

Het weer in april was dit jaar hoogst uitzonderlijk: ongekend warm, zonovergoten en extreem droog. Sinds zomer 2006 worden satellietmetingen gebruikt om droogte in Nederland te analyseren en te visualiseren. De Landelijke Commissie Waterverdeling trof voorzorgsmaatregelen, maar echt spannend werd het uiteindelijk niet vanwege de weersomslag.

De recordwarme periode duurt nu al een jaar en past perfect in het scenario van de verwachte klimaatverandering, die samen met energievoorzieningszekerheid centrale thema's vormen in de kabinetsstrategie Nationale Veiligheid. In de VS waarschuwden elf ex-topmilitairen dat de opwarming van de aarde een ernstige bedreiging vormt en zal leiden tot meer terrorisme. Correspondent Eelco Dykstra bericht over de verbinding tussen Homeland Security en Global Warming, tussen Al Gore en de Generaals. Hoogleraar geologie Kroonenberg (TU Delft) en auteur van het boek "De menselijke maat: de aarde over tienduizend jaar" plaatst kanttekeningen bij de film 'An Inconvenient Truth' en bevindingen van het IPCC. Hij pleit voor een scheiding tussen energie- en klimaatbeleid: baseer energiebeleid op de te verwachten schaarste, niet op het klimaat. En wetenschappelijk gezien zijn er zo veel onzekerheden over de relatie tussen temperatuurstijging en het broeikaseffect dat het onverstandig is grote uitgaven te doen om dat effect tegen te gaan.

Ander prominent thema was de "gebrekkige" regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing. Aanleiding vormden rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), de bestuurlijke rapportages van de provincies en de reactie hierop van minister Ter Horst. In deze nieuwsbrief de voornaamste bevindingen en conclusies van het IOOV-rapport over de gemeentelijke aansturing van de brandweerzorg, professor Fleurke's analyse van het zwakke bestuurlijk stelsel voor de brandweerzorg, de nulmeting van de rampenbestrijding Kennemerland (inclusief Schiphol) en de verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen. Minister Ter Horst maakt zich grote zorgen: de plannen zijn doorgaans wel op orde, maar ze sluiten onvoldoende aan op de praktijk. Ook werken politie, brandweer en ambulance nog steeds niet goed genoeg samen. Hoe goed is goed genoeg? Op 18 april volgde een Algemeen Overleg met de Commissie van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer. Zes woordvoerders zetten hun fractiestandpunt uiteen. CdK Cornielje (provincie Gelderland) geeft zijn visie in Vier vragen aan. Hoogleraar Ira Helsloot analyseert de ontwikkeling van de rampenbestrijding: waar komen we vandaan en waar staan we nu? En: wat vinden de betrokkenen zelf? Lector crisisbeheersing Astrid Scholtens maakte een rondje langs het veld.

Om de kwaliteit van de basisprocessen te bepalen heeft het Landelijk Beraad Crisisbeheersing decentrale normen benoemd. Wat is nu goed genoeg? De normen voor operationele prestaties van de hulpdiensten in de dagelijkse praktijk zijn niet onomstreden en zeker niet zonder meer te extrapoleren naar die voor rampsituaties. Op korte termijn zal minister Ter Horst beslissen hoe de basisvereisten in wet- en regelgeving kunnen worden vastgelegd.

Van 17-19 april vond de internationale conferentie over bescherming vitale infrastructuur plaats. De conferentie werd georganiseerd door BZK in samenwerking met de European Crisis Management Academy van de Universiteit Leiden. Beleidsmakers, wetenschappers en private partners uit 28 landen bespraken het thema van afhankelijkheden in vitale infrastructuren. In dit nummer bijdragen van Bengt Sundelius (Universiteit van Uppsala, SEMA) en de Europese Commissie, alsmede een samenvatting van de congresresultaten.



Gedurende zes weken viel er dit voorjaar geen regen van betekenis. Door de hoge temperaturen verdampte veel water waardoor de bodems in rap tempo uitdroogden. De impact op natuur en landbouw was aanzienlijk. Pas gezaaide landbouwgewassen kwamen niet of gedeeltelijk op en boeren moesten kunstmatig beregenen. Daarnaast waren natuurgebieden op zandgronden zeer droog en het gevaar voor bos-, duin- en heidebranden was hoog.

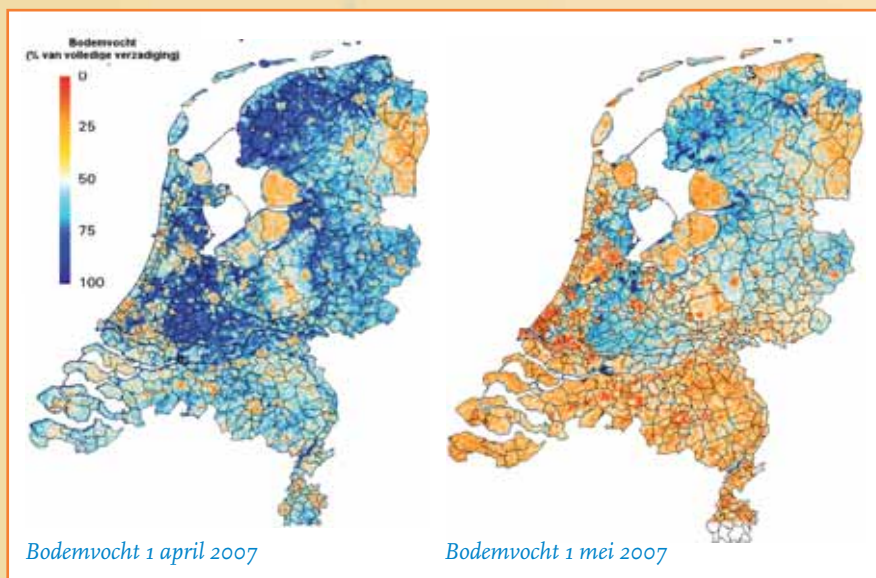
## Satellieten meten droogte

Echter, niet heel Nederland was droog. Dit blijkt uit de droogtekaarten van het Wageningse wetenschappelijk adviesbureau WaterWatch. Met behulp van geavanceerde rekenmodellen en metingen van de Amerikaanse MODIS satelliet wordt de actuele situatie gemonitord. Voor ieder gebied van 250 bij 250 meter is een meting beschikbaar van het vocht in de bodem en het verdampingstekort. Bijgaande kaarten laten de situatie van het bodemvocht zien op 15 april en 1 mei. Op beide beelden kan men waarnemen dat de graslanden in het Groene Hart, Friesland en rond Kampen voldoende vocht hebben. Echter de hoger gelegen zandgronden van Brabant en Drenthe droogden in de tussenliggende periode snel uit. Opmerkelijk is dat de Achterhoek en Twente, die in juli 2006 nog tot de droogste gebieden van Europa behoorden, dit voorjaar veel minder problemen hebben.

Deze informatie is belangrijk voor watermanagers en waterverdelers om hun beleid te kunnen aanpassen. Door watertekorten vroegtijdig vast te stellen kunnen ingrepen, zoals peilverhoging worden uitgevoerd om water vast te houden in een gebied. Langdurige watertekorten kunnen worden gekwantificeerd en gerelateerd aan het grondwaterbeheer.

WaterWatch past deze methode vooral toe in gebieden waar watertekorten heersen zoals stroomgebieden en geïrrigeerde landbouwsystemen in bijvoorbeeld Mexico, de Verenigde Staten, China, India en Egypte. De satellietmetingen geven een objectief en ruimtelijk beeld van de actuele situatie in het veld die zonder deze methode vaak moeilijk of niet vast te stellen is. Met name de Wereldbank gebruikt de satelliet metingen om gebieden aan te wijzen waar men efficiënter met water om kan gaan of waar producties verbeterd kunnen worden. Doordat satellietbeelden van de afgelopen jaren beschikbaar zijn uit archieven kunnen deze worden gebruikt om te analyseren of een ingreep, zoals bijvoorbeeld de verbetering van irrigatie-infrastructuur of vernatting van natuurgebieden, impact heeft gehad op bijvoorbeeld landbouwproducties en bodemvocht. De impact analyse wordt uitgevoerd door beelden te analyseren van voor en na de ingreep.

Sinds de droge zomer van 2006 past WaterWatch deze methode toe in Nederland om droogte te kunnen analyseren en visualiseren. Dit jaar zal Rijkswaterstaat het kaartmateriaal gaan gebruiken in haar droogteberichtgeving.



**Sander Zwart**  
Irrigation & Remote  
Sensing Specialist  
WaterWatch B.V.  
([s.zwart@waterwatch.nl](mailto:s.zwart@waterwatch.nl);  
[www.waterwatch.nl](http://www.waterwatch.nl))

# Waterbeheer bij watertekorten

In Nederland wordt het water verdeeld op twee niveaus: het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem. Het Rijk is verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem. Zij verdeelt het water via hoofd-en nevenkranen (zie kaart). De regionale waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor het regionale watersysteem. Rijk én regionale waterbeheerders hebben zitting in de Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW). In april, nog nooit zo vroeg in het jaar, is de LCW twee keer bijeen gekomen en heeft enkele voorzorgsmaatregelen genomen. Echt spannend is het uiteindelijk niet geworden vanwege de weersomslag.

## Beheer van het hoofdwatersysteem bij watertekort

Het beheer van het hoofdwatersysteem is gericht op het bedienen van functies die maatschappelijke belangen vertegenwoordigen. Geprobeerd wordt om iedereen zoveel mogelijk van water te voorzien. Daarmee worden de eventuele economische schade, natuurschade en sociaal-maatschappelijke schade zo klein mogelijk gehouden. Om dit te bereiken zijn waterakkoorden en peilbesluiten afgesproken, zodat iedereen weet waar hij of zij op kan rekenen. Soms is er echter onvoldoende water om aan deze afspraken te blijven voldoen. De LCW kent in dat soort situaties van watertekorten en warmte prioriteiten toe aan de verschillende belangen aan de hand van de verdringingsreeks (zie figuur).

## Maatregelen om iedereen zoveel mogelijk van voldoende water te voorzien

De middelen die voor beheer en waterverdeling beschikbaar zijn bestaan uit:

- Water verdelen via de hoofdkranen; de stuw bij Driel, de Haringvlietssluisen, de sluisen in de Afsluitdijk en bij IJmuiden (zie kaart). Deze hoofdkranen dienen vooral om te anticiperen op watertekortsituaties. Door deze kranen



vroegtijdig dicht te zetten kan water worden gebufferd in bijvoorbeeld het IJsselmeer en Haringvliet. Het dringt tevens het zoute grondwater, de zouttong, over de Nieuwe waterweg maximaal terug.

- Water verdelen via de nevenkranen van VenW en de kranen van regionale waterbeheerders. Dit zijn de belangrijkste kranen, omdat ze, in tegenstelling tot de hoofdkranen, daadwerkelijk het verdelen van water in watertekortsituaties tot doel hebben. Door middel van deze kranen wordt bepaald of regio's al of geen water krijgen voor een bepaalde prioriteit van de verdringingsreeks. Soms gaat het daarbij slechts om enkele kubieke meters water, maar in tijden van watertekort kunnen die cruciaal zijn voor het al of niet optreden van grote schade.
- Handhaving van minimale vaardiepte.



Figuur 1: Verdringingsreeks – welke belangen hebben prioriteit?

Bron:  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



# Zijn we al gaar, Al Gore?

## De Generaals komen aan het woord - Het CNA rapport over Global Warming en National Security

### Inleiding en begripsbepaling

Amerikanen beginnen vaak meteen te rennen, ook als ze nog niet precies weten waarheen. Het past bij de al eerder in deze column genoemde 'need to act', de typisch Amerikaanse handelingsdrift (en handelsdrift). In Europa is men over het algemeen wat meer afwachtend, eerst maar eens kijken of het allemaal wel zo'n vaart loopt. De Europese 'need to think'. En als er al een waarheid is, ligt die - zoals vaak - in het midden.

Ook op een wat persoonlijker vlak kan ik melden dat men mij vroeger (dus ruim voordat ik semi-permanent in de Verenigde Staten verbleef), in Nederland wel eens - vaak gekscherend, soms uiterst serieus - betitelde als 'Amerikaan'. Op mijn vraag wat dat dan wel mocht betekenen, kreeg ik vaak te horen: "Eelco, je wilt te veel en te snel, wij doen dat hier niet zo".

Al Gore is een persoon en hij is wel een echte Amerikaan. Het succes van zijn documentaire en boek 'An Inconvenient Truth' is een schoolvoorbeeld van gewoon doorgaan, blijven rennen, ook als alle anderen denken dat je al lang bij de pakken zou moeten, of bent, gaan neerzitten. Het probleem van Al Gore was dat hij door de media vaak onterecht is afgeschilderd als een wat rare, naïeve zonderling die af en toe hele domme dingen zegt, zoals: "I invented the Internet". Dat dan achteraf blijkt dat hij dat niet zo gezegd heeft, doet niet terzake: het kwaad is al geschied, de beeldvorming blijft bestaan. En ook zijn (terechte) image als een 'lemen reus', die zonder veel persoonlijkheid en passie in 2000 zijn kandidatuur voor President afwerkte, werkt nog steeds tegen hem. Maar goed, hij heeft - indirect - wel een Oscar gekregen, dus dat vergoedt veel.

De CNA Corporation, oftewel het 'Center for Naval Analysis', is een instituut dat dateert uit 1942 toen er een antwoord moest komen op de Duitse U-boot dreiging. Sindsdien is het CNA uitgegroeid tot een toonaangevend instituut, op vele gebieden actief en als denktank van groot belang. Zo weten velen niet dat het CNA achter het prestigieuze Center for Strategic Studies zit. En nu is datzelfde CNA - als instituut - met een rapport gekomen dat Al Gore - als persoon - ruime rugdekking geeft. Geschreven door een elftal aan generaals en admiraals is dit rapport, *National Security and the threat of Global*



*Climate Change*, een echte eyeopener gebleken. Want als de top van het leger hetzelfde zegt, dan moet ook 'mainstream' Amerika eraan dat Al Gore wel eens gelijk zou kunnen hebben.

We praten over de verbinding tussen Homeland Security en Global Warming, tussen Al Gore en de Generaals. En dus ook de rol van de media.

### Homeland Security versus Homeland Defense

U kent allen het nieuwe Department of Homeland Security (DHS) opgericht na, en naar aanleiding van, de terroristische aanslagen van '9/11'. Ook bent u bekend met het Amerikaanse ministerie van Defensie, the Department of Defense, ook bekend als DoD of het Pentagon. Wat u even moet weten is dat deze twee organisaties qua 'Homeland' wel met elkaar moeten samenwerken, c.q. tot elkaar veroordeeld zijn. DHS is primair verantwoordelijk voor alles wat van buitenaf tot en met de grens aan dreiging op Amerika afkomt. Vandaar de focus op de veiligheid van havens en de controle van scheepsladingen over de gehele wereld, immigratie en naturalisatie, alsmede de bewaking van de grenzen. Het DoD is verantwoordelijk als de dreiging eenmaal binnen de landsgrenzen zelf is aangekomen en daar aangepakt moet worden. Hoe men binnen zo'n afspraak en structuur omgaat met natuurrampen hebben we kunnen zien aan het echec van Katrina.

Met andere woorden, er is in Amerika dus wel degelijk een structurele verbinding en samenwerking tussen

Homeland Security (DHS-civiel) en tussen Homeland Defence (DoD-militair) maar er is behoorlijk wat verwarring, competentiestrijd en "Berührungsangst".

### Het CNA rapport - de generaals hebben het woord

Het rapport is geschreven voor en door mensen met een sterk militaire oriëntatie. Het woord 'Homeland Security' wordt dus uiterst zorgvuldig vermeden. Wel wordt gesproken over 'National Security' en 'Homeland Defense'. U weet dus nu waarom.

Het rapport geeft weliswaar aan niet de relatie tussen oorzaak en gevolgen te willen belichten, maar tussen de regels door kan men lezen dat dit voor de militairen en CNA inmiddels buiten kijf staat: *Carbon dioxide levels in the atmosphere are greater now than at any time in the past 650,000 years.*

U kunt het rapport zelf lezen op

<http://securityandclimate.cna.org/report/> dus ik zal niet teveel in detail treden. Grosso modo gaat het om twee zaken.

Allereerst zal volgens het rapport de opwarming van de aarde ertoe leiden dat de organisatie, training, uitrusting en planning van militairen ingrijpend gewijzigd moeten worden. Een interne omscholing dus, zo u wilt.

Daarnaast is de verwachting dat de dreiging ('threat') zal toenemen, zowel in kwantiteit als in diversiteit. Meer en grotere natuurrampen, meer failed states - en dus meer terrorisme -, en meer civiele onrust wanneer ook de regering van stabielere systemen als Europa en Amerika niet langer aan de eisen van de verontruste bevolking kan voldoen.

De aanbevelingen die gedaan worden in het rapport liegen er niet om. Hier zijn ze:

1. Nu handelen, want: *As military leaders, we know we cannot wait for certainty. Failing to act because a warning isn't precise enough is unacceptable.*
2. Amerika moet zowel nationaal als internationaal een veel belangrijkere en actievere rol gaan spelen in het tegengaan ("stabiliseren") van de gevolgen van global warming.
3. Amerika moet op basis van partnerships met minder ontwikkelde landen deze actief bijstaan om de negatieve gevolgen van global warming tegen te gaan.
4. Het Amerikaanse ministerie van Defensie, het DoD, moet voor haar eigen behoefte actief op zoek naar alternatieve brandstoffen en energie efficiëntie.
5. Het DoD moet gaan inventariseren wat in de komende 30-40 jaar nu precies de gevolgen zijn van global warming op al haar materieel en installaties in de wereld.

De schrijvers van het CNA rapport roepen ons op om niet langer te wachten maar zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Niet reageren, maar ageren. Het startschot klonk al lang geleden, we hadden dus al lang en eerder moeten gaan rennen.



### 'An inconvenient Truth' - Al Gore

Onze Al.

Tja, wat kunnen we ervan zeggen? In 2000 had hij meer stemmen dan George W. Bush maar hij werd toch geen president. Hoe anders waren wellicht de recente ontwikkelingen gelopen. Je mag dan wel de 'people's president' zijn, maar wat koop je ervoor? Helemaal niks. Als therapie liet hij een wilde baard staan, werd vele kilo's zwaarder en greep terug op iets waar hij al decennia lang gepassioneerd mee bezig was geweest, namelijk het milieu. En dus vloog hij, gewoon in de toeristenklasse en zonder herkend te (willen?) worden, door het land en de wereld om lezingen te geven over Global Warming, naar eigen zeggen meer dan 1000 keer. En herhaalde dus de boodschap dat de afvalproducten van de verbranding van fossiele brandstoffen zich zodanig in onze atmosfeer ophopen dat we het langzamerhand warm en benauwd krijgen. Ook Nederland wordt in de film overspoeld en verdwijnt van de landkaart, net als de Bangladesh delta waar nu nog zo'n 60 miljoen mensen wonen.

Toen van zijn aangeklede lezing een documentaire en boek werden gemaakt, moest hij weer het mediacircuit in. Marketing in Hollywood stijl en, zoals wij allen weten, zijn ze daar in Amerika in commerciële zin erg goed in. Aanvankelijk werd hij door de media toch wel weer als tragikomische figuur neergezet maar dat veranderde geleidelijk: de media ging om en werd een Gore-supporter. Gedeeltelijk kwam dit voort uit een soort wroeging. Want



ook in de 96 minuten film zelf, legt Al Gore uit dat de wetenschappelijke publicaties het unaniem met elkaar eens waren, maar dat toch de helft van alle berichten in de media het meer had over 'A Convenient Lie' dan een neutrale beoordeling van de inhoud zelf. De media die zich laat sturen in haar berichtgeving door big business en de gevestigde belangen. De film zit vol met visuele bewijzen dat de verandering in ons klimaat nu al tot grote veranderingen heeft geleid, zie ook de sneeuw op de Kilimanjaro.

De film - en dus Al Gore - geeft echter ook aan dat alle hoop nog niet verloren is. Als iedereen wat doet om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen kan het tij nog gekeerd worden. Dit kan op persoonlijke titel - ook via scholen en zogenaamde 'klimaat ambassadeurs' - maar ook als instituut of als land. Zo wil de regering in Groot Brittannië voor 2050 haar uitstoot van CO<sub>2</sub> met 60% verminderen. En nu we het toch over de Britse regering hebben, zij sturen een dvd van een 'Inconvenient Truth' naar alle 3.385 middelbare scholen.

Al Gore roept ons dus ook op om niet langer te wachten maar zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Niet reageren, maar ageren. Het startschot klonk al lang geleden, we hadden dus al lang en eerder moeten gaan rennen.

### Ter afsluiting

Het bekende gezicht van Al Gore heeft geholpen om Global Warming weer op de kaart te krijgen. Maar dat nu juist hij degene is die de zaak aanzwengelde, heeft ook veel weerstand opgeroepen. Ondanks alle aandacht in de media en de gewonnen Oscar, lijkt het erop dat 'An Inconvenient Truth' toch niet zo breed bekeken wordt als menigeen gelooft. Ook de antwoorden op mijn steekproefsgewijze vraag "Hoeveel van u hebben de film *An Inconvenient Truth* gezien?" bevestigen dat. Zo gaven tijdens een recent congres in Nederland slechts 12 van 150 aanwezige (her)verzekeraars aan dat zij de film gezien hadden en tijdens een jaarvergadering van de Rotary in Ohio slechts 7 van circa 125 aanwezigen.

Er is echter een veel belangrijker vraag verbonden aan het fenomeen Global Warming, eentje die van cruciaal belang is voor de Crisisbeheersing waar dan ook ter wereld. En die zit in de eerste aanbeveling van de Generaals in het CNA rapport: *As military leaders, we know we cannot wait for certainty. Failing to act because a warning isn't precise enough is unacceptable.*

De vraag waar we allen mee zitten, is deze:

**Hoe bepalen we, als we alleen maar kunnen werken met waarschijnlijkheid en onzekerheden, of we iets gaan doen en zo ja, wat?**

Hoe lang wachten we voordat we besluiten om te gaan evacueren? En als we ons vergissen en een keertje onnodig evacueren, willen de mensen de volgende keer dan wel weer luisteren? Maar als we een keertje niet evacueren terwijl het wel nodig was, dan zitten we ook met de gebakken peren.

Uiteindelijk gaat het dus om de bevolking. Niet alleen om de politiek en niet alleen om de media. En als men er in New Orleans en in Nederland al niet uitkomt, hoe moet dat dan met een wereldwijd probleem als Global Warming? Al Gore en de Generaals. Als de Amerikanen echt gaan rennen, is er geen houden meer aan. Dus alle anderen moeten of meerrenen of de wegen blokkeren. 'Event-driven' management. Decision support systems. *Hoe goed is 'goed genoeg'?* Al Gore en de CNA Generaals. Global politics and the media.

Zullen we eerst maar even gaan wandelen, een blokje om?

Even een frisse neus halen.

Nu het nog kan.

**Eelco 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)*



# Scheid energiebeleid en klimaatbeleid

In de jaren 1945-1975 koelde het klimaat op aarde af, en velen dachten toen dat dat de voorbode was van de nieuwe ijstijd. Maar in diezelfde jaren steeg het koolzuurgasgehalte van de atmosfeer wél. Voor het beleid is dat een belangrijk gegeven, want het betekent dat de uitstoot van broeikasgassen en het klimaat niet één op één met elkaar gecorreleerd zijn. Sommigen wijten die temperatuurdaling aan een verhoogde vulkanische activiteit, anderen aan een verminderde zonneactiviteit, en weer anderen menen dat het komt doordat wij toen zóveel steenkool verbrandden dat er daardoor veel vaste deeltjes in de atmosfeer terecht kwamen, zodat het zonlicht werd gefilterd. Hoe dan ook, het maakt duidelijk dat er veel andere processen dan emissie van koolzuurgas zijn die het klimaat beïnvloeden.

Daar zijn nog veel meer voorbeelden van. Al Gore waarschuwt ons met veel aplomb dat als we niet zuinig zijn met energie de zeespiegel wel zes meter kan stijgen door het afsmelten van de ijskap van Groenland. Maar wij weten dat in de vorige warme tijd, tussen de twee laatste ijstijden in, de zeespiegel óók zes meter hoger stond dan nu, zónder menselijke invloed. Amersfoort lág toen aan zee. Maar het koolzuurgasgehalte in de atmosfeer was toen niet hoger dan in het pre-industriële tijdperk, rond 280 ppm (parts per million, delen per miljoen). Homo sapiens bestond al wel, maar in het stenen tijdperk was er natuurlijk nog geen sprake van grootschalige emissie. De zeespiegel kan dus ook vanzelf flink stijgen, zónder extra emissie van broeikasgassen.

Al Gore beweert ook in zijn film dat het klimaat de laatste 11.000 jaar, vanaf het einde van de laatste ijstijd, constant is gebleven. Hij baseert dat waarschijnlijk op het feit, dat het koolzuurgasgehalte in de atmosfeer gedurende die tijd maar weinig is veranderd, en dat klopt volgens de gegevens die verkregen zijn uit de samenstelling van luchtbellen in de Groenlandse ijskap. In de laatste ijstijd was het koolzuurgasgehalte in de atmosfeer wel flink lager, ongeveer 180 ppm in de koudste periode ongeveer 20 000 jaar geleden, maar de grootste stijging daarna trad op in de periode tussen 20 000 jaar geleden en 10 000 jaar geleden, niet daarna. Maar wat hij er niet bij vertelt, is dat in de laatste 11 000 jaar tijd de zeespiegel wél vijftig meter is gestegen. De discrepantie wordt veroorzaakt door het snelle afsmelten van de ijskappen van Noord Amerika en Scandinavië. Constant koolzuurgas maar snelle zeespiegelstijging, ook hier dus, geen één op één verhouding tussen klimaat en koolzuurgas.

Ook het recente rapport van het IPCC waarvan de samenvatting op 2 februari is gepubliceerd suggereert datzelfde.

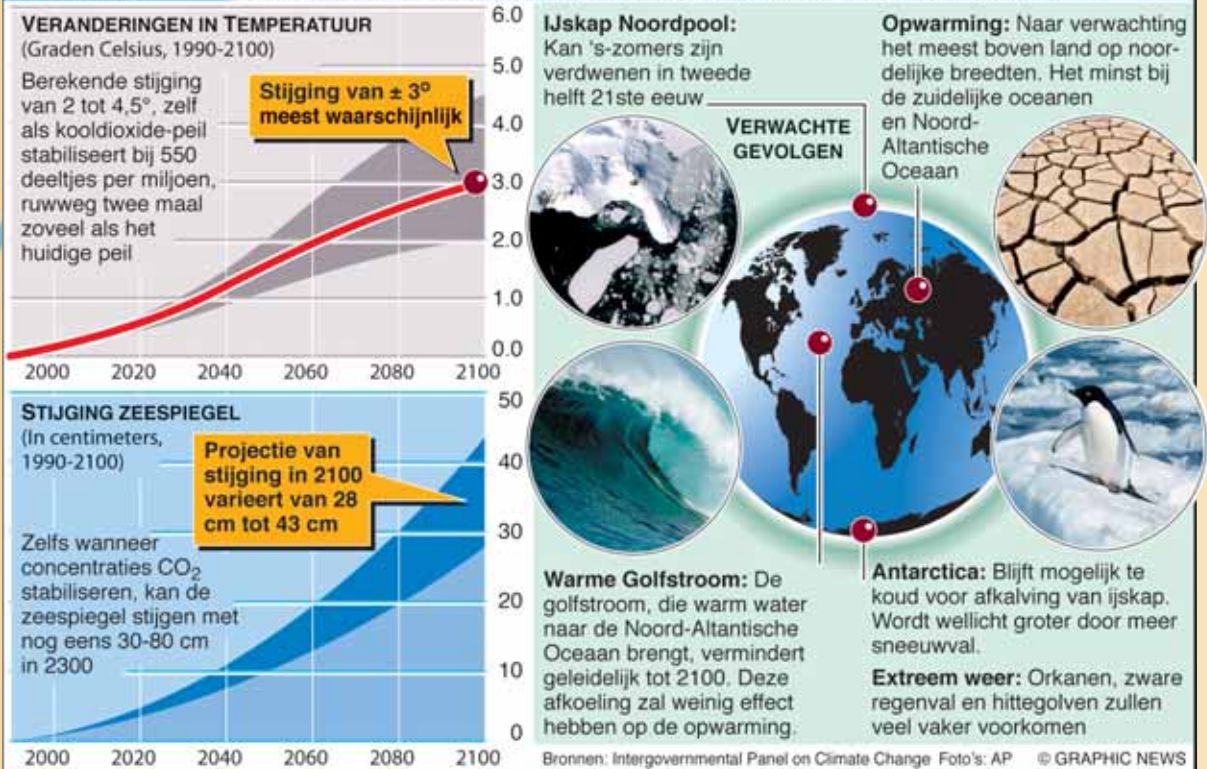


*Bouw van dijken in de Ganges delta (India, Bangla Desh).  
Hier valt nog wel wat winst door aanpassing te behalen.*

Dat geeft wel de flauwe curve van het koolzuurgasgehalte in de atmosfeer, maar niet de steile zeespiegelcurve van diezelfde periode. Toch is dat geen onbelangrijk gegeven, want in de ijstijd leefden er veel mensen op de toen droge bodem van de Noordzee, en die hebben allemaal moeten verhuizen door de zeespiegelstijging, als ze niet al zijn verdronken. En de zeespiegelstijging ging toen bij wijlen wel twintig keer zo snel als nu: vier meter per eeuw, terwijl de zeespiegel in de hele twintigste eeuw maar 17 cm is gestegen, en de meest pessimistische prognoses van IPCC en KNMI voor het jaar 2100 niet boven de meter uitkomen. Kennelijk kan de zeespiegel minstens zo snel, en misschien zelfs veel sneller fluctueren door natuurlijke oorzaken dan wij als mensen kunnen veroorzaken.

## Grote klimaatverandering op komst

De wereld heeft nog maar tien jaar de tijd de uitstoot van broeikasgassen te verminderen of grote delen van de Aarde zullen onbewoonbaar worden. Een nieuwe studie voorspelt meer droogten, overstromingen en stijging van de zeespiegel aan het einde van deze eeuw. De gevolgen van het broeikas effect zullen eeuwen merkbaar blijven.



Het belang van de natuurlijke fluctuaties werd in het derde rapport van het IPCC van 2001 ondergeschikt geacht aan dat van de menselijke invloed. Dat werd met name geïllustreerd aan de hand van de zogenaamde hockeystick curve, een curve die laat zien hoe de temperatuur de laatste duizend jaar is veranderd. De rechte steel van de hockeystick beslaat de jaren 1000-1850, zeg maar tot het begin van de industriële revolutie, en suggereert dat het klimaat tot dat jaar redelijk constant is gebleven. Pas na 1850 schiet de temperatuur omhoog, de kromme punt van de hockeystick, en de psychologische implicatie is natuurlijk dat wij dat hebben gedaan. Er is veel kritiek op die curve gekomen, en in de samenvatting van het nieuwe rapport van 2007 is die hockeystickcurve dan ook verdwenen. Wel staat er een zinnetje in waaruit men af kan leiden dat de natuurlijke variatie nu toch belangrijker wordt geacht dan in het vorige rapport werd gesuggereerd. En in het nog niet gepubliceerde hoofdrapport, waarvan een kladversie op het internet te raadplegen is, ziet de curve er niet meer uit als een hockeystick, maar als een kronkelige tak: een erkenning van het grotere belang van natuurlijke variaties.

### Gevolgen voor beleid

Wat betekent dit alles voor het beleid? In mijn ogen betekent het dat het gevaarlijk is om de projecties naar de toekomst uitsluitend te baseren op de toename van de

broeikasgassen. Het klimaat is een complex systeem, en zolang we nog te weinig weten over het belang van de zonneactiviteit, grote vulkanische erupties, de rol van wolken en stofdeeltjes in de atmosfeer is het riskant er vanuit te gaan dat de temperatuur door toegenomen emissies alleen maar zal kunnen stijgen.

Dat wil niet zeggen dat ik ontken dat de mens invloed heeft gehad op het klimaat. Ik acht de conclusies van het laatste IPCC rapport steekhoudend. Het lijkt aannemelijk dat er de laatste decennia een aantoonbare invloed van de mens op het klimaat is geweest. Wat dat betreft hebben de klimatologen van mij op dit moment the benefit of the doubt, zolang er geen betere verklaringen zijn.

Maar ontwikkelingen uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst. De natuurlijke processen hebben in de toekomst natuurlijk net zoveel invloed als in het verleden, en daarom is het verstandig ook rekening te houden met scenario's waarin door natuurlijke processen de temperatuur weer zal gaan dalen. Op lange termijn is dat onvermijdelijk, want we gaan weer naar een nieuwe ijstijd toe. Maar de kortere fluctuaties van enkele eeuwen, zoals de Warme Middeleeuwse Periode en de Kleine IJstijd, zijn nog steeds heel slecht begrepen, en er is geen reden om aan te nemen dat die vanaf nu geen rol meer zouden spelen. Ga er dus maar vanuit dat het klimaat altijd verandert, ook als de mens er niet aan morrelt.



Onze energiepolitiek en klimaatpolitiek zijn op dit moment nauw met elkaar verbonden. We gaan er zondermeer vanuit dat als we onze emissies beperken we ook de opwarming van het klimaat kunnen beperken. Nu is het ook zonder de klimaatdiscussie belangrijk om zuinig te zijn met energie, en alternatieve energiebronnen te ontwikkelen, want we weten dat de fossiele brandstoffen vroeg of laat opraken. Als dat de emissies reduceert en een matigend effect op de opwarming van het klimaat heeft is dat meegenomen. En als het geen effect op het klimaat heeft heb je toch iets nuttigs gedaan. Maar het wordt anders als je geld gaat uitgeven aan het opslaan van koolzuurgas in de grond zonder dat daar energiewinst tegenover staat. Dan moet je je afvragen of je wel zoveel moet investeren in iets waarvan je lang niet zeker bent of het helpt. Stel nu dat we aan het eind van de eeuw miljarden hebben uitgegeven aan subsidies voor ondergrondse opslag van koolzuurgas en het blijkt niet te hebben geholpen. Wie kan ik dan aansprakelijk stellen voor die gigantische verkwisting? Wie heeft weerwoord tegen de ontwikkelingslanden die ons verwijten dat we dat geld hebben gebruikt om onze eigen technologische ontwikkeling te stimuleren in plaats van de nood te lenigen waar die het hoogst is: in de verdrogende Sahellanden, in het ondergelopen Bangladesh, bij de afgesmolten gletsjers van de Kilimanjaro? Je kunt maar beter geld steken in aanpassing dan aan de illusoire gedachte dat wij mensen het klimaat wel eens even zullen reguleren. Aanpassing kan stapsgewijs, kleinschalig, gericht op die plaatsen waar de gevolgen het sterkst voelbaar zullen zijn. Met name in de ontwikkelingslanden dus.

De beste test voor ons beleid is wat we zouden doen als het weer kouder wordt. Dat is absoluut niet denkbeeldig, als we kijken naar de ontwikkelingen in het verleden, zoals in de jaren 1945-1975. Wat zouden we dan doen? Klimaatbeleid volgens de huidige opvatting houdt in dat we het klimaat constant moeten houden. "De aarde is gebaat bij een constant gehalte aan broeikasgassen in de atmosfeer" schrijft de WRR. Als het kouder wordt moeten we dus extra stoken om meer koolzuurgas in de atmosfeer te krijgen. Maar ons energiebeleid is juist gebaseerd op zuinig zijn met energie. Als het kouder wordt en je gaat door met dat beleid, betekent dat dat je de afkoeling van het klimaat op de koop toe neemt. Je zult ook wel moeten, want als je hard gaat stoken, dan zijn de fossiele brandstoffen nóg eerder op, terwijl de grootste kou dan misschien nog moet komen. Maar als je afkoeling wél accepteert, waarom dan de huidige opwarming niet? Als het kouder wordt dan komen ons klimaatbeleid en ons energiebeleid met elkaar in aanvaring.

Een verstandig energiebeleid is gebaseerd op de te verwachten schaarste aan energie, niet op het klimaat. *The right thing for the right reason.* Als je een verre vliegreis maakt en je wilt dat compenseren, moet je geen boom planten, maar elders op je energierekening besparen. En een verstandig klimaatbeleid gaat ervanuit dat het klimaat altijd verandert, en dat wij mensen er beter aan doen ons daaraan aan te passen in plaats van ons in onzekere mitigatieavonturen te storten. Aan de seizoenen passen wij ons ook aan. De winter kost ook veel geld, en dat betalen wij zonder morren.

*Salomon Kroonenberg,*  
hoogleraar Geologie, TU Delft

## PRIJSVRAAG ICT-initiatieven voor een betere veiligheid

Het Actieprogramma M&ICT is een initiatief van de ministeries van EZ, BZK, Justitie, V&W, OCW en VWS om maatschappelijke vraagstukken in de sectoren veiligheid, mobiliteit, onderwijs en zorg te helpen oplossen door slim gebruik van ICT. M&ICT schrijft hiervoor twee keer per jaar een prijsvraag uit.

Deze prijsvraag beloont projectvoorstellen die er toe leiden dat succesvolle, kleinschalige ICT-toepassingen breder worden ingezet ("opgeschaald") binnen de keten, sector of overheid. Winnende projecten ontvangen een financiële bijdrage van 50% in de projectkosten, met een maximum van € 1,2 miljoen.

De prijsvraag M&ICT is op 24 april 2007 van start gegaan en sluit op 31 augustus 2007.

Het thema voor de sector Veiligheid is 'ICT-initiatieven gericht op een betere veiligheid'.

In onze open maatschappij zijn veiligheid, zekerheid en betrouwbaarheid van steeds grotere betekenis. Tegelijkertijd staan deze waarden toenemend onder druk. ICT biedt hierbij kansen. Er zijn binnen de sector veiligheid veel bewezen ICT-toepassingen die bijdragen aan het verminderen van onveiligheid en die leiden tot een betere preventie, criminaliteitsbestrijding, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Opschaling van deze toepassingen komt echter vaak moeizaam tot stand. Deze prijsvraag vraagt daarom om voorstellen op het terrein van politie, brandweer, geneeskundige hulpdiensten en gemeentelijke veiligheidstaken die daar wél in slagen.

Voor meer informatie over het actieprogramma zie [www.m-ict.nl](http://www.m-ict.nl).

# Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg

## Onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

### Aanleiding

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid toetst de wijze waarop een bestuursorgaan uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp. De laatste jaren concentreerden Inspectierapporten op het gebied van de brandweezorg zich voornamelijk op kwaliteitsaspecten van de brandweer. Zo stonden onder meer de onderwerpen gebruiksvergunningverlening/controles, de vakbekwaamheid (operationeel leidinggevend) en het lerend vermogen van de brandweer centraal. In het in 2006 uitgevoerde onderzoek "Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg" werd ditmaal niet naar de brandweer gekeken, maar naar de wijze waarop de brandweezorg in Nederland op gemeentelijk niveau wordt aangestuurd. Uit eerdere onderzoeken kwam naar voren dat het onzeker is of de gemeentebesturen voldoende inzicht hebben in de kwaliteit van de uitvoering van de brandweertaken. Dit vormde de aanleiding voor de Inspectie om hier onderzoek naar te doen.

### Opzet onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek 'Gemeentelijke aansturing van de brandweezorg' heeft als doel het verkrijgen van inzicht in en beoordelen van de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg plaatsvindt. Het tweede deelonderzoek is uitgevoerd door Prof. dr. F. Fleurke en heeft als doel de bestuurlijke omgeving van de brandweezorg in kaart te brengen en te analyseren (zie artikel hierna).

Het deelonderzoek 'Gemeentelijke aansturing van de brandweezorg' is opgebouwd uit een aantal componenten. Zo wordt eerst aan de hand van een aantal indicatoren het bestuurlijk proces binnen een gemeente geschetst. Daarnaast worden de prestaties van de brandweer op de aspecten gebruiksvergunning en controle, realistisch oefenen en uitruk onderzocht. De geleverde prestaties in relatie tot de bestuurlijke ambities geeft inzicht in de effecten van de bestuurlijke aansturing van de brandweer.

Om een representatief beeld te schetsen is het onderzoek uitgevoerd bij 47 gemeenten uit acht regio's. Om het bestuurlijke proces op het gebied van de brandweer in kaart te brengen zijn er in iedere gemeente interviews

gehouden met de burgemeester, de brandweercommandant en de raadsgriffier. Tevens zijn ruim 70 gemeenteraadsleden bevraagd. De prestaties op de drie hoofdtaken van de brandweer zijn geïnventariseerd door ruim voorafgaand aan het interview de brandweercommandant een enquête op te sturen.

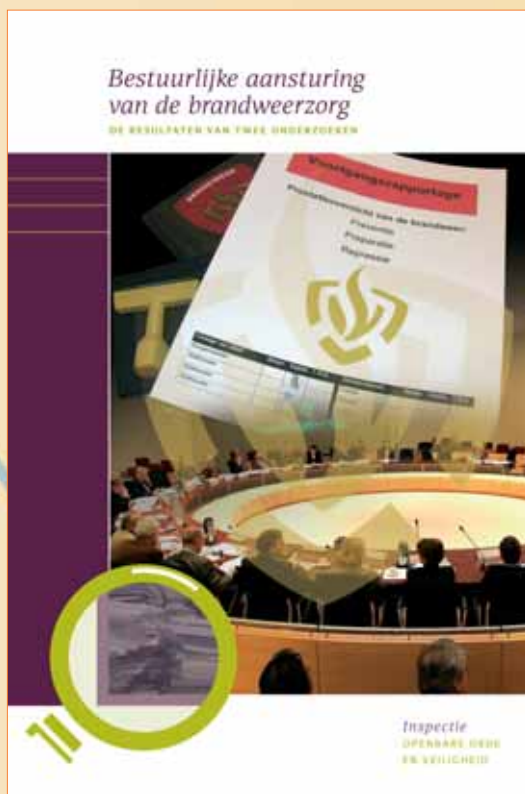
### Resultaten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de brandweer niet hoog op de politieke agenda in de gemeente staat. Het college van B&W en de gemeenteraad beschikken veelal niet over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over het functioneren van de brandweer. Hierdoor kan het college niet adequaat aansturen en de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren uitvoeren. Opmerkelijk is het dat het merendeel van de raadsleden wel van mening is dat zij voldoende relevante informatie ontvangen om een belangenafweging te kunnen maken. Gemeenteraadsleden blijken nauwelijks bekend met de professionele (prestatie)normen van de brandweer. Het oordeel over de brandweer bij de gemeenteraad is niet gebaseerd op beleidsinformatie, maar voornamelijk op percepties.

Als gekeken wordt naar de prestaties van de brandweer, dan blijkt dat er een groot verschil is tussen ambities en de gerealiseerde prestaties. Dit zegt iets over de effecten van de bestuurlijke aansturing. Zo blijken er nog steeds achterstanden te zijn in de gebruiksvergunningverlening en controle, terwijl de ambitie was de achterstand volledig ingehaald te hebben. Er wordt duidelijk meer realistisch geoefend, maar een aanzienlijk aantal gemeenten dient het been nog bij te trekken.

Onthutsend is de constatering dat meer dan de helft van de onderzochte gemeenten niet in staat was de gegevens over de uitrukprestaties over te leggen. Eén van de meest basale taken van de brandweer is zo snel mogelijk na de melding van de burger op de plaats van het incident te zijn om hulp te verlenen. Alle gemeenten hebben in het zogenoemde dekkingsplan hun eigen (maximale) norm voor de opkomsttijd vastgelegd. De inspectie wilde bij dit onderzoek graag weten hoe vaak die eigen norm wordt gehaald c.q. hoe vaak die wordt overschreden en hoe groot





die overschrijding is. Juist van deze belangrijkste taak ('core-business') blijken er beperkte bedrijfsgegevens beschikbaar.

Naast de prestaties zijn ook andere aspecten bekeken die iets zeggen over de bestuurlijke aansturing. Zo is onderzocht hoeveel personele capaciteit het gemeentebestuur aan de brandweer beschikbaar stelt om de niet-repressieve taken (o.a. vergunningverlening, oefencoördinatie en uitvoering, bedrijfsmatige ondersteuning etc.) uit te voeren. Een groot deel van de onderzochte gemeenten voldoet niet aan de minimumnorm (de professionele norm van de brandweerkoepel NVBR) voor beroepsondersteuning voor deze niet-repressieve taken en zal daarmee niet in staat zijn deze adequaat uit te voeren.

Ter compensatie van een gemeentelijk capaciteitstekort en uit overwegingen van effectiviteit en efficiency, kunnen gemeenten ook besluiten bepaalde taken uit te besteden aan de regionale brandweer. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten van deze mogelijkheid slechts weinig gebruik maken. Zelfs kapitaalsintensieve voorzieningen zoals een Officiers-van-Dienstregeling, een Duikwagen, een Redvoertuig, een Hulpverleningswagen en een Gaspakkenteam worden vrijwel niet in regionaal verband (met een regionale dekking en financiering) georganiseerd. Gemeenten houden de uitvoering van deze taken liever bij zichzelf; het hemd is blijkbaar nader dan de rok!

### Conclusies

Rode draad bij de bevindingen van dit onderzoek blijkt de (zeer) beperkte informatievoorziening over de prestaties

van de brandweer. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het niveau en de kwaliteit van de brandweezorg. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dienen de gemeentebesturen inzicht te hebben in het functioneren van de brandweer. Dit inzicht dient gebaseerd te zijn op actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het college van B en W en de gemeenteraad in veel gemeenten over onvoldoende informatie beschikken om haar taken naar behoren te kunnen uitoefenen. Dit wordt primair veroorzaakt door een te geringe politieke en bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg.

De Inspectie beveelt aan om de brandweer hoger op de politieke en bestuurlijke agenda te plaatsen. Daartoe dient de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college van B&W over de prestaties van de brandweer verbeterd te worden. Als handreiking heeft de Inspectie een 'format' opgesteld aan de hand waarvan de gemeentelijke bestuursorganen hun informatiepositie over de brandweer kunnen verbeteren.

De inspectie acht het noodzakelijk dat de gemeenten de capaciteitstekorten voor de uitvoering van de niet-repressieve taken op korte termijn wegwerken.

De inspectie beveelt daarbij aan de alternatieve mogelijkheid van een gezamenlijke uitvoering door de regionale brandweer serieus in overweging te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor de genoemde kapitaalsintensieve, specialistische taken en voorzieningen.

De constatering dat meer dan de helft van de gemeenten niet in staat was gegevens over de uitrukprestaties te leveren, heeft de Inspectie doen besluiten in een (inmiddels lopend) onderzoek in 2007 nader op de opkomsttijden in te zoomen. Daarbij wordt ook in kaart gebracht welke maatregelen gemeenten nemen om de (oplopende) overschrijdingen van de norm voor de opkomsttijd terug te dringen ('good practises').

### Tenslotte

Het rapport is in februari breed verspreid en aangeboden aan zowel de colleges van B en W als de gemeenteraden. Inmiddels is op 18 april dit IOOV-rapport besproken in een Algemeen Overleg in de commissie van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer. Belangrijk onderwerp van discussie was daarbij wat er gebeurt met de voorgenomen regionalisering van (het beheer van) de brandweer, mede naar aanleiding van de passage in het regeerakkoord, die stelt dat deze niet meer verplichtend zal worden opgelegd.

*Ir. W.J.M. (Willem) van Dijk,  
projectleider onderzoek BAB  
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*



Naast het onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg heeft hoogleraar Bestuurskunde Fleurke (VU Amsterdam) ook de bestuurlijke omgeving van de lokale brandweezorg in kaart gebracht en geanalyseerd. De vragen die daarbij werden gesteld zijn: Welke actoren spelen in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg een rol, en over welke taken en verantwoordelijkheden beschikken deze actoren? Wat zijn de invloedsverhoudingen in het stelsel? Welke knelpunten kunnen in het stelsel worden onderscheiden, gelet op de resultaten van het onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg en de prestaties van gemeenten? En tenslotte, welke ontwikkelingsgang heeft het bestuurlijke stelsel tot op heden doorgemaakt, en hoe kan vanuit de beschrijving daarvan de sturing in het stelsel worden gekarakteriseerd? Voor het onderzoek werd een documentenanalyse verricht en werden 20 insiders op het terrein van de brandweezorg geïnterviewd. Hieronder de belangrijkste bevindingen en conclusies.

## Een zwak bestuurlijk stelsel voor de brandweezorg

### Typering van het stelsel

De brandweezorg te typeren als een bestuurlijk stelsel dat de verantwoordelijkheid voor een gehele tak van overheidszorg in gemeentelijke handen legt. Het stelsel kent een minimum aan centrale programmering, waarbij alleen enkele marginale checks, in de vorm van interveniërend toezicht van de provincie op de gemeentelijke en regionale planvorming en signalerend toezicht van de rijksinspectie, zijn aangebracht. Het stelsel voorziet er voorts in dat de

gemeenten zelf - en in regionaal verband - zorgdragen voor het niveau, de kwaliteit en de totstandkoming van de gewenste voorzieningen. De gemeenten zijn in zeer beperkte mate afhankelijk van het Rijk als bekostiger van de brandweezorg en rampenbestrijding, namelijk voor nog geen 7% van de kosten. De conclusie is dat het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg behoort tot de categorie van decentrale stelsels, waarbij de zeggenschap,



bekostiging en het afleggen van verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke politieke organen zijn gelegd. Als er één taak is die in het hart van het lokaal bestuur ligt, dan is dat wel de brandweer.

### Gebrekkige prestaties van gemeenten

De meest in het oog springende gebreken in de gemeentelijke aansturing van de brandweer zijn dat de informatievoorziening over de beleidsvoering aan het gemeentebestuur onvoldoende is, dat een derde van de gemeenten nog een grote achterstand heeft met het verlenen van gebruiksvergunningen, dat in een aanzienlijk aantal gemeenten nog steeds onvoldoende realistisch wordt geoefend, en dat in meer dan de helft van de onderzochte gemeenten geen gegevens beschikbaar zijn over de uitrukprestaties van de brandweer. Tevens heeft een aanzienlijk deel van de gemeenten onvoldoende personeel in dienst voor de uitvoering van de niet-repressieve taken. De vraag is hoe het komt dat deze gebreken die al in het project 'Versterking Brandweer' (1995-2000) werden onderkend zich nog steeds voordoen.

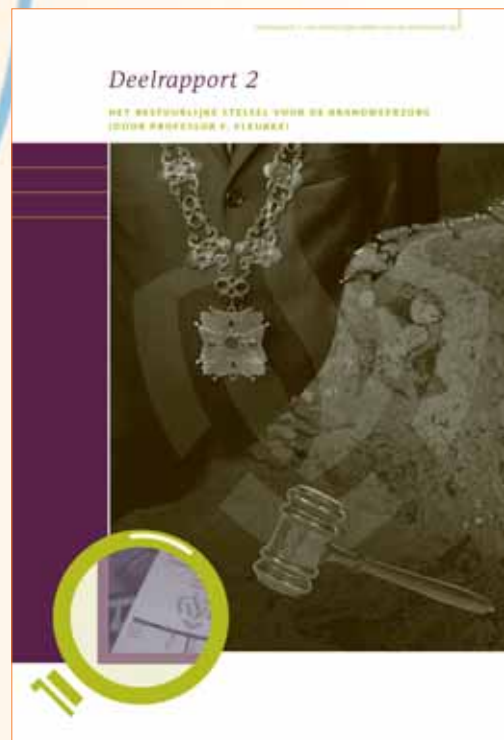
De primaire verklaring moet worden gezocht bij de gemeenten zelf. Voor veel gemeenteraadsleden is de brandweezorg en rampenbestrijding, behalve wanneer zich incidenten voordoen, geen beleidsterrein van aanhoudende zorg. De belangstelling is beperkt en de politieke prioriteitstelling laag. Daarvoor kunnen twee redenen worden aangevoerd. De eerste reden is dat de politieke marges klein zijn, dat wil zeggen dat de beleidsruimte voor politieke instructie beperkt is. Het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding wordt beheerst door professionele normen, uitvoering, techniek, en effectiviteits- en efficiency-overwegingen. De brandweezorg wordt als een beleidsarme taak binnen het gemeentelijk bestel beschouwd, heel wat beleidsarmer dan taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, welzijn, verkeer & vervoer, milieu, economische zaken & werkgelegenheid, en werk & inkomen. De teneur is de brandweezorg over te laten aan de professionals van de brandweer, bij wie de fysieke veiligheid van burgers in goede handen geacht wordt te liggen.

Een tweede reden voor de geringe belangstelling van raadsleden voor de brandweezorg heeft betrekking op de controletaak van de gemeenteraad. In gemeenten is vanaf midden jaren 80 als gevolg van (relatief) teruglopende budgetten steeds meer belangstelling ontstaan voor het effectiviteits- en efficiency-vraagstuk. De overheid moet niet worden afgerekend op plannen, beleid of intenties, maar op daadwerkelijk tot stand gebrachte prestaties en concrete voorzieningen, en wel tegen zo laag mogelijke kosten ('value for money'). Dat leidde tot een grootscheepse reorganisatie van bestaande structuren en werkwijzen in gemeenten, en tot de opkomst van de systematiek van

'planning & control'. De systematiek van programma-sturing en -verantwoording lijkt echter in veel gemeenten aan de organisatie van de beleidsvoering van de gemeentelijke brandweer voorbij te zijn gegaan.

### De relatieve afwezigheid van het Rijk

Er is echter nog een andere verklaring te geven voor de hardnekkige gebreken in de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg. Deze verklaring moet worden gezocht in de aard van het stelsel voor de brandweezorg zelf. In het algemeen gesproken is een bestuurlijk stelsel voorzien van *checks and balances*. Wanneer een bepaald bestuursorgaan tekort schiet, is er een bestuursorgaan op een hoger bestuursniveau dat overeenkomstig de organische theorie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bijstand verschaft, in de vorm van regelgeving, toezicht, financiering of in het uiterste geval in de vorm van daadwerkelijke hulp. Het bijzondere van het stelsel voor de brandweezorg is dat daarin niet is voorzien. Het Rijk beperkt zich voornamelijk tot het scheppen van organiek georiënteerde regelgeving, de provincie is slechts aanwezig als preventieve toetsingsinstantie van de gemeentelijke planvorming, de inspectie mag slechts signaleren en adviseren, en de advisering van de regionale brandweer aan de gemeentebesturen is vrijblijvend. Voor een taak als de fysieke veiligheid, waarbij het aankomt op discipline in de uitvoering, zijn dit bij uitstek zachte bestuursinstrumenten. De conclusie is dat in het stelsel onvoldoende checks and balances zijn ingebouwd, en dat het stelsel de fouten van gemeenten in stand houdt, ofwel dat deze gemakkelijk worden gereproduceerd. Een van de



elementaire beginselen van een bestuurlijk stelsel is dat het zodanig is ingericht dat een stelsel negatieve feedback genereert. Dit beginsel is in het stelsel voor de brandweezorg afwezig.

### Evolutie van het stelsel

Bestuurlijke stelsels zijn niet statisch. Zij reflecteren veranderde of veranderende maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen. Dynamiek in een stelsel ontstaat wanneer nieuwe beleidsoriëntaties en probleemanalyses botsen met de bestaande interbestuurlijke verhoudingen van dat stelsel. Twee ontwikkelingen hebben het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg onder druk gezet en in beweging gebracht. De eerste ontwikkeling is dat tezamen met het gegroeide belang van een effectieve rampenbestrijding relatief nieuwe maatschappelijke bedreigingen en risico's op de voorgrond zijn getreden. Daarvoor moet een verankering in de structuur en de besluitvorming van het stelsel worden gevonden. De andere ontwikkeling is dat vanwege de gebleken prestaties van de brandweer een groter maatschappelijk en politiek besef is ontstaan van de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van de brandweer en voor een heldere normering daarvoor. Ook dit vergt een herbezinning op de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in het stelsel. De sleutelbegrippen daarbij zijn schaalvergroting, regionalisering, interdisciplinaire samenwerking en kwaliteitsnormering. Onderwerpen die zonder uitzondering rechtstreeks de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de brandweezorg en de rampenbestrijding raken.

### Optreden van het Rijk

Het Rijk heeft er in de afgelopen decennia van afgezien de samenwerking tussen de hulpverleningsorganisaties met ieder hun eigen vocabulaires, classificatieschema's en organisatieculturen te bewerkstelligen via het creëren van eigen bevoegdheden. Het heeft er voor gekozen de samenwerking te bevorderen met behulp van zachte vormen van sociale beheersing, zoals informatie-uitwisseling, overleg, het doen van voorstellen,

het produceren van handleidingen of het in het vooruitzicht stellen van convenanten. Dit verschijnsel van zachte normen in de op het eerste oog harde wereld van de fysieke veiligheidssector is voor de sector kenmerkend. Het heeft geleid tot een bestuurspraktijk waarbij het Rijk zich bij de ontwikkeling van professionele normen op de achtergrond houdt. Het heeft er bovendien toe geleid dat de evolutie van het stelsel voor de brandweezorg uitermate traag verloopt, ondanks de veranderde maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen. Met uitzondering van enkele regio's, is de regionale brandweer niet de spil in het stelsel voor de brandweezorg geworden, waarnaar het Rijk als pleitbezorger van regionale beleidsvoering gedurende 30 jaar heeft gestreefd. Uit de geschiedenis van de ontwikkeling van het stelsel blijkt dat er geen actor in de bestaande gedecentraliseerde interbestuurlijke verhoudingen is die een doorslaggevende rol speelt bij de gewenste hervorming van het brandweerbesteding. De nadruk ligt op het vinden van draagvlak.

### Eindconclusie

Met het uitbrengen van het concept voorstel van Wet op de veiligheidsregio's is de probleemanalyse van het regionaliseringsvraagstuk veranderd. Het gaat niet meer alléén om betere samenwerking in regionaal verband en het vinden van een effectieve vorm daarvoor, het gaat nu vooral om de vraag welke rol de rijksoverheid in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg moet spelen. Het probleem van regionalisatie is daarmee veranderd in een opgave voor een wezenlijke verandering in de interbestuurlijke verhoudingen van het stelsel.

*Prof. dr. Fred Fleurke,*

*hoogleraar Bestuurskunde Vrije Universiteit Amsterdam*





# Minister Ter Horst: rampenbestrijding Kennemerland moet snel op orde



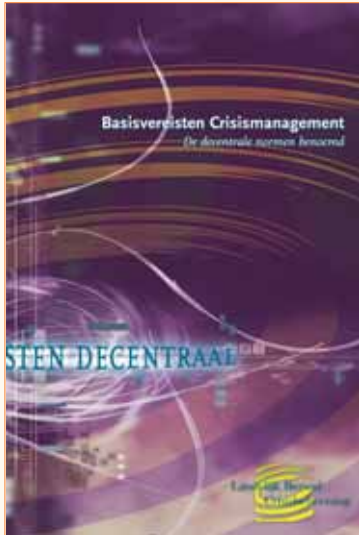
Minister Ter Horst van BZK wil dat de regio Kennemerland uiterlijk 1 januari 2008 de organisatie van de rampenbestrijding op orde heeft. Vanaf die datum is Kennemerland ook verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in de gemeente Haarlemmermeer (inclusief de luchthaven Schiphol).

Momenteel voldoen zowel de operationele als de gemeentelijke processen niet aan de minimale basisnormen. Dit baart de minister zorgen.

Dit schrijft de minister aan de regio Kennemerland in reactie op de bevindingen van de Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV). De IOOV heeft een nulmeting in de regio uitgevoerd als onderdeel van het project "territoriale congruentie". In maart 2006 heeft het kabinet besloten de gemeente Haarlemmermeer (inclusief Schiphol) in te delen bij de regio Kennemerland. Bij de doorlichting is gekeken naar de voorbereiding van de rampenbestrijding in de regio Kennemerland en de gemeenten Bloemendaal, Haarlem en Velsen. De minister heeft de brief en het inspectierapport vandaag aan de Tweede Kamer gestuurd. Op basis van de eerste bevindingen van december vorig jaar hebben de partijen (de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland en de gemeente Haarlemmermeer) hun gezamenlijke Plan van Aanpak voor de overgang van Haarlemmermeer naar Kennemerland aangepast. De inspectie vindt dat de regio goed op weg is.

Momenteel kan de regio een ramp op niveau 1 van de Leidraad Maatrap niet aan, een minimumniveau waar elke regio standaard aan moet voldoen. De regio heeft aangegeven, dat ze in de tweede helft van 2008 maatrapniveau 2 aan wil kunnen. Deze ambitie was geformuleerd voor bekend werd dat ook Haarlemmermeer – en dus Schiphol – bij de regio zou komen. De minister vertrouwt erop dat de regio haar ambitieniveau zodanig zal bijstellen, dat op de overgangsdatum tenminste een ramp op Schiphol op een gelijkwaardig niveau bestreden kan worden, zoals bij de huidige regio-indeling het geval is. De minister wil van de regio op korte termijn een versterkingsplan. In juni wil de minister een bestuurlijk overleg met de regio om afspraken te maken hoe de versterking wordt vormgegeven. Dan zal ook bekeken worden hoeveel geld het ministerie beschikbaar stelt, en waarvoor.

# Basisvereisten crisismanagement; de decentrale normen benoemd



In oktober 2006 heeft er in deze nieuwsbrief een korte bijdrage gestaan over de basisvereisten crisismanagement, die het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) in opdracht van de minister van BZK heeft ontwikkeld. De basisvereisten zijn neergelegd in het boekje 'Basisvereisten crisismanagement; de decentrale normen benoemd' en op 19 maart aan de minister van BZK aangeboden.

## De vier voorwaardenscheppende processen

In de basisvereisten zijn prestaties geformuleerd voor de zogenaamde voorwaardenscheppende processen binnen de rampenbestrijding. Dit zijn:

- Melding & alarmering
- Op- & afschaling
- Leiding & coördinatie
- Informatiemanagement.

Kenmerkend voor deze processen is dat ze een kritische functie vervullen bij het opbouwen en functioneren van de hoofdstructuur. Uit de verschillende evaluaties en onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, maar zeker ook uit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van de Inspectie OOV, komt naar voren dat de kwaliteit van de genoemde processen nog niet op orde is. Dit onderstreept de noodzaak van basisvereisten, aangezien deze het minimumniveau definiëren waaraan een veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet voldoen.

## De opbouw van de basisvereisten

De basisvereisten hebben voor ieder proces dezelfde opbouw. Deze bestaat uit de volgende aspecten:

- procesdefinitie: beschrijft uit welke activiteiten het proces bestaat
- procesprestatie: geeft kwalitatief aan wat het proces moet kunnen
- procesnorm: geeft kwantitatief aan waaraan het proces moet voldoen
- mogelijke voorzieningen: geeft aan op welke wijze een veiligheidsregio aan de procesnormen kan voldoen.

## Van normen naar prestaties

De basisvereisten zijn op dit moment 'slechts' normen, die zijn opgeschreven in een boekje. Om van normen naar prestaties te komen, moet volgens het LBCB een aantal stappen worden gezet. In de eerste plaats moeten de normen worden getest op haalbaarheid en effectiviteit. Het gaat hierbij om de volgende twee vragen:

- kunnen de veiligheidsregio's met hun capaciteiten aan de normen voldoen?
- leidt het voldoen aan de normen tot effectieve(re) bestrijding van een grootschalig incident?

Bij het beantwoorden van de vragen doen zich vanzelfsprekend verschillen voor tussen regio's en incidenttypen, maar het gaat zoals gezegd om een minimumniveau. Op het moment dat de basisvereisten zijn getest, moeten ze worden behandeld in de diverse koepelorganisaties en vervolgens worden vastgesteld. Op termijn kan het formaliseren van de normen helpen bij het managen van de wederzijdse verwachtingen. Uiteindelijk dienen de basisvereisten te worden gebruikt bij het formuleren van de ambities in het regionaal beleidsplan, zodat de normen ook daadwerkelijk worden omgezet in prestatie

*Hans Alders, voorzitter van het LBCB*

*Rob Brons, lid van het LBCB*





## Basisvereisten decentraal crisismanagement

### Melding & alarmering

1. de essentiële gegevens die de melders over het incident kunnen geven zijn tijdig in het GMS vastgelegd. Van melders die aanvullende gegevens kunnen leveren zijn de bereikbaarheidsgegevens vastgelegd
2. de noodzakelijke gegevens over het incident uit statische en overige bronnen, waaronder het GIS, zijn tijdig beschikbaar als input voor het proces informatiemanagement
3. op basis van de beschikbare gegevens in de meldingen is de juiste initiële hulp- en inzetbehoefte bepaald naar soort en aantal, alsmede de verdeling over de disciplines en andere diensten
4. de initieel benodigde hulp is zo snel mogelijk gealarmeerd en komt, onder meer door het tijdig verstrekken van noodzakelijke gegevens en begeleiding tijdens opkomst en ter plaatse, zo effectief mogelijk beschikbaar daar waar die nodig is.

### Op- & afschaling

1. de opschaling van de meldkamer start zo snel mogelijk nadat is voldaan aan de criteria van een grootschalig incident en vindt op een bedrijfszekere en zoveel mogelijk multidisciplinaire manier plaats
2. de opschaling van de meldkamer in de vorm van een 112-overloop-functie en/of een taakoverdracht wordt zo tijdig mogelijk ingezet zodra duidelijk is dat sprake is van een grootschalig incident en er een toevloed van meldingen valt te verwachten
3. het alarmeren van de sleutelfunctionarissen en (grootschalige) eenheden, die voor het vereiste niveau van opschaling noodzakelijk zijn, start zo snel mogelijk nadat is voldaan aan de criteria voor een grootschalig incident en wordt, met inbegrip van de spontaan aangeboden bijstand, voortdurend gemonitord naar aantal, verwachte aankomsttijd en -locatie
4. de alarmering en opkomst van de sleutelfunctionarissen is voldoende bedrijfszeker en vindt plaats binnen de daarvoor vastgestelde tijdsnormen
5. de opschaling van bijstand ten behoeve van de hoofdstructuur en van de inhoudelijke processen vindt zo snel mogelijk plaats nadat duidelijk is dat de regionale schaal tekortschiet
6. het niveau van opschaling is afgestemd op de specifieke kenmerken van het grootschalig incident, zodat de verandering van structuur, werkprocessen en procedures maximaal blijft aansluiten bij de aard en de omvang van het grootschalig incident
7. via de monitoring van het verloop van de initiële alarmering, opschaling en spontaan aangeboden bijstand wordt bewaakt dat niet teveel/onnodig potentieel uitrukt c.q. opkomt en wordt het opkomen van teveel/onnodig potentieel direct geannuleerd
8. het actuele niveau van opschaling en de status van het gealarmeerde/ opkomende potentieel wordt voortdurend in het totaalbeeld geactualiseerd
9. afschaling vindt gefaseerd (naar niveau) en gecoördineerd plaats, naar expliciete kennisgeving aan of besluitvorming van het direct bovenliggende niveau.

### Leiding & coördinatie

1. op basis van het beschikbare totaalbeeld van het incident, de (verwachte) effecten en het beschikbare en nog opkomende potentieel worden tijdig op alle niveaus afgewogen en onderbouwde prioriteiten gesteld en voortdurend bijgesteld
2. wanneer nodig wordt door middel van (verdere) opschaling voorzien in aanvullend potentieel - zodat het totale bestrijdingspotentieel toeneemt - of door middel van afschaling het totaal beschikbaar potentieel verminderd, zodat dit beschikbaar komt voor mogelijke, andere incidenten
3. op alle niveaus worden de bestrijdings- en inzetvoorstellen tijdig uitgewerkt en onderling afgestemd, zodat hierover afgewogen besluitvorming kan plaatsvinden
4. tijdens de opschalings- en structurele fase functioneert de structuur van de aansturing effectief, logisch en transparant
5. er is sprake van samenhang in de uitvoering van de rampbestrijdingsprocessen, terwijl tevens de veiligheid van bestrijders en derden in acht wordt genomen
6. de resultaten van de bestrijding en inzet worden voortdurend gemonitord en zijn samen met andere relevante informatie de basis voor het herbeoordelen en zonodig bijstellen van besluiten waar dat nodig is
7. alle relevante gegevens, ontwikkelingen, uitkomsten van besluitvorming, monitoring, beoordeling en bijstelling worden zo snel als mogelijk ingebracht in het proces informatiemanagement.

### Informatiemanagement

1. gegevens uit meldingen en andere (aangeboden) gegevens over de situatie worden zo snel mogelijk geregistreerd
2. aanvullende gegevens die nodig zijn worden zo snel mogelijk opgevraagd uit databestanden, via verkenning door aanwezige eenheden, e.a.
3. gegevens die op een gegeven moment beschikbaar komen worden zo snel mogelijk gevalideerd
4. alle beschikbare gegevens, de genomen besluiten, de voortgang en de resultaten van elk stadium van de crisismanagementcyclus worden zo snel mogelijk geconcentreerd op één centraal punt
5. de beschikbare gegevens worden zo snel mogelijk geanalyseerd en verwerkt tot informatie, en deze informatie wordt zo snel mogelijk beoordeeld
6. de beschikbare informatie wordt zo snel mogelijk verwerkt in een totaaloverzicht van het incident, de effecten en het verloop van de bestrijding, dat voortdurend wordt geactualiseerd en voor alle belanghebbenden continu toegankelijk is of tijdig beschikbaar wordt gesteld
7. de verantwoordelijke sleutelfunctionarissen en (andere) belanghebbende organisaties worden tijdig geattendeerd op het totaalbeeld en daarna steeds op de mutaties hierin die voor hen relevant zijn.
8. de informatie is effectief beveiligd.



Op 16 april heeft minister Ter Horst van BZK de bestuurlijke rapportage rampenbestrijding aangeboden aan de Tweede Kamer. In de lange reeks van bestuurlijke rapportages sinds 2002 was deze de eerste die volgens de systematiek van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) is opgesteld. Menigeen zal het niet ontgaan zijn dat de rapportage het nodige stof heeft doen opwaaien in de media. Hieronder een beknopte beschouwing van de bestuurlijke rapportage die als peildatum 1 juli 2006 had.

## De bestuurlijke rapportage rampenbestrijding

De rapportage ziet met name op de toestand rond de planvorming. In de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) is sprake van regionale beheersplannen, gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en provinciale coördinatieplannen. In de Wrzo is een bepaalde rapportagestructuur vastgelegd. Hierbij rapporteren de veiligheidsregio's jaarlijks over de uitvoering van het regionaal beheersplan aan de provincie. De provincies vullen op hun beurt deze gegevens aan met hun eigen bevindingen uit hun toetsingen van de gemeentelijke planvorming en sturen hun rapportage jaarlijks aan de minister van BZK. Deze informeert op haar beurt periodiek de Kamer. Op 18 april is deze rapportage besproken in het algemeen overleg tussen de minister en de vaste commissie van BZK.

In de bestuurlijke rapportage heeft de minister deze keer de nadruk gelegd op een aantal belangrijke aandachtspunten. Het ging hierbij om de punten planvorming, zorgvraag versus zorgaanbod, multidisciplinaire samen-

werking en afstemming en tot slot oefenbeleid.

De planvorming is er: rampenplannen zijn actueel en voor bijna alle wettelijk verplichte situaties zijn er rampbestrijdingsplannen. Maar al deze plannen sluiten naar de overtuiging van de minister nog te weinig aan op de praktijk. Er is sprake van planfixatie en schijnveiligheid nu de plannen niet vanzelf vertaald worden naar een operationele multidisciplinaire organisatie. Vergroting van de effectiviteit van de planvorming is dan ook het devies. Om dit te bewerkstelligen stelt de minister een nieuwe, planlast verminderende, aanpak voor. Deze aanpak zal worden opgenomen in het voorstel op de Wet veiligheidsregio's.

Dat diverse regio's worstelen met de aangetoonde discrepantie tussen zorgvraag en zorgaanbod is alarmerend en voor de minister een zorgpunt. De opgave bij crisisbeheersing is om te kunnen beschikken over een stevige en professionele organisatie die snel weet op te schalen, waarin de primaire processen van rampenbestrijding goed op orde zijn en die vooraf afspraken heeft gemaakt met

buurregio's over snelle bijstand. De minister wil deze zaken verbeteren door o.a. implementatie van het uniforme referentiekader opschaling (GRIP), een goede verdeling van het beschikbare rampbestrijdingspotentieel (via het LOCC) en het wettelijk verankeren van basisvereisten. Tussen de hulpverleningskolommen staan nog te veel schotten wat de samenwerking bij multidisciplinaire inzet hindert. Het multidisciplinaire bewustzijn moet bij alle diensten vergroot worden. Het voorstel op de Wet op de veiligheidsregio en het bestuursakkoord dat de minister van BZK met de VNG wil gaan afsluiten, zullen er voor zorgen dat de multidisciplinaire samenwerking en afstemming wordt versterkt.

Voorts is een verdere intensivering van de oefenfrequentie en een kwaliteitsverbetering van het oefenbeleid gewenst. Oefenen mag geen doel op zich worden maar het moet bijdragen aan de integrale kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De minister van BZK zal van haar zijde in ieder geval zoveel mogelijk randvoorwaarden creëren voor het vaker multidisciplinair oefenen binnen de veiligheidsketen. Hierbij wordt gedacht aan de implementatie van kwaliteitsnormen, kennisuitwisseling via een databank en financiële steun.

De minister maakt zich naar aanleiding van de rapportage grote zorgen over de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze zorgen komen voort uit de conclusies die de directie Crisisbeheersing heeft getrokken uit de uitvoerige rapportages die de twaalf provincies hebben aangeleverd. Een van de hoofdconclusies is dat de afgelopen jaren door gemeenten en regio's en forse stappen zijn gezet op weg naar een betere rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit wil echter niet zeggen dat we er al zijn in Nederland. Er is zeker nog veel werk aan de winkel.

Zo is in de meeste regio's de planvorming wel op orde maar moet de focus meer komen te liggen op het

realiseren van een kwalitatief voldoende organisatie door de uitvoering van deze plannen. Met andere woorden: de plannen zijn er maar nu moet het nog werken in de praktijk.

Daarnaast concludeert de rapportage dat er belangrijke knelpunten liggen in de basisprocessen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing: melding en alarmering, opschaling, beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen voor leiding en coördinatie en multidisciplinaire afstemming en informatievoorziening. De minister zal de komende tijd krachtig inzetten op het vastleggen van kwaliteitseisen voor de verbetering van de kwaliteit van deze basisprocessen. Daarnaast zal zij inzetten op een betere organisatie van de operationele capaciteitsplanning, zodat zorgvraag en zorgaanbod beter en sneller naar elkaar kunnen worden toegebracht. Het spreekt voor zich dat de minister van BZK blijft investeren in meer multidisciplinair denken en optreden. Maar ook de veiligheidsregio's moeten aan de bak. Zij zijn aan zet om zich verder te ontwikkelen tot een slagvaardige multidisciplinaire organisatie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing op decentraal niveau.

De minister heeft aangekondigd dat zij, indien nodig, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zal inzetten om de voortgang te monitoren, knelpunten zichtbaar te maken en het proces in de veiligheidsregio met gerichte adviezen te ondersteunen.

De volledige bestuurlijke rapportage rampenbestrijding van de minister van BZK, alsmede de integrale rapportages van de provincies zijn te downloaden via: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).

*mr. Arthur Wijnen,*  
*beleidsmedewerker directie Crisisbeheersing,*  
*ministerie van BZK*

## Voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing door de provincies

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft in de periode 2005 – 2006 onderzoek gedaan naar de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door de provincies. Dat heeft geresulteerd in een tussenrapportage. De inspectie concludeert dat provincies in het algemeen hun taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding niet volledig hebben geïmplementeerd in hun plannen. Daardoor bestaat de kans dat er bij een ramp of zwaar ongeval door de provincie niet de gewenste bijdrage kan worden geleverd aan de rampenbestrijdingsorganisaties.

De tussenrapportage is inmiddels door de minister van

BZK aan de commissarissen der Koningin aangeboden. Zij zijn uitgenodigd om uiterlijk 1 juni 2007 te melden tot welke verbeteracties het tussenrapport aanleiding geeft en welke afspraken daarover worden gemaakt met de veiligheidsregio's. Daarnaast wordt de CdK's de gelegenheid geboden om overige bevindingen ten aanzien van dit rapport aan de minister kenbaar te maken. Daarna zal de Inspectie OOV ultimo 2007 een eindrapportage opstellen.

*Helma Pohl,*  
*directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK*





Op 16 april heeft minister Ter Horst van BZK het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid met betrekking tot de verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen aangeboden aan de Tweede Kamer. Het onderzoek richt zich op de problematiek van personen die zelfstandig wonen en die verminderd zelfredzaam zijn. Er werd vooral gekeken naar een bijzonder criterium uit het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding: 'Het in het rampenplan opgenomen verplaatsingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met speciale doelgroepen, waaronder gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden.

## Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen

De Inspectie constateert dat de aandacht voor verminderd zelfredzame personen in rampenplannen onvoldoende is. De multidisciplinaire organisatie voor de verplaatsing in rampsituaties van verminderd zelfredzamen uit bedreigd gebied is niet of nauwelijks uitgewerkt in de plannen. Om een en ander te verbeteren doet de Inspectie OOV een tweetal aanbevelingen. De eerste betreft het feit dat gemeenten en regio's de voorbereiding en planvorming ten aanzien van het evacueren van niet zelfredzamen dienen te verbeteren. Planvorming moet daarbij zo concreet mogelijk worden ingevuld, waarbij gemeenten zich constructief moeten opstellen in het vinden van oplossingen rond de problematiek van zelfredzaamheid. Daarnaast beveelt de Inspectie OOV de minister aan om te stimuleren dat er richtlijnen worden geformuleerd met het oog op een adequate en uniforme voorbereiding en planvorming voor de evacuatie van verminderd zelfredzamen. Daarbij dienen vooral randvoorwaarden voor een efficiënte invulling van de voorbereiding, zoals registratie en identificatie van verminderd zelfredzamen aan de orde te komen.

In haar beleidsreactie onderschrijft de minister dat aandacht in de planvorming de eerste stap is naar de

gewenste verbetering. Maar er moet volgens haar worden gewaakt dat de roep om betere voorbereiding wordt vertaald in nog meer planvorming. Plannen moeten beter worden en voorzien in een planmatige praktische vertaling naar afspraken met en instructies voor de te betrekken organisaties en personen. Daarnaast moet de lokale overheid vooral inventariseren welke concrete problemen er lokaal spelen en met wie zij te maken heeft. Het is vooral van belang dat gemeenten en regio's kennismaken met relevante contacten binnen de lokale gemeenschap die gericht zijn op de doelgroep niet zelfredzamen. Als reactie op de tweede aanbeveling zal de minister de brancheorganisaties verzoeken een landelijke richtlijn op te stellen. Een dergelijke richtlijn zou de veiligheidsregio's kunnen ondersteunen bij de daadwerkelijke invoering en uitwerking van operationele voorbereiding op specifieke rampsituaties. Het rapport is inmiddels door de Inspectie OOV met een circulaire verspreid onder belanghebbenden. Voor nadere informatie zie [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)

*mr. Arthur Wijnen*  
*beleidsmedewerker directie Crisisbeheersing,*  
*ministerie van BZK*

## Decentrale rampenbestrijding en crisisbeheersing: Wat vindt de Tweede Kamer?

Op 18 april werden diverse IOOV-rapporten en de bestuurlijke rapportage van de minister besproken in een Algemeen Overleg met de commissie van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer. Op verzoek van de redactie zetten zes woordvoerders hun fractiestandpunt hieronder kort uiteen.



### 'De vrijblijvendheid voorbij

Recente rapporten en publicaties van de Inspectie OOV stemmen niet tot vrolijkheid. Burgemeesters, maar ook de Commissarissen van de Koningin schieten tekort op het gebied van kennis over de prestaties van de hulpverleningsorganisaties en het sturing geven aan de processen om te komen tot het gewenste

zorgniveau van de rampenbestrijding.

Er is op lokaal en regionaal niveau in vele debatten over de brandweerregio's en de veiligheidsregio's sprake van een gebrek aan consensus tussen partijen. Er zijn gebieden waar men enthousiast samenwerkt in de brandweerregio's. In meerdere gebieden ontbreekt dat enthousiasme geheel. Het CDA is voorstander van een sterke gemeentelijke autonomie. Dat sluit dwingende initiatieven van het rijk op bepaalde terreinen niet uit. Het ministerie van BZK stelt voor het totale pakket van de brandweezorg, inclusief de

positie van de vrijwilligers, realistische kwaliteitseisen vast voor de lokale korpsen en de regionale samenwerking.

Hoe men op lokaal niveau aan deze kwaliteitseisen wil voldoen, individueel als gemeente of juist in gezamenlijkheid binnen de regio, wordt overlaten aan de lokale partijen. Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan het coalitieakkoord: 'Gemeenten kunnen niet gedwongen worden deel te nemen in een brandweerregio'.

De kwaliteitseisen dienen afdwingbaar te zijn. Voldoet een gemeente/regio niet aan de gestelde kwaliteitseisen dan treft de minister de noodzakelijke maatregelen voor risico en rekening van de betreffende gemeente/regio. Met minister Ter Horst van BZK is de CDA-fractie van mening dat we de vrijblijvendheid voorbij zijn.

*Bas Jan van Bochove,  
lid Tweede Kamerfractie van het CDA*



### Rampenbestrijding niet vangen in papieren werkelijkheid

De gemeenteraad is onvoldoende betrokken, de communicatie is in alle facetten van de rampenbestrijding het meest urgente knelpunt,

burgemeesters zijn te weinig aan te spre-

ken op hun verantwoordelijkheid en specifieke kwaliteitseisen ontbreken. De roep om een verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is hoog. Een terechte wens, maar de praktijk laat zien dat de meeste regio's niet in staat zijn om de grotere calamiteiten het hoofd te bieden. Je kunt dan ook wel van alles willen, maar ik vind dat er een discussie gevoerd moet worden over de vraag wat reële eisen zijn en hoe we de crisis- en rampenbestrijding daarop in willen richten.

Regionalisering kan daarbij wellicht helpen, maar is wat mij betreft geen doel op zich. Maatwerk en taak-differentiatie zijn veel meer van belang. De ondergrens is dat alle regio's moeten kunnen voldoen aan de maatrap type 1. Dat betreft ook het overgrote deel van de inzet van de brandweer. Daarnaast moeten de regio's zich met name concentreren op de meest voor de hand liggende risico's. Voor Friesland is dat bijvoorbeeld de veerboot naar de Waddeneilanden. Gebieden met grote risico's, zoals Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam met Schiphol, moeten meer kunnen, daar moet men goed voorbereid zijn op de grotere calamiteiten. Verder kan bij grotere rampen landelijk worden opgeschaald. Je mag niet verwachten dat alle regio's alles gelijk kunnen. Als

de risico's kleiner zijn mag het ambitieniveau ook kleiner zijn. Ook is het een illusie dat de overheid alle risico's kan afdekken. Zeker niet als daar beperkte capaciteit en geld tegenover staat. Zowel politiek als overheid erkennen dat, maar durven de consequenties daarvan niet in te zien. Met het gevolg dat we de rampenbestrijding in een

papieren werkelijkheid willen vangen, die onvoldoende realistisch is.

*Attje Kuijken,  
lid Tweede Kamerfractie van de PvdA*



## **Meten is weten. En: oefening baart kunst**

Een van de belangrijkste conclusies na de vuurwerkcramp Enschede en de nieuwjaarsramp te Volendam was de controle op de naleving van de regelgeving. De decentrale overheid speelt hierbij een cruciale rol. Regels maken

is één, maar ze ook (laten) naleven is twee. Voor de VVD-fractie was het rapport van de inspectie OOV over de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg dan ook onthutsend om te lezen. Ongeveer 60% van de gemeenten is niet in staat gegevens te produceren over overschrijding van de opkomsttijden van de brandweer bij een brand. Voorts wordt duidelijk dat in de gemeenteraad nauwelijks gesproken wordt over de kwaliteit van de brandweezorg. Je zal toch in een van deze gemeenten wonen!

Wil je als gemeente goed voorbereid zijn op rampenbestrijding dan heb je een eigen verantwoordelijkheid. Je hoort als lokaal politicus te weten wat de sterke en zwakke kanten zijn van je gemeente en de betrokken instellingen. Je hoort te weten hoe de samenwerking loopt tussen onder andere de blauwe-, gele- en oranje- diensten en welke aspecten verbeterd moeten worden. Alleen op die manier kan je als gemeente de burgers, waar je voor verantwoordelijk bent en die op je vertrouwen, zo goed en zo snel mogelijk helpen bij een ramp. Meten is weten; maar nog belangrijker vind ik: oefening baart kunst: dat geldt voor zowel de diensten betrokken bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing als voor burgemeester en raadsleden. Het is nog niet te laat, begin er vandaag mee!

*Leatitia Griffith,  
lid Tweede Kamerfractie van de VVD*



## **BZK moet veel dwingender en sturender optreden**

De minister heeft de rampenbestrijding en crisisbeheersing als een van haar speerpunten benoemd. Dat mag ook wel nu jaren na de rampen in Enschede en Volendam blijkt dat nog steeds meer dan 60% van de gemeenten een achterstand heeft bij het verlenen en controleren van de

gebruikersvergunningen; ruim 30 % kampt zelfs met een grote achterstand. BZK zou hierin veel dwingender en sturender moeten optreden. Het is overduidelijk dat kennelijk gemeenten (gemeenteraad en B & W's) hierin niet voldoende haar verantwoordelijk nemen.

Ook is de fractie van de PVV zeer sceptisch over het ver doorgevoerde beheersbeleid van de brandweer. Het is duidelijk dat vele kleine gemeenten nog steeds het idee hebben dat zij de belangen van hun eigen (kleine) brandweertoko moeten bewaken. De PVV is een groot voor-

stander van verdere regionalisering en vind ook de schaal-grootte van het voorstel van de veiligheidsregio's nog veel te klein. Het besef bij deze minister dat in ieder geval veiligheidsregio's een goede zaak zijn, mag als een stap in de goede richting genoemd worden. Nu enkel de Christen Unie nog aan haar zijde.

Integratie van de brandweer in de politieke gemeentelijke agenda is een noodzaak. Derhalve kan het niet zo zijn dat brandweercommandanten niet aan het diensthoofden-overleg deelnemen. Bij de opmerking over meer sturing was ik erg verheugd van de minister het antwoord te krijgen dat wat haar betreft, directieven vanuit BZK, ook gewoon OPGEVOLGD DIENEN TE WORDEN. Het is telkens verbazingwekkend te constateren hoe zoiets vanzelfsprekends abnormaal gevonden kan worden. Ik ben benieuwd.

*Hero Brinkman  
lid Tweede Kamerfractie van de PVV*





## Er moet ruimte blijven voor lokaal maatwerk

Eén van de kerntaken van de overheid is veiligheid bieden aan burgers. De overheid moet er voor zorgen dat er geen onnodige extra risico's ontstaan, en adequaat optreden op het moment dat er een incident of ramp plaatsvindt.

Een veiligheidsbeleid is vooral effectief als het wortelt in de haarvaten van de lokale samenleving, in wijken en buurten. Daarom ook moet de politie primair lokaal georganiseerd blijven, daarom ook moet er ruimte blijven voor het lokaal organiseren van de (vrijwillige) brandweerszorg. Ook is het belangrijk dat herkenbare kwaliteitseisen worden gehanteerd waar gemeenten op kunnen worden afgerekend.

Maar bij het bieden van veiligheid gaat het wel om een overheidstaak waarbij samenwerking en communicatie tussen verschillende diensten en over gemeentegrenzen heen noodzakelijk is om een niveau van veiligheid te bieden waarop burgers recht hebben. Ook dat is een les

die getrokken kan worden uit de afschuwelijke rampen in Enschede en Volendam. De vorming van de veiligheidsregio kan hierop een goed antwoord zijn. Op die manier kunnen de professionalisering en de samenwerking tussen de brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie worden gewaarborgd en kunnen ook eisen worden gesteld aan de alarmcentrale. Wel is voor de democratische legitimatie van cruciaal belang dat de verantwoordelijkheid en de verantwoording van deze regio's goed en duidelijk geregeld zijn. De gemeentebesturen moeten voldoende invloed uit kunnen oefenen op beleid en op prioriteiten van de regio, afgewogen tegen lokale en nationale prioriteiten. Door terugkoppeling naar de gemeenteraden kunnen de burgemeesters bijdragen aan de instandhouding van voldoende draagvlak voor het regionale veiligheidsbeleid.

*Ed Anker,  
lid Tweede Kamerfractie van de CU*



## Ook organisatie vraagt menselijke maat

Het loopt niet zo soepel met de bestuurlijke aansturing ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Enkele recente rapporten laten diverse zorgpunten zien: de democratische controle is mager, rampenplannen sluiten niet aan

op de praktijk en het zorgaanbod sluit niet aan op de zorgvraag.

Deze uitkomsten moeten serieus worden genomen. Maar wel vanuit het goede perspectief! Een pleidooi voor verdergaande regionalisering heeft wellicht de charme van de eenvoud en de uniformiteit, maar is op zichzelf goed beschouwd slechts een product van de bureaucratische tekentafel. Met name uit de bestuurlijke rapportage rampenbestrijding en crisisbeheersing blijkt immers dat er een kloof gaapt tussen de formele structuren en de praktijk van alledag. Door opschaling

van de organisatie zonder meer wordt die tendens alleen maar in de hand gewerkt.

De brandweerszorg wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd door de inzet van vrijwilligers. Zij voelen zich in hun functioneren betrokken bij het welzijn van de gemeenschap waar zij deel van uitmaken. Die betrokkenheid moet worden gekoesterd en uitgebuit. Uitsluitend inzetten op een structuurwijziging, zonder zicht op de culturele factor, leidt slechts tot vervreemding en onbegrip. De aansturing dient zodanig gestalte te krijgen, dat een lokale inbedding blijvend de nodige aandacht krijgt. Dat sluit een zekere mate van regionalisering zeker niet uit, maar daar moet dan wel draagvlak voor worden geschapen. Het regeerakkoord spreekt wat dat betreft duidelijke taal!

*Kees van der Staaij,  
lid Tweede Kamerfractie van de SGP*

# Uiteindelijk gaat het om het geld dat we ervoor over hebben om het glas te vullen

NRC Handelsblad bracht het in maart weer als prominent nieuws dat tot en met april doorklinkt in de media en politiek 'Nederland is slecht voorbereid op rampen; de meeste regio's halen volgens de IOOV niet eens maatrampniveau 1, dat wil zeggen een groot verkeersongeluk'. De landelijke aandacht voor dit nieuws zou van een grote afstand bezien kunnen verbazen omdat deze constatering vanaf de jaren tachtig zo'n beetje jaarlijks gemaakt wordt. Het is daarmee misschien goed om toch nog eens realistisch te kijken naar de ontwikkeling van de rampenbestrijding; waar komen we vandaan en waar staan we nu?

## Historie van de rampenbestrijding en de tijdgeest

Tot 1985 was de landelijke organisatie Bescherming Bevolking verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in oorlogsomstandigheden. Toen deze werd opgeheven vanuit primair bezuinigingsoverwegingen kwam middels de toenmalige Rampenwet een nieuwe, algemene rampenbestrijdingstaak op gemeentelijk niveau te liggen. Deze nieuwe taak werd omarmd door de gemeentelijke besturen ondanks het feit dat er nauwelijks rijksfinanciering tegenoverstond. De echte 'buit' was dat met de nieuwe Rampenwet de dreiging was afgewend van een provinciale hulpverleningsdienst waarin de gemeentelijke brandweren zouden opgaan. Het kon dan ook niet verbazen dat in de opbouwfase van de 'nieuwe' rampenbestrijding vooral met projectfinanciering en middels richtinggevend circulaire werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De formele opbouwfase van de rampenbestrijdingsorganisatie - het project Reorganisatie Rampenbestrijding - was in 1989 dan ook nog nauwelijks afgerond toen werd geconstateerd dat er grote tekortkomingen in de rampenbestrijding waren. Door het rijk geïnitieerd en gefinancierd werd wederom ingezet op grote landelijke projecten als het Project Versterking Brandweer (PVB) en het project Versterking Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen om de geconstateerde gaten te dichten. De VNG gaf het gebrek aan werkelijke gemeentelijke belangstelling voor de rampenbestrijding in die periode met terugwerkende kracht toe in haar reactie op weer een in gebreke stellende rapportage van de Algemene



Rekenkamer over de rampenbestrijding in 2001: 'De VNG wijst er in zijn reactie [op het rapport van de Algemene Rekenkamer] op dat de huidige rampenbestrijdingsorganisatie pas sinds 1992 bestaat toen de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in werking trad. Tijdens een groot deel van de onderzochte periode werd het bestuurlijk referentiekader gedomineerd door de moeilijke economische situatie waarin ons land zich bevond. De voorbereiding op rampen had in deze situatie noch een bestuurlijke, noch een maatschappelijke prioriteit, aldus de VNG'<sup>1</sup>

In 2000 en 2001 waren het de Vuurwerkkramp en de Cafébrand in Volendam waarvan de evaluaties weer hamerden op de tekortkomingen binnen de rampenbestrijding. De dreiging van het internationaal catastrofaal terrorisme dat na '9-11' duidelijk bleek, benadrukte anderzijds de noodzaak van een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding. De reactie van de rijksoverheid richtte zich met name op 'meer papier' of netter gezegd op versterking van de planfiguren en de borging van beleid. Deze reactie, die uitmondde in de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van 2004, was de enig mogelijke zonder dat er direct veel meer geld ter beschikking van de gemeenten zou moeten worden

1 Algemene Rekenkamer, Voorbereiding rampenbestrijding, 2001.

gesteld vanuit de zijde van de rijksoverheid. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft feitelijk al direct daarna geconstateerd dat deze nadruk op planvorming en beleid vooral leidt tot een scheiding tussen de plan- en overlegarena – waar het papier wordt onderhouden – en de praktijkarena – waar met dat papier weinig tot niets wordt gedaan –.

Natuurlijk speelde ook de tijdsgeest een rol in de ontwikkeling van de rampenbestrijding: tot eind jaren negentig werd steeds meer garantie voor veiligheid van de overheid verwacht. Kenmerkend is de discussie over het recht op veiligheid in de Grondwet in die periode. Tegen deze achtergrond konden de beperkingen van de rampenbestrijding in Nederland niet publiekelijk geaccepteerd worden terwijl anderzijds de financiering ervan met elke bezuiniging op de sociale zekerheid onder druk kwam. Net op het moment dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers weer nadrukkelijk in beeld kwam op rijksniveau 'bewezen' de rampen van Enschede en Volendam in de publieke perceptie een nadrukkelijk falen van de overheid en haar rampenbestrijding. Tegen dit decor van chaos en verdriet kon nauwelijks onbelast worden gesproken over de beperkte mogelijke rol van de overheid in de acute fase bij echte rampen.

Die tijdsgeest is echter de laatste paar jaren veranderd. Het idee dat bewuste facilitering van de zelfredzaamheid van burgers van veel groter belang is dan weer een nieuwe plancyclus dreigt landelijk geaccepteerd te worden. Een ander voorbeeld is het heldere rapport uitgebracht in 2005 door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing waarin wordt opgeroepen de planlast te verminderen. De geest van dit rapport is ook door de huidige minister terecht omarmd: 'ik wil een einde aan de plannenmakerij', sprak zij op 18 april voor het Radio 1 journaal.

### Genoeg historie, nu een blik naar de toekomst

Laten we vaststellen dat rampenbestrijding met recht een gelegenheidsorganisatie is. We hebben te weinig rampen om zinvol in een staande organisatie te investeren. Het maar blijven beweren dat de rampenbestrijding te complex is en dat er daarom een strakkere commandostructuur moet komen is een idee-fixe van collega's die de militaire organisatie als referentiekader hebben. De consequentie is dan dat de waaier aan betrokken organisaties met de dagelijkse riemen ook in rampenomstandigheden moet roeien. Natuurlijk kun je dat zo goed mogelijk voorbereiden door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van een ramp: slimme generieke plannen, goede geoefendheid en een praktijkgerichte voorbereide coördinatiestructuur maken van alle losse tandwielen een geoliede machine. Een machine overigens die altijd de burger nodig heeft om zijn medeburgers in de ellende te helpen.

Om dat te kunnen voorbereiden is uiteindelijk gewoon

geld en kennis nodig. Geld en kennis die vrijwel geen enkele gemeente alleen beschikbaar kan stellen en hebben. Het gaat dus om intergemeentelijke schaal-grootte. Het proces van regionalisatie van de rampenbestrijding verloopt momenteel in de meeste van de 25 veiligheidsregio's nog bedroevend langzaam, maar nu al kan worden gesteld dat die 25 er simpelweg te veel zijn. Beter gezegd: te veel regio's zijn te klein. Geen bestuurder zou bij een willekeurige gemeentelijke dienst geloven in de kennis en continuïteitsgarantie als daar op een kerntaak minder dan vijf mensen werken. Toch is dat de bovengrens van de beschikbare capaciteit van de meeste regio's als het om de echte operationele voorbereiding op rampen gaat.

De tussenconclusie moet dan zijn dat met de huidige middelen en organisatie het niet beter zal gaan met de rampenbestrijding dan het nu al gaat. 'Al gaat' omdat we vergeleken met 1985 natuurlijk wel een aantal stappen gezet hebben. Die vooruitgang correspondeert direct met de investeringen door de gemeenten en rijk die in de loop der jaren 'stiekem' flink zijn toegenomen.

Zo is in de periode 2001-2005 door gemeenten 50 miljoen euro extra geïnvesteerd in de regionale brandweer hetgeen we hier voor het gemak maar even gelijk stellen aan investeringen in de regiefunctie bij de rampenbestrijding<sup>2</sup>. Op deze plaats is het misschien wel goed om te melden dat de overige extra middelen van bijna 150 miljoen besteed aan de brandweer juist niet hebben geleid tot een betere rampenbestrijding: afgezien van de aanname van meer brandpreventiepersoneel zijn er vooral meer beroepsbrandweermensen aangenomen hetgeen ten koste is gegaan van het aantal vrijwillige brandweerposten. De beschikbare slagkracht voor de rampenbestrijding is daarmee verminderd.



2 Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, Cebeon, 2006.



### Mogelijke oplossingsrichtingen

Ervan uitgaande dat we een echte verdere verbetering van de rampenbestrijding willen, zijn er twee mogelijke oplossingsrichtingen: meer geld beschikbaar stellen voor de rampenbestrijding in de regio of door het organiseren van meer schaalgrootte waardoor er miljoenen aan efficiencywinst te behalen is.

Of er substantieel meer geld voor de rampenbestrijding komt zal historisch gezien afhangen van het aantal rampen dat plaats zal vinden aankomende jaren. Dat er veel efficiencywinst mogelijk is, kan niet ter discussie staan. Voor de meeste regio's is bijvoorbeeld de regionale alarmcentrale de in omvang grootste kostenpost. Er is geen inhoudelijke reden om niet tot slechts enkele landelijke alarmcentrales te komen die niet veel groter hoeven te zijn dan de alarmcentrales van de huidige vier grote steden. Afgezien van dergelijke financiële synergie zou ook de bundeling van de schaarse expertise een belangrijke kwaliteitsimpuls kunnen betekenen. Recent Zweeds onderzoek naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de rampenbestrijding heeft echter laten zien dat daar voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking

over te gaan.<sup>3</sup> Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder. Hoewel nooit systematisch onderzocht, lijkt er geen reden om aan te nemen dat in Nederland de situatie zonder meer anders is.

Samenvattend kan daarmee gezegd worden dat het glas van de rampenbestrijding tenminste in de grotere regio's eerder halfvol dan halfleeg is. De lege helft echter is echt leeg en zal dat grotendeels blijven omdat we als samenleving terecht niet gaan investeren in meer specifieke rampenbestrijdingscapaciteit; de basis blijft de inbreng van het dagelijks nodige en beschikbare potentieel van hulpverleningsdiensten en andere partijen. Voor een beperkte maar betekenisvolle stijging van de wijnspiegel in het glas is meer geld nodig. Geld dat gevonden kan worden in een grotere schaalgrootte. Daarmee biedt het heden veel kansen voor de toekomst, maar is het niet meteen duidelijk hoe die kansen gepakt kunnen worden.

*prof.dr. I. Helsloot,*  
*hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid,*  
*Vrije Universiteit Amsterdam*

3 J. Palm and E. Ramsell, 'Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 4, 2007.

## Hoe goed is goed genoeg? Wat vinden de betrokkenen zelf?



In de afgelopen periode zijn verschillende rapporten verschenen die oordelen over het functioneren van de decentrale overheden ten aanzien van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg. Rapporten van onder andere de rijksoverheid (i.c. de Inspectie OOV), de bestuurlijke rapportages van de provincies en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (zoals het Schiphol-rapport). De strekking is over het algemeen hetzelfde: de kwaliteit van de rampenbestrijding en brandweezorg is onder de maat.<sup>1</sup> Maar hoe kijken de objecten van onderzoek zelf tegen de rapporten aan en wat vinden zij van de vraag 'hoe goed is goed genoeg'?

1 Voor de media aanleiding om te koppen 'Hulpdiensten kunnen grote ramp niet aan' (NRC, 17 maart 2007, naar aanleiding van de bestuurlijke rapportages van de provincies) en 'Tekorten aan de koude kant; Gemeenten nemen hun taak in de brandbestrijding niet serieus' (NRC, 9 februari 2007, naar aanleiding van het rapport Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg). Het persbericht naar aanleiding van de provinciale rapportages luidde 'Gebrekkige regionale rampenbestrijding baart Ter Horst zorgen' (18 april 2007).

Fred de Graaf, burgemeester van Apeldoorn en tevens korpsbeheerder van de politieregio Noord-Oost Gelderland en voorzitter van de gelijknamige veiligheidsregio, vindt dat er de laatste tijd inderdaad wel erg veel rapporten zijn uitgebracht over het functioneren van de decentrale overheden op het terrein van de rampenbestrijding en de brandweezorg. "Als ik naar onze regio kijk, dan moet ik het helaas wel eens zijn met de constatering van de Inspectie OOV dat het met de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg beter kan. In zijn algemeenheid kun je stellen dat binnen onze regio de *sense of urgency* bij de gemeenteraden nog onvoldoende aanwezig is. Na rampen als Volendam en Enschede kun je als burgemeester het onderwerp brandweezorg en rampenbestrijding wel op de agenda krijgen, maar je moet als burgemeester van goede huize komen om het onderwerp er ook op te houden." Hij constateert dit onder andere naar aanleiding van een audit die de veiligheidsregio heeft gedaan met betrekking tot de basisbrandweezorg in zijn regio. "Een voorwaarde om een goede doorstart te kunnen maken naar een adequate rampenbestrijdingsorganisatie, is immers dat de basisbrandweezorg op orde is. De gemeenteraden stellen toch vaak andere prioriteiten die niet altijd in het verlengde liggen van een goede brandweezorg. Dan kun je als burgemeester nog zo je best doen, als de gemeenteraad niet meer geld in de brandweezorg wil steken, dan word je als gemeente toch beperkt in de mogelijkheden. Het draait feitelijk toch allemaal om geld."

De vraag 'Hoe goed is goed genoeg?' stellen is deze beantwoorden, zo vinden zowel Ralph Pans, voorzitter van de directieraad Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), als Guus Swillens, burgemeester van Wijk bij Duurstede. "Het moet steeds beter" zegt Pans "dat is waar de samenleving ook om vraagt, zeker op het terrein van veiligheid. Incidenten in de afgelopen jaren hebben dit thema steeds hoger op de politieke agenda gezet. Hierdoor bestaat overigens ook wel eens de neiging om door te schieten in het creëren van een (te) negatief beeld van de huidige situatie." Pans wijst er op dat veiligheid voor bestuurders uiteraard een belangrijk item is, maar dat hetzelfde geldt voor een veelheid aan andere onderwerpen die de burger raken. "Omdat de maatschappij vraagt om steeds meer aandacht voor veiligheid is het daarnaast van essentieel belang om ook duidelijk en transparant te maken welke keuzes en afwegingen worden gemaakt op dit terrein. Door het formaliseren van normen kan ook dit bereikt worden. Maak duidelijk waar de risico's zijn, wat er gedaan



wordt om deze risico's te beperken en welke afweging daaraan ten grondslag ligt." Guus Swillens is het hier helemaal mee eens. Hij concretiseert dit met de indertijd door het ministerie van BZK uitgebrachte *Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties*. "De leidraden waren bedoeld als instrument om het regionale risicoprofiel te bepalen, waarna de gewenste omvang van de warme organisatie bepaald kon worden. Het bestuur zou vervolgens tot een afweging moeten komen tot hoever de regio in haar voorbereiding daadwerkelijk zou willen gaan. En er blijft altijd een restrisico waar je je niet op kunt of wilt voorbereiden. Daar moeten we als bestuurders ook niet te moeilijk over doen. Alleen maak dat dan wel duidelijk aan de samenleving."

De discussie rond zorgniveaus en de te leveren kwaliteit is volgens Pans een politieke. Deze discussie moet op regionale schaal worden gevoerd. "De burgemeesters die uiteindelijk verantwoording dienen af te leggen aan hun gemeenteraad zijn immers dezelfde personen die aan de voorkant dienen te besluiten tot hoever de voorbereiding dient te worden opgetuigd." Swillens benadrukt wel dat dit impliceert dat burgemeesters realistische besluiten moeten (kunnen) nemen. "Onlangs heb ik het bestuur van de regio geïnformeerd over de haalbaarheid van het voor Utrecht gewenste niveau 5 uit de *Leidraad Operationele Prestaties*. Ik heb aangegeven dat de haalbaarheid van niveau 5 niet realistisch is. Ik vind dan ook dat het operationele prestatieniveau heroverwogen moet worden en er tot een realistischer inschatting moet worden gekomen. In dit najaar gaan we hier nader op in tijdens een conferentie voor burgemeesters en operationeel verantwoordelijken." Dat de burgemeester zich aan de voorkant beweegt, ook op het totale veiligheidsdossier, vindt Swillens juist de kracht van de burgemeester. "Hij/zij stelt de kaders en bewaakt als bestuurlijk

coördinator dat ook de relevante wethouders zich aan die voorkant bezighouden met veiligheid. Ik denk dat daar ook winst is te behalen, door slim te bouwen, in te richten en te organiseren. En tegelijkertijd, als de crisis daar is, laat het (opper-)bevel over aan de mensen die daar goed in zijn: die van de operationele diensten. De burgemeester dient wat mij betreft tijdens de crisis die dingen te doen waar hij goed in is, zoals het contact met de samenleving te zoeken en het proces van de nazorg op gang brengen."

Pans vindt wel dat het Rijk uiteraard kaders kan stellen waarbinnen geopereerd dient te worden om op deze wijze voor het land een minimumniveau te kunnen bepalen.

"Maar", zo stelt hij, "momenteel wordt de discussie landelijk overheerst door organisatievraagstukken, waarbij het eigenlijke doel, de kwaliteitsverhoging, uit het oog verloren lijkt te worden. De discussie over dergelijke kwaliteitskaders is nog niet gevoerd. Om die reden toetsen inspecties vaak op informele normen. Door dit te doen verheffen zij informele regelgeving tot formele regelgeving. Waar informele regelgeving de ruimte laat aan het lokale bestuur om gemotiveerd af te wijken, hanteert een inspectie deze norm als harde norm."<sup>2</sup> De VNG pleit dan ook voor het formaliseren van informele regelgeving om op deze wijze duidelijkheid te creëren en te komen tot een gedeeld en (her)kenbaar normenkader. Een dergelijk normenkader zou moeten bestaan uit normen die *output* en *outcome* gestuurd zijn.

Ook de programmaraad Crisisbeheersing van de Nederlandse Vereniging van Brandweezorg en Rampenbestrijding voelt daar wel wat voor, mits de normen maar meer vanuit de professionals en daarmee van onderop gestalte krijgt. Als illustratie vergelijkt ze de leidraden *Maatrap* en *Operationele Prestaties* met het rapport *Basisvereisten Crisismanagement* van het LBCB. "Het LBCB heeft samen met betrokkenen uit het veld zelf de basisvereisten benoemd die voorwaardenscheppend moeten zijn voor een effectieve crisisbeheersing. Wanneer deze basisvereisten op termijn juridisch worden vastgesteld, heb je vanuit een *bottom-up*-benadering normen benoemd die enerzijds herkenbaar zijn voor het veld, maar anderzijds door het veld gedragen worden. Dit in tegenstelling tot de operationele prestaties uit de LOP. Deze prestaties zijn krachtens het Besluit kwaliteitscriteria planvorming door het ministerie van BZK via de *top-down*-benadering aan het veld opgelegd. Dat heeft uiteindelijk alleen maar tot weerstand geleid. In zijn algemeenheid ervaart het brandweerveld overigens de beleidsdocumenten die door BZK worden verspreid als informele regelgeving en daarmee als opgelegde normen." In het verlengde daarvan vindt de programmaraad het wenselijk dat het veld ook veel meer zelf onderzoek moet doen naar haar eigen functioneren.

"We moeten als brandweer, maar dat geldt natuurlijk ook voor onze partners, meer aan zelfreflectie doen. Dat gebeurt nu nog te weinig. De inspectie zou daar dan bij kunnen aansluiten, in de zin dat de resultaten gebruikt kunnen worden voor eigen onderzoek. Dit zou de inspectie op z'n minst kunnen helpen bij het formuleren van de juiste vragen. Het niet stellen van de juiste vragen, leidt tot schijnoplossingen, oplossingen waar uiteindelijk niemand iets mee kan. En er mag best kritisch naar ons gekeken worden, mits er maar op de juiste manier wordt gekeken en we er echt van kunnen leren."

Voor Ed Oomes, lector Brandweerkunde aan het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, heeft de vraag 'hoe goed is goed genoeg?' ook alles te maken met beschikbare criteria. "Dat de discussie zeer lastig objectief te houden is, komt wegens het gebrek aan meetbare criteria. Veel rapporten gaan daardoor ten onder in stormen van verontwaardiging van één of meerdere betrokken partijen. Het beeld is dat er uiteindelijk weinig echt verandert. Dat is ook logisch. Als er vrijwel geen objectief meetbare kwaliteitscriteria zijn, kun je ook niet zien wat de kwaliteit is. En erger nog, als de input al niet meetbaar is, kun je op basis van output geen uitspraken doen die vervolgens een aangepaste input laten zien." Hij stelt dat een van de weinige meetbare criteria de opkomsttijd van brandweerpersoneel is. "En gelijk daar zie je dan de meest bediscussieerbare rapportages over verschijnen. In de onlangs verschenen studie over de almaar uitdijende opkomsttijden wordt het kwaliteitsniveau van de brandweer ter discussie gesteld wegens overschrijding van opkomsttijden. Als je echter naar de aantallen doden door brand kijkt, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt, dan zie je dat er al jaren nauwelijks verandering in het aantal slachtoffers is te bespeuren. Het slingert rond de 70 slachtoffers per jaar. Er is zelfs sprake van een lichte daling. Tot 64 in 2005." Hij vindt dan ook dat de casuïstiek zich niet laat rijmen met uitspraken over slechte kwaliteit als gevolg van de opkomsttijden. "Blijkbaar is de relatie tussen opkomsttijden, schade en slachtoffers veel losser, minder gecorreleerd, dan men wenst aan te nemen. Ik vind dan ook dat het ook zou moeten gaan over het totale brandveiligheidsniveau en niet alleen over opkomsttijden."

"De uitkomsten van de rapporten bieden kansen om het onderwerp (nog) hoger op de agenda te krijgen, want het belang is nu evident." Dat zegt Sylvia Meulenstein, RGF Noord- en Midden-Limburg en tevens voorzitter van de Programmaraad Crisisbeheersing GHOR Nederland. Meulenstein vindt dat GHOR Nederland deze kansen momenteel met beide handen oppakt. "GHOR Nederland verricht op verschillende vlakken inspanningen die een

<sup>2</sup> In een brief d.d. 19 maart 2007 aan de minister van BZK stelde de VNG de normen van de IOOV al ter discussie: "De gehanteerde normen [zijn] in dit onderzoek niet alleen normen die onbekend zijn bij gemeenten, ook de wenselijkheid van dergelijke normen kan ter discussie worden gesteld."





bijdrage moeten leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de rampenbestrijding. We zijn daartoe met een nieuwe werkstructuur gestart, waarin gewerkt wordt met thematische programmaraden. Het helder verwoorden van de core business van de GHOR, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is daarbij essentieel. Vandaar ook onze bijdrage aan het Referentiekader Regionaal Crisisplan." Meulenstein is van mening dat een belangrijke voorwaarde voor de rampenbestrijding is, dat de eigen GHOR-processen intern op orde zijn. "Ketenpartners zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen processen, ook in een opgeschaalde situatie. De GHOR faciliteert hierin door te komen tot afspraken in de zorgketen en ondersteunt de borging van die afspraken. Maar we zijn niet alleen monodisciplinair bezig. Met betrekking tot bijvoorbeeld het verbeteren van het belangrijke onderwerp informatiemanagement maken we ook afspraken met multidisciplinaire partners. Al met al, we zijn er nog lang niet, maar er worden wel stappen in de richting van verbetering gezet. Het veld waarin de GHOR werkt kent complexe processen en daarbij gaat het vooral ook over processen van anderen, de partners in de zorgketen. Maar", zo vindt ze, "dat maakt het juist extra uitdagend."

'Hoe goed is goed genoeg?' is een nauwelijks te beantwoorden vraag vindt Martin Heerschap voorzitter van de Strategische Beleidsgroep Conflict- en Crisisbeheersing en Rampenbestrijding van de Politie. "Want als het om veiligheid gaat, is het nooit goed genoeg. Anderzijds zijn er natuurlijk wel degelijk grenzen aan wat nog in redelijke verhouding staat tot het realistische risico." Heerschap vindt dat we redelijk goed zijn voorbereid op regionale calamiteiten. "Echter, als het gaat om bovenregionale crises, dan zijn er bovenregionaal nog nauwelijks adequate voorzieningen getroffen. Op provinciaal niveau is er weinig

ervaring met de aansturing van bovenregionale crisisbestrijding en operationele diensten zijn toch vooral gericht op de eigen regio." Volgens Heerschap is daar dan ook nog veel winst te halen.

#### Tot slot

Als afsluiting wil ik toch nog even terugkomen op het probleem van een acceptabele normering. Want inderdaad, de 'willekeurige' keuze voor een norm leidt over het algemeen na ieder rapport weer tot een "storm van verontwaardiging". En niet ten onrechte. Want normen zouden toch, ongeacht door wie ze worden bedacht, altijd gebaseerd moeten zijn op wat aantoonbaar goede crisisbeheersing is. En daar ontbreekt het in mijn idee aan. Want hebben we met elkaar wel duidelijk voor ogen wat goede crisisbeheersing eigenlijk behoort te zijn? Er zijn structuren bedacht waarvan je je zou kunnen afvragen of bewezen is dat deze een bijdrage leveren aan goede crisisbeheersing. Voorbeelden zijn de regionale commandostructuur COPI/(R)OT/(R)BT, die voor het eerst 'formeel' in 1986 in de Blauwdruk Rampenbestrijding verscheen en inmiddels de basis vormt voor onze 'klassieke' rampenbestrijdingsorganisatie, en de territoriaal congruente veiligheidsregio's die ontstaan zijn uit de hoop dat ze tot betere rampenbestrijding c.q. crisisbeheersing leiden. Zou voor 1986 wel eens onderzocht zijn of de regionale commandostructuur inderdaad een staaltje van goede crisisbeheersing is? Ik vraag het me af. We weten in ieder geval dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden voor de waarde van de veiligheidsregio.

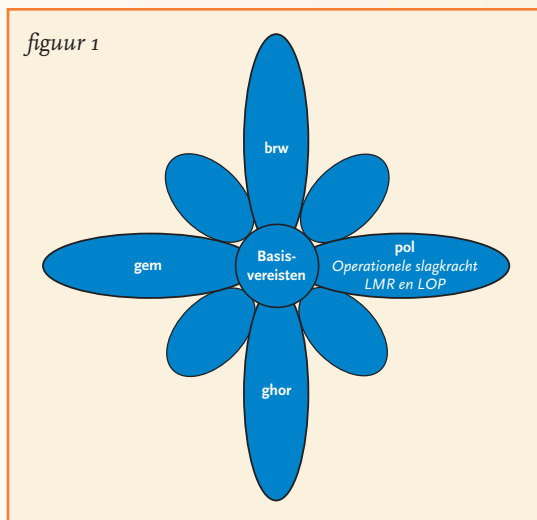
*dr. Astrid Scholtens,  
lector Crisisbeheersing Politieacademie en  
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra*

# Wat is nu goed genoeg?

## Normen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing

De discussies over de kwaliteit van de rampenbestrijding hebben recentelijk weer de aandacht van de landelijke pers getrokken omdat in diverse rapporten weer moest worden geconstateerd dat die kwaliteit onder de maat was. Probleem is dat die “maat” niet expliciet kwantitatief en meetbaar (smart) is benoemd. Er is immers een grote verscheidenheid aan risico's en aan ramp- en crisisscenario's denkbaar en voor al die situaties zou je graag output gerichte prestaties willen kunnen afspreken. Kwaliteitseisen moeten daarnaast bottom-up worden benoemd vanuit de praktijk van de werkvloer en die praktijkervaring is er niet of nauwelijks door een (gelukkig) chronisch gebrek

aan rampen in Nederland. De normen voor operationele prestaties van de hulpdiensten in de dagelijkse praktijk zijn zelfs niet onomstreden en zeker niet te extrapoleren naar die voor rampsituaties.



Bij de reorganisatie van de rampenbestrijding is de tachtiger jaren “gestuurd” op “harde” aantallen operationele eenheden die een regio moest kunnen inzetten (overgenomen van de BB en nog vooral geënt op oorlogsscenario's). Brandbestrijdingspelotons, reddingspelotons, geneeskundige eenheden, waarschuwings- en verkenningdienst, ontsmettingsdeskundigen, etc. Over harde opkomsttijden werd niet gesproken. Daaraan werden begin jaren negentig oefenmodules met een meerjarige cyclus aan toegevoegd, waarmee al meer eisen voor de operationele kwaliteit (gericht op preparatie) in beeld kwamen. Vervolgens zijn die operationele eenheden voor brandweer en GHOR aanzienlijk gemoderniseerd (brandweercompagnieën, geneeskundige combinaties, meetplanorganisatie, OGS). De politie bleef nog nadrukkelijk buiten beeld en worstelde met de eigen reorganisatie. De gemeentelijke processen werden genoemd in de gemeentelijke rampenplannen maar werden niet of nauwelijks operationeel uitgewerkt en vertaald in concrete prestaties. In meerdere rapportages werd melding gemaakt van onvoldoende aandacht voor de voorbereiding van de rampen-

bestrijding. Rampenbestrijding beperkte zich tot een papieren organisatie en er werd nauwelijks gericht getraind en geoefend. Vraag die daarbij steeds werd gesteld: welke kwaliteitseisen kan men nu benoemen en wanneer is het goed genoeg?

Het project Versterking Brandweer (PVB) heeft een set van referentiekaders opgeleverd die op initiatief van BZK doch door de betrokken partijen (voornamelijk brandweer) zijn opgesteld. In deel 4 van de PVB-referentiekaders zijn kwalificaties benoemd voor de rampenbestrijding: voor het grootschalig optreden (processen), voor de bestuurlijke en operationele coördinatie, samenstelling en opkomsttijden staven, etc. Deze referentiekaders kregen de status van deskundigenadvies, dus géén wettelijke status als BZK-normen. Vooral ingegeven door financiële argumenten. De regio's worstelden in het kader van de implementatie van PVB (eind van de jaren negentig) nog steeds met de vraag welke “smart” outputprestaties gevraagd worden. Welke rampsituaties waren nu relevant en hoe groot waren die rampen en wat werd van de organisaties verwacht? Daarom is op initiatief van een aantal adviesbureaus instrumentarium ontwikkeld, de leidraden Maatramp en Operationele Prestaties. De kengetallen in deze leidraden zijn benoemd door literatuurstudie en “kennisdrains” vanuit de betrokken disciplines doch probleem was juist het ontbreken van praktische kennis en ervaring met rampsituaties. Focus lag op de uitvoering van de rampbestrijdingsprocessen in relatie tot de ramptypen, als aanvulling op de PVB-referentiekaders (met eisen voor bestuurlijke en operationele

staven). De maatrapniveaus zijn gekoppeld aan de ramptypen en zijn niet voor generieke maatvoering te gebruiken. De ambitie om te voldoen aan bijvoorbeeld maatrapniveau 3 is dan ook onzinnig. Deze leidraden hebben eveneens de status van deskundigen advies gekregen. Het zijn zeker geen BZK normen hoewel dat vaak ten onrechte wordt beweerd. Doel was de regio's enig maatgevoel te geven voor het eigen risicoprofiel, de mogelijke hulpvraag en de eigen beperkte operationele mogelijkheden. Dat inzicht moest de basis vormen voor de regionale besluitvorming over het risicobeleid (pro-actie en preventie) en de operationele prestaties die men wil realiseren. De kengetallen zijn zeker nog niet geschikt als harde prestatienormen. Daarvoor is verdere ontwikkeling en verdieping nodig en beter inzicht in operationele prestaties in al die verschillende crisis- en rampsituaties.

Voor de toetsing van regio's zijn concrete kwaliteitseisen en meetbare operationele prestaties nodig. Bij de ontwikkeling van instrumentarium voor de ADR (Algemene Doorlichting Rampenbestrijding) is door de Inspectie OOV ook gekeken naar de bruikbaarheid van de leidraden. Voor een viertal ramptypen, dat in elke regio te verwachten is, zijn de hulpvragen voor maatrapniveau 1 gebundeld, gemiddeld en tot een meetbare toetsnorm omgewerkt. Uitgangspunt was dat elke regio die minimale prestatie moest kunnen leveren. Bij de eerste beproevingen bleek dat er een aantal kritische processen spelen. Melding en alarmering, opschaling, leiding en coördinatie en informatievoorziening bleken onvoldoende operationeel ingevuld en dat veroorzaakte een te langzaam of helemaal niet uit de startblokken komen van de rampenbestrijding. De Inspectie OOV heeft daarom hierop extra aandacht gevestigd in de ADR-toetsing. Hun bevindingen en ervaringen waren aanleiding voor het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) om de minimumeisen voor deze processen uit te werken in landelijke normen: de basisvereisten. In elke regio zal een minimale capaciteit voor de kritische processen beschikbaar moeten zijn. Bedoeling is dat de minister van BZK deze basisvereisten op korte termijn in wet- en regelgeving zal vastleggen.

Daarmee beschikken we nog niet over een compleet pakket van operationele kwaliteitseisen. Vanuit deze processen moeten de operationele eenheden worden gearmeerd, gedirigeerd en gecoördineerd. Er zijn immers nog prestatie-eisen te stellen aan de uitvoerende processen op en rond het rampterrein. De kwaliteit en beschikbaarheid van brandweer, politie en GHOR, persvoorlichters, de capaciteit voor

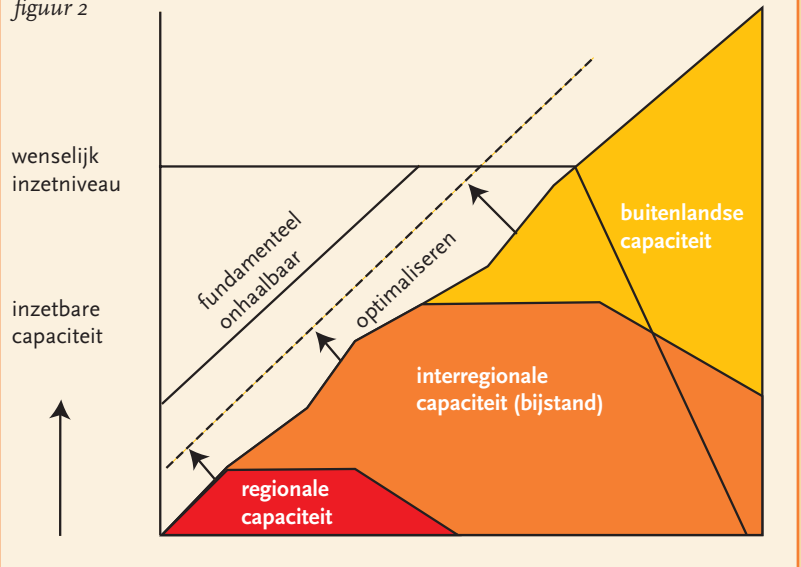
registratie van slachtoffers, enz.

Uit figuur 2 volgt dat het nooit de bedoeling kan zijn om het regionale hulpaanbod af te stemmen op de maximale hulpvraag. Belangrijk criterium daarbij is de tijd. In heel Nederland is het rampegebied brandweer rood, politie blauw, GHOR geel/wit en zelfs gemeentelijk paars te kleuren binnen 6 uur. Het zit hem echter vooral in het opstarten en in de eerste kwartieren. De eerste kwartieren zal er altijd een tekort zijn. De kunst is om voldoende capaciteit zo snel mogelijk overal vandaan te kunnen organiseren en daar afspraken over te maken met buurregio's en andere diensten en organisaties. Daarbij dienen grenzen te worden gesteld aan wat men wil kunnen en in beginsel is dat een regionale keuze. Deze capaciteiten kunnen variëren per veiligheidsregio en per ramp- of crisistype. Noodzakelijk is dat er landelijk afspraken zijn over minimale regionale prestaties. Regio's zijn immers ook afhankelijk van bijstand uit buurregio's. Als die van onvoldoende kwaliteit is werkt het systeem niet meer. Voor de kwantificering kunnen we uitgaan van de methodiek in de leidraden maatrap en operationele prestaties. Vraag is alleen of dat niet beter of anders kan. Dit wordt onderzocht en er zal medio 2007 over worden besloten.

Samengevat kan dus gesteld worden dat we al jaren worstelen met normering van rampenbestrijding, maar wel stapjes verder komen. De basisvereisten voor de kritische processen zijn nu als redelijk harde criteria beschikbaar. In vrijwel alle regio's is voor het beheersplan rampenbestrijding de discussie gevoerd over operationele prestaties. Een uitgesproken ambitie voor bijvoorbeeld maatrapniveau 3 is echter nog te weinig concreet en vraagt doorvertaling naar operationele prestaties per ramptype. Inzicht daarin en instrumentarium daarvoor dienen verder ontwikkeld en verbeterd te worden.

*Ad van Leest,*  
coördinerend senior beleidsmedewerker,  
directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK

figuur 2





Bescherming van vitale infrastructuur staat wereldwijd hoog op de agenda, als gevolg van de ervaringen met de dreigende millenniumproblematiek, 9/11 en de toenemende complexiteit en ICT-afhankelijkheid van de maatschappij. In Nederland leidde dit in 2002 tot de start van het interdepartementale project Bescherming Vitale Infrastructuur. In eerste instantie ging de aandacht uit naar maatregelen om de continuïteit van de afzonderlijke sectoren - drinkwater, transport, energie, openbaar bestuur, etc - te vergroten. Vele maatregelen zijn genomen. De afhankelijkheden tussen sectoren en de internationale afhankelijkheden blijken echter lastig in kaart te brengen. Bovendien is een verbetering nodig van het wederzijdse verwachtingspatroon tussen overheid en private sector.

## Conferentie 'Critical Infrastructure Protection: Issues for Resilient Design'

Om deze problemen aan de orde te stellen vond op 17-19 april 2007 de internationale conferentie 'Critical Infrastructure Protection: Issues for Resilient Design' plaats. Deze conferentie werd georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de European Crisis Management Academy van de Universiteit Leiden. 120 beleidsmakers, wetenschappers en private partners uit 28 landen kwamen samen om het thema van afhankelijkheden in vitale infrastructuren te bespreken. Belangrijke vragen, die onder meer door de minister van BZK in haar openingsspeech werden aangestipt waren: Hebben we werkelijk een goed zicht op de gevolgen van de onderlinge relaties tussen vitale sectoren? Houden we rekening met die dreigingen, die ook de meeste aandacht verdienen? Wat mag de maatschappij verwachten van overheden en eigenaren van vitale infrastructures? En hoe moeten we als overheden en bedrijfsleven omgaan met de verdeling van lasten?

Bij al deze vragen moet rekening worden gehouden met het 'level playing field' in internationaal perspectief. Een extra uitdaging is gelegen in het feit dat afhankelijkheden vaak over grenzen gaan. De initiatieven van de Europese Commissie op het gebied van de bescherming van de vitale infrastructuur en de vorm waarin dit gebeurt, worden door Nederland daarom van groot belang geacht. Door het



samenbrengen van partijen uit verschillende landen kunnen overheden en bedrijfsleven hun rol op een (nog) betere manier invullen.

In deze Nieuwsbrief vindt u antwoorden op deze vragen. Magnus Ovilius, werkzaam voor de Europese Commissie, geeft zijn visie op vitale infrastructuur vanuit Europees perspectief. Bengt Sundelius, hoogleraar en adviseur bij het Zweedse SEMA (Swedish Emergency Management Agency), plaatst de oorzaken van de toenemende aandacht voor afhankelijkheden en de bescherming van vitale infrastructures in een breder perspectief. De resultaten van de conferentie zijn samengevat in een bijdrage van Mark de Bruijne van de TU Delft.

*Ineke Sleutjes,  
directie Crisisbeheersing,  
ministerie van BZK*

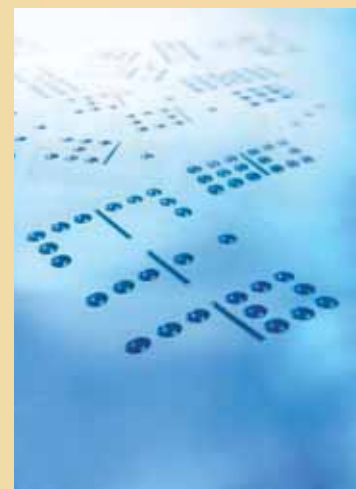
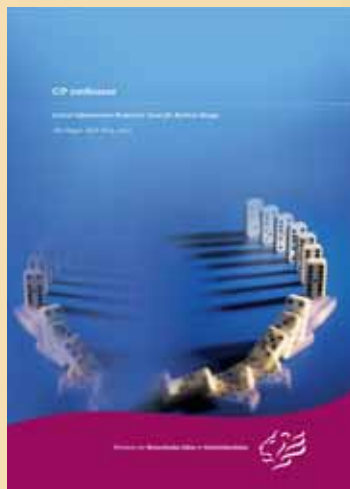
# Ingebedde maatschappelijke veiligheid in Europa

In de EU-lidstaten wordt momenteel diep nagedacht over de veranderende inhoud van het begrip veiligheid. Wat bedoelen we met veiligheid? Beveiliging tegen wat? Wat is er van zulk vitaal belang dat we er alle nationale en internationale beveiligingsmiddelen voor uit de kast moeten halen?

Om welke veiligheid maken we ons zorgen:

die van de staat, het maatschappelijk midden-

veld, de burgers? De fundamentele bouwstenen van nationale veiligheidsdoctrines krijgen in heel Europa een nieuwe betekenis. Nu de oorsprong en het bereik van de bedreigingen van de Europese maatschappij en haar burgers steeds transnationaler worden, zal ook het antwoord hierop op transnationaal niveau moeten worden geformuleerd, of in elk geval gecoördineerd. Of we het nu leuk vinden of niet, van de EU zal worden verwacht dat ze een rol speelt bij crisisbeheersing.



Er vindt momenteel een paradigmaverschuiving plaats van de traditionele territoriale verdediging uit de tijd van de Koude Oorlog naar het zich ontwikkelende begrip van *embedded societal security*, ingebedde maatschappelijke veiligheid. De EU is druk bezig met het ontwikkelen van nieuwe praktijken om buitenlandse veiligheidsbedreigingen het hoofd te kunnen bieden, op nationaal en internationaal gebied en daar waar deze gebieden in elkaar overlopen. De instellingen en praktijken van de EU reiken verder dan de soevereiniteitsgrens tussen nationaal en internationaal. Dit speelveld zorgt voor een, in kwalitatief opzicht, ander landschap waarin een steeds veiligere Europese gemeenschap moet worden opgebouwd.

## Trends die van invloed zijn op de maatschappelijke veiligheid

Welke trends kunnen we onderscheiden die van belang zijn voor het toekomstige vermogen om de maatschappelijke veiligheid van de Unie te vergroten? Er is een aantal belangrijke duurzame ontwikkelingen die plaatsvinden binnen maatschappijen, in de relatie tussen de maatschappij en de staat, en vooral ook tussen maatschappijen en regeringen.

De geopolitieke ruimte wordt vervangen door de tijds-

bepaalde snelle logica van bedreigingen van de maatschappelijke veiligheid en de tegenmaatregelen. Afstanden worden niet slechts geografisch bepaald. Nabijheid kan als een tijdsfactor worden uitgedrukt nu continenten en wereldsteden met elkaar verbonden zijn door snelbewegende, grensoverschrijdende bedreigingen van de maatschappelijke veiligheid. Ruimte is niet het belangrijkste kenmerkende strategische element, maar tempo: geen *space* maar *pace*.

De technologische complexiteit van de moderne maatschappij mondt uit in zeer risicovolle, hechte verbanden tussen sectoren, die vaak grensoverschrijdend zijn. De onderlinge verwevenheid van infrastructures maakt deel uit van ons dagelijkse leven. Deze activiteitengebieden zijn van elkaar afhankelijk. Een belangrijk onderdeel van de planning op het gebied van maatschappelijke veiligheid is het transformeren van deze mogelijke kwetsbare punten in het complexe technologische geheel tot uiterst betrouwbare systemen. En dit kan alleen verwezenlijkt worden met de actieve deelname van de partij die het merendeel van deze infrastructuurnetwerken in handen heeft en beheert: het bedrijfsleven.

Het publiek verwacht goed bestuur, maar wel met minder bestuurders. Nu veel van de openbare diensten die kritisch

kunnen zijn voor de maatschappelijke veiligheid in particuliere handen zijn overgegaan omdat men een efficiëntere overheid wenst, worden vragen opgeworpen ten aanzien van de wederzijdse afhankelijk tussen overheid en bedrijfsleven. Is deze interactie nu een onderlinge afhankelijkheid die voor beide partijen gunstig is? Of blijkt de kloof tussen publiek en particulier in tijden van acute crisis een schemergebied vol onduidelijke mandaten en falende middelen?

De aanwezigheid van de media verhoogt de druk op essentiële publieke besluitvorming. Niet alleen wat je doet is van belang, ook *de wijze waarop* je iets doet of nalaat bepaalt of je bij het publiek vertrouwen opbouwt of dit juist afbreekt. De transnationale media-aandacht neemt toe naarmate de communicatietechnologie voortschrijdt. Lokale autoriteiten kunnen opeens in het middelpunt van de belangstelling komen te staan waardoor de druk, die toch al hoog is, nog verder toeneemt. Slechts weinig nationale of lokale functionarissen zijn bereid naar de pijpen van de internationale media te dansen.

#### EU-capaciteiten: aansluiten of uitsluiten?

In figuur 1 wordt een nieuw werkgebied toegevoegd op de traditionele scheidslijn tussen het binnenlandse en internationale speelveld. In dit zogeheten *intermestic* (international+domestic) gebied worden de noodzakelijke grensoverschrijdende verbanden tussen het binnenlandse en internationale domein belicht. Het gebied waarin het nationale met het internationale verweven is, vormt een belangrijk veiligheidsgebied voor de Unie. Het belang ervan komt op symbolische wijze tot uiting in de Solidariteitsverklaring. Deze politieke belofte brengt dwarsverbanden aan tussen de afzonderlijke wegen en smeedt de internationale-binnenlandse nexus. Het gebied tussen nationaal en internationaal wordt het belangrijkste speelveld voor het bestrijden van civiele noodsituaties in en door de Unie.

Om ook in de toekomst over de nodige legitimiteit te beschikken, moet de EU aantonen dat zij bij machte is op vele fronten voor veiligheid te zorgen. De toegevoegde waarde van de EU moet de capaciteit en doeltreffendheid van de staten overstijgen. Zonder een holistisch perspectief ten aanzien van het geheel van EU-verplichtingen inzake veiligheid en beveiliging binnen en buiten de grenzen van de Unie, zouden de afzonderlijke beleids-terreinen van figuur 1 uiteen vallen in geïsoleerde sectorbelangen. Voor het prioriteren van middelen binnen deze gebieden valt alleen politiek draagvlak te creëren als er voor een holistische benadering wordt gekozen waarin de vele deelgebieden worden samengebracht in een paradigma voor maatschappelijke veiligheid binnen de Unie en haar afzonderlijke lidstaten.

De zich ontwikkelende maatschappelijke veiligheidsbenadering van Europa moet passen bij de Amerikaanse ambities op het gebied van binnenlandse veiligheid. Het ontwikkelen van trans-Atlantische regelingen die op elkaar aansluiten in plaats van elkaar uitsluiten blijft de volgende concrete uitdaging voor beleidsmakers aan weerszijden van de grote plas.

Andere publicaties over dit onderwerp:

Boin, Ekengren, Missiroli, Rhinard, Sundelius, *Building societal security in Europe: the EU's role in managing emergencies*, EPC Working Paper No. 27, European Policy Centre, Brussel, 2007 ([www.epc.eu](http://www.epc.eu)).

Boin, 't Hart, Stern, Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, 2006.

**Bengt Sundelius,**

*Professor of Government, Uppsala University & Chief Scientist, Swedish Emergency Management Agency*

**Figuur 1: Concepten en domeinen van de Europese ingebedde maatschappelijke veiligheid**

Doel	Domein		
	Binnenlands	Intermestic	Internationaal
Staatsveiligheid	Openbare orde	Terrorismebestrijding	Nationale defensie
Maatschappelijke veiligheid	Crisisbeheersingscapaciteiten	Solidariteitsverklaring	Internationale crisisbeheersingscapaciteiten
Menselijke veiligheid	Hulpverleningsdiensten	Civiele bescherming	Internationale hulp bij rampen



# Bescherming van vitale infrastructuur vanuit Europees perspectief

De vernietiging of ontwrichting van infrastructuur waarmee essentiële diensten worden geleverd zou kunnen leiden tot het verlies van mensenlevens en eigendommen en een scherpe daling van het vertrouwen en het moreel van de Europese burgers.

Dergelijke ontwrichtingen of manipulaties van vitale infrastructuur moeten, voor zover mogelijk, kort duren, zelden voorkomen, beheersbaar zijn, slechts in een beperkt geografisch gebied optreden en het welzijn van de lidstaten, hun burgers en de EU als geheel zo min mogelijk schaden. De Commissie heeft daarom het volgende voorgesteld: ten eerste een Richtlijn inzake de inventarisatie van de Europese vitale infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese vitale infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren; en ten tweede een Mededeling inzake het Europees programma voor de bescherming van vitale infrastructuur (EPCIP), dat een actieplan omvat.

In de Mededeling wordt het algehele CIP-kader voor de EU geschetst:

- Maatregelen om de implementatie van het EPCIP te vergemakkelijken, waaronder een EPCIP-actieplan, het netwerk voor waarschuwing en informatie inzake kritieke infrastructuur (CIWIN), bijdragen van CIP-deskundigengroepen op EU-niveau, procedures voor het uitwisselen van CIP-informatie en inventarisatie en analyse van interdependenties.
- Facultatieve ondersteuning van lidstaten met betrekking tot nationale kritieke infrastructuur (NCI)
- Het opstellen van rampenplannen
- Een externe dimensie
- Begeleidende financiële maatregelen en in het bijzonder het EU-programma inzake "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" voor de periode 2007-2013.

De voorgestelde Richtlijn stelt een procedure in voor de inventarisatie en aanmerking van Europese kritieke infrastructuur alsmede een gemeenschappelijke aanpak om te beoordelen of het nodig is de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren. De implementatie van het EPCIP vindt op sectorspecifiek niveau plaats: in het voorstel voor een Richtlijn worden elf economische sectoren genoemd die moeten worden onderzocht.



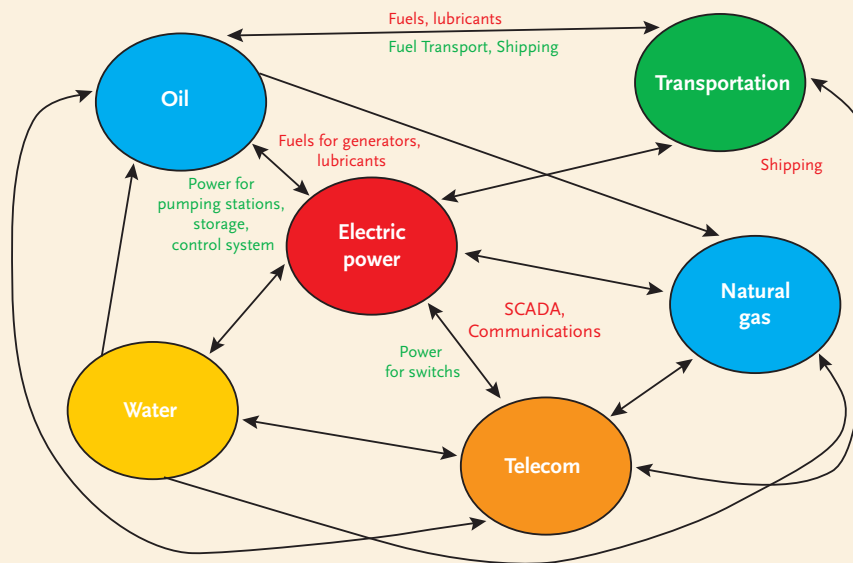
## 1. Wat is de aard van het probleem dat we willen aanpakken?

Het gaat hier om de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuurvoorzieningen in Europa en de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid van de diensten die ermee worden aangeboden.

## 2. Waarom is er behoefte aan maatregelen op EU-niveau?

- De Europese Raad heeft in 2004 verzocht om voorbereiding van een CIP-strategie. In december 2005 heeft de Raad dit verzoek bevestigd.
- Uitstel van het vaststellen van een gezamenlijk kader doet de kans toenemen dat de lidstaten verschillende, niet-compatibele methoden uitwerken om hun vitale infrastructuur te beschermen.
- Zwakke schakels moeten worden weggenomen, in het bijzonder daar waar grensoverschrijdende effecten mee gaan spelen. Het risico dat een lidstaat schade ondervindt omdat een andere lidstaat verzuimd heeft de infrastructuur op zijn grondgebied doeltreffend te beschermen, moet tot een minimum worden beperkt.
- De uit verschillende veiligheidsmaatregelen voortvloeiende extra kosten voor ondernemingen die in meer dan één lidstaat actief zijn, moeten tot een minimum worden beperkt.

## A System of systems - CI's interdependencies



Adapted from J.P. Peerenboom (2004)

- Bepaalde infrastructuurvoorzieningen, zoals energiepijpleidingen en transmissienetwerken, worden steeds 'Europeser', hetgeen betekent dat een louter nationale aanpak ontoereikend is.
- De criminele en terroristische dreigingen nemen niet af. De lidstaten en de Commissie hebben belang bij samenwerking, inclusief mogelijke synergie-effecten, tegen dergelijke dreigingen.

### 3. Wordt met dit voorstel voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel?

Aan het subsidiariteitsbeginsel wordt inderdaad voldaan aangezien de in de Richtlijn voorgestelde maatregelen niet door elke lidstaat afzonderlijk kan worden uitgevoerd. Hoewel het de verantwoordelijkheid van elke lidstaat is de vitale infrastructuur binnen zijn grondgebied te beschermen, is het voor de veiligheid van de Europese Unie van cruciaal belang dat ervoor wordt gezorgd dat infrastructuur met een grensoverschrijdende dimensie voldoende wordt beschermd en dat bepaalde lidstaten niet kwetsbaar worden door lagere veiligheidsnormen in andere lidstaten. Werk betreffende infrastructuur van belang voor de EU (ECI) kan niet onder EU-niveau worden uitgevoerd aangezien een EU-standpunt onontbeerlijk is.

### 4. Op welk type infrastructuur richt de Commissie zich?

De Commissie concentreert zich op de Europese vitale infrastructuur - vitale infrastructuur dus waarvan de vernietiging of ontwrichting grote gevolgen zou hebben voor twee of meer lidstaten, of een enkele lidstaat indien de vitale infrastructuur zich in een andere lidstaat bevindt.

### 5. Waarom twee of meer lidstaten en niet drie of meer?

Zodra twee lidstaten bij een gebeurtenis betrokken zijn is er sprake van een grensoverschrijdende dimensie. Indien een lidstaat onvoldoende maatregelen neemt om dergelijke infrastructuur te beschermen, kan een andere lidstaat daar de dupe van worden. Uitgaan van drie of meer lidstaten zou niet stroken met de solidariteitsgedachte die de EU-verdragen kenmerkt. Alhoewel er een aantal bilaterale overeenkomsten is met betrekking tot CIP gaat dit niet in alle gevallen op. Tot slot zouden er bepaalde lidstaten buiten de reikwijdte van het EPCIP vallen als we zouden uitgaan van drie lidstaten of meer.

### 6. Waarom is de aanpak gericht op alle risico's en niet alleen op terrorisme?

Wanneer we kijken naar de ernst van de gevolgen van een gebeurtenis is het (vanuit de ontwrichting geredeneerd) weinig relevant wat de oorzaak was. Bij het overwegen van beschermingsmaatregelen moeten de aard van de bedreiging en de kwetsbaarheid uiteraard nauwkeuriger onder de loep worden genomen. Aangezien we meer ervaring hebben met natuurrampen, uitval van onderdelen en criminele bedreigingen, zullen de beschermingsmaatregelen hoogstwaarschijnlijk op terrorisme gericht zijn.

### 7. Hoe zal ECI worden geïnventariseerd en aangemerkt?

In de ECI-Richtlijn wordt een procedure voor inventarisatie en aanmerking vastgelegd die uit verschillende stappen bestaat, waaronder: de ontwikkeling van sectorale en horizontale inventarisatiecriteria; het opstellen van een lijst van infrastructuurvoorzieningen die aan de criteria voldoen en het aannemen van de ECI-lijst. Dit proces wordt op het vereiste vertrouwelijkheidsniveau uitgevoerd.

### **8. Welke verplichtingen legt de ECI-Richtlijn op aan eigenaren/exploitanten?**

De ECI-Richtlijn legt ECI-eigenaren/exploitanten slechts twee verplichtingen op:

- De instelling van een Beveiligingsplan van de exploitant (OSP) waarin de Europese vitale infrastructuur wordt geïdentificeerd en passende beveiligingsoplossingen voor de bescherming ervan worden vastgesteld.
- De aanwijzing van een veiligheidsverbindingsfunctionaris (SLO) die zou fungeren als contactpersoon voor veiligheidsaangelegenheden tussen de ECI en de desbetreffende CIP-autoriteiten in de lidstaten.

### **9. Met welke kosten krijgen ECI-eigenaren/exploitanten te maken bij de implementatie van deze verplichtingen?**

De kosten zullen per lidstaat verschillen. Alhoewel de kosten niet exact gekwantificeerd kunnen worden vanwege het aantal betrokken sectoren en de verschillende omstandigheden in de lidstaten, is uit discussies gebleken dat de kosten voor het opstellen van veiligheidsplannen en het aanwijzen van veiligheidsverbindingsfunctionarissen door aangewezen ECI's beperkt zouden blijven aangezien

het merendeel van de infrastructuurvoorzieningen die waarschijnlijk als ECI worden aangemerkt reeds soortgelijke maatregelen heeft ingevoerd (bijv. continuïteitsplannen, veiligheidsfunctionarissen, etc.).

### **10. Op welke wijze verhoogt de ECI-Richtlijn het beschermingsniveau en welke beschermingsmaatregelen staan er in het EPCIP vermeld?**

In het EPCIP worden geen concrete beschermingsmaatregelen vermeld. De ECI-Richtlijn stelt een procedure vast waarmee lacunes in de bescherming in kaart kunnen worden gebracht. Indien dergelijke lacunes worden aangetroffen kan de relevante dienst van de Commissie bindende of niet-bindende maatregelen voorstellen om deze problemen aan te pakken. Dit vormt echter geen onderdeel van het huidige initiatief.

*Magnus Ovilius,  
Head of Sector Preparedness and Crisis Management,  
European Commission, DG Justice, Freedom and Security*

## **Bescherming van vitale infrastructuren Op zoek naar afhankelijkheden?**

Tijdens de eerste multidisciplinaire conferentie over Critical Infrastructure Protection, oftewel Bescherming Vitale Infrastructuur kwamen beleidsmakers, vertegenwoordigers van private infrastructuurbeheerders en wetenschappers bijeen om te praten over bescherming van vitale infrastructuren en afhankelijkheden. Deze drie groepen houden zich vanuit verschillende belangen en achtergronden bezig met de bescherming van vitale infrastructuren. Zij benaderen vraagstukken rondom de bescherming van vitale infrastructuren dan ook vanuit verschillende gezichtspunten. In de praktijk ontmoeten zij elkaar echter zelden. Hoofddoel van deze conferentie was om te komen tot een uitwisseling van kennis en contacten ten aanzien van bescherming van vitale infrastructuren en het conferentiethema afhankelijkheden.

### **Hoe beschermen tegen afhankelijkheden?**

Tijdens de conferentie werd duidelijk dat de toegenomen afhankelijkheden en het toegenomen gevaar voor verstoringen in vitale infrastructuren algemeen worden onderkend. De grote vraag is: hoe met deze groeiende afhankelijkheden om te gaan? Kunnen alle

afhankelijkheden preventief worden onderkend?

De complexe en schier eindeloze wijze waarop huidige vitale infrastructuren met de maatschappij verweven zijn, leidt tot een ontkennend antwoord.





Wetenschappers waarschuwden dat eenzijdige pogingen om vitale infrastructuur te beschermen, paradoxaal genoeg kwetsbaarheden juist in de hand kunnen werken. Een te grote focus op de preventie tegen specifieke risico's en afhankelijkheden lokt namelijk de veronachtzaming van andere risico's en afhankelijkheden uit. Bovendien is het volledig uitbannen van risico's en het onderkennen van alle potentiële afhankelijkheden uitgesloten. 'Managing risks is the risk of management', luidt niet voor niets het credo in managementland.

Maatregelen gericht op het terugdringen van specifieke risico's in vitale infrastructuur, sorteren niet altijd het verwachte effect. Veelal wordt onderschat welke gevolgen deze veranderingen kunnen hebben op het operationele niveau. Hoewel de maatregelen zoals de invoering van nieuwe technologieën, nieuw beleid of nieuwe procedures ogenschijnlijk relatief snel en zonder problemen worden opgenomen in de operationele routines, blijken de nieuwe maatregelen veelal onverwachte complexe afhankelijkheden op het operationele niveau tot gevolg te hebben. Deze onverwachte effecten belasten het leervermogen van operators tot het uiterste.

Bovendien blijkt dat om met deze veranderingen om te kunnen gaan operators in complexe systemen juist gedwongen worden om risico's te nemen om te leren met de nieuwe afhankelijkheden om te kunnen gaan. Dit leidt vaak tot ongewenste prestaties: een grilliger beschikbaarheid van vitale infrastructuur, inefficiënte dienstverlening, hogere kosten, etc. De noodzaak tot experimenteren en leren staat echter haaks op de gedachte die managers en beleidsmakers met de invoering van de nieuwe maatregelen beogen: risico-reductie en het voorkomen van verstoringen in vitale infrastructuur. De conclusie: het ingrijpen in of verbeteren van de bescherming van vitale infrastructuur is niet per definitie gebaat bij nieuwe beschermingsmaatregelen.

Tijdens de conferentie werden via een aantal interactieve

workshops recente inzichten uit de wetenschap en de private sector aangereikt die alternatieven geven voor het managen van afhankelijkheden en de bescherming van vitale infrastructuur.

### 'High Reliability Organizations'

In een workshop over zogenaamde 'High Reliability Organizations' werden deelnemers gevoelig gemaakt voor het belang van operators in vitale infrastructuur. Volgens wetenschappers kan een groot deel van het succes van zeer veilige of zeer betrouwbare organisaties worden toegewezen aan deze professionals. Meer belangstelling voor hoe de wereld er vanuit de operationele kant uit ziet, zou een logische stap kunnen zijn om meer inzichten te verwerven en beter beleid te ontwikkelen.

### 'Scenario building'

In de 'scenario building' workshop leerden conferentiedeelnemers hoe het nadenken over de toekomst en het maken van scenario's een bijdrage zou kunnen leveren aan de bescherming van vitale infrastructuur. In totaal werden 16 denkbeeldige scenario's ontwikkeld waarin sprake was van grensoverschrijdende afhankelijkheden, variërend van een serie aardbevingen in zuidoost Europa tot een grootschalige uitval van het Internet als gevolg van een 'cyber-attack'. Tot slot werden voor 4 van de 16 (kwetsbaarheids)scenario's beleidsopties geformuleerd die de dreiging van zo'n uitval dan wel de effecten van deze uitval zouden kunnen verminderen. Twee zaken vielen op. Ten eerste het feit dat veel scenario's uitgingen van massale 2de en 3de orde effecten met maatschappelijk ontwrichtende effecten. Ten tweede dat de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen experts uit verschillende landen en/of organisaties een sterke toegevoegde waarde had voor de identificatie van nieuwe afhankelijkheden.

### Risicomanagement

Tijdens de derde workshop werden deelnemers op de hoogte gebracht van de laatste inzichten op het gebied van risicomanagement en het verzekeren van risico's. Na een serie presentaties van experts op het gebied van risicomanagement werd nagegaan in hoeverre risicomanagement en het verzekeren tegen bepaalde risico's een bijdrage zou kunnen leveren aan de bescherming van vitale infrastructuur. Tijdens de workshop werd duidelijk dat enkele noodzakelijke condities voor de integrale toepassing van risicomanagement en het verzekeren van risico's in het huidige beleid ter bescherming van vitale infrastructuur ontbreken. Zo kenmerkt het beleid rond vitale infrastructuur zich vooralsnog door onduidelijke doelstellingen rondom het gewenste beschermingsniveau dat dient te worden gegarandeerd. Bovendien bestaat binnen overheden niet altijd voldoende kennis over de principes van risicomanagement en is onvoldoende bekend welke risico's precies op welke wijze in de private

sector worden gemanaged. Dit is een les voor de toekomst: risicomanagement kan een waardevolle bijdrage leveren aan de verdeling van verantwoordelijkheden voor de bescherming van vitale infrastructuren tussen publieke en private partijen.

### Conclusies

De kennisuitwisseling tussen beleidsmakers, vertegenwoordigers van private infrastructuurbeheerders en wetenschappers is zeer waardevol gebleken. De conferentie heeft de aanzet gegeven om de gefragmenteerde kennis over de bescherming van vitale infrastructuren te verbeteren door degene die deze kennis hebben vaker en frequenter bijeen te brengen. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in kennisuitwisseling waardoor een (te) eenzijdige focus op de bescherming van vitale infrastructuren en specifieke afhankelijkheden kan worden onderkend.

Een tweede conclusie is dat aannames die aan (beleids-) maatregelen op het gebied van vitale infrastructuren ten grondslag liggen, nog beter tegen het licht gehouden moeten worden. Hier sluit op aan dat beleid en beleidsmakers niet in de toekomst kunnen kijken, waardoor ook implicaties niet altijd bekend zijn. Beleid en beleidsmakers maken deel uit van vitale infrastructuur en moeten zich realiseren dat beleid en maatregelen ter bescherming van vitale infrastructuren een grote impact kunnen hebben op de wijze waarop deze systemen in de dagelijkse praktijk, maar ook in onvoorziene situaties, functioneren.

### De vierde groep: het betrekken van operators

Op de conferentie is een vierde belangrijke groep operators geïdentificeerd die betrokken zou moeten worden bij de kennisuitwisseling over de bescherming van vitale infrastructuren: de professionals die in de vitale infrastructuren werkzaam zijn en de dagelijkse praktijk kennen. Om de kennis over het dagelijks functioneren van vitale infrastructuren te vergroten zouden beleidsmakers kunnen investeren in meer kennis en contacten op het operationele niveau: het bezoeken van controlekamers, het leggen van contacten met operators. Toekomstige (beleids-)maatregelen ter bescherming van vitale infrastructuren zouden behalve door wetenschappers en vertegenwoordigers van private infrastructuren vooral getoetst moeten worden door operators.

### Verschuiving van preventie naar respons?

Ten slotte kon op basis van de conferentie worden geconcludeerd dat een groot deel van de aandacht van beleidsmakers en private bedrijven die vitale infrastructuren beheren, gericht is op het ontwikkelen van maatregelen die verstoringen trachten te voorkomen. Deze aandacht lijkt logisch. 'Voorkomen is immers beter

dan genezen'. Deze nadruk op preventie is echter minder goed verklaarbaar indien we moeten constateren dat sprake is van een groeiend aantal (grensoverschrijdende) afhankelijkheden waarvan wij het bestaan (nog) niet weten en niet kunnen voorspellen. Bescherming betekent niet alleen het voorkomen van verstoringen, maar eveneens het reduceren van de gevolgen van eventuele verstoringen. Het adequaat reageren op verstoringen in vitale infrastructuren is derhalve een minstens zo belangrijk onderdeel dat bij bescherming vitale infrastructuren komt kijken. De groeiende internationale afhankelijkheden in combinatie met de eigendomsverhoudingen in de meeste vitale infrastructuren lijken de meerwaarde van deze benadering met name voor overheidsbeleid ten aanzien van de bescherming van vitale infrastructuren te bevestigen.

*Mark de Bruijne,*

*onderzoeker beleidskunde,*

*Faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft*

## Veel overleg over Europees voorstel

Het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn over de bescherming van vitale infrastructuur heeft tot veel overleg geleid. De Nederlandse regering heeft haar standpunt begin dit jaar naar de 2e Kamer gezonden. In beginsel staat de regering positief tegenover een richtlijn, mits voldaan is aan twee eisen. Deze eisen zijn:

- de toegevoegde waarde van een richtlijn is aangetoond;
- de richtlijn beperkt zich tot dat wat écht Europese vitale infrastructuur is. Met andere woorden, het is een uitzondering om Europese vitale infrastructuur te zijn.

Ons parlement heeft in diverse werkgroepen van de Eerste en Tweede Kamer diepgaand gesproken over het Europese voorstel over een richtlijn. De conclusies van deze besprekingen zijn gedeeld met de Europese Commissie. Ons parlement vindt dat er geen richtlijn voor Europese vitale infrastructuur moet komen, tenzij voldaan is aan de twee eisen van de regering. Op dit moment zijn de onderhandelingen met de Europese Commissie gaande over nut en noodzaak van een richtlijn én over de mogelijke inhoud van de richtlijn. De mening van ons parlement is een krachtig middel om de Europese Commissie te bewegen om te komen tot een voorstel dat voldoet aan de beide gestelde eisen.

*Williët Brouwer,*

*projectleider Bescherming Vitale Infrastructuur,*

*directie Crisisbeheersing, ministerie van BZK*



## Vier vragen aan:

Clemens Cornielje, Commissaris van de Koningin in de provincie Gelderland

### Toetsing lijkt de planfixatie te versterken. Hoe kijkt u aan tegen uw rol als bestuurlijk toezichthouder en hoe kunnen we meer aandacht voor de kwaliteit van de organisatie krijgen?

“Mijn eerste jaar heb ik voornamelijk gebruikt om te kijken hoe de drie veiligheidsregio's en 56 gemeenten er voor staan. Daarna ben ik het gesprek met de regio's aangegaan met de vraag welke vorm van toezicht ze van mij vragen; ik ben een voorstander van stimulerend toezicht. De samenwerkende gemeenten moeten zelf doelen op veiligheidsgebied stellen en zich achteraf verantwoorden over de bereikte resultaten. De planvorming heeft veel papier opgeleverd; ik heb destijds als lid van de Tweede Kamer ook mijn twijfels geuit over deze planfixatie. Ik zie veel goede initiatieven binnen mijn provincie. In de regionale beheersplannen worden nu bestuurlijke keuzes gemaakt. Trots ben ik op het gemaakte format voor de Betuweroute en HSL. Eén format, operationeel inzetbaar en goed te gebruiken bij oefeningen. Een andere vernieuwing betreft ons voornemen om de rampbestrijdingsplannen te digitaliseren.”

### De provincie heeft van oudsher de decentrale afstemming verzorgd tussen betrokken ministeries (“rijksheren”). Hoe kijkt u aan tegen de verschuiving van die afstemming naar de regio?

“Natuurlijk zullen de rijksheren nadrukkelijker betrokken moeten worden bij de veiligheidsregio's. Het is aan de regio's om hen daarvoor uit te nodigen. Deze verschuiving laat mijn coördinerende taken onverlet. In het landsdeel Oost (Gelderland en Overijssel) wordt tweemaal per jaar door beide CdK's met alle rijksheren overlegd. Er blijft ook in de toekomst behoefte bestaan aan de aanwijzingsbevoegdheid van de CdK (rijksheer) in de richting van de (overige) rijksheren tijdens een grote ramp of orderverstoring. Het is daarom verstandig om periodiek met elkaar te overleggen.”

### De minister van BZK wil af van de koudwatervrees ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid. Hoe kijkt u hier tegenaan?

“De situatie kan zich voordoen dat bij het bestrijden van een ramp of crisis er belangentegenstellingen ontstaan en de betrokken

burgemeesters binnen één veiligheidsregio het onderling niet eens worden over het te voeren beleid. In dat geval kan ik als CdK - in tegenstelling tot de voorzitter van het Regionaal Veiligheidsbestuur die zelf ook een belang kan hebben - sneller beslissingen forceren. De Commissaris heeft doorzettingsmacht en kan de burgemeesters, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen geven. Het besef van het kunnen krijgen van een aanwijzing is voor burgemeesters vaak al voldoende om er onderling uit te komen indien er sprake is van een dreigende patstelling. Ook kan er verschil van inzicht bestaan tussen twee gemeenten behorende tot twee veiligheidsregio's over de aanpak van een ramp of crisis. Ook dan kan de aanwijzingsbevoegdheid uitkomst bieden. Voor zaken die het provinciale niveau te boven gaan zal de minister in het uiterste geval knopen moeten (kunnen) doorhakken en dus zelf aanwijzingen moeten (kunnen) geven!”

### De strekking van de motie-Cornielje was om het ‘huis van Thorbecke’ in tact te laten. Is dit huis echter nog wel crisisbestendig?

“In de motie stonden twee zaken centraal. Allereerst het realiseren van de veiligheidsregio's als vorm van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast het handhaven van de doorzettingsmacht van de CdK. De motie is met algemene stemmen aangenomen. Het huis van Thorbecke is ook na de vorming van de veiligheidsregio's wel degelijk crisisbestendig. De samenwerkende gemeenten zullen het werk van de verschillende hulpverleningsdiensten beter op elkaar af moeten stemmen. Het gezag van de burgemeester wordt niet aangetast, tenzij de voorzitter van het veiligheidsbestuur doorzettingsmacht op dit terrein krijgt. Dat zou een wezenlijke breuk met de huidige gezagsverhoudingen betekenen. Het zou ook veel spanning zetten op de onderlinge verhoudingen binnen het veiligheidsbestuur. Daar is de crisisbestrijding niet mee gebaat. Daarom staat in de motie om de aanwijzingsbevoegdheid bij de CdK te laten.”

## Colofon

Aan dit nummer werkten mee:  
Aan dit nummer werkten mee: Hans Alders, Ed Anker,  
Bas Jan van Bochove, Hero Brinkman, Rob Brons,  
Williët Brouwer, Mark de Bruijne, Clemens Cornielje,  
Willem van Dijk, Eelco H. Dykstra, Fred Fleurke, Laetitia Griffith,  
Ira Helsloot, Attje Kuyjken, Ad van Leest, Magnus Ovilus,  
Salomon Kroonenberg, Helma Pohl, Astrid Scholtens,  
Ineke Sleutjes, Kees van der Staaij, Bengt Sundelius,  
Floske Weehuizen, Arthur Wijnen, Sander Zwart  
Fotografie: Paul van den Dungen, Irina Overeem, Arthur Wijnen  
Cartoons: Patrick van Gerner  
Illustraties: Graphic News, IOOV, NRC Handelsblad,  
Ministerie Verkeer en Waterstaat  
Vormgeving: Grafisch Buro 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](mailto: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](http://www.minbzk.nl/veiligheid).*

© Auteursrecht voorbehouden.