



SYSTEEM VERSUS RAMP

Het onderstaande artikel is een bewerking van een artikel dat eerder is verschenen in Digitaal Bestuur (februari 2010) en is geschreven door de heer Pieter van den Brand.

Cedric, een nieuw informatiesysteem moet de crisisbeheersing verbeteren. Rotterdam-Rijnmond is al ver met netcentrisch werken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil dat landelijk invoeren. Maar er is weerstand. De veiligheidsregio's krijgen er automatisch een systeem bij, en dat gaat sommigen te ver.

Om een goed beeld te krijgen is alleen nog een echte ramp nodig. Of een 'opgeschaald incident', in het jargon van directeur Don Berghuijs van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Maar de ruimte van het 'regionaal operationeel team' is donker en verlaten. Zichtbaar zijn de naambordjes waar de partijen uit de veiligheidsketen in ijl tempo hun plek innemen om chaos het hoofd te bieden. Daar is weinig fantasie voor nodig. Pal achter de 'mini-raadszaal' op de 21ste verdieping van het Rotterdamse World Port Center is een apart vertrek voor burgemeester Aboutaleb en zijn staf. In een achterafkamertje staan een tafel en drie stoelen voor het driehoeksoverleg. Verderop in de gang is een piepkleine studio van Radio Rijnmond. De halfronde opstelling in de crisisszaal met uitzicht op een enorm beeldscherm ademt de nieuwe aanpak van netcentrisch werken. De klassieke spelers in de veiligheidsketen (politie, brandweer, GHOR), maar ook andere partijen (energiebedrijf, waterschap) werken samen in één informatienetwerk. Hulpverleners ter plaatse en de commandocentra beschikken over dezelfde informatie. 'Eerdere incidenten hebben ons geleerd dat het vaak uren duurt, voordat leidinggevendend aan het eind van de communicatieroute goed zijn geïnformeerd. Nu heeft iedereen binnen 10 minuten inzicht in bijvoorbeeld het aantal dodelijke slachtoffers', vertelt Berghuijs. 'Door de spaghetti aan berichtgeving werd een incident alleen maar groter. De informatievoorziening stond volledig haaks op wat er feitelijk aan de hand was. Al die losse informatiekanalen zijn nu weggesnoeid.'

GOUDEN GIDS: CEDRIC

De hedendaagse rampenbestrijding bedient zich van slim ICT-vernuft. Cedric heet het crisismanagementsysteem dat als een gouden gids onder meer gegevens van de zware industrie (productieproces en gevaarlijke stoffen) bevat. Het doet tegelijkertijd dienst

als communicatiesysteem en geeft het rampgebied op een geografische kaart weer. Ook is in Cedric informatie te vinden over kwetsbare objecten, zoals scholen en ziekenhuizen. Tijdens recente rampenoefeningen leverde het netcentrisch concept een aanzienlijke versnelling in de informatievoorziening op. 'De eerste uren zijn alle leidinggevendend op weg naar het crisiscentrum. Ze hebben dan nauwelijks toegang tot informatie. Als ik nu een melding op mijn semafoon krijg, kan ik thuis al inloggen op ons informatiesysteem om erachter te komen wat zich afspeelt en kan ik via e-mail de eerste aanwijzingen geven', zegt Berghuijs. 'We kunnen meteen zien hoeveel mensen we moeten evacueren. Het systeem maakt daar een schatting van.' In het systeem zitten eveneens de draaiboeken mocht de Mexicaanse griep pandemie alsnog toeslaan. Volgens Berghuijs is het systeem inmiddels zo'n vijftig keer in gebruik geweest. Gemiddeld is vijftien keer per jaar een gezamenlijk veiligheidsoptreden in de rampenzaal nodig. Ook bij de strandrellen in Hoek van Holland was sprake van een 'opgeschaald incident'. 'Tijdens de treinbotsing met de HSL in Barendrecht, augustus vorig jaar, hebben we het systeem 3 dagen in stand gehouden.'

HUISHOUDELIJKE AARD: BEHEER

Rampen trekken zich niets aan van geografische grenzen. Berghuijs pleit ervoor dat de Rijnmondse aanpak landelijk navolging krijgt, wat in een aantal veiligheidsregio's al gebeurt. Verwijzend naar de gaslucht klachten uit december 2009: 'Daar zijn vier veiligheidsregio's bij betrokken. Dat geeft het belang van samenwerking aan. Voor grote evacuaties is landelijk beschikbare informatie nodig. Niet in de laatste plaats om de hulpverlening niet te hoeven belasten doordat we elkaar – regio's onderling en BZK – voortdurend moeten informeren.' Er zijn ook argumenten van huishoudelijke aard. 'Het is vrijwel niet te doen om zo'n systeem in je eentje of met een paar regio's in de lucht te houden. De beheerskosten zijn niet op te brengen.' Steun komt er in elk geval van BZK. Het ministerie heeft netcentrisch werken tot een landelijk project gemaakt. 'Het grootste probleem is dat er zoveel partijen bij het bezweren van crises betrokken zijn. Coördinatie is lastig, verantwoordelijkheden onduidelijk. Er is sprake van allerlei eilandjes met eigen computersystemen. Dat is voor

de rampenbestrijding onwerkbaar', zegt projectdirecteur Frits Gronsveld. 'Het is absoluut noodzakelijk in een dergelijk systeem te investeren. Het is niet meer van deze tijd dat van de plek van de ramp een situatierapport heen en weer wordt gefaxt tussen mensen in het rampgebied, het hogere echelon en het beleidsteam. Terwijl die informatie veel eerder beschikbaar kan zijn.' Toch is er ook kritiek.

Systemen redden geen mensenlevens
Hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid Ira Helsloot van de VU vindt dit soort systemen onzinnig. 'De gedachte is: als er meer informatie is, dan zal de rampenbestrijding wel beter gaan. Cedric is niet het eerste systeem dat dit belooft. Ik noem slechts Cobra en MultiTeam als twee van vele voorbeelden. Uit het laatste wordt op dit moment de stekker getrokken, omdat er met Cedric alweer iets nieuws is bedacht. Al die tijd bespeur ik nog steeds geen enkel effect op de kwaliteit van de rampenbestrijding.' Systemen als Cedric zijn vooral bedoeld, chargeert Helsloot bewust, om de nieuwsgierigheid van de bovenste commandolagen en bestuurders te bevredigen. 'Ze helpen niet om meer mensenlevens te redden. In Enschede had meer informatie geen enkel verschil uitgemaakt.' Naarmate rampen complexer worden, is dat nog maar zeer de vraag, vindt Gronsveld. 'In een ramp op wijkniveau, zoals juist in Enschede, is veel onduidelijkheid over het aantal slachtoffers en of er nog explosiegevaar is of dat er gevaarlijke stoffen in het gebied zijn. Het is van belang dat dit soort informatie snel naar de hulpverleners in een gebied gaat, zodat zij weten wat ze moeten doen. Hulpverleners zullen niet zelf informatie gaan verzamelen.'

De leiding is er wel degelijk verantwoordelijk voor dat de juiste informatie over een incident beschikbaar komt. Je wilt voorkomen dat bestuurders voor het oog van de camera beweren dat ze nog niets kunnen zeggen over eventuele slachtoffers, terwijl op de achtergrond de bodybags dicht worden gerist.'

TRAAG

Ondanks het enthousiasme in Rotterdam en Den Haag verloopt de landelijke invoering traag. Eind 2008 was er in Gronsvelds woorden 'onvoldoende sturing' om het netcentrisch concept naar de 25 veiligheidsregio's

uit te rollen. September vorig jaar werd een nieuw projectplan door het Veiligheidsberaad geaccordeerd. BZK financiert de ontwikkeling van Cedric, de 25 veiligheidsregio's moeten zelf de invoering van het systeem in de regio en het beheer betalen. Voorzien wordt in een jaarlijkse bijdrage van €0,15 per inwoner. Met het oog hierop heeft minister Ter Horst van BZK dit jaar de BDUR-regeling (Besluit brede doeluitkering bestrijding rampen en zware ongevalen) verhoogd met 42 miljoen euro. In augustus 2011 moeten alle veiligheidsregio's volgens het concept werken. Formeel is afgesproken dat alle regio's die nu andere systemen gebruiken, overgaan op Cedric als er in 2011 een nieuwe versie van het systeem verschijnt die gelijkwaardig is aan wat ze op dit moment hebben. Onder meer de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, de beide Limburgse regio's, Utrecht en Zeeland hebben nog eigen applicaties. Berghuijs verwacht dat Cedric voldoende recht zal doen aan de andere systemen die op dit moment in gebruik zijn.

HARDE EIS

Berghuijs heeft een punt, vindt burgemeester Henri Lenferink van Leiden. De regiovoorzitter Hollands-Midden heeft binnen het Veiligheidsberaad het project netcentrisch werken onder zijn hoede, 'en die portefeuille heb ik met de harde eis overgenomen dat ik een handtekening van elke regio wil', zegt Lenferink strijdlustig. 'De besluitvorming in het Veiligheidsberaad is niet gratis.

De Veiligheidsregio's moeten zelf de invoering en het beheer betalen.'

We hebben van alle regio's harde toezeggingen nodig. Anders hebben we geen landsdekkend systeem en kunnen we geen juridische verplichtingen aangaan.' Eind januari bleek tijdens een reguliere bijeenkomst van het Veiligheidsberaad, dat de gelederen nog niet gesloten zijn. Van de 25 regio's hebben vijf regio's nog geen handtekening gezet. De vijf zijn Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Utrecht en twee Brabantse regio's. Wat directeur Hans Wink van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) niet bevalt, is dat uit de netcentrische aanpak automatisch een koppeling wordt gelegd met de invoering van het Cedric-systeem. 'Wij vinden dat onjuist, en we zijn niet de enigen die dat vinden.' De VRU, zelf gebruiker van Cedrics voorganger Multiteam, is beslist voorstander van netcentrisch werken. 'We doen dit al sinds de jaren '90, ook met de voorloper van Multiteam. Wij zien als geen ander het voordeel van de ontwikkeling naar één landelijk systeem. Maar wel op basis van een deugdelijk programma van eisen waaraan dat systeem zou moeten voldoen. Die stap is in het convenant overgeslagen.' Een open begroting, waarvan alleen het bedrag vaststaat maar niet het te leveren product, is onvoldoende. Veel kans maakt het verzet niet, suggereert Len-

ferink, want Utrecht kan in haar eentje nooit voor de beheerskosten van Multiteam opdraaien. 'Voor het opstellen van een programma van eisen is het te laat. We krijgen nu een kant-en-klaar product aangeboden, waarvan de kwaliteit buiten kijf staat. Cedric vormt een betere basis om door te ontwikkelen dan Multiteam', zegt Lenferink.

HET CONVENANT

Inmiddels is op 29 april de laatste handtekening gezet onder het convenant. Dit betekent dat alle 25 veiligheidsregio's hebben besloten om deel te gaan nemen aan het project Netcentrisch Werken en dat na afloop de aangeboden voorzieningen gezamenlijk in beheer zullen worden genomen. Hiermee is het besluit van het Veiligheidsberaad van september 2009 om Netcentrisch Werken in te voeren, bekrachtigd. Het project Netcentrisch Werken wordt gesubsidieerd door BZK.

Vanaf 1 oktober 2010 treedt het NIFV (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid) op als rechtspersoon namens het Veiligheidsberaad om de verdere uitvoering van het project te faciliteren. Dit betekent dat ook per die datum het aanbestedingstraject voor de opvolging van het huidige Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) kan starten. Van LCMS 1.x naar LCMS 2.0.

In de tussentijd heeft het project echter niet stilgelegen. Inmiddels zijn zeven regio's operationeel met het huidige Landelijk Crisismanagement Systeem (Cedric) en wordt in nog een tiental andere regio's hard gewerkt aan de implementatie van de netcentrische werkwijze. Daarvoor wordt in elke regio eerst een plan van aanpak gemaakt. Bij de invoering van Netcentrische Werken gaat het allereerst om het invoeren van een nieuwe wijze van werken, waarbij het opleiden en trainen van informatiemangers en het leren omgaan met een actueel totaalbeeld een belangrijke rol speelt. Netcentrisch Werken is veel meer dan het invoeren van een computersysteem. Dit is ook gebleken bij de implementatie in de regio's die nu al operationeel zijn. Het gaat om een werkwijze die door de techniek mogelijk moet worden gemaakt.

Ook het bestaande Landelijk Crisismanagement Systeem is in de tussentijd aangepast aan eisen en wensen die de werkwijze met zich meebrengt. Immers, pas als je in de praktijk aan het werk gaat kom je de echte behoeften tegen. De kennis die in dit traject ten aanzien van de techniek is opgedaan, wordt natuurlijk ingebracht in het komende aanbestedingstraject.

Bij een grootschalig incident, zoals bijvoorbeeld een treinongeluk, moet informatieuitwisseling plaatsvinden tussen een groot aantal actoren. In crisissituaties, waarbij het uiterste van mensen gevraagd wordt, werkt

men effectiever samen door dezelfde werkwijze en één landelijk crisismanagementsysteem te gebruiken voor alle veiligheidsregio's en andere crisisorganisaties.

Ook op het punt van de werkwijze zijn belangrijke stappen gemaakt. Dit vertaalt zich onder andere in een nieuwe indeling van het tekstuele totaalbeeld, dat nu meer thematisch zal worden ingericht. Op dit moment vinden de voorbereidingen plaats voor de inhoudelijke en technische implementatie van dit nieuwe totaalbeeld. De feitelijke inrichting van het thematische totaalbeeld is tot stand gekomen door gebruik te maken van een afzonderlijke 'experimenteer-omgeving'. Hiermee werden de ervaringen opgedaan die er voor zorgden dat het nieuwe totaalbeeld overzichtelijk en duidelijk is. Vanaf december kunnen de regio's in zowel de oefenomgeving als de operationele omgeving werken met een geïntegreerd totaalbeeld, dat bestaat uit een tekstueel en een grafisch deel (plot). Ook kunnen gegevens uit andere informatiebronnen eenvoudig aan dit totaalbeeld worden toegevoegd.

In november vinden in samenwerking met het NIFV 'hertrainingen' plaats om de informatiemangers van de regio's die operationeel zijn of binnenkort operationeel gaan vertrouwd te maken met de werkprocessen die behoren bij het thematische totaalbeeld.

Goede besluitvorming tijdens een ramp is alleen mogelijk wanneer alle betrokken spelers gelijktijdig hetzelfde actuele beeld van de situatie hebben. Om dit mogelijk te maken is een werkwijze ontwikkeld waarin de verschillende hulpverleningsdiensten, gemeenten en andere partners in de crisis- en rampenbestrijding informatie met elkaar delen: Netcentrisch Werken. Dit maakt het mogelijk acties en besluiten goed op elkaar af te stemmen.

Door netcentrisch te werken kunnen alle betrokkenen zich proactiever opstellen, anticiperen op ontwikkelingen en daardoor effectiever optreden. Ook crisiscommunicatie naar slachtoffers, publiek en media kan sneller en gericht plaatsvinden.

STAP VOORWAARTS IN PROFESSIONALISERING VAN CRISISBEHEERSING

Henri Lenferink, burgemeester van Leiden en portefeuillehouder Informatievoorziening binnen het Veiligheidsberaad: 'Participatie van alle veiligheidsregio's is een essentiële voorwaarde voor het slagen van het project Netcentrisch Werken. Het betekent een enorme stap voorwaarts in de professionalisering van crisisbeheersing en rampenbestrijding in Nederland. Het gelijktijdig hebben van de juiste en actuele informatie is de basis voor elke beslissing. Ik ben erg blij dat alle veiligheidsregio's het belang van gedeelde informatie onderkennen.'

