

Nils Ligthart,
directie Nationale Veiligheid,
ministerie van Veiligheid en Justitie
Michel Dückers,
Stichting Impact

Uit onderzoek en ervaringen met rampen in allerlei gebieden in de wereld, blijkt dat de wederopbouw en de hulpverlening in de periode na de acute fase van een ramp, de zogeheten nafase, vaak beter kunnen. Zo kost de opbouw na de orkaan Katrina veel energie, geld en tijd. Zelfs na ruim vijf jaar wordt er nog steeds gewerkt aan het herstel van de infrastructuur en blijkt ook de psychosociale opvang nog van groot belang. Japan zal na de aardbeving, tsunami en de nucleaire crisis voor een zo mogelijk nog grotere opgave staan om het dagelijks leven in de getroffen gebieden weer op gang te brengen.

‘Voorbereiden op de fase na de ramp’

Nafase in het perspectief van de nationale veiligheid

Het waarborgen van een veilig leefklimaat vraagt ieders inzet: van de overheid in al haar geledingen, van bedrijven en maatschappelijke organisaties en van internationale partners. Nederland is geen uitzondering. Eerder is de strategie Nationale Veiligheid door het kabinet vastgesteld om, met behulp van scenario's, zo goed mogelijk zicht te krijgen én voorbereid te zijn op verschillende soorten dreigingen en gevaren die de nationale veiligheid kunnen raken. Wat komt er op ons af, hoe erg is dat en wat kunnen we hier aan doen. Doel is vijf vitale belangen te waarborgen: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit. De strategie is een belangrijk referentiekader. In de strategie worden onder meer de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen beschreven. Door jaarlijks deze scenario's op te stellen en te beoordelen op kans en effect kan steeds gericht worden bepaald waar prioriteiten gesteld moeten worden ten aanzien van de inzet van mensen, middelen en methoden (capaciteiten).

Oog voor de nafase

De afgelopen jaren lag de nadruk binnen nationale veiligheid sterk op de preparatie op de acute fase van repressie en respons. Ook de nafase is een wezenlijk onderdeel van rampen- en crisisbeheersing dat aandacht verdient. De nafase is relatief langdurend en kostbaar. Nadat de acute crisis onder controle is wordt de omvang van de schade en andere gevolgen duidelijk. Schade is ontstaan aan mens, dier, milieu en samenleving.

Gebieden zijn onbewoonbaar, voorzieningen en bedrijvigheid gehavend. Dat vraagt om herstel en nazorg; een omvangrijk taakveld dat de continuïteit van de vitale infrastructuur omvat. Evenals reparatie en wederopbouw, opvang en zorg voor getroffen, schaderegelingen, herdenkingen en monumenten.

Rijksbrede nazorgstrategie

In Nederland wordt op diverse fronten (lokaal, regionaal, overheid en bedrijfsleven) invulling gegeven aan de nafase. De rijksoverheid wordt direct betrokken bij de rampen met een nationaal karakter en de nafase daarvan. Het gaat hierbij om scenario's zoals beschreven in de strategie Nationale Veiligheid zoals grootschalige overstromingen, een griep пандеміе, een nucleaire ramp of grootschalige ICT-uitval. Een goede voorbereiding op de fase ná de directe bestrijding van dergelijke rampen is noodzakelijk. Daarom heeft het Kabinet versterking van de nafase bij rampen op de agenda gezet. Het is belangrijk om na een ramp zo goed en zo snel mogelijk terug te keren naar het “dagelijks leven” om negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken. Daarom wordt er in rijksbreed verband gewerkt aan een nazorgstrategie in het project “Nafase”.

Interdepartementaal project

Medio 2010 is dit interdepartementale project geïnitieerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De focus ligt in eerste instantie op taken en verantwoordelijkheden van departementen als

Thema's met taken en processen binnen de nafase²

Taken/processen zijn gericht op...	Voorbeelden
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	- Coördinatie en organisatie - Informatievoorziening - Externe voorlichting - Toezicht - Registreren en volgen vluchtelingen, evacués en vee
Onderzoek en verantwoording verkrijgen van duidelijkheid over gevolgen (ernst en omvang schade) en oorzaken, wat kan resulteren in leren, straffen en verantwoording afleggen	- Damage assessment - Gezondheidsonderzoek en –monitoring - Monitoren natuur-, milieu- en landschapsschade - (Evaluatie)onderzoek en leren - Strafrechtelijk onderzoek - Afleggen (politieke) verantwoording
Herstel en nazorg uitvoeren van activiteiten gericht op herstel en nazorg ten aanzien van mens, dier, leefmilieu en samenleving	- 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
Financiële voorzieningen en regelingen benodigde financiële middelen	- Noodmaatregelen sociale zekerheid - Schade en financiële voorzieningen
Continuïteit en herstel vitale infrastructuur waarborgen functioneren vitale infrastructuur	Continuïteit en herstel van: - Elektriciteit, aardgas, olie - Telecommunicatievoorzieningen - Drinkwater en voedsel - Spoedeisende en ziekenhuiszorg, geneesmiddelen - Betalingsdiensten, betalingsstructuur - Keren en beheren oppervlaktewater - Openbare orde en veiligheid - Rechtspleging, detentie, rechtshandhaving - Besluitvorming openbaar bestuur, diplomatieke communicatie, informatieverstrekking overheid - Hoofd(vaar)wegennet, mainport Schiphol en Rotterdam, spoor - Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen

² De inhoud van dit kader biedt een samenvatting van de processen die in dialoog met betrokkenen zijn geïnventariseerd tijdens het project nafase. Daarnaast is geput uit M. van Duin en M. Zannoni, *Leidraad Nafase*, 2005.

tussenstap om te kunnen vaststellen welke capaciteiten nodig zijn voor de uitvoering daarvan. Uitgangspunt van het project is uiteraard de nafase van rampen en crisis vanuit een nationale invalshoek. Daaronder worden alle activiteiten verstaan (zie kader) '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'. Het project omvat drie sporen. In de eerste plaats wordt ingezet op onderzoek en kennisverzameling. Daarnaast op het vergroten van bewustwording op nationaal niveau. En ten derde op instrumentontwikkeling. Om uiteindelijk tot de gewenste producten te komen wordt in 2011 een rijksbrede strategie en visie op de nafase ontwikkeld.

Onderzoek en kennisverzameling

Binnen het project wordt onderzoek gedaan naar de taken en verantwoordelijkheden die de rijksoverheid heeft in de nafase. IVA beleidsonderzoek en advies, gelieerd aan de Universiteit van Tilburg, voert dit onderzoek uit. Met alle departementen wordt geïnventariseerd welke verantwoordelijkheden hun minister heeft tijdens de nafase, welke taken en activiteiten daaruit voortvloeien, welke partners daarbij betrokken zijn en in welke mate de daarvoor benodigde operationele capaciteit voorhanden is. In workshops, georganiseerd per departement, worden deelnemers binnen de context van het scenario van de Ergst Denkbare Overstroming geplaatst: de Randstad wordt getroffen door een overstroming met de proporties van de Watersnoodramp uit 1953. In die setting is het voor de betrokken crisisdeskundigen van de departementen gemakkelijk voorstelbaar welke rol voor hen is weggelegd.

Binnen iedere workshop wordt gebruikgemaakt van een overzicht van thema's of processen die gedurende het project Nafase zijn geïdentificeerd. Voor elk daarvan beschrijven de deelnemers de activiteiten die vanuit hun departement worden ondernomen. Onder deelnemers leidt dat soms tot verrassende ontdekkingen: men realiseert zich dat er taken zijn waar nog niemand aan had gedacht of dat capaciteiten beschikbaar zijn waarvan men het bestaan niet kende. De ronde van departementale workshops is in de afrondingsfase. In enkele daarop volgende interdepartementale workshops staan opnieuw de thema's en processen centraal. Per onderdeel worden de activiteiten van de diverse betrokken departementen in hun onderlinge samenhang bekeken. Daarbij zal blijken dat activiteiten soms overlap vertonen, soms in het geheel niet op elkaar aansluiten en er soms schakels ontbreken in een procesketen. Uiteraard dienen deze workshops om die

afstemming te bereiken.

Ten slotte zal ook de rol van externe partners hierbij worden bekeken in enkele workshops met organisaties als het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Slachtofferhulp, het Rode Kruis en Verbond van Verzekeraars. Het onderzoek levert een eerste aanzet voor een samenhangend beeld van de taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in de nafase van een ramp. Dat is een belangrijke bouwsteen voor de rijksbrede visie. Naar verwachting zullen de resultaten van het onderzoek nog dit voorjaar beschikbaar zijn. Naast dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de vitale belangen die worden aangetast in de scenario's van de Nationale Risicobeoordeling om relevante nafaseprocessen te detecteren. Dit geeft aanknopingspunten voor de planning van benodigde capaciteiten. Tot slot is literatuuronderzoek uitgevoerd, onder meer naar de organisatie van de nafase (zie de bijdrage elders in dit magazine).

Bewustwording

Inmiddels 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 blijkt hier positief tegenover te staan en is bijzonder coöperatief. Dit kwam tot uiting in de gesprekken per departement en gemaakte afspraken. Bovendien wordt actief deelgenomen aan het lopende onderzoek. Voor de voortgang van het project is dit cruciaal. Het succes valt of staat met het draagvlak binnen de departementen. Zij zijn het die, zowel individueel als gezamenlijk, zorg dragen voor een effectieve en samenhangende procesgang binnen de nafase. Dat lijkt een nationale aangelegenheid, maar is slechts schijn. Via allerhande vertakkingen werkt het door in lokale processen.

Instrumentontwikkeling

De twee eerdere sporen bieden randvoorwaarden en bouwstenen om te komen tot een rijksbrede strategie en visie. Daarmee wordt een hiaat opgevuld dat eerder is geconstateerd door de Taskforce Management Overstromingen. Het vormt een basis om de nafase vanuit het perspectief van de nationale veiligheid een plek te geven in trainingen, oefeningen zoals INEX 4 en Indian Summer en specifieke draaiboeken en handreikingen voor de nafase.

Via deze sporen beoogt het interdepartementale project bij te dragen aan waar het in de nafase om gaat: het maatschappelijk vermogen om na een ramp of crisis terug te keren naar het dagelijks leven. De ramp na de ramp moet worden voorkomen. Dat is het uitgangspunt.

¹ Deelrapport Nafase van Taskforce Management Overstromingen (2009).