



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Richting geven aan de laatste schakel: de nafase

Rijksbrede versterking van herstel en nazorg bij rampen en crises



Richting geven aan de laatste schakel: de nafase

Rijksbrede versterking van herstel en nazorg bij rampen en crises

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Departementale routekaart	12
1. Nafase en nationale veiligheid	16
2. Dreigingen	22
3. Taken in de nafase	38
4. Organisatie van capaciteit	44
5. Structureel aandacht voor de nafase	56
Bronvermelding	62
Bijlage 1. Interdepartementaal project Nafase	68
Bijlage 2. Themalijst	76
Bijlage 3. Vitale infrastructuur	82
Bijlage 4. Nafase-oefening Indian Summer	86

Samenvatting

Achtergrond

De gevolgen waarmee Nederland wordt geconfronteerd bij een gebeurtenis als een ernstige overstroming, pandemie of nucleair incident zijn enorm. De focus van de aanpak vanuit overheid, bedrijven en bevolking verschilt in dat geval per fase. In de acute fase is het noodzakelijk de directe dreiging weg te nemen of te beheersen. In de nafase is het zaak schade te repareren, het ontwrichte maatschappelijke leven te reactiveren en nazorg te bieden. De nafase is een onderbelicht onderdeel van de crisisbeheersing. Taken vergen een lange adem en doen een fors beroep op de capaciteit van de getroffen samenleving.

Deze rapportage richt zich primair op de rol van de Rijksoverheid in de nafase. Op initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie is medio 2010 het interdepartementale project Nafase gestart. In dialoog met vertegenwoordigers van de departementen is toegewerkt naar een rijksbrede visie en strategie voor de nafase. Daarbij is de centrale redenering gevolgd: *via bewustwording over dreigingen en daaruit voortvloeiende taken, kan gericht worden gewerkt aan benodigde capaciteit*. Om de departementen te ondersteunen bij de praktische uitwerking, is een routekaart opgesteld met maximale ruimte voor eigen invulling. Kenmerken daarvan komen later aan bod. De samenvatting wordt afgesloten met aanbevelingen voor de verdere versterking van de organisatie van de nafase op rijksniveau. Door de tekst heen zijn verwijzingen opgenomen naar aanvullende informatie en achtergronden elders in de rapportage. Eerst worden belangrijke resultaten van het interdepartementale project kort toegelicht (voor details zie bijlage 1).

Interdepartementaal project Nafase

Tijdens het project zijn meerdere sporen gevolgd om de inhoudelijke en organisatorische betekenis van de nafase voor de Rijksoverheid in een samenhangend kader te plaatsen. Lessen uit internationale literatuur zijn beschreven, dreigingsbeelden uit de nationale risicobeoordeling verkend. In samenspraak met departementen is gewerkt aan inzicht in hun taken, rollen en verantwoordelijkheden. Bij verschillende gelegenheden is verkend wat Rijk en regio voor elkaar kunnen betekenen. Het traject heeft geleid tot een toename in bewustwording over de nafase en ieders aandeel daarin. Een belangrijk resultaat naast de departementale routekaart is de ontwikkeling van een nationaal coördinatiemodel voor de nafase. Ook is bijgedragen aan de invulling van de nazorgparagraaf van het toetsingskader van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Dit toetsingskader is onderdeel van de kwaliteitszorg in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Rijksbrede visie en strategie voor de nafase: enkele overwegingen

Inzet van het interdepartementale project was invulling te geven aan een rijksbrede visie en strategie voor de nafase. Die visie en strategie staan centraal in deze rapportage.

Een *visie* geeft richting en markeert een punt in de verte. Voor de nafase is het streefpunt een optimale voorbereiding en organisatie van herstel en nazorg op rijksniveau. Passende trefwoorden zijn effectiviteit, doelmatigheid, legitimiteit en menselijkheid. Een relativerende kanttekening is dat het gaat om een nafase, voorzienbaar met de kennis van nu en haalbaar met de middelen van nu. Ook al worden departementale taken en verantwoordelijkheden geformuleerd met een bepaald beeld van de Nederlandse samenleving in het achterhoofd, na een ernstige ramp hoeft dat beeld niet meer op te gaan. Dit vraagt om een pragmatische visie op de nafase, met ruimte voor de context en omstandigheden van morgen. Om praktische redenen zijn de huidige taken en verantwoordelijkheden van ministeries als uitgangspunt gehanteerd.

De *strategie* voor de nafase gaat over de weg om het vergezicht van optimale voorbereiding en organisatie te bereiken. Het restant van deze samenvatting biedt een beschrijving van stappen die daaraan kunnen bijdragen.

Vanuit dreigingen en takenwerken aan benodigde capaciteit

Buiten de routekaart en achtergrondinformatie over de nafase (hoofdstuk 1) zijn drie onderwerpen terug te zien in de opbouw van de rapportage: dreigingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd en hun verwachte impact (hoofdstuk 2); nafasetaken die in dat geval zullen moeten worden uitgevoerd (hoofdstuk 3); en de te organiseren capaciteit – combinaties van mensen, middelen en methoden – om die taken uit te voeren (hoofdstuk 4). De relatie tussen de onderwerpen is volgtijdelijk. Door stil te staan bij dreigingen en de taken die daaruit volgen voor de nafase, kunnen departementen gezamenlijk en individueel toe werken naar realisatie of versterking van de capaciteit die onder hun verantwoordelijkheid valt.

Dreigingen en verwachte gevolgen op termijn

Met welke dreigingen heeft Nederland te maken? Dat is een open vraag die een inschatting verlangt van gebeurtenissen die Nederland kunnen treffen en de schade die daarbij optreedt. Ieder type ramp is anders, denkbare variaties in ernst, tijd en plaats zijn nagenoeg oneindig. In het kader van de nationale risicobeoordeling zijn tientallen scenario's

opgesteld van gebeurtenissen die Nederland kunnen raken. Het gaat daarbij om de verwachte mate van maatschappelijke ontwrichting door de impact op de territoriale integriteit, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid, economische veiligheid en sociaal-politieke stabiliteit. Daarnaast is steeds een inschatting gemaakt van de schade aan de vitale infrastructuur. De veronderstelde impact en waarschijnlijkheid verschillen per scenario. Gevolgen zijn soms zeer ernstig, zelfs catastrofaal. Al met al is een gevarieerd dreigingsbeeld opgesteld. In deze rapportage zijn meerdere scenario's met een hoge impact verkend. Het blijkt een effectieve manier om de gedachtevorming over de consequenties van een ramp op langere termijn te structureren. Evenwel is het opnemen van aanvullende details over gevolgen op (middel)lange termijn welkom.

Taken in de nafase

Inzicht in de mogelijke impact van een gebeurtenis helpt bij het vaststellen van uit te voeren taken. In samenspraak met de departementen is een overzicht opgesteld met thema's die kunnen spelen in de nafase (bijlage 2). Van het overzicht is gebruik gemaakt bij de interdepartementale aanpak bij de nafase van de brand in Moerdijk en de nucleaire oefening *Indian Summer* (bijlage 4). Op grond van kenmerken van een gebeurtenis blijkt het mogelijk vooraf een inschatting te maken van de taken in de nafase. Ook de scenario's van de nationale risicobeoordeling kunnen daarvoor worden gebruikt. Wat opvalt is dat een deel van de nafasetaken steeds aan de orde is; bijvoorbeeld op het vlak van organisatie en communicatie, onderzoek en verantwoording, en financiële voorzieningen en regelingen. Andere taken ten aanzien van herstel en nazorg en de continuïteit van de vitale infrastructuur hangen af van de context van de gebeurtenis.

Benodigde capaciteit

Welke capaciteit is nodig om de taken uit te voeren? Belangrijk om mee te nemen is dat achter die capaciteit een organisatie schuilgaat met verschillende kenmerken en aandachtspunten. Een capaciteit is een combinatie van mensen, middelen en methoden, gericht op het uitvoeren van een taak. Het is een organisatie die samengesteld kan zijn uit bestuurlijke actoren en specialistische uitvoeringsorganisaties op verschillende schaalniveaus, van (inter)nationaal tot lokaal. Onderlinge aansturing, informatieoverdracht en toezichtverhoudingen tussen partijen worden vormgegeven via algemene en functionele ketens, met bovenin steeds een verantwoordelijk departement. Binnen de ketens worden partijen met uiteenlopende achtergronden, werkwijzen en opvattingen gedwongen tot samenwerking.

Dat maakt de coördinatie, een klassiek aandachtspunt binnen de crisisbeheersing, steeds uitdagend. Daarnaast zijn in internationale literatuur meerdere aanvullende leerpunten te vinden voor de organisatie van de nafase. Zo is internationaal gezien de samenwerking en synergie tussen overheden op verschillende niveaus een terugkerend aandachtspunt, is bij externe interventie de aansluiting op lokale capaciteiten en behoeften onvoldoende, worden te hoge verwachtingen gewekt naar getroffen en het algemene publiek, en is de integriteit van het systeem niet vanzelfsprekend. Kortom, afstemming is nodig tussen niveaus, tussen werkwijzen, tussen verwachtingen, tussen norm en uitvoering.

Op de vraag naar benodigde capaciteit is een algemeen en een specifiek antwoord mogelijk. Het algemene antwoord luidt dat steeds de juiste mensen, middelen en methoden moeten worden samengebracht om nafasetaken op een effectieve, efficiënte en legitieme wijze uit te voeren. Het specifieke antwoord volgt uit een verkenning van wenselijk- en noodzakelijkheden per taak. Dat leidt onherroepelijk tot een veelvormig beeld. Capaciteiten verschillen in omvang, samenstelling, afspraken over aansturing en afstemming, gelaagdheid en complexiteit. Het advies is binnen en tussen departementen het gesprek gaande te houden over de samenstelling, organisatie en ontwikkelfase van de capaciteiten waarvoor men individueel of gezamenlijk verantwoordelijk is. Omwille van de algehele preparatie op en coördinatie van de nafase op rijksniveau is het namelijk wenselijk om te kunnen bepalen welke capaciteit wel of niet direct inzetbaar is. Het is aannemelijk dat de integratie van de geïdentificeerde nafasetaken in de capaciteitsbenadering hieraan bijdraagt.

Ter bevordering van de algemene coördinatie van de nafase op nationaal niveau – een verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie – is tijdens het project een capaciteit gerealiseerd om het gecoördineerde samenspel tussen departementen te stroomlijnen. Samengevat volgt vanuit de crisisstructuur het besluit tot instelling van een zogenoemd Nafaseteam. Het team, samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken departementen, inventariseert relevante taken en stelt een globaal plan van aanpak op voor de nafase. Het plan op hoofdlijnen wordt ingebracht in de crisisbesluitvormingsstructuur en vervolgens uitgewerkt onder regie van de verantwoordelijke departementen (zie bijlage 4). Deze voorziening is een belangrijk resultaat van het interdepartementale project.

Departementale routekaart

Waar het aankomt op de preparatie en verankering van de nafase is een globale route voor verantwoordelijke departementen af te leiden. Twee aspecten verdienen aandacht bij iedere te realiseren capaciteit:

- ontwerp: samenstelling en organisatie van de capaciteit zijn onvoldoende uitgedacht;
- onderhoud: het ontwerp is voldoende uitgedacht, inspanningen kunnen zich beperken tot periodiek onderhoud.

Ontwerp

In het ontwerp en de praktische organisatie van een capaciteit kunnen soms nog stappen worden gezet. In dat geval is het zaak dat betrokkenen per taak, onder regie van het verantwoordelijke departement, gezamenlijk investeren in een samenhangende combinatie van mensen, middelen en methoden. Startpunt is de inventarisatie van de departementale verantwoordelijkheid per nafasetaak en uitvoeringspartners die daarin een rol vervullen. Ieder departement heeft tijdens het interdepartementale project actief meegedacht en deelgenomen aan het interactieve onderzoek naar rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit heeft geleid tot inzicht in en bewustwording over de rol van departementen. Het is een vertrekpunt om toe te werken naar inzetbare capaciteit, al dan niet aan te vullen met concrete normen waaraan taken redelijkerwijs dienen te voldoen. Vervolgens het raadzaam vermoedelijke samenwerkingspartners bij elkaar te brengen en tot overeenstemming te komen over het ontwerp en de samenstelling van de capaciteit, gevolgd door organisatorische en praktische afspraken over de uitvoering. Het is aan te bevelen de werkbaarheid van het ontwerp en gemaakte afspraken te toetsen zodra zich een crisis voordoet en de nafase een plek te geven in oefeningen. Tijdens het interdepartementale project zijn deze stappen gevolgd bij de vormgeving van een coördinatiemodel voor de nafase op nationaal niveau.

Onderhoud

Een ander aspect is dat het ontwerp en de praktische organisatie van iedere uitgewerkte capaciteit periodiek en doorlopend onderhoud behoeven. Capaciteiten zijn dynamisch. De personele samenstelling en bezetting van organisaties fluctueert, methoden zijn afhankelijk van techniek en opvattingen over bruikbaarheid, en besluitvorming bepaalt de verdeling van schaarse middelen. Investerings blijven dus aan de orde waar het aankomt op het ontwerp en onderhoud van effectieve en efficiënte capaciteiten. Periodieke controle en aanpassing verminderen de kans op verrassingen. Met name de menselijke factor moet vertrouwd raken met diens rol in de nafase en ervaring opdoen met

samenwerking in de praktijk. Gezamenlijke oefening en training vergroten de kans dat bij de daadwerkelijke inzet sprake is van effectieve afstemming op het niveau van iedere deelorganisatie, keten en capaciteit. Het verwerven van routine is wenselijk, maar evenzeer een doorlopend aandachtspunt. Dreigingen en risico's zijn niet onveranderlijk. Dat uit zich in andere taken en bijpassende capaciteiten.

Randvoorwaarden

Ontwerp en onderhoud hebben een plek gekregen in de routekaart die departementen als kapstok kunnen gebruiken bij de vormgeving van hun capaciteit. Wel is de aard en inzetbaarheid van die capaciteit afhankelijk van randvoorwaarden; randvoorwaarden die zelf ook kunnen worden aangetast door de ramp. Deels zijn de randvoorwaarden op korte termijn beperkt beïnvloedbaar. Hierbij kan worden gedacht aan sociaaleconomische en culturele condities, de vitale infrastructuur en het voorzieningenpeil van de Nederlandse samenleving. Andere randvoorwaarden zijn naar verwachting beter te beïnvloeden. Daar hoort ook beeldvorming onder betrokkenen bij. Een gedeelde beeldvorming is cruciaal voor een succesvol capaciteitenmanagement, ongeacht of het gaat om ontwerp of onderhoud. Een begin is gemaakt met de gedeelde beeldvorming op nationaal niveau. Op dit niveau ligt in crisistijd in belangrijke mate de regie over de ketens. Toch is een nationale crisis op hetzelfde moment vaak ook een lokale crisis. Het is op dat niveau waar herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd en nazorg gestalte krijgt. De uitvoeringsorganisatie heeft er baat bij dat tijdens voorbereiding en inzet wordt afgestemd tussen bestuurlijke en uitvoerende partijen boven en binnen de regio. De autonome rol van verschillende spelers maakt vrijwillige afstemming tot een belangrijk principe van de crisisbeheersing, ook in de nafase. Om vanuit vrijwilligheid samen te werken moet men het alleen wel tot op zekere hoogte met elkaar eens zijn. Die kans neemt toe als partijen op een vroeg moment van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. Dit is tevens bevorderend voor de complementariteit van activiteiten op verschillende niveaus en de aansluiting op lopende ontwikkelingen en lokale behoeften.

Aanbevelingen

Tijdens het interdepartementale project is inzicht gecreëerd in taken en uitdagingen die departementen onderling en met andere partners moeten oppakken. Voor de verdere versterking van de nafase op nationaal niveau kunnen enkele aanbevelingen worden geformuleerd.

1. Blijf op het niveau van het Rijk met elkaar in dialoog bij het traject om de nafase en de organisatorische voorbereiding daarop te versterken:
 - onderhoud en versterk het aangelegde interdepartementale netwerk;
 - gebruik de routekaart als houvast;
 - benut de kansen voor een meer systematische versterking die integratie van de nafase in de capaciteitsbenadering biedt;
 - bespreek periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) de voortgang van ontwikkeling en onderhoud, inclusief knelpunten die daarbij optreden;
 - beoefen de nafase op rijksniveau periodiek in grootschalige interdepartementale oefeningen.
2. Zorg dat in uitwisselbare dreigingsbeelden en scenario's ook gevolgen van gebeurtenissen op (middel)lange termijn zo concreet mogelijk worden uitgewerkt. Dat stelt verantwoordelijke partijen in staat te bepalen welke taken voor hen zijn weggelegd en welke capaciteit daarmee is gemoeid.
3. Betrek belanghebbenden op alle relevante schaalniveaus, van (inter) nationaal tot lokaal, in de voorbereiding op en uitvoering tijdens de nafase. Met name het samenspel tussen Rijk en regio is cruciaal. Optimalisatie van de aansluiting tussen beide niveaus komt niet alleen ten goede aan de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie, maar ook aan de legitimiteit. Communicatie en afstemming bieden kansen om terugkerende problemen in de nafase beheersbaar te maken.
4. Maak van de nafase geen opzichzelfstaand maar een integraal onderdeel van de risico- en crisisbeheersing. Zorg voor inbedding binnen de crisisorganisatie en een geleidelijke overgang naar de reguliere praktijk.
5. Ervaring laat zien hoe belangrijk het is om in de nafase aan te sluiten op de veerkracht en behoeften van getroffen en getroffen. Zorg dat deze centraal staan binnen de beslissingen die worden genomen.

Navolging van deze aanbevelingen draagt bij aan de borging en doorontwikkeling van de projectresultaten. Het zijn wezenlijke aandachtspunten voor de Rijksoverheid om de spreekwoordelijke ramp na de ramp af te wenden en het maatschappelijke vermogen om terug te keren naar het dagelijks leven te faciliteren.

Departementale routekaart

Voor gemeente en regio zijn meerdere leidraden voorhanden om de organisatie van de nafase te stroomlijnen. Ze zijn voorzien van overzichten met taken en thema's die spelen bij herstel en nazorg en bevatten modellen om de aanpak gecoördineerd vorm te geven (zie bijvoorbeeld Rooze, De Ruyter & Koopmans 2008; Zannoni 2010). In de huidige rapportage komen vergelijkbare onderwerpen terug, hetzij nu toegespitst op de Rijksoverheid. Ze zijn vertaald naar een routekaart die departementen kan ondersteunen bij de verdere versterking van de organisatie van de nafase.

Voor departementen zijn vaak meerdere taken weggelegd in de nafase van een ramp of ernstige crisis (zie bijlage 2). Om die taken uit te voeren zijn specifieke combinaties van mensen, middelen en methoden nodig. Die combinaties, ook wel capaciteiten genoemd, verschillen in omvang en complexiteit, maar steeds is het zo dat voorbereiding vooraf bijdraagt aan de tijdigheid en de kwaliteit van de inzet in de nafase.

Momenten om vorm en functioneren van een capaciteit te beïnvloeden

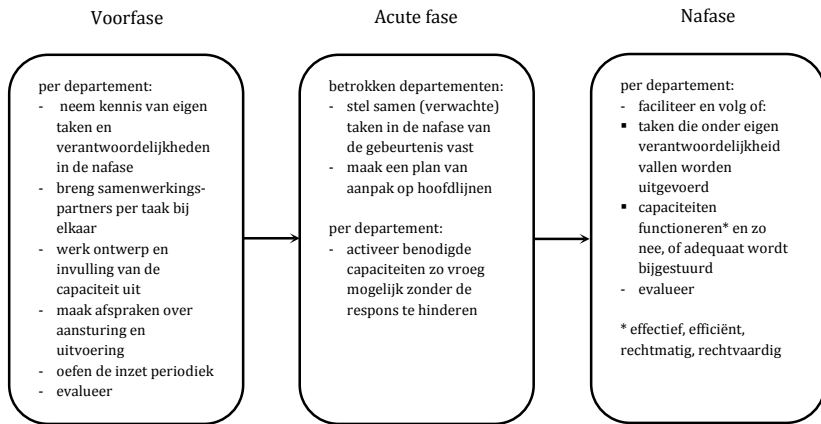
In feite zijn er drie momenten in de tijd waarop een verantwoordelijk departement invloed kan uitoefenen op de benodigde capaciteit.

Van de drie momenten biedt met name de voorfase ruimte voor een meer systematische voorbereiding. Er is gelegenheid om bekend te raken met dreigen en de taken die daarmee samenhangen. Er is tijd om samenwerkingspartners bij elkaar te brengen en het ontwerp, de invulling en praktische afspraken voor de uitvoering gezamenlijk vorm te geven. Ook is er een mogelijkheid de inzet van de capaciteit te simuleren of mee te nemen in rampenoefeningen.

Het tweede moment is de acute fase. Terwijl de gevolgen van de ramp geleidelijk duidelijk worden is er in de hectiek van de initiële respons ruimte om samen met andere departementen en regionale partners tot een eerste plan van aanpak voor de nafase te komen. Mits men niet interfereert met lopende processen vanuit de crisisorganisatie, is er nu een momentum om benodigde capaciteiten in staat van paraatheid te brengen.

Tot slot is er de nafase zelf. Dat is meteen het moment waarop de inzet echt aan de orde is. Er is een beeld van de impact van de ramp. Met een mix van mensen, middelen en methoden wordt invulling gegeven aan de taak. De rol van het verantwoordelijke departement is de capaciteit te faciliteren en te volgen of de taak naar wens en verwachting wordt uitgevoerd.

Wellicht is er vanaf het begin af aan voldoende zicht op de vraag welke mensen, middelen en methoden dienen te worden ingezet, en is de praktische organisatie helder. Mocht dit niet zo zijn, dan is het zaak zo snel mogelijk duidelijkheid hierover te creëren.



Drie routes

Het startpunt om tot inzetbare capaciteiten voor de nafase te komen bestaat steeds uit bewustwording van dreigingen – gebeurtenissen en hun verwachte impact op (middel)lange termijn – en de taken waarvoor men verantwoordelijk is. Vervolgens zijn er drie routes om tot inzetbare capaciteiten te komen:

1. *De lange ontwikkelroute.* Deze route is gepast als de capaciteit nog niet of nauwelijks gereed is. Het departement staat voor de opdracht het ontwerp, de invulling en praktische organisatie van de capaciteit te ontwikkelen.
2. *De korte ontwikkelroute.* Zodra de capaciteit gedeeltelijk gereed is, kan een kortere route worden gevolgd. Het departement moet de capaciteit verder doorontwikkelen.
3. *De onderhoudsroute.* Deze route wordt gevolgd als het ontwerp gereed is. Het departement investeert periodiek in onderhoud om de inzetbaarheid op peil te houden.

Ieder departement kan zelf bepalen welke route passend is voor welke taak. Het advies is zoveel mogelijk van de voorbereiding in de voorfase op te pakken.

1. Nafase en nationale veiligheid

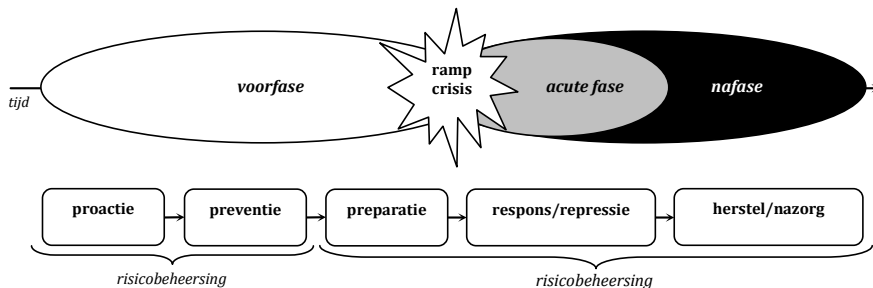
1.1 Inleiding

In de huidige rapportage wordt verslag gedaan van het interdepartementale project om te komen tot een rijksbrede visie en strategie op de nafase. Qua visie is een beoogd eindpunt de optimale organisatie van herstel en nazorg op nationaal niveau. De achtergronden van een strategie om dat eindpunt te bereiken, worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Dit hoofdstuk bevat achtergrondinformatie over de nafase. Nadat stil is gestaan bij de positie van de nafase in de veiligheidsketen, volgt een uiteenzetting van algemene kenmerken van de nafase en verantwoordelijkheden van betrokkenen. In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de nafase in het perspectief van de nationale veiligheid.

1.2 Nafase als onderdeel van de veiligheidsketen

De veiligheidsketen is een hulpmiddel om de gedachtevorming over veiligheidsvraagstukken te ordenen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999). De veiligheidsketen kent vijf schakels. Een deel beslaat de periode voorafgaand aan de ramp. De zogenoemde voorfase is gewijd aan risicobeheersing in de vorm van proactie en preventie. Ook wordt in de voorfase door middel van preparatie een begin gemaakt met crisisbeheersing. Zodra zich een ramp voordoet breekt de acute fase aan waarin capaciteiten worden ingezet ten behoeve van respons en repressie. De dreiging wordt bestreden, inspanningen zijn gericht op het terugdringen en remmen daarvan. De nafase staat in het teken van herstel en nazorg. In figuur 1.1 is weergegeven hoe de schakels van de veiligheidsketen zich verhouden tot de voorfase, acute fase en nafase (zie ook Alexander 2002). Idealiter is sprake van een cyclus waarbij lessen van een specifieke gebeurtenis worden meegenomen in de voorfase van potentiële gebeurtenissen waarop de samenleving zich voorbereidt.

Figuur 1.1. Fasen voor- en na een ramp of crisis



1.3. Wat is de nafase?

Zodra zich een ramp voordoet is het onmiddellijke doel mensen in veiligheid te brengen en strategische gebieden en risico-objecten te beschermen. De context wordt gekenmerkt door chaos, onzekerheid, logistieke barrières en beperkingen in capaciteit, tijd en informatie. De afgelopen jaren lag de nadruk binnen de crisisbeheersing sterk op de preparatie op de acute fase die in het teken staat van repressie en respons – het bestrijden van gevolgen, het voorkomen van verdere schade (Jongejan, Vrijling & Jonkman 2008).

De nafase heeft de laatste jaren weliswaar minder aandacht gekregen dan de acute respons (Rooze, De Ruyter & Koopmans 2008; Taskforce Management Overstromingen 2009; Zannoni 2010), toch is het ook een wezenlijk onderdeel van de crisisbeheersing dat aandacht verdient. Het doel is van een andere orde. De nafase gaat over het reactiveren van het dagelijks leven, en in geval van catastrofale schade zelfs om het opnieuw opbouwen van een samenleving met een acceptabel diensten-niveau. De context is veranderd. Er is sprake van een breed scala aan onderwerpen waarop het herstel zich richt, een langdurig en onregelmatig tijdsplan bestrijkend, waarin gevoeligheden en emoties een rol spelen. Wel is de beschikbare capaciteit ook hier beperkt. Dat het een kostbare fase is mag niet verwonderlijk zijn. Schade is ontstaan aan mens, dier, milieu en samenleving. Gebieden zijn onbewoonbaar, voorzieningen en bedrijvigheid gehavend.

Kenmerken van de acute fase en de nafase zijn opgenomen in kader 1.1.

Kader 1.1. Kenmerken van de acute fase en de nafase

Doel:	Bestrijden gevolgen, minimaliseren schade	Terugkeer naar acceptabel evenwicht, reactiveren dagelijks leven
Trefwoorden:	Respons, repressie	Herstel, nazorg en wederopbouw
Context:	Chaos, onzekerheid, logistieke barrières, beperkingen in capaciteit, tijd en informatie	Brede variatie in onderwerpen, langdurig tijdspad, gevoeligheden en emoties, beperkte capaciteit, hoge kosten

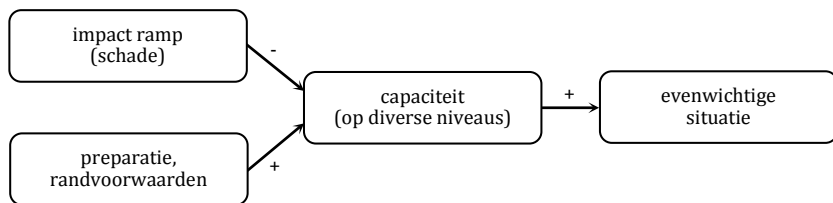
Samenleving als veerkrachtig systeem¹

Herstel en nazorg passen bij de gedachte dat samenlevingen veerkrachtige systemen zijn. De literatuur over veerkracht is omvangrijk. Er loopt een rode draad door de diversiteit aan definities. Verschillende auteurs conceptualiseren veerkracht als het terugveren na een gebeurtenis om uit te komen op de oorspronkelijke situatie of een nieuw evenwicht waarin een individu, groep, gemeenschap of systeem in staat is om te gaan met de veranderde context (Hoijtink, Te Brake & Dückers 2010). In systeemperspectief is veerkracht het overstijgende streven van een systeem om optimaal te blijven functioneren in kritieke tijden opdat systeemdoelen worden gerealiseerd (Dalziell & McManus 2004). Veerkracht is een functie van de kwetsbaarheid en het adaptieve vermogen van het systeem.

De nafase is het traject dat een getroffen samenleving moet doorlopen om functionaliteiten te hervinden of zelfs te verbeteren. Bij een ernstige ramp komt dat in de eerste plaats neer op herstel van de vitale infrastructuur – energie, waterkwaliteit en –kwantiteit, communicatie, transport (wegen, vliegvelden, havens), medische zorg, vaccins, openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid etc. Anders kan het verdere herstel niet plaatsvinden, hoe nijpend de behoefte ook is. Er moet worden gezorgd voor individuele burgers en herstel van complete gemeenschappen inclusief woningen, industrie, publieke diensten, gezondheidszorg en scholen. Dat gaat gepaard met schadetaxatie en financiële compensatie voor het verlies van eigendom en inkomen. De oorzaken van de rampen, falende beschermingsmechanismen en functioneren van de responsorganisatie worden onder de loep genomen. Herdenkingen vinden plaats, publieke verantwoording wordt afgelegd. Juridische procedures volgen in geval van verwijtbaar handelen en nalaten.

Al deze aspecten helpen een samenleving om de ramp te boven te komen en een nieuw acceptabel evenwicht te bereiken. Om dit te kunnen doen, moet een samenleving beschikken over capaciteit en organisatievermogen. De capaciteit van een samenleving omvat het totaal aan taken en de organisaties om deze taken uit te voeren. Iedere taak vereist een capaciteit, een combinatie van mensen, middelen en methoden. Dat is nodig om de gevolgen van de ramp op termijn het hoofd te bieden. Tegelijkertijd raakt diezelfde ramp het vermogen van de samenleving om terug te veren (zie figuur 1.2). Die capaciteit is afhankelijk van sociaaleconomische, politieke en institutionele condities, operationele structuren en inzetbare bronnen. Het is een samenhangende mix die, mits voldoende aanwezig, een indicatie geeft van het herstelpotentieel van een samenleving. Het is doorgaans niettemin een kwestie van tijd voordat zwakke plekken zichzelf manifesteren en een negatieve invloed uitoefenen op het herstel.

Figuur 1.2. De capaciteit van een samenleving om terug te veren



1.4. Wie is verantwoordelijk voor de nafase?

Bevolking, bedrijven en overheid zijn samen verantwoordelijk voor de nafase. Dat is het korte antwoord op de vraag waar de verantwoordelijkheid is belegd. Waar het aankomt op de overheid is het bestuur van gemeente en veiligheidsregio verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van de lokale samenleving bij een ramp of crisis, ook op langere termijn. Dat is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel. Verantwoordelijkheden zijn onder meer uitgewerkt in de Wet veiligheidsregio's (2010), de Wet publieke gezondheid (2008) en aanvullende wetgeving en besluiten. Het zwaartepunt is in principe lokaal belegd. Toch leidt het beantwoorden van de vraag wie verantwoordelijk is voor de nafase eveneens naar de centrale overheid. Het Rijk is verantwoordelijk zodra de nationale veiligheid in het geding komt. In deze rapportage ligt de nadruk op dit niveau, dat zich vooral moet richten op harmonisatie, ondersteuning en coördinatie van lokale inspanningen (Alexander 2010; Bier 2006). Vanuit de systeemverantwoordelijke rol

past het om decentrale uitvoeringsprocessen te faciliteren en toezicht te houden. Dat kan alleen als het Rijk op de hoogte is van lopende processen, actuele ontwikkelingen en risico's.

1.5. Nafase in het perspectief van de nationale veiligheid

Om Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op mogelijke dreigingen is de strategie nationale veiligheid vastgesteld. De strategie focust op een aantal vitale belangen (zie kader 1.2).

Kader 1.2. Vijf vitale belangen

Doel van de strategie nationale veiligheid is maatschappelijke ontwrichting te voorkomen door vijf vitale belangen te waarborgen:

- territoriale veiligheid: die bijvoorbeeld gevaar loopt bij een militaire bezetting van het land maar ook door een langdurige overstroming;
- fysieke veiligheid: doden, gewonden en chronisch zieken door bijvoorbeeld een dijkdoorbraak of een pandemie;
- economische veiligheid: kosten door bijvoorbeeld een grote internet- of elektriciteitsstoring die het betalingsverkeer ontregelt;
- ecologische veiligheid: schade aan het milieu door bijvoorbeeld vervuiling, maar ook extreme hitte en droogte;
- sociale en politieke stabiliteit: aantasting van de rechtstaat, bijvoorbeeld door spanningen tussen bevolkingsgroepen.

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007

De strategie biedt een samenhangend raamwerk voor de uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Nadat dreigingen inzichtelijk zijn gemaakt, kunnen taken worden geïdentificeerd. Vervolgens kan per geïdentificeerde taak worden geïnvesteerd in de gecoördineerde inzet van benodigde capaciteiten. Deze redenatielijn is tijdens het interdepartementale project Nafase gevolgd om de voorbereiding op denafase op Rijksniveau te structureren. Een interdepartementale aanpak isonvermijdelijk. Het dienen van vitale belangen in de nasleep van een ramp komt neer op het oppakken van processen en onderwerpen waarvoor meerdere ministeries verantwoordelijk zijn.

2. Dreigingen

2.1. Inleiding

Om voorbereid te zijn op de nafase moet vooraf worden geïnvesteerd in benodigde capaciteit. Maar hoe te bepalen wat nodig is aan herstellvermogen? Dat is afhankelijk van de impact van een gebeurtenis. Inzicht in mogelijke dreigingen is een voorwaarde voor een weloverwogen preparatie. Scenariodenken helpt de gevolgen van mogelijke gebeurtenissen te concretiseren. Een uitgewerkt scenario biedt bovendien een uitwisselbaar referentiekader voor voorbereidingshandelingen. Voor de Nederlandse situatie zijn in het kader van de nationale risicobeoordeling verschillende scenario's ontwikkeld van gebeurtenissen die het land kunnen treffen. In dit hoofdstuk wordt het dreigingsbeeld verkend. Nadat achtergronden van de scenariobenadering zijn toege-licht, gaat aandacht uit naar de impact op de nationale veiligheid. Gekeken wordt naar de voorspelde schade aan de vitale infrastructuur en de verwachte impact op de vitale belangen.

2.2. Scenario's met een hoge impact

Voor de nationale risicobeoordeling is een wetenschappelijk verantwoorde methode opgesteld door een werkgroep bestaande uit experts vanuit overheid, kennisinstituten en bedrijfsleven. De methode en aanwijzingen voor het opstellen van scenario's en de capaciteitanalyse zijn beschreven in de leidraad *Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009b). De afgelopen jaren zijn meerdere scenario's ontwikkeld van gebeurtenissen die zich in Nederland kunnen voordoen. Het gaat om waarschijnlijke tot minder waarschijnlijke scenario's met een uiteenlopende dreiging voor de nationale veiligheid.

In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van de 14 scenario's van de nationale risicobeoordeling van 2008/2009 met de hoogste impact. Kader 2.1 biedt een overzicht.

Kader 2.1. Scenario's met een hoge impact

- | | |
|-----|--|
| 1. | Ergst denkbare overstroming: Westelijke kust |
| 2. | Ergst denkbare overstroming: Dijkkring 14 |
| 3. | Ergst denkbare overstroming: Rijn-IJssel |
| 4. | Ernstige pandemie |
| 5. | Milde pandemie |
| 6. | Confrontatie extreemrechts en allochtonen |
| 7. | Massapolarisatie |
| 8. | Moedwillige verstoring elektriciteit |
| 9. | Olie geopolitiek |
| 10. | Moedwillige langdurige elektriciteitsuitval |
| 11. | Verstoring IP-netwerk (ICT) |
| 12. | Beïnvloeding openbaar bestuur |
| 13. | Criminele inmenging vitaal bedrijfsleven |
| 14. | Nucleair incident: ongeluk in een kerncentrale |

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009a

N.B. De nummering wordt gehanteerd binnen de context van deze rapportage

2.3. Aantasting vitale infrastructuur

Alle 14 scenario's bevatten een inschatting van de aantasting van de vitale infrastructuur. Kader 2.2 geeft weer in hoeverre de vitale infrastructuur wel (+) of niet (-) wordt aangetast of wanneer de aantasting onduidelijk is (?). De aantasting van vitale producten en diensten is het hoogst in de scenario's verstoring IP-netwerk (82%), moedwillige verstoring elektriciteit (73%), moedwillige langdurige electriciteitsuitval (73%) en de ergst denkbare overstromingen Westelijke kust en Rijn-IJssel (beide 67%). Van twee scenario's zijn beschrijvende teksten overgenomen ter illustratie van de ingeschatte impact op de vitale infrastructuur in Nederland.

Ergst denkbare overstroming: Westelijke kust:

“Gesteld kan worden dat in het overstromde gebied geen voorzieningen meer functioneren. Electra, gas, sanitair (afvalwaterketen), drinkwater, ICT en telecom vallen allen uit. Generatoren kunnen enige tijd uitval beperkt opvangen, echter sommige generatoren staan in het water, daarnaast is bevoorrading nodig. De bevoorrading is waarschijnlijk een knelpunt door beperkte capaciteit en door een slechte toegang tot, en veiligheid van de mensen. Sommige objecten (bijvoorbeeld ziekenhuizen, mobiele telefooncentrales) kunnen doorfunctioneren mits voorbereid. Let wel, veelal is doorfunctioneren alleen mogelijk als alle voorzieningen er zijn. Voor een functie waar personeel voor nodig is, zal aflossing een probleem zijn. Functioneren op lange termijn, zonder bevoorrading van buitenaf, lijkt onwaarschijnlijk (zie ervaringen Deichmann in New Orleans). Buiten het overstromde gebied kunnen keteneffecten optreden die ook daar tot overlast kunnen leiden. Deze kunnen ook leiden tot ontruimen of evacueren als dit leidt tot levensbedreigende situaties (ziekenhuizen) of tot problemen met veiligheid (orde handhaving). Schiphol is in onderhevig scenario overstromd. Ook toegangswegen naar Schiphol zijn overstromd. De beschikbaarheid van wegen is een waarschijnlijk knelpunt gedurende 48 uur na de overstroming, mede veroorzaakt door de extreme storm/orkaan. Wegen zullen onder water staan en daardoor niet bruikbaar zijn; andere oorzaken van niet inzetbaarheid zijn: (1) blokkades door puin en ongelukken; (2) windschade (omgewaaide leidingen, matrix borden, bruggen); (3) voor vaarwegen en watergangen is de vraag of de keringen nog functioneren en er voldoende diepgang is voor schepen. Lokaal kunnen puin en bomen leiden tot blokkades.”
(p. 25)

Verstoring IP-netwerk:

“Als gevolg van het uitvallen van vitale sectoren treden de volgende gevolgen op.

Energie. Elektriciteit: beperkte gevolgen omdat er in een aantal gevallen gebruik wordt gemaakt van een eigen communicatienetwerk. Olie: tankstations sluiten mogelijk hun deuren doordat digitale betalingen niet meer mogelijk zijn; automobilisten kunnen hierdoor moeilijker tanken, waarvan het verkeer hinder (gestrande automobilisten) kan oplopen.

Telecommunicatie. Vaste telecommunicatievoorziening: burgers en bedrijven kunnen geen gebruik maken van de vaste telefoon; telefonie via de kabel functioneert alleen lokaal. Mobiele telecommunicatievoorziening: omdat ook het mobiele telefoonverkeer gebruik maakt van de IP infrastructuur, valt mobiele telefonie uit of versplintert in eilanden. Radio- en satellietcommunicatie en navigatie: voor satellietcommunicatie worden landlijnen gebruikt, doordat deze lijnen niet functioneren is satellietcommunicatie niet mogelijk. Omroep: analoge TV blijft nog werken, de betreffende abonnees kunnen hierdoor op de hoogte gehouden worden. Burgers die via een digitale aansluitlijn TV kijken hebben geen signaal meer. Mogelijk zijn er ook verstoringen in het distributienet van TV signalen te verwachten, omdat ook daar gebruik wordt gemaakt van openbare telecomvoorzieningen. Mensen die digitale TV via DVB-T (Digitenne), kabel (DVB-C) of satelliet ontvangen raken minder snel volledig afgesloten, aangezien hun aansluiting nog zal functioneren. De storing in de distributienetwerken moet dan volledig zijn om deze mensen volledig van TV af te sluiten. Internettoegang: toegang tot het internet is niet mogelijk. Als gevolg hiervan zijn sommige bedrijven genoodzaakt activiteiten te staken, en zijn burgers slecht op de hoogte van de actuele situatie. (...)

Voedsel. Voedselvoorziening/-veiligheid: veel winkels zullen hun deuren sluiten, waardoor burgers geen inkopen kunnen doen; de bevoorrading van winkels wordt bemoeilijkt doordat winkeliers telefonisch of via internet geen orders kunnen plaatsen.

Gezondheid. Spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg: communicatie tussen ziekenhuizen, artsen en andere medische instellingen via internet (Elektronische Patiëntdossiers etc.) is niet mogelijk; het alarmnummer en huisartsen zijn moeilijker of niet te bereiken. Geneesmiddelen, sera en vaccins: communicatie tussen huisarts en apotheek is in een groot aantal gevallen onmogelijk. Recepten moeten weer handmatig worden verstrekt. Meer tijd is nodig voor de verstrekking. Bovendien ondervinden apotheken moeilijkheden bij het bestellen van medicijnen bij hun toeleveranciers. **Financieel.** Betalingsdiensten/betalingsstructuur: betalingsverkeer ondervindt hinder van de internetstoring. Burgers hebben geen toegang tot internetbankieren. Betalingsystemen bij winkeliers zullen niet functioneren. Elektronische betalingen (PIN, geldautomaten) worden moeilijk of zelfs onmogelijk. Doordat betalingsverkeer ernstig verstoord is ontstaat er een groot probleem op de Nederlandse en Europese beurshandel.

Oppervlaktewater. Keren en beheren waterkwantiteit: sluisen dienen handmatig geopend en gesloten te worden.

Openbare orde en veiligheid. Handhaving openbare orde: plunderingen en ongeregelde heden kunnen niet uitgesloten worden. Handhaving openbare veiligheid: 1-1-2 is in de meeste gevallen niet bereikbaar door het uitvallen van telefonie. Hulpdiensten zonder eigen brandstofvoorziening kunnen mogelijk problemen ervaren doordat tankstations gesloten zijn of betalingen niet verwerkt kunnen worden. Hulpdiensten zullen veel werk hebben aan surveillances, daar zij telefonisch niet meer bereikbaar zijn.

Rechtsorde. Rechtspleging en detentie: OM en rechtbanken worden belemmerd in het uitvoeren van de werkzaamheden. Alle communicatie via internet en telefoon is onmogelijk.

Openbaar bestuur. Diplomatieke communicatie: diplomatieke communicatie wordt verstoord door het uitvallen van internet en telefonie. Informatieverstrekking overheid: informatieverstrekking over/vanuit de overheid wordt ernstig belemmerd door het uitvallen van internet. Via de televisie (kabel) kunnen burgers geïnformeerd worden. Besluitvorming openbaar bestuur: de besluitvorming van het openbaar bestuur zal waarschijnlijk hinder ondervinden van de verstoring. Doordat het openbaar bestuur genoodzaakt is om te improviseren kan de besluitvorming vertragen.

Mainport Schiphol. Het vliegverkeer kan gedeeltelijk stil komen te liggen. Vliegtuigen kunnen wel landen, maar Schiphol ondervindt veel hinder van verstoring van de logistieke keten door uitval van telefonie en dataverkeer.

Mainport Rotterdam. Het werk in de Rotterdamse haven komt gedeeltelijk stil te liggen, aangezien door het uitvallen van telefonie de logistieke keten verstoord wordt.

Hoofdwegen en Hoofdvaarwegennet. Veel automobilisten zullen stranden doordat geen brandstof beschikbaar is. Elektronische verkeersbeheerssystemen functioneren niet meer. Het wegverkeer kan hinder ondervinden van stilstaande trams en treinen. Dit kan, in combinatie met het extra drukke verkeer vanwege de feestdagen, binnen enkele uren een verkeersinfarct (in de Randstad) veroorzaken.

Spoor. Het treinverkeer ligt stil. Ook de verkeersleiding ligt stil. Veel reizigers zullen hierdoor stranden of ernstige vertragingen oplopen.

Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen.

Om chemische en nucleaire rampen te voorkomen zullen chemische bedrijven langzaam afschakelen, wanneer zij voor de bediening van apparatuur afhankelijk zijn van het aangevallen netwerk.” (p. 184-185)

De vitale producten en diensten die in de 14 scenario's het frequentst worden aangetast (kader 2.2), zijn handhaving openbare orde, gevolgd door voedselvoorziening/-veiligheid, energievoorziening en telecommunicatie/ICT.² In de helft van de scenario's worden betalingsdiensten/betalingstructuur, handhaving openbare veiligheid, informatieverstrekking overheid, rijksinfrastructuur, drinkwatervoorziening en mainport Schiphol aangetast.

Bekend is dat er interdependenties bestaan tussen vitale producten en diensten. Vanuit het perspectief van afhankelijkheid zijn zes vitale producten en diensten als 'randvoorwaardelijk' aangemerkt voor het functioneren van het merendeel van de vitale infrastructuur. Meerdere vitale sectoren zullen zeker omvallen indien tenminste één van de volgende vitale producten en diensten uitvalt: elektriciteit, drinkwater, ICT en telecommunicatie, keren en beheren oppervlaktewater, gas en transport (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009c).

2.4. Aantasting vitale belangen

Uit kader 2.3 is af te leiden waar zich de hoogte impactscores bevinden. Deze zijn te vinden bij de ergst denkbare overstromingen Westelijk kust en Dijkkring 14, de ernstige pandemie (waar de continuïteit van verschillende vitale sectoren ernstig wordt aangetast wegens intersectorale afhankelijkheden), moedwillige langdurige elektriciteitsuitval, en criminele inmenging vitaal bedrijfsleven. De meest waarschijnlijke scenario's zijn griep пандemieën en beïnvloeding van het openbaar bestuur. Kader 2.3 laat tevens zien hoe vaak en hoe ernstig vitale belangen worden aangetast per scenario. De hoogste impactscores zijn te vinden bij de scoregebieden psychosociale impact (14 x zeer ernstig tot catastrofaal), kosten (11 x zeer ernstig tot catastrofaal) en verstoring dagelijks leven (10 x zeer ernstig tot catastrofaal). Hieronder zijn wederom beschrijvende teksten overgenomen om een indruk te geven van de geschatte impact bij vitale belangen in verschillende scenario's.

² Uit de tweede integrale analyse Bescherming Vitale Infrastructuur volgt dat er 31 vitale producten/diensten zijn. Post en koeriersdiensten en satellietcommunicatie zijn niet meer vitaal.

Nucleair incident: ongeluk in een kerncentrale (economische veiligheid):

“Aangezien de financiële schade door verlies van export geschat wordt op 58 miljard of meer, wat in het NRBSscenarioformat in de zwaarste categorie valt, is het weinig zinvol om uitgebreide/precieze berekeningen te doen voor de kosten van de andere soorten schaden. Hieronder een indruk van de schade. 1. Materiële schade (minder dan 5 miljard). De materiële schade in een jaar omvat onder andere: 2.000 woonruimten van de evacués (ca. 360 miljoen); de land- en tuinbouw bedrijven (ca. 5 miljoen); bedrijven Sloegebied claimen bij kortdurende besmetting ca. 300 miljoen; de jaarlijkse omzet van de getroffen bedrijven bedraagt meer dan 1 miljard. 2. Gezondheidsschade (ruwe schatting minder dan 5 miljard). De gezondheidsschade omvat onder andere: gewonden; begeleiden besmette personen; medische kosten van personen bij wie in de toekomst een tumor of leukemie wordt geconstateerd; schade door psychosociale problemen; claims van personen bij wie in de toekomst een tumor of leukemie wordt geconstateerd. Gezondheidsschade kan tientallen jaren spelen. 3. Financiële schade. Het verlies van export wordt geschat op 58 tot 350 miljard euro per jaar en daarnaast is er verlies van inkomsten door verlies van toerisme voor jaren. 4. Bestrijdingskosten (minder dan 5 miljard). Kosten kunnen betreffen (hangt af van beoordelingskader en acceptatie): tijdelijk onderbrengen van 5.000 personen (schatting 0,5 miljoen per dag, meer dan een halfjaar zou dit ca. 100 miljoen gaan kosten); kosten controle en ontsmetting personen; kosten van controle van bedrijven en woningen plus schoonspuiten bestrating binnen de 5 km zone wordt geschat op ca. 10 miljoen bij beperkte besmetting en op mogelijk het 10-voudige bij ernstige besmetting vanwege de beschermende maatregelen bij hulpverleners; schoonmaken van bestrating, woningen en bedrijfsterreinen buiten 5 km gebied. De kosten vanschoonspuiten worden geschat op €15.000 per ha. Diepploegen om de bodembesmetting te verminderen bedraagt €300 per ha. De geschatte kosten van schoonmaken en controle hierop bedragen ongeveer €30.000 per woning. Als in het gebied waarin geschild wordt de woningen besmet zijn geraakt (ca. 40.000 woningen) zou het schoonmaken van dit woningbestand al 1,2 miljard bedragen. Voor het schoonmaken van bedrijven etc. wordt eenzelfde bedrag geschat. Diepploegen van besmette grond kost €30.000 per km².”
(p. 212-213)

Ergst denkbare overstroming: Westelijke kust (sociale en politieke stabiliteit)

“Verstoring van het dagelijks leven. Naar verwachting is er na 48 uur sprake van verstoring van het dagelijks leven voor 2.018.000 mensen (maximaal afgerond op 2.300.000 mensen) gedurende meerdere maanden. Als de overstroming optreedt, zal een gebied maanden/jaren onleefbaar zijn. Mensen zullen (tijdelijk) elders worden opgevangen en daarleven/werken en naar school gaan. In het getroffen gebied zullen alle genoemde indicatoren van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat meeneen onderwijs kan volgen; niet naar het werk kan gaan; geen gebruik kan maken van maatschappelijke voorzieningen als die voor sport, cultuur of gezondheidszorg; verminderd gebruik kan maken van wegen en openbaar vervoer; geen noodzakelijke aankopen kan doen wegens winkelsluiting. Eenmaal geëvacueerd zal men elders alsnog onderwijs, werk e.d. vinden. Als wordt gereedeneerd vanuit de nieuwe leefomgeving van evacués, dan zijn de genoemde indicatoren korter dan één maand (maar langer dan één week) van toepassing.

Aantasting democratische rechtstaat. Het is niet bekend wat de effecten van deze overstroming op het functioneren van het openbaar bestuur zijn. De openbare orde en veiligheid worden gedurende maximaal zeven dagen aangetast als er binnen 48 uur geen begin wordt gemaakt met hulp of ordehandhaving. Dit is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie voor mensen, continuïteit van voorzieningen en beschikbare middelen om te handhaven. Er moet bijvoorbeeld informatie komen over wat de overheid met mensen voor heeft en over het verloop van evacuaties. Ook moeten noodzakelijke voorzieningen (voedsel/drinkwater) beschikbaar worden gesteld.

Sociaalpsychologische impact. Meer dan 100.000 mensen mijden in een periode tussen drie dagen en één week na de overstroming publieke plaatsen, openbare ruimten en het openbaar vervoer. Meer dan 100.000 mensen voelen zich meer dan een maand onveilig. Tussen de 10.000 en 100.000 mensen doen in een periode tussen drie dagen en een week paniek aankopen bij winkels die nog niet onder water staan. Meer dan 100.000 mensen verliezen langer dan één maand vertrouwen in overheid en financiële markten. Tussen de 10.000 en 100.000 mensen mobiliseren zich in een periode tussen een week en een maand. Mensen doen niet mee aan vernielingen. Volgens een studie van de Stichting Impact zijn de psychologische gevolgen na een overstroming en/of evacuatie niet anders dan bij andere rampen. De kans op paniekaankopen is beperkt en de reactie op de overige genoemde punten zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop de overheid optreedt. Lokaal zullen er effecten zijn, het grote beeld zal zijn dat er samenhang en naasten hulp ontstaat. Ter illustratie: in New Orleans was er in de media veel aandacht voor plunderingen. Dit betrof echter een enkele straat: er werd continu hetzelfde shot gebruikt in de uitzendingen. De gepresenteerde schattingen zijn getallen die nader onderzoek behoeven maar ook gekoppeld zijn aan informatievoorziening en leiderschap.” (p. 29-30)

Ernstige pandemie (fysieke veiligheid):

“Doden. In het ernstige scenario sterven 77.080 mensen binnen een jaar. Er is geen sprake van doden in de periode tussen 1 jaar en 20 jaar (bron: RIVM).

Ernstig gewonden en chronisch zieken. Er worden 4,9 miljoen mensen ziek. Er wordt bij een pandemie niet gesproken over gewonden maar over hospitalisaties (ten gevolge van complicaties). In het ernstige scenario verwachten we tussen de 14.000 en 32.000 hospitalisaties. Tijdens een griepandemie worden mensen weer beter of ze overlijden. Er is geen sprake van chronische ziekte of restverschijnselen. Gegevens zijn van het RIVM. Alle zieken zullen zich binnen 48 uur na het begin van de ziekteverschijnselen melden bij een huisarts of een andere arts voor het voorschrijven van antivirale middelen. Hospitalisatie is nodig bij (bepaalde) complicaties.

Tijdens het ernstige scenario wordt ongeveer 30% van de bevolking ziek (5 miljoen mensen). De symptomen van griep zelf vallen in de meeste gevallen buiten triagecategorieën T1 en T2. In dit scenario werken antivirale middelen niet of onvoldoende. In geval van complicaties is ziekenhuisbehandeling soms wel nodig. Hospitalisatie is nodig bij 14.000 personen (bron: RIVM). Tijdens de piek is 8% van de bevolking ziek. In totaal 16% van de bevolking is thuis wegens ziekte of zorg voor zieke (aannames). Onbekend % is thuis vanwege ongerustheid. NB. In de documentaire van de BBC Horizon (Pandemic) kwam naar voren dat het influenzavirus dat de Spaanse griep veroorzaakte, mogelijk/waarschijnlijk ook de oorzaak was van de epidemie encephalitis lethargica in de jaren twintig van de twintigste eeuw. Aantallen zijn niet bekend. Aannames: er is te weinig zorg voor hulpbehoevenden. Ook is er een verhoogd risico op rampen en ongevallen, door gebrek aan beheer, toezicht en onderhoud.

Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften). De aanname van de werkgroep is dat meer dan één miljoen personen gebrek hebben aan primaire levensbehoeften gedurende één of meer weken. In het ernstige scenario is het voorstelbaar dat tekorten ontstaan aan voedsel, drinkwater en energie. Dit is afhankelijk van uitval van (cruciale) werknemers en keteneffecten hierbij. Naar verwachting treedt er een verstoring in de wereldhandel op. Ook kan een gebrek ontstaan aan (grondstoffen voor) speciale voeding of medicijnen door beperking import/export uit Azië of overige continenten die uit voorzorg de grenzen sluiten voor export. Ook is het voorstelbaar dat tekorten worden versterkt door hamstergedrag. Aannames: schaarste door gebrek aan personeel als gevolg van (intersectorale) afhankelijkheden. Sector voedsel: de procesindustrie kampt met beperkte productiecapaciteit door gebrek aan personeel, brand- en grondstoffen, verpakkingsmateriaal en mogelijke uitval van elektriciteit en ICT; plus gebrekkige distributie van goederen door gebrek aan personeel en brandstof. Sector drinkwater: continuïteit in gevaar bij uitval operationeel personeel en bij stroomstoringen. Sector gezondheid: continuïteit in gevaar bij gebrek aan specialisten, verzorgend personeel en stroomstoringen.

Tijdens record hittegolf in Californië zomer 2006 was de vraag naar elektriciteit 40% hoger dan normaal. Een vergelijkbare piekbelasting kan optreden als veel mensen tegelijkertijd thuis blijven en niet naar school of werk gaan. Omgekeerd kan de vraag van bedrijven en instellingen juist een afname vertonen waarmee het risico van piekbelasting wordt gemitigeerd. Verondersteld wordt dat vooral onvoorziene (grote) fluctuaties in de vraag keteneffecten tot gevolg kunnen hebben.” (p. 87-88).

Kader 2.2.-Aantasting vitale infrastructuur																	
	Klimaat						Pan- demie		Polari- satie		Energie			ICT	Criminele Inmenging	Nucleair	Totaal +
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13				
Vitale sector																	
Energie	Vitale producten of diensten	+	+	+	?	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	14	8
	1. elektriciteit	+	+	+	?	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	8
	2. aardgas	+	+	+	?	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	8
	3. olie	+	+	-	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	8
Telecommu- nicatie/ICT	4. vaste telecommunicatie- voorziening	+	+	+	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	8
	5. mobiele telecommunicatie- voorziening	+	+	+	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	8
	6. radiocommunicatie en navigatie	-	-	-	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	4
	7. omroep	-	-	-	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	4
	8. internettoegang	+	+	+	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	5
Drinkwater	9. drinkwatervoorziening	+	+	+	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	7
Voedsel	10. voedselvoorziening/- veiligheid	+	+	+	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	9
Gezondheid	11. spoedeisende zorg/ overige ziekenhuiszorg	-	-	-	+	?	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	6
	12. geneesmiddelen	+	+	+	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	4
	13. sera en vaccins	-	-	-	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	1
Financieel	14. nucleaire geneeskunde	-	-	-	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	1
	15. betalingsdiensten/ betalingstructuur	+	+	+	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	7
	16. financiële overdracht overheid	-	-	-	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	2
Keren en beheren oppervlakte- water	17. beheren waterkwaliteit	+	+	+	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	5
	18. keren en beheren waterkwaliteit	+	+	+	?	?	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	6

+ = vitale producten/diensten worden in dit scenario (in eerste instantie) aangetast (uitvallen, 1^e en 2^e orde effect)
- = vitale producten/diensten worden in dit scenario (in eerste instantie) niet aangetast (uitvallen, 1^e en 2^e orde effect)
? = onzeker

Kader 2.2.-Aantasting vitale infrastructuur																
		Klimaat										ICT	Criminele Inmenging	Nucleair	Totaal +	
		Klimaat		Pandeemie		Polarisatie		Energie								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
Vitale sector	Vitale producten of diensten	+	+	+	?	?	-	-	+	+	+	+	+	+	14	
Openbare orde en veiligheid	19. handhaving openbare orde	+	+	+	?	?	-	-	+	+	+	+	+	+	+	10
	20. handhaving openbare veiligheid	+	+	+	?	?	-	-	+	+	+	+	-	-	-	7
Rechtsorde	21. rechtspleging en detentie	-	-	-	?	?	-	-	+	-	+	+	-	-	-	3
	22. rechtshandhaving	-	-	-	?	?	-	-	+	-	+	-	+	-	-	3
Openbaar bestuur	23. diplomatieke communicatie	+	+	-	?	?	-	-	-	+	-	+	-	+	+	6
	24. informatieverstrekking overheid	+	+	+	?	?	-	-	+	-	+	+	-	-	+	7
	25. krijgsmacht	-	-	-	?	?	-	-	-	+	-	-	-	-	-	1
	26. besluitvorming openbaar bestuur	-	-	-	?	?	-	-	+	-	+	+	+	-	-	4
Transport	27. mainport Schiphol	+	+	-	+	?	-	-	+	+	+	+	-	-	-	7
	28. mainport Rotterdam	+	+	-	+	?	-	-	-	+	-	+	-	-	-	5
	29. hoofd(vaar)wegen (Rijksinfrastructuur)	+	+	+	?	?	-	-	+	-	+	+	-	-	+	7
	30. spoor	+	+	+	?	?	-	-	+	+	+	+	-	-	+	8
Chemische en nucleaire industrie	31. vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen	+	+	-	?	?	-	-	-	-	-	+	-	-	+	4

+ = vitale producten/diensten worden in dit scenario (in eerste instantie) aangetast (uitvallen, 1^e en 2^e orde effect)
 - = vitale producten/diensten worden in dit scenario (in eerste instantie) niet aangetast (uitvallen, 1^e en 2^e orde effect)
 ? = onzeker

Kader 2.2.-Aantasting vitale infrastructuur															
	Klimaat		Pandemie		Polarisatie		Energie		ICT	Criminele Inmenging	Nu- clear	Totaal +			
	1	2	3	4	5	6	7	8					9	10	11
Totaal	21	21	17	12	0	0	0	23	11	23	25	3	5	12	173
Percentage +	68	68	55	39	0	0	0	74	35	74	81	10	16	39	

Kader 2.3.-Aantasting vitale belangen															
	Klimaat		Pandemie		Polarisatie		Energie		ICT	Criminele Inmenging	Nu- clear	Totaal D+E			
	1	2	3	4	5	6	7	8					9	10	11
Impact vitaal belang*	E	E	B	-	-	-	-	-	-	A	-	-	-	E	3
Integriteit grondgebied	B	B	A	-	-	-	E	C	A	C	-	D	E	C	3
Integriteit internationale positie	D	D	B	E	D	A	B	A	A	B	B	C	A	B	4
Gewonden en chronische ziekten	E	E	B	D	C	A	A	A	B	A	B	B	A	A	3
Gebrek primaire levensbehoeften	E	E	A	E	A	-	-	D	-	E	B	-	-	A	5
Kosten	E	E	D	D	D	A	C	C	D	D	D	E	E	E	11
Milieu en natuur	E	E	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Verstoring dagelijks leven	E	E	E	E	B	A	E	D	E	E	E	B	B	D	10
Democratische rechtstaat	B	A	A	C	-	E	E	B	D	E	E	E	E	C	7
Psychosociale impact	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	D	E	E	E	14
Waarschijnlijkheid**	A	A	A	D	D	B	C	B	C	C	C	D	C	A	
Totale impactscore	73	73	25	47	18	21	42	19	17	45	28	35	41	36	

* Impactscores: A = beperkt gevolg B = aanzienlijk gevolg C = ernstig gevolg D = zeer ernstig gevolg E = catastrofaal gevolg

** Waarschijnlijkheidsscores: A = zeer onwaarschijnlijk B = onwaarschijnlijk C = mogelijk D = waarschijnlijk E = zeer waarschijnlijk

2.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is toegelicht hoezeer scenario's kunnen bijdragen aan het creëren van een breed dreigingsbeeld voor de Nederlandse situatie. Binnen de nationale risicobeoordeling is sprake van variatie in onderwerpen, waarschijnlijkheid en veronderstelde ernst. Steeds is uitgegaan van de impact op de vitale infrastructuur en de vitale belangen. Daardoor is een uitwisselbaar referentiekader voorhanden – de scenario's zijn openbaar – om op uiteenlopende schaalniveaus op voorhand na te denken over de aanpak van een soortgelijke gebeurtenis. Aanvullende aanknopingspunten voor de nafase in de vorm van detailinformatie is niettemin welkom, bijvoorbeeld specificatie van maatschappelijke ontwrichting, schade aan woon- en werkgebieden et cetera). Een blik op de scenario's leert dat ze ook aanknopingspunten bieden voor de voorbereiding op herstel en nazorg in de nafase. Tijdens de oefening van de nafase van het nucleaire incident in Zeeland in oktober 2011 (bijlage 4) is gebruik gemaakt van teksten van het nucleaire scenario ongeluk in een kerncentrale. De oefening bevestigt dat scenario's een praktisch hulpmiddel zijn om het denken over de consequenties van een ramp op (middel)lange termijn te structureren.

3. Taken in de nafase

3.1. Inleiding

Het takenpakket na een ramp verandert naarmate de tijd verstrijkt. In de acute fase worden branden geblust, mensen uit benarde situaties bevrijd, metingen verricht om te zien of schadelijke stoffen vrijkomen en toegang tot risicozones afgeschermd (Van Hijum & Bobeldijk 2009). In de nafase worden onder meer gebieden opnieuw bewoonbaar gemaakt, gaat aandacht uit naar de gezondheid en het welzijn van getroffen en betrokkenen, wordt schade in financiële zin gecompenseerd, worden aansprakelijkheden uitgezocht, vindt evaluatieonderzoek plaats en worden herdenkingen georganiseerd (zie paragraaf 1.3). Verder is het een takenpakket dat per context en schaalniveau verschilt. In dit hoofdstuk staan de taken centraal waar de nationale overheid bij betrokken is in de nafase.

3.2. Nafasetaken op nationaal niveau

Om een gedeeld beeld te krijgen van de taken van de centrale overheid in de nafase is een inventarisatie uitgevoerd onder vertegenwoordigers van de diverse departementen. In de oriëntatiefase van het interdepartementale project nafase zijn gesprekken gevoerd om in kaart te brengen welke taken de departementen voor zichzelf weggelegd zien (Ligthart & Dückers 2011). Tijdens het onderzoek naar rollen, taken en verantwoordelijkheden van departementen is dit overzicht als basis gehanteerd en geleidelijk aangevuld (Quanjel, Vermeulen, Woudstra & Witte 2012). Het eindresultaat is een lijst met een dertigtal thema's, die kortweg de 'themalijst' wordt genoemd (zie bijlage 2). De themalijst is van waarde omdat de lijst in samenspraak met de departementen is ontwikkeld en meermalen is getoetst op bruikbaarheid en volledigheid. De themalijst is bovendien gehanteerd als referentiepunt tijdens de nafase van de chemische brand in Moerdijk (Van Eck & Weerens 2011) en de nucleaire oefening *Indian Summer* (bijlage 4).

Voorbeeld van een ordening

De praktijk leert dat het handig is – bijvoorbeeld bij het opstellen van een interdepartementaal plan van aanpak voor de nafase – om processen verder te rubriceren. Dat kan door te zoeken naar een gemeenschappelijk kenmerk. Kader 3.1 bevat een voorbeeld. Het is een combinatie van de themalijst, de thema's uit de *Leidraad nafase* (Van Duin & Zannoni 2005) en de sectoren van de vitale infrastructuur (bijlage 3).

De taken/processen zijn ingedeeld in vijf categorieën:

- organisatie en communicatie;
- onderzoek en verantwoording;
- herstel en nazorg;
- financiële voorzieningen;
- continuïteit vitale infrastructuur.

Kader 3.1. Taken/processen gericht op...	Voorbeelden
<p>Organisatie en communicatie optimaal verloop en aansluiting tussen processen, behoud van overzicht, toezicht, betrokkenen partijen informeren over risico's en verwachtingen ten aanzien van gevolgen en (on)wenselijk handelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie en organisatie • Informatievoorziening • Externe voorlichting • Toezicht • Registreren en volgen vluchtelingen, evacués en vee
<p>Onderzoek en verantwoording verkrijgen van duidelijkheid over gevolgen (ernst en omvang schade) en oorzaken, wat kan resulteren in leren, straffen en verantwoording afleggen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Damage assessment • Gezondheidsonderzoek en –monitoring • Monitoren natuur-, milieu- en landschapsschade • (Evaluatie)onderzoek en leren • Strafrechtelijk onderzoek • Afleggen (politieke) verantwoording
<p>Herstel en nazorg uitvoeren van activiteiten gericht op herstel en nazorg ten aanzien van mens, dier, leefmilieu en samenleving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstructie • (Her)huisvesting, herstel en wederopbouw • Afvalverwerking en afvoer rioolwater • Herstel milieu en natuur • Geneeskundige opvang en verzorging • Psychosociale opvang en verzorging • Opvang en verzorging vee • Diergezondheid en dierenwelzijn • Uitvaart en herdenkingen • Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers • Evacuatie, restauratie en opslag cultureel erfgoed • Continuïteit onderwijs • Continuïteit economisch leven • Stimuleren sociale cohesie samenleving
<p>Financiële voorzieningen en regelingen benodigde financiële middelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Noodmaatregelen sociale zekerheid • Schade en financiële voorzieningen

Kader 3.1. Taken/processen gericht op...	Voorbeelden
<p>Continuïteit en herstel vitale infrastructuur waarborgen functioneren vitale infrastructuur</p>	<p>Continuïteit en herstel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energie • Telecommunicatievoorzieningen/ICT • Drinkwater • Voedsel • Gezondheid • Financieel • Keren en beheren oppervlaktewater • Openbare orde en veiligheid • Rechtsorde • Openbaar bestuur • Transport • Chemische en nucleaire industrie

Een dergelijke ordening maakt het mogelijk de gezamenlijke planvorming te stroomlijnen. Andere indelingen zijn denkbaar.

3.3. Prioriteiten en verantwoordelijke departementen

Een relevante vraag is of een prioritering kan worden aangebracht in de hiervoor genoemde nafasetaken. Dat zou zinvol kunnen zijn omdat het helpt keuzen te maken over taken die voorrang verdienen in de preparatie.

Organisatie en communicatie

Het ligt voor de hand dat taken uit deze categorie steeds aan de orde zijn. Het is bij iedere ramp nodig het verloop en de aansluiting tussen processen te bewaken, toezicht uit te oefenen, en betrokkenen te informeren over risico's en verwachte gevolgen. Ten aanzien van de algemene coördinatie over de nafase op het niveau van de Rijksoverheid is een rol weggelegd voor het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onderzoek en verantwoording

'Onderzoek en verantwoording' is eveneens een universele rubriek. Bij iedere ramp moet duidelijkheid worden gecreëerd over de ernst en omvang van de impact en oorzaken. Dit kan resulteren in leren, straffen en/of verantwoording afleggen.

Financiële voorzieningen en regelingen

Voor de taken binnen ‘financiële voorzieningen en regelingen’ geldt hetzelfde aangezien kosten binnen de scenario’s eigenlijk steeds als ernstig of erger zijn gescoord. Het ministerie van Financiën is steeds betrokken. Dit ministerie wordt expliciet genoemd in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, in druk; zie kader 4.1).

Continuïteit en herstel vitale infrastructuur

Voor de vitale infrastructuur zijn prioriteringsargumenten aan te voeren. In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat een aantal vitale producten en diensten vaker wordt aangetast in de scenario’s. Ook is toegelicht dat sprake is van interdependenties tussen vitale producten en diensten. Voor de hand liggende prioriteitsgebieden die zich daaruit laten afleiden zijn het herstel van elektriciteit, aardgas, waterkwantiteit, telecommunicatie/ICT, wegverkeer, drinkwatervoorziening en openbare orde en veiligheid. De continuïteit van randvoorwaardelijke onderdelen van de vitale infrastructuur gaat gepaard met betrokkenheid van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (elektriciteit, aardgas, telecommunicatie/ICT) en Infrastructuur en Milieu (drinkwater, kerens beheren oppervlaktewater, transport). Gelet op risico’s voor de openbare orde en veiligheid is ook het ministerie van Veiligheid en Justitie (plus Defensie en Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) betrokken (zie bijlage 3).

Herstel en nazorg

Voor de categorie ‘herstel en nazorg’ zullen de activiteiten afhangen van de context. Waar het op de vitale belangen aankomt, zijn de gevolgen van de 14 scenario’s (kader 2.3) niet altijd op een dusdanig detailniveau uitgewerkt dat taken en processen ondubbelzinnig als (ir) relevant kunnen worden gemarkeerd. Datzelfde geldt voor de schaal waarop zij moeten worden opgepakt. Dit bemoeilijkt prioritering. Uitgaande van de hoge scores voor psychosociale impact en verstoring dagelijks leven in de scenario’s, zal niettemin op tal van terreinen sprake zijn van inspanningen gericht op mens, dier, leefmilieu en samenleving. Dat is een argument om voorzichtig prioriteit te geven aan psychosociale opvang en verzorging, continuïteit onderwijs en economisch leven, stimuleren sociale cohesie samenleving, en belangenvereniging en zelforganisatie van slachtoffers. Indien sprake is van dodelijke slachtoffers, zelfs als het gaat om een relatief beperkt aantal, dan leidt dit in de praktijk tot taken op het vlak van uitvaart en herdenking. Bij ‘psychosociale impact’ ligt betrokkenheid vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de hand waar

het aankomt op psychosociale opvang en verzorging. Veiligheid en Justitie is medeverantwoordelijk zodra het welzijn en de veiligheid van hulpverleners gevaar loopt. Hoewel gebrek aan details in de scenario's prioritering lastig maakt, gaat 'verstoring van het dagelijks leven' naar verwachting gepaard met betrokkenheid van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (continuïteit economisch leven), Algemene Zaken (stimuleren sociale cohesie), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (sociale zekerheid) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (continuïteit onderwijs).

3.4. Conclusie

De nafasetaken waarin voor de nationale overheid een rol is weggelegd zijn in kaart gebracht. Een deel van de taken kent een universeel karakter, met name de taken die vallen onder 'organisatie en communicatie', onderzoek en verantwoording' en 'financiële voorzieningen en regelingen'. Andere taken hangen af van de context van de ramp. De veronderstelde impact in scenario's met een hoge mate van risico geeft aanleiding om specifieke taken ten aanzien van 'herstel en nazorg' prioriteit te geven. Voor 'continuïteit en herstel vitale infrastructuur' is in dat verband ook de onderlinge relatie tussen vitale producten en diensten relevant. Bekend is welke departementen verantwoordelijk zijn voor de genoemde taken. Echter, los van het nut en de argumenten om te prioriteren, is het aan te bevelen dat betrokkenen zich zoveel mogelijk voorbereiden op alle taken die hen kunnen wachten in de nafase.

4. Organisatie van capaciteit

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de capaciteit die de samenleving nodig heeft in de nafase van een ramp. Het gaat daarbij niet om de vraag welke mensen, middelen en methoden precies zullen worden ingezet voor een taak als beheer van de waterkwantiteit of herstel van spoorverbindingen. Evenmin wordt ingegaan op de vraag in hoeverre benodigde capaciteiten inzetbaar zijn. In plaats daarvan wordt vooral gekeken naar de organisatorische dimensie van capaciteiten in de context van het Nederlandse systeem. Met dat systeem wordt de gehele, gelaagde constellatie bedoeld waarin bestuurlijk verantwoordelijken, toezichthouders en uitvoeringsorganisaties invloed uitoefenen op de uitvoering van iedere nafasetaak. Deze context maakt de organisatorische dimensie van capaciteiten – en met name de coördinatie – een aandachtspunt. Internationale literatuur wijst op relevante terugkerende knelpunten waaronder de nafaseorganisatie gebukt kan gaan. Nadat deze zijn belicht, wordt een voorziening beschreven die tijdens het interdepartementale project is ontwikkeld om de coördinatie op nationaal niveau te stroomlijnen.

4.2. Capaciteiten zijn taakorganisaties³

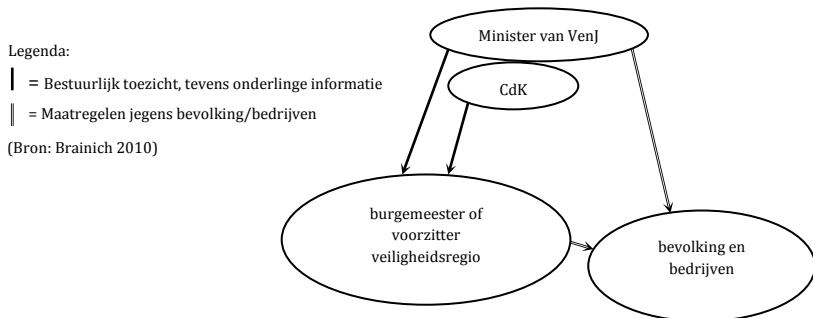
De effectieve aanpak van de taken na een ramp overstijgt het vermogen van individuele partijen, waardoor ‘een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken’ (Wet Veiligheidsregio’s 2010; zie ook Helsloot & Scholtens 2009). Het fragment gaat over de respons, maar voor herstel- en nazorgtaken is dit niet anders. De uitvoering van taken ligt in handen van capaciteiten die zijn opgebouwd rondom een interorganisatorisch netwerk. Een capaciteit is een taakorganisatie met een eigen tijdspad, variërend in duur, moment van aanvang of beëindiging, samenstelling, omvang en complexiteit. De aard van de mensen, middelen en methoden hangt af van de taak. Ook het aantal niveaus dat een rol speelt bij planning, aansturing en uitvoering is wisselend. Zo kunnen capaciteiten zijn samengesteld uit actoren op gemeentelijke, regionale, provinciale, nationale of zelfs internationale schaal.

³ De inhoud van deze paragraaf is ontleend aan Dücker, Hoijtink, Te Brake, Van Duin & Helsloot (2011).

Interacties binnen ketens

De aansturing van een capaciteit kan daarmee meerdere niveaus doorkruisen. Per taak variëren de bestuurlijke partijen die daarbinnen een rol spelen en de keten waarin ze dat doen. Daarbij is een onderscheid te maken in algemene en functionele ketens (Brainich 2010). De ‘algemene’ keten omvat de bestuurlijke organisatie op het gebied van rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde, en is gericht op algemene bevolkingszorg (zie figuur 4.1). De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio is decentraal verantwoordelijk. De commissaris van de Koningin en de minister van Veiligheid en Justitie wisselen onderling informatie uit met gemeente en regio. Verder kunnen zij bestuurlijk toezicht uitoefenen op de lokale autoriteiten. De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio zijn evenals de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd maatregelen te nemen jegens burgers en bedrijven.

Figuur 4.1. Algemene keten



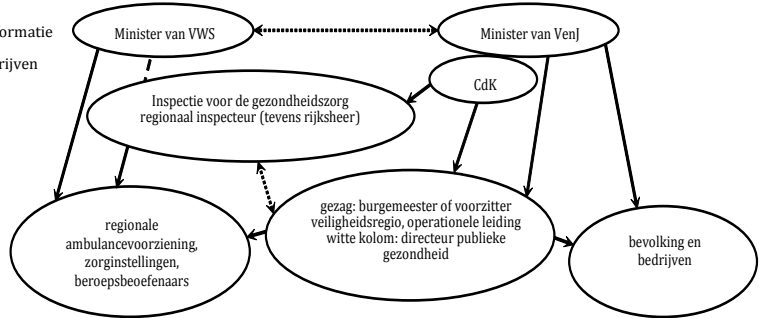
Kenmerk van ‘functionele’ ketens is dat zij één specifiek terrein bestrijken, zoals geneeskundige hulpverlening, elektriciteit, sociale zekerheid, financieel verkeer of voedselveiligheid. Worden in de algemene keten maatregelen getroffen die de algemene bevolking aangaan (zoals een besluit tot evacuatie), op enkele uitzonderingen na doen actoren in de diverse functionele ketens dat niet. Een ander verschil is dat een overheidsinterventie in een functionele keten veelal plaatsvindt door het centrale gezag (de bevoegde minister) en/of door een Europees of internationaal orgaan. Het gezag in de algemene keten is gedecentraliseerd. Het bevindt zich op het niveau van burgemeester of voorzitter veiligheidsregio, met de mogelijkheid van opschaling. Binnen iedere crisiscapaciteit speelt de algemene keten een rol. Zodra een specifieke taak tot het inhoudelijke domein van een vakdepartement behoort (denk aan geneeskundige hulpverlening, waterkeringen of dierziekten), komt daar een functionele keten bij (zie bijvoorbeeld figuur 4.2).

Figuur 4.2. Functionele keten geneeskundige hulpverlening en algemene keten

Legenda:

- | = Bestuurlijk toezicht, onderlinge informatie
- | = Maatregelen jegens bevolking/bedrijven
- ⋮ = Informatie en afstemming
- ! = Interne lijnen

(Bron: Brainich 2010)



Afhankelijk van het aantal getroffen sectoren gaat het bij een ernstige ramp om meerdere functionele ketens. Afstemming tussen de ketens vindt op twee niveaus plaats: regionaal op het niveau van de veiligheidsregio en nationaal tussen ministeries. Vertegenwoordigers van ministeries (Rijksheren) kunnen deelnemen aan de vergadering van een regionaal beleidsteam en er kan operationele afstemming plaatsvinden in het regionaal operationeel team. Het activeren van de crisisorganisatie van een gemeente of veiligheidsregio bij een crisis in een functionele keten, bijvoorbeeld bij uitval van elektriciteit, betekent niet automatisch (soms wel, denk aan een overstroming) dat besluitvorming op gemeentelijk of regionaal niveau plaatsvindt in de algemene keten. Deze kan ook elders binnen de functionele keten geschieden. Gemeenten en veiligheidsregio bewaken de gevolgen voor de openbare orde en openbare veiligheid en treffen hun eigen maatregelen. Het subsidiariteitsbeginsel brengt met zich mee dat de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio maatregelen overlaat aan partijen in die keten. Zo geeft een burgemeester in principe niet een bevel aan een drinkwaterbedrijf, maar verzoekt hij de regionaal inspecteur van de VROM-Inspectie om de gewenste maatregel te treffen indien dat nodig is voor de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid (Brainich 2010).⁴ 'Vrijwillige' afstemming van te nemen maatregelen of op zijn minst oog hebben voor elkaars belangen is een belangrijk onderdeel van de crisisbeheersing (Helsloot, Martens & Scholtens 2010). Overigens is op voorhand niet altijd duidelijk waar nu het zwaartepunt ligt; bij de functionele of bij de algemene keten. Bij een terroristische aanslag of gijzeling spelen zowel het belang van vervolging (het Openbaar Ministerie) als van de openbare orde en veiligheid. Veelvuldig is feitelijk sprake van nevenschikkende processen.

⁴ In enkele gevallen bestaat een vergelijkbare relatie tussen de functionele keten en de andere ketens, namelijk bij defensie en terrorismebestrijding (Brainich 2010).

4.3. Internationale lessen over de nafaseorganisatie⁵

In deze paragraaf worden lessen getrokken uit de nafase van vier rampen in het buitenland. De rampen zijn de tsunami in Zuidoost-Azië (2004; ruim 200.000 doden), orkaan Katrina in de Verenigde Staten (2005; 1.800 doden, ruim 800.000 mensen moesten hun huizen verlaten), de aardbeving in het Italiaanse L'Aquila (2009; 308 doden, 67.500 mensen verlieten gedwongen hun huizen) en de aardbeving in Haïti (2010; ruim 200.000 doden, duizenden zonder huisvesting). Bij deze rampen was het aantal slachtoffers en getroffenen hoog, evenals de materiële en immateriële schade. Hoewel de sociaaleconomische toestand en herstelcapaciteit van de getroffen gebieden uiteenliepen, komt een aantal organisatorische en praktische problemen steeds terug. Daaruit zijn lessen af te leiden.

Optimaliseer de samenwerking en synergie tussen overheden op verschillende niveaus

Na de aardbeving in Haïti wordt geconcludeerd dat een sterk en besluitvaardig leiderschap op ieder niveau nodig is om de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de wederopbouw te waarborgen (Inter-Agency Standing Committee 2010). Na Katrina identificeert een onderzoekscommissie, ingesteld door het Huis van Afgevaardigden, tekortkomingen op ieder overheidsniveau die het werk van hulpdiensten, burgers en maatschappelijke organisaties aanzienlijk hebben ondermijnd. Verder leert Katrina, evenals L'Aquila, dat de lokale respons bij een catastrofe moet worden versterkt in plaats van vervangen of overvleugeld door externe assistentie. Dit vereist een geïntegreerd systeem van crisisbeheersing waarin het zwaartepunt zich op decentraal niveau bevindt, niet nationaal. Het nationale niveau moet zich vooral richten op harmonisatie, coördinatie en ondersteuning van lokale inspanningen (Alexander 2010; Bier 2006). De crux is dat er een spanning bestaat tussen het traditionele centralisme van de rampenhulpverlening en de noodzaak tot decentralisatie. Deze spanning moet worden opgelost door helderheid te creëren, opdat ieder bestuurlijk niveau exact weet wat zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn (Alexander 2010; Eisinger 2006).

⁵ De inhoud van deze paragraaf is ontleend aan Dückers & Frerks (2011).

Sluit aan op lokale capaciteit en behoeften

Na Katrina concludeerden onderzoekers dat lokale non-profit instellingen en overheden wendbaarder en alerter opereerden dan de federale overheid en nationale organisaties. Er was aan de kant van de centrale overheid een gebrek aan flexibiliteit, training en bronnen om deze lokale instanties optimaal te benutten en te ondersteunen, en daarmee te voorzien in lokale behoeften (Appleseed 2006). Na de tsunami heeft een internationale evaluatiecommissie geconcludeerd dat cruciale lokale capaciteiten door internationale hulporganisaties en media zijn onderschat en de aansluiting op vaardigheden van lokale actoren en de contextspecifieke behoeften onder de maat bleef (Telford, Cosgrave & Houghton 2006). Zowel bij de tsunami als de aardbeving in Haïti zijn door de internationale gemeenschap grote hoeveelheden geld ingezameld, maar vanwege de vele betrokken instanties ontstonden coördinatieproblemen en werden de lokale coördinatiemechanismen gepasseerd. Bijgevolg zijn de fondsen niet op evenwichtige en eerlijke wijze verdeeld en hebben ze uiteindelijk nauwelijks bijgedragen aan de opbouw van lokale capaciteit, terwijl ze vaak onvoldoende aansloten op de lokale behoeften (Telford, Cosgrave & Houghton 2006). In Haïti bleken de humanitaire hulporganisaties bovendien onervaren in het werken in een stedelijke context met de daaraan verbonden logistieke en toegankelijkheidsproblemen. Een sterkere verbinding met de lokale actoren en de civil society, en hun deelname aan de bestaande coördinatiemechanismen zouden hebben geleid tot een betere kennis van de operationele context, meer duurzame ondersteuning en investeringen in capaciteit (Inter-Agency Standing Committee 2010).

Schep realistische verwachtingen

Een samenleving verwacht dat de overheid adequaat optreedt na een ramp (Hojtink, Te Brake, Dückers & Helsloot 2011). Na orkaan Katrina is wereldwijd met ongeloof kennis genomen van het haperende overheidsapparaat. Katrina werd een *“failure of initiative”*. Het besluit tot evacuatie kwam te laat, en er kwam onvoldoende hulp vanuit de ‘onzichtbare’ federale overheid (Landy 2008). Hoewel er in het eerste jaar na de ramp voor ongeveer 17 miljard dollar aan federale fondsen is geïnvesteerd in vervangende huisvesting, herstel van infrastructuur (waaronder transport, publieke gebouwen, energie, water en communicatiemiddelen), de wederopbouw van economie en dienstenverkeer en het herstel van milieuschade (Department of Homeland Security) is de kritiek op de aanpak van de overheid gebleven. In tegenstelling tot Katrina ging na de aardbeving in L’Aquila aanvankelijk lof uit naar het optreden van de autoriteiten in de responsfase en het realiseren van tijdelijke bewoning (Rossetto *et al.* 2009).

Later kantelde dat beeld drastisch. De overheid had beloofd dat 75% van de bewoners binnen 30 dagen na de vereiste woninginspectie kon terugkeren, maar de daadwerkelijke inspectie en wederopbouw van gebouwen werd uiteindelijk een uitermate traag en ongeorganiseerd proces (Alexander 2010). De verwachtingen over Haïti waren vermoedelijk minder hoog. Desalniettemin ontvingen in het eerste half jaar circa vier miljoen mensen voedselhulp. Anderhalf miljoen mensen kregen materialen voor noodonderdak. Ruim een miljoen mensen ontving drinkwater en een eenzelfde aantal profiteerde van *Cash-for-Work* programma's. Daarnaast zijn diensten verschaft zoals geneeskundige hulp, onderwijs en hulp aan boeren (Inter-Agency Standing Committee 2010). Dit alles toont aan dat verwachtingenmanagement een aandachtspunt dient te zijn bij rampen.

Bewaak de integriteit binnen het systeem

Een vierde les heeft te maken met integriteit. In tijden van nood is die niet gegarandeerd. Noodregimes zijn eventueel zelfs gevaarlijk (Landy 2008). Naar aanleiding van Katrina en L'Aquila wijzen onderzoekers erop dat veiligheidskleppen tegen corruptie en misbruik van "het systeem" moeten worden ingevoerd. Noodbevoegdheden zijn soms misschien onmisbaar, maar moeten wel rusten op een democratisch fundament en transparantie (Alexander 2010; Cooper & Block 2006). Tijdens de nafase van de tsunami in Sri Lanka bleken de fondsen te worden verdeeld via de bestaande politieke patronagenetwerken (Frerks 2010). De ervaringen tijdens de nafase van de tsunami geven verder aan dat donoren vaak besluiten op basis van politieke berekening en media-druk, en dat de focus van organisaties meer ligt op eigen promotie en profilering dan op de behoeften van getroffen gemeenschappen (Telford, Cosgrave & Houghton 2006).

Hoewel er meer lessen kunnen worden getrokken uit de vier rampen, zijn deze leerpunten in ieder geval relevant voor de voorbereiding op de nafase van rampen die Nederland mogelijk kunnen treffen. Ondanks verschillen in cultureel, geografie en voorzieningenpeil zijn steeds dezelfde zwakke plekken blootgelegd in de herstelcapaciteit (figuur 1.2).

4.4. Coördinatie op nationaal niveau

Van een aantal taken in de nafase is waarschijnlijk dat ze steeds aan de orde zullen zijn ongeacht het scenario. In het vorige hoofdstuk zijn meerdere voorbeelden genoemd, waaronder coördinatie. In deze paragraaf wordt een coördinatiemodel uitgewerkt dat tijdens het

interdepartementale project Nafase is ontwikkeld voor de planvorming van de nafase op nationaal niveau.⁶

Coördinatie als terugkerend probleem

In paragraaf 4.2 is de opzet van de capaciteiten en de onderlinge relaties tussen actoren toegelicht. Tussen de verantwoordelijke actoren bestaan toezicht- en informatie-uitwisselingsrelaties. Uitvoerende krachten als burgers, bedrijven, professionals en instellingen zijn verbonden door allerlei aansturinglijnen; dit was af te leiden uit de Figuren 4.1 en 4.2. Activiteiten moeten elkaar aanvullen en in samenhang plaatsvinden. In de vorige paragraaf is toegelicht hoe de internationale literatuur laat zien dat de samenwerking en samenhang in de aanpak van overheden op verschillende niveaus problematisch kan zijn. Dat geeft iets aan over de mogelijke valkuilen die spelen bij de afstemming binnen en tussen de ketens.

De Wijk en collega's noemen het een 'absoluut vereiste' dat er centrale interdepartementale regie wordt gevoerd in zowel de voorbereiding als de responsfase ter bescherming van de aantasting van vitale belangen van de nationale veiligheid (De Wijk et al. 2004). Die coördinatie is evenwel een aandachtspunt (Beerens, Stalenhoef-Willemsen, Tonnaer 2008; Van Duin, Bos, Helsloot, Muller & Brainich 2011). Onderzoek naar rollen, taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid benadrukt het belang van coördinatie in de nafase (Quanjel, Vermeulen, Woudstra & Witte 2012). Ook de nafase vergt centrale interdepartementale regie. Die is per juli 2011 belegd bij het cluster terrorismebestrijding en nationale veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).

⁶ Op dat vlak zijn sinds de vliegcrash in de Bijlmermeer belangrijke stappen gezet. Op grond van lessen na de Bijlmercrash (1992) heeft het Rijk besloten gecoördineerde ondersteuning te bieden aan de lokale overheid bij het opzetten van een éénloketsfunctie waar getroffen personen terecht kunnen voor hun vragen en problemen. Na de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001) is gewerkt met een Informatie- en Adviescentrum of Advies- en Informatiecentrum. Bij andere gebeurtenissen is een digitaal Informatie- en Verwijscentrum opgezet, bijvoorbeeld na de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009) en de vliegcrash in Tripoli (2010). Binnen het Rijk is ervaring opgedaan met de coördinatie rondom dit soort éénloketsfuncties.

Coördinatiecapaciteit

Tijdens het interdepartementale project is een capaciteit ontwikkeld om de nationale coördinatie over de nafase te verstevigen.⁷ Complicerende factor is dat taken niet op hetzelfde moment beginnen en eindigen, en dat het einde van de nafase ook nog eens diffuus is. Niettemin, voor de steeds terugkerende behoefte aan coördinatie is inmiddels een vorm gerealiseerd. De kern is dat vertegenwoordigers van betrokken departementen (mensen) na een besluit door de crisisautoriteiten een team vormen dat in samenwerking, op grond van een inschatting van de gevolgen van de ramp, inventariseert welke taken zullen moeten worden opgepakt, prioriteiten benoemen en een globaal plan van aanpak voor de nafase opstellen, dat een basis vormt voor de uitvoering die geschiedt onder de eigen departementale verantwoordelijkheid (methoden). Het team wordt ondersteund door middel van vergaderfaciliteiten, ontvangt benodigde actuele en achtergrondinformatie en secretariële ondersteuning (middelen). De formele procedure is beschreven in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (zie kader 4.1).

⁷ Eerder is voor regio en gemeente een modelplan ontwikkeld om de coördinatie en de samenwerking tussen partijen in de nafase te bevorderen (Rooze, De Ruyter & Koopman 2008) – daarin keert ook de éénloketsfunctie terug (zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2004).

Kader 4.1. Nafaseprocedure Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

1. Al tijdens de respons op een crisis begint de voorbereiding op de nafase, de fase van herstel en nazorg. Door zo vroeg mogelijk getroffen en direct betrokkenen te identificeren én een inschatting te maken van schade en andere gevolgen, kunnen de taken in de nafase worden bepaald. De overgang van de acute fase naar de nafase zal geleidelijk verlopen.
2. Het begrip nafase als onderdeel van crisisbeheersing wordt breed gedefinieerd. Mogelijke aandachtspunten zijn:
 - het voorkomen van een vervolgcrisissituatie;
 - het op gang brengen van het dagelijkse leven;
 - geneeskundige en psychosociale zorg voor getroffen en nabestaanden en hulpverleners;
 - coördinatie en afstemming over juridische aangelegenheden;
 - coördinatie en afstemming ten aanzien van (deel)onderzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke taken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en diverse inspecties;
 - coördinatie van de financiële afwikkeling;
 - huisvesting en wederopbouw;
 - evaluatie van bestaand beleid en formuleren van nieuw beleid onder andere op basis van aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, inspecties, etc.
3. Zodra zich een crisis voordoet besluit de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing zonodig tijdig tot instelling van een nafaseteam. Dit team, samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken departementen, werkt een (globaal) plan van aanpak voor de nafase uit.
4. Het (globale) plan van aanpak voor de nafase wordt door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing voorgelegd aan de ministeriële commissie. De ministeriële commissie legt vervolgens - voor wat betreft de financiële afwikkeling in overleg met de minister van Financiën - een definitief plan van aanpak ter goedkeuring voor aan de ministerraad.
5. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking en treedt in dit verband proactief op. Zo worden de voortgangsrapportages besproken in de ICCb en vervolgens - eventueel via de betrokken bewindspersonen in de MCCb - in de ministerraad.
6. Met het verstrijken van de tijd neemt de rol van de ICCb en MCCb af en wordt de voortgang van nog lopende nafaseprocessen binnen de reguliere structuur door de verantwoordelijke bewindspersonen bewaakt en besproken in de ministerraad.

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, in druk

De vorm is tijdens de nucleaire oefening *Indian Summer* getest en bleek te werken. Het proces, de resultaten en lessen zijn beschreven in bijlage 4. Tijdens die oefening is tevens een overgangsstructuur uitgewerkt voor de periode waarin de verantwoordelijkheid voor de nafase geleidelijk verschuift van crisisstructuur naar de reguliere departementale praktijk. Daarin krijgt ook de noodzakelijke terugkerende afstemmingsdialoog met de regio een plek. De ervaringen na het interdepartementale afstemmingsoverleg over de nafase van de chemiebrand in Moerdijk (Van Eck & Weerens 2011) zijn hier bepalend geweest.

Wat opvalt is dat vanuit het interdepartementale project is toegewerkt naar een nationale coördinatievorm die overeenkomsten vertoont met de werkwijze die op decentraal niveau is toegepast na de strandrellen in Hoek van Holland (2009), de zedenzaak in Amsterdam (2010) en de schietpartij in Alphen aan den Rijn (2011) (Zannoni 2010). Dat op verschillende niveaus op eenzelfde manier wordt gehandeld is een belangrijke constatering. Door beleidsmatige en inhoudelijke afstemming te realiseren tussen processen op gemeentelijk/regionaal en nationaal niveau kan men elkaar versterken.

4.5. Conclusie

In voorgaande paragrafen zijn de organisatorische opzet van de capaciteiten en internationale leerpunten voor de nafaseorganisatie toegelicht. Bij de uitvoering van nafasetaken spelen ketens van uitvoerende en bestuurlijke partijen een rol. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen zijn verdeeld over een veelkoppig lichaam dat meerdere schaalniveaus beslaat. De ketens doorkruisen die niveaus en voorzien in ondersteuning en toezicht. Een onvermijdelijke conclusie is dat afstemming een achilleshiel vormt. Om de centrale regie over de nafase te versterken is een coördinatievorm uitgedacht en getest. Het gaat in essentie om een Nafaseteam waarin vertegenwoordigers van betrokken departementen vanuit de crisisstructuur de opdracht krijgen een globaal plan van aanpak op te stellen voor de nafase. Het is een manier om op korte termijn in onderlinge afstemming een gezamenlijke basis te creëren voor herstel- en nazorg. Door in de aanpak actief aansluiting te zoeken op regionale ontwikkelingen kunnen terugkerende valkuilen - denk aan de samenhang tussen niveaus en de aansluiting op lokale capaciteit en behoeften – zoveel mogelijk worden vermeden.

Uiteindelijk is het aan betrokken departementen om de wenselijkheid te bepalen van aanvullende investeringen in het ontwerp en de praktische organisatie van de capaciteiten die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Omwille van de algehele coördinatie van (en de preparatie op) de nafase kan een overzicht van capaciteiten die direct inzetbaar zijn en capaciteiten die om aandacht vragen van nut zijn voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Een dergelijk overzicht, inclusief een toelichting van bijbehorende mensen, middelen en methoden, kan ondersteunend zijn bij het volgen van de voortgang.

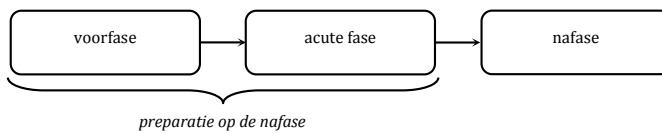
5. Structureel aandacht voor de nafase

5.1 Inleiding

Van inzicht in dreiging en risico's, via bewustwording over taken naar inzetbare capaciteit, dat is de rode draad van deze rapportage. Scenario's zoals behandeld in het tweede hoofdstuk zijn bruikbaar als ondersteunend, richtinggevend kader voor de preparatie op de nafase op Rijksniveau. In dit verband is een overzicht van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse departementen nodig – zij staan immers aan de top van iedere capaciteit c.q. de denkbare functionele en algemene ketens daarbinnen. De aanzet tot dit overzicht is genomen, gebruikmakend van een van de scenario's met de hoogste impact: de ernstigst denkbare overstroming (zie ook Quanjel, Vermeulen, Woudstra en Witte 2012).

De volgende stap is dat verantwoordelijken per taak zich prepareren op de nafase. In dit hoofdstuk wordt daartoe een sjabloon uitgewerkt (een samenvatting in de vorm van een interdepartementale routekaart is opgenomen aan het begin van de rapportage). Uitgangspunt is dat zowel het ontwerp als het onderhoud van een capaciteit structureel aandacht verdienen. Het verantwoordelijke departement zal stappen moeten zetten samen met betrokken netwerkpartijen. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen besproken. Er zijn meerdere momenten om capaciteiten te beïnvloeden. Dat kan in de voorfase, acute fase en nafase. Als preparatiemoment zijn eigenlijk alleen de eerste twee geschikt (figuur 5.1). De nafase – het moment van inzet – biedt gelegenheid tot bijsturing, maar voor een uitvoerige preparatie zelf is weinig tijd voorhanden.

Figuur 5.1. Gefaseerde preparatie op de nafase



5.2 Twee preparatiemomenten

Het preparatiemoment bij uitstek is de fase voordat de ramp zich voordoet. Dat wil zeggen, tijdens de fase die in de veiligheidsketen ook preparatie wordt genoemd. Doel is hier de situatie tijdens de nafase zo getrouw mogelijk invoelbaar te maken, bijvoorbeeld aan de hand van scenario's van de nationale risicobeoordeling, oefenscenario's of vergelijkbare uitwerkingen van mogelijke gebeurtenissen en conse-

quenties. Het komt erop neer scenario's te bedenken – of combinaties van scenario's zoals in Japan waar een aardbeving werd gevolgd door een vloedgolf die weer resulteerde in een nucleaire crisis – waarin ieder nafasetaak vraagt om passende capaciteiten. Het advies is om in de voorfase, waar relatief de meeste tijd voorhanden is, benodigde mensen, middelen en methoden te identificeren en maatregelen te nemen voor een doelmatige inzet.

Wanneer de voorfase hier onvoldoende voor is benut, dan er nog hettweede preparatiemoment tijdens de acute fase van een daadwerkelijke ramp. Paradoxaal gesteld hoort de acute fase bij de voorfase van de nafase. Het verschil met de meer typische preparatie is dat nu niet een fictief scenario aan de orde is, maar een reële en onverwachte crisissituatiemet een onzeker verder verloop. Voordeel is dat nu concreter is waar men zich op voorbereidt, nadeel is het onzekere verloop dat de planning bemoeilijkt en de tijdsdruk (wat ook weer een voordeel kan vormen voor het benodigde urgentiebewustzijn). Zodra de crisisorganisatie verweekeld is in het bestrijden van de gevolgen, is het raadzaam dat betrokkenen van de departementen die het aangaat, binnen de bandbreedte van de zich voltrekkende ramp, gezamenlijk anticiperen op de waarschijnlijke processen in de nafase. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de capaciteit voor coördinatie op nationaal niveau die in het vorige hoofdstuk is uitgewerkt (zie ook bijlage 4).

5.3 Twee aspecten voor de preparatie

Ten aanzien van de preparatie op de nafase zijn twee aspecten van belang. Het kan zijn dat het ontwerp en de praktische organisatie van een gegeven capaciteit nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Mocht het ontwerp op orde zijn, dan is er het onderhoudsaspect. Het ontwerp en de praktische organisatie van iedere uitgewerkte capaciteit verlangt doorlopend onderhoud.

Ontwerp

Waar het gaat om het ontwerp is het zaak dat betrokkenen per taak, onder regie van het verantwoordelijke departement, gezamenlijk investeren in een samenhangende combinatie van mensen, middelen en methoden. Startpunt daarvoor is de inventarisatie die in samenwerking met de departementen is uitgevoerd van de departementale verantwoordelijkheid per nafasetaak en uitvoeringspartners die daarin een rol vervullen (Quanjel, Vermeulen, Woudstra & Witte 2012). Een begin is gemaakt met inzicht in en bewustwording over de rol van de

departementen. Een vervolgstap is toe te werken naar een inzetbare capaciteit, al dan niet op basis van nader te bepalen concrete normen waaraan de taak redelijkerwijs dient te voldoen. Het is raadzaam vermoedelijke samenwerkingspartners bij elkaar te brengen en overeenstemming te vinden over het ontwerp van de capaciteit en de samenstelling. Daarna is het verstandig om praktische afspraken over de organisatie en uitvoering te maken, middelen te reserveren en te controleren of de overeengekomen vorm werkt. Dat kan door het ontwerp en gemaakte afspraken te toetsen tijdens crises en door de nafase een plek te geven in oefeningen. Deze stappen zijn overigens gevolgd tijdens het interdepartementale project bij de het ontwerp van het coördinatiemodel voor de nafase op nationaal niveau (paragraaf 4.3).

Onderhoud

Onderhoud maakt het capaciteitenmanagement niet een eenmalige, maar een doorlopende exercitie. Door periodiek te controleren of het ontwerp toereikend en werkbaar is, neemt de kans op verrassingen af. Met name voor de menselijke factor geldt dat deze vertrouwd moet raken met diens rol in de nafase. Betrokkenen zullen ervaring moeten opdoen met de andere samenwerkingspartners die deel uitmaken van de capaciteit. Gezamenlijk oefenen en trainen vergroot de kans op effectieve afstemming op het niveau van iedere deelorganisatie, keten en capaciteit. Het verwerven van routine is wenselijk, maar een doorlopend aandachtspunt. Dreigingen en risico's ontwikkelen zich, wat implicaties heeft voor taken en flexibiliteit verlangt van capaciteiten. Die capaciteiten zelf zijn evenmin onveranderlijk. De personele samenstelling en bezetting van organisaties zijn dynamisch, methoden zijn afhankelijk van techniek en opvattingen over bruikbaarheid, en de verdeling van schaarse middelen volgt op besluitvorming. Waar het aankomt op het ontwerp en onderhoud van effectieve en efficiënte capaciteiten blijven investeringen aan de orde.

5.4 Route en randvoorwaarden

Beide aspecten hebben een plek gekregen in de routekaart die departementen kunnen gebruiken bij de vormgeving van nafasecapaciteiten. Er zijn verschillende routes om te werken aan het ontwerp en het onderhoud van capaciteiten. Dat kan de voorbereiding bevorderen, maar de aard en inzetbaarheid blijft afhankelijk van randvoorwaarden. Een deel van de randvoorwaarden laat zich op korte termijn nauwelijks beïnvloeden. Voorbeelden zijn sociaaleconomische en culturele

condities, de vitale infrastructuur en het voorzieningspeil van de Nederlandse samenleving. Naast deze algemene randvoorwaarden zijn er ook meer specifieke randvoorwaarden. Daarbij kan in kwalitatieve en kwantitatieve zin worden gedacht aan beschikbare mensen, middelen en methoden. Deze elementen zijn beter te beïnvloeden dan de algemene randvoorwaarden, nadeel is dat ze sneller worden aangetast door de ramp.

Uitdagingen voor effectieve samenwerking

Het functioneren van een capaciteit wordt in belangrijke mate bepaald door de samenwerking tussen betrokkenen. Een gedeelde beeldvorming is cruciaal voor een succesvol management van ontwerp of onderhoud. Op nationaal niveau is tijdens het interdepartementale project een begin gemaakt met de gedeelde beeldvorming. Op dit niveau ligt in crisistijd ook de centrale regie over de ketens. Toch is een nationale crisis op hetzelfde moment vaak ook een lokale crisis. Herstel- en nazorgactiviteiten worden veelal uitgevoerd op lokaal niveau. De uitvoeringsorganisatie is er daarom bij gebaat dat zowel in de voorfase, de acute fase als de nafase wordt afgestemd tussen bestuurlijke en uitvoerende partijen boven en binnen de regio. Een bijzondere uitdaging betreft de aansturing van capaciteiten. Zeker zodra de keten meerdere niveaus met bestuurlijk verantwoordelijken omvat, zullen betrokkenen per capaciteit moeten omgaan met gedeelde bevoegdheden en autonomie. Een aandachtspunt is hier de balans tussen het traditionele centralisme van de crisisstructuur en de noodzaak tot decentralisatie (zie paragraaf 4.3). Het centralisme uit zich in actieve sturing vanuit de centrale overheid, terwijl decentralisatie juist vraagt om afstand en discretionaire ruimte.

Een ander punt hangt samen met de noodzaak partners op te sporen, te betrekken en invulling te geven aan het ontwerp. Dat geldt eigenlijk voor alle processen en taken die spelen in de nafase, ook degene die de vitale sectoren aangaan. Dus zowel de sectoren die in handen zijn van de overheid, zoals 'openbare orde en veiligheid' en 'keren en beheren' (met onder andere de dijken), als de resterende circa tachtig procent van de vitale infrastructuur die in handen is van bedrijven. In die gevallen is een nauwe samenwerking van overheid, bedrijfsleven en burger noodzakelijk. De uitdaging is hier dat partijen zullen denken en handelen vanuit andere modellen (Kirschenbaum 2004). Verschillen in cultuur resulteren in een verschillende manier om tegen risico's aan te kijken en verschillende manieren om daarmee om te gaan. Verder zijn andere vormen van aansturing gewenst (Douglas 1978; Thompson, Ellis & Wildavsky 1990).

De kern blijft ook hier dat geen van de autonome spelers zonder de ander tot uitvoering van de nafasetaak kan komen. De autonome positie maakt vrijwillige afstemming tot een wezenlijk principe binnen het capaciteitenmanagement. Als partijen van elkaar weten waar ze mee bezig zijn, zich bewust zijn van afhankelijkheden en op een constructieve manier invulling geven aan de uitdagingen, bevordert dit de onderlinge complementariteit.

5.5 Tot slot

In deze rapportage is beschreven hoe tijdens het interdepartementale project Nafase is toegewerkt naar een richtinggevend kader voor de organisatie van de nafase op het niveau van de Rijksoverheid. Het vervolg vraagt voortzetting van de interdepartementale samenwerking. Zodra ministeries over de gehele linie vanuit dreigingen investeren in het ontwerp en het onderhoud van capaciteiten die onder hun verantwoordelijkheid vallen, is een belangrijke stap gemaakt met de voorbereiding op de nafase. Dat is geen eenmalige handeling om tot een resultaat te komen, maar een doorlopend traject waarin onderhoud onvermijdelijk is. In dit hoofdstuk is daarvoor een bedding geschetst die maximale ruimte biedt voor eigen invulling (zie ook de routekaart). Het is een basis om verder te bouwen aan een samenhangende en effectieve organisatie van de nafase.

Bronvermelding

Alexander DE (2002). Principles of emergency planning and management. New York: Oxford University Press.

Alexander D. The L'Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response. Journal of Natural Resources Policy Research 2010; 2(4): 325-342.

Appleseed (2006). A Continuing Storm: The On-Going Struggles of Hurricane Katrina Evacuees.

Beerens R, Stalenhoef-Willemsen E, Tonnaer C (2008). 10 jaar rampenbestrijding in Nederland: Evaluaties nader beschouwd; Crisisbeheersing 1998-2008. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Bier V. Hurricane Katrina as a Bureaucratic Nightmare. In: Daniels R, Kettl D & Kunreuther H (Eds.) On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2006; 243-254.

Brainich E (2010). Bestuurlijke netwerkkarten crisisbeheersing. Tweede druk. Haarlem: Provincie Flevoland, Gelderland, Noord-Holland en Overijssel.

Cooper C & Block R (2006). Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security. New York: Times Books.

Dalziell EP, McManus ST. Resilience, Vulnerability, and Adaptive Capacity: Implications for System Performance. Stoos, Switzerland: 1st International Forum for Engineering Decision Making (IFED), 5-8 Dec 2004.

Deichmann R (2006). Code Blue. A Katrina Physician's Memoir. Authorhouse.

Department of Homeland Security. The First Year After Hurricane Katrina: What the Federal Government Did. http://www.dhs.gov/xfoia/archives/gc_1157649340100.shtm

Douglas M (1978). Cultural Bias. London: Royal Anthropological Institute.

Dückers MLA, Frerks GE. Internationale lessen over de organisatie van de nafase bij rampen. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011; 9 (2): 34-36.

Dückers MLA, Hoijtink LM, Te Brake JHM, Van Duin MJ, Helsloot I. Meerkoppige monsters moeten naar zichzelf luisteren: Naast coördinatie verdient het ontwerp van de organisatie bij een nationale crisis aandacht. *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten* 2011, 8 (4): 126-133.

Dückers MLA, Pröpper IMAM. Zelfredzaamheid in crisistijd. *Openbaar Bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek* 2011, 21 (10): 24-28.

Dückers MLA, Rooze MW, Alexander DE (in druk). Towards resilient organization of recovery and care after disaster. In: Bierens JJLM (Ed.) *Handbook on Drowning*. Springer-Verlag.

Duin, van MJ, Zannoni M (2005). Leidraad nafase. Provincie Zeeland.

Duin, van MJ, Bos PLJ, Helsloot I, Muller ER, Brainich E (2011). Naar betere bovenregionale coördinatie. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011; 9 (5): 14-17.

Eck, van M, Weerens Y. Coördinatie op nationaal niveau van de nafase Moerdijk. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011; 9 (2): 48.

Eisinger P. Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security. *Public Administration Review* 2006; 66 (4): 537-545.

Frerks G. Principles Ignored and Lessons Unlearned: A Disaster Studies Perspective on the Tsunami Experience in Sri Lanka. In McGilvray D & Gamburd M (Eds.) *Tsunami Recovery in Sri Lanka. Ethnic and Regional Dimensions*. London/New York: Routledge. 2010; 143-162.

Helsloot I, Scholtens A (2007). Nationale crisisbeheersing beschreven. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hijum, van H, Bobeldijk MN (2009). Referentiekader Regionaal Crisisplan. Projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan.

Hoijtink L, Te Brake H, Dücker M (2011). Veerkracht monitor: Ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht. Amsterdam: Impact.

Hojtink L, Te Brake H, Dückers M, Helsloot I. Burger vertrouwt meer op capaciteiten Nederlandse overheid in crisistijd dan gedacht. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011, 9 (5): 44-45.

Inter-Agency Standing Committee (2010). Response to the Humanitarian Crisis in Haiti Following the 12 January Earthquake.

Jongejan R, Vrijling H, Jonkman B. Bestuurders geboeid door de veiligheidsketen. *Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek* 2008; 18 (2):2-3.

Kirschenbaum A (2004). Chaos, Organization and Disaster Management. New York: Marcel Dekker.

Landy M. Mega-Disasters and Federalism. *Public Administration Review* 2008; 68: s182-s198.

Ligthart N, Dückers M. Nafase in het perspectief van de nationale veiligheid. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011; 9 (2): 30-32.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). Rampenbestrijding: De veiligheidsketen gesmeed. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). Strategie nationale veiligheid. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009a). Nationale Risicobeoordeling Bevindingenrapportage 2008. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b). Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009c). Bescherming vitale infrastructuur: inzichten in afhankelijkheden. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Nieuwe hoofdstructuur bestuursdepartement per 1 juli 2011. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (in druk) Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Den Haag.

Quanjel M, Vermeulen M, Woudstra, Witte R (2012). Op weg naar een rijksbrede organisatie van de nafase: Taken, rollen en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Rossetto T, Peiris N, Alarcon JE, So E, Sargeant S, Free M, Sword-Daniels V, Del Re D, Libberton C, Verrucci V, Sammonds P, Faure Walker J (2009). The L'Aquila, Italy, Earthquake of 6 April 2009: A Preliminary Field Report by EEFIT. London: UK Earthquake Engineering Field Investigation Team.

Rooze M, Beerepoot. Samenwerkingsmodel en simulatiespel: Wees voorbereid op de nafase. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* 2011; 9 (2): 37.

Rooze M, De Ruyter A, Koopmans A (Red.) (2008). Modelplan nafase. Het is een ramp geweest..., wat doen we nu? Impact: Amsterdam.

Taskforce Management Overstromingen (2009). Deelrapport nafase.

Telford J, Cosgrave J, Houghton R (2006). Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report. London: Tsunami Evaluation Coalition.

Thompson M, Ellis R, Wildavsky A (1990). Cultural Theory. Colorado: Westview Press.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). Handreiking opzet Informatie- en Adviescentrum (IAC) na rampen. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Wet publieke gezondheid (2008).

Wet veiligheidsregio's (2010).

Wijk, de R, Toxopeus RSEV, Rademaker JGM, Stad J (2004). Nationale Veiligheid: Aanzet voor een interdepartementale beleidsverkenning. Den Haag: Clingendael Centrum voor Strategische Studies.

Zannoni M (2010). En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bijlage 1. Interdepartementaal project Nafase

Tegen de zomer van 2010 is een interdepartementaal project geïnitieerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie om in samenwerking met de andere ministeries te komen tot een rijksbrede visie en strategie voor de nafase van rampen en crises. Met de ontwikkeling hiervan wordt een hiaat opgevuld dat eerder is geconstateerd door de Taskforce Management Overstromingen (zie *Deelrapport Nafase2009*). Naast het inzichtelijk maken van rollen en taken waarvoor de departementen verantwoordelijk zijn, is er vanuit het project naar gestreefd verbeterpunten voor de organisatie van de nafase te identificeren.

Deze bijlage biedt een beschrijving van de stappen die gedurende het project zijn gezet om de voorbereiding van de Rijksoverheid op de nafase te versterken. De drie daartoe gevolgde sporen komen aan bod nadat is stilgestaan bij de gehanteerde definitie van nafase.

Definitie nafase

Onder de nafase worden in het kader van het project verstaan: alle activiteiten die na de bestrijding van een regio-overschrijdende ramp of crisis plaatsvinden om maatschappelijke ontwrichting op te heffen en zo goed en zo snel mogelijk terug te keren naar het dagelijks leven (Ligthart & Dückers 2011).

Drie sporen

Het project heeft zich gericht op drie sporen. In de eerste plaats is ingezet op onderzoek en kennisverzameling. Daarnaast op het vergroten van bewustwording op nationaal niveau. Ten derde op instrumentontwikkeling.

Onderzoek en kennisverzameling

Vanuit het project is opdracht gegeven tot een onderzoek naar de taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid in de nafase. IVA beleidsonderzoek en advies, gelieerd aan de Universiteit van Tilburg, heeft dit onderzoek uitgevoerd. Met alle departementen is geïnventariseerd welke verantwoordelijkheden de eigen minister heeft tijdens de nafase, welke taken en activiteiten daaruit voortvloeien, welke partners betrokken zijn en in welke mate de benodigde capaciteit operationeel is. In werksessies, georganiseerd per departement zijn deelnemers binnen de context van het scenario van de Ergst Denkbare Overstroming geplaatst: het westen van Nederland wordt getroffen door een overstroming met de proporties van de Watersnoodramp van 1953. In die setting beschikken crisisdeskundigen van de departementen over een gedeeld referentiekader. Binnen iedere werksessie is gebruikgemaakt van een thematisch overzicht dat gedurende het project is ontwikkeld en aangevuld (zie bijlage 2). Voor elk thema gingen de deelnemers na of

een rol is weggelegd voor hun departement en welke activiteiten in dat verband worden ondernomen. Onder deelnemers heeft dit soms geleid tot verrassende ontdekkingen. Men realiseerde zich dat er taken zijn waar nog niemand aan had gedacht of dat capaciteiten beschikbaar zijn waarvan men het bestaan niet kende. In enkele daarop volgende interdepartementale werksessies stonden de thema's opnieuw centraal. Taken, verantwoordelijkheden en activiteiten van de departementen zijn in hun onderlinge samenhang bekeken. Er is meer inzicht ontstaan in de (gedeelde) verantwoordelijkheden per departement. Methoden, resultaten en conclusies zijn elders beschreven (Quanjel, Vermeulen, Woudstra & Witte 2012).

Naast voorgenoemd onderzoek is in de tweede helft van 2010 een inventarisatie uitgevoerd van de verwachte aantasting van de vitale belangen en vitale infrastructuur in scenario's van de nationale risicobeoordeling (zie hoofdstuk 2). Doel was na te gaan of dergelijke scenario's in staat stellen te bepalen aan welke taken (en dus capaciteit) behoefte bestaat in de nafase (hoofdstuk 3). De inventarisatie gaf inzicht in de gebeurtenissen waar de nafase de meeste inzet vraagt. Geconstateerd is dat de nafase niet expliciet wordt meegenomen in de scenario's en methodiek van de nationale risicobeoordeling. Vanuit het project is vervolgens geadviseerd om de nafase een volwaardige plek te geven in de methodiek. In november 2011 zijn de taken opgenomen.

In de eerste maanden van 2011 is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar internationale lessen over de organisatie van de nafase (Dückers & Frerks 2011; zie ook hoofdstuk 4).

In oktober 2011, ten slotte, is vanuit het project bijgedragen aan het *Exchange of Experts* programma, georganiseerd door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum, met als doel de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de deelnemende landen op het gebied van grootschalige evacuatie. Binnen een internationale groep – Australië, Duitsland, Frankrijk, IJsland, Polen, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten – zijn ervaringen en inzichten uitgewisseld over de voorbereiding op herstel en nazorg.

Bewustwording

Aan het begin van het interdepartementale project, medio 2010, is een kennismakingsronde gemaakt langs alle departementen om het animo te polsen voor het onderwerp en de bereidheid gezamenlijk tot een visie te komen. Men bleek hier positief tegenover te staan en toonde zich coöperatief. Dit kwam tot uiting in afspraken over toekomstige

afstemming en kennisuitwisseling, en de toezegging deel te zullen nemen aan het onderzoek. Voor de voortgang was dit cruciaal. Draagvlak binnen de departementen is een basisvoorwaarde voor succes. Het zijn immers de departementen die, zowel individueel als gezamenlijk, zorg dragen voor een effectieve en samenhangende procesgang binnen de nafase. Via allerhande vertakkingen werkt de nationale dimensie door in lokale processen. In het jaar daarop namen de departementen deel aan het onderzoek in de vorm van participatie in de (inter)departementale werksessies en controle van teksten. Door de actieve betrokkenheid in het traject is de kennis van de eigen rol in de nafase toegenomen. Ook is men zich meer bewust van de betekenis en het belang ervan (Quanjel, Vermeulen, Woudstra & Witte 2012). Verder hebben de departementen eraan bijgedragen dat het coördinatiemodel kon worden getest tijdens de nucleaire oefening *Indian Summer* in oktober 2011 (bijlage 4). Daarmee is een vorm gevonden om bij toekomstige nationale crises een gezamenlijke plan van aanpak voor de nafase op te stellen. Wat ertoe bijdraagt dat verschillende departementen zich bewust zullen zijn van elkaars prioriteiten en al dan niet gedeelde probleemgebieden.

Bij meerdere gelegenheden is vanuit het interdepartementale project aansluiting gezocht bij ontwikkelingen en behoeften op regionaal niveau. Tijdens de nafaseconferentie in november 2010, georganiseerd in samenwerking met Stichting Impact is bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van regio's gediscussieerd over de rol van het Rijk in relatie tot de regio, met name om te verduidelijken wat de regio verwacht van het Rijk. Leerpunt is hier dat aandacht nodig blijft voor inter- en bovenregionale effecten bij rampen en de daarvoor benodigde coördinatie. Een tweede voorbeeld. In de eerste helft van 2011 is een bijdrage geleverd over zelfredzaamheid in de nafase aan de regionale zelfredzaamheidsbijeenkomsten die door het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn georganiseerd, met als les dat vrijwel iedere vorm van burgerparticipatie in de nafase uiteindelijk een reactie van de lokale overheid vraagt (Rooze & Beerepoot 2011; voor aanknopingspunten hoe daarmee om te gaan zie Dücker & Pröpper 2011). Via deze activiteiten en diverse presentaties bij andere regionale en landelijke symposia is bijgedragen aan bewustwording over de rol en aanpak vanuit de Rijksoverheid.

Wat resteert is dat ervaringen en producten vanuit het project tussentijds zijn benut in de advisering bij de nafase na de brand in Moerdijk (januari 2011) en, in mindere mate, na de vliegramp in Tripoli (mei 2010) en Diginotar (september 2011). Ook is bijgedragen aan de

invulling van de nazorgparagraaf van het toetsingskader van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Dit toetsingskader gaat over de kwaliteit van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het toetsingskader concretiseert wat onder kwaliteit moet worden verstaan en vormt daarmee een referentiekader voor de evaluatie van oefeningen, praktijktests en daadwerkelijke rampen en crises.

Instrumentontwikkeling

De eerdere sporen voorzien in een basis om betrokkenheid vanuit het Rijk een plek te geven in trainingen en oefeningen, en specifieke draaiboeken en handreikingen voor de nafase. De ontwikkeling van een nationale coördinatiecapaciteit (getest tijdens *Indian Summer*), heeft niet alleen geleid tot bewustwording onder partijen binnen de crisisstructuur. Vertegenwoordigers van betrokken departementen vergaderen fysiek of telefonisch, nemen kennis van de actuele stand van zaken en kunnen contact onderhouden met achterban of regionale stakeholders. In samenspraak komt men tot een gedeeld beeld van de impact, relevante taken en prioriteiten. Dit interdepartementale Nafaseteam, ondersteund vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie, stelt een samenhangend plan van aanpak op hoofdlijnen op voor de nafase. Het advies is in de toekomst voort te bouwen op deze vorm – die bovendien een oplossing biedt voor het probleem van de bovenregionale coördinatie. De procedure om de coördinatiecapaciteit te activeren is vastgelegd in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Het is een vorm die na afschaling van de crisisstructuur gefaseerd kan overlopen in de reguliere structuur (zie bijlage 4). Het plan van aanpak, volgend uit de procedure, loopt vooruit op de inzet van capaciteiten in de nafase. De invulling en uitvoering daarvan valt weer onder de verantwoordelijkheid van het desbetreffende departement. Om richting te geven aan het capaciteitenmanagement kan gebruik worden gemaakt van de routekaart die tijdens het project is ontwikkeld.

Samenvattend overzicht van activiteiten en resultaten

De belangrijkste activiteiten en resultaten van het interdepartementale project zijn chronologisch opgesomd in onderstaande tabel.

Periode	Activiteit
2010	
Juni	<ul style="list-style-type: none">• Start interdepartementaal project.• Eerste aanzet 'themalijst'.• Advisering nafase vliegcramp Tripoli.

Periode	Activiteit
Juni-augustus	<ul style="list-style-type: none"> • Oriënterende gesprekken projectteam en departementen.
September-november	<ul style="list-style-type: none"> • Verkenning scenario's nationale risicobeoordeling.
November	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage projectteam aan nafaseconferentie (georganiseerd door Stichting Impact en het ministerie van Veiligheid en Justitie). • Eerste departementale workshops nafaseonderzoek.
2011	
Januari	<ul style="list-style-type: none"> • Advisering nafase brand Chemie-Pack in Moerdijk.
Januari-maart	<ul style="list-style-type: none"> • Literatuurverkenning vier internationale rampen.
Januari-april	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling thematische uitbreiding zelfredzaamheid voor het simulatiespel van Modelplan nafase. • Bijdrage projectteam aan interactieve workshop tijdens drie regiobijeenkomsten zelfredzaamheid (georganiseerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie).
Maart	<ul style="list-style-type: none"> • Laatste departementale workshops nafaseonderzoek.
April	<ul style="list-style-type: none"> • Thematische invulling Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing met meerdere artikelen vanuit projectteam.
Mei	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage projectteam aan netwerkdag voor de regio.
Mei-juni	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling checklist oefening Indian Summer.
Juni-juli	<ul style="list-style-type: none"> • Interdepartementale workshops nafaseonderzoek.
Juli	<ul style="list-style-type: none"> • Herziening nafasehoofdstuk van Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.
Oktober	<ul style="list-style-type: none"> • Nafase opgenomen in nucleaire oefening Indian Summer (test nationaal coördinatiemodel met Nafaseteam). • Uitwisseling internationale ervaringen voorbereiding op de nafase tijdens Exchange of Experts programma van Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.
November	<ul style="list-style-type: none"> • Opname nafasetaken in methodiek nationale risicobeoordeling.
December	<ul style="list-style-type: none"> • Afronding eindrapportage met achtergrondinformatie en verantwoording (deze rapportage). • Afronding eindrapport nafaseonderzoek.

Reflectie op uitkomsten en vervolg

Terugblikkend valt op dat met de uitvoering van het project een begin is gemaakt met de versterking van de nafase op Rijksniveau. Binnen ieder spoor is voortgang geboekt, maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat een adequate voorbereiding op de nafase meer vergt.

In het perspectief van de nationale veiligheid vormt ook de nafase een doorlopend aandachtspunt voor de Rijksoverheid. Het advies aan de departementen is kennis te nemen van dreigingen waarmee Nederland te maken kan krijgen en de verwachte impact te vertalen naar de eigen rol in de nafase. Departementen moeten zorgen dat capaciteiten voorhanden zijn voor de uitvoering van de taken waarvoor zij in dat geval verantwoordelijk zijn. Dat betekent, stimuleren dat capaciteiten zoveel mogelijk gereed zijn qua ontwerp, inrichting en praktische organisatie. En als ze gereed zijn, dat ze worden onderhouden. Ter ondersteuning is de routekaart opgesteld. In vogelvlucht is dit de essentie van de rijksbrede visie en strategie voor de nafase.

Bijlage 2. Themalijst

Onderstaande themalijst is opgesteld in overleg met de verschillende departementen. De lijst is niet uitputtend en slechts bedoeld als handvat bij het plannen van de gezamenlijke aanpak in de nafase. Naar voorkeur kunnen aanvullende thema's en betrokkenen worden toegevoegd.

Thema	Toelichting	Meest betrokken departement(en)
1. Coördinatie en organisatie nafase door specifieke autoriteit (planning, afstemming, allocatie middelen, coördinatie)	Opzet multidisciplinaire projectorganisatie (regionaal en nationaal), verantwoordelijk voor de planning, prioritering, allocatie van middelen en coördinatie van activiteiten in de nafase (éénloketfunctie).	Veiligheid en Justitie (algemene coördinatie van de nafase) en vakdepartementen (specifieke thema's)
2. Continuïteit en herstel vitale infrastructuur	Zorgen dat de vitale infrastructuur (met name de nutsvoorzieningen) overeind blijft of zo spoedig mogelijk normaal gaat werken om herstel en nazorg mogelijk te maken.	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (met name Energie en Telecommunicatie/ICT; zie bijlage 3)
3. Registreren en volgen vluchtelingen /evacués	Ten behoeve van het lokaliseren van evacués en getroffen en onder meer i.v.m. hulpverlening, slachtofferregistratie, verenigen families, repatriëring en uitkeren schadevergoeding. Actuele Gemeentelijke Basisadministratie is van belang i.v.m. daaraan gekoppelde diensten en systemen.	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (gemeenten), Veiligheid en Justitie (veiligheidsregio's), Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken (bij een ramp in het buitenland)
4. (Her)huisvesting, herstel en wederopbouw	Onderbrengen vluchtelingen. Organiseren tijdelijke of semipermanente opvang vluchtelingen. Schoonmaken en herstel gebied, bebouwing en andere voorzieningen (fysieke leefbaarheid). Langdurig afzetten/bewaken rampgebied. Herontwikkeling rampgebied.	Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (regio's en gemeenten)
5. Voedselvoorziening	Voedselvoorziening evacués en rest bevolking.	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Thema	Toelichting	Meest betrokken departement(en)
6. Gezondheidszorg	Bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring. Noodzaak voorkomen infectieziekten. Organiseren continuïteit reguliere medische hulp (bijv. voor chronische zieken). Organiseren continuïteit zorg.	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (o.a. RIVM)
7. Psychosociale zorg/hulp	Behandelen psychosociale problemen op korte en lange termijn (zowel hulpverleners als burger).	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (o.a. RIVM), Veiligheid en Justitie (hulpverleners)
8. Stimuleren sociale cohesie samenleving	Sociale cohesie, monitoren sociale onrust, solidariteit, onderlinge hulp, stabiliteit.	Algemene Zaken (NGO's, maatschappelijk middenveld)
9. Noodmaatregelen sociale zekerheid	Hoe om te gaan met uitkeringen, tegemoetkomingen bijzondere ziektekosten, etc.	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
10. Monitoren/aanpak natuur-, milieu- en landschapsschade	Monitoren van lekkage gevaarlijke stoffen in milieu. Monitoren gevaren volksgezondheid n.a.v. milieuschade door ramp, etc.	Infrastructuur en Milieu, Volksgezondheid, Welzijn en Sport
11. Afvalverwerking/afvoer rioolwater	Groot aantal vluchtelingen betekent meer afval. Afvalverwerking en rioolzuivering kunnen uitvallen. Milieu en gezondheidszorg probleem.	Infrastructuur en Milieu
12. Continuïteit openbaar bestuur, rechtspraak, politie etc.	Garanderen functioneren overheidsdiensten. Continuïteit democratische rechtsorde.	Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
13. Continuïteit transport (o.a. vitale infrastructuur)	Van belang voor openhouden communicatie met buitenwereld. Transport van goederen (noodhulp en hervatten economische activiteiten). Openbaar vervoer. Personenvervoer.	Infrastructuur en Milieu

Thema	Toelichting	Meest betrokken departement(en)
14. Continuïteit economisch leven/ marktwerking	Economische schade beperken door snel hervatten economische activiteiten. Bedrijfscontinuïteit. Uitwijkmogelijkheden middels ICT. Noodkrediet. Belastingmaatregelen. Opzet bijstandskloket (één loket voor multidisciplinair backoffice).	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Kamers van Koophandel), Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid
15. Continuïteit onderwijs	Voorkomen leerachterstanden/ leeronderbreking als gevolg van ramp (lange termijn investering continuïteit kennis-economie).	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vakdepartementen
16. Veiligstellen cultureel erfgoed	Evacuatie, restauratie en tijdelijke opslag cultureel erfgoed.	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Defensie
17. Damage assessment	Inschatting maken van omvang ramp. Inschatting maken schadebedrag.	Veiligheid en Justitie, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Dienst Regelingen)
18. Reconstructie	Structureren aanpak van reconstructie na een ramp bijv. door middel van blauwdrukken van publiek -private samenwerking. Ruimtelijke ordening bij reconstructie (reconstructie of innovatie?).	Publiek-private samenwerking
19. Schadevergoeding en financiële voorzieningen	Opzet schaderegelingen, coördineren schadeafhandeling, uitkeren financiële compensatie.	Veiligheid en Justitie, Financiën
20. Registreren en volgen geëvacueerd vee	Veiligstellen veestapel.	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
21. Diergezondheid en dierenwelzijn	Beschermen van de gezondheid van dieren (o.a. zorgen voor voeding en evt. medische behandeling) en het voorkomen van dierenziektes cq. infecties.	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport
22. Organiseren tijdelijke/ semipermanente opvang geëvacueerd vee	Onderbrengen geëvacueerd vee.	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Thema	Toelichting	Meest betrokken departement(en)
23. Continuïteit hulpdiensten	Reconstructie hulpdiensten (achtervang). Evacuatie familie hulpverleners. Verlofregelingen hulpverleners Logistieke ondersteuning. Rotatie personeel. Psychosociale bijstand hulpverleners.	Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid
24. Publieksinformatie	Middelen voor massacommunicatie (onder andere een Informatie & Adviescentrum). Middelen voor publieksvoorlichting. Communicatieplannen om doelgroepen te bereiken.	Veiligheid en Justitie (Nationaal Crisiscentrum, Nationaal Voorlichtingscentrum)
25. Uitvaart, rouwverwerking en herdenkingen	Organisatie nationaleherdenking bij grootschalige (inter)nationale rampen en ondersteuning lokale gemeenschappen.	Veiligheid en Justitie in samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken bij een ramp in het buitenland
26. (Strafrechtelijk) onderzoek en aansprakelijkheid	Openbaar ministerie, politie en bedrijven waar de ramp zich heeft voorgedaan.	Veiligheid en Justitie (Openbaar Ministerie), vakdepartementen
27. (Rijks)toezicht	Rol inspectie, regio (o.a. vergunningverlening).	Gezamenlijke inspecties
28. Evaluatieonderzoek	Onderzoeken na de ramp gericht op de oorzaak en het handelen van de (hulpverlenings)diensten.	Rijksinspecties, Onderzoeksraad voor veiligheid,
29. Verantwoording afleggen/politieke verantwoording	Betrokken bestuurders/politici, media, volksvertegenwoordiging.	Vakdepartementen, Veiligheid en Justitie, Algemene Zaken

Bijlage 3.

Vitale infrastructuur

Tot de vitale infrastructuur worden producten, diensten en onderliggende processen gerekend die bij uitval maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat er sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, of als het herstel heel lang gaat duren en er geen reële alternatieven zijn, terwijl de samenleving deze producten en diensten niet kan missen. Er worden 12 vitale sectoren en 31 vitale producten of diensten onderscheiden.

Vitale sector	Vitale product of diensten	Verantwoordelijk departement
Energie	1. elektriciteit 2. aardgas 3. olie	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Telecommunicatie/ ICT	4. vaste telecommunicatievoorziening 5. mobiele telecommunicatievoorziening 6. radiocommunicatie en navigatie 7. omroep 8. internettoegang	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Drinkwater	9. drinkwatervoorziening	Infrastructuur en Milieu
Voedsel	10. voedselvoorziening/ -veiligheid	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Gezondheid	11. spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg 12. geneesmiddelen 13. sera en vaccins 14. nucleaire geneeskunde	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Financieel	15. betalingsdiensten/betalingstructuur 16. financiële overdracht overheid	Financiën
Keren en beheren oppervlaktewater	17. beheren waterkwaliteit 18. keren en beheren waterkwantiteit	Infrastructuur en Milieu
Openbare orde en veiligheid	19. handhaving openbare orde 20. handhaving openbare veiligheid	Veiligheid en Justitie (plus Defensie en Buitenlandse Zaken)
Rechtsorde	21. rechtspleging en detentie 22. rechtshandhaving	Veiligheid en Justitie

Vitale sector	Vitale product of diensten	Verantwoordelijk departement
Openbaar bestuur	23. diplomatieke communicatie 24. informatieverstrekking overheid 25. krijgsmacht 26. besluitvorming openbaar bestuur	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (plus Defensie en Buitenlandse Zaken)
Transport	27. mainport Schiphol 28. mainport Rotterdam 29. hoofd(vaar)wegennet (Rijksinfrastructuur) 30. spoor	Infrastructuur en Milieu
Chemische en nucleaire industrie	31. vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Bijlage 4.
Nafase-oefening
Indian Summer

Tijdens *Indian Summer* oefenden bestuurders en hulpverleners van Veiligheidsregio Zeeland en Provincie Zeeland, samen met landelijke overheden en organisaties, de aanpak van een fictief incident bij de kerncentrale in Borssele. De ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu organiseerden het nationale deel van de systeem-oefening. *Indian Summer* duurde twee aaneengesloten dagen. De oefening vond plaats op woensdag 12 en donderdag 13 oktober 2011. Voorafgaand aan de oefening is besloten ook aandacht te schenken aan de nafase. Gekozen is voor een interdepartementale werksessie op de tweede oefendag. In deze bijlage wordt ingegaan op het doel van de nafase-oefening, de voorbereiding, het verloop, resultaten, conclusies en leerpunten. Gewerkt is vanuit drie uitgangspunten die voor de nafase op Rijksniveau zijn geformuleerd:

- respecteren van de diverse departementale verantwoordelijkheden, taken en organisaties;
- afstemmen vindt plaats in een interdepartementaal afstemmingsoverleg;
- elkaar op tijd informeren en waar nodig betrekken.

Doel

De nafase-oefening beoogt inzicht en bewustwording te creëren ten aanzien van de (voorbereiding op de) nafase, bestaande kennis te versterken en toe te passen binnen het nucleaire scenario van *Indian Summer*. Het gewenste eindresultaat is een adviserend concept plan van aanpak voor de nafase, dat tijdens de oefening kan worden ingebracht bij het Adviesteam, als voorportaal voor de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). De procedure voor de nafase zoals beschreven in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (in revisie) wordt beoefend.

Vorbereiding

In de voorbereidende fase is een oefenprogramma opgesteld inclusief beoogde resultaten, oefendoelen, teamgeoriënteerde werkvorm en tijdsplanning. Teamleden zijn benaderd op voordracht door de betrokken departementen, te weten Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financiën, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Veiligheid en Justitie. Medewerkers van laatstgenoemd ministerie zijn aangewezen als voorzitter en secretaris. Het programma met achtergrondinformatie is vooraf toegezonden aan de teamleden. De werkwijze is vooraf afgestemd met de oefenorganisatie. Gezorgd is voor een ruimte met vergaderfaciliteiten en communicatiemiddelen.

Verloop

12 oktober – In lijn met het oefenscenario voltrekt zich een geënsce-neerd incident bij de kerncentrale in Borsele. In de loop van de dag is zowel de regionale als de nationale crisisorganisatie opgeschaald. In het interdepartementale Adviesteam wordt de nafase 's middags, op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie, op de voorraadagenda van de ICCb geplaatst. Rond 17uur gaat vanuit het programma Fysieke Veiligheid van dit ministerie – waar de uitvoering van de coördinatie is ondergebracht – per email een uitnodiging uit naar collega's van de andere ministeries om zitting te nemen in het Nafaseteam om op 13 oktober samen de eerste contouren van een plan van aanpak voor de nafase op te stellen.

13 oktober – De ICCb en MCCb communiceren dat vanuit de departementen wordt samengewerkt om de aanpak voor de nafase vorm te geven. Het Nafaseteam vergadert in de nabijheid van de crisisorganisatie en is in de gelegenheid om actuele ontwikkelingen te volgen. Het team neemt kennis van de stand van zaken binnen het oefenscenario dat zich voltrekt. De aanwezigen komen tot een gezamenlijk beeld van de (potentiële) schade en gevolgen voor de samenleving op korte en lange termijn. De uitgangssituatie is echter niet op ieder facet even gedetailleerd, het verdere verloop van de crisis is onzeker. Thema's en processen worden geselecteerd en geprioriteerd (op basis van de themalijst; bijlage 2). Terugkerende onderwerpen in de discussies zijn de verhouding tussen regionale en nationale processen, en de bepalende rol van verantwoordelijke bewindspersonen. In kleinere werkgroepen komen de teamleden tot bouwstenen die plenair worden omgezet in een eerste plan van aanpak voor de nafase. Voor het Nafaseteam eindigt de oefening nadat de voorzitter het plan heeft ingebracht bij het Adviesteam.

Resultaat

Het opgestelde plan van aanpak geeft een overzicht van thema's en prioriteiten waar de departementen mee aan de slag moeten gaan. Het plan biedt een richting op hoofdlijnen, maar bevat geen stappenplan of methodiek. Het is een opdracht die de departementen naar eigen inzicht en mogelijkheid zullen invullen. Dat geldt eveneens voor de gedetailleerde uitwerking van praktische behoeftes zoals aantallen benodigde mensen, middelen en methoden.

Op basis van de uitgangspunten is in het plan van aanpak een voorstel uitgewerkt voor de organisatie tijdens de nafase.

Het advies is in de overgangperiode tussen het afschalen van de crisisstructuur en de reguliere structuur een interdepartementaal overleg Nafase Zeeland in stand te houden dat in het teken staat van afstemming op rijksniveau, en afstemming met regionale nafaseteams. De ministeriële commissie is ad hoc gekoppeld aan het afstemmings-overleg. Besluitvorming vindt plaats in de ministerraad. Na verloop van tijd wordt de reguliere route gevolgd van afstemmingsoverleg, stuurgroep nationale veiligheid, onderraad tot ministerraad.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie coördineert de nafase. Voorgesteld wordt tot nader besluit een projectorganisatie in te richten bij dit ministerie om relevante thema's adequaat en in onderlinge afstemming op te kunnen pakken. Per thema of onderdeel wordt een interdepartementale trekker aangewezen. Periodiek wordt een integrale voortgangsrapportage *Nafase Zeeland* aan de Tweede Kamer gezonden.

Conclusies

De vorm – een interdepartementaal team dat in de acute fase invulling geeft aan een plan van aanpak op hoofdlijnen – blijkt uitvoerbaar, effectief en wordt nuttig ervaren door de deelnemers. Het doel is gerealiseerd in een constructieve werksessie. Tijdens de oefening is de opzet geen onderwerp van discussie. De werkwijze past binnen en sluit aan op de reguliere crisisstructuur. Het verdient aanbeveling om al tijdens de crisis voorbereidingen te treffen voor de nafase.

Leerpunten

De voornaamste leerpunten zijn:

- het is van groot belang om beleidsafdelingen van alle betrokken ministeries aantafel te hebben en het Nafaseteam uit te breiden met een communicatiespecialist; vooraf investeren in een goed en werkend interdepartementaalnetwerk voor de nafase werpt zijn vruchten af;
- in principe kunnen de eerste contouren voor de nafase al worden geschetst zonder directe input van de crisisorganisatie, voor de concretisering van het plan van aanpak is die input en expertise noodzakelijk;
- het gezamenlijk doorlopen van de nafasethema's kost tijd en energie, maar het voordeel is dat dwarsverbanden worden gelegd en draagvlak wordt gecreëerd.

Colofon

Voor meer informatie drs. C.N. Ligthart
E: c.n.ligthart@nctv.minvenj.nl
Auteur: dr. M.L.A. Dückers

Dit is een uitgave van
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

Juli 2012 | J-14635



Colofon

Voor meer informatie drs. C.N. Ligthart
E: c.n.ligthart@nctv.minvenj.nl
Auteur: dr. M.L.A. Dückers

Dit is een uitgave van
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

Juli 2012 | Publicatie-nr. J-14635