

# **INTERNATIONALE BIJSTAND IN HET KADER VAN DE RAMPENBESTRIJDING**

**DE ONTWIKKELING VAN HET BELEID VAN  
FYSIEKE INTERNATIONALE BIJSTAND VAN  
DE NEDERLANDSE OVERHEID BEZIEN  
VANUIT DE NETWERK THEORIE**

P.Verhage

# **INTERNATIONALE BIJSTAND IN HET KADER VAN DE RAMPENBESTRIJDING**

## **DE ONTWIKKELING VAN HET BELEID VAN FYSIEKE INTERNATIONALE BIJSTAND VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID BEZIEN VANUIT DE NETWERK THEORIE**

Scriptie ter afsluiting van het eerste jaar van de opleiding Master of  
Crisis and Disaster Management

P.Verhage  
September 2000  
Scriptie begeleider: M.J. van Duin

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “DE ONTWIKKELING VAN HET BELEID VAN FYSIEKE INTERNATIONALE BIJSTAND VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID”.

Deze scriptie is opgesteld ter afsluiting van het eerste leerjaar van de opleiding Master of Crisis and Disaster Management. Dit is een tweejarige management opleiding op het gebied van crisisbeheersing.

Ik heb gekozen voor het thema “internationale bijstand verlening” omdat dit thema mij al langere tijd interesseert.

Bij het opstellen van deze scriptie heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de informatie die ik verzameld heb tijdens mijn binnenland stage voor de opleiding Master of Crisis and Disaster Management. Deze stage bij het Ministerie van Defensie, Artsen zonder Grenzen Nederland en de Nederlandse Antillen. heeft de basis gelegd voor deze scriptie. Deze informatie heb ik gecombineerd met de informatie die ik verkregen heb tijdens gesprekken met diverse leden van de werkgroep Internationale Hulpverlening bij Rampen, aangevuld met literatuur studie.

De theorie die gedoceerd is in de modulen Netwerken van Ten Heuvelhof, Publieke organisatie van Rosenthal en Rampenbestrijding van Van Duin en Van Staalduinen is gebruik als toetssteen bij de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding.

Door het opstellen van deze scriptie is mijn kennis over de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding aanzienlijk verrijkt. Ik hoop door middel van deze scriptie een klein steentje bij te dragen aan (de reflectie van) het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding. Daarnaast kan deze scriptie mogelijk bijdragen aan de beeldvorming van hen die zich in de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding gaan verdiepen. Internationale bijstand is een boeiende, maar ingewikkelde materie.

Mijn dank gaat uit naar allen die, op welke manier dan ook, bijgedragen hebben aan de totstandkoming van deze scriptie. Mijn bijzondere dank gaat uit naar de volgende personen:

- mijn scriptie begeleider, dhr. M.J. van Duin, die mijn concepten van commentaar heeft voorzien;
- de voorzitter en secretaris van de werkgroep Internationale Hulpverlening bij Rampen, dhr. R. Vrolijk en N. Manzoli, die mij alle vrijheid hebben gegeven om de werkgroep te volgen.

## Samenvatting

Deze scriptie is gemaakt in het kader van de afsluiting van het eerste jaar van de leergang Master of Crisis and Disaster Management.

Het onderwerp van de scriptie is Internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

De doelstelling van deze scriptie is om te onderzoeken in welke mate de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding te verklaren is met de netwerk theorieën van Ten Heuvelhof en de theorie van de publieke organisatie van Rosenthal.

De onderzoek methode die gehanteerd is bestaat uit de verdere uitwerking van de informatie die tijdens de binnenland stage van deze Master opleiding verkregen is. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met diverse personen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding. Daarnaast is een beknopte internationale vergelijking uitgevoerd.

De ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding, is geanalyseerd aan de hand van het theoretische kader van de netwerk theorieën van Ten Heuvelhof en de theorie van de publieke organisatie van Rosenthal. Daarnaast zijn een aantal kanttekeningen gemaakt bij de ontwikkeling van het beleid tot nu toe en is één en ander in een internationaal licht geplaatst.

Aan de hand van de hierboven genoemde analyses wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding in belangrijke mate voldoet aan de netwerk theorieën van Ten Heuvelhof en de theorie van de publieke organisatie van Rosenthal. Bijna al de genoemde kenmerken van deze theorieën zijn aanwezig. Alleen op het gebied van de besluitvorming zijn nog geen overeenkomsten te signaleren. Dit komt omdat de ontwikkeling van het beleid nog niet in de fase van de besluitvorming is gekomen.

Aanbevolen wordt om de internationaal aanvaarde Guidelines van de INSARAG te integreren in de Nederlandse systematiek van Search and Rescue. Daarnaast wordt aanbevolen om actief deel te gaan nemen aan het INSARAG netwerk.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting .....	4
1 INLEIDING .....	6
1.1 De doelstelling van de scriptie .....	6
1.2 De probleemstelling en de deelvragen .....	6
1.2.1 De probleemstelling .....	6
1.2.2 De deelvragen .....	6
1.3 De onderzoek methode.....	7
1.4 De relevantie van het onderwerp.....	8
2 HET THEORETISCHE KADER .....	9
2.1 De netwerk theorie .....	9
2.2 De theorie van de module publieke organisatie.....	10
2.3 De verwerking van de theorie in deze scriptie .....	12
3 HET BELEID VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID: HUIDIGE SITUATIE EN .....	
ONTWIKKELINGEN .....	13
3.1 Het Nederlandse beleid tot 1999.....	13
3.2 De wijziging van het beleid.....	14
3.3 Wie zijn betrokken bij de ontwikkeling van het beleid voor het oprichten van een operationele eenheid voor internationale bijstandverlening en wat zijn hun mogelijke belangen.....	14
3.4 De ontwikkelingsrichting van het nieuwe beleid.....	16
4 EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING.....	18
4.1 De Verenigde Naties .....	18
4.2 De NAVO .....	19
4.3 De Europese Unie .....	19
4.4 Finland .....	20
4.5 Zweden.....	20
4.6 Oostenrijk.....	20
4.7 Duitsland .....	21
4.8 Zwitserland.....	21
4.9 Engeland .....	21
4.10 De Verenigde Staten van Amerika .....	22
5 EEN ANALYSE .....	23
5.1 Een analyse naar aanleiding van de theorie.....	23
5.2 Een analyse naar aanleiding van de ontwikkeling van het beleid.....	28
5.3 Een analyse naar aanleiding van de internationale vergelijking .....	29
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	32
6.1 Conclusies .....	32
6.2 Aanbevelingen.....	32
7 SLOT .....	34
Literatuur opgave .....	35
Bijlagen.....	36

# 1 INLEIDING

## 1.1 *De doelstelling van de scriptie*

De doelstelling van de scriptie is om de lezer te informeren over de ontwikkelingen en achtergronden die van invloed zijn op de beleidsontwikkeling van een bijdrage van de Nederlandse overheid aan de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

## 1.2 *De probleemstelling en de deelvragen*

### 1.2.1 De probleemstelling

De centrale vraag die ik in mijn scriptie wil beantwoorden is de volgende:

Hoe ontwikkelt zich het beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van de internationale bijstandverlening met hulpverleningsteams in het kader van de rampenbestrijding, en hoe is deze ontwikkeling te verklaren.

### 1.2.2 De deelvragen

**Wil de Nederlandse overheid fysieke internationale bijstand verlenen en waarom**  
Deze scriptie behandelt de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid, maar de Nederlandse overheid is opgebouwd uit een groot aantal onderdelen. Wat zijn de meningen van de belangrijke spelers op dit gebied.

**Wat is de noodzaak van fysieke internationale bijstand**

Waarom wordt er nu wel beleid ontwikkeld voor een Nederlandse bijdrage en in het verleden niet.

**Wat is de relevantie van een eventuele Nederlandse bijdrage**

Welke bijdrage kan en/of wil de Nederlandse overheid leveren in het licht van de bijdragen die andere landen al leveren. Gaat het bij het leveren van een fysieke bijdrage alleen om het verlenen van hulp, of zijn er nog andere overwegingen.

**Wat is de impact van fysieke internationale bijstand op de Nederlandse organisatie van de rampenbestrijding**

Het verlenen van internationale bijstand heeft gevolgen voor de operationele diensten die betrokken zijn bij de rampenbestrijding in Nederland. Welk soort gevolgen zijn dat.

**In welke mate is de theorie van de dansende tafel van toepassing op de ontwikkeling van het beleid op dit gebied;**

Kan (een deel van) de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van de internationale bijstand verklaard worden met de netwerk theorieën van Ten Heuvelhof (met name de theorie van de dansende tafel).

### **Wat doen andere landen aan internationale bijstandverlening met hulpverleningsteams in het kader van de rampenbestrijding.**

Om de eventuele bijdrage van de Nederlandse overheid te kunnen plaatsen in een internationaal kader wordt een beschrijving gegeven van een paar andere landen die actief zijn op het gebied van internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

## **1.3 De onderzoek methode**

Bij het uitvoeren van het onderzoek heb ik de volgende methode gehanteerd.

De informatie die ik verzameld heb tijdens mijn binnenland stages in verband met de opleiding Master of Crisis and Disaster Management bij het Ministerie van Defensie, de Nederlandse Antillen en Artsen Zonder Grenzen vormen de basis voor het verder uitwerken van het onderwerp.

Vervolgens heb ik gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende partijen die een rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid. Het betreft hier de vertegenwoordigers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken, het CCRB.

In verband met de internationale component heb ik gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Euro Atlantic Disaster Response Coordination Center (EADRCC) van de NAVO en de Swedish Rescue Services Agency. Voor de overige informatie over de bijdragen van andere landen aan de internationale bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding heb ik vooral gebruik gemaakt van de informatie die via het internet beschikbaar is.

In deze scriptie wordt de ontwikkeling van het Nederlandse beleid met betrekking tot internationale bijstand getoetst aan de theorie die in de volgende drie modulen van de opleiding Master of Crisis and Disaster Management behandeld is.

Allereerst (en met name) de theorie die door de heer Ten Heuvelhof behandeld is in de module netwerken. Met name bedoel ik hier het beeld van de dansende tafel. Ik heb de indruk dat deze theorie van toepassing zou kunnen zijn, omdat de eventuele bijdrage van Nederland aan de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding nog volop in ontwikkeling is.

Bij deze toetsing zullen de volgende zaken aan de orde komen:

- wat is de tafel;
- wie zijn de spelers;
- wat zijn de belangen;
- een verkenning van een aantal hoeken van de kamer;
- welke strategieën zouden gevolgd kunnen worden.

Daarnaast zal ook verband gelegd worden naar de theorie die behandeld is in de module “Publieke organisatie”. Het betreft hier met name de link naar de beleidsvorming in het openbaar bestuur.

Tevens zal er in deze scriptie een verband worden gelegd met de theorie die behandeld is in de module “Rampenbestrijding”. Hierbij gaat het met name om de organisatie van de internationale bijstandverlening in het kader van de rampenbestrijding.

#### **1.4 De relevantie van het onderwerp**

De relevantie van het onderwerp kan vanuit verschillende invalshoeken belicht worden.

Allereerst de politieke dimensie. Op landelijk niveau is op dit moment een groeiende belangstelling om in internationaal verband een bijdrage te gaan leveren aan de internationale bijstand. Onder andere de recente aardbeving in Turkije is hierop van invloed geweest.

Daarnaast is er de relevantie gezien vanuit de hulpverleners in Nederland. Vanuit de professie van de hulpverleners in de parate organisaties die bij de rampenbestrijding betrokken zijn is er als het ware een natuurlijke drang om hulp te verlenen aan mensen in acute nood. Met andere woorden, de Nederlandse hulpverleners vragen zich af waarom de Nederlandse overheid niets doet als er ellende is in de rest van de wereld.

Tevens kan de relevantie gezien worden vanuit de koepelorganisaties van de hulpverlenende diensten. De koepelorganisaties vragen zich onder andere af wat hun rol is bij dit onderwerp.



## 2 HET THEORETISCHE KADER

In dit hoofdstuk wordt de theorie besproken die in deze scriptie gebruikt wordt als toetsingskader. In hoofdstuk 5 van deze scriptie (Een analyse) wordt de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding getoetst aan de in dit hoofdstuk beschreven theorie.

### 2.1 *De netwerk theorie*

De ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding wordt in deze scriptie getoetst aan de netwerk theorieën.

De eerste vraag die dan gesteld kan worden is wat in het verband van deze scriptie verstaan wordt onder een netwerk. Volgens de Bruin en Ten Heuvelhof is een netwerk een relatievorm van een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn<sup>1</sup>.

Een andere definitie die de Bruin en Ten Heuvelhof hanteren is: een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen<sup>2</sup>.

Ook de overheid kan gezien worden als een netwerk. De overheid is geen al-bestuurder, die hiërarchisch boven geschikt is aan andere partijen in een samenleving. Ze staat niet boven een samenleving, maar is onderdeel van een samenleving en voor de effectiviteit en legitimiteit van haar functioneren sterk afhankelijk van de steun van andere maatschappelijke actoren. Zolang andere partijen niet hetzelfde willen is de kans op succesvol overheidsbeleid vaak klein<sup>3</sup>.

De ontwikkeling van een nieuw beleid van de overheid in het kader van de internationale bijstand bij rampen vergt besluitvorming.

De besluitvorming in netwerken is niet vanzelfsprekend. Een actor die in een netwerk iets wil veranderen is immers afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Het is maar de vraag of deze actoren bereid zijn om een besluit tot verandering te steunen en, indien zij dat zijn, of zij allen op hetzelfde moment deze bereidheid hebben<sup>4</sup>.

Een en ander kan tot gevolg hebben dat de besluitvorming in netwerken stroperig verloopt. Met stroperige besluitvorming wordt hier bedoeld: een partij die tot besluitvorming wil komen in een netwerk is als iemand die zich voortbeweegt in een bak met stroop: alles hangt met alles samen, er is veel weerstand en hoe sneller iemand beweegt, des te meer stroop hoopt zich voor hem op<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Management in Netwerken, J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, blz. 15.

<sup>2</sup> Idem, blz. 32.

<sup>3</sup> Idem, blz. 17.

<sup>4</sup> Idem, blz. 18.

<sup>5</sup> Idem, blz. 18.

### **Het beeld van de dansende tafel**

De Bruin en Ten Heuvelhof beschrijven het beeld van de dansende tafel als volgt<sup>6</sup>. Er bevinden zich een achttal personen in een kamer, die tezamen een tafel moeten verplaatsen van het midden van de kamer naar een van de vier hoeken. Zeven personen hebben een duidelijke opvatting over de hoek waar de tafel uiteindelijk moet terechtkomen. Deze opvattingen verschillen onderling. Elke persoon heeft bepaalde doelstellingen en een bij die doelstellingen passende hoek. Deze zeven personen proberen hun opvattingen te realiseren door de tafel in de eigen hoek te krijgen, waarbij ze kunnen kiezen tussen het duwen van of trekken aan de tafel. Omdat de zeven verschillende opvattingen hebben en soms duwen, soms trekken, begint de tafel te dansen. Hiermee is de grilligheid van de besluitvorming geduid. Uiteindelijk komt de tafel ergens min of meer toevallig terecht. De achtste partij onthoudt zich van deze duw- en trekpartij en bepaalt zijn opvatting pas vlak voordat duidelijk is waar de tafel terecht zal komen. De tijd die anderen gebruiken om de tafel in beweging te krijgen, gebruikt deze persoon om voor elk van de vier hoeken na te gaan welke doelstelling hij kan realiseren wanneer de tafel in de betreffende hoek terechtkomt.

Dit beeld wordt door de Bruin en ten Heuvelhof beschreven met het oog op de grilligheid van de besluitvorming in netwerken. In grillige besluitvormingsprocessen wordt dan ook het belang benadrukt van serendipiteit: het vermogen om alert te zijn op mogelijkheden voor doelrealisatie, waarnaar een partij niet op zoek is, maar die zich onverwacht aandienen.

## **2.2 De theorie van de module publieke organisatie**

Naast de toetsing van de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid van de internationale bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding aan de netwerk theorie zal ook verband gelegd worden met de theorie die behandeld is in de module "Publieke organisatie". Het betreft hier met name de link naar de beleidsvorming in het openbaar bestuur.

Wat wordt er in het verband van deze scriptie verstaan onder Openbaar Bestuur. Openbaar bestuur is het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. Besturing komt van sturen: richting geven, een koers uitzetten<sup>7</sup>. Geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd. De overheid poogt dit te bevorderen<sup>8</sup> door het maken en uitvoeren van beleid.

Rosenthal omschrijft het begrip beleid als volgt: Een overheid die bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen wil sturen, moet van geval tot geval bepalen op welke manier deze sturing vorm dient te krijgen. De voornemens, keuzen en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling worden beleid genoemd. Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Management in Netwerken, J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, blz. 49.

<sup>7</sup> Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek, U.Rosenthal e.a., blz. 20.

<sup>8</sup> Idem, blz. 69.

<sup>9</sup> Idem, blz. 80.

Beleid wordt onderscheiden in en aantal stadia<sup>10</sup>:

- de beleidsvorming;
- de beleidsuitvoering;
- de beleidsevaluatie.

Deze scriptie behandelt de beleidsvorming van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

Bij de verschillende stadia van het beleidsproces komen invloedsmiddelen aan de orde. Rosenthal onderscheidt de volgende invloedsmiddelen:

- Dwang en geweld;
- Gezagsposities;
- Informatie en deskundigheid;
- Organisatie en financiën;
- Maatschappelijke steun;
- Relaties en netwerken;
- Publiciteit;
- Politiek-bestuurlijke know-how.

In deze scriptie wordt een poging gedaan om te onderzoeken welke invloedsmiddelen aanwezig zijn bij de beleidsvorming van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

Niets is simpel of eenduidig in de wereld van het openbaar bestuur. Dat geldt ook voor het antwoord op de ogenschijnlijk eenvoudige vraag: wat is het openbaar bestuur en wie maken er deel van uit?<sup>11</sup> In veel opzichten bestaat ‘het’ openbaar bestuur eigenlijk niet. Het openbaar bestuur heeft vele gezichten die verscholen zitten achter de duizenden organisaties die deel ervan uitmaken<sup>12</sup>.

Deze organisaties werken samen aan de vorming, uitvoering en evaluatie van het beleid van de Nederlandse overheid. Hierbij kan volgens Rosenthal sprake zijn van een netwerk benadering of van een bureaupolitieke benadering<sup>13</sup>. Een netwerk kan gezien worden als een verzameling van (onderdelen van) organisaties. Anderzijds kunnen organisaties gezien worden als een verzameling van netwerken. Dit laatste is het vertrekpunt voor de bureaupolitieke benadering. Voor beide benaderingen is het verschijnsel macht van belang. Macht blijft nagenoeg onzichtbaar. Ondanks het feit dat macht alom aanwezig is in een organisatie, blijft de werking ervan in veel gevallen nagenoeg onzichtbaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat alle betrokkenen bij voorbaat rekening houden met de machtsverhoudingen. Bij het schrijven van een beleidsnota anticiperen lagere ambtenaren op de politieke standpunten die hun superieuren wensen uit te dragen<sup>14</sup>.

Ook de verhouding tussen ambtenaren en de politieke leiding komt in deze scriptie aan de orde. Ambtenaren zijn benoemde functionarissen die ondergeschikt zijn aan de politieke leiding. Zij dienen de politieke leiding bij te staan en uitvoering te geven aan

---

<sup>10</sup> Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek, U.Rosenthal e.a., blz. 81.

<sup>11</sup> Idem, blz. 17.

<sup>12</sup> Idem, blz.17.

<sup>13</sup> Idem, blz. 214.

<sup>14</sup> Idem, blz. 219.

politieke beslissingen<sup>15</sup>. Hierbij geldt het primaat van de politiek: de politiek gaat voor en het ambtelijk apparaat dient te volgen<sup>16</sup>.

### **2.3 De verwerking van de theorie in deze scriptie**

De theorie van Ten Heuvelhof over netwerken, zoals deze beschreven is in paragraaf 2.1 van deze scriptie, en de theorie van Rosenthal over de publieke organisatie, zoals deze beschreven is in paragraaf 2.2 van deze scriptie, zullen in hoofdstuk 5 gebruikt worden om de ontwikkeling van het Nederlandse beleid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding te toetsen.

Hierbij zal getoetst worden in welke mate de samenwerkingsvorm de kenmerken van een netwerk draagt en in welke mate de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband te verklaren is met de netwerk theorie.

Daarnaast zal getoetst worden in welke mate de kenmerken van de beleidsvoorbereiding binnen het openbaar bestuur van toepassing zijn op de beleidsvorming van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

---

<sup>15</sup> Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek, U.Rosenthal e.a., blz. 20

<sup>16</sup> Idem, blz. 241.

### 3 HET BELEID VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID: HUIDIGE SITUATIE EN ONTWIKKELINGEN

#### 3.1 *Het Nederlandse beleid tot 1999*

Tot 1999 wilde de directie Brandweer en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich niet structureel voorbereiden op de fysieke internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding. De reden hier voor was dat de organisatie van de rampenbestrijding in Nederland prioriteit kreeg boven de voorbereiding op de internationale bijstand.

Ook de politieke leiding van het departement heeft tot die tijd nooit aangedrongen op een structurele voorbereiding.

Het ontbreken van een concreet beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding wil niet zeggen dat de Nederlandse overheid geen bijdrage geleverd heeft. Op ad-hoc basis is wel een bijdrage geleverd aan het bestrijden van rampen in andere landen. Bijstand werd in die tijd niet geboden in de vorm van een operationeel team, met uitzondering van de hieronder beschreven bijstand aan de Nederlandse Antillen. De ondersteuning die geleverd werd bestond uit financiële bijdragen aan Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's), zoals het Nederlands Rode Kruis en Artsen Zonder Grenzen. Deze NGO's verzorgden (of ondersteunden) de eventuele fysieke bijstand in het buitenland.

Het Ministerie van Buitenlandse zaken bemiddelde in de fysieke bijstand door de NGO's.

Voor het verlenen van humanitaire noodhulp hebben de Minister van Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken in 1996 een raamuitvoeringsovereenkomst gesloten. Voor de uitvoering van deze overeenkomst heeft de Minister van Defensie een aantal plannen ontwikkeld<sup>17</sup>. Tevens heeft het Ministerie van Defensie het Disaster Assessment Response Team (DART) opgericht en noodhulp eenheden binnen de krijgsmacht aangewezen.

In 1995 heeft fysieke bijstand van de Nederlandse overheid plaats gevonden aan de Nederlandse Antillen in verband met de orkaan Luis op het eiland Sint Maarten. Het Ministerie van BZK heeft de regionale brandweer Rotterdam Rijnmond verzocht om een brandweercompagnie ter beschikking te stellen om uit te zenden. Deze bijstand verlening heeft op ad-hoc basis plaats gevonden. De uitgezonden eenheid heeft gedurende ongeveer 1 week veel nuttig werk gedaan in het kader van de wederopbouw van het eiland. Werkzaamheden in de acute fase van de rampenbestrijding hebben echter niet of nauwelijks plaats gevonden. De reden hiervan was dat er nauwelijks slachtoffers waren. Daarnaast heeft het door het ontbreken van een grondige voorbereiding lang geduurd voordat de eenheid ter plaatse was. Vragen die hierbij speelden waren onder andere: hoe vindt de besluitvorming van de uitzending plaats,

---

<sup>17</sup> Deze plannen zijn: Het generieke plan humanitaire noodhulp defensie van de Chef Defensiestaf (30 juni 1997), Operatieplan 15 van de bevelhebber der Landstrijdkrachten (2 juni 1998), Opplan 15 van de 1<sup>e</sup> divisie (5 februari 1999)

wie draagt de kosten, wie worden er uitgezonden, welke materialen worden meegenomen en hoe vindt het transport plaats.

Door deze ad-hoc bijstand verlening is echter wel een groot aantal ervaringen op gedaan die gebruikt kunnen worden bij de voorbereidingen voor toekomstige uitzendingen in het kader van de rampenbestrijding. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende zaken:

- de voorbereiding van de eenheden;
- het transport
- welke materialen worden meegenomen
- de mate van zelfverzorging betreffende eten, drinken en slapen
- vaccinatiebeleid

### **3.2 De wijziging van het beleid**

De grote aardbeving die in augustus 1999 plaats vond in Turkije heeft in Nederland geresulteerd in een wijziging van het beleid van de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid heeft op ad-hoc basis bijstand verleend aan Turkije. Het Nederlandse bedrijf RISC te Rotterdam heeft op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijstand verleend bij de bestrijding van de zeer grote brand op de olie raffinaderij Tüpras.

De staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft na die aardbeving opdracht gegeven aan de directie Brandweer en Rampenbestrijding om beleid te ontwikkelen voor het oprichten van een operationele eenheid die uitgezonden kan worden voor internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

### **3.3 Wie zijn betrokken bij de ontwikkeling van het beleid voor het oprichten van een operationele eenheid voor internationale bijstandverlening en wat zijn hun mogelijke belangen**

De directie Brandweer en rampenbestrijding heeft in november 1999 een interdepartementale werkgroep opgericht om uitvoering te geven aan de opdracht van de staatssecretaris. Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- De afdeling Humanitaire Hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Het Defensie Crisisbeheersings Centrum van het Ministerie van Defensie;
- Het College Commandanten van Regionale Brandweren;
- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Het Nederlandse Rode Kruis;
- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- De directie Brandweer en Rampenbestrijding en het Nationaal Coördinatie Centrum van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De bovengenoemde organisaties nemen deel aan de werkgroep die het beleid van de Nederlandse overheid formuleert, omdat zij een bepaald belang vertegenwoordigen. Hieronder volgt een beschrijving van de belangen van de verschillende deelnemers. Bij

de beschrijving van deze belangen dient opgemerkt te worden dat dit een beschrijving is van de formele belangen. Uiteraard kunnen er nog andere, niet uitgesproken belangen zijn.

### **Het Nederlandse Rode Kruis**

De internationale Rode Kruis organisatie heeft ruime ervaring in internationale bijstand bij humanitaire crisis. Deze kennis kan via het Nederlandse Rode Kruis ingebracht worden in de werkgroep. Het Nederlandse Rode Kruis is de enige Niet Gouvernementele organisatie in de werkgroep.

### **Het College Commandanten van Regionale Brandweren**

Het College Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) vertegenwoordigt de regionale brandweren. De regionale brandweren zullen hoogst waarschijnlijk voor (een deel van) de bemensing zorgen van een eventueel op te richten operationeel team. De (positieve en negatieve) gevolgen van een operationeel team zullen voor de regionale brandweren het meest merkbaar zijn. Het CCRB vindt dat een op de richten Nederlands team een positieve bijdrage kan leveren aan de motivatie van de hulpverleners in de Nederlandse situatie<sup>18</sup>. Tot de vuurwerkramp in Enschede was het beeld dat er in Nederland toch nooit een incident/ramp voor zou doen die de huidige omvang van de rampenbestrijdingsorganisatie rechtvaardigde.

### **Het Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Het buitenlands beleid van de Nederlandse overheid wordt bepaald door het Ministerie van Buitenlandse zaken. In welke gevallen er internationale bijstand verleend zal worden in het kader van de rampenbestrijding en aan welke landen wordt bepaald door het Ministerie van Buitenlandse zaken. Ook de financiering van de daadwerkelijke inzet zal waarschijnlijk plaats vinden door dit ministerie. Om deze laatste reden zou gesteld kunnen worden: “Wie betaalt, bepaalt”.

### **Het Ministerie van Defensie**

Het Ministerie van Defensie beschikt over een Disaster Assessment Response Team (DART). Het betreft hier een operationeel, multi disciplinair team dat ingezet wordt als noodhulp verkenningseenheid bij humanitaire crisis. Het DART team vormt tevens het commando wanneer Noodhulp eenheden van het Ministerie van Defensie ingezet worden. Dit DART team is door het Ministerie van Defensie geformeerd op grond van een raamuitvoeringsovereenkomst tussen de Ministers van Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken en Defensie<sup>19</sup>. Het Ministerie van Defensie is van mening dat het DART team ook een rol kan vervullen in het kader van de internationale bijstandverlening in het kader van de rampenbestrijding.

### **Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Toen de werkgroep opgericht werd was er nog geen afbakening van de ramptypen waarbij internationale bijstand vanuit Nederland geboden zou moeten kunnen worden. In de Handleiding Rampenbestrijding<sup>20</sup> wordt wateroverlast als één van de ramptypen genoemd die in Nederland voor kunnen komen. Het Ministerie van Verkeer en

---

<sup>18</sup> Verslag Werkgroep Internationale Bijstand verlening d.d. 16 november 1999

<sup>19</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Staten Generaal d.d. 17 mei 1995

<sup>20</sup> Handleiding rampenbestrijding, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1990

Waterstaat beschikt over specifieke kennis en uitrusting voor de bestrijding van “natte” rampen. Wanneer de internationale bijstand door Nederland ook betrekking zou hebben op “natte” rampen in het buitenland, dan zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een hoofdrol moeten spelen in de uitvoering van de bijstand.

#### **Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

Een op te richten team zal zeer waarschijnlijk multi disciplinair zijn samengesteld. Het is een logische gedachte om te veronderstellen dat in een op te richten team ook medische deskundigheid aanwezig zal zijn. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is systeemverantwoordelijk voor de organisatie van het geneeskundige optreden in Nederland.

#### **Het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**

Het Nationaal Coördinatie Centrum van Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in Nederland verantwoordelijk voor de provinciegrens overschrijdende bijstand verlening van politie en brandweereenheden. Wanneer er een internationale bijstandseenheid opgericht wordt zal het NCC waarschijnlijk ook de schakel zijn naar de operationele diensten die deel nemen aan deze bijstandseenheid.

#### **De directie Brandweer en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**

De directie Brandweer en Rampenbestrijding is in Nederland systeem verantwoordelijk voor de organisatie van de rampenbestrijding. Vanwege deze rol beschikt deze directie over de benodigde kennis en relaties die nodig zijn voor de ontwikkeling van het beleid omtrent de inzet van de parate hulpverleningsdiensten in het buitenland. Bovendien zullen de kosten die verbonden zijn met de voorbereiding van een operationeel team voor internationale bijstand hoogst waarschijnlijk door deze directie gefinancierd moeten worden.

### **3.4 De ontwikkelingsrichting van het nieuwe beleid**

Het doel van de Werkgroep Internationale Bijstandverlening is “het ontwikkelen van voorstellen voor het opzetten van een systeem voor het verlenen van internationale bijstand vanuit Nederland bij rampen.”<sup>21</sup>. Het voorstel van de werkgroep diende medio 2000 aan de Staatssecretaris van BZK te worden aangeboden.

Bij het oprichten van de Werkgroep Internationale Bijstandverlening waren geen randvoorwaarden geformuleerd over de inzet van een te vormen bijstand eenheid. In de diverse vergaderingen van de werkgroep zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd<sup>22</sup>:

- De inzet is vraaggestuurd;
- De inzet heeft betrekking op de “urgente fase”, de eerste 72 uur. Het team dient binnen 24 uur ingezet te zijn op de ongevalslocatie;
- Het te vormen team wordt primair geformeerd voor “search and rescue” taken;

---

<sup>21</sup> Verslag Werkgroep Internationale Bijstand verlening d.d. 16 november 1999

<sup>22</sup> Globale kaders “Fysieke bijstand bij rampen in het buitenland”, 3<sup>e</sup> concept d.d. 13 juni 2000



- De maximaal te overbruggen vliegafstand is zes uur. Een uitzondering wordt gemaakt voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Door het formuleren van de bovengenoemde uitgangspunten is de inzet van een te formeren bijstand team al behoorlijk ingekaderd. Elke keuze die gemaakt wordt is vatbaar voor kritiek, zo ook de door de werkgroep gemaakte keuzen. In hoofdstuk 5 van deze scriptie (Een analyse) wordt nader ingegaan op de tot nu toe gemaakte keuzen.

De vertegenwoordiger van het CCRB is verzocht om aan de hand van de bovengenoemde uitgangspunten een voorstel te doen voor een te formeren team.

De Staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een persbericht van 29 juni 2000 bekend gemaakt dat hij “een bijstandseenheid van brandweermensen en andere hulpverleners wil formeren, om hulp te verlenen bij rampen in het buitenland.”<sup>23</sup>. Dit persbericht treft u aan als bijlage 1 bij deze scriptie.

---

<sup>23</sup> Persbericht Ministerie BZK 29 juni 2000

## 4 EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van een aantal landelijke overheden en internationale (gouvernementele) organisaties die actief zijn op het gebied van internationale bijstandverlening in het kader van de rampenbestrijding. Deze beschrijving is niet uitputtend, maar geeft slechts een selectie van een aantal landelijke overheden en internationale (gouvernementele) organisaties die actief zijn op dit gebied. De bedoeling van deze beschrijving is om een beeld te schetsen hoe een aantal andere landen hun internationale bijstand georganiseerd hebben. Daarnaast is het de bedoeling om met deze beschrijving een beeld te geven van een aantal samenbindende elementen in de internationale bijstand. In hoofdstuk 5 van deze scriptie (Een analyse) worden lijnen getrokken vanuit deze beschrijving naar de ontwikkeling van de Nederlandse bijdrage aan de internationale bijstand.

### 4.1 *De Verenigde Naties*<sup>24</sup>

De Verenigde Naties is de belangrijkste partij op het gebied van de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding. De Verenigde Naties heeft voor de voorbereiding en uitvoering van de internationale bijstand een “Office for the Coördination of Humanitarian Affairs” (UN-OCHA). Dit organisatie onderdeel houdt zich niet alleen bezig met de bijstand in het kader van de rampenbestrijding, maar met humanitaire crisis in een veel groter verband. Het hoofdkantoor van UN-OCHA is gevestigd in Genève. De Disaster Response Branche (DRB) van UN-OCHA is het focal point binnen de VN voor de activering en coördinatie van de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

Voor de inventarisatie van de benodigde internationale bijstand ter plaatse zendt de VN een UNDAC team uit (United Nations Disaster Assessment and Coördination team). Een dergelijk team bestaat uit specifiek getrainde experts uit de verschillende deelnemende landen en de UN-OCHA staf. Wanneer tot de inzet van internationale bijstand teams besloten wordt, wordt vanuit het UNDAC team een UNOSOCC (United Nations On-Site Operations Coördination Center) gevormd. De taak van dit team is om, in samenwerking met de betreffende overheid, de inzet van de internationale Search and Rescue (SAR) teams te coördineren.

Wereldwijd zijn 21 Search and Rescue teams bij UN-OCHA aangemeld voor internationale bijstand. Van deze 21 teams bevinden zich 13 teams in Europa! Een overzicht van deze 21 Search and Rescue teams treft u aan als bijlage 2 bij deze scriptie.

Om geregistreerd te kunnen worden bij UN-OCHA dient een team te voldoen aan de INSARAG Guidelines. INSARAG (INternational Search And Rescue Advisory Group) is een advies orgaan van UN-OCHA. INSARAG is samengesteld uit de vertegenwoordigers van landen die een internationaal Search and Rescue team hebben. Het doel van het INSARAG netwerk is om een internationaal samenwerkingsverband

---

<sup>24</sup> Deze informatie is ontleend aan de gegevens die via de internet site van de VN beschikbaar is: [www.reliefweb.int/ocha-ol](http://www.reliefweb.int/ocha-ol)

te ontwikkelen, om zodoende de samenwerking van de internationale bijstand teams te verbeteren.

De INSARAG Guidelines hebben betrekking op:

- de samenstelling van een Search and rescue team;
- de uitrusting;
- de werkwijze.

## **4.2 De NAVO**

De NAVO beschikt sinds april 1988 over het Euro Atlantic Disaster Response Coördinatie Center (EADRCC) op het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel<sup>25</sup>.

Het EADRCC is een coördinatiecentrum voor de 19 NAVO landen en de 27 EAPC landen op het gebied van rampenbestrijding en humanitaire noodhulp.

Het EADRCC heeft niet de operationele leiding van een internationale bijstand operatie, maar coördineert de uitvoering ervan. Dit gebeurt met name door bemiddeling tussen vraag en aanbod van militaire en niet militaire bronnen.

De rol van de NAVO is ondergeschikt aan de rol van de VN. De NAVO ziet haar rol als een regionale samenwerking binnen de doelstelling van de VN<sup>26</sup>.

Het is de bedoeling van de NAVO om binnenkort te komen tot de oprichting van Euro Atlantic Disaster Response Unit (EADRU): een operationele eenheid die samengesteld wordt uit de operationele bijdragen van de deelnemende landen.

## **4.3 De Europese Unie**

De Europese Unie heeft geen operationele eenheid of coördinerende taken in het kader van de rampenbestrijding. De betrokkenheid van de Europese Unie met betrekking tot de rampenbestrijding richt zich met name op de preparatieve fase van de rampenbestrijding. In dat licht heeft de Civil Protection Unit van het Directoraat-Generaal Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (DG XI) in 1991 het initiatief genomen om een "Operational manual of civil protection in the European community"<sup>27</sup> samen te stellen. Met "Operational manual" wordt in dit verband bedoeld:

- lijsten met operationele contactpunten per land;
- lijsten met beschikbare specialisten per land;
- lijsten met beschikbare middelen.

Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede heeft de Europese Commissaris Wallström plannen aangekondigd om de coördinatie tussen de nationale rampenbestrijdingsdiensten te versterken. Het aankondigen van deze plannen lijkt er op dat de Europese Unie zich nadrukkelijker met de internationale bijstand bezig gaat houden.

---

<sup>25</sup> NATO's Role in Disaster Assistance

<sup>26</sup> NAVO Document EAPC©D(98)10 (Revised), d.d. 19-5-1998

<sup>27</sup> Operational manual of civil protection in the European community, 1999

#### **4.4 Finland**

De internationale bijstand eenheid in het kader van de rampenbestrijding is de Finnish Rescue Force (FRF).

De FRF is een samenwerkingsverband van 5 grootste (gemeentelijke)brandweerkorpsen. De deelnemende korpsen staan bij toerbeurt stand-by om de internationale bijstand te leveren.

De FRF bestaat uit 3 rescue units van elk 6 personen en een commando groep van 3 personen. Een organigram van de FRF treft u aan als bijlage 3 van deze scriptie.

De inzet van de FRF is vooral gericht op Search and Rescue.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Finland is het centrale aanspreekpunt voor de FRF.

#### **4.5 Zweden**

Internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding is in Zweden een onderdeel van de totale Zweedse filosofie van internationale bijstand verlening. In Zweden worden de volgende vormen van internationale bijstand onderscheiden:

- bijstand in de acute fase van de rampenbestrijding (b.v. search and rescue);
- bijstand in de herstel fase na een ramp (wederopbouw);
- bijstand in de vorm van humanitaire noodhulp;
- assistentie bij de opbouw van crisis bestrijding organisaties (b.v. Baltische staten).

De operationele verantwoordelijkheid voor de internationale bijstand verlening berust bij de Swedish Rescue Service Agency (SRSA).

Het uit te zenden personeel wordt geleverd door de parate hulpverleningsorganisaties, maar wordt betaald door de SRSA.

Ook worden er altijd, en zo kort mogelijk na het ontstaan van een incident, “observers” uitgezonden om in andere landen van rampen te leren (b.v. ook naar de Bijlmer ramp in 1999 en de vuurwerkcramp in Enschede in 2000).

Hoewel Zweden internationale bijstand kan leveren voor een diversiteit aan crisis is er een specifieke voorbereiding voor Search and Rescue operaties: het Rescue Team. Het Rescue Team is opgericht naar aanleiding van de ervaringen die opgedaan zijn met de aardbeving in Armenië in 1988. Dit team bestaat uit 65 personen en 12 zoekhonden. Het team is binnen 10-12 uur na alarmering gereed voor vertrek per vliegtuig en is 14 dagen zelfverzorgend. Het team is opgebouwd uit 4 reddingsgroepen en een onderhoudsgroep. Het commando wordt gevormd door een commando groep met een reddingsstaf.

#### **4.6 Oostenrijk**

De internationale bijstand wordt in Oostenrijk geleverd door de Austrian Forces Disaster Relief Unit (AFDRU). De AFDRU is een volledig militaire organisatie. De totale omvang is maximaal 180 personen. De organisatie is modulair opgebouwd. De eenheid is met name bedoeld voor Search and Rescue activiteiten.

De totale eenheid is zodanig voorbereid dat deze binnen 12 uur na alarmering per vliegtuig kunnen vertrekken.  
De eenheid is gedurende 14 dagen zelfverzorgend.  
Het inzetgebied bestrijkt een straal van 3000 kilometer. De maximale inzettijd is 14 dagen.  
Een organigram van de AFDRU treft u aan als bijlage 4 bij deze scriptie.

#### **4.7 Duitsland**

In Duitsland is de Schnelle Einsetzbare Einheit Bergung Ausland (SEEBA) van de Technische Hilfs Werke (THW) verantwoordelijk voor de internationale bijstandverlening in het kader van de rampenbestrijding. De SEEBA is opgericht in 1986 na de aardbeving in Mexico City in 1985. De totale omvang van de eenheid is 70 personen. De voorbereiding van de SEEBA eenheid is zodanig dat deze binnen 6 uur na alarmering per vliegtuig kan vertrekken.  
Een organigram van de SEEBA treft u aan als bijlage 5 bij deze scriptie.

#### **4.8 Zwitserland<sup>28</sup>**

In Zwitserland wordt het samenwerkingsverband dat opgericht is ten behoeve van de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding de “Rettungskette Schweiz” genoemd. De Rettungskette Schweiz is een samenwerkingsverband van de volgende 8 organisaties:

- Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH);
- Schweizerischer Erdbebendienst (SED);
- Schweizerische Rettungsflucht wacht (REGA);
- Schweizerischer Verein für Katastrophenhunde (REDOG);
- Armee/Rettungstruppen;
- Schweizerisches Rote Kreuz (SRK);
- SAirGroup/Swissair;
- Flughafendirektion Zürich (FDZ).

De Rettungskette Schweiz is een samenwerkingsverband van Gouvernemente en Non Gouvernementele Organisaties. De maximale omvang van het team is 100 personen en 18 zoekhonden. Het team is modulair opgebouwd. De voorbereiding van het team is zodanig dat dit binnen 8 tot 12 uur gereed is voor vertrek vanaf de luchthaven Zürich. Het team is zelfverzorgend gedurende 7 dagen.

#### **4.9 Engeland<sup>29</sup>**

In Engeland vormen 13 regionale brandweren samen het internationale bijstandsteam “United Kingdom Fire Services Search and Rescue Team (UKFSSART). Vanuit deze korpsen worden 2 teams van elk 32 personen geformeerd. Het eerste team is paraat en

---

<sup>28</sup> Deze informatie is ontleend aan de website  
[http://194.230.65.134/dezaweb2/root/publications/humanitaere\\_hilfe\\_und\\_.../D\\_Default.as](http://194.230.65.134/dezaweb2/root/publications/humanitaere_hilfe_und_.../D_Default.as)

<sup>29</sup> Deze informatie is ontleend aan de website [www.UKFSSART.org.uk](http://www.UKFSSART.org.uk)

het tweede team staat op stand-by. Deze twee teams worden geoperationaliseerd conform een roulatie schema. Per 4 maanden van het jaar wisselt de samenstelling van het team. In de praktijk komt het er op neer dat 4 regionale brandweren samen het eerste team vormen en 4 andere regionale brandweren het stand-by team. Het team is zodanig paraat dat dit binnen 12 uur kan vertrekken vanaf een luchthaven. Het huidige roulatieschema treft u aan als bijlage 3 bij deze scriptie.

#### **4.10 De Verenigde Staten van Amerika<sup>30</sup>**

In America zijn volgens de Federal Emergency Management Agency (FEMA) 28 Urban Search and Rescue Task Forces. Deze Task Forces zijn opgericht in 1989 om de nationale bijstand te organiseren vanuit de verschillende hulpverleningsdiensten. De Task Forces zijn eenheden van 62 personen die nationaal ingezet kunnen worden. Van deze 28 eenheden zijn 2 eenheden inzetbaar voor internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding.

Elke Task Force is opgebouwd uit 5 functionele elementen:

- Management;
- Search;
- Rescue;
- Technical;
- Medical.

Alle functies zijn dubbel bezet, zodat een team van 31 personen rond de klok inzetbaar is. De inzet in het buitenland vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de US Agency for International Development, Office of Foreign Disaster Assistance.

---

<sup>30</sup> Deze informatie is ontleend aan de website [www.fema.com](http://www.fema.com)

## 5 EEN ANALYSE

In dit hoofdstuk van de scriptie komen de lijnen uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar. In dit hoofdstuk wordt getoetst in welke mate de netwerk theorie van toepassing is op de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding. Daarnaast zal getoetst worden in welke mate de theorie van de publieke organisatie van toepassing is op deze beleidsontwikkeling. Tevens zal de beleidsontwikkeling zoals die tot op heden heeft plaats gevonden, geanalyseerd worden. Daarna zal de Nederlandse beleidsontwikkeling in een internationaal kader geplaatst worden

### 5.1 *Een analyse naar aanleiding van de theorie*

#### **Een netwerk?**

Om te kunnen toetsen in welke mate de netwerktheorieën van Ten Heuvelhof van toepassing zijn zal als eerste nagegaan worden of er welk sprake is van een netwerk.

Een netwerk wordt onder andere gekenmerkt door de volgende kenmerken:

- een relatievorm;
- verschillende actoren;
- verschillende belangen;
- onderlinge afhankelijkheid

De ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding vindt plaats in een werkgroep van Gouvernemente en Non Gouvernementele organisaties die elk een raakvlak hebben met de rampenbestrijding in andere landen. Geen van de deelnemers van de werkgroep Internationale bijstand is in staat om zelfstandig het beleid van de Nederlandse overheid te ontwikkelen. Voor de ontwikkeling van het beleid zijn de verschillende actoren van elkaar afhankelijk. Hoewel de hoofddoelstelling (Internationale bijstand) voor alle actoren gelijk is, zijn er specifieke belangen bij de verschillende actoren.

Hieronder volgen een paar voorbeelden van de verschillende belangen van de verschillende actoren. Buitenlandse Zaken is gebaat bij zo laag mogelijke inzet kosten van een internationaal bijstandsteam, omdat de inzetkosten zeer waarschijnlijk door dit departement gedragen zullen worden. BZK wil de internationale bijstand graag op zo kort mogelijke termijn gerealiseerd hebben, zodat HUN staatssecretaris dit aan de 2<sup>e</sup> kamer kan melden en hiermee in de publiciteit kan treden.

De overheid kan de internationale bijstand niet zelfstandig organiseren, maar is hierbij afhankelijk van andere partijen, zoals het CCRB.

De organisaties die deelnemen aan de werkgroep internationale bijstand ontmoeten elkaar ook met enige regelmaat in verband met andere onderwerpen. Naast het gremium van de internationale bijstand hebben de deelnemers elkaar dus weer nodig bij de besluitvorming over andere onderwerpen. Deze onderwerpen staan soms los van

het onderwerp internationale bijstand, maar worden er soms ook mee gekoppeld. Een voorbeeld van een dergelijke koppeling is de boven regionale specialisaties in het kader van de rampenbestrijding in Nederland waar BZK en de CCRB met elkaar over in gesprek zijn. Het CCRB heeft in de werkgroep internationale bijstand aangegeven dat zij voorstander zijn van een koppeling tussen een internationale bijstandseenheid en de boven regionale specialisaties.

### **De besluitvorming in het netwerk**

In welke mate voldoet de besluitvorming in de werkgroep internationale bijstand verlening aan de kenmerken van de besluitvorming in netwerken. Is er sprake van Serendipiteit? Is er sprake van stroperigheid.

Op grond van de 4 vergaderingen die hebben plaats gevonden van de werkgroep internationale hulpverlening bij rampen zijn mijns inziens geen verantwoorde conclusies te trekken over de besluitvorming. Het is echter best mogelijk dat de Staatssecretaris van BZK daar anders over denkt. De opdracht van hem aan de directie Brandweer en Rampenbestrijding was om medio 2000 een advies uit te brengen. Nu dat niet gebeurd is zou het kunnen zijn dat hij de besluitvorming stroperig vindt verlopen.

Binnen de werkgroep is de wil aanwezig om de internationale bijstand nu te regelen. De beleidsvorming is echter nog in een zodanig vroeg stadium dat er nog weinig besluiten genomen zijn. Het document Globale kaders “Fysieke bijstand bij rampen in het buitenland” kan mijn inziens gezien worden als de neerslag van de besluitvorming tot nu toe.

### **Het beeld van de dansende tafel**

Hieronder zal ingegaan worden op de vraag in welke mate het beeld van de dansende tafel van toepassing is.

Het beeld van de dansende tafel is geschetst in hoofdstuk 2 van deze scriptie: Een aantal spelers die een tafel elk in een voor hun gunstige hoek willen brengen. Waar komt de tafel uiteindelijk terecht en waarom.

#### *De tafel*

De tafel is het inhoudelijke deel waar het in de vergadering om gaat. In dit verband is dat de vorming van een internationale bijstands eenheid in het kader van de rampenbestrijding.

#### *De spelers*

De spelers die direct betrokken zijn bij de beleidsvorming zijn ook al genoemd in hoofdstuk 3 van deze scriptie:

- De afdeling Humanitaire Hulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Het Defensie Crisisbeheersings Centrum van het Ministerie van Defensie;
- Het College Commandanten van Regionale Brandweren;
- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Het Nederlandse Rode Kruis;
- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;



- De directie Brandweer en Rampenbestrijding en het Nationaal Coördinatiecentrum van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Opvallend is dat er in de loop van de 4 vergaderingen steeds meer spelers aan tafel zijn komen zitten en dat er nog geen spelers afscheid genomen hebben. Vanwege de afbakening die de werkgroep internationale hulpverlening bij rampen gemaakt heeft is inzet van een bijstand team vooralsnog beperkt tot Search and rescue. Een aantal spelers zullen zich waarschijnlijk minder bij dit onderwerp betrokken weten. Dat zij toch aan tafel blijven zou voort kunnen komen uit de inschatting dat het toepassingsgebied later weer vergroot wordt, of vanwege de contacten die het netwerk op levert.

De deelname van het Nederlandse Rode Kruis als enige Non Gouvernementele organisatie is opvallend. Het Nederlandse Rode Kruis levert zelf namelijk geen fysieke internationale bijstand bij rampen, terwijl sommige andere Non Gouvernementele organisaties dat wel doen (zoals Artsen Zonder Grenzen Nederland).

### *De belangen*

Het is een delicaat onderwerp om te schrijven over de belangen van partijen die nog met elkaar in bespreking zijn over een actueel onderwerp. In hoofdstuk 3 van deze scriptie is een opsomming gegeven van de formele belangen van de spelers. Hieraan kan nog toegevoegd worden wat openbaar gemaakt is in de vorm van de verslagen van de werkgroep internationale hulpverlening bij rampen.

Hier volgen een paar voorbeelden van deze belangen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken twijfelt aan het nut en de noodzaak van het oprichten van een internationale bijstandseenheid. De reden hiervan is dat de inzetfrequentie van een dergelijke eenheid heel laag zal zijn. Bovendien vindt BUIZA dat de inzet van een dergelijk team een grote aanslag op het betreffende budget zal zijn. Geld wat anders ingezet kan worden voor de (lokale) verwerving van hulpgoederen.

Het Nederlandse Rode Kruis voert het beleid om zelf geen fysieke hulp in het buitenland te verlenen. De internationale bijstand van de Rode Kruis organisatie wordt door de Rode Kruis organisaties van andere landen verricht. De Nederlandse Rode Kruis organisaties ondersteund deze acties met financiële middelen. Het is dan ook de vraag of het NRK wel een (direct) belang heeft bij een op te richten bijstands eenheid.

Het Ministerie van Defensie heeft op grond van een raam uitvoeringsovereenkomst met BUIZA/OS een DART team opgericht. Defensie wil dit team een rol geven in de internationale rampenbestrijding.

Naast de hier genoemde spelers die aan tafel zitten bij de beleidsvoorbereiding zijn er ook nog andere partijen die belangen hebben bij de internationale bijstand verlening en die niet (direct) aan tafel zitten. Hierbij kan gedacht worden aan de Gemeentelijke overheden. Veel gemeenten in Nederland hebben één of meerdere zustersteden in andere landen. Wanneer zich in zo'n zusterstad een ramp voordoet, wil de Nederlandse gemeente bijstand verlenen. Een voorbeeld van een dergelijke vorm van bijstand is de gemeente Haarlemmermeer die in april 2000 bijstand verleend heeft aan de zustergemeente in Hongarije die te maken had met overstromingen. Het beleid van

de gemeentelijke overheid spoort niet per definitie met het beleid van de Nationale overheid.

Andere spelers die niet direct aan tafel zitten zijn de regionale brandweren. Deze zijn wel vertegenwoordigd in de werkgroep internationale hulpverlening bij rampen maar sommige regionale brandweren ontwikkelen ook zelfstandig beleid op dit gebied. Mijn indruk is dat deze regio's geen kans willen lopen om te laat in te springen op een mogelijke bijdrage van de betreffende regio bij de vorming van een bijstandseenheid. Hierbij is sprake van een omgekeerd NIMBY effect. Bij het NIMBY effect (Not In My Back Yard) wordt aan het algemene nut (van bijvoorbeeld een voorziening) niet getwijfeld, als het betreffende individu/ organisatie er maar geen last van heeft. Bij de betreffende regionale brandweer wordt alleen het nut ingezien wanneer zij zelf deel kunnen nemen aan de internationale bijstandseenheid.

#### *Een aantal hoeken van de kamer*

De werkgroep Internationale hulpverlening bij Rampen heeft nog geen alternatieven besproken voor de op te richten internationale bijstandseenheid. Hieronder worden een aantal alternatieven (hoeken van de kamer) aangestipt.

1. De overheid houdt zich niet actief bezig met de samenstelling van een team, maar stimuleert andere partijen om tot de oprichting te komen. Stimulering zou dan bijvoorbeeld kunnen in de financiële garant stelling voor de daadwerkelijke inzet kosten.
2. De overheid stelt zelf een bijstandsteam samen. Voor de daadwerkelijke inzet huurt de overheid deze personen in van hun hoofdwerkgever.
3. De overheid stelt de eisen waaraan een hulpverleningseenheid moet voldoen en laat de vorming aan de "vrije markt" van hulpverleningsdiensten over.
4. De bijstandseenheid wordt gevormd in de vorm van een Public Privat Partnership. Overheid, bedrijfsleven en Non Gouvernementele organisaties vormen samen de bijstandseenheid.
5. Er wordt geen team geformeerd, maar een "gele gids" samen gesteld waaruit de overheid kan putten om in voorkomende gevallen een bijstandseenheid te formeren.
6. Er wordt geen team geformeerd en de voorbereidingen voor de internationale bijstand worden gestaakt omdat de spelers het niet eens worden over (bijvoorbeeld) de kostenverdeling, of er is geen politieke meerderheid voor het initiatief van de Staatssecretaris van BZK.
7. De internationale bijstandseenheid wordt zodanig opgezet dat deze ook een meerwaarde heeft voor de rampenbestrijding in Nederland.

#### *Mogelijke strategieën*

De te volgen strategieën die gevolgd kunnen worden zijn sterk afhankelijk van het eindresultaat wat de spelers voor ogen hebben (welke hoek van de kamer).

Een speler waarvoor het niet uitmaakt hoe de bijstandseenheid samengesteld is, als er maar één is, heeft meer hoeken die tot tevredenheid leiden dan een speler die zelf deel wil nemen aan het bijstands team.

Een speler die eigenlijk geen bijstands eenheid wil zou er voor kunnen kiezen om de nut en noodzaak ter discussie te stellen, of zulke hoge eisen aan het team stellen dat de kans van slagen erg klein wordt.

Een speler die geen direct belang heeft bij het wel of niet tot stand komen van een bijstand eenheid zou een “wait and see” strategie kunnen volgen: pas op het laatste moment in de besluitvorming, wanneer eigenlijk al duidelijk is welk besluit er genomen gaat worden, ondersteunt een dergelijke speler juist dat alternatief.

### **Sturing, invloedsmiddelen en macht**

De Nederlandse overheid wil door het ontwikkelen van beleid sturing geven aan de Nederlandse bijdrage met betrekking tot de internationale bijstand verlening in het kader van de rampenbestrijding. De Nederlandse overheid kan dit beleid echter alleen realiseren wanneer ook andere partijen in de samenleving hier aan meewerken. Met name de instanties die betrokken zijn bij de dagelijkse hulpverlening zijn hierbij van belang.

Bij de ontwikkeling van het beleid worden door alle partijen invloedsmiddelen gebruikt om het beleid in een bepaalde richting te vormen. In hoofdstuk 2 van deze scriptie zijn de volgende potentiële invloedsmiddelen genoemd:

- Dwang en geweld;
- Gezagsposities;
- Informatie en deskundigheid;
- Organisatie en financiën;
- Maatschappelijke steun;
- Relaties en netwerken;
- Publiciteit;
- Politiek-bestuurlijke know-how.

Van deze potentiële invloedsmiddelen zijn bij de ontwikkeling van het beleid van de internationale bijstandsverlening van de Nederlandse overheid op dwang en geweld na alle andere invloedsmiddelen in meerdere of mindere mate herkenbaar. Hieronder volgen een paar voorbeelden:

Alle partijen hebben informatie en deskundigheid op hun specifieke terrein. De Staatssecretaris van BZK heeft een bepaald gezag. Het CCRB heeft maatschappelijke steun in de vorm van de regionale brandweren als achterban. De Ministeries hebben politiek-bestuurlijke know-how. BUIZA en BZK beschikken over de benodigde financiën.

Alle partijen bezitten ook de macht om deze invloedsmiddelen aan te wenden. Deze macht is echter ook hier niet openlijk aanwezig. In de theorie over het openbaar bestuur had Rosenthal dit ook al veronderstelt.

### **Het primaat van de politiek**

In Nederland geldt in zijn algemeenheid het primaat van de politiek. Ook met betrekking tot het onderwerp van de internationale bijstand is dat het geval. Het is de staatssecretaris die het initiatief genomen heeft om zijn ambtenaren opdracht te geven tot het ontwikkelen van nieuw beleid. Zijn ambtenaren voeren dit (samen met andere ambtenaren en andere partijen) loyaal uit. Wanneer dit beleid ontwikkeld is door de ambtenaren, dan bespreekt de Staatssecretaris dit in het Kabinet. Het Kabinet stuurt dit ter kennisname, of ter instemming door naar de Tweede Kamer. Wanneer het beleid politiek geaccordeerd is, zijn het de ambtenaren die het beleid van de regering uit gaan voeren.

## 5.2 Een analyse naar aanleiding van de ontwikkeling van het beleid

### **Wat is de noodzaak van fysieke internationale bijstand**

Wanneer de huidige ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding gezien wordt, kan men zich afvragen waarom er eigenlijk beleid ontwikkeld wordt, en waarom juist nu.

De directe aanleiding voor de start van de beleidsontwikkeling is de aardbeving van augustus 1999 in Turkije. Hierbij is door Nederland op ad-hoc basis wel bijstand geleverd, maar er was geen structurele voorbereiding. Deze aardbeving had zodanige gevolgen dat alle vorm van internationale bijstand maar een druppel op de gloeiende plaat was. Toch kan men zich afvragen waarom er nu wel een beleidsontwikkeling in Nederland op gang kwam, en bijvoorbeeld na de zware aardbeving in 1988 in Armenië niet. Hiervoor zijn een paar factoren denkbaar. Hier volgen een paar mogelijk relevante factoren:

- Nederland krijgt meer en meer een multi-culturele samenleving. Allochtone bewoners houden in de praktijk een sterke binding met hun vaderland. Wanneer er een ramp voordoet in het vaderland, dan heeft dit invloed op (een deel van) de Nederlandse samenleving.
- De organisatie van de rampenbestrijding in Nederland is in de loop van de tijd verder ontwikkeld. De organisaties die in Nederland betrokken zijn bij de rampenbestrijding zijn meer en meer van mening dat zij daardoor ook in staat zijn om internationaal hulp te verlenen. Het is nog maar de vraag of dat zo is, maar het beïnvloed wel de beeldvorming.
- Nederland wil een relevante partner zijn in het internationale speelveld.

### **Wat is de impact van fysieke internationale bijstand op de Nederlandse organisatie van de rampenbestrijding**

Het verlenen van internationale bijstand heeft gevolgen voor de operationele diensten die betrokken zijn bij de rampenbestrijding in Nederland. Hieronder worden een aantal mogelijke gevolgen aangegeven.

Binnen het verband van de Verenigde Naties is afgesproken dat internationale hulpverleningsteams moeten voldoen aan de INSARAG Guidelines. Deze Guidelines hebben zowel betrekking op de organisatie en werkwijze van een team, als op de uitrusting. De in de INSARAG Guidelines beschreven organisatievorm en systematiek wijkt af van de tot nog toe in Nederland gevoerde organisatievorm. Het gevolg hiervan is dat de organisatievorm van de internationale bijstandseenheid af zal (moeten) wijken van de in Nederland geïnstrueerde vorm.

De wil om internationaal bijstand te verlenen houdt mijns inziens ook in dat Nederland in staat moet zijn om internationale bijstand te ontvangen. Tot nu toe wordt daar in de scholing van de hulpverleningsdiensten in Nederland voor zover mij bekend is geen enkele aandacht gegeven. Dit lijkt op een superioriteit gevoel: Nederland als de grote wereldverbeteraar!

### **Kantttekeningen bij de gemaakte keuzen**

In de werkgroep internationale hulpverlening zijn een aantal keuzen gemaakt die van fundamenteel belang zijn voor de inkadering van het toepassingsgebied van de internationale bijstandseenheid. Op zich is het heel goed dat er duidelijkheid geschapen wordt in wat wel en wat niet van de bijstandseenheid verwacht mag worden. Daarmee wordt ook duidelijk op welke taken een team zich voor moet bereiden, en op welke dus niet. Elke keuze is discutabel, dus ook deze keuzen. Hieronder volgen een aantal kanttekeningen bij de gemaakte keuzen

- De inzet is vraag gestuurd; Deze keuze komt overeen met het algemene beleid van BUIZA in de internationale hulpverlening. Als een land er niet om vraagt wordt er ook geen bijstand verleend. Op zich is dit een logische redenatie. Ongewenste hulpverlening leidt meestal tot chaos omdat de organisatie structuren niet op deze hulp berekend zijn. Anderzijds is het zo dat het nog maar de vraag is of een land waar een ramp heeft plaats gevonden er bijtijds aan denkt om internationale bijstand aan te vragen. Bovendien gaat in de officiële kanalen die een internationaal bijstandsverzoek aflegt ook kostbare tijd verloren. Sommige landen kiezen er voor om hun internationale bijstand actief aan te bieden. Meestal zijn deze landen ook vroegtijdig op de hoogte van een (aardbevings) ramp in een ander land vanwege een actief monitoringssysteem. Ook zouden zogenaamde Pre disaster agreements met mogelijk bijstandsaanvragende landen afgesloten kunnen worden. Zodat de daadwerkelijke bijstand verlening sneller kan verlopen.
- Het te vormen team wordt primair geformeerd voor “search and rescue” taken; Search and Rescue is een in het oog springende activiteit. Voor de media levert dit altijd spectaculaire beelden op. Het is echter nog maar de vraag of er internationaal behoefte is aan deze extra Search and Rescue capaciteit. Het is waarschijnlijk meer van hetzelfde. Bij een grote aardbeving is de internationale hulpverlenings capaciteit altijd te klein en is aanvulling mogelijk welkom. Anderzijds zou ook gekozen kunnen worden voor specialisatie op een ander specifiek gebied. Hierbij kan voor Nederland bijvoorbeeld gedacht worden aan wateroverlast. Nederland heeft op het gebied van waterbeheersing een rijke historie.  
In de werkgroep internationale hulpverlening is afgesproken dat de bijstand vraag gestuurd is. Een belangrijke vragende partij is UN-OCHA. Het is opvallend dat deze partij voor zover mij bekend (nog) niet gevraagd is om een visie te geven op een te vormen internationale bijstandseenheid in Nederland.
- De maximaal te overbruggen vliegafstand is zes uur. Een uitzondering wordt gemaakt voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Zes uur vliegen vanaf Nederland levert een cirkel op de wereldbol op die zich uitstrekt van arctisch noorden tot tropisch Afrika. Op is hier niets mis mee, maar het is wel de vraag of beide gezien de specifieke voorbereidingen haalbaar is. En als dit al haalbaar is wat de gevolgen zijn van de mogelijke inzet in een dergelijk groot gebied.

## **5.3 Een analyse naar aanleiding van de internationale vergelijking**

### **Grote diversiteit**

Wanneer de organisatie en samenstelling van de in hoofdstuk 4 van deze scriptie beschreven internationale bijstand teams van een aantal landen vergeleken wordt, valt het direct op dat deze teams zeer divers samengesteld zijn. Zowel de grootte, de

samenstelling als de organisatie verschilt onderling sterk. De teamgrootte varieert van 21 tot meer dan 100 personen.

Ook de organisaties die deelnemen aan de beschreven internationale bijstandseenheden verschillen sterk:

- alleen militair (Oostenrijk);
- alleen brandweerpersoneel (Finland en England);
- personeel van diverse parate hulpverleningsorganisatie (Zweden en de VS);
- een combinatie van overheids- en niet overheidsorganisaties (Zwitserland).

Ik kan en wil geen waarde oordeel aan deze organisatievormen toekennen. Ik vraag mij echter wel af of de output van al deze organisatievormen gelijk zal zijn. Het plannen van een inzet van een internationaal bijstandsteam door de lokale overheid (in samenwerking met de VN) lijkt mij een haast onmogelijke opgave gezien de diversiteit van de teams.

De grote diversiteit in de omvang en samenstelling van de teams maakt de samenwerking tussen deze teams er niet eenvoudiger op. Een voorbeeld van samenwerkingsproblemen die door deze diversiteit veroorzaakt worden, wordt gegeven door L.K. Comfort in de beschrijving van de internationale bijstand bij de aardbeving in San Salvadore op 10 oktober 1986<sup>31</sup>. De coördinatieproblemen tussen de verschillende internationale bijstandsteams waren zo groot dat de hulpverlening stil kwam te liggen. Om deze coördinatieproblemen te verminderen zijn inmiddels de INSARAG guidelines opgesteld. Van ervaringen uit de geschiedenis kan men echter leren dat deze problemen (nog steeds) op de loer liggen.

### **Wat is de relevantie van een eventuele Nederlandse bijdrage**

In het licht van de bijdragen die andere landen leveren aan de internationale bijstand verlening kan men zich afvragen wat de Nederlandse bijdrage zou kunnen zijn. Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden.

Enerzijds kan gekeken worden naar de harde werkelijkheid van de resultaten van internationale bijstand. Anderzijds kan gekeken worden naar de beeldvorming.

De harde werkelijkheid van de internationale bijstand verlening ziet er helaas somber uit. De effectiviteit van de internationale hulpverleningsteams is klein wanneer die uitgedrukt wordt in het aantal gevonden overlevenden. Om dit te illustreren hieronder een beschrijving van de resultaten die de internationale hulpverleningsteams gerealiseerd hebben bij de aardbeving in november 1999 in Turkije<sup>32</sup>. In totaal zijn 42 (SAR en geneeskundige) internationale bijstandsteams ingezet. De totale omvang van deze teams was 1488 personen en 278 zoekhonden. Door deze teams zijn in totaal 8 personen levend gered en zijn 118 doden geborgen. Elk gered mensenleven is natuurlijk van onschatbare waarde (en de zekerheid voor de nabestaanden van geïdentificeerde doden is belangrijk) maar het aantal geredde personen is erg laag.

Internationale bijstand kan een hele grote positieve bijdrage leveren aan de beeldvorming van de bereidwilligheid van een overheid om hulp te bieden. Hierbij kan gedacht worden aan de beeldvorming van de burgers ten opzichte van de nationale

---

<sup>31</sup> L.K.Comforf, *Coping with Crisis*, blz. 329-332.

<sup>32</sup> UNDAC Mission Report Turkey Earthquake of 12 November 1999

overheid. Met name ook voor de allochtone bewoners. Ook kan gedacht worden aan de relatie tussen landen onderling. Het voorbeeld dat waarschijnlijk het meest tot de verbeelding spreekt is de bijstand die Griekenland in augustus 1999 aan Turkije leverde. Na die tijd is de tot dan toe gespannen relatie tussen beide landen aanmerkelijk verbeterd.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het voorgaande hoofdstuk is de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding geanalyseerd aan de hand van de beschreven theorie en de internationale referentie. In dit hoofdstuk worden vanuit deze analyses een aantal conclusies getrokken aan de hand van de veronderstelde theorie en een aantal aanbevelingen gedaan op grond van de bevindingen van de beleidsontwikkeling tot nu toe alsmede het internationale kader.

### 6.1 *Conclusies*

1. De ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding vindt plaats in een netwerk structuur. Aan alle kenmerken uit de definitie van een Netwerk wordt voldaan.
2. Of de besluitvorming over de internationale bijstand ook zal voldoen aan de kenmerken van de besluitvorming in een netwerk is op dit moment nog niet te zeggen. De reden hiervan is dat er van besluitvorming in de huidige fase van beleidsvorming nog nauwelijks sprake is.
3. De ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding voldoet voor een groot deel aan het beeld van de dansende tafel. De tafel, de spelers, de belangen en een aantal hoeken van de kamer zijn herkenbaar. Het beeld is nog niet te completeren met de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt, omdat het hiervoor nog te vroeg is.
4. De beleidsvorming voldoet aan de theoretische noties van de publieke organisatie van Rosenthal voor wat betreft de sturing, invloedsmiddelen, macht en het primaat van de politiek.

### 6.2 *Aanbevelingen*

1. In verband met de internationale samenwerking van hulpverleningsteams verdient het aanbeveling om de INSARAG Guidelines te integreren in de Nederlandse werkwijze van Search and Rescue.
2. Wanneer Nederland een internationale bijstand eenheid formeert voor Search and Rescue verdient het ook aanbeveling om actief deel te nemen aan het INSARAG netwerk.
3. Een internationale bijstand eenheid is gebaat bij het opdoen van ervaring. Opleiding en training zijn hierbij een absolute voorwaarde, maar “the proof of the pudding is the eating”. Een afwachtende houding bij de bijstand aanvraag kan er toe leiden dat de eenheid minder ingezet wordt dan zou kunnen. Het principe van vraag gestuurd



optreden kan in stand blijven, maar het verdient aanbeveling om de vraag in voorkomende gevallen te stimuleren.

4. De inzet van een internationaal bijstand team is nu beperkt tot het aspect Search and Rescue. Het verdient aanbeveling om Met UN-OCHA te overleggen of (daarnaast) specialisatie op andere gebieden (bijvoorbeeld wateroverlast) gewenst is.
5. Het potentiële inzetgebied is zeer groot. Het verdient aanbeveling om dit, eventueel in overleg met UN-OCHA) opnieuw te bezien i.v.m. de grote gevolgen die dit heeft op het gebied van personeel en materieel.
6. De prestatie eisen van een internationaal hulpverleningsteam zijn tot nu toe nog niet ontwikkeld. Er zijn alleen input eisen geformuleerd. In verband met het temperen van te hoog gespannen verwachtingen verdient het aanbeveling om bij de INSARAG aan te dringen op de ontwikkeling van prestatie eisen van internationale bijstandsteams.
7. De inspanningen die de bij een internationale bijstandseenheid betrokken organisaties moeten leveren zijn groot. De te verwachte resultaten, afgemeten aan aantal inzetten en geredde personen, zijn mogelijk klein. Om die reden verdient het aanbeveling om periodiek (en na elke inzet) te evalueren of de betrokken organisaties nog steeds de wil hebben om een internationale bijstandseenheid operationeel te houden.

## 7 SLOT

In deze scriptie is een poging gedaan om de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding te beschrijven en te analyseren aan de hand van de netwerktheorieën van Ten Heuvelhof en de theorie van de publieke organisatie van Rosenthal. Daarnaast is een beknopte internationale vergelijking gemaakt om de Nederlandse bijdrage in een internationaal kader te plaatsen.

De theorie die in deze modules van de opleiding Master of Crisis and Disaster Management behandeld is blijken uitstekend geschikt om de ontwikkeling van het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot internationale bijstand in het kader van de rampenbestrijding te verklaren. Met andere woorden: je kijkt niet meer tegen de beleidsontwikkeling aan, maar je kijkt er als het ware doorheen.

Het schrijven van deze scriptie heeft mij geholpen in het doorgronden van dit soort processen.

De actualiteit van het onderwerp bleek aan de ene kant een voordeel, omdat alles nog in beweging is. Aan de andere kant bleek het ook een groot nadeel. Een groot deel van de informatie die ik verzameld heb vond ik zo actueel dat het de belangen van de betrokken spelers mogelijk zou schaden wanneer dit nu openbaar gemaakt zou worden.

## Literatuur opgave

- Bruin, J.A. de**      **Management in Netwerken**, 2<sup>e</sup> druk, Utrecht, 1999
- Rosenthal, U.**      **Openbaar bestuur**, Beleid, Organisatie en Politiek, 5<sup>e</sup> druk, Alphen aan den Rijn, 1996
- Comfort, L.K.**      **Coping with Crisis**, The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield

## Bijlagen

Bijlage 1: Persbericht van 29-6-2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 2: Overzicht van de 21 Search and Rescue teams die bij UN-OCHA geregistreerd zijn

Bijlage 3: Organigram Finnish Rescue Force (FRF)

Bijlage 4: Organigram Austrian Forces Disaster Relief Unit (AFDRU)

Bijlage 5: Organigram Schnelle Einsetzbare Einheit Bergung Ausland (SEEBA)

Bijlage 6: Roulatieschema United Kingdom Fire Services Search and Rescue Team.

**Bijlage 1: Persbericht van 29-6-2000 van het Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**

## **Bijlage 2: Overzicht van de 21 Search and Rescue teams die bij UN-OCHA geregistreerd zijn**

### **Bijlage 3: Organigram Finnish Rescue Force (FRF)**

## **Bijlage 4: Organigram Austrian Forces Disaster Relief Unit (AFDRU)**



**Bijlage 5: Organigram Schnelle Einsetzbare Einheit Bergung  
Ausland  
(SEEBA)**

## **Bijlage 6: Roulatieschema United Kingdom Fire Services Search and Rescue Team.**