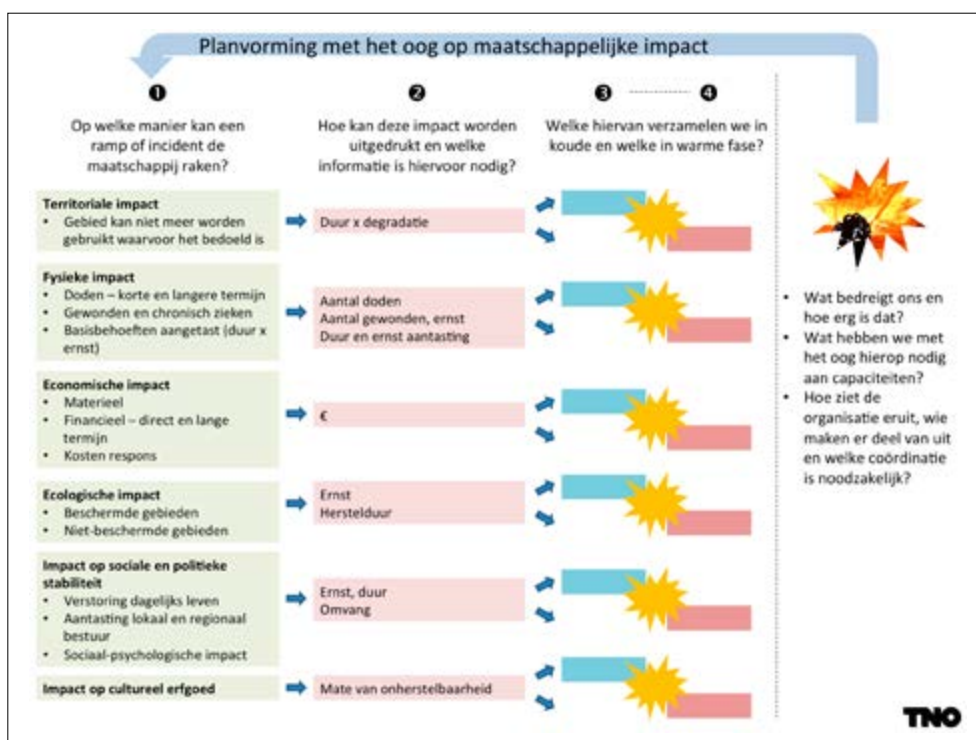
- De aanpak helpt bij het in de koude fase al in kaart brengen van het netwerk van relevante spelers.
- Hij helpt bij het in de warme fase snel in kaart kunnen brengen van de operationele en bestuurlijke dilemma's. Deze dilemma's zijn immers vaak in essentie afwegingen tussen verschillende vormen van maatschappelijke impact.
- Hij geeft het informatiemanagementproces een voorsprong doordat (1) de mogelijk relevante informatiethema's al in de koude fase zijn geïnventariseerd; (2) in de koude fase de relevante informatie al in kaart is gebracht en (3) in de koude fase al is geïnventariseerd welke informatie in de warme fase nog moet worden verzameld om een goed beeld te maken.
- Doordat de aanpak zijn uitgangspunt kiest in maatschappelijke impact in brede zin, helpt hij ook om de gemeentelijke kolom beter in positie te brengen dan nu vaak het geval is.

### DOORONTWIKKELING

Op de volgende punten is ruimte en reden voor verdere verbetering.

- Er is meer inzicht nodig in hoe arbeidsintensief de aanpak in de praktijk is. In dit kader is er behoefte aan handvatten om de balans te vinden tussen generiek en specifiek.
- Het concept kan verder worden verbeterd door toe te werken naar een netwerk van koppelbare deelscenario's. Op deze manier kunnen keteneffecten worden meegenomen.
- Er is behoefte aan het meer expliciet meenemen van de tijdsdimensie. Er kan nu onvoldoende goed worden gedifferentieerd tussen korte en langere termijn maatschappelijke impact.

TNO en veiligheidsregio's werken gezamenlijk aan de doorontwikkeling van de aanpak. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met [harold.bousche@tno.nl](mailto:harold.bousche@tno.nl).



# Van regeltoepassing naar risicogerichtheid



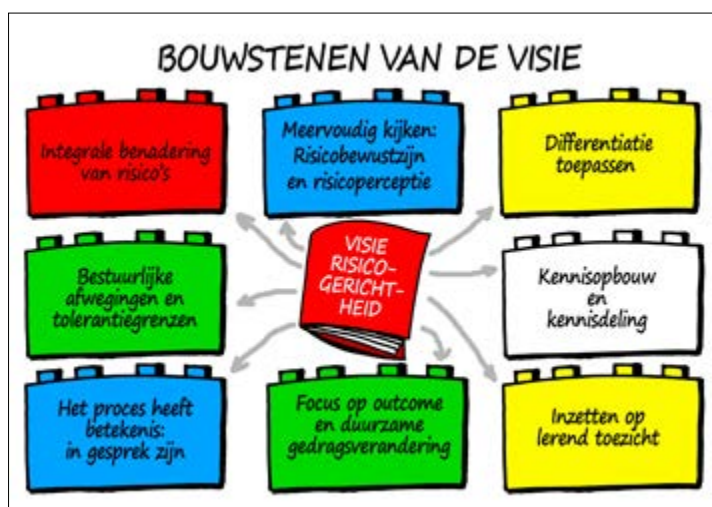
In meerdere opzichten is Nederland een veilig land. Voor veel bestaande veiligheidsrisico's hebben we regels om die risico's te beperken en incidenten te voorkomen. Maar is het wel zo logisch te denken dat de overheid alle risico's kan beheersen? En leiden meer regels ook tot méér veiligheid? In de Visie Risicogerichtheid focussen we op een andere benadering.

■ **Eugène van Mierlo** (e.vanmierlo@brandweernederland.nl)  
Programmacoördinator risicobeheersing, Brandweer Nederland

## VISIE RISICOGERICHTHEID

De afgelopen decennia is bij veel mensen en bedrijven het beeld ontstaan dat de overheid verantwoordelijk is voor het organiseren of afdwingen van veiligheid en dat risico's beheerst kunnen worden. Inmiddels zien we het besef groeien dat volledige beheersing van risico's een onjuist beeld en irreële verwachting is van de rol en het vermogen van de overheid. Daarom heeft het huidige systeem - met de nadruk op regels - een verrijking nodig. Risico gebaseerd. Want nog meer regels leiden niet per definitie tot méér veiligheidswinst in de toekomst. Optimale veiligheidswinst wordt bereikt door beïnvloeding van gedrag, het verhogen van veiligheidsbewustzijn, bijdragen aan continuïteit (zorg) en dit alles vanuit een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Zowel de samenleving, maatschappelijke organisaties én de overheid zijn hiervoor aan zet. De Raad van Brandweercommandanten (RBC), Directeuren Veiligheidsregio (RDVR), Directeuren Publieke Gezondheid en coördinerend gemeentesecretarissen werken momenteel aan het uitwerken van het bovenstaande in de Visie Risicogerichtheid.

De visie bestaat uit acht bouwstenen, welke inmiddels breed worden onderschreven en in bijgevoegde figuur kort worden toegelicht.



## OMGEVINGSRECHT: VROEGTIJDIGE BETROKKENHEID VEILIGHEIDSREGIO

Ook wetgeving wordt steeds meer risicogericht. De Rijksoverheid werkt aan het vereenvoudigen en verbeteren van het omgevingsrecht door middel van de introductie van de Omgevingswet. Ook wordt de (wijze van) kwaliteitsborging voor het bouwen veranderd (minder verantwoordelijkheid bij de overheid) en worden flinke stappen gezet om het omgevingsveiligheidsbeleid te moderniseren. Deze nieuwe wetgeving heeft ook invloed op de rol van de veiligheidsregio. Steeds meer en beter focussen de veiligheidsregio's op complexe en risicovolle situaties. Terecht, want in dergelijke situaties kan een calamiteit een grote maatschappelijke impact hebben. Dus ook hier zien we de beweging "van regelgericht naar risicogericht". Wat betekent dit voor de taken en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio's?

In 2014 heeft het Veiligheidsberaad zich - met steun van de RBC en RDVR - expliciet uitgesproken over een goede borging van de vroegtijdige betrokkenheid van de veiligheidsregio's in het omgevingsrecht, in ieder geval bij complexe en risicovolle situaties<sup>1</sup>. Zij stelt dat de adviezen van de veiligheidsregio nodig zijn zodat het bevoegd gezag de aanvaardbaarheid van risico's in de fysieke leefomgeving volledig en adequaat kan beoordelen. De adviezen zijn dus belangrijk om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg te kunnen nemen. Ook is vroegtijdige betrokkenheid van de veiligheidsregio in het belang van de veiligheid van hulpverleners zelf, zodat kan worden ingeschat hoe de hulpverlening zo veilig mogelijk kan plaatsvinden. Bij complexe (bouw)plannen is dat een absolute vereiste: brandweermensen moeten immers in actie komen als anderen naar buiten rennen. Zonder deze essentiële informatie zal men tijdens de incidentbestrijding sneller geneigd zijn defensie(f)(ver) op te treden.

In de huidige fase waarin de genoemde wetsvoorstellen zich bevinden, kan voorzichtig worden geconstateerd dat de adviesrol van de veiligheidsregio (met name de brandweer) de benodigde aandacht en borging krijgt. Met een accent op nadere uitwerking in AMvB's. Hiermee wordt het doel (vroegtijdige betrokkenheid en advisering aan het bevoegd gezag) bereikt. Maar er wordt niet te vroeg gejuicht: totdat de Tweede en Eerste Kamer de wetsvoorstellen hebben behandeld (naar verwachting medio 2015), worden de ontwikkelingen nauwgezet door het Veiligheidsberaad, de RBC en de RDVR gevolgd.

<sup>1</sup> Ook de Commissie Hoekstra die in 2013 de Wet Veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing evalueerde, bepleit een adequate borging van de adviesrol van de veiligheidsregio in de omgevingswetgeving.

# Bescherming burgers en bedrijven tegen rampen en crises



■ **Egbert Jongsma**  
Projectleider Algemene Rekenkamer

Het beschermen van de veiligheid van burgers en bedrijven is een gemeenschappelijke opgave en verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en het bedrijfsleven. Maar wat weten we nu echt over de mate waarin overheden burgers en bedrijven beschermen? De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan en daarbij gekeken naar:

- wat de minister van VenJ weet over de mate waarin overheden burgers en bedrijven beschermen;
- de samenhang tussen de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en de veiligheidsregio's;
- de democratische controle op en verantwoording over rampenbestrijding en crisisbeheersing.

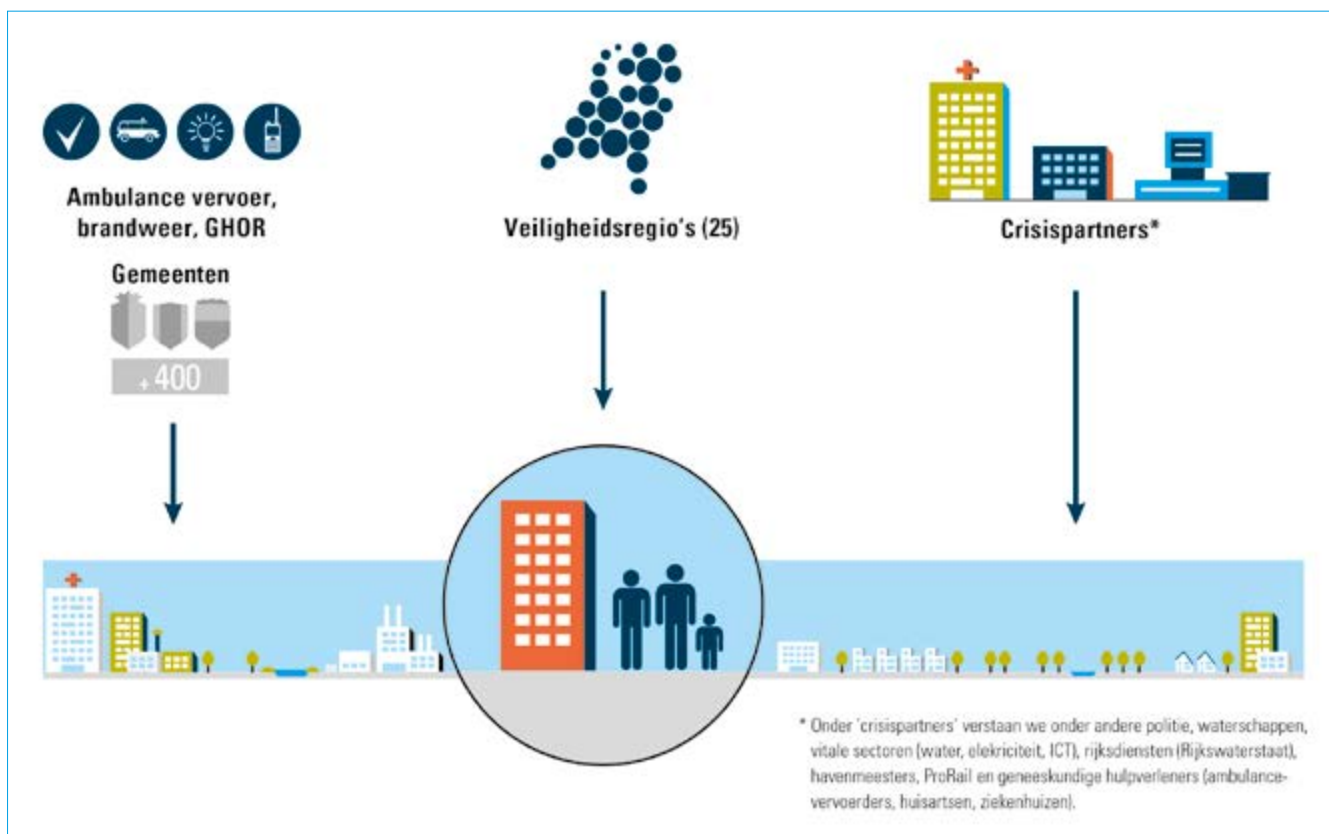
Op 13 november is het onderzoek gepresenteerd aan de Kamercommissies van de Rijksuitgaven en van Veiligheid en Justitie en daarna openbaar gemaakt.

## ONDERZOEK 2001 LIET KNELPUNTEN ZIEN

In 2001 constateerden we dat er nog geen sprake was van een goed samenwerkende rampenbestrijdingsorganisatie die is afgestemd op mogelijke risico's. Hierdoor was de bestrijding van rampen en zware ongevallen nog onvoldoende gewaarborgd. We pleitten daarom voor het geografisch samenvallen van de regionaal georganiseerde brandweer-, politie- en hulpverleningsregio's en voor een heldere structuur van informatievoorziening om toezicht te kunnen houden en verantwoording te kunnen afleggen. Verder constateerden we dat nog geen sprake was van een meer gecoördineerde en planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten, brandweerregio's, geneeskundige diensten en politie. De bewindspersonen hadden nog te weinig resultaten geboekt bij hun streven een structureel en systematisch risicobeleid te realiseren.

## MAATREGELEN OM RAMPENBESTRIJDING TE VERBETEREN

Inmiddels hebben opeenvolgende kabinetten maatregelen getroffen om deze knelpunten op te lossen. Zo heeft het kabinet in 2007 de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) ingevoerd om de nationale veiligheid te waarborgen op basis van een risicoanalyse.



Daarnaast zijn in 2010 25 veiligheidsregio's ingesteld, die moeten zorgen voor het beschermen van burgers en bedrijven binnen hun regio's, eveneens op basis van een risicobeoordeling. Daarmee is de congruentie tussen hulpverlenende diensten toegenomen.

### VERANTWOORDELIJKHEID MINISTER VAN VENJ

Binnen het kabinet heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) een bijzondere verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers en bedrijven. Zo is hij verantwoordelijk voor het uitvoeren en evalueren van de SNV en bewaakt hij de samenhang in de uitvoering ervan. Daarnaast is deze minister verantwoordelijk voor het stelsel van brandweerzorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De minister heeft een Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing ingesteld en het eindrapport van deze commissie op 24 september 2013 aan de Kamer aangeboden. Ons onderzoek is aanvullend op het werk van deze commissie.

### CONCLUSIES

#### *Informatie over bijdrage maatregelen aan beschermen burgers en bedrijven*

De minister van VenJ heeft informatie nodig om vast te kunnen stellen welke bescherming de overheid biedt aan burgers en bedrijven en om te kunnen bepalen waar hij indien nodig en mogelijk deze bescherming kan versterken. Op dit moment beschikt hij nog niet over voldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de SNV en de veiligheidsregio's bijdragen aan het beschermen van burgers en bedrijven.

#### *Samenhang tussen SNV, crisispartners en veiligheidsregio's*

Het beschermen van burgers en bedrijven is een samenspel tussen publieke partijen op verschillende bestuurlijke niveaus en private partijen. Het is daarom van belang dat er samenhang is tussen de activiteiten van de verschillende partijen. Samenhang bij het voorbereiden op rampen en crises en bij het handelen als een incident zich voordoet. De minister van VenJ is er nog niet in geslaagd om voldoende samenhang aan te brengen. Zo betreft hij de regionale beoordelingen van risico's nog niet in de Nationale Risicobeoordeling en informatie over de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en crisispartners nog niet bij het vaststellen waar het beschermen van burgers en bedrijven versterkt dient te worden. Onder crisispartners verstaan we onder andere de politie, waterschappen, vitale sectoren (water, ICT, elektriciteit), rijksdiensten (Rijkswaterstaat), havenmeesters, ProRail en geneeskundige hulpverleners (ambulancevervoerders, huisartsen, ziekenhuizen).

#### *Samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling veiligheidsregio's*

Samenhang en samenwerking tussen de verschillende partijen is ook van belang om te zorgen dat ze publieke middelen doelmatig besteden en dat ze kennis en informatie uitwisselen om het beschermen van burgers en bedrijven te kunnen verbeteren. De inrichting van het stelsel met 25 autonome veiligheidsregio's maakt het lastig om landelijke samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie van de grond te krijgen. Hierdoor benutten veiligheidsregio's nog onvoldoende de mogelijkheden om kosten te

besparen en van elkaar te leren en daarmee het beschermen van burgers en bedrijven te verbeteren.

#### *Democratische controle en verantwoording*

Bij het besteden van publieke middelen hoort een adequate controle en verantwoording. De minister van VenJ heeft in zijn begroting en verantwoording als het gaat om de SNV (en de uitvoering daarvan), de rampenbestrijding en de crisisbeheersing nog geen samenhang aangebracht tussen beleid, prestaties en middelen. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet vaststellen waar de publieke middelen aan besteed worden en met welk resultaat. Ook de gemeenteraad kan op dit moment nog niet goed vaststellen waar de veiligheidsregio de middelen aan besteed en welke resultaten ze daarmee behalen. De veiligheidsregio's gezamenlijk ontvingen in 2012 € 1,2 miljard van gemeenten en de rijksoverheid.

### AANBEVELINGEN

We bevelen de minister van VenJ aan te zorgen voor een realistisch beeld over wat overheden burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden, zodat hij kan bepalen waar hij deze bescherming indien nodig en mogelijk kan versterken via sturen, richting geven en ondersteunen. Hierdoor kan hij een relatie leggen tussen het beschermen (doel) en de daarvoor beschikbare financiële middelen, mensen en materieel. Daartoe zou hij moeten zorgen voor:

1. een betere verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's door:
  - de SNV in de periode 2014-2015 te evalueren en hierbij de resultaten, behoeften en kosten bij crisispartners en veiligheidsregio's te betrekken;
  - de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio's te betrekken bij de Nationale Risicobeoordeling;
  - inzicht in de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en crisispartners te verkrijgen en dit inzicht te betrekken in de nationale capaciteitanalyse;
  - scenario's uit te werken die dicht bij de dagelijkse praktijk van veiligheidsregio's en crisispartners liggen (bijvoorbeeld grootschalige evacuatie) voor de gewenste en beschikbare capaciteiten.
2. een betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's door:
  - een systematiek te ontwikkelen waarmee zij hun kosten, risicobeoordeling, capaciteitanalyse en besluitvorming over bescherming kunnen vergelijken.;
  - een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen en te hanteren waarmee leren van elkaar mogelijk wordt;
  - goede voorbeelden uit te wisselen en daarvan te leren.
3. een versterking van de democratische controle en verantwoording door:
  - in zijn eigen begroting- en verantwoording vanaf 2015 de samenhang op te nemen tussen beleid, prestaties en middelen van de SNV (en de uitvoering daarvan) en te stimuleren dat andere ministers – waar relevant – hetzelfde doen in hun begroting en verantwoording;
  - bij de besluitvorming over het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven de verwachte resultaten en de kosten







- te betrekken, om het volgen van, rapporteren en verantwoorden over de resultaten van de SNV eenvoudiger te maken;
- te stimuleren dat veiligheidsregio's bij het ontwikkelen en uitvoeren van de kostenevaluaties en visitaties rekening houden met de informatiebehoefte van de deelnemende gemeenteraden;
  - samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies te volgen of de democratische controle op de veiligheidsregio's met behulp van lokale rekenkamers of rekenkamercommissies in de praktijk functioneert en waar nodig deze te versterken.

#### REACTIES OP ONS RAPPORT EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer heeft zoals gebruikelijk een concept van het onderzoek voorgelegd aan de betrokken bestuurders, i.c. aan de minister van VenJ, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, het Veiligheidsberaad en het Instituut Fysieke Veiligheid. Zij hebben allen gereageerd. In hun reacties (integraal te raadplegen via [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) onderschrijven de minister en de veiligheidsregio's onze aanbevelingen en geven aan dat deze inmiddels zijn opgepakt en in gang zijn gezet

door herziening van de SNV en activiteiten van de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's.

#### Nawoord

In ons nawoord hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat de minister van VenJ bij het herzien van de SNV expliciet aandacht besteedt aan het aanbrengen van een samenhang tussen beleid, prestaties en middelen en dat hij deze samenhang ook laat terugkomen in zijn begroting en verantwoording en (voor zover relevant) die van andere betrokken ministers. Ook hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat de minister van VenJ de Tweede Kamer informeert over de voortgang en realisatie van de in gang gezette initiatieven.

Voor meer informatie zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) of mail naar [voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl).



## Update regelgeving veiligheidsregio's

■ **Pauline Veldhuis**

**Nino Manzoli**

*Directie Weerbaarheidsverhoging, NCTV*

Het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's geven uitwerking aan een aantal artikelen in de Wet veiligheidsregio's. In 2013 heeft de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing, ook bekend als de Commissie Hoekstra, een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de wet en de besluiten. In een reactie op deze aanbevelingen heeft het kabinet aangegeven de lagere regelgeving, het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's daar waar nodig aan te passen.

Eind 2013 is op initiatief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de eerste fase van herziening van start gegaan. Samen met deskundigen uit de veiligheidsregio's, gemeenten, Nationale Politie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een inventarisatie van de meest urgente eenvoudig op te lossen knelpunten gemaakt. Met relatief kleine wijzigingen in de besluiten wordt aan deze knelpunten tegemoet gekomen en wordt beter aangesloten bij de praktijk. De voorgestelde aanpassingen kunnen rekenen op een breed draagvlak bij bestuurders en het operationele veld. In januari jl. vond overleg met de vakbonden plaats. Met in achtneming van de

uitkomsten van dit overleg wordt het wetgevingstraject verder in gang gezet. Volgens planning zullen de wijzigingen in de besluiten op 1 januari 2016 in werking treden.

Een tweede fase is eind november 2014 in gang gezet. In dit traject zijn de uitdagingen een stuk groter vanwege de meer complexe onderwerpen die aan de orde komen. Allereerst worden de kaders, het vertrekpunt voor de verdere aanpassing van de besluiten, vastgesteld. Moet bijvoorbeeld meer worden gestuurd op resultaten of prestaties van de veiligheidsregio's en zo ja, op welke wijze? Als de uitgangspunten zijn vastgesteld komen vraagstukken met betrekking tot de systematiek en inhoud van de besluiten aan de orde. Vanzelfsprekend wordt in deze fase een verbinding gelegd met relevante lopende trajecten waaronder de Strategische Agenda voor de veiligheidsregio's. Daarnaast komen ook actuele onderwerpen aan bod die regelmatig de media halen en ook in de Tweede Kamer onderwerp van discussie zijn. Voorbeelden zijn de opkomsttijden van de brandweer, het aantal personen op een brandweervoertuig en de systeemtoefening. Uiteraard is ook in deze fase weer een belangrijke rol weggelegd voor de managementraden, zowel voor de inbreng van concrete voorstellen alsmede voor de afstemming met de achterban en het bestuur. In het najaar van 2015 gaan de voorstellen van de tweede fase in consultatie.

# Samenwerken aan de Landelijke Meldkamerorganisatie



## ■ Eveline Heijna

*Communicatieadviseur Kwartiermakersorganisatie LMO*

Veiligheidsregio's, regionale ambulancevoorzieningen, politie en KMar hebben allemaal een verantwoordelijkheid in het meldkamerdomein. In de toekomst wordt de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van de meldkamers. Hij draagt dit op aan de Korpschef van de Nationale Politie. De LMO wordt een bijzonder onderdeel van de politie dat met en voor de disciplines werkt. De LMO krijgt vier taken:

- de multi-intake van de hulpvragen (112 oproepen);
- het beheer van de meldkamers;
- het faciliteren van "de opschaling" in geval van een crisis;
- het bevorderen van de samenwerking binnen het meldkamerdomein.

Ook de monodisciplinaire meldkamertaken van de brandweer zullen in de toekomst worden uitgevoerd door de LMO. Daarnaast wordt er een taakstelling gerealiseerd oplopend tot 50 miljoen in 2021.

## REGIONALE KWARTIERMAKERS

De eerste meters heeft de kwartiermakersorganisatie Landelijke Meldkamerorganisatie (KLMO) achter de rug in de ontwikkeling van de Meldkamer van de Toekomst. Jill Wilkinson (kwartiermaker LMO): "Afgelopen jaar heb ik mijn kwartiermakersorganisatie opgebouwd en hebben we de contouren van de LMO geschetst; hoe we van A naar B gaan. Met de input van de nulmeting kunnen we richting geven hoe we daar heen gaan. Inmiddels zijn we volop aan de slag met de partijen in het meldkamerdomein om hier in de praktijk handen en voeten aan te geven. Zoals bij de uitwerking van vraagstukken op het gebied van onder meer ICT, huisvesting, diensten & producten en personeel. Ook zijn inmiddels de eerste regionaal kwartiermakers voor de regionale samenvoegingen benoemd. Een werkplan voor de pilots multi-intake is opgesteld en wordt op korte termijn in de stuurgroep besproken. Het is hierbij de bedoeling dat de pilots multi-intake starten in de tweede helft van dit jaar. Samen met de partijen uit het veld wordt het landelijk kader uitgewerkt en ingevuld. Hierin staan de uitgangspunten en spelregels voor de samenvoegingen van meldkamers. Tezamen met alle partijen zijn we volop in beweging.

De tien regionale kwartiermakers richten zich vooral op de samenvoeging van de regionale meldkamers op de in het transitieakkoord bepaalde locaties, het bevorderen van de samenwerking, het doorvoeren van de beoogde veranderingen en zo mogelijk het realiseren van de eerste financiële besparingen. De samenvoegingen worden in samenwerking met alle partijen in de regio vormgegeven. Dit kan onder de huidige wet en onder het huidige bevoegd gezag. Kijk maar naar de meldkamers in Noord Nederland, Amsterdam en De Yp. De dienstverlening van de meldkamers mag tijdens deze operatie op geen enkel moment en op geen enkele manier verstoord worden.



De winkel blijft 24/7 open. De intake van meldingen, de uitgifte en de coördinatie van de hulpverlening moeten altijd gegarandeerd zijn. Dit is een belangrijk uitgangspunt in het proces" vervolgt Wilkinson.

## MULTI-OPSCHALING

Johan Postma, kwartiermaker brandweer/multi-oposchaling, vervolgt: "Voor de multi-oposchaling heeft de ontwikkeling naar de LMO grote betekenis. Voor de multi-oposchaling worden de eerste contouren nu duidelijk: welke impact heeft dit en wat betekent dit voor de disciplines? Er is niet alleen sprake van schaalvergroting, ook de manier van werken en de interne organisatie van de meldkamer wijzigen. Meldkamertaken, -processen en -procedures moeten worden geharmoniseerd, gestandaardiseerd en vastgelegd.

De veiligheidsregio's vervullen bij wet een coördinerende rol bij de crisisbeheersing door het organiseren en faciliteren van de crisisbeheersing en rampenbestrijding, onder meer door de inrichting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Essentieel hiervoor is de afstemming tussen partners binnen de veiligheidsregio's en daarbuiten. De meldkamer is een belangrijke brug tussen de reguliere en de opgeschaalde situatie. Binnen de multi-oposchaling hebben de meldkamers een rol maar momenteel kan de invulling van meldkamer tot meldkamer nog verschillen. In dit kader is het van belang dat de veiligheidsregio's en de KLMO naar de standaardisatie-opgave van de processen binnen de multi-oposchaling kijkt. De multi-oposchaling heeft betrekking op de processen:

- melding & alarmering;
- op- & afschaling;
- leiding & coördinatie;
- informatievoorziening;
- crisiscommunicatie.

De aankomende periode gaan we dit met elkaar verder ontwikkelen."

# Een stevige gemeenschappelijke informatievoorziening in 2020



Informatie doordrenkt de samenleving. De waarde van informatie blijft toenemen en mensen willen te allen tijde over informatie kunnen beschikken. De afhankelijkheid ervan neemt toe en de eisen aan informatie worden steeds hoger. Veiligheidsregio's moeten op deze ontwikkelingen inspelen. Zij stellen zelf ook steeds hogere eisen aan het gebruik van informatie: de juiste informatie dient voor burgers, hulpverleners én bestuurders altijd en overal beschikbaar te zijn. In vrijwel alle evaluatierapporten over incidenten of crises wordt gesteld dat de informatievoorziening beter kan. En bovendien schrijft de Wet veiligheidsregio's in artikel 22 voor dat de besturen van de veiligheidsregio's gemeenschappelijk zorgdragen voor een uniforme informatie- en communicatievoorziening. De veiligheidsregio's bereiden daarom een programma voor met als doelstelling: een gemeenschappelijke en uniforme informatievoorziening, primair gericht op het delen van operationele informatie.



■ **Henri Lenferink**  
Portefeuillehouder Informatievoorziening  
Veiligheidsberaad

## **SAMENWERKING TUSSEN DE VEILIGHEIDSREGIO'S**

Veiligheidsregio's spannen zich in om de informatievoorziening te laten voldoen aan de eisen van de tijd. Dat is een stevige klus. In de afgelopen jaren zijn ze daarbij in toenemende mate samen op gaan trekken. De primaire drijfveer is de noodzaak om met elkaar informatie te kunnen delen. De hulpverlening is immers niet gebonden aan regiogrenzen. Daarnaast heeft samenwerking kwaliteitsvoordelen en biedt deze de mogelijkheid middelen efficiënt in te zetten.

## **PROGRAMMA INFORMATIEVOORZIENING 2015-2020**

Nu enkele jaren ervaring is opgedaan, is vanuit de veiligheidsregio's de wens geuit om meer samenhang te brengen tussen landelijke activiteiten en te bezien waar meer activiteiten op het terrein van de informatievoorziening zich lenen voor een gemeenschappelijke aanpak. Dit heeft geresulteerd in een programmaplan informatievoorziening veiligheidsregio's 2015-2020. Het programma geeft invulling aan bovengenoemde opdracht van artikel 22 van de Wet veiligheidsregio's. Het accent ligt op de uitwisseling van operationele informatie.

## **FOCUS OP OPERATIONELE INFORMATIE**

Deze focus op operationele informatie is nadrukkelijk aangebracht vanwege het primaire belang ervan. Dit geldt zowel wat betreft voorbereiding, incidentbestrijding en crisisbeheersing, als nazorg en afhandeling. Tevens is het noodzakelijk om ook daadwerkelijk te komen tot resultaten. Het versnipperen van aandacht betekent in de praktijk vaak dat bijna geen doel volledig wordt gehaald.

Samenwerken vergt al aandacht en capaciteit. Maar het terrein van informatievoorziening kent een eigen dynamiek; er is sprake van complexiteit, het kent risico's vanwege de vaak hoge verwachtingen en eisen enerzijds en beperkte middelen anderzijds en het onderwerp krijgt niet altijd de vereiste aandacht.

Daarom richt het plan zich vooral op de invulling van artikel 22 Wv. Het streven is om in 2020 over een stevige gemeenschappelijke informatievoorziening te beschikken. Daarbij zijn vijf prioriteiten benoemd:

- basisvoorziening Geo;
- landelijke standaardisatie kernregistraties (eigen gegevens regio's);
- een robuuste gezamenlijke basisomgeving ICT;
- gemeenschappelijke applicaties;
- Business Intelligence (BI) of informatie gestuurd werken.

## **BASISVOORZIENING GEO**

De eerste prioriteit die wordt ingevuld is de landelijke basisvoorziening Geo. Deze bestaat uit een beheerorganisatie en een technische voorziening, gericht op het uitwisselen van geo-informatie binnen en tussen regio's én tussen regio's en ketenpartners waar mogelijk, zowel op lokaal, regionaal, nationaal als internationaal niveau. Geo ontsluit wettelijk verplichte basisregistraties en landelijke of regionale gegevensbronnen die van belang zijn voor de werkprocessen van de veiligheidsregio's. Het programma kent een stevige ambitie. De opzet is daarop geënt. Het programma gaat uit van concrete stappen en een sterke sturing vanuit de veiligheidsregio's met aandacht voor de financiën. Het is geen garantie maar biedt wel een grote kans om de doelstelling te realiseren. Het Veiligheidsberaad besluit in maart 2015 over het plan. Daarna worden alle besturen van de veiligheidsregio's gevraagd zich te committeren. Op die manier wordt het programma degelijk verankerd binnen de veiligheidsregio's.

*Informatie over het programmaplan is na besluitvorming in het Veiligheidsberaad te vinden op de website van het Veiligheidsberaad.*

# Werkconferentie Strategische Agenda



Op 4 februari jl. vond de door het Veiligheidsberaad en het Ministerie van Veiligheid en Justitie georganiseerde werkconferentie “Strategische Agenda” plaats. Ruim 200 mensen uit veiligheidsregio's, ministeries en publieke en private crisispartners zijn geïnformeerd over de zes prioritaire projecten van de Strategische Agenda en hebben de mogelijkheid gegrepen om een actieve bijdrage te leveren aan het verrijken van de projectplannen. Hét sleutelwoord van de werkconferentie was samenwerking. Het werd veel genoemd – zowel in de openings-speeches als in de afsluitende cabaretshow – maar deze dag ook in uitvoering gebracht: tijdens de werksessies werd er volop samengewerkt.

## ■ Marleen Oldenhave

Communicatieadviseur Veiligheidsberaad

## ■ Hannelore Slock

Afdeling Veiligheidsregio's, directie Weerbaarheidsverhoging, NCTV

### SAMENWERKEN IS NOODZAKELIJK

Tijdens de ochtend hielden de voorzitter van het Veiligheidsberaad, Geke Faber, en directeur Weerbaarheidsverhoging van het Ministerie Veiligheid en Justitie, Paul Gelton, openingsspeeches. Daarin benadrukten ze beiden de noodzaak van samenwerking tussen rijk, veiligheidsregio's en publieke en private crisispartners om de risico- en crisisbeheersing te versterken. Geke Faber: “Bovenregionaal samenwerken doen we al en er zijn verschillende successen bekend zoals de bovenregionale crisiscommunicatiepool. Maar we kunnen nóg beter en intensiever samenwerken. Daardoor leren we makkelijker en meer van elkaar. Maar het is ook efficiënt en effectief. Kunnen we op de thema's van de Strategische Agenda samenwerken, dan kunnen we gezamenlijk ook andere complexe vraagstukken aan.” Paul Gelton voegde hier aan toe: “We hebben elkaar allemaal nodig. Allen zijn we een stukje van de puzzel voor een veiliger Nederland: het Rijk, veiligheidsregio's en crisispartners. Daarnaast kennen rampen geen regiogrenzen, denk maar aan een overstroming.” Beiden riepen alle aanwezigen op om kennis uit te wisselen, van elkaar te leren en hun inbreng te leveren tijdens de werksessies in het middagdeel.

Vervolgens werden leden van de ambtelijke stuurgroep – te weten Paul Gelton, Nico van Mourik (voorzitter Raad Directeuren Veiligheidsregio) en Leo Zaal (secretaris Veiligheidsberaad) – door dagvoorzitter Jack de Vries geïnterviewd. Of het Rijk met de gezamenlijke doelstellingen taken van zich af schuift, wanneer de projecten geslaagd zijn, wat de burger van de Strategische Agenda merkt en wat het vervolgtraject is, waren enkele van de gestelde vragen. Vervolgens hielden de projectleiders zes pitches en was er ruimte voor vragen en reacties uit de zaal. Het ochtenddeel werd afgesloten met spreker Hans van der Loo, die erin slaagde de hele zaal letterlijk in beweging te krijgen. Hij hield een pleidooi voor gedragsverandering, waarbij de focus verschuift van moeten naar willen en van resultaten behalen naar samenwerken aan prestaties. Daarbij maakte hij gebruik van het beeld van oceaanzeeilers: zij moeten omgaan met veranderende omstandigheden en hun reis in etappes afleggen.

### WERKSESSIES

's Middags gingen de deelnemers in werksessies op verschillende wijze aan de slag met de conceptplannen van de zes thema's van de Strategische Agenda. Een zeer diverse groep professionals nam deel aan de plenaire discussie over het versterken van bevolkingszorg. Wat moet er eigenlijk gebeuren om bevolkingszorg te versterken en de visie Bevolkingszorg Op Orde 2.0 regionaal te implementeren? Er werden concrete en waardevolle suggesties gedaan zoals het meer thematisch inrichten van de beoogde regionale sessies en het betrekken van partners en burgers.

Ook de samenwerking met Defensie bij crisismanagement kwam aan de orde. Veel veiligheidsregio's werken al samen met Defensie en de uitdaging blijkt vooral te liggen in wat Defensie de regio's nog meer te bieden heeft. Met name op bovenregionaal niveau.







De drukbezochtste werksessie van de dag – *continuïteit van de samenleving* – leverde naast zinvolle input ook een nieuw netwerk op. Deelnemers van deze sessie worden voortaan periodiek betrokken binnen het netwerk “continuïteit”. De door het projectteam voorgestelde “menukaart voor de samenwerking” werd omarmd: er is behoefte aan *good practises* en relevante voorbeelden rondom dit thema. En aan een rolbeschrijving bij GRIP Rijk. Wederzijdse verwachtingen blijken nu niet altijd overeen te komen.

Voor het thema *water en evacuatie* was de sessie tijdens de werkconferentie een mooie aanvulling op de regiobijeenkomsten van januari. Goede bronsystemen en een goed informatiemanagement, zodat informatie op de juiste wijze geïnterpreteerd en gedeeld wordt. Daar blijkt met name behoefte aan op dit thema. Naast de informatiedeling tijdens een watercrisis, is ook het uitwerken van de gevolgen van overstromingen, onder andere voor vitale infrastructuur en kwetsbare functies, een belangrijk aandachtspunt. Net als het verder versterken van de risicocommunicatie en het bevorderen van zelfredzaamheid.

Goede informatieafspraken bleek niet alleen voor het thema water en evacuatie een speerpunt, maar ook voor het *versterken van risico- en crisisbeheersing bij stralingsincidenten*. Eenduidige communicatie, inclusief de noodzakelijke afspraken met alle partijen – het Rijk, de regio's en de sector – over wie, wat en wanneer zegt, bleek één van de speerpunten. Hierbij is het belangrijk om het netwerk en de informatieafspraken binnen dit netwerk op orde te hebben. Deelnemers gaven ook aan bij een daadwerkelijke inzet bij een stralingsincident zoveel mogelijk uit te gaan van generieke uitgangspunten en bestaande netwerken en structuren te gebruiken. Hierbij moet over grenzen van organisaties heengekeken worden; cruciaal hierbij is de aanpak rondom opleiden, trainen en oefenen.

In de workshop rondom *kwaliteit en vergelijkbaarheid* waren alle deelnemers het erover eens: er is één gezamenlijke taal nodig als we het over kwaliteit hebben. Want waar hebben we het dan over? Onder andere in die gezamenlijke taal zit meerwaarde voor het project. Hetzelfde geldt voor het begrip vergelijkbaarheid. Dit begrip roept bij regio's verschillende reacties op. Tijdens de workshop zijn zinvolle suggesties aangedragen hoe dit begrip en de insteek van het project explicieter in het plan verwerkt kan worden. De thema's voor vergelijkbaarheid dienen ook zorgvuldig gekozen te worden en aan te sluiten bij de overige vijf projecten binnen de Strategische Agenda.

### VERVOLGPROCES

Alle opgedane input uit de werksessies wordt momenteel verwerkt door de projectleiders en -secretarissen tot definitieve plannen. Begin maart worden de conceptplannen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's aangeboden voor bestuurlijke consultatie. Vervolgens worden ze in juni ter vaststelling aan het Veiligheidsberaad aangeboden en voor de gezamenlijke thema's ook aan de minister van Veiligheid en Justitie.

Meer informatie over de Strategische Agenda:  
[www.veiligheidsberaad.nl](http://www.veiligheidsberaad.nl) en [www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj)



### PROJECTSTRUCTUUR GEZAMENLIJKE DOELSTELLINGEN



# De Franse slag – een balans



Waar inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Europese landen al enige tijd rekening mee hielden werd woensdag 7 januari 2015 in Parijs bewaarheid: een terroristische aanslag in Europa door Jihadistische extremisten die eerder in buitenlandse conflictgebieden – in dit geval Jemen – training en gevechtservaring hadden opgedaan. De broers Chérif en Saïd Kouachi vermoordden 12 mensen bij hun aanslag op het Franse satirische weekblad *Charlie Hebdo*. Wraak voor de belediging van de Profeet was het motief. Twee dagen lang stond Frankrijk in het teken van de klopjacht op de broers waaraan zo'n 88.000 politieagenten, militairen en speciale eenheden meededen. De climax voltrok zich op vrijdag toen de beide broers werden omsingeld in een drukkerij waar ze zich verscholen hadden. Inmiddels was er een tweede terroristische actie aan de gang. Amedy Coulibaly, die de dag na de aanslag op de redactie van *Charly Hebdo* een politieagente op straat in Parijs had doodgeschoten, overviel een Joodse supermarkt in Parijs en gijzelde de aanwezigen. Om vijf uur 's middags maakten speciale eenheden een einde aan beide gijzelingen. Coulibaly bleek vier mensen in de supermarkt te hebben gedood. Alle drie de terroristen lieten het leven bij de operatie van de speciale eenheden. Wat valt er ruim een maand later te zeggen?

## ■ Jelle van Buuren

*Centre for Terrorism and Counterterrorism, Campus Den Haag*

### SCHAKEN OP VEEL BORDEN TEGELIJK

Allereerst dat er aan het dreigingsbeeld en de risicoanalyses wat betreft (terugkerende) *foreign fighters* niets wezenlijk is veranderd: waarvoor gewaarschuwd werd, is inderdaad gebeurd. Dat déze aanslagen zouden worden uitgevoerd, viel uiteraard minder goed te voorspellen. Ten tweede dat het probleem niet in eerste instantie zit bij de informatiepositie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten over teruggekeerde Jihadstrijders. Alle drie de verdachten waren immers in beeld. De zwakke plek zit in de risicoanalyse van de terugkeerders en de prioriteiten – en wellicht capaciteit – in surveillance. Waarom de verdachten lager op de prioriteitenlijsten van de Franse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren terechtgekomen, valt op dit moment nog niet te zeggen – noch of deze ervaring er toe noopt voortaan afgeschaalde risico's periodiek te herzien en wat dat betekent qua capaciteit en rechtsstatelijke inbedding. Ten derde de toegenomen zichtbaarheid van de complexiteit van de dreiging. De aanslagen in Parijs kwamen niet lang nadat eenling met Jihadistische motieven in Canada twee moorden begingen, een eenling in Australië een gijzeling uitvoerde en in Frankrijk in december 2014 bij drie aanslagen in drie dagen een dode viel en tientallen mensen gewond raakten door respectievelijk een aanvaller met een mes die drie politieagenten aanviel en twee automobilisten die op willekeurige voetgangers in reden. Verschillende daders, verschillende motieven, verschillende doelwitten, verschillende connecties met Jihadistische netwerken. Het is voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere betrokken organisaties vooral schaken op veel verschillende borden tegelijk. Dat maakt het gecompliceerd.

### HAARSCHERTJES

Omdat het doel van aanslagen – in ieder geval deels – het aanjagen van angst en het polariseren van maatschappelijke verhoudingen is, zijn de politieke en maatschappelijke reacties op de aanslagen net zo belangrijk als de analyse vanuit een strikter contra-terrorismepectief. De dagen direct na de aanslagen lieten in allerlei Europese landen een vertoon van solidariteit en onverzettelijkheid zien: iedereen was Charlie en voor terroristen werd niet geweken. Maar al snel ontstonden haarscheurtjes. Niet alleen omdat de verdediging van het vrije woord ook werd beleden door politieke leiders die een weinig overtuigende *track-record* op dat gebied hebben; ook omdat snel duidelijk werd dat niet alle Franse moslims de aanslagen afkeurden, ze toeschreven aan een Amerikaans-Israëliësch complot of zich anderszins niet achter het vertoon van nationale eendracht wilden scharen. De harde justitiële aanpak in Frankrijk van degenen die iets zeiden dat uitgelegd zou kunnen worden als steun voor de aanslagen zal daarnaast eerder het idee voeden dat er met twee maten wordt gemeten dan de geloofwaardigheid van de eensgezinde boodschap onderstrepen.

### ARMSLAG

In Nederland ontstond direct discussie over de betekenis van de aanslagen voor de eigen veiligheidssituatie en de vraag of de autoriteiten voldoende armslag hebben om dergelijke aanslagen te voorkomen. Hoewel door sommige media, presentatoren, opiniemakers en politici de angstkaart werd gespeeld en de roep om aanscherping van beleid klonk, leek het merendeel van de bevolking tamelijk nuchter te onderkennen dat het nu eenmaal onmogelijk is elke aanslag te voorkomen. De roep om militairen op straat en zwaardere bewapening van de politie werd door het kabinet snel afgeserveerd. Op de achtergrond sluimeren echter voorstellen die de komende tijd ongetwijfeld op de politieke agenda komen, zoals meer armslag voor de inlichtingendiensten bij ongericht aftappen van kabel gebonden communicatie en de invoering van een

databank met gegevens van Europese luchtreizigers. Voor de zuiverheid van het debat valt te hopen dat bij elk voorstel heel precies wordt beargumenteerd welke zwakke schakel in de veiligheidsketen ermee versterkt wordt en of de te verwachte opbrengst ervan in verhouding staat tot bijvoorbeeld financiële kosten en rechtsstatelijke gevolgen. Van veiligheidsrituelen wordt een samenleving over het algemeen niet veel wijzer of veiliger. Een databank vol vluchtgegevens had de aanslag in Parijs in ieder geval niet voorkomen. Waarschijnlijk is versterking van de analyse- en coördinatiefunctie zowel op nationaal als lokaal niveau belangrijker, zij het minder spectaculair.

### MAAKBAARHEIDSIDEAAL

Ten slotte is uiteraard de vraag relevant in hoeverre het actieplan Jihadisme voldoet of aanpassing behoeft. In de politiek en de maatschappij is soms ongeduld te proeven: het gaat niet snel of niet goed genoeg. Soms lijkt er te weinig begrip voor de onvermijdelijke traagheid van veel processen. In Nederland lopen zo'n 60 opsporingsonderzoeken die nu eenmaal tijd kosten om uit te rechercheren. De eerste rechterlijke uitspraken zijn nog vers van de pers en zullen in hoger beroep nog worden getoetst; voor de justitiële slagkracht in de opsporing is dergelijke jurisprudentie echter onontbeerlijk om goed te kunnen vaststellen of er wel of niet voldoende speelruimte is. Ook andere maatregelen uit het actieprogramma kosten domweg tijd en inspanning en bij veel beleidsmaatregelen valt nu eenmaal niet van te voren met een liniaal heel precies uit te meten wat het effect ervan zal zijn. Het blijft opmerkelijk om te zien dat op het gebied van veiligheid aan de overheid haast een almacht en maakbaarheidspotentieel wordt toegedicht dat op andere maatschappelijke terreinen juist als onrealistisch, onwerkbaar of onwenselijk terzijde is geschoven.

### DE LOKROEP VAN HET KALIFAAT

Eén ding hebben de aanslagen in Parijs – en de antiterrorisme-operaties in België een week later – in ieder geval duidelijk gemaakt: nationale en internationale dimensies zijn nauw met elkaar vervlochten. De strijd in Irak, Syrië en andere conflicthaarden en de lokroep van het Kalifaat hebben een grote invloed op de ontwikkelingen in Nederland en andere Europese landen. Dat vraagt ook om een nuchtere en realistische kijk op alle lokale initiatieven die worden ontwikkeld om radicalisering en uitreizen te voorkomen. Voor de weerbaarheid van de betrokken gemeenschappen, het onderlinge vertrouwen en de informatiepositie van de autoriteiten is het, zeker op de langere termijn, een goede zaak om te blijven investeren in projecten die sociale cohesie bevorderen, uitsluiting tegengaan, perspectief op een zinvol bestaan in de samenleving bieden en terechte grieven adresseren. Maar wie eenmaal bevangen is door het idee dat het een religieuze plicht is om de strijd van het kalifaat te ondersteunen, dat sneuvelen voor de profeet het hoogste goed is en dat er zich een ultieme krachtmeting tussen Goed en Kwaad afspeelt, zal zich door het wel of niet hebben van een stageplek echt niet laten beïnvloeden. Ook dat vraagt om een nuchtere en realistische kijk op wat de (lokale) overheid vermag, maar ook niet vermag.

## Marechaussee verleent bijstand bij beveiligingstaken



Opsporings- en veiligheidsdiensten en lokale overheden hebben allemaal hun alertheid verhoogd en hun inspanningen geïntensiveerd sinds het dreigingsniveau in maart 2013 werd verhoogd naar substantieel. Op dit moment is er geen aanleiding om het dreigingsniveau te verhogen. Wel tonen de recente aanslagen in Parijs, de aanhoudende aantallen uitreizigers en terugkeerders aan dat de jihadistische dreiging langdurig van aard is. Dat staat in de brief die de ministers Opstelten, Asscher, Hennis en Plasterk op 5 februari naar de Tweede Kamer hebben gestuurd.



Sinds medio 2014 is er sprake van extra bewaking en beveiliging van een aantal objecten. Deze maatregelen zijn naar verwachting ook van langere duur. Daarom is gekeken naar de inzet van politiecapaciteit voor deze taak die nu ten koste gaat van de basisteams. Voor het kabinet is daarbij het uitgangspunt dat agenten aanwezig zijn en blijven in de steden en dorpen. Agenten zijn de ogen en oren in de wijken. Dat is een kerntaak van het politiewerk en die wil het kabinet waarborgen.

In het kader van bewaken en beveiligen kan de Koninklijke Marechaussee bijstand leveren aan de politie. Deze bijstand wordt aangevraagd en ingezet door het lokaal gezag. De Koninklijke Marechaussee gaat rondom een aantal objecten bewakings- en beveiligingstaken uitvoeren die nu door de politie worden uitgevoerd. Dit is in overleg met de regioburgemeesters, de NCTV, de korpsleiding van de nationale politie en met de Koninklijke Marechaussee besloten. Deze herschikking komt niet voort uit een verandering in de dreiging. De benodigde capaciteit van de Koninklijke Marechaussee daarvoor wordt geleverd vanuit de beschikbare bijstandseenheden.

De noodzaak van de inzet van de Koninklijke Marechaussee wordt driemaandijks geëvalueerd. Als de ontwikkeling van de dreiging daar aanleiding voor geeft, kunnen meer objecten en personen worden bewaakt en beveiligd.

Bij het bespreken van de huidige inzet van mensen en middelen kijkt het Kabinet periodiek vooruit naar de behoeften van de veiligheidsketen op de langere termijn en wordt een analyse van de gehele veiligheidsketen uitgevoerd. De integrale aanpak van de jihadistische dreiging is intussen in volle gang. Over de voortgang van de implementatie van het actieplan Jihadisme wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd. De volgende voortgangsrapportage wordt eind maart 2015 aan de Kamer aangeboden. (Nieuwsbericht Ministerie van Veiligheid en Justitie, 5 februari 2015)

# (Dreigend) terrorisme: uitdagingen voor crisismanagement



Bewaking door Koninklijke Marechaussee van een Joodse school in Amsterdam  
© Novum

De dodelijke aanslag(en) in Parijs passen in een reeks van aanslagen zoals eerder onder andere in Londen op een militair (mei 2013), in Brussel op het Joods Museum (mei 2014) en in Canada op het parlement (oktober 2014). De aanslagen zorgen voor veel leed en hebben een grote maatschappelijke impact. In Nederland en ver voorbij de landsgrenzen. Van toegenomen beveiliging bij risicovolle objecten tot verscherpte tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen. Bestaande maatschappelijke vraagstukken krijgen een nieuwe dimensie, zoals de vrees voor toenemend antisemitisme en Islamofobie. Reeds bestaande zorgen over radicalisering en (terugkerende) “Syriëgangers” nemen fors toe, evenals het besef dat ook in Nederland een terroristische aanslag kan plaatsvinden. Deze gevoelens en discussies zijn alleen nog maar versterkt door de recente aanhoudingen in België. Ook de gebeurtenis bij het NOS-journaal waar een – zo lijkt het – verwarde eenling voor grote onrust zorgde met een nepwapen, voedt de zorg over wat er kan gebeuren.

Het risico op terrorisme is ook in Nederland niet nieuw. Er is begrijpelijkerwijs veel aandacht voor vooral beveiligingsvraagstukken en intelligence. Op de agenda van crisisprofessionals lijkt er minder aandacht te zijn voor dit crisistype. Veelal wordt het “weggezet” in de lijn van “driehoeken” en NCTV. De aandacht gaat eerder uit naar andere (vaker voorkomende) crisistypen zoals industriële branden, grootschalige stroomstoringen en cyberverstoringen. Dit maakt terrorisme voor veel crisisteams bij zowel overheden als (vitale) bedrijven een onbekend crisistype. De kans is klein, maar de impact zeer groot en juist daar kan een crisismanagementaanpak van meerwaarde zijn. Nadenken over de respons op (dreigend) terrorisme en daarmee over crisismanagement is nodig en professioneel.

■ **Marco Zannoni en Laurens van der Varst**  
COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

In deze bijdrage benoemen we de belangrijkste kenmerken en uitdagingen van terrorisme vanuit het perspectief van crisismanagement. Dit doen we op basis van een analyse van de impact van genoemde recente aanslagen. Vanuit inzicht in uitdagingen kunnen zowel overheden als (vitale) bedrijven zelf nagaan of de bestaande voorbereiding nog up to date en toereikend is. We doen in deze bijdrage suggesties voor relevante besprekpunten.

## TERUGKERENDE THEMA'S: DE IMPACT VAN (DREIGEND) TERRORISME

Terroristen zijn gericht op het zaaien van angst en maatschappelijke ontwrichting. Een aanslag heeft zowel impact in de gemeente(n) waar het plaatsvindt als elders in het land en internationaal. Bijvoorbeeld vanwege een vervolgdreiging elders, slachtoffers van elders of vanwege het aanwakken van maatschappelijke spanningen. Daarom is het belangrijk dat burgemeesters, hun crisisteams en adviseurs communicatie en OOV inzicht hebben in de terugkerende uitdagingen en bijzonderheden. En ook in de grotere, nationale aanpak en organisatie waar je op zo'n moment onderdeel van wordt. De inzichten gelden evenzeer voor vitale sectoren die doelwit kunnen zijn van een aanslag en/of effecten kunnen ondervinden van getroffen maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het stilleggen van treinverkeer of het extra beveiligen van specifieke bedrijven.

Er zijn terugkerende thema's die spelen bij (dreigend) terrorisme. Inzicht in deze uitdagingen draagt bij aan de voorbereiding hierop. Wij zien de volgende uitdagingen:

- de (mogelijk grootschalige) hulpverlening: van bronbestrijding tot geneeskundige zorg;
- een vervolgdreiging met benodigde maatregelen op andere plekken;
- nationale taken op het gebied van bewaken en beveiligen van objecten en personen;
- de inzet van speciale diensten, zoals de Dienst Speciale Interventies (DSI);
- maatregelen in betrokken vitale sectoren (Financieel, Telecom, Spoor, Luchtvaart, e.a.) in het kader van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb);
- (deels vertrouwelijke) intelligence over mogelijke verdachten, gevaarsetting, modus operandi;
- modus operandi met extreem geweld en/of het gebruik van Chemisch, Biologisch, Radiologisch of Nucleair (CBRN) materiaal;
- de (on)veiligheid van hulpverleners;
- opsporing en vervolging inclusief mogelijke maatregelen aan de grens;





- maatschappelijke impact en maatregelen gericht op het voorkomen of beperken van maatschappelijke onrust;
- het omgaan met maatschappelijke (tegen)reacties en initiatieven en het samenwerken met vertegenwoordigers van eventueel betrokken bevolkingsgroepen;
- slachtoffercommunicatie;
- publiekscommunicatie (duiding, handelingsperspectief, informatie) en sociale media;
- intensieve (inter)nationale media-aandacht;
- psychosociale zorg voor slachtoffers en andere direct betrokkenen;
- een (inter)nationale politieke (en mogelijk diplomatieke) component. Dit is mede afhankelijk van de nationaliteit van de verdachte(n) en de slachtoffers;
- nationale weerbaarheid: veerkracht tonen door herstel maatschappelijk functioneren (van openbaar vervoer tot scholen);
- de nafase met onder andere (collectieve) rouw, opsporing en rechtszaken, nazorg, verantwoording en mogelijke aanpassingen in beleid en operationele procedures.

De genoemde uitdagingen vergen de inzet van veel instanties. Overkoepelend is het een belangrijke opgave te komen tot eenheid van inspanning en een integrale aanpak op nationaal, regionaal en lokaal niveau vanuit diverse verantwoordelijkheden en mandaten. Dat wil zeggen dat er vanuit één gezamenlijke situatiediagnose en vanuit gezamenlijke doelen wordt geopereerd en dat hulpverlening, communicatie, beveiliging en inzet van materieel elkaar versterken. Dat vergt vroegtijdige afstemming en coördinatie. Op papier een eenvoudige opgave, maar in het spotlicht van maatschappij, politiek en media een zware opgave.

#### **AANDACHT VOOR DE VOORBEREIDING OP TERRORISME: AGENDEER HET ONDERWERP**

Terrorisme is een reëel risico dat specifieke voorbereiding vergt. Geen detailuitwerking in draaiboeken wat ons betreft, wél het doorspreken en doorleven van mogelijke scenario's en uitwerken van doelstellingen. Voor gemeenten en partners ligt het voor de hand dit – in ieder geval – op regionaal niveau te agenderen, bijvoorbeeld in de driehoek of met het Regionaal Beleidsteam (RBT). Naast het delen van kennis kunnen ook regionale afspraken worden gemaakt. Dit vergt deelname vanuit NCTV, burgemeesters, het OM, politie, veiligheidsregio (brandweer en GHOR) en gemeenten. Eventuele vertrouwelijke informatie over modus operandi kan worden besproken in de driehoek.

Belangrijke gespreksonderwerpen zijn in ieder geval:

- a de terugkerende inhoudelijke uitdagingen zoals hierboven benoemd;
- b de werking van het “systeem” in Nederland: van het ATb tot het veiligheidsrisicogebied en de inzet van de Dienst Speciale Interventies (DSI), speciaal geëquipeerd voor terrorismesituaties;
- c eventuele bestaande plannen en procedures die geactualiseerd moeten worden;

- d relevante verantwoordelijkheden en bevoegdheden: wie mag wat beslissen? Wat is bijvoorbeeld de bevoegdheid (en mogelijke doorzettingsmacht) van de Minister van Veiligheid en Justitie?
- e de hulpverleningsdoctrine: hoe om te gaan met voorspelbare risico's en dilemma's?
- f de wijze van afstemming tussen Rijk en (Regionale)beleidsteam: hoe lopen lijnen? Welke teams zijn actief? Hoe wordt informatie gedeeld?
- g realistische verwachtingen over het delen van intelligence vanuit inlichtingendiensten en Openbaar Ministerie (OM): met wie mag en kan informatie worden gedeeld? Afspraken over communicatie: wie zegt wat wanneer? Hoe vindt afstemming plaats?
- h afspraken over leiding en coördinatie: de rol van de driehoek, rolverdeling binnen de driehoek en de aansluiting bij en opschaling van de crisisorganisatie;
- i de wijze waarop maatschappelijke organisaties en specifieke bevolkingsgroepen kunnen worden bereikt indien nodig (en welke organisaties en personen dit zijn).

Voor bedrijven in vitale sectoren ligt het voor de hand intern te spreken over het systeem van terrorismebestrijding en crisisbeheersing in Nederland. Veel organisaties hebben – ondanks intensieve voorlichting en oefencycli – geen parate kennis in huis en hebben plannen en procedures niet goed onderhouden. Vooral de raakvlakken en taakverdeling met de overheid vragen aandacht: wie doet wat en wie mag wat?

Onze ervaring is dat het goed werkt om met elkaar enkele slim gekozen scenario's door te spreken zodat bovenstaande uitdagingen en vraagstukken aan de orde komen voordat er iets gebeurt. Van een serieuze dreiging tot de geweldsdaad van een eenling, tot maatschappelijke incidenten en eigenrichting in reactie op een aanslag en de angst bij eigen medewerkers die mogelijk gevaar lopen. Iedere sessie, training en andere voorbereiding is erop gericht de voorkennis te vergroten en de achterstand te verkleinen.

#### **VOORBEREID IMPROVISEREN**

De impact van een aanslag in Nederland zal groot zijn. Hier kun je als overheid of vitaal bedrijf nooit volledig op zijn voorbereid. Een aanslag zal veel improvisatie en professionaliteit vergen van hulpverleners, politie en veiligheidsdiensten. Voor velen zal dit hun eerste keer zijn. Wel kunnen overheden en vitale bedrijven hun eigen – en daarmee het gezamenlijke – crisisvermogen versterken door juist nu ieder voor zich en vooral ook samen na te denken over wat te doen bij een aanslag.

Het COT evalueerde de bommelding op tunnels in 2001, verzorgde oefeningen rond terrorisme op lokaal en landelijk niveau en was betrokken bij onder meer de voorbereiding op de Troonswisseling en de Nuclear Security Summit.



# Anticiperen zonder nauwkeurige voorspellers

Met de recente aanslagen in Frankrijk staan terrorisme en radicalisering weer op ieders netvlies. Veel mensen ervaren dreiging, soms regelrecht angst. Dat is welbeschouwd precies de bedoeling van terroristen. In Nederland werken veel professionals dagelijks aan het “onderbreken” van radicaliseringsprocessen, het voorkomen van aanslagen en het versterken van collectieve weerbaarheid. Ze actualiseren dreigingsbeelden, houden risicogroepen in de gaten, proberen vroegtijdig te signaleren en ontwikkelen preventieve (persoonsgerichte) interventies. Dat gebeurt goeddeels “on the job”, op grond van inzichten die in meer of mindere mate evidence based zijn. Maar helaas zijn er geen nauwkeurige voorspellers om goed te kunnen anticiperen op risico's.

■ **Michel Dückers**

Stichting Impact

■ **Hans Moors**

Lokaal Centraal

Het gevaar van radicalisering is dat het kan leiden tot (gewelddadig) activisme en terreur. Dat heeft psychosociale gevolgen op individueel en op collectief niveau: psychische klachten, gepaard aan angst, onzekerheid en onrust. Activisten en terroristen hebben een publiek nodig. Ze intimideren *en plein public* om hun boodschap kracht bij te zetten. Natuurlijk krijgt terrorisme publiciteit. Dat kan niet anders in een *open society*. Maar juist dat wezenlijke kenmerk van de democratische samenleving geeft terroristen *leverage*: het podium van de angst.

De psychosociale gevolgen van terreur vragen om een adequate reactie. Communicatie vanuit overheden en gemeenschapsleiders is idealiter gericht op het versterken van de weerbaarheid binnen en tussen groepen onder druk, het neutraliseren van onrust en angst, en het zenden van een krachtige boodschap van rechtsstatelijkheid, herstelvermogen en daadkracht. Daders en sympathisanten zullen worden gestraft. En hun boodschap zal verstommen. De psychosociale ondersteuning van overlevenden, nabestaanden en ieder ander geraakt door aanslagen, wijkt in de praktijk niet af van andere rampen.

Vanuit een preventief perspectief wordt echter opvallend weinig gebruik gemaakt van psychosociale inzichten en interventies om radicalisering of gewelddadig activisme te belemmeren. Ergens in het proces van radicaliseren overschrijdt iemand de drempel om geweld te gebruiken. In theorie is dat het aangrijpingspunt voor preventie. Over de achtergronden van dat proces (existentiële worsteling, gepercipieerde marginalisatie, ervaren onderdrukking en vernedering en een gebrekkige kansenstructuur) is veel kennis vergaard, evenals over de ontwikkeling van dat proces. Maar wat is

nu precies het *trigger*-moment? Dat blijft uitermate lastig te bepalen. Åsne Seierstads recente studie over *that man*: Anders Breivik, maakt huiveringwekkend duidelijk hoe iemand een thuis zoekt, maar niet vindt, er geleidelijk voor kiest om uit de gemeenschap te stappen en die keihard te treffen. In retrospectief zijn de momenten in dat keuzeproces en de redenen erachter onmiskenbaar. Maar het chronologische relaas toont vooral hoe moeilijk de radicalisering van *Een van ons* (zoals de treffende titel van het boek luidt) concreet is te duiden.

Toch is het psychosociale perspectief belangrijk voor preventie. Maar dan moeten we het podium van de angst verlaten en het vakmanschap en de ervaring in de geestelijke gezondheidszorg benutten om inzicht te verwerven in een brede groep van “verwarde mensen” die in een “cognitieve klem” geraken, toegroeien naar “systeemhaat” en in dat proces tot geweld kunnen neigen. Trauma- en radicaliseringsonderzoek raken en complementeren elkaar op dit punt. Er bestaat veel wetenschappelijk onderzoek naar voorspellers van trauma-gerelateerde klachtenpatronen en gedragsuitingen die overeenkomst vertonen met het traject dat radicale activisten doorlopen. Kanttekening hierbij is dat het inzichten zijn op basis van populatieanalyses. Nauwkeurige voorspellers voor individuele psychosociale problemen en/of gewelddadige radicalisering zijn daar niet aan te ontleen. Als het aankomt op psychosociale problemen of terrorisme, dan ligt er ontegenzeggelijk een verband. Maar elke aanpak gericht op tijdsinterventie bevat een foutmarge. Wetenschappelijke inzichten bieden beperkt houvast bij het anticiperen op individuele risico's en problemen. Maar als we aan de voorkant voorspellers negeren, dan worden aan de achterkant de dreiging en het werkelijke gevaar er niet minder op.

# Digitale catalogus stroomlijnt civiel-militaire samenwerking



Voor welke klussen kan de civiele overheid Defensie om hulp vragen? Het was allemaal te vinden in een lijvig papieren boekwerk. Commandant der Strijdkrachten generaal Tom Middendorp lanceerde op 13 februari de compleet vernieuwde digitale catalogus Nationale Operaties in Den Haag.

## ■ Jan Malschaert

Webredacteur Mediacentrum, Ministerie van Defensie



Majoor Niek Scholts bedacht de opzet: “Het idee was om van een ouderwets boekwerk te gaan naar een voor iedereen begrijpelijke en makkelijk toegankelijke catalogus. Iedere civiele partner moet intuïtief zijn weg kunnen vinden. De vorige versie stond bijvoorbeeld ook nog vol met militaire taal, wat ook niet door iedereen wordt begrepen. Maar de belangrijkste verbetering is misschien wel de mogelijkheid om de catalogus continu te verbeteren en te actualiseren.”

## HOE WERKT HET?

In het nieuwe document staat wanneer civiele veiligheidsorganisaties de krijgsmacht kunnen inschakelen, hoe dat in z'n werk gaat en hoeveel het eventueel kost. Defensie heeft de catalogus samengesteld samen met alle civiele veiligheidspartners zoals gemeenten, Veiligheidsregio's, hulpdiensten, het Openbaar Ministerie en Waterschappen.

## ENORME METAMORFOSE

Middendorp: “De afgelopen 20 jaar onderging Defensie een enorme metamorfose. Grote reducties gingen gepaard met ingrijpende vernieuwingen en vrijwel continue expeditionaire inzet. Het werk van onze mensen voor Nederland in Afghanistan, Mali en bij de bestrijding van ISIS, ebola en piraterij maakt me trots. Maar die focus op buitenlandse missies riep 10 jaar geleden ook de vraag op: hoe staat het eigenlijk met onze derde hoofdtaak, de nationale inzet?”

De hier op volgende inventarisatie leverde een onverwacht uitgebreide lijst op van vaste taken, ad hoc-bijstand en unieke capaciteiten. Denk aan:

- grens- en luchtruimbewaking;
- kustwacht;
- antiterreurnet;
- explosievenruiming;
- blushelikopters;
- CBRN-capaciteit (chemisch, bacteriologisch, radiologisch en nucleair);
- noodbruggen, medische en logistieke capaciteiten voor rampenbestrijding.

Samen met TNO en de andere (civiele) veiligheidsdiensten werd vervolgens onderzocht, hoe hierover bindende afspraken zijn te maken, het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking. Hiermee ontstond de eerste papieren versie van de catalogus.

## VANUIT DE KLANT

Jacqueline Buitendijk is als directeur Risico- en Crisisbeheersing Veiligheidsregio Utrecht een van de mogelijke klanten van Defensie: “Ik vind de nieuwe catalogus geweldig. Er is echt vanuit de klant gedacht. Het gaat heel sterk uit van het effect dat je wilt bereiken. We waren inmiddels al gewend aan het feit dat Defensie iets voor ons kan betekenen, maar dit maakt het weer een stap concreter.”

Middendorp: “De civiel-militaire samenwerking kwam de afgelopen jaren echt tot bloei. Vooroordelen zijn verdwenen en we waarderen elkaars capaciteiten. Dagelijks wordt inmiddels ongeveer een derde van de krijgsmacht hiervoor ingezet. In 2012 zo'n 1950 keer en in 2014 al bijna 2500 keer! Het voordeel aan de digitale catalogus is dat we het voortdurend kunnen aanpassen. Bijvoorbeeld als we nieuwe zoekvaardigheden opdoen in missiegebieden en die ook in Nederland bruikbaar blijken. We hebben inmiddels heel wat verborgen ruimtes ontdekt!”



Lancerend door CDS Middendorp. © Phil Nijhuis

# VN Wereldrampenconferentie - Sendai



Tien jaar geleden, in januari 2005, vond in Kobe in de regio Hyogo in Japan de VN Wereldconferentie voor Rampenreductie plaats, waar 168 lidstaten het – niet bindende – *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters* (HFA) hebben goedgekeurd op basis van de “United Nations International Strategy Disaster Risk Reduction” (UNISDR).

Nederland was een van die landen en zegde toe op vrijwillige basis te zullen werken aan de vijf HFA-actieprioriteiten met als doel de wereld beter te beschermen tegen rampen en preventie- en herstelcapaciteit op te bouwen.

## ■ Maurice van Beers

Ministerie van Buitenlandse Zaken

## ■ Corsmas Goemans

NCTV, Ministerie van Veiligheid en Justitie, NL Focal Point HFA

### WELKE ZIJN DIE VIJF PRIORITEITEN VAN HET HFA?

1. Risicoreductie als nationale en lokale prioriteit.
2. Identificatie van risico's en kwetsbaarheden in de samenleving (fysiek, sociaal, economisch en milieu) en versterking van “early warning”.
3. Gebruik van kennis, innovatie en educatie om een cultuur van veiligheid en weerbaarheid te stimuleren.
4. Verminderen van onderliggende risicofactoren.
5. Versterken van de paraatheid voor een doeltreffende respons.

Nederland voldoet aan de vereisten van het HFA door o.a. de Strategie Nationale Veiligheid (HFA prioriteit 1) en verschillende (sectorale) wettelijke kaders en de daarop gebaseerde nationale programma's (bijvoorbeeld Wet Veiligheidsregio's; Deltaprogramma). Daarnaast ook door activiteiten in Europees verband in het kader van het EU “civil protection mechanism”: verschillende EU-richtlijnen en bijvoorbeeld door middel van internationale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's zoals Partners for Resilience.

Mede om meer synchronisatie aan te brengen in nationale en Europese c.q. internationale wetgeving is de Stuurgroep Nationale Veiligheid, met vertegenwoordigers van alle ministeries en het bedrijfsleven, in het kader van HFA bij de VN in Geneve begin 2012 formeel aangemeld als Nederlands Nationaal Platform voor Disaster Risk Reduction conform de VN resolutie.

### HET HUIDIGE HFA LOOPT DIT JAAR AF

De VN is – binnen haar mandaat – bezig een nieuw kader op te stellen voor de komende periode van mogelijk 15 jaar, dat voortbouwt op hetgeen is bereikt.

De VN organiseert dat in een breed opgezet consultatieproces (*preparatory committees*) met regeringen, maar ook met inbreng van wetenschap, bedrijfsleven, “civil organisations” en andere instituties wereldwijd. Dit levert een draft (HFA2) op met ongeveer 50 artikelen, die zullen worden besproken door vertegenwoordigers van landen op



hoog politiek niveau - en wellicht goedgekeurd - tijdens de derde VN Wereldconferentie in Sendai (Japan) van 14 tot 18 maart 2015.

In algemene zin bouwt het HFA2 voort op de geboekte resultaten, zoals voor Nederland is neergelegd in de reguliere voortgangsrapportages Nationale Veiligheid. Dat is ook het uitgangspunt van de Stuurgroep Nationale Veiligheid die het kabinet in april 2014 heeft geadviseerd de volgende thema's in te brengen als uitgangspunten voor HFA2 (vaststelling kabinet 16 mei 2014. TK 2013-2014, 22 112, nr. 1851):

- duurzame economische ontwikkeling;
- verantwoording en beheer (“governance”);
- onderkennen behoeften meest kwetsbaren;
- integratie duurzame ontwikkeling- en groeiagenda en samenhang tussen de diverse internationale agenda's, waaronder het versterken van de synergie met mondiale klimaatadaptatie onder het VN Klimaatverdrag;
- nadruk op preventie en risicoreductie;
- versterking van publiek-private samenwerking.

Deze uitgangspunten komen - uitgezonderd de door Nederland voorgestane versterking van publiek-private samenwerking – overeen met de geformuleerde beginselen van de Europese Commissie voor het nieuwe HFA2-kader.

De aanstaande Wereldconferentie voor Rampenreductie (WCDRR) is de eerste van drie belangrijke wereldtoppen in 2015, hetgeen kansen biedt voor vergrote samenhang tussen deze drie. De andere twee zijn de VN klimaatonderhandelingen over een nieuw mondiaal klimaatakkoord en het SDG (Sustainable Development Goals) proces. In het volgende nummer een terugblik op de WCDRR door o.a. leden van de Nederlandse delegatie.

Voor meer informatie zie: <http://wcdrr.org>



# Noodmaatregelen bij natuurrampen en risicobeheersing in China



In 2014 heeft de NCTV op uitnodiging van Margaretha Wahlström – Hoge Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voor Rampenreductie (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) – en van Jiang Li – Secretary General of NCDR Vice Minister of Ministry of Civil Affairs of China, Dean of Academy of Disaster Reduction and Emergency Management, Ministry of Civil Affairs and Ministry of Education in China – deelgenomen aan een besloten symposium om kansen en beperkingen te identificeren voor de implementatie in China van het huidige Hyogo Framework for Disaster Risk Reduction (HFA2). Eén van de deelnemers was een in China vooraanstaande wetenschapper, Professor Peijun Shi. In onderstaande bijdrage een overzicht van de institutionele structuur en praktische maatregelen van het systeem ter bestrijding van natuurrampen en geïntegreerd risicobeheer in China. Verder worden in dit artikel strategieën gepresenteerd voor verbetering van het systeem.<sup>1</sup>



## ■ Professor Shi Peijun

*State Key Laboratory of Earth Surface Processes and Resource Ecology, Beijing Normal University; Key Laboratory of Environmental Change and Natural Disaster; Academy of Disaster Reduction and Emergency Management*

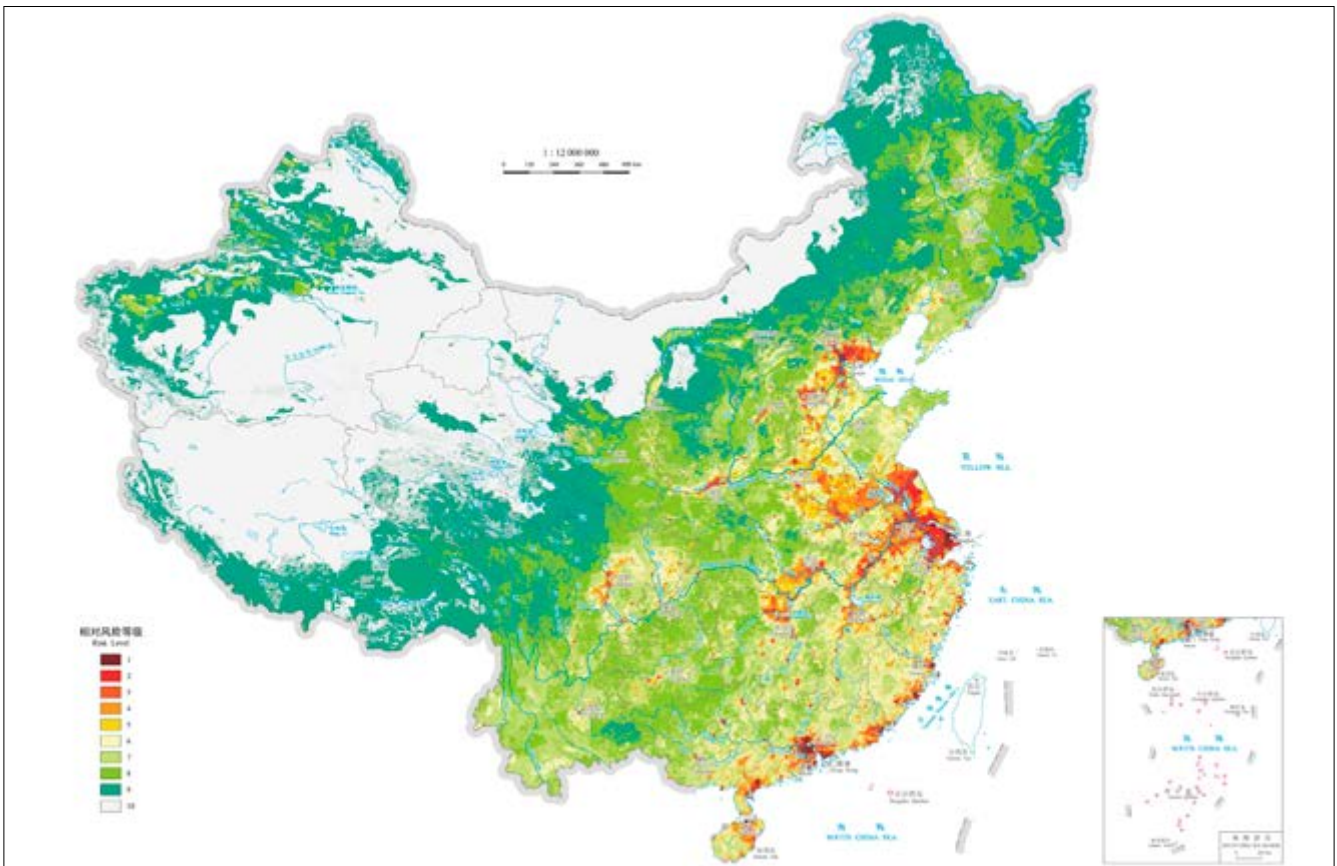
Ruim 70% van de steden en ruim 50% van de bevolking in China bevindt zich in gebieden waar zich ernstige natuurrampen kunnen voordoen, zoals meteorologische rampen, aardbevingen, geologische rampen en zeerampen. Twee derde van het Chinese grondgebied wordt bedreigd door overstromingen; de berggebieden en hoogvlaktes, die circa 69% van het Chinese grondgebied bestrijken, worden vaak getroffen door aardverschuivingen, puinstromen en lawines als gevolg van complexe geologische structuren. De kans op natuurrampen in China verschilt in het oosten duidelijk van het westen van het land (zie figuur 1). In China doen zich vrijwel jaarlijks droogteperiodes voor op lokale en regionale schaal. Gemiddeld komen er aan de oostkust van China ieder jaar zeven tropische cyclonen aan land en China is het land met de meeste aardbevingen ter wereld: een derde van de destructiefste aardbevingen op het land wereldwijd vindt plaats in China. De afgelopen 25 jaar (sinds 1989, de cijfers voor het catastrofale jaar 2008 niet meegerekend) werden jaarlijks gemiddeld 400 miljoen mensen in China getroffen door natuurrampen, meer dan 4.000 doden en vermisten gemeld, circa 10 miljoen mensen met spoed geëvacueerd en werden jaarlijks 2,8 miljoen woningen verwoest. De directe economische schade bedroeg jaarlijks 230 miljard yuan.

## RISICOBEBEERSING EN CAPACITEITSOPBOUW

Ten eerste is er een systeem ter voorbereiding op noodsituaties in het leven geroepen. Eind 2011 waren er in China meer dan acht miljoen noodplannen op verschillende niveaus van kracht. Tezamen vormen die een systeem dat het hele land bestrijkt en overal waar nodig direct kan worden geactiveerd en ook voorziet in training en oefening. Ten tweede is er in grote lijnen een crisisbeheersingssysteem ontwikkeld dat onafhankelijk wordt beheerd, integraal wordt gecoördineerd, op basis van classificatie wordt gereguleerd, uitgaat van bezit en waar alle burgers bij betrokken zijn. Alle provinciale overheden, 90% van alle gemeentelijke overheden en 80% van de districten hebben organisaties met de bijbehorende kantoren in het leven geroepen die de leiding nemen bij noodsituaties. Ten derde is er gefaseerd een mechanisme ter bestrijding van noodsituaties ontwikkeld dat wordt gekenmerkt door eenduidige leiding, volwaardige functionaliteit, snelle respons, overzichtelijke coördinatie en grote operationele effectiviteit. De exclusieve leiding en coördinatie bij dreigende rampen zijn, op verschillende niveaus, stap voor stap geperfectioneerd. Dit heeft geresulteerd in een systeem voor rampenbestrijding onder leiding van het Nationaal Comité voor Rampenbestrijding dat bestaat uit een systeem voor vroegtijdige waarschuwing, overleg en informatie-uitwisseling, rampenbestrijding, mobilisatie en participatie van de burgers, een systeem voor noodhulpvoorzieningen, een mechanisme voor besluitvorming en management en een mechanisme voor het traceren van verantwoordelijkheden. Verder zijn er meerdere mechanismen opgezet voor regionale samenwerking in noodsituaties. Ten vierde is de wetgeving omtrent rampenbeheersing versterkt. De Chinese regering heeft een nationale wet voor noodmaatregelen uitgevaardigd en verschillende wetten en voorschriften herzien.

De Chinese regering heeft de capaciteitsopbouw voor rampenbestrijding versterkt vanuit meerdere perspectieven. Dit moet leiden tot een geïntegreerd systeem voor rampenbestrijding dat zowel de voorbereiding op als de bestrijding van rampen en de verstrekking

<sup>1</sup> Met dank aan Dr. Ming Wang voor zijn hulp bij het schrijven van dit artikel (973 project “Adaption Paradigms to Global and China’s environmental Risks”, Grant 2012CB955404, Ministerie van Wetenschap en Techniek China).



Figuur 1 Kans op natuurrampen in China (Shi Peijun, 2011) (exclusief cijfers voor provincie Taiwan)

van noodhulp omvat. Overeenkomstig de ruimtelijke spreiding van de kans op natuurrampen heeft de Chinese regering het *Elfde Vijfjarenplan voor geïntegreerde nationale rampenbestrijding* en het *Plan van Aanpak voor geïntegreerde nationale rampenpreventie en -bestrijding (2011-2015)* in grote lijnen geïmplementeerd. Eerder had zij al de nationale projecten ter voorkoming van overstromingen in de zeven rivierdalen voltooid, alsmede het nationale plan voor preventie en beheersing in verband met stortvloeden in de bergen, het nationale project voor de preventie en bestrijding van aardbevingen, het nationale project voor de opbouw van noodhulpvoorzieningen, het nationale satellietprogramma voor vermindering van milieuschade, het nationale programma voor modelgemeenschappen voor geïntegreerde rampenbestrijding en bouw van noodopvang en het publicatie- en voorlichtingsproject voor rampenpreventie en -bestrijding. De nationale capaciteit voor geïntegreerde rampenpreventie en -bestrijding is sterk uitgebreid.

#### VERSTERKING GEÏNTEGREERDE RISICOBEBEERSING

Naast de nadruk op risicobeheer op traditionele gebieden is prioriteit gegeven aan nieuwe zaken in verband met het klimaat en extreme weersomstandigheden, waaronder het toenemende risico van watertekorten, ecologische veiligheidsrisico's en gevaren voor de veiligheid en volksgezondheid en zijn er dienovereenkomstig preventieve maatregelen getroffen.

Er is een eerste aanzet gegeven tot het bevorderen van een cultuur waarin de hele maatschappij bijdraagt aan het terugdringen van de

kans op rampen. De Chinese regering heeft de voorlichting omtrent rampenbestrijding verankerd in het nationale onderwijsstelsel. Daarnaast bevordert zij de opzet van nationale modelgemeenschappen met geïntegreerde voorzieningen voor rampenbestrijding en veiligheid, heeft zij rampenbestrijding verheven tot onderwerp van een themadag/week/maand en gerichte technische en niet-technische maatregelen getroffen. De Chinese regering heeft een mechanisme voor coördinatie en participatie van meerdere partijen ingesteld en verbeterd, de internationale samenwerking bij de rampenbestrijding versterkt en de capaciteit van de staat voor de respons op extreme natuurrampen verder uitgebreid.

China heeft op basis van de ervaringen van geïndustrialiseerde landen verbeteringen doorgevoerd op het gebied van monitoring en vroegtijdige waarschuwing voor rampen, bijstand en noodhulp en effectieve wederopbouw. Verder heeft China de taken en verantwoordelijkheden van de overheden op verschillende niveaus gedefinieerd. De Chinese regering hecht aan de betrokkenheid van bedrijven, gemeenschappen, burgers en ngo's en vooral aan de rol die marktpartijen kunnen spelen om het nationale systeem voor rampenbestrijding en noodhulp te ontlasten. Tegelijkertijd werkt de Chinese overheid met de internationale gemeenschap aan mechanismen voor de monitoring van en vroegtijdige waarschuwing voor natuurrampen, uitwisseling van informatie, reddingsoperaties, wetenschappelijk onderzoek, toepassing van technologie, training van werknemers en rampenbestrijding binnen gemeenschappen.



## SYSTEEM RAMPENBEHEERSING KENT NOG ZWAKKE PLEKKEN

Ten eerste zijn de focus op en het beheer van nieuwe en catastrofale risico's in China nog ontoereikend.

Ten tweede is het systeem voor de beheersing van noodsituaties nog niet compleet, is er sprake van overlappende taken tussen de verschillende afdelingen en dienen zowel de coördinatie als de samenwerking verder te worden verbeterd.

Ten derde zijn er wat betreft het systeem, het mechanisme, het beheer en de capaciteitsopbouw voor geïntegreerde rampenbestrijding nog veel uitdagingen die moeten worden opgepakt.

Ten vierde is de nationale voorlichting op het gebied van rampenbestrijding ontoereikend en dienen zowel de bewustwording als het participatievermogen van het publiek te worden verbeterd.

## VERBETERING SYSTEEM VOOR GEÏNTEGREERD RISICOBEEHER

Het systeem voor geïntegreerd risicobeheer in China kent een component voor structuuroptimalisatie, bestaande uit “versterking van de veiligheid, noodhulpvoorzieningen, beheersing van noodsituaties en risico-overdracht”; een component voor functie-optimalisatie, bestaande uit “voorbereiding op rampen, hulp in noodsituaties, herstel en wederopbouw”; een component voor “structuur- en functie-optimalisatie” voor geïntegreerd risicobeheer bestaande uit de voorgaande twee componenten; uitvoerige beleidsvoorschriften en regels omtrent geïntegreerd risicobeheer naargelang structuur en functie, alsmede de bijbehorende actiemaatregelen (zie tabel). Het systeem kan verticaal worden verbeterd door coördinatie van de structuur- en functie-optimalisatie tussen de centrale en lokale overheid; het kan horizontaal worden verbeterd door coördinatie van de structuur- en functie-optimalisatie tussen de verschillende afdelingen binnen de districten; de wetgeving kan worden versterkt door daarin verticale en horizontale aspecten te combineren, zodat de structuur- en functie-optimalisatie wordt gecoördineerd tussen de overheid, bedrijfsleven, instellingen, gemeenschappen en individuele burgers. Geïntegreerd risicobeheer, bevordering van een milieuvriendelijke samenleving met zo min mogelijk verspilling van middelen en de ontwikkeling van een cyclische economie met een lage CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn cruciale aspecten voor de implementatie van strategieën voor duurzame ontwikkeling. Geïntegreerd risicobeheer moet worden

gerealiseerd via “consilience”, ofwel interdisciplinair georiënteerd, integraal risicobeheer binnen sociaal-ecologische systemen.

Risicobeheer dient integraal te verlopen, via gecoördineerde samenwerking binnen een systeem (“coöperativiteit”). Wanneer wordt gestreefd naar geïntegreerd risicobeheer van sociaal-ecologische systemen komt de ideale output – maximale consensus en welvaart, minimale kosten en risico's – binnen handbereik. Ten behoeve van dit proces moeten de structuur en functie van het systeem worden aangepast en dienen er relevante hervormingsmaatregelen te worden genomen. Die maatregelen zullen gebaat zijn bij aanpassing van institutionele structuren en functies. Bij geïntegreerd risicobeheer gaat het om de integratie van drie dimensies. De integratie van centrale en lokale overheden heeft betrekking op de vraag hoe de gezamenlijke doelen bereikt kunnen worden via de synthese van beleid, regels, wetenschap en technologie, management, onderwijs en voorlichting over risicobeheer op verschillende overheidsniveaus; bij de integratie van taken van verschillende afdelingen gaat het om de vraag hoe de effectiviteit van geïntegreerde acties kan worden verbeterd via de coördinatie van uiteenlopende risicobeheertaken op verschillende overheidsniveaus; de integratie van stakeholders betreft de vraag hoe modern geïntegreerd risicobeheer kan worden gerealiseerd via verschillende samenwerkingsvormen, combinatiepatronen en coördinatie van de schaal waarop het risicobeheer wordt uitgevoerd door de verschillende stakeholders – individuele burgers, gemeenschappen, ondernemingen, ngo's en de overheid.

## LITERATUUR

- Shi Peijun, *The Atlas of Natural Disaster Risk of China*, Beijing: Science Press, 2011.
- Shi Peijun, “Theory and practice on disaster system research in a fifth time”, in: *Journal of Natural Disasters* 2009, 18 (5), 01-09.
- Shi Peijun, Ye Q, Han G et al., “Living with Global Climate Diversity - Suggestions on International Governance for Coping with Climate Change Risk”, in: *International Journal of Disaster Risk Science*, 2012, 3 (4), 1-8.
- Shi Peijun, Wang Ming, Hu Xiaobing, et al., “Integrated risk governance consilience mode of social-ecological systems”, in: *Journal of Geographical Sciences*, 2014, 69 (6), 864-877.

| Structuur<br>Functie      | Versterking van de<br>veiligheid                                     | Noodhulpvoorzieningen                                         | Beheersing van<br>noodsituaties                                       | Risico-overdacht                                                                  |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Vorbereiding op<br>rampen | Risicobeoordeling<br>Versterking van de veiligheid                   | Ontwikkeling van apparatuur<br>Voorraden materieel            | Noodplannen<br>Training                                               | Schadepreventie<br>Ontwikkeling van<br>verzekeringen                              |
| Noodhulp                  | Monitoring en vroegtijdige<br>waarschuwing<br>Versterkte bescherming | Toewijzing van middelen<br>Evacuatie en verhuizing            | Gegarandeerde informatie-<br>voorziening<br>Besluitvorming en leiding | Weerbaarheid<br>Schadebeoordeling                                                 |
| Herstel                   | Inventarisatie na rampen<br>Planning van bouw-<br>werkzaamheden      | Toewijzing van materieel<br>Gegarandeerd bestaans-<br>minimum | Organisatie en coördinatie<br>Aanpassing van<br>mechanisme            | Schadeafwikkeling<br>Bedrijfsontwikkeling                                         |
| Wederopbouw               | Handhaving plaatselijke en<br>externe normen                         | Fondsenwerving<br>Productiegarantie                           | Institutionele verbetering<br>Versterking van het<br>rechtssysteem    | Voorlichting over risico's<br>Wetenschappelijke en<br>technologische ontwikkeling |

Tabel: Structuur- en functie-optimalisatie van geïntegreerd risicobeheer bij rampen (Shi Peijun, 2009)



## 36 | Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing 2015 - nr. 1

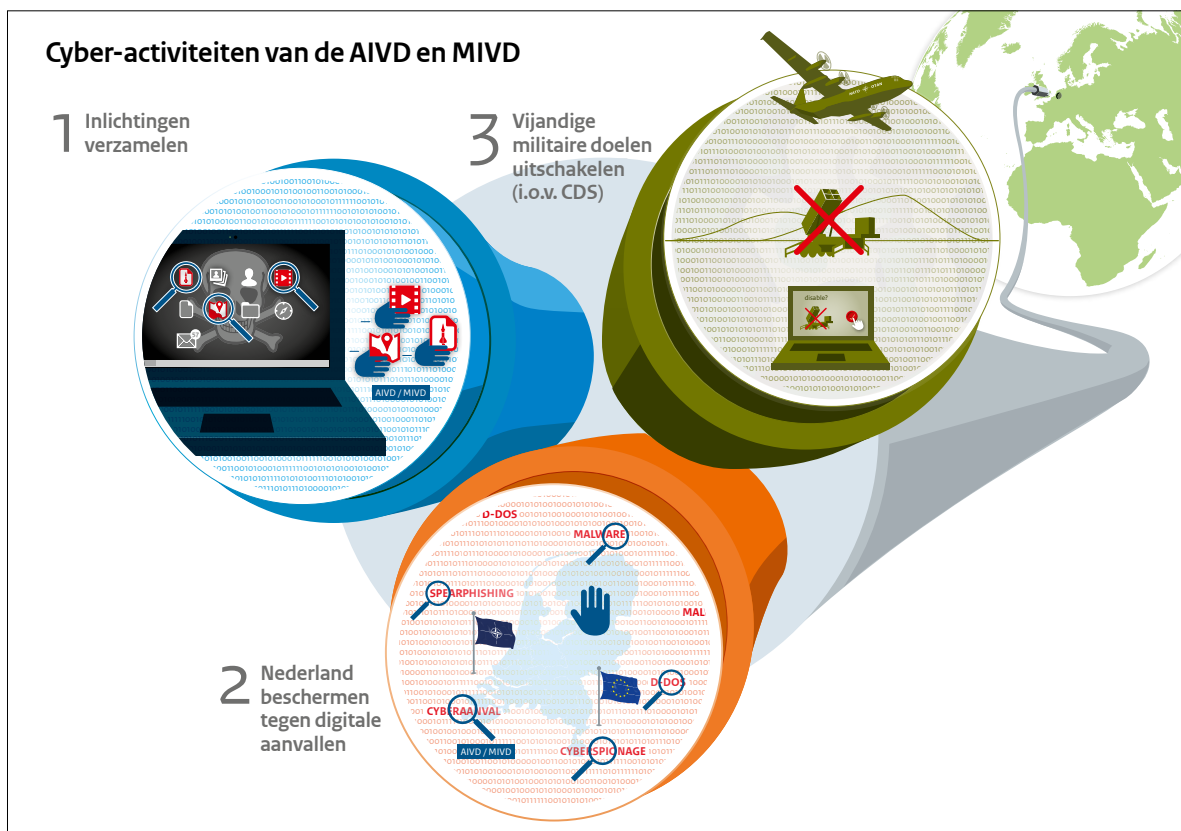




ken ontvangen, kunnen zij inbrengen in samenwerkingsverbanden zoals het NDN of CAT5. Denk bijvoorbeeld aan geheime technische kenmerken van een (mogelijke) cyberaanval die de AIVD of MIVD verkrijgen via collega's van de inlichtingendienst uit het land dat door de aanval is getroffen of dat de aanval juist heeft weten te voorkomen. Nadat bronnen en methodes zijn verwijderd, kunnen de andere deelnemers van het NDN of CAT5 met deze technische kenmerken hun voordeel doen bij het beschermen van Nederlandse belangen tegen een eventuele vergelijkbare cyberaanval. De medewerkers van de JSCU zijn namens de beide Nederlandse I&V diensten het eerste aanspreekpunt voor alles wat met Sigint en Cyber te maken heeft. Ze spelen dan ook een belangrijke rol in de genoemde (nationale en internationale) samenwerkingsnetwerken. Tijdens de bijeenkomst "Voorbij de cyberhype" omschreef Marc Brinkman, hoofd van de JSCU, de rol van de JSCU op de volgende manier: "De JSCU verschaft de AIVD en MIVD inzicht in gekende en ongekende dreigingen aan de hand van Sigint en Cyber dataverkeer. We zijn steeds op zoek naar het ontbrekende inzicht dat bijdraagt aan voldoende veiligheid. Naar de vraag die ons overmorgen zou worden gesteld. Hierbij weten we dat overmorgen de dag kan zijn dat een 15-jarige iets bouwt waardoor wij als JSCU buitenspel staan." Volgens Brinkman stimuleert deze rol zijn mensen om steeds net even meer te doen dan van hen wordt verwacht. Brinkman: "Onze opdracht vraagt continue aanpassing en samenwerken, ook met partijen die wellicht niet voor de hand liggen."

Op basis van eigen ervaringen weten de AIVD en MIVD inmiddels dat een partnership aangaan meer inhoudt dan "even" samenwerken. Binnen de JSCU komt partnership tot uiting in onder andere het gebruiken van elkaars schaarse middelen, het in gezamenlijkheid verdelen van de inzet van deze middelen, het (binnen de grenzen van wat wettelijk is toegestaan) toegang geven tot elkaars systemen, gegevens en relatienetwerken en het gezamenlijk besluiten over Sigint- en Cyber-investeringen op basis van een in samenhang ontwikkelde toekomstvisie. Succesfactoren die vanuit de beide I&V-diensten worden opgetekend zijn: wederzijds begrip, zelfbewustzijn over de eigen kennis en kunde, erkenning van de kennis en kunde van de ander, bereidheid om in teams samen te werken en rekenschap geven van elkaars emoties en belangen.

Ter illustratie van deze bespiegelingen over toekomstgericht samenwerken sloot Pieter Bindt, directeur MIVD, de eerder genoemde bijeenkomst op 15 december af met de volgende woorden: "De samenwerking die de AIVD en de MIVD bij de Joint Sigint Cyber Unit laten zien, is gebundelde kracht die meer oplevert dan de som der delen. We maken nog dagelijks stappen in onze samenwerking, maar de vorming van de JSCU is een sprong. Ik kijk daarom uit naar de volgende mogelijke sprong; als onze beide diensten over een paar jaar misschien gaan samenwonen en vanuit één locatie werken. Moet je je eens voorstellen wat dat betekent voor de veiligheid van Nederland. Samen kunnen we dan nog veel effectiever dan nu het hoofd bieden aan de toenemende en complexere dreigingen die op ons afkomen."





# Crisiscommunicatie wiki voor professionals

## ■ Marita Vos

*Hoogleraar Organisatiecommunicatie Universiteit van Jyväskylä Finland  
en consortiumcoördinator project PEP*

## ■ Nico de Gouw

*Crisiscommunicatie consultant, werkte eerder als communicatieadviseur  
voor het Nationaal Crisiscentrum*



**Crisis Communication  
WIKI for Professionals**

In de Europese landen wordt in toenemende mate het belang gezien van het betrekken van burgers bij crisisvoorbereiding. Toch is de uitvoering van heel verschillend niveau. Het project “Public Empowerment Policies for Crisis Management” (PEP) kreeg Europese subsidie om daaraan wat te doen. Teams uit verschillende landen deden onderzoek naar belemmeringen en kansen voor samenwerking met burgers in alle fasen van crisismanagement.

Het project PEP had een dubbele opdracht. Het moest aanbevelingen doen voor beleid dat “empowerment” op een structurele manier bevordert, maar ook aanwezige kennis ontsluiten waarmee overheidsorganisaties al meteen aan de slag kunnen. Het project leverde een adviesnota voor beleidsmakers en een wiki, een web platform met richtlijnen en voorbeelden.

## ACTIEVE ROL VOOR OVERHEDEN

Er zijn nog veel belemmeringen te slechten voordat er in alle Europese landen een basis is voor “empowerment” van burgers. Het gaat bij “empowerment” om meer dan zelfredzaamheid van burgers op individueel niveau. Er is een actieve rol van overheden beoogd in het bevorderen van samenwerking tussen alle betrokken partijen. Dat kunnen groepen burgers zijn maar ook bedrijven en non-profit organisaties. Al deze partijen moeten elkaar weten te vinden in crisistijden. Samen vormen ze het sociale kapitaal dat een samenleving veerkracht geeft om te reageren op zich ontwikkelende crises. Door veiligheid te benaderen als een coproductie van verschillende partijen kan de ontwikkeling van sociaal kapitaal gericht worden bevorderd.

Dit is van belang in alle crisisfasen, in de voorbereidingsfase waarin educatieve activiteiten van belang zijn, gedurende een crisis wanneer snelle uitwisseling van informatie nodig is en na een crisis bij het betrekken van burgers bij besluitvorming over en het werken aan herstel. Van voorbereidingscampagnes is bekend dat ze alleen effectief zijn als burgers er actief bij betrokken zijn. Daarom kunnen overheden beter geen top-down concepten bedenken maar aansluiten bij lokale initiatieven.



**Public Empowerment Policies  
for Crisis Management**

## WIKI

Voorbeelden van publiekgerichte initiatieven zijn te vinden in de crisiscommunicatie wiki voor professionals. In de sectie public empowerment zijn de verschillende benaderingen toegelicht en hoe public empowerment verder kan worden ontwikkeld. Er zijn adviezen voor elke crisisfase. Daarnaast wordt onder de titel “community approach” de samenwerking op lokaal niveau besproken. En er is apart aandacht voor de rol van technologie bij het betrekken van burgers bij crisis management, toegankelijkheid en privacy bescherming.

## TECHNIEK

Tegenwoordig zijn apps en andere vormen van technologie beschikbaar om de communicatie in crisissituaties te ondersteunen. Om effectief te zijn, moeten deze onderdeel vormen van het dagelijks leven van burgers. Overheden kunnen deze technologieën beoordelen op hun functionaliteit en zich realiseren dat alle vormen van interactieve technologie voorbereiding vergen. Voordat een crisissituatie ontstaat, is het nuttig dat burgers zich al hebben voorbereid op het gebruik van de technologie, bijvoorbeeld via een abonnement op een service of als volger of vriend in een sociaal medium. De benadering dient “inclusief” te zijn, zodat deelname openstaat voor verschillende publieksgroepen en individuen, bijvoorbeeld door standaarden voor techniek die rekening houden met visueel gehandicapten verschillende talen.

Tijdens crisissituaties kan burgers gevraagd worden via nieuwe media zoals Twitter te melden wat er in hun omgeving gebeurt. De resultaten worden gecheckt en bijgehouden in een plattegrond.



Dit kan gezien worden als een aanvulling op de data voor de interne systemen van de veiligheidsdiensten. Of het kan een openbare plattegrond zijn die ook zichtbaar is op internet voor de mensen in het rampgebied. Open systemen moeten goed worden doordacht, bijvoorbeeld op privacyaspecten. Toch zijn er goede ervaringen mee in sommige landen, waar burgers bijvoorbeeld op een online kaart geïnformeerd werden over wat veilige plaatsen zijn. Dergelijke initiatieven worden vaak genomen door digitale vrijwilligers zoals Humanity Road. Door de afwachtende houding van veel overheden is een gefragmenteerde situatie ontstaan. Open en gesloten systemen zullen naar verwachting naast elkaar blijven bestaan.

### BELEID

Het is in de verschillende landen vaak onduidelijk waar verantwoordelijkheden liggen voor “empowerment” en hoe de verschillende overheidslagen eraan bijdragen. Op het moment zijn de verwachtingen met name hoog voor gemeenten en wel op verschillende beleidsterreinen. Naast goede kansen (lokaal voor nuttige verbindingen met scholen en gezondheidszorg), zijn er ook belemmeringen. Vaak ontbreken gedeelde ontmoetingsplatformen voor vertegenwoordigers van lokaal bestuur, crisismanagementdiensten en groepen burgers die direct of indirect crisisvoorbereiding bevorderen. Gezamenlijke oefeningen kunnen verschillende partijen met elkaar in contact brengen, terwijl nieuwe vormen van informatietechnologie de interactie kunnen bevorderen tussen niet-georganiseerde vrijwilligers onderling en met lokale overheidsdiensten.

Op nationaal niveau zijn vertegenwoordigers van organisaties of groepen met speciale behoeftes bij crisisvoorbereiding te betrekken, terwijl ook normen kunnen worden ontwikkeld voor “crowdsourcing”, het vergaren van informatie onder burgers met behulp van moderne techniek. Bijvoorbeeld normen voor de eigendom van data en gedragscodes. Burgers verschillen in risicoperceptie, de mate waarin en de wijze waarop zij zich op crisis voorbereiden, maar ook hun verwachtingen en de mate van vertrouwen in de overheid. Daarom zijn verschil-

lende vormen van aanpak nodig en de samenwerking kan zich ook op verschillende aspecten richten.

### ONDERZOEK

Tot dusverre zijn maar weinig onderzoeksprojecten vanuit Europa gefinancierd die samenwerking met burgers bestudeerden op het gebied van crisismanagement. De meeste projecten gingen uit van het perspectief van overheidsdiensten en niet dat van burgers en hoe deze zich voorbereiden op crises. De competenties – nodig voor samenwerking aan de zijde van overheden maar ook aan de zijde van burgers – zijn nauwelijks onderzocht. Hetzelfde geldt voor publiek-private samenwerking in crisismanagement.

Het project “Public Empowerment Policies for Crisis Management” (PEP) is een samenwerking van de Universiteit van Jyväskylä Finland (consortiumcoördinator afkomstig uit Nederland), de Nederlandse consultancy Inconnect uit Dordrecht, het risico en crisiscentrum van de Universiteit van Midden Zweden, Emergency Services College Finland en Global Risk Forum uit Davos Zwitserland. Het project kreeg onderzoekssubsidie van de Europese Unie onder nummer FP7-284927.

### ROADMAP

De nota met adviezen voor beleidsmakers, “roadmap” genoemd, is beschikbaar op de website van het project [www.projectPEP.eu](http://www.projectPEP.eu). Het bevat aanbevelingen voor de praktijk, voor overheidsbeleid op verschillende niveaus en voor de verdeling van onderzoeksgelden op dit gebied in Europa. Beleidsmakers vinden in de roadmap ideeën over hoe burgers structureel betrokken kunnen worden bij crisismanagement en centraal kunnen worden gesteld in beleid voor een weerbare samenleving. Crisismanagers en communicatieadviseurs kunnen zich laten inspireren door de voorbeelden in de wiki en kunnen voor verdieping van hun kennis de links naar rapporten gebruiken. De printversie met de belangrijkste richtlijnen onder de naam “Public Empowerment Guidelines” is te downloaden. Het webplatform werd in de herfst gelanceerd tijdens the International Disaster and Risk Conference in Davos, Zwitserland.

### LANDELIJKE VEILIGHEIDSDAG

Begin dit jaar kreeg de Veiligheidsdag het predicaat ‘Landelijk’ van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarom komt Minister Opstelten op zaterdag 11 april naar Almere om samen met burgemeester Jorritsma de Landelijke Veiligheidsdag officieel te openen. Van 12 - 17 uur zijn er spectaculaire demonstraties op water en land van ambulance/GHOR, brandweer, defensie en politie) en presenteren tal van andere hulpverleningsorganisaties (zoals Rode Kruis, Rijkswaterstaat, Reddingsbrigade, etc.) zich aan het publiek. Ook PIT, de Veiligheidsexpo, opent zijn deuren. Hier kunnen bezoekers plaatsnemen in een politiecel, het wapendepot in en nog veel meer. De Veiligheidsdag is niet alleen bedoeld voor het ‘gewone’ publiek, maar ook voor de deelnemende hulpverleningsdiensten en de veiligheidsprofessionals.

Meer info: [veiligheidsdag.nl](http://veiligheidsdag.nl)



# Superpromoters in risico- en crisiscommunicatie



De overheid zoekt naar nieuwe manieren om bij risico's en crisiscommunicatie haar boodschap zo overtuigend mogelijk voor het voetlicht te brengen. Dit geldt vooral in situaties waarin de boodschap activerend is, dat wil zeggen bedoeld is om mensen tot door de overheid gewenst handelen te laten besluiten. Bijvoorbeeld door op een bepaalde manier met een risico of crisissituatie om te gaan. In opdracht van het WODC heeft Crisilab een literatuuronderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden om zogenoemde superpromoters daarbij een rol te laten spelen.



Inzet superpromoters Nieuw-Zeelandse overheid om Maori-vrijwilligers te mobiliseren en te instrueren bij schoonmaakacties na stranden containerschip (2011).

In 2009 werd door Vogelaar voor marketingdoeleinden voor het eerst het begrip “superpromoter” geïntroduceerd.<sup>1</sup> Een superpromoter is iemand die zijn enthousiasme deelt en anderen hiermee beïnvloedt. Zij spelen volgens Vogelaar een centrale rol in hun eigen sociale netwerk doordat ze anderen bewust of onbewust met hun enthousiasme aansteken en daarmee een boodschap overtuigend voor het voetlicht brengen. Vogelaar onderscheidt zich daarmee van de klassieke ideeën over marketing doordat hij zich focust op de collectieve kracht van het beïnvloeden van het *eigen relatief kleine sociale netwerken* door een enthousiasteling voor een product of dienst in dat netwerk. Let op: een superpromoter is dus geen synoniem voor rolmodel. Er hoeft immers geen persoonlijk contact te bestaan tussen het rolmodel en het netwerk waarvoor het rolmodel een voorbeeldfunctie vervult.

Een voor de hand liggende vraag is of er een analogon van het begrip superpromoter voor de overheid bestaat: is het door Vogelaar geïntroduceerde marketingbegrip “superpromoter” ook toepasbaar op de overheid en dan specifiek op het domein risico- en crisiscommunicatie? Of meer precies: bestaan er *intrinsiek gemotiveerde* burgers die binnen hun *persoonlijke netwerk* een *overheidsboodschap* met meer *overtuigingskracht* kunnen verspreiden (gedefinieerd als “superpromoters van overheidsbeleid”) dan de overheid met klassieke communicatiecampagnes zou kunnen?

<sup>1</sup> R. Vogelaar, *De superpromoter: over de kracht van enthousiasme*, Van Duuren Management, 2009.

## ■ Astrid Scholtens

Onderzoeker Crisilab

## ■ Ira Helsloot

Hoogleraar Besturen van Veiligheid Radboud Universiteit / Crisilab

De literatuur beschrijft allerhande factoren die een (positief of negatief) effect hebben op de vier afzonderlijke kernelementen (intrinsiek gemotiveerd, persoonlijk netwerk, overheidsboodschap en overtuigingskracht). Er bestaat echter geen integraal en voorspellend model waarin het effect van deze factoren is samengebracht. Dat betekent dat de beschikbare literatuur niet helpt om potentiële superpromoters te traceren en geen gefundeerd inzicht geeft in wanneer en hoe superpromoters effectief “ingezet” kunnen worden als modern communicatiemiddel van de overheid. De literatuur bevat dergelijke inzichten simpelweg (nog) niet.

Toch zijn er voorbeelden c.q. aanknopingspunten waaruit blijkt dat superpromoters van overheidsbeleid bestaan en naar verwachting effectief ingezet zouden kunnen worden. We noemen er hier twee.

## RISICOCOMMUNICATIE: KAPPERS ALS SUPERPROMOTER

Malcom Gladwell voert in zijn immens succesvolle boek *The tipping point* (2000) een voorbeeld van het gebruik van superpromoters op (vanzelfsprekend zonder de term superpromoter te gebruiken). Hij vertelt over een verpleegster, Georgia Sadler genaamd, die eind jaren negentig een communicatiecampagne op wilde zetten over diabetes en borstkankerpreventie in de zwarte gemeenschap in de Amerikaanse stad San Diego.<sup>2</sup> Sadler organiseerde seminars in de zwarte kerken en informeerde zo de vrouwen over de risico's van borstkanker. Het resultaat bleek teleurstellend. Hoewel er per dienst ongeveer 200 vrouwen in de kerk zaten, bleef er slechts een handje vol na afloop achter. Een breed publiek bereikte ze dus niet. Sadler vermoedde dat de vrouwen die toch al een druk leven hebben, na een lange kerkdienst het liefst gewoon naar huis wilden. Ze moest op zoek naar een andere context, waarin vrouwen zich zouden kunnen ontspannen en de tijd en mogelijkheid hadden om naar nieuwe ideeën te luisteren. Ook had ze een nieuwe boodschapper nodig, iemand met overtuigingskracht en die in verschillende

<sup>2</sup> Gladwell beschrijft Sadler als verpleegster, maar feitelijk is ze een onderzoeker op het gebied van preventieve gezondheidszorg. Zij heeft het in dit voorbeeld beschreven concept later ook structureel ingezet om borstkankerinformatie te verspreiden onder de Aziatische gemeenschap door de inzet van toko's waar de vrouwen uit die gemeenschap winkelden.





sociale netwerken opereert. Ze vond dit alles in de kapsalons. Zwarte vrouwen zitten daar soms uren. Ze hebben vaak een favoriete kapper naar wie ze steeds teruggaan en die ze ook vertrouwen. De meeste kappers zijn ook gemakkelijk in de omgang en zijn makkelijke praters. Sadler koos daarom een aantal kappers uit en verzorgde hen van de juiste informatie. Ze ontwikkelde samen met hen een duidelijk en aansprekend verhaal, zodat de kappers het verhaal ook overtuigend konden overbrengen. Sadler verzorgde de kappers steeds van nieuwe informatie en roddels over borstkanker en diabetes, zodat de ziektes onderwerp van gesprek bleven in de kapsalons. Zo bleef het verhaal de moeite waard om te worden doorverteld. Volgens Gladwell liet evaluatie van het project zien dat de werkwijze van Sadler succesvol was geweest.

De kappers traden feitelijk op als superpromoters van overheidsbeleid: ze verspreidden de overheidsboodschap in hun persoonlijke kappersnetwerk, wat uiteindelijk leidde tot een gewenste handeling, namelijk het laten maken van een mammogram.<sup>3</sup> Spijtig is dat er in de wetenschappelijke literatuur geen evaluatie is gepubliceerd van het effect van deze inzet.

### CRISISCOMMUNICATIE: MENSEN VERSPREIDEN GOEDE HANDELINGSPERSPECTIEVEN

De literatuur laat zien dat tijdens crises er situationeel altruïsme optreedt. Dat wil zeggen dat mensen intrinsiek gemotiveerd zijn om het goede te willen doen en dat er snel spontaan acute netwerken geactiveerd kunnen worden van bijvoorbeeld mensen in elkaars fysieke nabijheid of die een vorm van contact hebben via sociale media. Het ontstaan van superpromoters in crisissituaties is zo beschouwd bijna onvermijdelijk mits er een vertrouwenwekkende overheidsboodschap is die een relevant handelingsperspectief geeft.

Een recent voorbeeld is het gebruik van superpromoters in het vorig jaar geaccepteerde systeem voor slachtofferregistratie (SIS): families van vermiste personen worden opgeroepen om zelf één contactpersoon aan te wijzen die daarna als superpromoter de boodschap van de overheid binnen het persoonlijke netwerk dat de familie is, overbrengt. Deze superpromoter moet dan bijvoorbeeld de rest van de familie ervan weerhouden om niet afgestemd de overheidsinformatielijnen te bellen met vragen en informatie over vermiste personen.

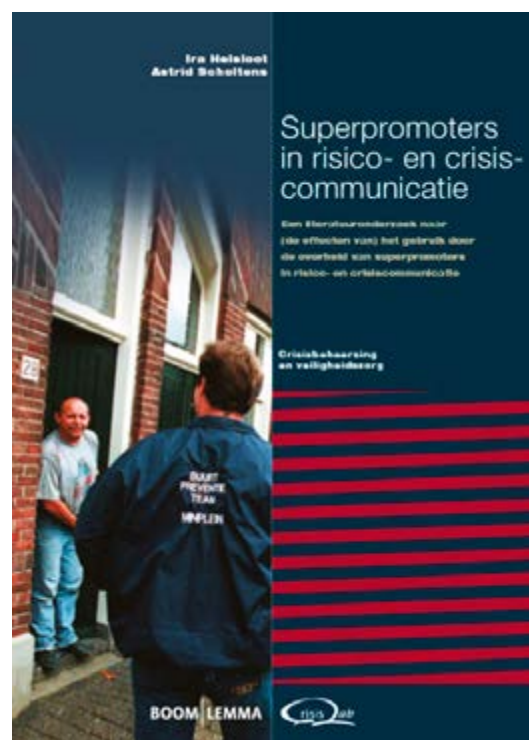
De superpromoter wordt in positie gebracht doordat de overheid haar informatie vervolgens interactief deelt met deze persoon. Het voorbeeld laat zien dat er a priori geen betrokkenheid met onderwerp hoeft te zijn om toch “acuut” superpromoter te worden.

### RESUMEREND

De klassieke top-down eenrichtingsvoorlichting heeft volgens velen zijn langste tijd gehad: de moderne samenleving zou veel mondiger en individueler zijn zodat een overheid die zijn standpunten over het voetlicht wil krijgen interactief met de samenleving moet communiceren. Dat deze aanpak in het algemeen succesvoller is dan de “oude” aanpak lijkt onomstreden.

Het concept superpromoters dat centraal staat in dit onderzoek past in een serie van concepten die andere vormen van overheidscommunicatie mogelijk maken. Te denken valt aan concepten die benadrukken dat overheid aanwezig moet zijn op de plaatsen waar de samenleving “spreekt” over de zaken die haar aan het hart gaan zoals in de zogenaamde discourscommunities en in de sociale media.

Het onderzoek Superpromoters bij risico- en crisiscommunicatie kan worden besteld bij Boom Lemma (via <http://www.boomlemma.nl/criminologie-veiligheid/catalogus/superpromoters-in-risico-en-crisiscommunicatie-1>).



<sup>3</sup> Volgens N. Aarts (*Een gesprek zonder einde*, 2009, oratie UvA) kan het succes vooral verklaard worden door het verhaal dat in de kapsalon rondging. Ze koppelt daarmee het begrip “discours community” aan het concept van superpromoter: in haar visie is het ontstaan van een breder gesprek in het sociaal netwerk noodzakelijk voor een succesvolle beïnvloeding.

# Risico- en crisiscommunicatie – recensie



Begin september 2014 is de vierde druk Risico- en crisiscommunicatie van Frank Regtvoort en Hans Siepel uitgekomen. In deze vierde, herziene druk, wordt omschreven hoe de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook worden de gevolgen van social media en de wijze waarop overheden en burgers communiceren over risico's en tijdens crises omschreven. Verder zijn voorbeelden geactualiseerd, verschillende hoofdstukken aangepast en nieuwe inzichten en trends in de samenleving toegevoegd. Mede hierdoor is ook deze vierde druk lezenswaardig. Bovendien is het interessant om te lezen hoe de communicatie kan verlopen bij GRIP o-situaties. En wat nu eigenlijk de asynchrone inzet van communicatie bij rampen en crises betekent.

## ■ Iris Schuitemaker

Stagiaire Communicatie NCTV / student Bestuurskunde, Universiteit Leiden

### GRIP O-SITUATIES

Bij GRIP o-situaties is er geen sprake van een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP). Er is dan geen verdere opschaling nodig en er is geen behoefte aan extra coördinatie. In het boek worden voorbeelden genoemd van een GRIP o-situatie, zoals de terugkeer van een zedendelinquent of een familiedrama. Regtvoort en Siepel geven aan dat juist in zo'n situatie, (overleg)structuren die ontwikkeld zijn voor de rampenbestrijding voor de verschillende GRIP-fasen wel goed van pas kunnen komen. Door de inzet van dergelijke structuren kan de GRIP o-crisis namelijk wel binnen de gebaande paden worden benaderd van de crisisstructuren. De auteurs geven aan dat de communicatie-inzet in veel gevallen aan de GRIP-structuur gekoppeld kan worden, maar dat dit niet altijd het geval is.

### GRIP EN COMMUNICATIE-INZET VERLOOPT ASYNCHROON

Daar waarbij asynchrone opschaling van de communicatie wellicht wel nodig is, kan het zo zijn dat er voor de hulpdiensten geen noodzaak is om op te schalen naar GRIP 1 of hoger. In een GRIP o-situatie is operationeel dan wel niet veel aan de hand, maar de (ingeschatte) maatschappelijke impact en de daarmee samenhangende (te verwachten) informatiebehoefte kan wel groot zijn. Zo groot dus, dat communicatieprofessionals de operatie analyse-advies-aanpak moeten opstarten. De theorie over deze aanpak komt in het boek uitvoerig aan bod.

### PRAKTIJK EN THEORIE

Het boek biedt een grote hoeveelheid theorie. Interessant is dat deze theorie wordt ondersteunt door een aantal praktijkvoorbeelden. Zo gaan Regtvoort en Siepel in op de fundamentele veranderingen in het communicatielandschap en wat de gevolgen daarvan zijn in onze samenleving. Burgers stellen zich steeds onafhankelijker op en gedragen zich steeds onafhankelijker in contacten met de overheid. Voorheen was de macht van de overheid, de politiek en die van andere instituties lange tijd gebaseerd op twee monopolies: het geweldsmonopolie en het informatiemonopolie. Echter, een van de belangrijke kenmerken van deze tijd is dat de overheid, de

staat, deze monopolies heeft verloren. De auteurs geven ook aan dat de laatste decennia een enorme groei van communicatietechnologie heeft plaatsgevonden en dat er een grote toename van risico's en mogelijke crises is in onze (internationale) samenleving.

### OORDEEL

Naar mijn mening hebben de auteurs gezorgd voor een goede mix tussen theorie en praktijk. Zo komen bijvoorbeeld de doelstellingen van crisiscommunicatie: betekenisgeving, schadebeperking, informatievoorziening en de cyclus van de communicatieoperatie (analyse-advies-aanpak) aan bod. De theorie wordt goed toegepast op relevante casussen. Denk hierbij aan MH17 en de aanslagen in Noorwegen. Maar de schrijvers geven ook praktische informatie omtrent risico- en crisiscommunicatie. Zo worden voorbeelden gegeven van een risicokaart en het Landelijk Crisismanagement Systeem. Het boek is geschreven voor studenten communicatie in hoger onderwijs, communicatieprofessionals en voor bestuurders en hulpverleners. Wat mij als student opvalt, is dat het boek duidelijk geschreven is en de relevante en interessante casussen ervoor zorgen dat je de theorie goed begrijpt en de theorie snel kunt plaatsen. Verder geeft de epiloog een goed inzicht in de werkzaamheden van een communicatieprofessional tijdens een crisissituatie. Er kan dus geconcludeerd worden dat het boek goed aansluit op de doelgroep(en) en een interessante en brede kijk geeft op de wereld van risico- en crisiscommunicatie.



# Regional roaming: unieke oplossing bij uitval mobiele communicatienetwerken



Op 11 december 2014 vond in aanwezigheid van Minister Kamp van Economische Zaken door de drie mobiele operators KPN, T-Mobile en Vodafone de feestelijke lancering plaats van regional roaming. Regional roaming is de technische mogelijkheid om klanten van het ene mobiele netwerk over te zetten naar een ander mobiel netwerk.

## ■ Suzanne Hannema

Senior beleidsmedewerker directie Telecommarkt, Ministerie van Economische Zaken

### BRAND NETWERKCENTRALE VODAFONE

Aanleiding voor introductie van regional roaming is de brand in april 2012 in een netwerkcentrale van Vodafone te Rotterdam. Deze brand had een grote en langdurige storing tot gevolg in het mobiele telefonieverkeer van Vodafone. Aanvankelijk werd circa een kwart van de ruim 5 miljoen klanten van Vodafone getroffen. Naar aanleiding van deze grootschalige storing zijn KPN, T-Mobile en Vodafone op uitdrukkelijk verzoek van de Minister van Economische Zaken in overleg gegaan of er mogelijkheden zouden zijn om in de toekomst dit ongemak bij klanten van de drie operators weg te kunnen nemen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot afspraken tussen de drie operators.

### AFSPRAKEN REGIONAL ROAMING

Regional roaming is de technische mogelijkheid om klanten over te kunnen zetten van het netwerk van de ene operator naar het netwerk van de andere operator. De afspraken tussen de drie operators zijn zo vormgegeven dat regional roaming kan worden ingeroepen op het moment dat als gevolg van een storing meer dan 500.000 klanten van een mobiele operators zijn getroffen, het de verwachting is dat deze storing langer dan drie dagen zal duren en het een specifieke regio betreft. De afspraken gelden alleen voor bellen en sms'en. Dankzij deze afspraken kunnen klanten in geval van een langdurige storing bij hun mobiele operator tijdelijk bellen en sms'en via het netwerk van één van de twee andere operators. Om te zorgen dat het netwerk van de helpende operator stabiel blijft, gaat het omzetten geleidelijk, per zogenoemde batch met een maximaal aantal klanten. Belangrijk om te noemen is ook nog dat de operator die wordt getroffen door een grootschalige storing uiteindelijk beslist of wordt teruggevallen op de afspraken rond regional roaming. Er zal nog nader worden bezien of specifieke afspraken over communicatie van de inzet van regional roaming tussen het Ministerie van VenJ, veiligheidsregio's en operators noodzakelijk zijn.



Lancering regional roaming met v.l.n.r.: Joost Farwerck (KPN), Minister Kamp, Harry Odenhoven (Vodafone), Mark Klein (T-Mobile), Lotte de Bruijn (Nederland ICT)

### UITBREIDING AFSPRAKEN?

In 2013 heeft het ministerie van Economische Zaken nader onderzocht in hoeverre de gemaakte afspraken tussen de operators uitgebreid zouden kunnen worden met afspraken over het overnemen van elkaars dataverkeer. Op basis van onderzoek door Stratix<sup>1</sup> is geconcludeerd dat de bestaande afspraken inzake regional roaming adequaat zijn en dat een uitbreiding naar afspraken voor het overnemen van elkaars dataverkeer niet wenselijk is. Dit vraagt namelijk veel investeringen door operators, terwijl er commerciële oplossingen voorhanden zijn en tot beter resultaat kunnen leiden. Deze conclusies werden ook onderschreven door de mobiele operators.

### UNIEKE OPLOSSING

De samenwerking tussen drie operators heeft een uniek karakter. Nederland is het eerste land ter wereld waar mobiele operators afgesproken hebben elkaar in geval van een dergelijke grote storing op zo'n proactieve manier en op zo'n schaal te helpen. Het belang van de klanten staat daarbij voorop. Met de afspraken over regional roaming is de kwaliteit en continuïteit van de mobiele telecommunicatieinfrastructuur naar een nog hoger plan gebracht. Al is de hoop dat in de praktijk regional roaming niet nodig blijkt te zijn. Operators kunnen namelijk zelf de meeste storingen met voorzieningen opvangen in het eigen netwerk.

<sup>1</sup> Stratix, Nut en noodzaak regional roaming voor vitale sectoren, 2014.

# Afsluiting programma Risico's en verantwoordelijkheden



■ Jan van Tol

Programmaleider DGBK/Ministerie van Binnenlandse Zaken

Op 22 januari vond een conferentie plaats die het einde markeerde van het programma Risico's en verantwoordelijkheden en tevens de overdracht van inzichten over omgaan met de risico-regelreflex. Bestuurders van de VNG, het IPO en de UvW ontvingen een toolbox voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

De conferentie *Besturen met risico's* trok zo'n 160 deelnemers (zowel decentrale bestuurders als ambtenaren en wetenschappers) die onder leiding van Hans Alders een dag beleefden vol debat en kennisuitwisseling. Er waren ook enkele buitenlandse deelnemers, want het verschijnsel risico-regelreflex wordt in steeds meer landen herkend en de Nederlandse activiteiten op dit vlak worden als pionierswerk beschouwd.

Bestuurlijke benaderingen voor het omgaan met risico's en incidenten werden naar voren gebracht door Mariëtte van Leeuwen (wethouder Zoetermeer) en Donald Macrae (voormalig Brits DG), wetenschappelijke benaderingen door Ben Ale (TU Delft) en Ragnar Löfstedt (King's College London) en "gezond verstand"-benaderingen door Justine Pardoën (Ouders Online) en Annemarie van der Rest (Shell). Na de lunch waren er zes workshops over de nieuwste inzichten uit R&V-onderzoek.

De risico-regelreflex is inmiddels een bekend begrip. Het programma kwam zelf met deze naam voor het fenomeen van overreactie op risico's en incidenten en onderzocht uitgebreid de voorbeelden en de aanjagende en dempende krachten eromheen. "Het is de grote uitdaging voor bestuurders", stelde dagvoorzitter Hans Alders, "zich tegen de risico-regelreflex te wapenen".

De conferentie markeerde niet alleen het einde van het vierjarige programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V), maar ook de overdracht van inzichten over omgaan met de risico-regelreflex. Het hoogtepunt van de conferentie was de aanbidding aan Mariëtte van Leeuwen (VNG), Johan Remkes (IPO) en Hetty Klavers (UvW) van een toolbox voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden. De toolbox bestaat uit twee handreikingen en vier kennisdocumenten. De algemene handreiking benoemt om te beginnen de signalen en aanjagende krachten van de risico-regelreflex, zodat de valkuilen van overreactie vroegtijdig herkend kunnen worden. Daarnaast beschrijft de handreiking dat de meeste burgers risicorealist zijn die van bestuurders rationele beslissingen verwachten, gebaseerd op het algemeen belang. Gebaseerd op die inzichten geeft de handreiking drie bestuurlijke handelingsper-



spectieven voor omgaan met vrijwillige risico's, onvrijwillige risico's en incidenten. Behalve deze handreiking bevat de toolbox vier kennisdocumenten die het onderliggende onderzoek op een compacte manier samenvatten. Ze gaan over maatschappelijke onrust, opvattingen van burgers over risico's, manieren om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken en bestuurlijke fragmentatie. Om de toolbox compleet te maken komt er nog een bestuurlijke handreiking voor het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg. Deze wordt in het voorjaar aangeboden aan de VNG.

De toolbox werd namens minister Plasterk overhandigd door Mark Frequin (dg Wonen en Bouwen). Johan Remkes zei: "De minister kan trots zijn op dit prachtige product" en wees erop dat het nu de kunst is om deze informatie ook tussen de oren te krijgen bij volksvertegenwoordigers en de media.

Op de conferentie werden delen vertoond van de film "Balans in risico's en verantwoordelijkheden. Omgaan met de risico-regelreflex". De film laat in vier delen de valkuil van overreactie zien, de positieve keerzijde die risico's acceptabel maken en goede bestuurlijke voorbeelden. Analisten in de film zijn o.a. Harm Taselaar (hoofdredacteur RTL Nieuws), Remi Poppe (voormalig Kamerlid), Annemarie Jorritsma, Jacques Wallage, Ira Helsloot (RUN) en Michel van Eeten (TU Delft).

De film, de toolbox en alle onderzoeken staan op [www.risicoregelreflex.nl](http://www.risicoregelreflex.nl)

Een verslag van de conferentie is verschenen in VNG-Magazine (zie <http://www.pm.nl/dossiers/risico>)



# De rampenbestrijding in Caribisch Nederland doorgelicht



Op bijna tien uur vliegen van Schiphol liggen drie kleine eilanden die tegenwoordig bekend staan als Caribisch Nederland. Dit tropisch deel van ons koninkrijk bestaat uit de bijzondere gemeenten Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES). Bonaire, het grootste eiland heeft ruim 16.000 inwoners. De twee andere eilanden, die op ruim 800 kilometer van Bonaire liggen, zijn aanzienlijk kleiner in oppervlakte en inwoneraantal.



De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben een status als “bijzondere gemeente” van Nederland verkregen. In beginsel zijn de bepalingen over Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing. Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand tot Nederland en het insulaire karakter, kunnen van de Nederlandse wetgeving afwijkende regelingen worden getroffen.

Zo’n afzonderlijke regeling is de Veiligheidswet BES, die bepaalt dat het bestuurscollege van elk eiland belast is met de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Tevens is het bestuurscollege belast met de brandweerbepalingen waarbij het zich bedient van het brandweerkorps. Het beheer van het brandweerkorps berust bij de minister. De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) heeft een nulmeting uitgevoerd over de voorbereiding op rampen en crisis in Caribisch Nederland. In dit artikel geef ik kort weer wat de aanbevelingen van de IVenJ – waarbij de minister een rol speelt – waren en wat de reactie van de minister daarop was.

## BEPERKTE VOORBEREIDING

De belangrijkste conclusie van de IVenJ is dat de rampbestrijdingsorganisatie van de BES-eilanden, mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit, in beperkte mate is voorbereid op het bestrijden van rampen of crises. Daarnaast blijkt dat zij in hoge mate afhankelijk zijn van bijstand en zelfredzaamheid.

De minister deelt de constatering dat de rampbestrijdingsorganisatie op de BES-eilanden in opbouw is en merkt op dat de uitvoering van de aanbevelingen de nodige tijd en capaciteit zal vergen. Toch zijn sinds 10 oktober 2010 met de inwerkingtreding van de

## ■ Erwin de Hamer

*Directie Weerbaarheidsverhoging/NCTV/Ministerie van VenJ*

Veiligheidswet BES al de nodige stappen gezet: risicoprofielen, beleidsplannen en rampen- en crisisplannen zijn opgesteld. Voor een aantal objecten zijn begin 2014 rampbestrijdingsplannen opgesteld. Verder is het nodige rampenmaterieel aangeschaft. Eén meldkamer voor alle eilanden?

De IVenJ beveelt aan om te zorgen voor een robuuste, gemeenschappelijke meldkamer en een betrouwbaar verbidingsnetwerk. In zijn reactie onderschrijft de minister de constatering dat de meldkamer een essentiële schakel vormt voor de communicatie tussen alle betrokken hulpdiensten. De minister en met hem de gezaghebbers hechten echter vooral aan een goed functionerend alarmeringssysteem in de meldkamer voor politie en brandweer per eiland. Vooralsnog acht hij een geïntegreerde meldkamer voor alle eilanden, zowel organisatorisch als technologisch, niet haalbaar.

De IVenJ beveelt daarnaast de minister aan om ervoor te zorgen dat convenanten en regelingen die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES worden opgesteld en bestuurlijk worden vastgesteld. De minister reageert daarop door eerst op te merken dat hij in 2012 expliciet heeft bepaald welke regelingen moeten worden uitgewerkt. Daar is reeds uitvoering aan gegeven of worden de resterende regelingen uitgewerkt in 2015.

## TEN SLOTTE

De nulmetingen van de Inspectie VenJ dateren van maart 2014. In de tussenliggende periode hebben de BES-eilanden de nodige stappen gezet op het gebied van Opleiden, Trainen en Oefenen. Zo hebben de eilanden in de zomer van 2014 mensen op individueel niveau opgeleid, is in teams getraind en is geoefend op de processen. Voorts is in samenwerking met alle betrokken partijen gewerkt aan een meerjarige oefenkalender.

De overige aanbevelingen richten zich vooral op de eilandbesturen. U kunt de rapporten van de Inspectie en de reactie van de minister daarop vinden op onderstaande website.

<http://www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten/rapporten-nulmeting-organisatie-rampenbestrijding-bonaire-sint-eustatius-en-saba.aspx?cp=131&cs=64448>

## Nationale Cyber Security Strategie versterkt digitale weerbaarheid



De uitvoering van de tweede Nationale Cyber Security Strategie (NCSS2) is in volle gang. Met de ingezette acties zetten de betrokken publieke en private partijen belangrijke stappen om de digitale weerbaarheid van Nederland te versterken en vinden investeringen plaats om bij te blijven bij de snelle nationale en internationale ontwikkelingen op het cyberdomein. Dat staat in de voortgangsbrief over de uitvoering van de NCSS2 die minister Opstelten van Veiligheid en Justitie in december vorig jaar naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

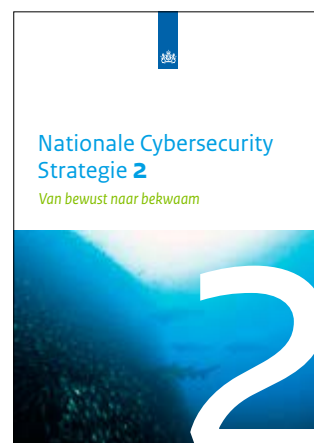
Vanuit de strategie is geïnvesteerd in de versterking van onderwijs en onderzoek om het kennisniveau in Nederland naar een hoger niveau te brengen. In 2014 is daartoe onder meer de Cyber Security Academie opgericht, die een postdoctorale masteropleiding cybersecurity verzorgt. In het kader van de Nationale Cyber Security Research Agenda is er 5,5 miljoen euro beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek.

Ook is stevig ingezet op het uitbouwen van publiek-private samenwerking naar publiek-private participatie. In november 2014 heeft Nederland ICT in samenwerking met de Taskforce Bestuur Informatieveiligheid en Dienstverlening een handreiking uitgebracht voor goed opdrachtgeverschap informatieveiligheid.

Vanuit het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) zijn er stappen gezet in het verder vormgeven van de publiek-private netwerkaanpak met als doel te komen tot een integrale aanpak van cyberdreigingen. Zo is in 2014 het Nationaal Response Netwerk en ook het Nationaal Detectie Netwerk gelanceerd. Door het delen van dreigingsinformatie ontstaat namelijk een completer beeld van de digitale risico's om ons heen. Aangevuld met specifieke cyberexpertise zijn we gezamenlijk in staat om – daar waar dat nodig is – tijdig een gepaste respons te leveren bij cyberincidenten.

### INTERNATIONALE INZET

Nederland heeft de ambitie om internationaal leidend te willen zijn op het gebied van cybersecurity. In NCSS2 is vastgelegd dat die ambitie vorm krijgt vanuit de visie dat publiek-private samenwerking noodzakelijk is om gezamenlijk tot een juiste balans te komen tussen veiligheid, vrijheid en maatschappelijke groei. De NCSS2 vormt dan ook de basis voor de Nederlandse inbreng in de Global Conference on Cyber Space 2015 (GCCS2015) die in april in Den Haag plaatsvindt. Met de GCCS2015 zet Nederland zich actief in voor een open, vrij en veilig internet en wordt de Nederlandse positie in de internationale samenwerking op het gebied van cybersecurity versterkt. Zo kunnen enerzijds dreigingen internationaal beter worden aangepakt en worden anderzijds de kansen die het internet biedt optimaal benut. Ook tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 is cybersecurity een belangrijk speerpunt en wordt de nadruk gelegd op nauwere Europese samenwerking.



## Een wereld zonder orde? Clingendael Monitor 2015

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen “Clingendael” heeft begin februari het eerste deel van de *Clingendael Monitor 2015* gepubliceerd, getiteld “Een wereld zonder orde?”. In deze editie wordt gesteld dat de internationale orde steeds sterker gedomineerd wordt door de relaties tussen de grote mogendheden, waartussen zowel sprake is van samenwerking als van rivaliteit. Gewapende conflicten in Oekraïne, het Midden-Oosten en Noord-Afrika leiden tot toenemende instabiliteit in regio's die aan de Europese Unie grenzen. Bovendien leiden deze conflicten tot spanningen tussen de grote mogendheden.

Tegelijkertijd gaan sombere bespiegelingen over “de terugkeer van de geopolitiek” of “een nieuwe koude oorlog” voorbij aan het feit dat de grote mogendheden zich sterk blijven richten op brede multilaterale samenwerkingsverbanden. Dat geldt ook voor opkomende machten als China en India, die echter wel streven naar aangepaste machtsverhoudingen binnen de bestaande multilaterale

organisaties. Samenwerking en spanningen tussen invloedrijke staten gaan steeds vaker samen. De internationale orde is in toenemende mate zowel multilateraal als multipolair van aard.

Dit overzichtsrapport vormt samen met twee nog te verschijnen verdiepingsstudies de Clingendael Monitor 2015. Deze wordt jaarlijks gepubliceerd als onderdeel van de Strategische Monitor van de Nederlandse overheid.

Het rapport is gepubliceerd als webpublicatie en is te downloaden via [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.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

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

## REDACTIERAAD

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)  
Prof. dr. ir. Marjolein van Asselt  
(Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid/Universiteit Maastricht)  
Prof. dr. Edwin Bakker (Universiteit Leiden/  
Centre for Terrorism & Counterterrorism)  
Dr. Arjen Boin (Universiteit Utrecht)  
Mr. dr. Ernst Brainich (zelfstandig onderzoeker  
en juridisch adviseur)  
Prof. dr. Adelbert Bronkhorst (TNO Defensie  
en Veiligheid)  
Prof. dr. Jan van Dijk (Universiteit Twente)  
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut  
Fysieke Veiligheid)  
Prof. dr. Michel van Eeten (Technische  
Universiteit Delft)  
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Utrecht/  
Nederlandse Defensie Academie)  
Prof. dr. Beatrice de Graaf (Universiteit  
Utrecht)  
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Utrecht/  
Nederlandse Defensie Academie)  
Prof. dr. Ira Helsloot (Radboud Universiteit  
Nijmegen)  
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)  
Dr. Astrid Scholtens (Crisislab)  
Prof. dr. Rob de Wijk (Universiteit Leiden)

## AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE

Joyce Adriaansen, Maurice van Beers,  
Ruud van Bennekom, Iris Blankers,  
Wilfried ten Brinke, Jelle van Buuren,  
Michel Dückers, Marcel van Eck, Geke Faber,  
Bruno Goddijn, Corsmas Goemans,  
Inge Gorissen, Nico de Gouw,  
André Griffioen, Erwin de Hamer,  
Suzanne Hannema, Eveline Heijna,  
Ira Helsloot, Jan van den Heuvel,  
Wouter Jong, Egbert Jongsma, Bas Kolen,  
Judith van Krieken, Martin Lamboo,  
Hans Lanser, Henri Lenferink,  
Tijs van Lieshout, Renee Linck,  
Arjen Littooi, Ad Louter, Jan Malschaert,  
Nino Manzoli, Edwin Meekes, Henk Meijer,  
Simon van Merkom, Eugène van Mierlo,  
Hans Moors, Alet Nijhof, Janine Odink,  
Marleen Oldenhave, Ivo Opstelten,  
Shi Peijun, Carlo Post, Chris Roelen,  
Gerrie Ruijs, Jolijn le Rutte,  
Bernt Schneiders, Astrid Scholtens,  
Iris Schuitemaker, Hannelore Slock,  
Astrid Steverink, Jan van Tol,  
Willem Treurniet, Laurens van der Varst,  
Pauline Veldhuis, Robert Verhoeven,  
Judith Vlinkenvleugel,  
Marita Vos, Hanneke Vreugdenhil,  
Ming Wang, Marco Zannoni, Kim Zuurmond

## FOTOGRAFIE

EPZ, Gemeente Leiden,  
Instituut Fysieke Veiligheid,  
Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
Novum, Phil Nijhuis, Shutterstock

## CARTOONS

Arend van Dam

## ILLUSTRATIES

AIVD/MIVD, Algemene Rekenkamer,  
Instituut Fysieke Veiligheid, Shutterstock

## VORMGEVING

Tim van Putten  
Opmeer Drukkerij bv

## PRODUCTIEBEGELEIDING

Bram van Wijk  
Opmeer Drukkerij bv

## DRUK

Opmeer Drukkerij bv, Den Haag

© Auteursrechten 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)

# 4 VR?G?N ??N



## BERNT SCHNEIDERS

Voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters



### 1. HOE KIJKT U AAN TEGEN DE AANPAK ZOALS DOOR HET KABINET GEFORMULEERD IN HET ACTIEPROGRAMMA JIHADISME EN RADICALISERING?

“Het actieprogramma van het kabinet bevat een groot aantal voornemens. Verreweg de meeste ervan liggen op nationaal niveau en vallen dus niet onder de directe scope van het lokaal bestuur en van de burgemeesters. Wat mij wel opvalt is dat veel maatregelen repressief van karakter zijn. Daarmee zijn we er natuurlijk niet: preventie en nazorg vragen ook aandacht. Dat zijn bestuurlijke opgaven en vragen om breder beleid dan van het Ministerie van Veiligheid en Justitie alleen. Het nationale actieprogramma kondigt ook nieuwe wetgeving aan. Ik ben wel benieuwd hoe die er precies gaat uitzien en of er nieuwe bevoegdheden voor burgemeesters in zitten. Op voorhand ben ik daar niet voor. Laten we de burgemeester vooral inzetten op die gebieden die hem eigen zijn.”

### 2. WAT KUNNEN BURGEMEESTERS DOEN IN DE HUIDIGE SITUATIE? IN WELKE MATE DOEN ZE DAT?

“De rollen van de burgemeesters zijn divers. In de eerste plaats is de burgemeester een centrale speler in het gemeentebestuur. Vooral in het preventieve beleid liggen de opgaven van de gemeentebesturen. Het fenomeen jihadisme is relatief nieuw en het is nog lastig voor gemeenten om expertise op dit terrein te ontwikkelen en toe te passen. Ik merk dat gemeenten hier graag willen, maar dat de deskundigheid nu vooral nog aanwezig is in de grootste steden en in de gemeenten die al te maken hebben met uitreizen en terugkeerders uit Irak en Syrië. Gemeenten zullen van elkaar en van extern deskundigen moeten leren. Hoe herken je radicalisering? Waar liggen mogelijkheden om te interveniëren? En misschien nog wel de meest lastige: welke programma's zijn effectief om deradicalisering te bewerkstelligen? Daarnaast is de burgemeester ook de spreekwoordelijke “eerste burger”. Je bent betrokken in de lokale gemeenschap en je hebt heel veel contacten zowel met organisaties als met individuele burgers. Daarmee heb je kansen om de problematiek bijvoorbeeld te bespreken met verbanden van moslims of met scholen.

Je merkt dat daar ook ongerustheid leeft. Dat geeft kansen om alert te zijn en signalen over radicaliserende figuren niet voor je te houden.

En tenslotte is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en heeft hij op dat gebied het gezag over de politie. Radicalisering en jihadisme kunnen lokaal tot spanningsvolle situaties en gevaarzettingen leiden. Het spreekt voor zich dat je daarom als burgemeester een actieve rol hebt. Zo zie ik dat in veel lokale driehoeksoverleggen de burgemeesters met het openbaar ministerie en de politie bespreken wat er aan de problematiek gedaan moet worden, bijvoorbeeld in de veiligheidshuizen.”

### 3. WAT KAN EEN LANDELIJKE PARTIJ ALS HET GENOOTSCHAP BETEKENEN VOOR INDIVIDUELE BURGEMEESTERS MET BETREKKING TOT DE AANPAK VAN RADICALISERENDE INWONERS?

“Samen met de VNG proberen we de bestuurlijke ervaringen op tal van gebieden – en dus ook over radicalisering – te borgen in de beroepsgroep. Dat betekent op landelijk niveau en zeker ook in de regio's met elkaar in gesprek gaan over wat wel werkt en wat niet. En natuurlijk kijken we straks ook naar de wetgeving of de eventuele nieuwe bevoegdheden op lokaal niveau wel passen bij de burgemeestersfunctie in haar algemeenheid.”

### 4. WELK ADVIES HEEFT U VOOR MENSEN DIE ZICH ZORGEN MAKEN OVER DE ACTUELE DREIGING EN DE GEVOLGEN DAARVAN?

“Het dreigingsniveau is niet voor niets substantieel. Dat vraagt dat we gespitst moeten zijn op signalen over mensen die de verkeerde kant opgaan. Die signalen moeten we niet voor ons houden, maar bespreken met anderen, bijvoorbeeld in de vriendenkring, de moskeevereniging en met de wijkagent. Het is namelijk enorm belangrijk dat we zaken in het zicht krijgen als er nog wat te voorkomen valt. Je ziet dat mensen zich soms steeds verder terugtrekken uit het maatschappelijk verkeer en zich isoleren. Dan wordt het steeds lastiger nog te interveniëren. Zonder dat we het weten, kunnen we niks.”