

Deze nieuwsbrief staat grotendeels in het teken van de Strategie Nationale Veiligheid die het nieuwe kabinet binnenkort presenteert. Deze voor Nederland nieuwe werkwijze is gericht op het versterken van de rijksbrede analyse van dreigingen en risico's die onze nationale veiligheid kunnen aantasten. In haar voorwoord benadrukt minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de samenwerking tussen de betrokken actoren (nationaal én internationaal) centraal staat. Het programma sluit aan bij het doel van dit kabinet om verdere ontkokering binnen de overheid te realiseren. Onderdeel van de strategie is een periodiek uit te voeren Nationale Risicobeoordeling. Voor concrete dreigingen op de korte termijn wordt een rijksbrede horizonsscanning geïntroduceerd. Voor 2007-2008 staan drie thema's centraal, die hier nader worden toegelicht: klimaatverandering (in relatie tot gezondheidsgevolgen door DG Hans de Goeij), energievoorzieningszekerheid (door DG Marc Frequin) en polarisatie en radicalisering (door o.a. COT).

In andere landen is al ervaring opgedaan met integrale methoden om beter om te gaan met nationale veiligheid. Sharon Caudle (US Government Accountability Office) belicht oude en nieuwe vragen met betrekking tot de strategie voor Homeland Security. Peter Tallantire (Cabinet Office) zet de Britse aanpak uiteen om de paraatheid in alle delen van het Verenigd Koninkrijk /structureel te vergroten. De Nationale Risicobeoordeling stelt, aldus hoogleraar Ben Ale, de politiek in de gelegenheid de risico's beter met elkaar te vergelijken en prioriteiten te stellen. Aan Nederland, verzekeringsmakelaar en risicoadviseur, geeft een visie op de methodologische aanpak. Ad Scheepbouwer (voorzitter Raad van Bestuur) legt uit wat KPN doet om uitval van haar dienstverlening te voorkomen en welke bijdrage een nationale veiligheidsstrategie kan leveren aan een goed werkende (inter)nationale infrastructuur voor telecom en ICT. In opdracht van BZK wordt onderzoek verricht naar de ontwikkeling van een model voor landelijke operationele sturing onder 'Nationaal Gezag' tijdens crises. Tot slot benadrukt voormalig raadviseur Paul van de Beek de noodzaak van het programma Nationale Veiligheid en delen vertegenwoordigers van VenW en Justitie hun ervaringen over de interdepartementale samenhang en samenwerking.

"Systems don't change themselves, individuals do..." Vanuit het land van immigratie en de self-made man introduceert Amerika-correspondent Eelco Dykstra twee individuele systeemveranderaars met een rode draad naar de crisisbeheersing.

Rampeninformatie via de mobiele telefoon (cell broadcast) is binnen handbereik. Nederland loopt internationaal voorop en verkent serieus de mogelijkheden van grootschalige inzet.

Op 27 maart werden alle slachtoffers, waaronder 248 Nederlanders, herdacht van de vliegcrash op Tenerife.

Deelnemers van politie, brandweer, GHOR en krijgsmacht aan de Leergang Nationale Veiligheid en Dienend Leiderschap doen onder het motto "Genoeg gepraat, aan het werk!" een aantal suggesties om de samenwerking tussen de krijgsmacht en de civiele veiligheidspartners te verbeteren.

Eind vorig jaar trok de vergiftiging van Alexander Litvinenko met polonium-210 in Londen veel media-aandacht. Het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum werd ingeschakeld in verband met mogelijke besmetting van Nederlanders. Het NVIC is paraat voor informatie en advies over de gezondheidseffecten van een mogelijke vergiftiging bij mensen en dieren.

Een onderzoekscommissie presenteerde onlangs feiten en lessen van de grote Europese stroomstoring op 4 november 2006.

Op 23 maart, de Wereld Meteorologische Dag, ging Meteocalarm in de lucht, een weerkaart waarop alle waarschuwingen in Europa voor gevaarlijk of extreem weer in één oogopslag te zien zijn.

Bij een plotselinge uitbraak van het pokkenvirus is snelle en betrouwbare registratie een vereiste ingeval van een noodzakelijke massavaccinatie. GHOR Drenthe testte een en ander in de "Oefening 2x veilig".



Wat is nationale veiligheid?

Nationale veiligheid heeft betrekking op de bescherming van de Nederlandse staat en samenleving en de kernwaarden die wij met elkaar delen zoals vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid. De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.



De vitale belangen zijn:

- *territoriale veiligheid*: Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin;
- *economische veiligheid*: Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie;
- *ecologische veiligheid*: Het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting;
- *fysieke veiligheid*: Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving;
- *sociale en politieke stabiliteit*: Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden.



Voorwoord



Nationale veiligheid loopt als een rode draad door deze Nieuwsbrief Crisisbeheersing. Goed om hier bij stil te staan. Meestal vinden we dit onderwerp zeer belangrijk vlak na een crisis. Maar de kern van nationale veiligheid is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. En dat is dagelijks werk.

Dat geldt niet alleen voor mij als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit werk staat of valt met samenwerking. Nationale veiligheid is niet alleen een zaak van de overheid. Ook burgers, bedrijfsleven, organisaties nationaal maar zeker ook internationaal, hebben verantwoordelijkheid.

Onze samenleving is te gecompliceerd geworden om slechts één speler aan tafel te hebben. Een sneeuwstorm is niet alleen werk voor sneeuwschuivers maar ook voor de energieleveranciers, openbaar vervoer, bedrijven, politie, brandweer en Defensie. Ook problemen in de voedselketen kunnen grote gevolgen hebben, of een onbekende griep epidemie. We zijn te afhankelijk van elkaar. Als burgemeester van de rivierstad Nijmegen had ik bijvoorbeeld rekening te houden met de kans op overstromingsgevaar. Het belang van samenwerking bij een eventuele grootschalige evacuatie tussen hulpdiensten, de gemeenten in de regio, en onze buurlanden niet te vergeten, is dan groot. Hetzelfde geldt voor het belang van een goede voorbereiding, en de lessen die getrokken kunnen worden.

Ik vind het dan ook van belang dat in het Programma Nationale Veiligheid de samenwerking tussen de actoren centraal staat. Het sluit aan bij het doel van het kabinet om verdere ontkokering binnen de overheid te realiseren. Dus niet starten met de vraag “Wie is hiervoor verantwoordelijk?” maar “Welk resultaat proberen we met

dit programma in de Nederlandse samenleving te bereiken?” en “Hoe kunnen wij dit met ieders inspanning bereiken?”

De niet vrijblijvende samenwerking tussen de ministeries zoals die nu binnen het programma is vormgegeven, is een eerste stap in die ontkokering. De verdere uitbouw van de samenwerking met de andere overheden, bedrijfsleven en (inter)nationale organisaties op het thema Nationale Veiligheid moeten de volgende stappen zijn.

De artikelen in deze nieuwsbrief belichten nationale veiligheid vanuit verschillende invalshoeken. Ervaringen uit het buitenland worden afgewisseld met experts uit binnenland. Ik hoop dat u zo een goed beeld van het Programma Nationale Veiligheid krijgt. En dat het u inspireert in de voorbereiding op bestaande en nieuwe dreigingen.

*mevrouw dr. G. ter Horst,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

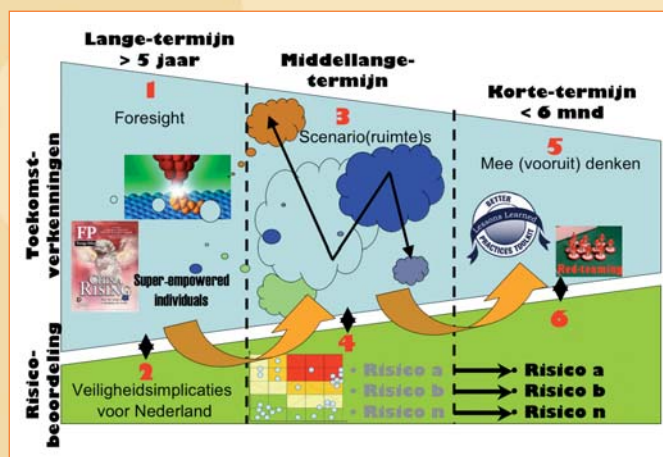
Nationale veiligheid

Sinds een viertal Secretarissen-Generaal (Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken) medio 2004 een onderzoek liet uitvoeren naar de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid en de betekenis van nationale veiligheid voor Nederland is er veel gebeurd. Niet alleen is het besef doorgedrongen dat nationale veiligheid een belangrijke aanvulling is op interdepartementale beleidsonderwerpen als bescherming vitale infrastructuur, crisisbeheersing en sectoraal veiligheidsbeleid maar ook zijn er al concrete stappen gezet in het inrichten van een werkwijze die Nederland beter voorbereidt op de dreigingen waar het mee te maken kan krijgen.

Na het indrukwekkende verhaal van oud-vice president Al Gore (onder meer in de film 'An Inconvenient Truth') confronteerde ook het rapport van de wetenschapper Stern ons weer hard met de verwevenheid van dreigingen die de nationale veiligheid kunnen aantasten. Klimaatverandering staat niet op zich maar heeft ook invloed op de risico's voor uitbraken van infectieziekten (zowel mens als dier), de economie, migratiestromen en daarmee de kloof tussen arm en rijk. De verwevenheid werd ook zichtbaar in de discussie rondom de gaslevering van Rusland waarin de afhankelijkheid van energievoorzieningszekerheid van falende staten en risicolanden duidelijk werd. Het zijn illustraties van het toenemende besef dat de binnenlandse en buitenlandse veiligheid geen verschillende dimensies van hetzelfde thema zijn, maar sterk met elkaar samenhangen. Globalisering – onder andere in de vorm van open grenzen en vervaging van de betekenis van plaats en tijd – heeft ertoe geleid dat buitenlands veiligheidsbeleid meer dan ooit van invloed is op de binnenlandse veiligheid en vice versa. Tegen deze achtergrond is de begripsvorming rondom 'nationale veiligheid' in ons land op gang gekomen.

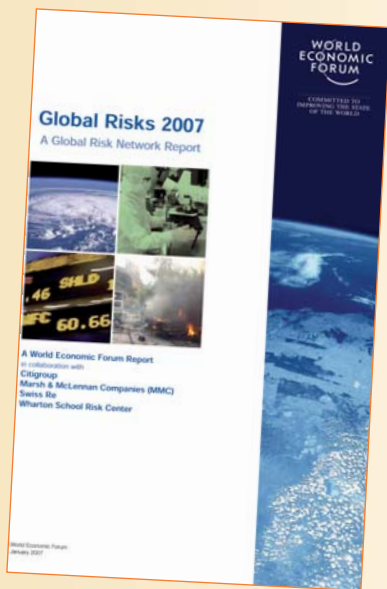
Het is politiek onbetwist dat het waarborgen van de nationale veiligheid tot de kerntaken van de overheid behoort. Toch kende Nederland tot op heden geen strategie voor nationale veiligheid. We zijn hierin wel niet uniek, maar de internationale ontwikkelingen op dit terrein gaan erg snel.

Om efficiënt en effectief te kunnen inspelen op de beschreven ontwikkelingen, is immers meer dan ooit samenwerking nodig tussen alle organisaties die verantwoordelijk zijn voor de nationale veiligheid – rijksoverheid, medeoverheden, internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven – om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid in te vullen.



Daarom is besloten tot het opstellen van een rijksbrede strategie voor nationale veiligheid vanuit een 'all hazard' benadering. De werkwijze die de strategie beschrijft, biedt een aanpak over dreigingen heen zoals falende staten en risicolanden, digitale verlamming of extreme droogte en hitte. Bovendien is het zaak beter in te spelen op nog onbekende dreigingen door middel van *early warning*.

Het is bij rijksbrede analyse van dreigingen daarbij ook van belang aandacht te houden voor de lange termijn ontwikkelingen (bijvoorbeeld geopolitieke) die van invloed kunnen zijn op onze nationale veiligheid (denk aan Nano-technologie of de opkomst van China). Zeker omdat juist daar de sluipende gevaren het eerst in beeld komen en we de natuurlijke neiging moeten voorkomen om ons enkel te concentreren op het mogelijke acute gevaar. Daarnaast wordt een dreigingsbeeld Nederland opgesteld dat twee keer per jaar een overzicht genereert van de actuele stand van zaken (tot 6 maanden vooruit) op mogelijke dreigingen voor Nederland. Dit alles is input voor de nationale risicobeoordeling waarin systematisch wordt gekeken naar kans en effect van bepaalde risico's op de Nederlandse samenleving. Hierbij zijn niet alleen aantal



slachtoffers van belang of de economische schade of ecologische schade maar zeker ook de onrust in de samenleving (denk bijvoorbeeld aan de moord op Van Gogh). Op basis hiervan wordt het kabinet in staat gesteld op een objectieve en vergelijkbare manier pro-actief keuzes te maken. Is overstromingsrisico een groter gevaar voor Nederland dan pandemieën of moeten we meer aandacht besteden aan grootschalige ICT uitval?

Een belangrijke stap daarna is de strategische planning. Dit gebeurt aan de hand van *capability based planning* (capaciteitenbenadering), een benadering die binnen Defensie al volop wordt toegepast. Door te kijken naar taken die de overheid moet kunnen uitvoeren en de capaciteiten die daarvoor beschikbaar zijn kan, in combinatie met risicobeoordeling, worden bepaald waar schaarse middelen het beste kunnen worden ingezet. Deze werkwijze werpt nu al haar vruchten af. De Taskforce Management Overstromingen (TMO) gaat volgens de capaciteitenbenadering in kaart laten brengen wat er aan capaciteiten beschikbaar moet zijn bij het omgaan met overstromingen bijvoorbeeld voor het grootschalig evacueren en de intensivering civiel-militaire samenwerking is uiteraard een schoolvoorbeeld van deze aanpak.



Het is natuurlijk evident dat een belangrijk onderdeel van de strategie nationale veiligheid de internationale samenwerking betreft. Niet alleen omdat uit de werkwijze van nationale veiligheid thema's komen die slechts in internationaal verband kunnen worden opgepakt, maar ook omdat eenzelfde werkwijze samenwerking – te beginnen bij kennisuitwisseling – mogelijk maakt. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen die het *World Economic Forum* onlangs deed in het rapport *Global Risk Network*. Met dit rapport wordt wereldwijd aandacht gevraagd voor de afhankelijkheden tussen dreigingen en het belang van een integrale risicobeoordeling. Ook zij constateerden dat internationale samenwerking hierbij een belangrijke voorwaarde is.

Ik ben dan ook erg blij dat mijn counterpart in het Verenigd Koninkrijk (Bruce Mann van *Cabinet Office*) en ik onlangs hebben afgesproken om op het terrein van nationale veiligheid intensief samen te werken en daar waar mogelijk informatie en kennis uit te wisselen. Ook zal door Nederland en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk een internationale conferentie op DG niveau georganiseerd worden aan het eind van dit jaar. Dit omdat we geconstateerd hebben dat in het buitenland er veel behoefte is om hierover met elkaar van gedachte te wisselen en lering te trekken van een ieders ervaringen.

Ik ben ervan overtuigd dat we met de strategie nationale veiligheid een belangrijke stap hebben gezet in het beter richten van de gezamenlijke inspanningen om de nationale veiligheid te beschermen. We zijn er nog niet, er moet nog veel gebeuren en daarbij hebben heel veel partijen een rol. In het werkprogramma 2007-2008 staan, naast de inrichting van bovengenoemde werkwijze de thema's klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering centraal. Daarnaast zijn continuïteitsplanning in de nutssector en grootschalige evacuatie onderwerpen die worden opgepakt.

Uiteraard blijft investeren in veiligheid een kwestie van keuzes maken. Niet alles kan, tegen elke prijs, beschermd worden. Kosten en baten zullen daarin tegenover elkaar afgezet moeten worden zodat de beperkt beschikbare (financiële) middelen op de juiste plaats ingezet worden. Dat er bij de onderbouwing van die keuzes nog wel een wereld te winnen valt en dat ook in het samenwerken tussen alle partijen nog belangrijke slagen gemaakt kunnen worden, is iets waar ik zeker van ben. Ik wens een ieder die betrokken is bij het programma daar dan ook veel succes mee.

Dick Schoof,
directeur-generaal Veiligheid, ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties



Energie is benoemd als een van de drie thema's waarop de werkwijze Nationale Veiligheid in eerste instantie wordt toegepast. Energie is bij uitstek een vitale sector. Het zijn beter gezegd drie vitale sectoren: elektriciteit, gas en olie. Binnen de energiesector is aandacht voor veiligheid vanzelfsprekend. De sectoren begrijpen dat ze kwetsbaar (kunnen) zijn voor dreigingen van buitenaf. De Gasunie heeft dit begin jaren '70 al ervaren in de vorm van een aanslag en werd toen gedwongen maatregelen te nemen om de veiligheid te vergroten. Dit heeft ertoe geleid dat de gassector een zeer professionele veiligheidsorganisatie heeft, die momenteel op meerdere punten als voorbeeld dient voor de elektriciteitssector. De sectoren zijn bereid van elkaar te leren en elkaar te adviseren om zo de veiligheid op een hoger niveau te krijgen.

Energie en nationale veiligheid

In de Strategie Nationale Veiligheid is aangegeven dat de nationale veiligheid in het geding is als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Nationale veiligheid omvat zowel aantasting van de veiligheid door opzettelijk menselijk handelen (*security*) als aantasting door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (*safety*). Het onderwerp energie past hier goed binnen. Het is zoals gezegd een vitale sector en verstoringen in de levering van energie kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Om de werkwijze Nationale Veiligheid op een zinvolle en bruikbare manier toe te passen op de sector energie, heeft

het ministerie van Economische Zaken ervoor gekozen de levering van elektriciteit een centrale plek toe te kennen. Elektriciteit wordt steeds belangrijker voor de samenleving. Zowel burgers, organisaties, bedrijven als overheid zijn voor hun functioneren voor een groot deel afhankelijk geworden van elektriciteit. Ook andere sectoren en processen zijn dus zeer afhankelijk van elektriciteit. Leveringszekerheid van elektriciteit is zodoende van vitaal belang en kent vele potentiële risico's. Recente voorbeelden van (relatief kleinschalige) stroomuitval, waardoor de stroomvoorziening op lokaal niveau enige tijd onderbroken werd, tonen aan dat het nationale systeem kwetsbaar kan zijn. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de stroomstoringen in Haaksbergen in 2005 en van 29 maart jl. Maar ik denk ook aan de recente en grootschalige

Europese stroomstoring van november 2006 (zie elders in dit nummer pp. 34-35 en Nieuwsbrief Crisisbeheersing november 2006 en februari 2007). Deze storing had voor Nederland slechts beperkte gevolgen, maar andere landen om ons heen hadden minder geluk en hadden te maken met onderbreking van de stroomvoorziening. De vraag is hoe kwetsbaar het systeem precies is en wat de kans is op storingen die tot (grootschalige) maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden. Wat is het risico dat een storing in een ander Europees land leidt tot problemen op het Nederlandse net? Een ander aspect is de stijgende vraag naar elektriciteit. Is Nederland hier voldoende op voorbereid? Wordt er voldoende geïnvesteerd in uitbreiding van productie en netcapaciteit? Bovendien is de productie van elektriciteit in Nederland grotendeels afhankelijk van de beschikbaarheid van grondstoffen als gas en kolen. Deze voorraden raken over 25 à 30 jaar uitgeput en dan worden we afhankelijk van andere (deels niet Westerse) landen voor het aantrekken van energie. Welke risico's voor de toekomst brengt dit met zich mee?

Het is daarom van belang om:

- 1 een goed inzicht te krijgen in de specifieke dreigingen die leveringszekerheid van elektriciteit op korte, middellange en lange termijn beïnvloeden;
- 2 vast te stellen welke van deze dreigingen een risico vormen en die tot maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden en, indien dit het geval is,
- 3 vast te stellen wat eventueel extra nodig is om deze risico's te kunnen voorkomen dan wel te bestrijden.

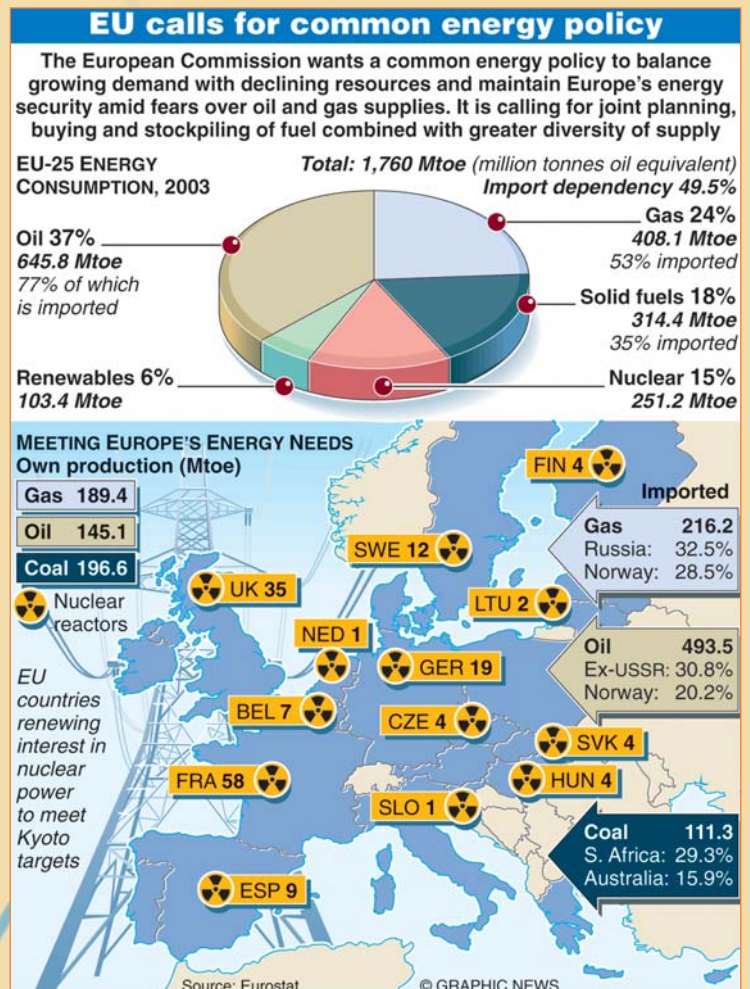
Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is de kennis en expertise van de elektriciteitssector zelf nodig. Voor de specifieke invulling van dit thema is het van belang dat de werkwijze ook direct voordeel oplevert voor de elektriciteitsbedrijven. In de geliberaliseerde sectoren zijn de bedrijven immers zelf grotendeels verantwoordelijk voor veiligheid. En er wordt op veel terreinen al samengewerkt met de overheid, bijvoorbeeld binnen het project Bescherming Vitale Infrastructuur (BVI) en het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). Samenhang tussen deze projecten is essentieel om bijvoorbeeld te voorkomen dat onnodig dubbel werk gedaan wordt. De werkgroep die de verdere invulling vorm moet geven, zal ook met een voorstel moeten komen op welke manier de sector het best betrokken kan worden.

Binnen het project Nationale Veiligheid was oorspronkelijk het voorstel om energievoorzieningszekerheid op te nemen als thema. Dit thema zou zich met name richten op extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen en de toenemende importafhankelijkheid van Nederland. Nederland is het enige land in de EU dat

de komende decennia nog over aanzienlijke eigen gasvoorraden beschikt. Recente disputen tussen Rusland en haar buurlanden Oekraïne en Wit-Rusland tonen dat dit problemen kan opleveren en dat energiepolicies steeds vaker ingezet wordt in buitenlands beleid. Dit onderwerp krijgt veel aandacht als onderdeel van ons dagelijks beleidswerk.

Er is een interdepartementaal project opgericht voor energievoorzieningszekerheid, waarin een aantal ministeries onder leiding van EZ samenwerken om oplossingen voor de toekomst te vinden. Relevante uitkomsten uit dit traject zullen meegenomen worden in de invulling van het thema elektriciteit en leveringszekerheid.

Mark Frequin,
directeur-generaal Energie en Telecom, ministerie van Economische Zaken



Bij klimaatverandering en zeker bij temperatuurstijging doemen al snel visioenen op van luieren in de zon of vakanties aan het strand. Als er al gedacht wordt aan nadelige gevolgen, gaat de eerste gedachte niet uit naar gezondheidsschade. Men denkt eerder aan stijging van de zeespiegel, overstromingen en daarmee gepaard gaande grote evacuaties en het mogelijk permanent opofferen van delen van Nederland aan het water.

Klimaatverandering: gezondheidsgevolgen?

Ook liggen er gezondheidsrisico's op de loer. Meest in het oog springende risico's voor de gezondheid zijn:

- permanente temperatuurstijging en daarmee gepaard gaande hittegolven vraagt om extra aandacht voor kwetsbare groepen zoals ouderen, chronisch zieken. Met name door de combinatie van hitte en luchtverontreiniging neemt het risico op respiratoire aandoeningen toe;
- (her)introductie van infectieziekten, al dan niet vectorgebonden¹.

Inmiddels is duidelijk dat klimaatverandering niet alleen een onderwerp voor wetenschappers en milieuactivisten is, maar dat de maatschappij zich hierop moet voorbereiden. De verschillende klimaatconferenties en de film "An Inconvenient Truth" van Al Gore maakten dit duidelijk. De aandacht van de politiek en van het bedrijfsleven is als gevolg daarvan wereldwijd toegenomen. De hittegolven van de zomers van 2003 en 2006 bevestigen dat temperatuurstijging geen incident is. Het is een structureel probleem, dat om een permanente oplossing vraagt.

De eerste stappen om daaraan invulling te geven zijn gezet. In november 2006 organiseerde VWS samen met het ministerie van VROM, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) de conferentie 'De hitte de baas'. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat het zorgveld, van professionele zorg tot en met informele zorg unaniem van mening zijn dat klimaatverandering problemen oplevert, waarop voorbereiding noodzakelijk is.

Inmiddels heeft VWS het initiatief genomen om een nationaal hitteplan op te stellen. Dit gebeurt in samenwerking met koepels van zorginstellingen, GGD'n en

GHOR organisaties in de informele zorg. Hittegolven gaan meestal gepaard met een tijdelijke toename van luchtverontreiniging. Gevolgen voor personen met luchtwegklachten maken deel uit van het hitteplan. De planning is om nog voor de zomer een nationaal hitteplan te presenteren. Dit hitteplan dienen alle partijen wel naar de eigen situatie te vertalen.

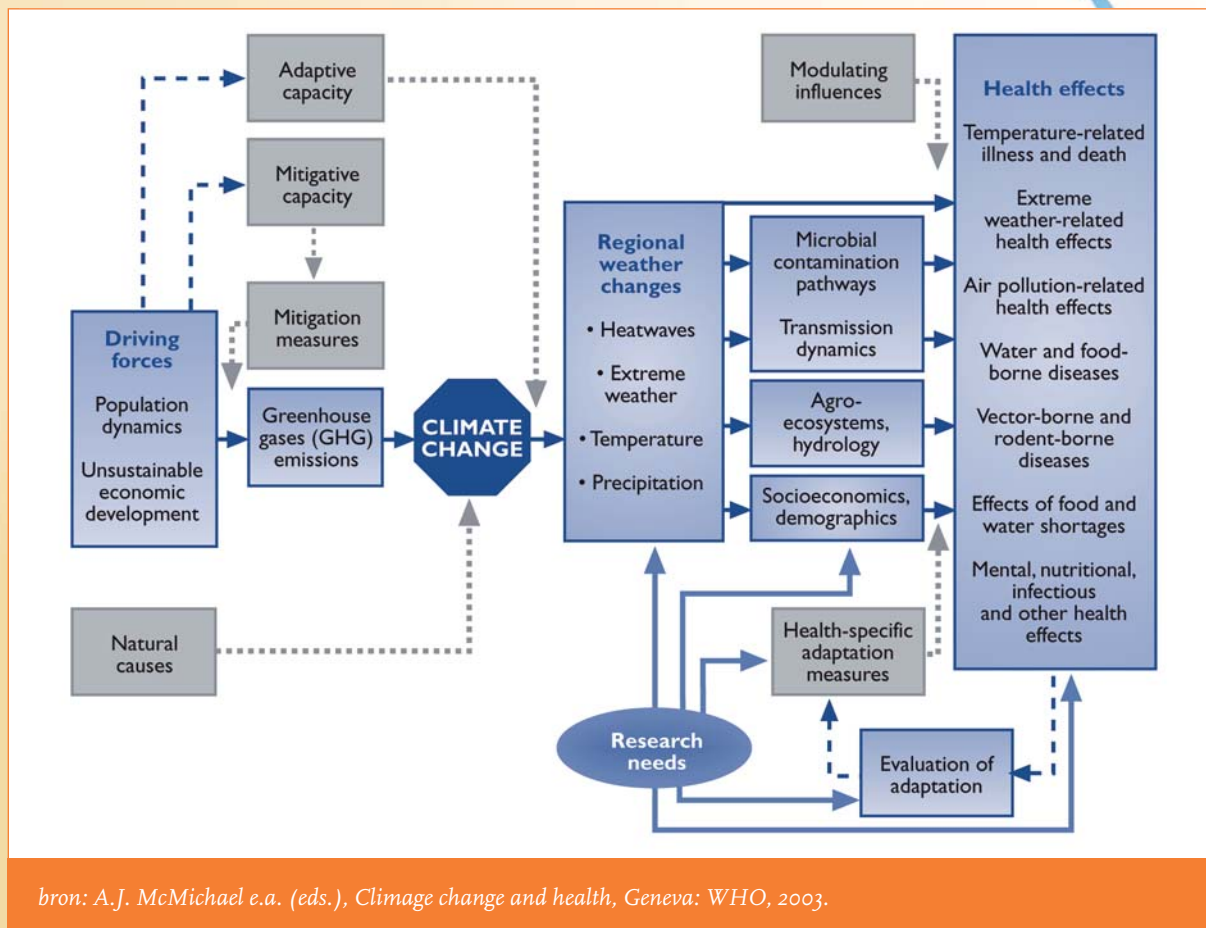
Voor hittegolven zijn nog geen duidelijke uniforme maatregelen voor handen. Wel hebben enkele landen bijvoorbeeld Engeland, Italië en Frankrijk al hitteplannen. Deze plannen zijn nauwelijks te vertalen naar de Nederlandse situatie.

Voor verschillende onderwerpen levert de World Health Organisation (WHO) al *evidence based* gedragsregels en behandelprotocollen. De 'Regional Office' van de WHO heeft het initiatief genomen om op Europees niveau een standaard te ontwikkelen voor de aanpak van de gezondheidsgevolgen van hittegolven². Zij heeft daarom de werkgroep 'Euroheat' in het leven geroepen en de Europese lidstaten gevraagd hier een bijdrage aan te leveren. VWS neemt actief deel aan deze activiteiten. In december 2006 en maart 2007 zijn werkconferenties gehouden om tot uniforme aanbevelingen te komen.

De door de WHO voorgestelde aanbevelingen richten zich in eerste instantie op zorgprofessionals. De aanbevelingen bestaan uit bijvoorbeeld het zorgen voor koele ruimtes, voldoende drinken, etc. Veel ongerustheid ontstaat door onduidelijkheid over de morbiditeits- en mortaliteitsregistratie. VWS is voornemens deze registraties te verbeteren. Voor de lange termijn hebben aanbevelingen een bredere scope dan alleen de gezondheidsector. Hierbij denkt men aan hittebestendig bouwen, een goede

¹ Een vectorziekte is een ziekte veroorzaakt door een parasiet die door middel van een insect of teek wordt overgebracht op de mens.

² De WHO heeft eerder al het boek 'B. Menne, & K.L. Ebi, *Climate Change and Adaptation Strategies for Human Health*, Darmstadt: Steinkopf Verlag, 2006' uitgebracht. Dit wordt gebruikt als basisdocument.



stadsarchitectuur met voldoende aandacht voor groen, etc. Deze eerste stappen geven aan dat VWS klimaatverandering serieus neemt.

Nederland moet zich ook voorbereiden op de mogelijke (her)introduktie van infectieziekten. We zien nu al dat bijvoorbeeld malaria terrein dreigt te winnen in mediterrane landen. De risico's beperken zich echter niet alleen tot het oprukken, maar ook de toegenomen resistentie van de malariamug en het -virus vormen een risico. Herintroduktie van malaria ziet Nederland nog niet als het grootste risico. Eerder denkt men aan toename van onder andere vectorgebonden ziekten, zoals Lyme en het West Nile virus. Verschillende onderdelen van het RIVM bekijken de mogelijke effecten voor Nederland op de lange termijn en zorgen voor de koppeling met milieu-effecten; het Centrum voor Infectieziektebestrijding bereidt zich voor op deze mogelijke veranderingen voor de ziektebestrijding.

Gezondheidsgevolgen door klimaatverandering hebben niet alleen directe gevolgen voor de gezondheidssector. Zij beïnvloeden het functioneren van de hele maatschappij: uitval door ziekten, afname van welzijn, ongerustheid onder de bevolking. In de preventieve sfeer moeten

maatregelen, bv. in de bouw, genomen worden. Andersom zullen gevolgen door klimaatverandering in andere sectoren effecten hebben op de continuïteitsplannen in de zorg. Denk alleen al aan evacuatie van zieken- en verpleeghuizen door overstromingen.

Ten slotte kunnen de effecten van klimaat niet los gezien worden van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Mondialisering, waardoor virussen sneller verspreid worden (denk aan de malariamug verstekeling), maar ook de vergrijzingsproblematiek en de toename van auto-immuunziekten vergroten de gevoeligheid van de bevolking.

Al met al belangrijk om de problemen voortkomend uit klimaatverandering integraal te bezien en benaderen. Niet voor niets heeft het project 'Nationale Veiligheid' klimaatverandering als een van de eerste gezamenlijke onderwerpen gekozen. De voorbereidingen van de gezondheidszorg, te beginnen met het hitteplan, inclusief het waarschuwingssysteem worden hier naadloos ingepast.

ir. Hans de Goeij,
directeur-generaal Volksgezondheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Homeland Security: oude en nieuwe vragen

De orkaan Katrina en de aanslagen van 11 september hebben in de Verenigde Staten tot ingrijpende veranderingen geleid in de wijze waarop de binnenlandse veiligheid handen en voeten wordt gegeven. Zo richt men zich nu bijvoorbeeld op “all hazards”, en niet meer uitsluitend op terrorisme. Met het stijgen van het federale begrotingstekort nemen ook de zorgen over de kosten toe. Op korte termijn zouden functionarissen van het ministerie van Homeland Security zich kunnen buigen over negen “oude” en “nieuwe” vragen wat betreft beleid en operaties op het gebied van binnenlandse veiligheid.

1. Wat zijn passende missiegebieden, strategische doelstellingen en initiatieven?

De Amerikaanse binnenlandse veiligheidsstrategie 2002 was in de eerste plaats opgesteld om het nieuw op te richten ministerie van Homeland Security te rechtvaardigen en een leidraad te geven. De vragen waarop de oorspronkelijke strategie een antwoord moest geven, zouden bij een actualisering ervan weer onder de loep moeten worden genomen: 1. Wat is “binnenlandse veiligheid” en welke taken brengt zij met zich mee? 2. Wat willen we bereiken, wat zijn de belangrijkste doelstellingen van binnenlandse veiligheid? 3. Wat doet de federale uitvoerende macht om deze doelstellingen te verwezenlijken en hoe zal deze rol in de toekomst vervuld moeten worden? 4. Hoe kunnen niet-federale overheden, de particuliere sector en burgers bijdragen tot een veiliger land? Een nieuwe strategie moet vervolgens resulteren in specifieke prestatiedoelen aan de hand waarvan de verwachte “eindtoestand” op het gebied van binnenlandse veiligheid kan worden gedefinieerd.

2. Zal de zogeheten “capabilities-based planning” (CBP) ervoor zorgen dat men paraat is en blijft?

De nationale doelstelling op het gebied van paraatheid en de gewenste capaciteiten zijn het resultaat van een complexe CBP-aanpak. Federale fondsen voor staten en lokale autoriteiten zijn gekoppeld aan de lijst met gewenste capaciteiten die onderdeel is van de nationale doelstelling. Er is echter weinig bekend over hoe deze staten en lokale autoriteiten CPB hebben gebruikt om prioriteiten te stellen, de noodzakelijke capaciteiten te ontwikkelen en de effectiviteit daarvan te beoordelen. Daarnaast gebruiken DHS-functionarissen de doelstelling om een “cultuur van paraatheid” te bevorderen, waarin leiders strategieën, middelen, operationele aanpakken en investeringen samenvoegen. Er zijn echter weinig vragen gesteld bij de CBP-benadering, de sterke en zwakke punten ervan, en of

het de juiste weg is om een cultuur van paraatheid te ontwikkelen.

3. Wat is er nodig om effectieve regionale partnerschappen te ontwikkelen en in stand te houden zodat gezamenlijke hulpmiddelen optimaal worden benut?

De gevolgen van grootschalige natuurlijke of door mensen veroorzaakte ‘emergencies’ zullen de territoriale grenzen qua rechtsbevoegdheid overschrijden. Het opstellen van veiligheidsplannen op regionaal niveau zal hoge eisen stellen aan de huidige gerechtelijke autoriteiten, organisatiestructuren, planningen, investeringen, menselijke vaardigheden en implementatiebesluiten, en dit alles binnen een federaal systeem. Kwesties die opgelost moeten worden omvatten, maar zijn niet beperkt tot: 1. Welke criteria (geografisch of anderszins) moeten bepalend zijn voor de regionale structuur? 2. Welke veranderingen moeten worden doorgevoerd in wetten, autoriteiten en formele aansturing om grensoverschrijdende regelingen voor de binnenlandse veiligheid te bevorderen? 3. Welke partners (publiek, privaat, niet-overheid) moeten bij de regionale inspanningen worden betrokken? 4. Welke stimuleringsmaatregelen zijn nodig om deze partnerschappen te bestendigen en de effectiviteit ervan blijvend te waarborgen? 5. Aan welke regionale beheersstructuur en -competenties is behoefte?

4. Hoe kunnen non-gouvernementele eenheden volwaardige partners op het gebied van paraatheid worden?

De overgrote meerderheid van de doelwitten die beschermd moeten worden zijn particulier bezit. Veel van de nood- en herstelmaatregelen zullen voor rekening komen van niet-federale en non-profitorganisaties, zoals openbare gezondheidsinstellingen. Het ontbreken van voorbereidingen om te reageren op rampen bij vitale



infrastructuur, zoals de energievoorziening, zal gevolgen hebben voor het bedrijfsleven en de algehele financiële situatie van het land. Onderlinge afhankelijkheid houdt in dat nalatigheid in de ene sector activiteiten in een andere sector kan schaden. Vele individuele ondernemingen en enkele sectoren hebben zich terdege voorbereid, maar andere zouden wel eens niet die moeite genomen kunnen hebben.

5. Welk risiconiveau is aanvaardbaar?

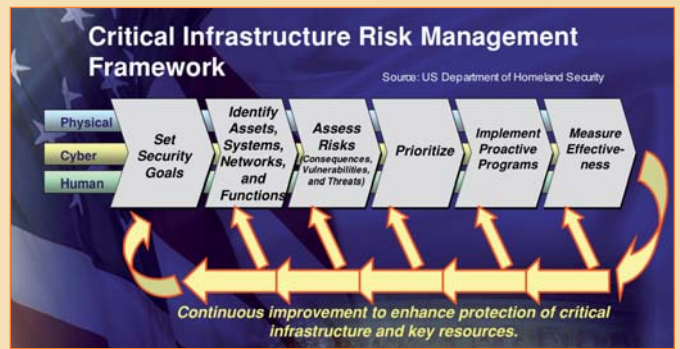
Het bepalen van een aanvaardbaar en haalbaar (gezien de financiële beperkingen) risiconiveau is noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan bestaande en toekomstige bedreigingen. Volledige veiligheid kan nooit bereikt worden. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten zijn de nationale inspanningen om de gevaren voor de binnenlandse veiligheid beter te beheersen geïntensiveerd, waarbij aangetekend moet worden dat er keuzes gemaakt moeten worden wat betreft beveiligingsprioriteiten en hoe de beschikbare middelen het beste verdeeld kunnen worden. Het congres, de president, DHS en andere hebben hun goedkeuring verleend aan risicobeheersing. DHS is er voorstander van op grond van risicobeoordeling besluiten te nemen over capaciteiten en fondsen voor paraatheid. Er wordt echter nog heftig gedebatteerd over welke methode gebruikt moet worden voor de risicobeoordeling en de daaruit volgende toewijzing van fondsen.

6. Aan welke leiderschapskwaliteiten is behoefte?

Omgaan met onverwachte situaties – en daarbij het hoofd koel houden – vraagt om specifieke leiderschapskwaliteiten. Van grootschalige rampen gaat een olievlekwerking uit en ze hebben derhalve grote gevolgen voor onze maatschappij en onderlinge afhankelijkheid. Leiders in een crisissituatie moeten de gevolgen van een gebeurtenis zo veel mogelijk beperken, de normale toestand herstellen en lering trekken uit het voorval om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. Volgens deskundigen is voor crisisbeheersing en leiderschap o.a. het volgende vereist: kennis hebben van en voorbereid zijn op: 1. de aard van, aanleiding tot en escalatie van een crisis; 2. kritische leiderschapstaken en weten wanneer deze nodig zijn; 3. een helder overzicht houden van alle gebeurtenissen die zich voordoen; 4. interne en externe organisatie en coördinatie tijdens een crisis; 5. stroomlijnen van beleid, procedures en processen tijdens een crisis; 6. crisiscommunicatie en mediamanagement; 7. afleggen van rekenschap over en lering trekken uit een crisis.

7. Wat kunnen we van andere landen leren?

Veel landen, waaronder de Verenigde Staten, ontwikkelen en implementeren nieuwe strategieën en praktijken om een breed scala van bedreigingen voor hun veiligheid het hoofd te bieden. Israël pakt terrorismebestrijding grootschalig aan. Zwitserland en Nederland benadrukken de sociale



veiligheid, een bredere benadering die zich op alle vormen van gevaar richt. Alhoewel elk land zijn eigen specifieke behoeften en benaderingen heeft, is het toch nuttig te onderzoeken wat de Verenigde Staten zouden kunnen overnemen om de eigen binnenlandse veiligheid te vergroten.

8. Welke functie vervullen formele normen bij paraatheid?

Er gaan stemmen op om vrijwillige nationale paraatheidsnormen aan te nemen die gebaseerd zijn op bestaande managementnormen (United States' American National Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity programs). De International Standards Organization ontwikkelt momenteel een internationale norm voor "sociale veiligheid". Er bestaat belangstelling voor om het verheffen ervan tot norm voor verzekeringsdoeleinden te belonen en een accreditatieprogramma op te zetten voor organisaties die deze normen op vrijwillige basis gaan gebruiken. Deze normen zorgen er in feite voor dat binnenlandse veiligheid wordt geïntegreerd in de gewone bedrijfsprocessen zodat ze een normaal onderdeel van het zakelijke verkeer gaan vormen.

9. Wat zijn de langetermijnrisico's voor de binnenlandse veiligheid die we nu zien ontstaan?

De huidige strategieën voor binnenlandse veiligheid richten zich grotendeels op natuurlijke en door mensen veroorzaakte rampen op de korte termijn. Bij binnenlandse veiligheid moet echter ook rekening gehouden worden met een nieuwe generatie risico's, zoals klimaatverandering, vraag naar energie en demografische ontwikkelingen. Zo zal de toenemende waterschaarste in veel gebieden voor veiligheidsproblemen zorgen. De stijgende vraag naar alle vormen van energie leidt ertoe dat geen enkel land volledig in zijn eigen energiebehoefte zal kunnen voorzien. Demografische veranderingen zoals bevolkingsgroei en geografische bewegingen (migratie, vluchtelingenstromen) stellen de interne veiligheid van veel landen op de proef. Deze langetermijnrisico's worden grotendeels onafhankelijk van de risicobeoordelingen voor natuurlijke en door mensen veroorzaakte rampen beschouwd. Er zullen aanvullende capaciteiten nodig zijn om deze risico's te beoordelen en tegenmaatregelen te ontwikkelen.

*Sharon L. Caudle, Ph.D.,
Assistant director, Homeland Security and Justice Team, US
Government Accountability Office*

In het Verenigd Koninkrijk is de bestrijding van 'civil emergencies' grotendeels gebaseerd op beproefde methodes die toegespitst zijn op de 52 regionale politiekorpsen in het Verenigd Koninkrijk. Het politiekorps van de regio waar het incident zich voordoet is immers normaalgesproken verantwoordelijk voor het waarborgen van de effectieve lokale coördinatie van het optreden. Ook de meeste andere organisaties die bij wet zijn aangewezen om op dergelijke situaties te reageren (zoals andere hulpdiensten, gezondheidsorganisaties en plaatselijke autoriteiten) zijn op lokaal niveau georganiseerd.

Een grotere paraatheid: de Britse aanpak

De protesten tegen de verhoging van de brandstofaccijns in september 2000 en de uitbraak van mond- en klauwzeer begin 2001 toonden echter aan dat op lokaal niveau aangestuurde planning en coördinatie bij rampen en crises op zichzelf onvoldoende zijn om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden, zeker in het licht van de terroristische aanvallen van 11 september. We hebben daarom gekozen voor een gestructureerde aanpak om de paraatheid in alle delen van het Verenigd Koninkrijk te vergroten. Deze aanpak is gebaseerd op vier belangrijke elementen: identificeren van risico's, inschatten van risico's, vergroten van de paraatheid en evalueren van de paraatheid.

Identificeren van risico's

Dit onderdeel omvat twee belangrijke activiteiten: horizonscans voor problemen op de korte termijn (doorgaans de komende twaalf maanden) gekoppeld aan de systematische identificatie van risico's voor het VK op de middellange tot lange termijn.

Horizonscans vormen de eerste fase van de paraatheids-cyclus. Met horizonscans worden de omstandigheden die een ramp of ontwrichtende gebeurtenis in de hand kunnen werken geïdentificeerd en beoordeeld. Horizonscans richten zich op risico's die niet met terrorisme samenhangen aangezien er voor deze vorm van bedreiging (internationaal terrorisme) een afzonderlijke organisatie bestaat, die in nauw contact staat met de inlichtingendiensten. Beide takken werken echter nauw samen aangezien er overlappingen kunnen zijn, met name wat betreft de mogelijke gevolgen die zich kunnen voordoen.

Horizonscans worden uitgevoerd door ministeries en andere organisaties en worden ondersteund door een team van het Cabinet Office¹. Dit team, ondersteund door diverse specialistische afdelingen, kijkt naar het volledige scala van mogelijk ontwrichtende gebeurtenissen op

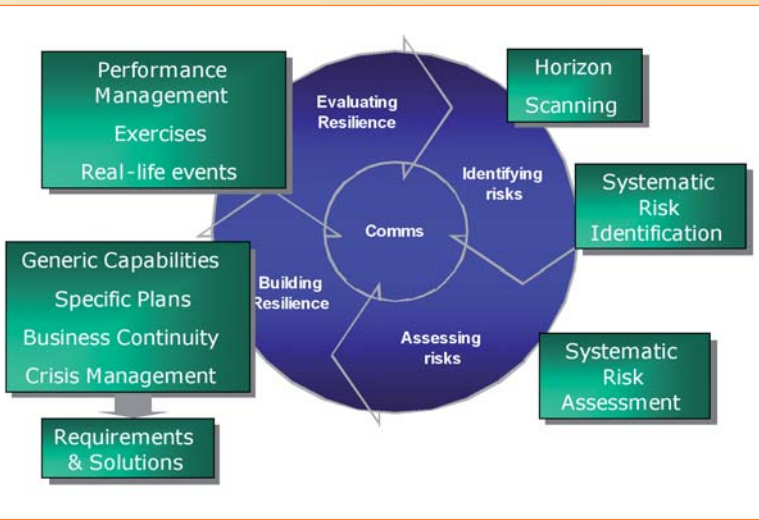
diverse gebieden zoals de gezondheid van mens en dier, het milieu, sociale cohesie en vitale infrastructuur. Het team waarborgt dat de implicaties van mogelijke problemen bij alle ministeries bekend zijn en stelt, waar nodig, beoordelingen op met een beknopte weergave van de gebeurtenissen die een nationale ramp in de hand zouden kunnen werken en de gevolgen daarvan. Deze beoordelingen worden verstrekt aan de centrale overheid en aan de *emergency planners* op regionaal niveau en, waar nodig, op lokaal (of gemeentelijk) niveau. De beoordelingen zorgen ervoor dat iedereen op de hoogte is van het mogelijke gevaar en de waarschijnlijke gevolgen ervan, waardoor de ontwikkeling van geïntegreerde bestrijdingsplannen wordt vergemakkelijkt.

Naast horizonscans om kortetermijnproblemen te signaleren, vindt er ook een systematische identificatie plaats van risico's (ongeacht de oorzaak ervan) die zich in de komende vijf jaar zouden kunnen voordoen. Deze informatie wordt gebruikt voor de ontwikkeling en toetsing van de *National Risk Assessment* van het VK. Dit vindt plaats op nationaal niveau met medewerking van ministeries en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarbij informatie uitgewisseld wordt met diensten op regionaal niveau in Engeland die soortgelijk werk doen (ontwikkelen van risicodossiers op lokaal niveau).

Inschatten van risico's

Zijn de potentiële langetermijnrisico's eenmaal geïdentificeerd, dan kan beoordeeld worden in welke mate ze een bedreiging zouden kunnen vormen en welke consequenties dit zou hebben voor de capaciteitsontwikkeling. Dit is de tweede fase van de paraatheids-cyclus. Voor elk geïdentificeerd risico moeten de overheidsdiensten rekening houden met alle relevante informatie teneinde tot een inschatting te komen van de kans dat er daad-

¹ Het "Cabinet Office" vormt samen met het ministerie van Financiën het "hoofdkwartier" van de regering. Het Cabinet Office heeft de overkoepelende taak om de overheid beter te laten functioneren en heeft daarnaast drie kernfuncties: het ondersteunen van de premier, het ondersteunen van het kabinet en het versterken van het ambtenarenapparaat.



werkelijk iets gebeurt en welke gevolgen dat zou hebben. Deze gevolgen worden ingeschat aan de hand van een aantal criteria, waaronder het verwachte aantal doden en gewonden, de sociale ontwrichting (gevolgen voor scholen, gezondheidsdiensten en vervoer), de economische kosten en de psychologische impact op de Britse maatschappij. Dit proces wordt onderbouwd door een proces waarin ministeries op ambtelijk en ministerieel niveau gezamenlijk vaststellen dat alle relevante risico's zijn geïdentificeerd en juist zijn ingeschat zodat de *National Risk Assessment* als geheel in een gezamenlijk kader kan voorzien voor een gekoppelde en proportionele aanpak van planning, capaciteitsopbouw en prestatiebeheer. Dit is een kritische stap aangezien er altijd een mechanisme moet zijn dat gegevens oplevert op basis waarvan prioriteiten worden gesteld en middelen toegewezen. Er is immers zelden genoeg tijd of geld om alle plannen te realiseren.

Vergroten van de paraatheid

De volgende fase van de cyclus is het opbouwen van capaciteit en mogelijkheden van de diensten die bij rampen en crises in actie moeten komen, de centrale overheid en de maatschappij in bredere zijn. De hierbij gehanteerde uitgangspunten voor de planning worden ontleend aan de *National Risk Assessment*. Hiertoe wordt het volgende ondernomen:

- opbouwen van generieke nationale capaciteiten op basis van het *Capabilities Programme* (zoals het vermogen om grote aantallen slachtoffers op te vangen, mensen te evacueren of CBRN-materiaal te hanteren) om te waarborgen dat we in staat zijn elke reële uitdaging het hoofd te bieden;
- ontwikkelen en verfijnen van specifieke nationale plannen voor risico's van de hoogste categorie (bijv. griep-pandemie, overstromingen, uitval van elektriciteitsvoorziening) indien dit duidelijk winst oplevert ten opzichte van de generieke primaire maatregelen;
- steunen en bevorderen van bedrijfscontinuïteit ten einde te waarborgen dat organisaties op alle niveaus binnen en buiten de overheid hun vitale bedrijfs-onderdelen hebben geïdentificeerd en over rampen-

plannen beschikken om indien nodig hun activiteiten voort te zetten; en

- robuuste en flexibele crisismanagementstructuren op alle niveaus ten einde te waarborgen dat het VK snel en efficiënt kan reageren op de uitdagingen die ons onvermijdelijk staan te wachten.

Op lokaal niveau vereist de *Civil Contingencies Act 2004* dat de lokale instanties die bij noodsituaties moeten optreden samen generieke rampenbestrijdingsplannen ontwikkelen, waaronder maatregelen om het publiek te waarschuwen en te informeren en om hun eigen slagkracht te waarborgen.

Evaluëren van de paraatheid

Het laatste onderdeel van de paraatheidscyclus behelst het waarborgen dat er effectieve mechanismen zijn om onze paraatheid te evalueren door het beproeven en valideren van specifieke en generieke plannen. Daarnaast moet gewaarborgd worden dat we lering trekken uit crisis-situaties en oefeningen zodat er bij de volgende fase van de paraatheidscyclus rekening mee kan worden gehouden.

In de praktijk evalueren we de nationale paraatheid door in samenwerking met de relevante ministeries "paraatheidsbeoordelingen" op te stellen waarmee we kunnen vaststellen of we klaar zijn om de in de *National Risk Assessment* gespecificeerde risico's van de hoogste categorie het hoofd te bieden en of we, voor zover mogelijk, de lacunes of zwakke punten in de voorbereiding kunnen wegnemen. Naast het lopende programma van paraatheidsbeoordelingen, hebben we een beleid voor nationale paraatheidsoefeningen opgesteld ter ondersteuning van het lopende programma van oefeningen. We hebben hiertoe interdepartementaal overeengekomen criteria vastgelegd voor het vaststellen van de plannen en organisaties die moeten worden getest en de resultaten die moeten worden behaald.

Oefeningen en testen hebben echter alleen zin als we er iets van opsteken – wat ging er goed en wat niet. We hebben daarom ook een overheidsbreed kader ingesteld om enerzijds de punten die uit oefeningen en echte crises naar voren zijn gekomen vast te leggen en te beoordelen en anderzijds te waarborgen dat er overeenstemming bestaat over de lessen die eruit getrokken worden en het gevolg dat eraan gegeven wordt. Een voorbeeld hiervan is het rapport over de bomaanslagen van 7 juli 2005 in Londen, te vinden op www.ukresilience.info. Op deze website is tevens nadere informatie te vinden over het proces dat in het voorgaande kort is geschetst.

Peter Tallantire,
Deputy director, Horizon Scanning & Response, Civil Contingencies Secretariat, Cabinet Office

Risico's: een balanceer oefening

Soms lijkt het of de wereld vol zit met gevaren. Het verkeer, de arbeid, transporten van gevaarlijke stoffen, chemische fabrieken, dieven, moordenaars en ander gespuis. Sinds de aanslag op het World Trade Centre zien we terroristen als gevaar en inmiddels is deze ernstige dreiging al weer vervangen door een nog ergere: de opwarming van de aarde, waarbij Nederland misschien wel in de woeste golven van de wereldzeeën ten onder gaat. Wat moeten we daar nu mee?

We kunnen niet alles veilig maken. We weten eigenlijk niet eens wat veilig nu precies is. We hebben ook geen geld om alle gevaren uit te bannen. Dat zouden we misschien ook niet moeten willen, maar in ieder geval kan het niet. We zijn immers sterfelijk. Daarop is maar één mogelijke uitzondering bekend.

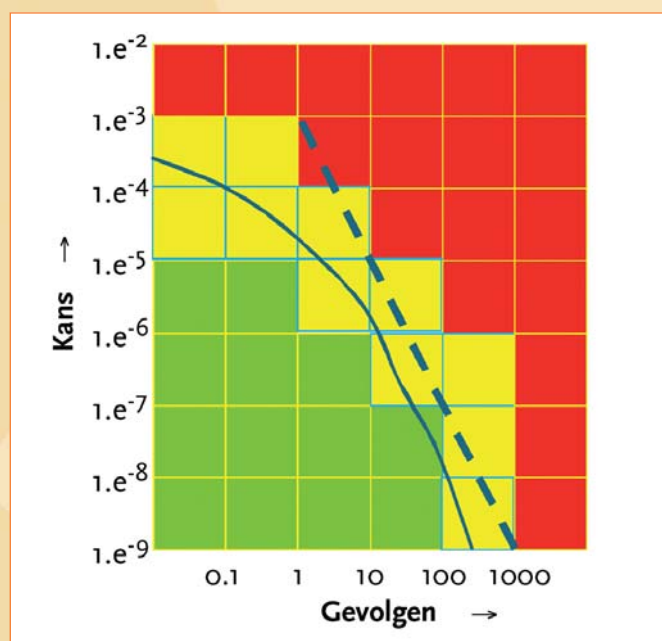
Met "het is veilig" bedoelen we eigenlijk "hier voelen we ons veilig bij". En waar we ons veilig bij voelen, verschilt van activiteit tot activiteit en van mens tot mens.¹ De beslissing om "er iets aan te doen" is daarom uiteindelijk een politieke beslissing. Die beslissing hoeft echter niet helemaal op emotionele gronden te worden genomen. Gevaren kunnen worden geanalyseerd op hoe erg het kan worden en hoe groot de kans is dat het echt zo erg wordt. De combinatie van hoe erg het kan worden – de gevolgen – en de kans wordt risico genoemd en het bepalen, uitrekenen of schatten risico analyse.

De combinatie van kans en gevolg wordt soms versimpeld tot de vermenigvuldiging van kans en gevolg. Daardoor kan het risico in EEN getal worden uitgedrukt. Dat is in de besluitvorming handig, want dan kunnen de kosten van maatregelen om het risico te verkleinen worden vergeleken met de mate waarin het risico kleiner wordt en dan is een kosten baten analyse snel gemaakt². Zoals in *Nuchter Omgaan met Risico's* al staat, gaat dat binnen bepaalde domeinen ook prima, zolang de vergelijking binnen dat domein blijft.

Bij vergelijking tussen domeinen wordt de afweging al een stuk lastiger. Als op de arbeidsplaats per jaar net zoveel doden zouden vallen als in het verkeer, zou de

arbeidsinspectie heel wat uit te leggen hebben. Het maakt voor, hoe ons oordeel uitpakt, dus uit wat voor soort activiteit het is, die het risico veroorzaakt.

Wat ook uitmaakt is het rampenpotentieel. Dat volgde al uit de heel vroege studies van Slovic, en is in allerlei onderzoeken daarna steeds bevestigd. Voor grote negatieve gevolgen wordt de aanvaardbare kans disproportioneel snel kleiner. Dat kan ook teruggevonden worden in bijvoorbeeld de machine richtlijn van de EU en in literatuur over financiële risico's.³ In plaats van een eenvoudige



Risicomatrix, FN curve en limietlijn

¹ P. Slovic e.a., 'Risk as analysis and risk as feelings: some thoughts about affect, reason, risk and rationality', in: *Risk Analysis* 24 (December 2002), No. 2, 1-12.

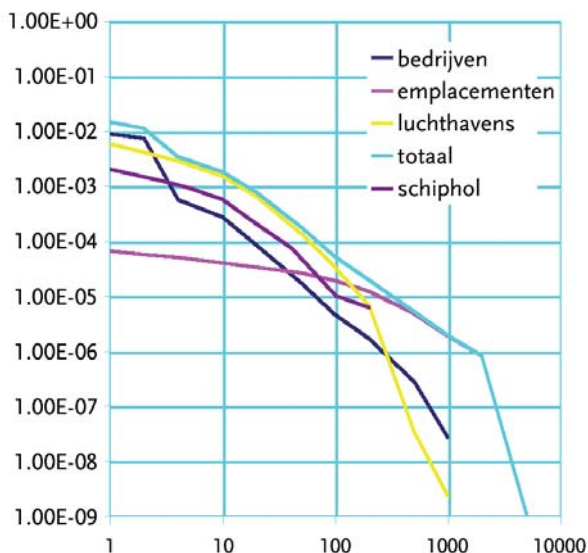
² H. Smets, *Compensation for exceptional environmental damage caused by industrial activities*, Conference on Transportation, Storage and Disposal of Hazardous Materials, IIASA, Laxenburg 1985.

³ M.P. McCarthy and T.P. Flynn, *Risk form the CEO and board perspective*, New York: McGraw Hill, 2004.



vermenigvuldiging wordt dan een zogenaamde “risicomatrix” gehanteerd. In die risicomatrix worden gebieden aangegeven van risico's die altijd wel genomen kunnen worden, risico's die nooit genomen zouden moeten worden en risico's waar men over zou kunnen denken. In dat licht kan worden begrepen waarom verzekeringsmaatschappijen de verzekerbaarheid van aanslagen hebben beperkt tot een bedrag van 1 miljard Euro. Aanvaarden van een hoger schadebedrag, ongeacht hoe klein de kans ook is, zou het aanvaarden zijn van het mogelijk failliet van de maatschappij en dat wil men kennelijk niet.

In het externe veiligheidsbeleid in Nederland worden de risico's van activiteiten dan weergegeven als een lijn in



Groepsrisico's in Nederland

zo'n diagram die het verband geeft tussen de gevolgen en de kans dat die gevolgen worden overschreden. Voor chemische fabrieken geldt ook een – indicatieve – limiet. Het afwegen van rampenpotentieel in twee dimensies is veel moeilijker dan de ééndimensionale kosten baten analyse waarin kans en gevolg met elkaar worden vermenigvuldigd⁴. Vandaar dat implementatie van een beleid gericht op het individuele risico (een vermenigvuldiging) veel sneller gaat dan een beleid gericht op het groepsrisico, waarin het risico dus twee dimensionaal is.

Bij de grote risico's op nationaal niveau, die aan de orde zijn bij de Nationale Veiligheid speelt het rampzalige karakter van de mogelijke gevolgen uitdrukkelijk een rol. Maar middelen besteed aan bescherming tegen aanslagen kunnen niet worden besteed aan bescherming tegen overstroming en dus zal ook hier een afweging aan de orde komen.

En dan gaat het karakter van het risico weer een rol spelen. Een puur economische kosten baten afweging leidt kennelijk niet altijd tot een maatschappelijk en daarmee politiek aanvaardbaar antwoord. Dat de middelen beperkt zijn en dat er dus een restrisico zal overblijven is dan een extra complicatie. Welk restrisico zijn we in welk risico domein bereid te aanvaarden.

De vergelijking van risico's in een risicomatrix geeft dan in ieder geval een basis voor de discussie en kan ook de nodige relativering brengen. Is het risico van een terroristische aanslag vergelijkbaar met het risico van een overstroming, of een neerstortend vliegtuig. En als dat zo is, kan dan uit de beslissing in het ene domein toch iets worden afgeleid voor de beslissing in een ander.

Voor het vergelijken van risico's is al een begin. De vergelijking van industriële en transport risico's laat zien dat de prioriteit – na het overstromingsrisico – zou moeten liggen bij het binnenstedelijke transport van gevaarlijke stoffen en het vliegverkeer⁵. De Nationale Risicobeoordeling kan uitwijzen hoe de andere nationale risico's liggen. Met die informatie kan dan het politiek afwegen beginnen.

prof.dr. B.J.M. (Ben) Ale,
hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, Technische
Universiteit Delft

⁴ R.B. Jongejan, B.J.M. Ale, J.K. Vrijling, FN-criteria for risk regulation and probabilistic design, International Conference on probabilistic safety assessment and management, New Orleans 2006.

⁵ B.J.M. Ale, Risico's en veiligheid, een historische schets. Achtergrondstudie bij advies “Verantwoorde risico's, veilige ruimte” van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad, 2003.

Methodologische aanpak Nationale Risicobeoordeling: Enterprise Risk Management voor BV Nederland?

Risico's zijn lastig te beoordelen. Schade in de vorm van aantal doden en gewonden of materiële schade zijn nog redelijk te kwantificeren, maar hoe beoordeel je schadeposten als angst of instabiliteit? De door de overheid beoogde Nationale Risicobeoordeling (NRB), als onderdeel van de Strategie Nationale Veiligheid (SNV), moet een methodiek bieden om de nationale risico's in kaart te brengen en prioriteiten te kunnen stellen. In het bedrijfsleven wordt al enige tijd succesvol volgens Enterprise Risk Management (ERM) gewerkt. Hoewel de doelstellingen en taken van de overheid niet in alle gevallen parallel lopen aan die van het bedrijfsleven, valt er voor de NRB lering te trekken uit deze bewezen methodiek. In dit artikel geeft Aon Nederland, verzekeringsmakelaar en risicoadviseur, haar visie op de methodologische aanpak van de NRB en de lessen die van ERM zijn te leren.

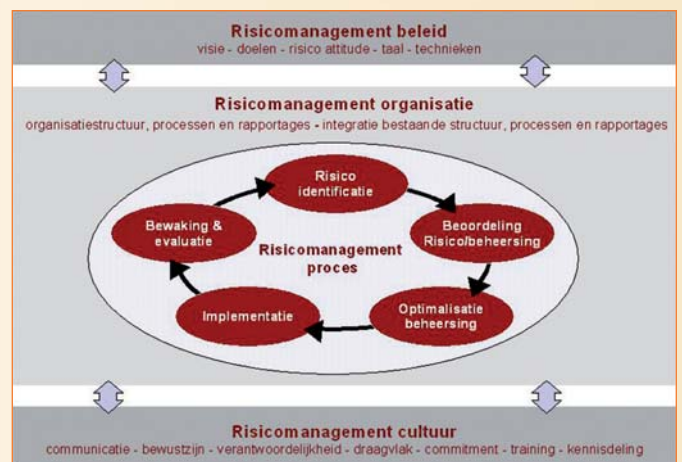
Werking van ERM

Risico's roepen veelal negatieve associaties op. Risico's betekenen echter ook vaak kansen: ondernemingen die hun risico's goed monitoren en daarop beleid voeren, versterken hun concurrentiekracht en continuïteit. Voor deze benadering, in het kort "Turning risk into reward", biedt ERM een aantal tools. Tools die in meer of mindere mate ook voor de NRB toepasbaar kunnen zijn.

De doelstelling van ERM is om door middel van continue monitoring en analyse van de risico's tot een zodanige inzet van risicobeheersingmaatregelen te komen dat de bescherming van de ondernemingsdoelen optimaal gewaarborgd wordt (zie schematische weergave risicomanagementproces).

Het proces dat doorlopen wordt vertoont grote gelijkheid met het proces dat betrekking heeft op de Strategie Nationale Veiligheid. Beperken we ons tot het deel dat vergelijkbaar is met de Nationale Risicobeoordeling, dan beschouwen we feitelijk stap 1 (risico identificatie) en stap 2 (beoordeling risico/beheersing) uit het riskmanagementproces.

Basis voor een betrouwbaar resultaat is de omvattende analyse van de potentiële risico's. Het kwantificeren van de risico's heeft net als bij de overheid tot doel prioriteiten te kunnen stellen en de effectiviteit van beheersingsmaatregelen te kunnen bepalen. Bij de kwantificering

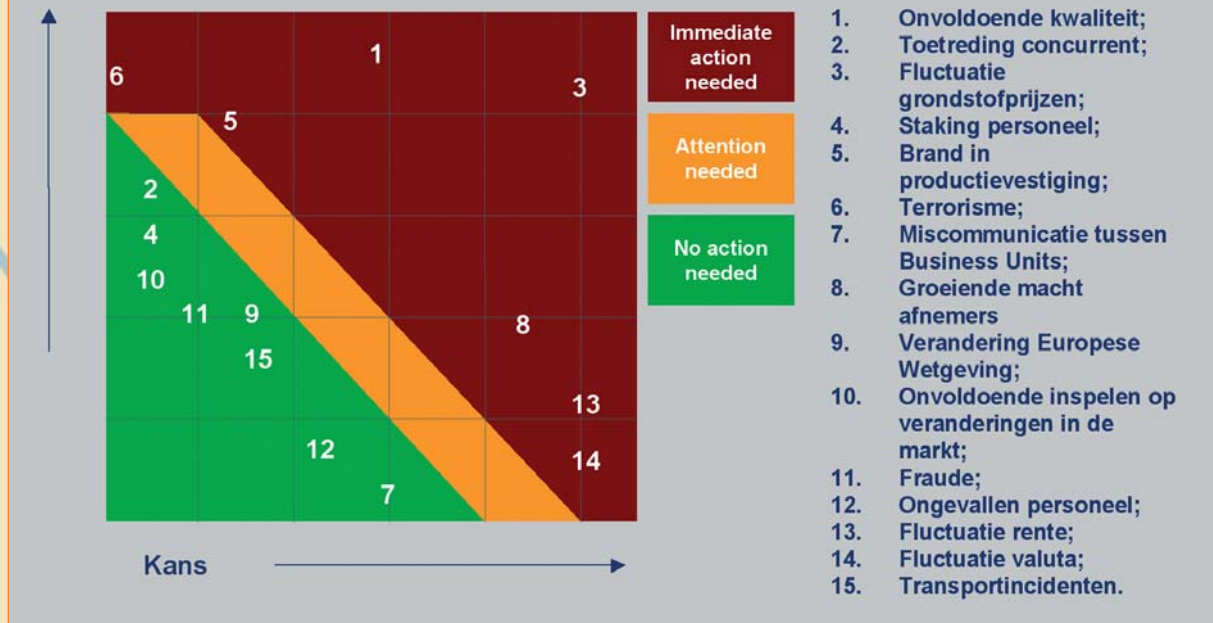


wordt het risico uitgedrukt naar kans en gevolg (impact). Dit kwantificeren vereist een duidelijke beschrijving van het risico: het incidentscenario.

Voor risico's met een lage kans van optreden wordt meestal het zogeheten *realistic worst case* scenario als uitgangspunt gekozen. Met name op het gebied van *worst case* risicoscenario's hebben verzekeringsmakelaars door de jaren heen veel meegemaakt en daardoor veel ervaringen opgedaan. Ervaring die van toepassing kan zijn voor de overheid.

De getoonde figuur geeft een voorbeeld van een karakteristiek ERM-risicoprofiel en laat het spanningsveld zien tussen kans en impact. Ten opzichte van de

'Brutolijst' risicofactoren



ééndimensionale benadering risico = kans x gevolg heeft deze presentatiewijze twee voordelen:

- het separaat tonen van kans en gevolg geeft een beter inzicht in de effectiviteit van specifieke beheersingsmaatregelen;
- in geval van grote rampen (met een kleine kans) wordt de prioriteit van het risico feitelijk volledig bepaald door het gevolg en niet door de kans.

Maatschappelijke invloeden bedrijfsvoering

Zoals gezegd zijn er veel overeenkomsten tussen ERM en de NRB.

Overeenkomsten ERM – NRB

- **Integrale benadering van dreiging en risico's en optimaliseren van de inzet van beschikbare middelen en capaciteiten voor 'BV Nederland'.**
- **Grote dreigingen voor ondernemingen en overheid vertonen steeds meer overlap, door de steeds grotere verwevenheid van private en publieke sector.**

Het is niet verwonderlijk dat de dreigingsscenario's waar de overheid haar Strategie Nationale Veiligheid op baseert grote gelijkenis vertonen met de top risico's waar de ondernemingen mee geconfronteerd worden. De vitale belangen zijn voor een belangrijk deel ook voorwaarden voor het bedrijfsleven om (internationaal) te kunnen ondernemen.

In het actuele risicoprofiel voor ondernemingen scoren de volgende 'nieuwe' risico's hoog:

- beschikbaarheid grondstoffen, fluctuaties grondstofprijzen;
- terroristische dreiging en criminaliteit;
- uitbraak van (op de mens overdraagbare) dierziekten, pandemie;
- politieke stabiliteit;
- natuurrampen, klimaatverandering.

Ook bij Aon merken we dat onze rol als wereldwijd marktleider in verzekeringsmakelaardij ingrijpend verandert. Risicoadvies neemt daarin een steeds belangrijkere positie in. Zo spelen we in op maatschappelijk relevante zaken met uitgaven als de *Aon Terrorism Threat Map*, de *White Paper on Pandemic Influenza* en de *Aon Political & Economic Risk Map*. Ondernemen stopt immers niet langer bij de buitendeur, maar wordt beïnvloed door tal van maatschappelijke en globale risico's.

De kaart op pagina 18 is de *Terrorism Threat Map 2006*, een kaart die Aon jaarlijks uitgeeft, beschouwt per land de actuele terreurdreiging op basis van gegevens van verzekeraars en risico-experts. Naast fysieke dreiging, spelen ook factoren als de continuïteit van de bedrijfsvoering een rol.

Verschillende doelstellingen

Hoewel ERM en de NRB veel gelijkenissen kennen en het goed is om beide met elkaar te vergelijken, moeten een aantal belangrijke verschillen niet uit het oog worden verloren. Zo lopen de doelstellingen van de overheid niet altijd parallel aan die van het bedrijfsleven of private instellingen.

>>>

Ondernemingen meten de impact (schade) vaker in geld, zoals materiële schade, letselschade, ziekteverzuim, productiestilstand of omzetverlies. Ondernemingen, verzekeraars en schade experts hebben een brede expertise op het gebied van schadeberekening. De optimale inzet van middelen op het gebied van risicobeheersing wordt primair gebaseerd op de bescherming en realisatie van de financiële doelstellingen.

In toenemende mate moeten bedrijven rekening houden met stakeholders: aandeelhouders (corporate governance), afnemers (quality standards), consumenten en belangengroepen (integriteit, maatschappelijk verantwoord handelen). Ook deze belangen kunnen leiden tot maatregelen die niet direct financieel vertaalbaar zijn. In het besluitvormingsproces worden de belangen van stakeholders (inclusief de overheid) echter primair beschouwd als randvoorwaarden, waarbinnen de optimalisatie op basis van financiële afwegingen plaatsvindt.

De overheid heeft op haar beurt te maken met criteria die niet altijd even makkelijk te meten zijn en waar het bedrijfsleven in mindere mate mee te maken heeft. Neem

bijvoorbeeld het meten van de impact van ecologische schade, of daartegenover de uitval van publieke diensten zoals scholen, personenvervoer of gezondheidszorg. Voor de NRB dient een meetlat ontwikkeld te worden waarbij deze geheel verschillende impactcriteria in beschouwing genomen en onderling gewogen worden.

Conclusie

Ondanks de verschillende doelstellingen en factoren die meespelen, is er steeds meer overlap tussen het risicobeeld van overheid en het bedrijfsleven. Ondernemen wordt steeds meer geleid door risicoaspecten van buitenaf, waardoor het bedrijfsleven steeds meer naar buiten kijkt. Als het gaat om de kwantificering van risico's, kan Enterprise Risk Management een voorbeeld zijn bij de ontwikkeling van de methodiek Nationale Risicobeoordeling. Dit geldt in het bijzonder voor de beschrijving van incidentscenario's, het operationaliseren van meetbare impactcriteria en de vertaling naar een transparant risicoprofiel.

Jasper van der Horst,
projectmanager Aon Risk Consultants Nederland



Onderzoek naar een model voor landelijke operationele sturing onder Nationaal Gezag tijdens crises

In welke mate is Nederland in operationele zin voorbereid op aanslagen en andere calamiteiten waarvan het effectgebied meerdere regio's betreft?

Die vraag vormde destijds de aanleiding voor een projectie van de aanslagen in Madrid op de Randstad. Een werkgroep met vertegenwoordigers van enkele politiekorpsen en de Koninklijke Marechaussee voerde dit onderzoek uit in opdracht van de Raad van Hoofddoelcommissarissen, dat resulteerde in een lijst met 25 aandachtspunten. Prominent bovenaan deze lijst stond het ontbreken van een model voor bovenregionale of landelijke operationele sturing. Het vraagstuk is daarna nog in multidisciplinair verband besproken in het Tanira project; ook vanuit de andere kolommen werd de noodzaak van een model voor een landelijke operationele staf onderstreept.

In het huidige tijdsbeeld is een terroristische aanslag of andere calamiteit met een bovenregionaal effectgebied ook in Nederland niet denkbeeldig. De oorlog in Irak, de MKZ-crisis, de uitbraak van de vogelpest en de SARS-epidemie laten zien dat er ook rekening gehouden moet worden met 'bovenregionale' rampen en crises. Juist bij dergelijke bovenregionale crises is er – in vergelijking tot de lokale rampen – een nadrukkelijker rol voor de rijksoverheid weggelegd. Enerzijds om tot een eenduidige landelijke aanpak te komen, waarbij een uniforme lijn door de rijksoverheid uitgezet dient te worden aan de hand waarvan lokale, regionale en provinciale overheden de crises daadwerkelijk kunnen bestrijden. Anderzijds zullen ingezette regionale initiatieven gemonitord en gecoördineerd moeten worden.

In het verleden is enkele malen een (mono- of multidisciplinair) operationeel commando op landelijk niveau gevormd. Soms betrof dit een regionaal politiekorps dan wel het KLPD, waar de operationele coördinatie werd ondergebracht (blokkades van protesterende schippers, vrachtwagenchauffeurs, boeren), soms de tijdelijke

vorming van een landelijke Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (LSGBO) voor planvorming en coördinatie (besmettelijke dierziekten, EK2000). Kenmerkend waren het ad hoc karakter, gefaseerde opbouw, opstartproblemen, continuïteit, etc.

Op basis van deze praktijkervaringen zijn eisen geformuleerd waaraan een model voor een landelijke multidisciplinaire operationele staf moet voldoen:

- direct beschikbaar en inzetbaar;
- getraind in de functie en als team;
- vertrouwd met de betreffende werkomgeving en in staat om de eigen backoffices aan te sturen;
- continuïteit/aflossing.

Unieke onderzoekssamenwerking

Eind 2006 heeft ondergetekende aan zowel de directeur van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) als de directeur Kennisnetwerk van de Politieacademie gevraagd welke bijdrage beide instituten kunnen leveren aan een onderzoek naar de ontwikkeling van een model voor de landelijke operationele aansturing. Vanwege het multidisciplinaire karakter is besloten het onderzoek te laten instellen door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (dr. Astrid Scholtens), de Politieacademie (dr. Jos Smeets) en de Nederlandse Defensie Academie (dr. Michiel de Weger). In het onderzoek dient niet alleen het modelontwerp zelf aan de orde te komen, maar evenzeer de afstemming met de betreffende branches. Door middel van onder meer workshops moet inhoud worden gegeven aan input en betrokkenheid vanuit het veld. De doorlooptijd bedraagt circa één jaar.

*Martin E. Heerschap,
wnd. portefeuillehouder CCB, Raad van Hoofddoelcommissarissen
en gemandateerd onderzoeksopdrachtgever namens ministerie
van BZK*

Aanpak van polarisatie en radicalisering: nationale en lokale versterking

Polarisatie en radicalisering in Nederland nemen in omvang en intensiteit toe. Met name onder jongeren (moslims en rechts-extremisten). Aanhoudende interetnische spanningen kunnen op termijn de cohesie in de Nederlandse samenleving bedreigen. Het tegengaan van polarisatie en radicalisering zijn daarom belangrijke maatschappelijke opgaven, mede in het licht van nationale veiligheid.

Op het aanvankelijke ongelof na de moord op Theo van Gogh volgde de erkenning van radicalisering en polarisatie als maatschappelijke risico's. Onderzoek maakte de maatschappelijke uitdagingen inzichtelijker.¹ Een volgende stap betreft het ontwikkelen en uitvoeren van 'een aanpak' door nationale en lokale overheden.

Een volgende fase in de beleidsontwikkeling is aangebroken: het tegengaan van polarisatie en radicalisering moet een regulier onderdeel worden van nationaal en lokaal beleid. Natuurlijk wordt ook de internationale dimensie hierin niet vergeten. De aanpak van polarisatie en radicalisering in Nederland vraagt om een brede aanpak met betrokkenheid van vele partijen. De lokale verantwoordelijkheid staat hierbij steeds centraal.

Momenteel wordt een nationaal actieplan opgesteld in nauw overleg met de meest betrokken ministeries, VNG en enkele gemeenten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal dit actieplan naar verwachting in mei naar de Tweede Kamer sturen, mede namens haar collega's van OCW, SZW, VWS, VROM en Justitie en daarnaast ook namens de diensten AIVD, MIVD, NCTb en namens de VNG en diverse gemeenten die een bijdrage hebben geleverd. Ook op lokaal niveau ontstaan steeds meer initiatieven. De ervaring leert echter dat dit niet eenvoudig is, onder meer vanwege inhoudelijke, organisatorische, juridische alsook bestuurlijke en ethische vragen en dilemma's. Ter ondersteuning van lokale partners is recent een stappenplan ontwikkeld, getiteld *Starten met een aanpak van polarisatie en radicalisering*.² Het actieplan en het stappenplan beogen bij te dragen aan versterking

van de aanpak van polarisatie en radicalisering, op nationaal en lokaal niveau.

Het nationaal actieplan

Het actieplan polarisatie en radicalisering is geschreven vanuit de wens om samen te werken aan respect en solidariteit in een Nederlandse samenleving waarin wij duurzaam met elkaar zijn verbonden. Dit is een samenleving waarin ruimte bestaat voor een ieder, maar waarin ook duidelijke grenzen worden gesteld door de overheid aan wat wel en niet kan.³ Gelet op het belang van dit onderwerp worden in het actieplan concrete doelstellingen gesteld met betrekking tot het tegengaan van polarisatie en radicalisering, zo veel mogelijk in meetbare prestaties.

De aanpak van polarisatie en radicalisering volgt drie sporen waarbij de aanpak door het lokale bestuur van groot belang is: een aanpak gericht op preventie, signaleren én interventie in samenwerking met partners als jeugdwerkers, leraren, wijkagenten, leerplichtambtenaren en ingebed in het lokaal (veiligheids-)beleid. Daarnaast is het van belang algemeen en specifiek beleid in te zetten op nationaal niveau, dat deze lokale aanpak ondersteunt en faciliteert. Het derde spoor betreft de samenwerking op internationaal niveau bij de reductie van polarisatie en radicalisering én de aansluiting op het buitenlands beleid.

Het Rijk wil gemeenten gericht ondersteunen en gaat hierbij uit van een nog uit te voeren analyse met behulp waarvan in beeld kan worden gebracht in welke gemeenten de problematiek met name speelt. De gemeente kan vervolgens zelf de problematiek nader verkennen en aanpakken met steun van nationale partners. Opgedane

¹ Zoals onderzoek door de AIVD, het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), de Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, multicultureel instituut FORUM, het COT en anderen.

² Het stappenplan in opdracht van BZK door het COT ontwikkeld, is gebaseerd op beschikbare literatuur, praktijkervaringen en onderzoeken en gesprekken met lokale partners. Het stappenplan is beschikbaar op www.hetccv.nl.

³ Coalitieakkoord CDA, PvdA, ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 3.

Wat is polarisatie?

Polarisatie is: 'de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, die resulteert in (een toename van) spanningen tussen deze groepen en in risico's voor de sociale veiligheid'.

Wat is radicalisering?

De AIVD definieert radicalisme als: 'het actief nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes, die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde'.

Radicalisme komt voort uit een geesteshouding, die zich kenmerkt door een denken en doen dat wordt beheerst door een ideaal, een geloof, een doel of een belang dat alles overheerst.

Radicalisering betreft de groeiende bereidheid zelf bovengenoemde veranderingen na te streven en/of te ondersteunen, dan wel om anderen daartoe aan te zetten. Het betreft een proces waarin individuen in toenemende mate overgaan tot het gebruik van verrijkende – eventueel ondemocratische – middelen.

Bron: Stappenplan 'Starten met een aanpak van polarisatie en radicalisering' (januari 2007).

ervaringen en best practices worden beschikbaar gesteld in een kennisbank van VNG en het Rijk.

Op nationaal niveau wordt door middel van algemeen en specifiek beleid gewerkt aan een aanpak. Het algemeen beleid op nationaal niveau richt zich op regulier beleid dat niet specifiek gericht is op de reductie van polarisatie en radicalisering, maar wel een belangrijke bijdrage daaraan levert door het wegnemen van mogelijke voedingsbodems voor polarisatie en radicalisering. Voorbeelden zijn: bevorderen maatschappelijke en politieke participatie van jongeren; huisvestingbeleid; tegengaan voortijdig schoolverlaten en betere aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt; burgerschap en sociale integratie als kerndoel in het onderwijs en opvoedingsondersteuning.

Specifiek beleid zal zich richten op de volgende drie beleidslijnen:

- het vergroten van de weerbaarheid en binding, gericht op individuen die vatbaar zijn voor polarisatie en radicalisering en hun omgeving;
- het vergroten van de weerbaarheid/competenties, gericht op lokaal bestuur en professionals die veel met jongeren en jongerengroepen werken;
- isoleren en indammen, gericht op polariserende en radicale groeperingen en hun activiteiten.

Hierbinnen vallen verschillende initiatieven.

Voorbeelden zijn:

- het bevorderen van kennis van jongeren in het algemeen over andere culturen, religies en hun gezamenlijke, recente geschiedenis; visievorming op specifieke vraagstukken rond bijvoorbeeld scheiding kerk en staat en het aangaan van dialoog met islamitische- of rechtsradicalen met zeer extreme denkbeelden;
- het organiseren van regionale platforms waar bestuurders en professionals informatie kunnen uitwisselen en kennis kunnen halen;

- het tegengaan van haatzaaiende en radicale boodschappen in onder andere gebedshuizen, gevangenissen, scholen en jeugdcentra;
- deradicaliseringstrajecten, bijvoorbeeld door specifieke interventies in gevangenissen en in reclasseringstrajecten.

Voor veel van de acties in het actieplan geldt dat de nationale en lokale overheid hier samen invulling en uitvoering aan moeten geven. Stap voor stap wordt gewerkt aan een integrale aanpak van de problematiek. Het eerder genoemde stappenplan ondersteunt gemeenten hierbij.

Het stappenplan

Het stappenplan is opgebouwd rond een aantal vragen. Het zijn relevante vragen voor iedere gemeente die de lokale situatie op het gebied van polarisatie en radicalisering in kaart wil brengen en/of feitelijke polarisatie of radicalisering wil tegengaan. In het stappenplan wordt aandacht besteed aan preventie, signaleren en interveniëren, met de nadruk op de laatste twee taken. De vragen zijn geclusterd in de volgende vijf blokken:

- inhoudelijke achtergrondvragen;
- verkenning nut en noodzaak en mogelijke contouren van een aanpak;
- het omgaan met informatie;
- hoe te reageren op de verzamelde informatie;
- organisatorische aspecten.

Niet ieder mogelijk probleem speelt in iedere gemeente: juist de lokale realiteit moet centraal staan. Dat bepaalt of en zo ja, welke acties nodig zijn. Dit is ook het uitgangspunt van het stappenplan. Lokale partners als gemeente-functionarissen, politiefunctiearissen, eerste lijnswerkers en maatschappelijke organisaties moeten met elkaar expliciet van gedachten wisselen over de lokale situatie en de mogelijke risico's. Een gezamenlijke probleemdefinitie is een randvoorwaarde voor een gezamenlijke aanpak.

Het verbreden van de aanpak naar meerdere nationale en lokale partners is belangrijk. Met het actie- en het stappenplan zijn niet alle mogelijke problemen weggenomen. Wel kunnen deze plannen gemeenten en partners een eind op weg helpen, bijvoorbeeld bij nadenken over nut en noodzaak van een aanpak, bij het voeren van de interne discussie en bij het kritisch bezien van bestaande plannen van aanpak en de bestaande werkwijze. Hierin zullen Rijk en lokale partners hopelijk steeds vaker gezamenlijk optrekken.

drs M. Zannoni,

senior onderzoeker-adviseur, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (m.zannoni@cot.nl)

Euridice Stuger,

senior beleidsmedewerker Strategie Onderzoek en Monitoring, ministerie van BZK

Nationale veiligheid: interdepartementale samenhang en samenwerking

Hoe kijken andere ministeries aan tegen het project Nationale Veiligheid? Visies van Eric van Beek (directie Corporate Veiligheid en Security, ministerie van Verkeer en Waterstaat) en Max Kommer (directie Algemene Justitiële Strategie, ministerie van Justitie). Eric is lid van de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid (IWNV). Max is lid van de denktank.

Eric: “Het project voorziet in mijn beleving in een grote politiek-bestuurlijke behoefte. Rationeel gezien is een (meta-) regie- en richtingsvraag voor veiligheid een uiterst belangrijke. Het vraagt veel betrokkenheid en investeringen van ministeries die een dergelijke meerwaarde niet altijd en direct voelen. Het is belangrijk dat we met elkaar de *sense of urgency* kunnen vasthouden om zo de kans te krijgen om de meerwaarde ook aan te tonen.”

Max: “Ik beschouw mezelf als één van de initiatiefnemers. Vanuit het rijksbrede Strategieberaad hebben we een paar jaar geleden de samenhang tussen interne en externe veiligheid verkend, en dat heeft uiteindelijk geleid tot het besluit van de SG's van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Justitie om het project nationale veiligheid te starten. Ik was snel overtuigd van het nut en ben enthousiast over hoe het nu gaat.”



Hoe is Nationale Veiligheid ingebed in je ministerie?

Max: “Binnen Justitie was het project lang niet al te best ingebed. Ik voelde me nogal eens een profeet in eigen

land. Maar nu is er een lid van de Interdepartementale Werkgroep (IWNV) die direct rapporteert aan de DG, die in de stuurgroep zit.”

Eric: “Binnen Verkeer en Waterstaat is er al enkele jaren een coördinerende en regisserende functie belegd bij één van de directeuren-generaal. Deze functie kwam voort uit de behoefte vanuit de Bestuursraad om veiligheids-terreinen van VenW te ontkokeren en verbinden. Een vergelijkbaar proces met dat van nationale veiligheid op een ander abstractie- en detailniveau. De corporate vertegenwoordigers van het ministerie in het project staan zeker niet los van de lijnorganisatie en hebben een directe band met de portefeuillehoudend directeur-generaal (op dit moment de dg Water Mark Dierikx). Deze positie biedt vele kansen voor het goed ‘landen’ van het gedachtegoed van nationale veiligheid in het ministerie.”

Hoe ervaar je de interdepartementale samenwerking in het project?

Max: “Nuttig maar moeizaam. Maar in de denktank toch vooral prettig.”

Eric: Meta-regie vragen blijken in de praktijk toch moeilijker te verinnerlijken dan je rationeel zou mogen verwachten. Bestaande departementale posities en beperkingen spelen zeker bij het project. Toch proef ik een nadrukkelijke gezamenlijkheid in doelbereiking. Overigens moet functionele weerstand niet altijd worden beoordeeld als ambtelijke obstructie. Het hoort bij verandering en regie.”

Hoe ervaar je de rol van het projectteam?

Eric: “Het projectteam vormt de motor van het proces, maar een auto heeft meer nodig dan een goed draaiende motor. Het projectteam bedenkt, ontwikkelt en ondersteunt, maar pas met de benodigde beleidsinhoud vanuit de ministeries wordt het een échte auto. Tot slot moeten we niet vergeten dat het ontwikkelen, uitproberen en evalueren van een strategie veel tijd en positief-kritische feedback vraagt van partijen om de meerwaarde van samenhangende werkwijze en regie zowel te bewijzen als te voelen. Maar gezien het belang hiervan is het allemaal meer dan de moeite waard er ook echt voor te gaan; met het projectteam én de departementen gezamenlijk.”

Max: “Inspirerend. Ze werken hard en ze dagen me uit om met ideeën te komen. Nou, dan hebben ze aan mij een goede.”

Niet achter de feiten aanlopen: het Programma Nationale Veiligheid

Tot voor kort ontbrak een rijksbreed strategisch analysecentrum op het terrein van de veiligheid. Dit, terwijl het voor de hand ligt dat op dit terrein gecoördineerd door het kabinet op basis van goede rijksbrede analyses beslissingen worden genomen. Voor de hand liggend maar helaas niet vanzelfsprekend. Drie ontwikkelingen verklaren de geconstateerde noodzaak voor de aanwezigheid van een dergelijk Programma.

Allereerst zijn wij vertrouwd geraakt met het gegeven dat niet langer sprake is van één aan te wijzen vijand, waarop wij ons concentreren. Het dreigingsbeeld is diffuser geworden. Internationale ontwikkelingen laten zich niet onmiddellijk vertalen in effecten die relevant zijn voor onze veiligheid. In ons land zijn oorzaken voor nieuwe dreigingsbeelden niet meer zo eenvoudig te herkennen. Antitankgranaten zijn bijvoorbeeld tot op heden niet onmiddellijk in verband gebracht met de berechting van criminelen.

Voorts hebben crises in de laatste jaren aangetoond dat nationale veiligheid een onderwerp is dat op meer terreinen van de samenleving een rol speelt, specifieke deskundigheid vraagt – zowel met betrekking tot besluitvorming intern als ten aanzien van het communiceren hierover aan parlement en media – en voorts samenwerkingsverbanden vereist, die tot op heden niet vanzelfsprekend waren. De naam Bonfire staat kwalitatief topgarant voor een wereldberoemd dressuurpaard, maar (nog) niet voor een deskundige en samenwerkende overheid tijdens crises.

Tot slot zijn wij doordrongen van de noodzaak om te accepteren dat in het aan te wenden veiligheidsbudget keuzes gemaakt moeten worden.

Drie voorbeelden wil ik hieromtrent vragenderwijs noemen:

- in hoeverre was de explosieve ontwikkeling in te schatten, die is ontstaan na de moord op Fortuyn en later Van Gogh? Wat had op basis van een dergelijke analyse indertijd kunnen worden gedaan ter voorkoming van deze maatschappelijke reacties?
- in hoeverre is het nodig om te weten welke ambities en bedoelingen olie-exporterende landen hebben ten behoeve van het sluiten van onze energiecontracten met hen? En, in hoeverre beperken wij ons tot enkele leveranciers?

Hoe verhouden in de besluitvorming de belangen van veiligheid, buitenlandse betrekkingen en energievoorziening zich tot elkaar?

- welke afweging maakt het kabinet ten aanzien van dijkverhoging en welke andere prioriteiten staan in die afweging er naast? Geld kan maar éénmaal worden uitgegeven, terwijl het aan het parlement gepresenteerde overzicht van te beschermen nationale vitale belangen indrukwekkend is.

Ik noemde de noodzaak van het Programma voor de handliggend maar niet vanzelfsprekend. Dit heeft mijns inziens te maken met het feit dat een alom geaccepteerde begripsomschrijving van nationale veiligheid tot op heden ontbrak. Dit begrip kwam alleen voor in de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, waarin de Nationaal Coördinator en de AIVD met handhaving hiervan zijn belast. Wij spreken nu hiervan wanneer vitale belangen (zoals territoriale of economische veiligheid of sociale en politieke stabiliteit) zodanig bedreigd worden dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Voorts was het tot voor kort niet vanzelfsprekend voor diegenen, die eindverantwoordelijkheid dragen op een bepaald specifieke beleids-terrein om te accepteren dat dreigingen op die specifiek beleidsterreinen, gericht tegen nationale veiligheid door anderen juist minder of meer als ernstig worden gewaardeerd dan door henzelf.

Toch is de wijze van werken van dit nieuwe Programma niet nieuw. Het is al vele jaren een vertrouwde aanpak op het terrein van de nationale economie, werkloosheid en financiën. Het bewijst daar goede diensten. Ik ben er zeker van dat deze aanpak ook goed functioneert op het terrein van veiligheid, die andere kernverantwoordelijkheid van de overheid en vind het een voorrecht om hieraan te mogen bijdragen.

*mr. G.P. van de Beek,
hoofdofficier van Justitie, arrondissementsparket Dordrecht,
voormalig raadadviseur ministerie van Algemene Zaken,
lid van de denktank Nationale Veiligheid*

Systems don't change themselves, individuals do...

Over crisisbeheersing, internationale betrekkingen en 'sociale' wetenschap

Inleiding en begripsbepaling

'Systemen' bestaan vaak uit vele, verschillende elementen die – hopenlijk geordend in samenwerkende netwerken – tezamen een bepaald doel nastreven. Hoofddoel is meestal 'homeostasis', oftewel 'hetzelfde blijven'. Morgen groeten uw collega's u omdat u er dan ongeveer hetzelfde uitziet als gisteren of vandaag. Lijkt vanzelfsprekend, is dat echter niet. Uw lichaam, uw systeem, moet daar behoorlijk wat energie in steken. Elk systeem probeert het 'interne' en 'externe' milieu zoveel mogelijk stabiel te houden. Op veranderingen kan uw lichaam vrijwillig reageren – bijvoorbeeld door te eten of te drinken als het lichaam honger of dorst aangeeft – of onvrijwillig (versnelling van de hartslag, rood worden, zweten, adrenaline, extra energie) zoals bij acuut gevaar. Vaak ter voorbereiding op wat komen gaat: *fight or flight*.

Deze redenering gaat niet alleen op voor individuen, relaties, gezinnen en families, maar geldt ook voor bedrijven, organisaties, culturen, buurten, dorpen, steden, provincies, landen en continenten. Voor de meeste systemen betekent homeostasis dus 'survival'. Het opperste gebod. Ook binnen de crisisbeheersing. Maar wie veranderen dan 'systemen' als zij dat zelf niet kunnen of willen doen? Individuen? OK, maar doen deze dat dan van binnenuit of van buiten het systeem? Of wellicht van binnen én van buiten? Vanuit het land van immigratie, schier onbegrensde mogelijkheden en de maximale ontplooiingskracht van het individu – aldus de Amerikanen zelf – dus vanuit het land van de *self-made man*, stel ik u in deze bijdrage twee van deze individualisten voor.

Mesfin Mekonen en Abul Hussam.

Internationale betrekkingen en 'sociale' wetenschap.
Met een rode draad naar de crisisbeheersing.
Andiamo.

Mesfin Mekonen

Ondanks zijn ietwat Fins aandoende naam, is Mesfin van geboorte een Ethiopiër die in 1972, op 20-jarige leeftijd,

naar Amerika emigreerde. Slank, elegant en altijd in maatpak, werkt hij al lang in Washington D.C. als manager van een bekend restaurant waar veel journalisten komen en dagelijks zo'n tweehonderd maaltijden geserveerd moeten kunnen worden. Daarnaast heeft hij er nog een baan bij als drijvende kracht achter de *Ethiopian-American Council*: (onbetaald) lobbyist.

Zoals u weet is Washington D.C. in Amerika ook de hoofdstad van het lobbyen. Er zijn vele prominente lobby groepen die op etnische basis behoorlijk aan de weg timmeren. Wat dacht u van de Jewish-American lobby en Israel? Of de Indian-Americans, Korean-Americans, of, *indeed*, de Cuban-Americans?

Mr. Mekonen en zijn groep – inmiddels uitgegroeid tot zo'n 600 immigranten – kwamen in het geweer toen er in de 90'er jaren een reeks van hongersnoden in Ethiopie waren. Terugkijkend op die beginperiode, verzucht Mesfin dat het allemaal niet makkelijk was of is. "*It's been a tough road, especially in this town, if you don't know anybody, don't have any money, and if you have another job*".

De focus van Mesfin's groep is inmiddels niet meer de hongersnood maar democratische rechten in Ethiopië. Samen met andere organisaties, ijveren zij ervoor om een wetsvoorstel van Chris Smith en Donald Payne, beiden



leden van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden en haar *Sub-Committee on Africa, Global Human Rights and International Operations*, erdoor te krijgen. Want wat was er gebeurd? In juli en november 2005 werden meer dan 80 mensen door de regering gedood tijdens demonstraties tegen 'vrije' verkiezingen die de oppositie in de gevangenis deed belanden.

Dit wetsvoorstel, de *Ethiopia Freedom, Democracy and Human Rights Advancement Act* uit 2006 (HR 5680), voorziet onder andere in 20 miljoen dollar ondersteuning voor pro-democratische groepen, weigert visa's voor al diegenen die schietend betrokken waren bij de onrusten en roept de Ethiopische leiders op politieke gevangenen vrij te laten. Het voorstel is inmiddels bekrachtigd door de International Relations Committee, maar veel verder is het nog niet gekomen. Veel weerstand, ook vanuit de huidige regeringsploeg van President George W. Bush, die Ethiopië beschouwt als waardevolle partner in de *War On Terror*. Dus wat doet de regering in Ethiopië? Zij betaalt \$50,000 per maand (!) aan de lobby firma DLA Piper en voormalig House Majority Leader Dick Armeij (R-Texas) om de relaties tussen de Bush regering en Ethiopië te verbeteren en te ageren tegen dit wetsvoorstel. Hier kunnen Mesfin en de zijnen financieel niet tegenop, maar ze hebben wel Congressman Chris Smith aan hun zijde – en natuurlijk de talrijke journalisten die bij Mesfin komen eten. Geld inzamelen om te lobbyen kan wel, maar dan moet er eerst een zogenaamd PAC komen, een Political Action Committee, en dat heeft de Ethiopian-American Council nog niet gedaan. “*It's not in our culture, fundraising.*” zegt Mesfin, “*We are learning the process.*” International relations. En opgeven? Dat doet Mesfin niet, nooit.

Abul Hassam

Op 20 februari jl. zat de jet set van Washington D.C. goed gekleed aan tafel tijdens een gala diner van de National Academy of Engineering in Union Station. De Grainger Challenge Award van 1 miljoen dollar zou die avond uitgereikt worden aan Abul Hussam, scheikundig hoogleraar aan de George Mason Universiteit te Washington D.C. Miljoenen mensen draaien elke dag in de westerse wereld hun kraan open, krijgen er schoon, drinkbaar water uit en denken er verder niet al te veel bij na. Het is normaal. Voor vele anderen echter geldt dat niet. Zo zijn er alleen al in Bangladesh 18 miljoen mensen die hun drinkwater uit waterputten moeten halen waar arsenicum in zulke hoge concentraties voorkomt dat sprake is van vergiftiging. Abul Hussam, zelf een immigrant uit Bangladesh, was al 10 jaar geleden door zijn broer, dorpsarts in Bangladesh, gevraagd om eens te kijken naar dit probleem. Als analytisch chemicus ging Abul aan de slag en kwam er achter dat zijn eigen familie in Bangladesh al 20 jaar lang water dronk dat drie keer zoveel arsenicum bevatte als het



“toxisch” niveau. Aldus gemeten, ging Abul een stapje verder en vroeg zich af: *What can we do about it?*

Na jaren van testen was de zogenaamde SONO filter klaar. Een plastic constructie bestaande uit twee emmers en een serie filters met rivierzand, composite iron matrix, weer rivierzand, houtskool, stukjes baksteen en... voila!

Toen de National Academy of Engineering een prijsvraag uitschreef voor een filtratiesysteem dat arsenicum uit drinkwater kon halen, roken Abul, zijn broers, en hun vrienden een kans. Het systeem moest immers aan de volgende eisen voldoen: geen electriciteit, milieuvriendelijk, goedkoop, betrouwbaar, weinig onderhoud en sociaal/cultureel acceptabel. De eerste SONO filters waren al in 2000 in Bangladesh in gebruik genomen en er zijn er sindsdien reeds 30.000 in gebruik. Kosten? 35 dollar voor vijf jaar.

Met het merendeel van de 1 miljoen dollar prijs zullen meer filters worden aangeschaft en geïnstalleerd. En wat vindt onze professor Abul Hussam er zelf van? “*It is truly gratifying to see the results of our scientific knowledge at work in the field for the betterment of human conditions.*” Geen wonder dat de bekende cinematograaf Jim Burroughs speciaal uit Los Angeles was overgekomen om de uitreiking van de Grainger Challenge Award te filmen voor zijn nieuwe documentaire 'Water Wars'. Abul Hussam en zijn SONO filter, 'sociale' wetenschap ten voeten uit.

Ter afsluiting

Na 9/11 had iedereen het over het terrorisme. Je kon bijna nergens meer een afspraak maken zonder dat je het T-woord moest laten vallen. Internationale relaties worden in Amerika nog altijd en bijna automatisch gewogen op de schaal van de *War On Terror*.

De tsunami in de Indische Oceaan zette het water weer terug op de internationale politieke agenda. Katrina, Al Gore en het Stern rapport deden ook een behoorlijke duit in het zakje. Met klimaatverandering op komst, zal het belang van het waterprobleem alleen maar toenemen, daar zijn ook de experts binnen de Crisisbeheersing >>>

het wel zo'n beetje over eens. En met dit alles dus ook de kans op pandemieën. Met meer mensen op een kluitje komen er vanzelf meer problemen.

Amerika is echter, naast het zelfverklaarde 'Mekka' van het individualisme, ook een land van, en voor, immigranten. Uit Europa, uit Latijns Amerika, uit Azië, uit Ethiopië, uit Bangladesh, ze komen overal vandaan. In 1995 waren er 2,5 miljoen Canadezen en Europeanen die zich hadden laten naturaliseren tot Amerikaan, in 2005 waren dat er 2,8 miljoen. Het aantal 'nieuwe' Amerikanen uit Zuidoost Azië bedroeg 2,1 miljoen in 1995 maar 4,0 miljoen in 2005. In 1995 telde men nog maar 600.000 genaturaliseerde Mexicanen, maar in 2005 zijn dat er inmiddels 1,6 miljoen, bijna een verdrievoudiging. De andere Latijns-Amerikaanse landen leverden 1,4 miljoen nieuwe Amerikanen in 1995, maar in 2005 is zulks verdubbeld tot 2,8 miljoen. Zelfs de aanwas uit het Midden-Oosten is er: van 300.000 in 1995, tot 700.000 in 2005. Amerika kan met haar 300 miljoen inwoners echt wel tegen een etnisch stootje, maar je ziet

inderdaad dat de huidige discussie over illegale immigranten en 'allochtonen' in Amerika vooral in een Spaans-sprekend jasje gestoken wordt.

Mesfin Mekonen en Abul Hussam.

Twee systeemveranderaars?

U mag het zeggen.

Internationale relaties?

'Sociale' Wetenschap?

Als individuen systemen veranderen, moeten ze daartoe wel de gelegenheid en de ruimte krijgen.

Doen we dat wel?

Genoeg?

Elco H. Dykstra, MD,

Professor (visiting) in International Emergency Management Institute for Crisis, Disaster and Risk Management (ICDRM), George Washington University, Washington D.C. (edykstra@gwu.edu)

Rampeninformatie via de mobiele telefoon binnen handbereik

Op termijn kunnen we in Nederland via de mobiele telefoon sneller en beter geïnformeerd worden over rampen en aanslagen. Uit proeven die het afgelopen jaar in verschillende provincies en steden zijn gehouden, blijkt dat de zogenaamde cell broadcast technologie mogelijkheden biedt om mensen in een specifiek gebied (bijvoorbeeld een rampgebied) snel en doeltreffend te alarmeren en te informeren over wat ze moeten doen. Cell broadcast kan hiermee als een aanvulling en op termijn mogelijk zelfs als vervanging van de bekende sirenes worden gezien. De eigenaar heeft de telefoon bijna altijd bij zich en met een penetratie van nagenoeg 100% is de mobiele telefoon alom aanwezig.

Dit schrijft Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken, mede namens minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op 6 april in een brief aan de Tweede Kamer over een eerste serie proeven met de cell broadcast technologie. Cell broadcast is een toepassing die het mogelijk maakt om snel tekstberichten te sturen naar mobiele telefoons die zich binnen een specifiek geselecteerd gebied bevinden. Belangrijk verschil met het versturen van sms'jes is dat je geen telefoonnummers nodig hebt. Iedereen met een mobiele telefoon in het gebied ontvangt het bericht. Recent zijn onder regie van

Economische Zaken proeven gedaan met cell broadcast. In totaal hebben ongeveer 8.000 mensen aan de proeven meegedaan.

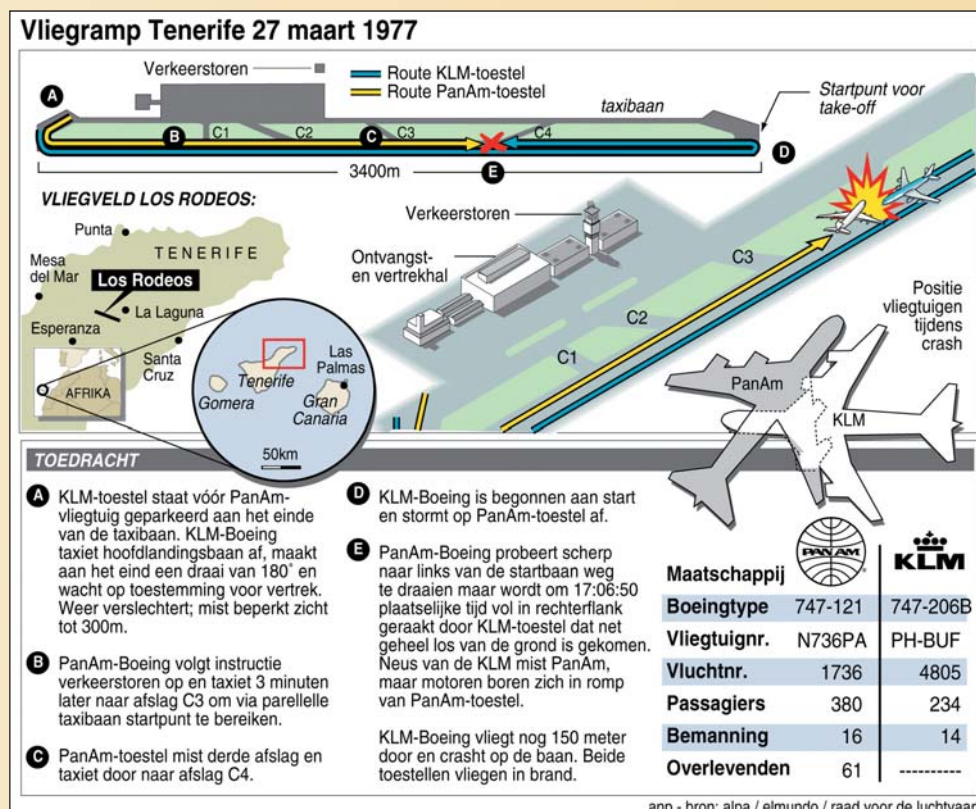
De proeven maakten duidelijk dat cell broadcast inderdaad geschikt is om mensen tijdens een ramp te informeren. Ze kunnen naast de melding ook informatie krijgen hoe te handelen. Bijkomend voordeel is dat bij overbelasting van het mobiele netwerk er geen mobiel telefoonverkeer mogelijk is, inclusief sms. Cell broadcast heeft daar geen last van. Door de toevoeging van een "tekst naar spraak"-applicatie – een tekstbericht dat naar de mobiele telefoon wordt verzonden wordt vervolgens uitgesproken – kunnen ook slechtzienden en automobilisten worden bereikt. Voordat cell broadcast breed geïntroduceerd kan worden moeten nog wel enkele technische hobbels worden genomen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert de Tweede Kamer dit najaar over het vervolg van de eerste serie proeven.

De verschillende proeven met cell broadcast trekken veel belangstelling uit het buitenland. Nederland loopt qua innovatie op dit vlak voorop en is één van de eerste landen die samen met bedrijven en hulpverleners serieus de mogelijkheden van grootschalige inzet van cell broadcast verkent.



Vliegkamp Tenerife herdacht

Op 27 maart 2007 zijn op het Spaanse eiland Tenerife alle slachtoffers herdacht die dertig jaar geleden het leven lieten nadat een Boeing 747 van KLM tegen een toestel van de Amerikaanse vliegmaatschappij PanAm botste. 583 Mensen, waaronder 248 Nederlanders, kwamen om het leven. Namens Nederland waren bij de herdenkingsbijeenkomst onder andere minister Eurlings (Verkeer en Waterstaat) en KLM-topman Van Wijk aanwezig. Het werk van kunstenaar Rudi van de Wint is een 18 meter hoge stalen sculptuur en staat symbool voor oneindigheid. De spiraalbeweging van treden houdt plotseling op. Het International Tenerife Memorial wordt geplaatst op de berg Mesa Mota.



Genoeg gepraat, aan het werk!

In Nederland is vijftieng procent van de militaire capaciteiten van de krijgsmacht beschikbaar voor taken op het Nederlands grondgebied vanuit haar rol als veiligheidspartner. Dit is het belangrijkste uitgangspunt van de Kamerbrief “Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking” (ICMS) die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie op 24 mei 2006 aan de Tweede Kamer hebben geschreven om een impuls te geven aan de samenwerking tussen de krijgsmacht enerzijds en de civiele veiligheidspartners (GHOR, brandweer en politie) anderzijds.

Tijdens de Leergang Nationale Veiligheid en Dienend Leiderschap (een samenwerking van NLDA, NIFV en SPL) heeft een twaalftal cursisten zich gebogen over het effect van deze nieuwe partner op het terrein van Nationale Veiligheid: de krijgsmacht. In dit artikel gaan wij in op enkele interessante aspecten uit de toenemende samenwerking tussen de krijgsmacht en de civiele veiligheidspartners.

De rode, witte, blauwe en groene kolom: overeenkomsten en verschillen

1992, riots in Los Angeles

Police officers responded to a domestic dispute, accompanied by marines. They had just gone up to the door when two shotgun rounds were fired through the door, hitting the officers. One yelled “cover me!” to the marines, who then laid down a heavy base of fire. . . . The police officer had not meant “shoot” when he yelled “cover me” to the marines. [He] meant . . . point your weapons and be prepared to respond if necessary. However, the marines responded instantly in the precise way they had been trained, where “cover me” means provide me with cover using firepower. . . . over two hundred bullets [were] fired into that house.

Bron: J. D. Delk, Fires & Furies: The L.A. Riots, Palm Springs, Ca.: ETC Publications, 1995, pp. 221-222.

Bovenstaand voorbeeld spreekt voor zich. Samenwerken is een must, maar wel op een beheerste manier. Kijkend naar de verschillende kolommen vallen een paar zaken op. Allereerst zien we dat alle diensten een sterk uitvoerend karakter hebben, waarbij termen als slagvaardigheid, paraatheid en kordaat en gecoördineerd optreden van groot belang zijn.

Ook zien we dat de brandweer op gemeentelijk niveau is georganiseerd, de politie op regionaal niveau en de krijgsmacht op landelijk niveau. De GHOR is op op regionaal niveau in de veiligheidsregio “georganiseerd” maar heeft

geen formele zeggenschap over de diverse zorginstellingen en beroepsbeoefenaren. Dit alles lijkt in eerste instantie geen probleem, echter in de praktijk levert het verschil in formele zeggenschap over eenheden en diensten een totaal andere benadering van situaties op. Verder zien we dat de krijgsmacht al snel grootschaliger denkt (de ICMS-brief spreekt over ondersteuning met maximaal 4600 m/v). Het aspect terminologie lijkt een open deur, maar als men beseft dat de civiele partners de termen tactisch en operationeel niveau precies andersom gebruiken dan de krijgsmacht, dan zal duidelijk zijn dat hier voldoende voedingsbodem voor spraakverwarring ligt. Bij de civiele partners is de GRIP-procedure aardig ingeburgerd. Ook de krijgsmacht kent gestructureerde procedures om elke denkbare situatie aan te pakken. De GRIP-procedure kent echter nog niet een militaire component en ook niet een GRIP 5 op landelijk niveau.

De civiele instanties kennen op landelijk niveau het Nationaal CrisisCentrum (NCC) in Den Haag dat het bestuurlijke coördinatiecentrum op het gebied van crisisbesluitvorming van de rijksoverheid is. De focus ligt hier echter op de relatie met de andere departementale coördinatiecentra en minder op de relatie met de veiligheidsregio's. Het Defensie Operatie Centrum (DOC) in Den Haag stuurt daarentegen wel degelijk alle uitvoerende militaire eenheden in het land aan. Verder, in het verleden – ten tijde van de dienstplicht – beschikte Defensie over parate troepen die voor een relevant deel vanuit hun kazerne wachten op een conflict. Defensie is echter meer en meer ingericht op basis van moderne bedrijfsvoeringsprincipes, waarbij doel-treffendheid en doelmatigheid samen worden gebracht. Kortom, evenals de politie, maar anders dan de brandweer, kent de krijgsmacht vrijwel geen eenheden meer die 24/7 paraat staan. Tenzij militaire eenheden op een korte *notice-to-move* staan, maar anders zullen er meestal uren over heen gaan voordat de krijgsmacht ergens ter plaatse is. In het kader van ICMS zijn er overigens wel degelijk eenheden met een hoge gereedheid, zoals de EOD en



De genie assisteert de politie met een brugleggende tank bij de ontruiming van Fort Pannerden.

NBC-ontsmettingseenheden. Samengevat kunnen we zeggen dat de civiele diensten allemaal in hun eigen kolom diensten kunnen leveren en dat zeer snel kunnen, terwijl de krijgsmacht in alle kolommen assistentie kan leveren maar nergens zo snel als de civiele instanties.

Top-down versus de bottom-up benadering

Eerstelijns hulpverlening bij crises en rampen is een lokale aangelegenheid. Echter, al snel zijn de lokale hulpdiensten niet meer in staat om adequaat te reageren op een groot-schalig incident of om de hulpverlening langer in stand te houden. Uit de meeste Regionale Beheersplannen

Rampenbestrijding blijkt dit overduidelijk. Zie hier de basis van de veiligheidsregio's. Samenwerking kende in het verleden een te grote mate van vrijblijvendheid, waardoor er geen kwaliteitsverbetering optrad en er geen efficiency voordelen ingeboekt konden worden. De krijgsmacht beschikt enerzijds over een groot potentieel aan mankracht, maar anderzijds over een grote hoeveelheid gespecialiseerd materieel. Daarnaast is de krijgsmacht sterk in wat zij "command & control" noemen, een commandovoeringsstructuur die over alle denkbare zelfstandig inzetbare verbindingssystemen beschikt. De inzet van de krijgsmacht in het kader van de nationale veiligheid heeft twee belangrijke voordelen:

- 1 De nationale aansturing: gezag en beheer op nationaal niveau. Herprioritering van de bestaande situatie kan snel worden gerealiseerd. Zeer schaarse middelen kunnen binnen enkele uren worden ingezet.
- 2 Eenduidige commandovoeringsprocedures. Op momenten van crisis is een uniforme wijze van eenhoofdige commandovoering van essentieel belang. De kwaliteit en kwantiteit van de noodzakelijke operationele verbindingscapaciteit is hierop afgestemd.

De Kamerbrief stelt *top-down* de randvoorwaarden en uitgangspunten. Gras groeit echter van onder, met andere woorden: met alleen praten en zwaaien met papier komen we er niet. Er moet nog veel gebeuren. Bij een verdergaande samenwerking tussen de verschillende kolommen blijkt dat elke kolom zijn eigen uitdaging heeft. Het is nu zaak om dit – bottom-up – verder op te pakken. Zo zullen >>>



Een zgn. motorkapoverleg tussen politie en krijgsmacht; in dit geval met de genie ter voorbereiding op de ontruiming van Fort Pannerden.



de GHOR-organisaties bindende afspraken moeten maken over hun onderlinge verhoudingen en bevoegdheden, en de brandweer zal eerst tijd moeten steken in het vormen van een geregionaliseerde brandweer. Bij de krijgsmacht moeten de Regionaal Militair Commandanten (RMC'n) daadwerkelijk de hele krijgsmacht vertegenwoordigen. Met andere woorden: de RMC'n moeten van landmacht-focussed naar krijgsmachtbreed omvormen, en ook moeten zij meer samenwerken met de andere parate eenheden (de manoeuvrebrigades) om zo gebruik te kunnen maken van de daar aanwezige kennis en knowhow en van de daar aanwezige verbindingssystemen. Op het koppelvlak van de krijgsmacht met de andere kolommen werkt de zogenaamde Officier Veiligheidsregio. Deze nieuwe Defensiefunctaris zal het best zijn werk kunnen doen wanneer hij daadwerkelijk in de Veiligheidsregio opgenomen wordt. Deze functionaris wordt ondersteund door drie reserve-officieren zodat het voortzettingsvermogen ook gedurende langere tijd gewaarborgd is.

Genoeg gepraat, aan het werk!

Kortom, er zijn meer dan voldoende uitdagingen, en dit vraagt om moedig leiderschap. Kennis van elkaars organisatie en van elkaars beperkingen is noodzakelijk. Maar wat kan er nu concreet op korte termijn worden gedaan? Een aantal suggesties:

- in oktober 2007 is er de grootschalige rampenbestrijdingsoefening Voyager 2007 (opvolger van de oefening Bonfire 2005). Deze landelijke multidisciplinaire oefening, waarbij alle niveaus betrokken worden, krijgt niet bij alle kolommen de juiste aandacht om een succes te worden. Gerichter aanpakken om de samenwerking maximaal te stimuleren ligt voor de hand;
- de ICMS-brief spreekt over gezamenlijke oefenfaciliteiten. Er zijn enkele militaire lokaties voorhanden waarvan de toekomstige bestemming momenteel ter discussie staat. Deze pro-actief claimen om gezamenlijk oefenen mogelijk te maken, maar ook een dergelijke kazerne op civiel-militaire samenwerking inrichten, zou een enorme boost geven aan deze samenwerking;
- actief op zoek gaan naar praktijkgerichte samenwerking. De samenwerking bij de ontruiming van Fort Pannerden in november 2006 is een uitstekend voorbeeld. Ook zouden veiligheidsregio's er slim aan doen om samen met de RMC-commandant de rampenplannen te voorzien van een extra paragraaf waarin de militaire bijstand in gevallen van rampen en crises nader ingevuld is;

- de GRIP procedure moet worden aangepast: er moet standaard worden opgenomen dat bij opschalen de militaire component moet worden meegenomen en ook moet er een niveau GRIP 5 komen. Met GRIP 5 kan dan escalatie naar een landelijk incident worden beschreven.

Afsluitend

Intensieve samenwerking op het gebied van Nationale Veiligheid is een must, maar alles behalve vanzelfsprekend. De ontwikkeling van de veiligheidsregio's gaat door. Vijfentwintig procent van de militaire capaciteiten van de krijgsmacht is beschikbaar voor taken op het Nederlands grondgebied. In tijden van rampen, crises en overmacht moet alles gemobiliseerd kunnen worden en moeten civiele en militaire hulpverleners elkaar blindelings kunnen vinden. We kunnen nog veel van elkaar leren, en op alle niveaus. Gezamenlijk op basis van "best practices" verder gaan en ervaringen gedegen evalueren. Genoeg gepraat, aan het werk!

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven door de deelnemers aan de Leergang Nationale Veiligheid en Dienend Leiderschap: de commissarissen van politie Peter Holla, Paul Martens en Theo van der Plas, de brandweercommandanten Marcel Appeldoorn, René van Santvoort en Michiel Verlinden, de GHOR-Directeuren Peter Meyknecht en Ype Schat, en de kolonels Peter de Boer (marine), Jos Govaarts (marechaussee), Ronald Harmsma (landmacht) en Rob Kramer (luchtmacht).



Militair-geneeskundige eenheden ondersteunen de GHOR-organisatie wanneer nodig.

Het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum

Het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) is 24 uur per dag, zeven dagen in de week in touw als vraagbaak voor vergiftigingeninformatie. Het personeel bij het NVIC is getraind om mogelijke situaties waarbij zich vergiftigingsrisico's of feitelijke vergiftigingsgevallen voordoen snel op ernst in te schatten en te adviseren over de juiste acties daarop. Het NVIC doet er veel aan om de beschikbare kennisinformatie zo gemakkelijk mogelijk aan hulpverleners ter beschikking te stellen. Op 22 mei 2007 lanceert het NVIC haar nieuwe website.

Wat doet het NVIC?

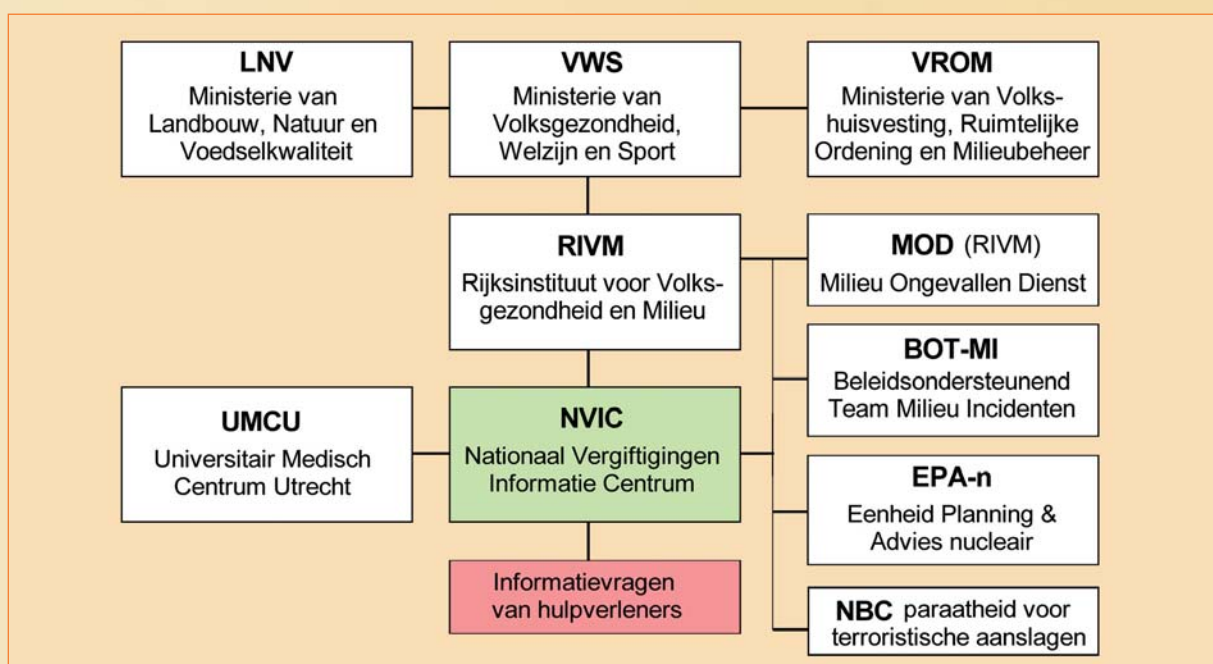
Het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) van het RIVM, directie Milieu en Veiligheid, geeft informatie en advies aan professionele hulpverleners over de gezondheidseffecten van een mogelijke vergiftiging bij mensen en dieren.

Hulpverleners kunnen te maken krijgen met verschillende vormen van vergiftigingen. Zij willen dan zo snel mogelijk weten welke risico's een bepaalde vergiftiging met zich meebrengt en hoe te handelen om te voorkomen dat de situatie verergert. De informatiespecialisten van het NVIC geven direct de gezochte informatie. Daarbij kan het om een individuele patiënt gaan of om een calamiteit waarbij meer personen zijn betrokken. Afhankelijk van het aantal personen en de ernst van bepaalde vergiftigingen wordt door het NVIC nader onderzoek uitgevoerd naar de

toedracht hiervan. Zonodig stelt het NVIC de verantwoordelijke hulp- en overheidsinstanties (inspecties en beleidsdirecties) op de hoogte. Het NVIC draagt er op deze wijze aan bij de omvang van de calamiteit te beperken en escalatie te voorkomen.

Het NVIC werkt nauw samen met verschillende organisaties en instanties die betrokken zijn bij rampenopvang, zoals de Milieu Ongevallen Dienst (MOD) van het RIVM, het Beleidsondersteunend Team Milieu Incidenten (BOT-mi, zie verder) en de Eenheid Planning en Advies nucleair (EPAn zie hierna).

Op zowel nationaal als internationaal niveau onderhoudt het NVIC contact met veel verschillende organisaties. Deze relaties zijn van groot belang voor de uitvoering van de verschillende kerntaken van het NVIC, >>>



Polonium-210-incident in Londen

Op 1 november 2006 na ontdekking van de vergiftiging bij Alexander Litvinenko met het radioactieve polonium-210 (Po-210) in Londen, is de Health Protection Agency (HPA) overgegaan tot screening van medewerkers en gasten van enkele hotels en een bar, die door Litvinenko of enkele leden van zijn gezelschap rond de eerste november zijn bezocht. Verschillende werknemers van de Pine Bar van het Millennium Hotel bleken een licht verhoogde concentratie Po-210 in hun urine te hebben. Daarnaast zijn op vele locaties, zoals woningen, hotelkamers, bars, vliegtuigen en een voetbalstadion, sporen van Po-210 aangetroffen.

Op verzoek van de Britse overheid heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het NVIC gevraagd de mogelijkheid van besmetting met Po-210 te beoordelen voor Nederlandse bezoekers van de betreffende hotels in Londen. Het NVIC heeft deze personen opgespoord. Na de risicoevaluatie van hun blootstelling vond bij een aantal urineonderzoek plaats om besmetting aan Po-210 vast te stellen. Het Laboratorium voor Stralingsonderzoek (LSO) van het RIVM heeft de analyses van de urinemonsters uitgevoerd. Eén persoon had een lichte verhoging van Po-210 in de urine. Het NVIC concludeerde, dat van deze Po-210 besmetting geen gezondheidseffecten op korte termijn zijn te verwachten en de kans op gezondheidseffecten op langere termijn uiterst klein zijn.

Het RIVM-onderzoek heeft veel media-aandacht getrokken. Het NVIC is veel geconsulteerd door personen die in de desbetreffende periode in Londen zijn geweest. Vrijwel alle mensen konden worden gerustgesteld.



waaronder signalering en advisering op het gebied van gezondheidsbedreigende situaties door chemische en ioniserende agentia. Door uitwisseling van kennis en informatie profiteren zowel het NVIC, als de andere partijen van deze wederzijdse samenwerkingsverbanden.

Medische expertise

Om de medische expertise van de informatieverstrekking up-to-date te houden zijn medisch specialisten van het NVIC tevens werkzaam in het ziekenhuis. Het NVIC heeft een samenwerkingsverband met de Divisie Intensive Care van het Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMCU). Het NVIC is daarom gehuisvest in het UMC Utrecht. Het NVIC doet uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar de aard en ontwikkeling van acute vergiftigingen. Daardoor blijft de klinisch toxicologische kennis over de effecten van een vergiftiging up-to-date en onze informatievoorziening op een kwalitatief hoog niveau. Dit is belangrijk omdat er in de afgelopen jaren bij de universiteiten in

Nederland een te beperkte aandacht voor de klinische toxicologie is geweest. Hierdoor is er bij artsen nog slechts beperkte kennis ter attentie van de klinische toxicologie aanwezig. In Nederland zijn nog zeer weinig mensen werkzaam in de klinische toxicologie. Alleen bij het NVIC wordt vanuit de medische discipline het vakgebied van de klinische toxicologie in de gehele breedte uitgeoefend. Adviezen van het NVIC ten behoeve van de individuele patiënt leiden voor de Nederlandse gezondheidszorg als geheel tot een aanzienlijke kostenbesparing door zowel over- als onderbehandeling van patiënten te voorkomen. Een raming van deze kostenbesparing in 2004 kwam uit op circa 10 miljoen Euro.

Wie kan bij het NVIC terecht?

Het NVIC geeft informatie en advies aan professionele hulpverleners, overheid en andere organisaties die te maken kunnen krijgen met de gevolgen van een vergiftiging: huisartsen, apothekers, medisch specialisten, GGD, dierenartsen, brandweer en politie.

Ervaring

Al meer dan 40 jaar voorziet het NVIC in de toenemende behoefte aan vergiftigingeninformatie door telefonische informatieverstrekking. Het NVIC ontvangt circa 37.000 informatieverzoeken per jaar. Door dit grote aantal verzoeken heeft het NVIC grote ervaring in het snel verwerken van deze vragen. Om de bereikbaarheid en snelheid van hulpverlening te bevorderen gaat het NVIC tevens de informatie beschikbaar stellen via het internet (www.vergiftigingen.info). Vanzelfsprekend blijft de telefonische informatieverstrekking gewoon doorgang vinden en kan ook na het raadplegen van de webapplicatie desgewenst altijd nader telefonisch overleg worden gevoerd.

Het NVIC participeert in het Beleidsondersteunend Team Milieu-Incidenten (BOT-mi)

Het BOT-mi bestaat, naast vertegenwoordigers van diverse ministeries (Crisis Management VROM-Inspectie, DG Veiligheid van BZK), uit deskundigen van verschillende kennisinstituten. Deze deskundigen geven bij calamiteiten informatie over gezondheidsbedreiging van mensen of dieren door blootstelling aan chemische stoffen aan de voorzitter BOT-mi, die vervolgens een integraal advies uitbrengt aan het bevoegde gezag ter plekke van de ramp. Via de 24-uurs informatiedienst is het NVIC regelmatig als eerste op de hoogte wanneer zich een calamiteit voordoet. De snelle bereikbaarheid van het NVIC heeft als voordeel dat adviezen ten behoeve van de hulpverlening al in een vroege fase van een incident kunnen worden verstrekt. Dit is cruciaal omdat het in geval van calamiteiten

in eerste instantie draait om het zoveel mogelijk beperken van letsel van mens (en dier).

Het NVIC participeert in de Eenheid Planning en Advies nucleair (EPAn)

Net als bij chemische incidenten is het NVIC betrokken bij het beleid inzake incidenten waarbij radioactieve stoffen kunnen vrijkomen. Bij een dergelijk grootschalig ongeval wordt een Interdepartementaal Beleidsteam gevormd dat maatregelen treft ten behoeve van de beheersing van de (dreigende) crisissituatie. Dit beleidsteam wordt geadviseerd door de Eenheid Planning en Advies nucleair (EPAn). Het Front Office krijgt hierbij de hulp van de Back Offices. Het Back Office Geneeskundige Informatie (BOGI) zetelt bij het ministerie van VWS. Het NVIC is een belangrijk steuncentrum voor het BOGI en in dit kader verantwoordelijk voor het verstrekken van adviezen over schuilen of evacueren, jodiumprofylaxe (inclusief bewaar- en gebruikadvies), ontsmetting van blootgestelde personen en nuclidespecifieke behandelingen. In geval van kleinere incidenten met radioactieve stoffen, zoals de blootstelling aan radionucliden van één of enkele personen in een laboratorium kan het NVIC ook worden geraadpleegd.

*prof.dr. J. Meulenbelt,
internist-intensivist-toxicoloog, hoofd Nationaal Vergiftigingen
Informatie Centrum, hoogleraar Klinische Toxicologie,
Universiteit Utrecht*

Chloorgas

Verschillende keren per jaar wordt het NVIC gebeld over incidenten in zwembaden waarbij chloorgas is vrijgekomen. Bij werkzaamheden komen soms twee chemicaliën met elkaar in contact, die met elkaar reageren, waarna chloorgas vrijkomt. De chemicaliën, meestal natriumhypochloriet en zwavel- of zoutzuur, worden gebruikt bij het reinigen van zwembaden. Chloorgas is een sterk irriterend gas voor ogen en luchtwegen. Lichte klachten bestaan uit tranende pijnlijke ogen, branderig gevoel in de keel en hoesten. Bij ernstige blootstelling kunnen ademhalingsproblemen ontstaan en is ziekenhuisbehandeling noodzakelijk. Als na de blootstelling de verschijnselen snel wegtrekken is meestal ziekenhuisopname niet nodig. Mensen met bestaande longziekten lopen meer gezondheidsrisico's bij blootstelling aan chloorgas.

Ook in 2007 hebben zich de eerste incidenten weer voor gedaan. Woensdag 17 januari ontstaat chloorgas in het zwembad van een hotel in Maastricht. Volgens de brandweer zijn circa 39 mensen in het hotel blootgesteld. Vijftien van hen zijn naar het academisch ziekenhuis gebracht, waar ze zuurstof toegediend kregen. 24 anderen zijn door de GGD behandeld. Allen hadden ademhalingsklachten, maar niemand verkeerde in levensgevaar. De chloorwolk kwam volgens de zegsman van het hotel door onduidelijke oorzaak vrij tijdens de gebruikelijke dagelijkse onderhoudswerkzaamheden aan het zwembad. Het hotel is weer open, maar het zwembad blijft wegens onderzoek gesloten, aldus de hotelwoordvoerder. Op maandag 26 maart zijn in een hotel in het Gelderse Wolfheze 80 gasten geëvacueerd nadat chloorgas was vrijgekomen uit de technische ruimte van het zwembad. De hotelgasten zijn ondergebracht in omliggende hotels. Onderzoek is ingezet hoe natriumhypochloriet en zwavelzuur met elkaar in contact konden komen.

Europese black out voorkomen

Feiten en lessen van de grote Europese stroomstoring op 4 november 2006

Op 4 november 2006 om 22:10 uur stakte de Europese elektriciteitsvoorziening. Zo'n 15 miljoen Europeanen werden afgeschakeld van elektriciteit om een totale black-out in continentaal Europa te voorkomen.

Een overzicht van de feiten en de lessen die werden getrokken.

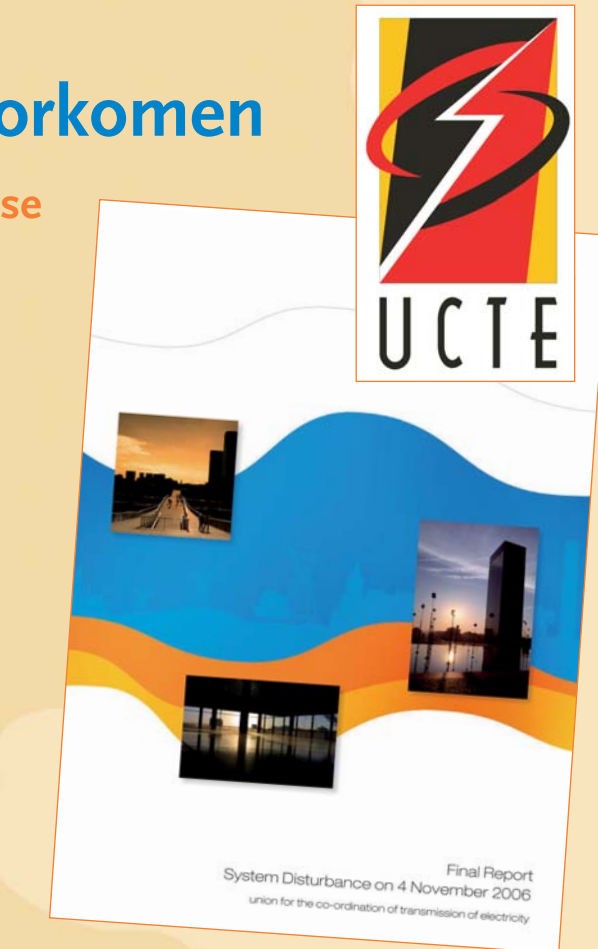
Druk internationaal stroomverkeer

De Europese elektriciteitsvoorziening is een gecompliceerd, continu proces met veel verschillende partijen, bevoegdheden, rechten en plichten. Als gevolg van de liberalisering van de Europese elektriciteitsmarkt wordt de aanwezige infrastructuur veel intensiever gebruikt voor nationaal en internationaal transport van elektriciteit. Vroeger dienden de internationale hoogspanningsverbindingen vooral voor wederzijdse hulp en efficiënt gebruik van productievermogen in de verschillende landen. Tegenwoordig zorgt de markt voor een levendig stroomverkeer en wordt steeds vaker een beroep gedaan op de maximaal beschikbare capaciteit van de interconnecties.

De voorbereiding voor een operationele dag van transport en levering van elektriciteit vergt nauwkeurige informatie-uitwisseling tussen de landelijke netbeheerders. Het is een dagelijks proces volgens een strak tijdschema, waarbij ook intensief contact is met producenten, beurzen, handelaren en grote en kleine afnemers. Vooraf stellen de landelijke netbeheerders – de Transmission System Operators (TSO) – vast hoeveel transportcapaciteit er veilig beschikbaar is op de verbindingen met de buurlanden. De praktijk leert dat er vaak meer vraag is dan er transportcapaciteit beschikbaar is. Congesties die optreden worden door de TSO's gemanaged.

De feiten op een rij

Voor de nacht van 5 november 2006 was er door de Duitse TSO E.ON Netz een nauwkeurige planning voorbereid voor het uit bedrijf nemen tussen 00:00 en 06:00 uur van een 380 kV dubbelcircuit hoogspanningsverbinding tussen Conneforde en Diele om een passagierschip over de Elbe te laten passeren richting open zee. Deze procedure was E.ON Netz ook overeengekomen met de buur TSO's, TenneT in Nederland en RWE-TSO in Duitsland. Tot zo ver niets nieuws, dit gebeurt immers wel vaker. In afwijking van de geplande passage van het schip om 01:00 uur krijgen TenneT en RWE TSO het bericht dat



bedoelde passage eerder zal plaatsvinden en wel vanaf 22:00 uur. Volgens E.ON Netz kan dit ook veilig gebeuren met inbegrip van het N-1 criterium. Dit internationaal overeengekomen veiligheids criterium betekent dat er altijd een willekeurig netelement of een willekeurige productie-eenheid kan uitvallen zonder dat dit verdere verstoring (cascade) van de elektriciteitsvoorziening veroorzaakt. De bewuste hoogspanningsverbinding wordt om 21:38 uur uit bedrijf genomen en de stroom herverdeelt zich over andere in bedrijf zijnde hoogspanningslijnen. Zo werken de fysische wetten. Om 22:00 uur, net als ieder ander heel uur, wijzigen de commerciële productie- en uitwisselingsprogramma's. Er ontstaat op dat moment een situatie waarin een andere hoogspanningslijn zodanig snel zwaar wordt belast dat direct maatregelen nodig zijn. Het verantwoordelijke bedrijfvoeringscentrum van E.ON Netz in Lehrte besluit de topologie (netconfiguratie) te wijzigen via een schakelhandeling in één van de hoogspanningsstations. Dat gebeurt om 22:10 uur. Tegen verwachting raakt de bewuste lijn echter direct na het schakelen overbelast; hij schakelt zichzelf dan uit, want zo functioneert de beveiliging. De stromen herverdelen zich opnieuw en dat leidt tot een cascade van uitschakelen van hoogspanningsverbindingen dwars door Duitsland richting het zuiden van Europa, 27 lijnen in totaal in een tijdsbestek van een paar seconden. Uiteindelijk splitst het uitgestrekte Europese net zich in zeer korte tijd in drie

'eiland'-deelnetten. Afhankelijk van de mate van onbalans tussen vraag en aanbod in die deelnetten daalt of stijgt de frequentie meer of minder.

In het westelijke deelgebied ontstaat een grote onbalans door het wegvallen van ca. 10.000 MW import uit Oost-Europa, waardoor de frequentie daalt van 50 Hz nominaal naar 49 Hz. Door deze forse daling worden frequentie-relais geactiveerd die automatisch een deel van de vraagbelasting afschakelen om erger te voorkomen. In de overige twee deelnetten stijgt de frequentie als gevolg van een overschot aan productie. Door het wegregelen van overschotten en weer opregelen via reservevermogen ontstaat er binnen zeer korte tijd een min of meer normale situatie die de TSO's in staat stelt de drie afzonderlijke delen weer aan elkaar te koppelen en parallel te schakelen.

Oorzaken en lessen

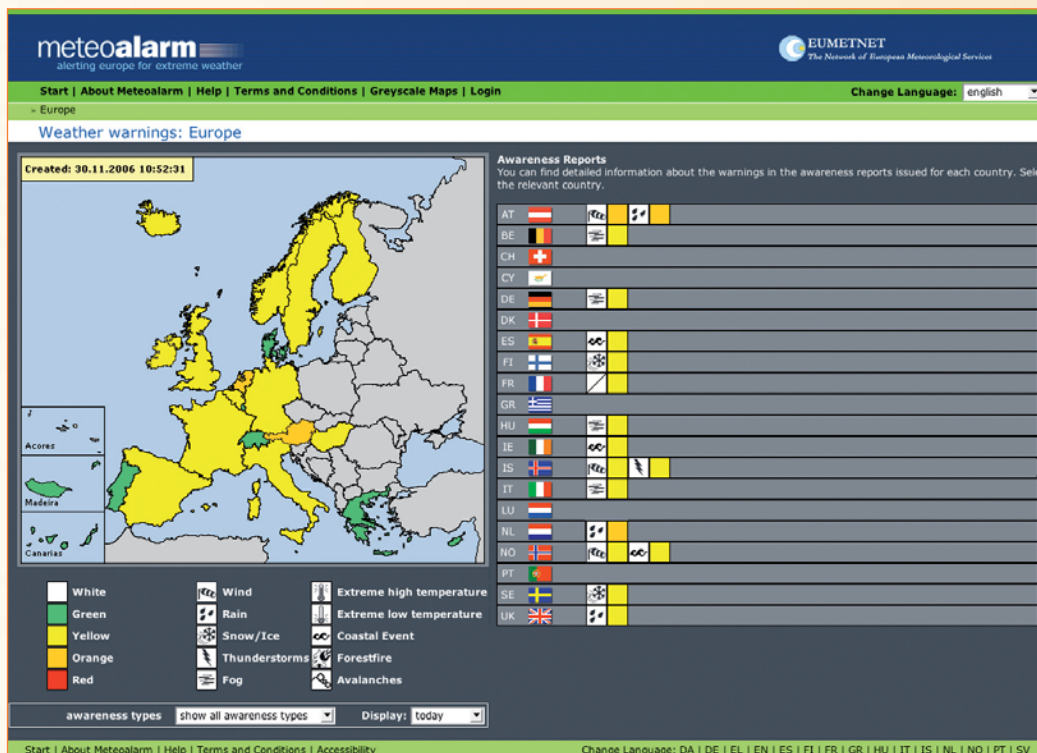
Nieuw aan deze grote storing is dat betrokken TSO's, die verantwoordelijk zijn voor hun eigen *control area*, nauwelijks een goede inschatting konden maken van de situatie direct na splitsing van het Europese net. Ook het aansturen van afzonderlijke partijen, zoals lokale producenten en afnemers bij het herstel van de voorziening verliep moeilijker dan gewenst in zo'n situatie. Toch kon het Europese elektriciteitssysteem in relatief korte tijd weer worden hersteld. Dankzij een automatisch functionerende noodvoorzieningen is een totale Europese black-out voorkomen.

Oorzaken zijn onmiskenbaar het niet handhaven van het N-1 criterium en onvoldoende coördinatie en informatie-uitwisseling tussen TSO's. Geconstateerd is ook dat landelijke netbeheerders onvoldoende informatie en controle hebben over lokale productie en onvoldoende middelen of bevoegdheden hebben om adequaat te kunnen reageren in dergelijke noodsituaties. Ook is betere afstemming nodig bij allerlei (nood)procedures; door meer opleiding en training kan dat worden verbeterd.

De storing is grondig geanalyseerd door een onderzoekscommissie van de Union for the Coordination of Electricity (UCTE, www.ucte.org) waarin de Europese TSO's samenwerken. Aanbevelingen zijn onder meer het uitbreiden van veiligheidscriteria en het aanscherpen van definities. Ook komt er een inter-TSO *self-defence* plan, criteria voor regionale TSO coördinatie en een inter-TSO *real time* systeem. Op Europese schaal dient verder gewerkt te worden aan het harmoniseren van het juridisch kader van rechten en plichten van alle netgebruikers. De Europese vrije markt en leveringszekerheid zijn gebaat bij een hoog niveau van betrouwbaarheid en crisismanagement maar vragen wel om meer bindende afspraken, een uitdaging niet alleen voor de samenwerkende TSO's maar ook voor wet- en regelgevers.

ir. Gerard A. Maas,
internationaal accountmanager, TenneT TSO B.V.
voorzitter onderzoekscommissie UCTE





Meteoalarm: het weeralarm voor Europa

Een weerkaart waarop alle waarschuwingen in Europa voor gevaarlijk of extreem weer in één oogopslag te zien zijn. Die wens van de publieke weerdiensten in de verschillende landen is nu in vervulling gegaan. Sinds 23 maart jl., de Wereld Meteorologische Dag, is www.meteoalarm.eu in de lucht, hét nieuwe platform voor de weersomstandigheden overal in Europa.

Meteoalarm is in feite een Europese variant van het weeralarm dat het KNMI in ons land bij extreme weersomstandigheden uitbrengt. Veel landen werken tegenwoordig met dergelijke waarschuwingssystemen. Met name het systeem "Vigilance" van Météo France heeft model gestaan voor de ontwikkeling van Meteoalarm. Dat vertelde projectleider Michael Staudinger van het Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, het Oostenrijkse KNMI, tijdens een goed bezochte perspresentatie in El Escorial bij Madrid.

Waar je ook bent en welke taal je spreekt: pictogrammen laten er geen misverstand over bestaan om welk gevaar het gaat met daarachter een link naar de uitstaande waarschuwingen. Denk maar aan overvloedige regen, overstromingen, lawines, een sneeuwstorm, extreme kou, hoogwater, hevige onweer, hittegolven, bosbranden of mist...

Kleurcodering

Op de website krijgt elk land de kleur die bij de waarschuwingfase past: rood voor zeer gevaarlijk weer waarbij rekening moet worden gehouden met uitzonderlijke maatregelen, oranje voor uitzonderlijk weer dat risico's oplevert en geel voor potentieel gevaarlijk weer, waarbij oplettendheid is gewenst. Kleurt het land groen dan is er wat het weer betreft geen vuiltje aan de lucht. Deze kleuren worden tegenwoordig internationaal gebruikt voor gevaarlijk weer. Speciaal voor kleurenblinden is de site uitgerust met een zogenoemde "greyscale map" die de gekleurde weerkaart omzet in grijs tinten. De omschrijvingen en de toelichting kunnen in 17 verschillende talen worden gekozen. Via een link vanuit de logo's van de deelnemende landen kom je op de websites van de nationale meteorologische diensten met uitgebreidere, meer regionale informatie.

De kleur van een land wordt niet alleen bepaald op basis van meteorologische criteria, ook de verwachte mate van overlast en ontwrichting van de samenleving speelt een rol bij de gradatie van de waarschuwingen. De drempelwaarden voor de verschillende waarschuwingen verschillen bovendien van land tot land: hevige sneeuwval leidt bijvoorbeeld in het Alpengebied tot minder overlast dan in Lissabon waar het zelden sneeuwt. De kwetsbaarheid van de samenleving varieert zelfs binnen één land. De regio Parijs is door de grote bevolkingsdichtheid een stuk gevoeliger door extreme weersomstandigheden dan andere departementen. Meteoalarm.eu is ontwikkeld voor Eumetnet, het netwerk van Europese weerdiensten. De informatie op de site wordt aangeleverd door de publieke weerdiensten. Het initiatief wordt gesteund door de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO), waar de verschillende landen uit heel Europa die de waarschuwingen verzorgen bij aangesloten zijn. Nederland wordt vertegenwoordigd door het KNMI in De Bilt zodat ook de Nederlandse waarschuwingen en weeralarmingen op deze site te vinden zullen zijn.

De kleuren verklaard	
Groen	Is uw land groen? Dan is er geen vuiltje aan de lucht.
Geel	Geel betekent potentieel gevaar. Het weer wordt niet echt uitzonderlijk, maar vraagt wel oplettendheid bij activiteiten die afhangen van het weer. Blijf de informatie volgen.
Oranje	Oranje betekent gevaar. Uitzonderlijk weer. Kan leiden tot schade of ongevallen. Realiseer je dat het weer risico's oplevert. Wees voorzichtig en houd je op de hoogte van de laatste weersontwikkelingen. Volg elk advies van de autoriteiten.
Rood	Rood betekent zeer gevaarlijk. Extreem zwaar weer. Grote schade en ongevallen, vaak op grote schaal levensbedreigend. Wees uiterst voorzichtig. Volg de berichten op de voet. Volg onder alle omstandigheden bevelen en adviezen van de autoriteiten. Houd ook rekening met uitzonderlijke maatregelen.

Vaker extreem weer

Meteoalarm is voortgekomen uit de toenemende vraag naar informatie over extreem weer. De verandering van het klimaat en de grotere kwetsbaarheid van de samenleving leiden de laatste jaren steeds vaker tot slachtoffers, schade en gevaar. Hoe vaak gebeurt het niet dat een storm, overstroming of lawine ergens in Europa uitloopt op een ramp. Hittegolven hebben de laatste jaren aan vele duizenden mensen het leven kosten. Juist bij extreem weer komt het er op aan zo adequaat mogelijk geïnformeerd te worden.

Uit klimaatonderzoek blijkt dat in Europa steeds vaker sprake is van extreem weer. De onderzoekers constateren vooral een toename van het aantal warme extremen. Ook valt vaker een extreme hoeveelheid regen. Dat bleek enkele jaren geleden al bij een groots onderzoek met Europese waarnemingen en onlangs is dat beeld bevestigd door het Intergouvernementeel Panel op het gebied van klimaatveranderingen, het gezaghebbende IPCC. "Talrijke lange termijn veranderingen in het klimaat zijn waargenomen op de schaal van continenten, regio's en oceaanbekkens. Deze omvatten veranderingen in temperatuur en ijs in het Noordpoolgebied, grootschalige veranderingen in neerslag, windpatronen en aspecten van extreem weer, waaronder droogte, hevige neerslag, hittegolven en de intensiteit van tropische cyclonen."

Volgens het nieuwste IPCC-rapport nemen de neerslag-extremen in de wereld zeer waarschijnlijk verder toe. Die conclusie sluit naadloos aan op de klimaatscenario's van het KNMI die voor de zomer voor het jaar 2050 uitgaan van een toename van de dagelijkse neerslagextremen met 5 tot 27%. In de wind wordt geen toename van extremen voorzien, uit de modelberekeningen blijkt geen toename van zware stormen. Toch ondervinden we steeds vaker hinder van het weer ook van storm. De ingewikkelde samenleving wordt steeds kwetsbaarder voor extreem weer ook omdat er steeds meer gereisd wordt. Door de verbeterde weersvoorspellingen weten we meestal ruim tevoren al wat ons te wachten staat en kunnen we er ons op voorbereiden of rekening mee houden.

Meteoalarm is van start gegaan met 21 landen en inmiddels is ook uit andere landen belangstelling getoond om aan te haken.

Onderstaande landen werken mee aan meteoalarm

België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Letland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland.

Harry Geurts, KNMI

Of de muziek ook werkt als er geregistreerd en gevaccineerd moet worden in geval van een werkelijk massale uitbraak van pokken is de vraag. Feit blijft dat de twee accordeonisten sfeer brengen in de wachtruimte van het TT-circuit in Assen, waar de honderden vrijwilligers, die zich voor de oefening hebben aangemeld, op hun 'registratiebeurt' wachten. Niemand mort, iedereen schuifelt rustig door in de lange rij.



Oefening 2 x veilig – nieuw registratiesysteem BBBS getest

De oefening is het sluitstuk van een wekenlange voorbereiding. GHOR Drenthe vond in het Beveiligd Biometrisch Bevolkingsregistratiesysteem (BBBS) een systeem, waarmee snel en betrouwbaar kan worden geregistreerd en tegelijkertijd het vaccinatieproces *real time* kan worden gemonitord. De oefening op zaterdag 3 maart is een eerste test van het BBBS, dat is ontwikkeld in een publiek private samenwerking tussen DTO, Microsoft, Nortel, Getronics Pink Roccade, BIO XS en First Things First.

Uitgangspunt bij de oefening is het *Cyclisch Innovatiemodel* van Berkhout: in de context van de praktijk ontwikkelen zich nieuwe producten, die op hun beurt tot nieuw beleid inspireren. Geconcretiseerd naar de oefening, luiden de vragen dan: past het gebruik van nieuwe ICT-technologie als een dekseltje op het potje van het vaccinatieproces; en welke informatie levert de test op voor verbetering van de organisatie van een massavaccinatieproces?

Achtergrond oefening

In geval van een noodzakelijke massavaccinatie tegen pokken moet GHOR Drenthe binnen twee dagen 4000 personeelsleden (prikkers) werven en instrueren. In de volgende vier dagen moeten meer dan 400.000 inwoners van Drenthe worden gevaccineerd. De personeelsleden moeten worden geregistreerd en van een tijdelijke ID voorzien, vervolgens moet deze ID gekoppeld kunnen worden aan vaccin én gevaccineerde. Om de logistiek tijdens de campagne te kunnen sturen moet het vaccinatieproces centraal gevolgd kunnen worden. Monitoring zorgt er met name voor dat personeel flexibel en efficiënt kan worden ingezet: op die priklocatie waar de vraag het grootst is.

Kenmerken BBBS

BBBS maakt gebruik van Microsoft Groove, een besturingssysteem dat voor de data-uitwisseling niet afhankelijk is van een internetverbinding, maar afhankelijk

van de beschikbaarheid kan schakelen tussen verschillende typen verbindingen. In de oefening wordt gebruik gemaakt van een beveiligde verbinding van DTO. Als de verbinding uitvalt kan de registratie off-line worden gecontinueerd. Bij herstel van de verbinding worden data alsnog *zonder verlies* aan de centrale server doorgegeven. Voor registratie maakt BBBS gebruik van biometrische gegevens. Bij de oefening wordt de vingerafdruk gescand en gekoppeld aan de noodzakelijke data.

De oefening

De oefening is gebaseerd op de noodzakelijke snelheid van registratie en vaccinatie in geval van een plotselinge uitbraak van het pokkenvirus. Bij de eerste oefening worden gegevens van 250 personeelsleden gecontroleerd en gekoppeld aan een digitale vingerafdruk. De persoonlijke gegevens zijn van tevoren door de vrijwilligers op een format via internet doorgegeven (www.oefening2xveilig.nl). Tijdens de oefening wordt hen gevraagd deze te controleren en eventueel te wijzigen. Vervolgens volgt de bevestiging door middel van de scan van de vingerafdruk. Doel is de registratie van de personeelsleden binnen 30 minuten te laten verlopen.

Bij de tweede oefening wordt onderzocht of 500 deelnemers binnen een uur geregistreerd kunnen worden. In dit geval worden naam, geboortedatum en postcode aan de scan gekoppeld. Tijdens de oefening sturen 25 computers, die binnen een netwerk aan elkaar verbonden zijn, hun data naar een centrale computer. Gedurende een bepaalde periode zal de verbinding tussen de 25 computers en de centrale computer worden verbroken. Dit mag geen effect hebben op de verzending van gegevens naar de centrale computer.

Belangrijkste resultaten

De registratie van 218 vrijwilligers in de eerste proef werd binnen 35 minuten afgerond. Tijdens de tweede oefening werden 599 vrijwilligers in 55 minuten geregistreerd.

Het registratiesysteem bleek met een korte instructie binnen 5 minuten te bedienen door de vrijwilligers, die vooraf onbekend waren met het systeem. De aanwezige helpdeskmedewerkers werden tijdens beide oefeningen in enkele gevallen bevroegd. In de eerste oefening moesten ze bij een vijftal computers inspringen, in de tweede oefening bij tien computers. Dit beïnvloedde uiteraard de snelheid van het registreren, echter zonder dat daarmee de doelstelling in gevaar kwam. Dit geldt ook voor de uitval van enkele computers. Geen van de deelnemers maakte bezwaar tegen het afnemen van een vingerafdruk. Wel bleek het bij 1 procent van de deelnemers *praktisch* niet mogelijk een vingerafdruk te scannen. Belangrijkste feit is dat het registratieproces ook na verbreking van de verbinding geen haperingen vertoonde.

Veilig registreren is veilig vaccineren

Bij de vaccinatie moet het registratiesysteem de gegevens van de medewerker die het vaccin toedient combineren met de gegevens van de te vaccineren Drent en de barcode van het toegediende vaccin. BBBS maakt het mogelijk om mensen, die met slecht werkende vaccins zijn gevaccineerd, binnen 48 uur op te sporen. Veilig registreren is een voorwaarde voor veilig vaccineren.

Het concept voldoet aan de registratie-eisen voor snelheid, eenvoud en veiligheid. Een volgende stap is schaalvergroting, waarin de betrouwbaarheid van het systeem verder kan worden getest. Doorontwikkeling binnen een gestructureerde projectopzet kan verbeteringen opleveren met betrekking tot:

- de snelheid van de data-uitwisseling tussen de pc's binnen het netwerk;

- het beheer (en de betrouwbaarheid) ter plekke van het systeem;
- de koppeling van het systeem aan de GBA en het BIG-register;
- de output van het systeem in de vorm van ID-badges;
- de koppeling van het systeem aan een alternatief voor de scan van de vingerafdruk.

CRIB

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de inrichting van een CRIB (Centraal Registratie- en Informatiebureau), dat ten tijde van een ramp *alle* relevante informatie registreert over personen, die betrokken zijn bij de ramp. We praten dan bijvoorbeeld ook over het registreren van vragen van familieleden van (mogelijke) slachtoffers. BBBS kan als registratiesysteem op elk moment in de volle breedte worden ingezet als gemeenten, eventueel in gezamenlijkheid, het systeem implementeren in een standby operationele setting binnen een afgeschermd omgeving.

Voyager

Voyager, als grootschalige oefening die in het najaar in Rotterdam wordt gehouden, lijkt een uitgelezen mogelijkheid om BBBS conform haar cyclische opzet opnieuw te testen. Schaalvergroting is vooral een test op stabiliteit (betrouwbaarheid), waar snelheid, eenvoud en veiligheid voldoende lijken bewezen.

Bernard Groot,
hoofd GHOR Drenthe





Vier vragen aan:

Ad Scheepbouwer,
voorzitter Raad van Bestuur en
Chief Executive Officer KPN

Wat doet KPN om een uitval van haar dienstverlening te voorkomen bij een grootschalige uitval van telecom en ICT?

“KPN is zich zeer bewust van zijn maatschappelijke functie. We dienen echter ook het bedrijfsbelang: KPN wil kunnen blijven innoveren en ook winst maken. Dus maken we keuzen. Het is zinloos om alles dubbel uit te voeren of overall noodstroom-aggregaten te plaatsen. KPN weegt de investeringen voor het verkrijgen van extra zekerheid en beschikbaarheid. Als de klant aangeeft dat er onafhankelijkheid moet zijn van energie dan (her)overwegen wij de noodstroomvoorzieningen en de prijs-consequenties voor onze diensten. Ik hoor steeds vaker dat er sprake zou kunnen zijn van *grootschalige* ICT uitval. Dat zie ik niet zo: óf er is sprake van uitval van een bepaalde dienst óf er is sprake van uitval van verschillende diensten in een bepaald gebied. ICT blijkt voornamelijk afhankelijk van energie. Nederland heeft een goede electriciteitsinfrastructuur. Omdat er toch wel eens iets fout gaat zijn veel van onze diensten onafhankelijk gemaakt met behulp van accu's en noodstroom-aggregaten. Wanneer echter de eindgebruiker (consument of zakelijk) deze voorzieningen niet heeft, dan ervaart hij of zij geen telecommunicatie of ICT.”

De roep om meer doorzettingsmacht van de centrale overheid bij een onderwerp als nationale veiligheid gaat niet altijd samen met publiek-private samenwerking. Wat verwacht u van de overheid als het gaat om aansturing en regie?

“Doorzettingsmacht kan niet betekenen dat de overheid de besturing van het bedrijf overneemt. De overheid kan en moet wel bewustwording creëren en tijdens een crisis of schaarste een belangrijke rol spelen in de communicatie en afstemming bij prioriteitsstellingen: wat moet en kan als eerste en wat later? Dan speelt de overheid haar rol als hoeder van het maatschappelijke belang. De overheid kan niet zelf de infrastructuur maken of repareren, dat doen wij. Voorbereiding daarop is noodzakelijk. Ik ben dan ook blij met de publiek-private samenwerking in het Nationaal Continuïteits Overleg - Telecommunicatie (NCO-T)

met het ministerie van EZ. Daarnaast zie ik de afstemming tussen de verschillende sectoren groeien: het SOVI heeft opdracht gegeven tot onderzoek naar intersectorale afhankelijkheden. Winstpunt is dat het bedrijfsleven zich daar meer en meer van bewust wordt. Ik hoop dat iedereen weer eens nadenkt over mogelijke alternatieven in tijden van crisis.”

Kan de strategie nationale veiligheid een bijdrage leveren aan een goed werkende internationale infrastructuur voor telecom en ICT?

“Waar de strategie zich laat vertalen naar afstemming met andere nationale overheden over communicatie en prioriteitsstelling zie ik voordelen. Het ene land zou anders de waterhuishouding als eerste weer op de rit zetten, het andere de electriciteit en het volgende de telecommunicatie. Een goed werkende internationale telecommunicatie infrastructuur is sterk gebaseerd op technologie, daarvoor stemmen de aanbieders goed af met hun collega's in het buitenland en de leveranciers. Verder zijn waarschuwingen die beschermingsmaatregelen in werking laten treden in toenemende mate van belang: een emailvirus houdt zich niet aan landsgrenzen, maar een goede technologische oplossing moet snel geplaatst worden om effectief te zijn.”

Wat moeten volgens u vanuit het perspectief van het bedrijfsleven de kernpunten van een strategie voor nationale veiligheid zijn?

“Veiligheid is een perceptie gebouwd op ervaringen die men zelf heeft in vergelijking met anderen. We moeten accepteren dat er altijd dingen mis kunnen gaan en ervoor zorgen dat het aantal incidenten beperkt blijft en de maatschappelijke impact minimaal. Dat scheidt een klimaat voor vestiging van ondernemers. Kernpunten moeten zijn:

- open communicatie met behoud van beveiliging en identiteit;
- uitwisseling van Best Practices;
- toenemende bewustwording dat iedereen een rol heeft in veiligheid (de keten is zo sterk als de zwakste schakel) en;
- duidelijkheid in Command & Control in tijden van crisis.”

Colofon

Aan dit nummer werkten mee: Ben Ale, Marcel Appeldoorn, Erik van Beek, Paul van de Beek, Peter de Boer, Sharon L. Caudle, Ruth Clabbers, Eelco H. Dykstra, Mark Frequin, Harry Geurts, Hans de Goeij, Jos Govaarts, Bernard Groot, Alexander Haccou, Ronald Harmsma, Natasja Hartzema, Martin Heerschap, Peter Holla, Gausje ter Horst, Jasper van der Horst, Frans Kerver, Max Kommer, Rob Kramer, Joris Knoops, Gerard A. Maas, Paul Martens, Jan Meulenbelt, Peter Meyknecht, Theo van der Plas, René van Santvoort, Ype Schat, Ad Scheepbouwer, Dick Schoof, Euridice Stuger, Peter Tallantire, Michiel Verlinden, Marco Zannoni

Fotografie: ANP, Audiovisuele Dienst Defensie
Illustraties: Aon, Graphic News, UCTE, WHO, World Economic Forum
Vormgeving: Grafisch Bureau van Erkelens, Den Haag
Druk: OBT bv, Den Haag

De Nieuwsbrief Crisisbeheersing is een uitgave van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De nieuwsbrief informeert, signaleert en biedt een platform aan alle betrokkenen bij de beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie van crisisbeheersing.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

Redactiecommissie: Henk Geveke, Frank Havik, Geert Wismans (samenstelling en eindredactie).

Bijdragen of suggesties voor kopij kunnen worden gemaild aan crisisbeheersing@minbzk.nl.

Nadere informatie bij: Maddy Ockhorst (redactiemedewerker, 070-426 70 11) of Nalini Bihari (redactiesecretariaat, 070-426 73 54).

De nieuwsbrief is te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid.

© Auteursrecht voorbehouden.