

Analyse, inform and activate

LAKA

Analyseren, informeren, en activeren

Stichting Laka: Documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie

De Laka-bibliotheek

Dit is een pdf van één van de publicaties in de bibliotheek van Stichting Laka, het in Amsterdam gevestigde documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie.

Laka heeft een bibliotheek met ongeveer 8000 boeken (waarvan een gedeelte dus ook als pdf), duizenden kranten- en tijdschriften-artikelen, honderden tijdschriftentitels, posters, video's en ander beeldmateriaal. Laka digitaliseert (oude) tijdschriften en boeken uit de internationale antikernenergie-beweging.

De [catalogus](#) van de Laka-bibliotheek staat op onze site. De collectie bevat een grote verzameling gedigitaliseerde [tijdschriften](#) uit de Nederlandse antikernenergie-beweging en een verzameling [video's](#).

Laka speelt met oa. haar informatie-voorziening een belangrijke rol in de Nederlandse anti-kernenergiebeweging.

The Laka-library

This is a PDF from one of the publications from the library of the Laka Foundation; the Amsterdam-based documentation and research centre on nuclear energy.

The Laka library consists of about 8,000 books (of which a part is available as PDF), thousands of newspaper clippings, hundreds of magazines, posters, video's and other material. Laka digitizes books and magazines from the international movement against nuclear power.

The [catalogue](#) of the Laka-library can be found at our website. The collection also contains a large number of digitized [magazines](#) from the Dutch anti-nuclear power movement and a [video-section](#).

Laka plays with, amongst others things, its information services, an important role in the Dutch anti-nuclear movement.

Appreciate our work? Feel free to make a small [donation](#). Thank you.



www.laka.org | info@laka.org | Ketelhuisplein 43, 1054 RD Amsterdam | 020-6168294

EVALUATIEONDERZOEK
"TSJERNOBYL"

Rapport inzake het optreden van
de rijksoverheid naar aanleiding
van het ongeval in de kerncentrale
van Tsjernobyl, USSR

BERENSCHOT B.V.
Adviseurs voor beleidsvorming en organisatie



Ir. D.A. van den Wall Bake, projectleider
Drs. L. Geut
Ir. G.W.H. Zorn

EVALUATIEONDERZOEK
"TSJERNOBYL"

Rapport inzake het optreden van
de rijksoverheid naar aanleiding
van het ongeval in de kerncentrale
van Tsjernobyl, USSR

| | <u>INHOUD</u> | <u>Blz.</u> |
|----|--|-------------|
| 1. | VERANTWOORDING | 1 |
| 2. | DE PROBLEMATIEK EN HET ANTWOORD | 4 |
| 3. | HET FUNCTIONEREN VAN DE TIJDELIJKE ORGANISATIE | 17 |
| 4. | METINGEN EN NORMEN | 28 |
| 5. | VOORLICHTING | 39 |
| 6. | COORDINATIE, CRISISBEHEERSING EN RAMPENBESTRIJDING | 55 |
| 7. | SAMENVATTING VAN CONCLUSIES; AANBEVELINGEN | 62 |

BIJLAGEN

1. Kroniek.
2. Structuur van de tijdelijke organisatie en overzicht van de betrokken onderdelen van de rijksdienst.
3. Overzicht van de geraadpleegde organisaties en functionarissen.
4. Literatuurverwijzingen.
5. Lijst van gebruikte afkortingen.

1. VERANTWOORDING

*"Welke lessen kan de overheid trekken uit de ervaringen met
"Tsjernobyl"?"*.

Met deze vraag werd Berenschot, adviseurs voor beleidsvorming en organisatie, op zondagavond 4 mei 1986 benaderd. Initiatiefnemer voor dit contact was de hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne, ir. M.E.E. Enthoven.

Na een periode van enkele weken, waarin een bijdrage werd geleverd aan de totstandkoming van het Werkplan Afwikkeling Tsjernobyl, dat op 23 juni door de minister van VROM ²⁾ aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd met het eigenlijke evaluatieonderzoek begonnen.

Opdrachtgever was de minister van VROM, op basis van gevoerd overleg tussen de secretarissen-generaal van VROM, WVC, SoZaWe, L&V, EZ, V&W en BiZa.

Het evaluatieonderzoek werd daarbij in juli nader begrensd tot:

"De bestrijding van de gevolgen van het ongeval in Tsjernobyl, voor zover onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid, met name het functioneren van de tijdelijke organisatie in de periode van 28 april tot medio juni 1986". ²⁾

De werkwijze van het ingezette adviesteam omvatte de volgende activiteiten:

- Direct na het eerste contact: enkele werkbezoeken aan het ingestelde coördinatie- en informatiecentrum te Leidschendam.
- In het kader van het opstellen van het Werkplan Afwikkeling Tsjernobyl: enige tientallen gesprekken met functionarissen uit of rondom deze tijdelijke organisatie. Deze gesprekken werden centraal voorbereid, geanalyseerd en uitgevoerd met medewerking van een aantal medewerkers van VROM (Centrale Directie Organisatie en Informatievoorziening, Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne). Hierdoor was het mogelijk in korte tijd een groot aantal spontane persoonlijke indrukken te verzamelen over goede en minder goede ervaringen tot dat moment.
- Documentatie- en literatuuronderzoek.

¹⁾ Zie voor deze en volgende verwijzingen bijlage 4: Literatuurverwijzingen.

²⁾ De departementen worden in dit rapport afgekort vermeld. Zie bijlage 5: Afkortingen.

Berenschot

- In de maanden juli en augustus: een twintigtal diepte-interviews (veelal van enkele uren) met externe oordelaars (belangengroepen, onafhankelijke deskundigen) en met direct betrokkenen. In deze gesprekken werd geprobeerd de factoren te achterhalen, die tot succesvol dan wel minder succesvol optreden hebben geleid.
- Ten slotte: het opstellen van een directe, onafhankelijke rapportage zonder tussenkomst van een begeleidingsgroep of iets dergelijks.

Deze evaluatie kan de Bestuurlijke Coördinatiegroep (BCG) gebruiken bij het opstellen van een eindverslag bij haar per 1 november a.s. voorgenomen opheffing.

Voorts kan dit rapport anderen dienen ter informatie en eigen oordeelsvorming.

Het is goed zich te realiseren dat het hier gaat om een organisatorische en niet om een technisch-wetenschappelijke evaluatie.

Ter verduidelijking enkele typering van hetgeen niet en wel aan de orde wordt gesteld:

Niet

- Oorzaken van het kernongeval
- Achtergronden waarom zaken niet van tevoren waren geregeld
- Consequenties voor de toepassing van kernenergie in Nederland
- Gedetailleerde aanbevelingen ter bestrijding van allerlei varianten van mogelijke (para)rampen

Wel

- Maatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen om de (mogelijke) gevolgen te minimaliseren
- Bij gebleken manco's: hoe is men daarmee omgesprongen?
- Gegeven de aanwezigheid van tientallen kerncentrales in Europa: wat kan Nederland zelf minimaal doen bij een kernongeval?
- Signaleren van goede en minder goede aspecten van deze tijdelijke organisatie; enkele algemene aanbevelingen op grond daarvan.

De opstellers van het rapport hebben geprobeerd zoveel mogelijk een onderscheid te maken tussen:

- a. de beoordeling van het overheidshandelen in de context van de buitengewone omstandigheden van ruwweg de eerste twee weken na de eerste signalering

- b. de meer beschouwende opstelling, zoals ook de lezer van dit rapport op dit moment zal innemen, nu het incident zelf weer enige tijd achter ons ligt.

Van het rapport zijn de eerste hoofdstukken gewijd aan een algemene evaluatie:

Een schets van de problematiek die zich aandienende en de genomen maatregelen (hoofdstuk 2), en het functioneren van de tijdelijke organisatie (hoofdstuk 3).

Daarna volgt een drietal hoofdstukken met een meer thematische behandeling:

- metingen en normen (hoofdstuk 4)
- voorlichting (hoofdstuk 5)
- coördinatie, crisisbeheersing en rampenbestrijding (hoofdstuk 6).

Ten slotte is een hoofdstuk 7 gewijd aan een samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

De bijlagen bevatten een kroniek van de eerste twee weken (bijlage 1), een overzicht van de betrokken onderdelen van de rijksdienst en van de structuur van de tijdelijke organisatie (bijlage 2), een lijst van geraadpleegde organisaties en functionarissen (bijlage 3), een overzicht van de gebruikte literatuur en documentatie voor zover daar bij de redactie van het rapport naar wordt verwezen (bijlage 4) en een lijst van gebruikte afkortingen (bijlage 5).

De opstellers betuigen aan het slot van deze verantwoording hun erkentelijkheid voor de grote bereidheid waarmee de tientallen gesprekspartners de basis konden leggen voor deze evaluatie. De getoonde openhartigheid kan wellicht worden verklaard uit een mengeling van trots ("we hebben de klus redelijk geklaard!") en van zorgen ("als het nu eens veel ernstiger was geweest").

We hopen dat dit rapport een bijdrage is tot het effectief en efficiënt functioneren van de overheid, juist op momenten dat het erop aankomt:

"Bescherming tegen gevolgen van natuurrampen, brand, criminaliteit en oorlog is een zaak van alle tijden. De overheidsfunctie is er als het ware voor uitgevonden". 3)

2. DE PROBLEMATIEK EN HET ANTWOORD

Enkele citaten uit de gevoerde gesprekken:

"We zijn niet echt op de proef gesteld. De situatie heeft zichzelf opgelost; de genomen maatregelen hebben daartoe niet bijgedragen."

"Dit was geen crisissituatie maar een geïntensiveerd preventieprogramma."

"De situatie in binnen- en buitenland was uiterst onoverzichtelijk. Er was een flink gebrek aan kennis en informatie en dat was bepalend voor de manier van optreden."

"Het is verbazingwekkend hoe weinig eigenlijk bekend is van de uitwerking van straling. Sommige effecten (meetresultaten) bleken in werkelijkheid anders uit te pakken dan was voorspeld."

2.1 De problematiek

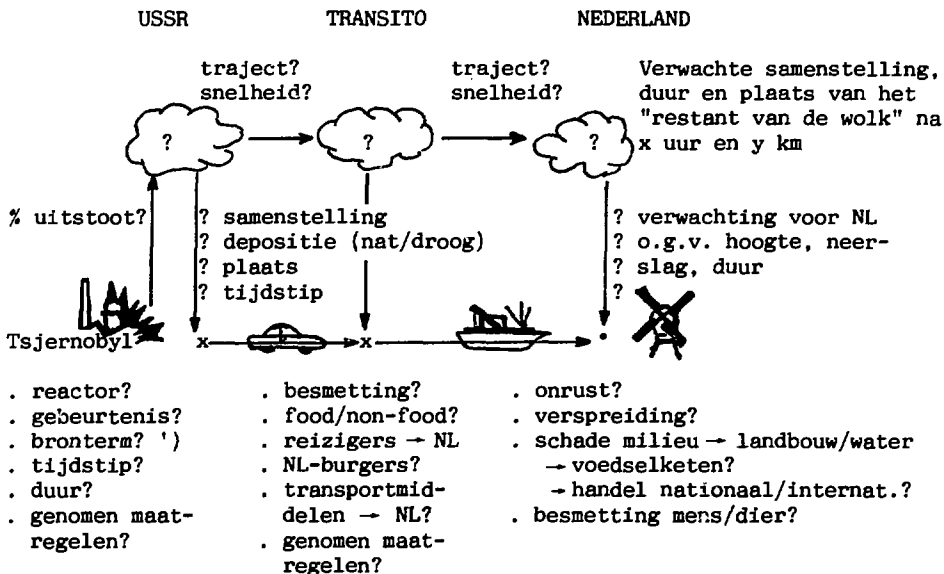
De problematiek waarvoor de Nederlandse overheid zich geplaatst zag in de dagen volgend op de eerste persberichten over het kernongeval in Tsjernobyl, kan worden geïllustreerd met de volgende vragen:

1. Kunnen we in Nederland effecten verwachten van het kernongeval? En zo ja: welke, wanneer en waar?
- Ergo: 2. Welke schade kan optreden, voor wie of wat, op korte en/of langere termijn?
- Ergo: 3. Welke maatregelen kunnen worden genomen als voorzorg of ter bestrijding van optredende gevolgen?

Nader beschouwd, werd die beginsituatie gekarakteriseerd door een groot aantal samenhangende onduidelijkheden:

Berenschot

Ad 1: Onduidelijke verwachtingen omtrent mogelijke effecten in Nederland



Ad 2: Onduidelijkheden ten aanzien van mogelijke schadelijke gevolgen

(Primair volksgezondheid - secundair milieu, economie e.d.) ^{4) 10)}

Rechtstreekse uitwendige
straling uit "wolk"

Rechtstreekse inwendige
straling uit "wolk"



Indirecte inwendige straling
via voedsel, drinkwater e.d.

Indirecte uitwendige straling
via depositie op grond, op-
stallen, artikelen e.d.

') = vrijkomende hoeveelheid en soort radioactiviteit.

Vragen waar men zich onder andere voor gesteld zag:

- Welke risicogroepen onder de bevolking (leeftijd, (voedings)gewoonten en dergelijke)?
- Risico's op korte termijn of langere termijn?
- Normaal niveau - interventieniveau? ')
- Welke mogelijke besmettingspaden? ")
- Welke normen per besmettingspad?
- Welke detaillering bekend of nodig om maatregelen te kunnen nemen?

Ad 3: Onduidelijkheden ten aanzien van keuze uit maatregelen

a. Wat te doen uit voorzorg:

- monitoring, overgaand in intensivering van metingen
- voedsel- en vele andere controles
- voorlichting publiek (i.v.m. mogelijke onrust door berichtgeving)
- mobilisatie van bestrijdingsorganisatie
- geen maatregelen die actie van publiek vergen

b. Bij dreigend gevaar:

- schuilen
- r.a.-profylaxe (I-tabletten) "')
- lichaamsbescherming
- evacuatie
- ontsmetten personen
- ontsmetten terreinen, artikelen, voertuigen etc.

Vragen waar men zich onder andere voor gesteld zag:

Toegesplitst op het functioneren van de tijdelijke organisatie.

- Wat is nodig?
- Wat is mogelijk (bereikbaar, beschikbaar, haalbaar, handhaafbaar)?
- Welke afweging van belangen of consequenties bij het wel of niet nemen van maatregelen?
- Op welk moment (uitstelbaar, intrekbaar)?
- Welke legitimering (individuele of collectieve verantwoordelijkheid)?
- Welke wettelijke bevoegdheid is relevant (door wie wanneer te gebruiken en politiek te verantwoorden)?
- Welke vorm (voorlichting, advies, richtlijn, gebod/verbod)?
- Wat doen andere landen?

') Hoeveelheid r.a.-straling waarbij maatregelen geboden zijn.

") Wegen waarlangs r.a.-besmetting kan optreden (bijvoorbeeld water ➡ vis ➡ voedsel).

"') Productie, bevoorrading en mogelijke distributie van jodiumtabletten.

Samengevat:

De problematiek waar de Nederlandse overheid zich voor gesteld zag, was in eerste instantie vooral een vraagstuk van informatie en beoordeling en niet van ingrijpen. Het was een opeenstapeling van technische, organisatorische en beleidsmatige vragen die - in hun samenhang - voor een belangrijk deel uniek waren.

De periode na het ongeval is te verdelen in een aantal fases of ronden:

- eerste ronde (26 april - 30 april)
- tweede ronde (1 mei - 7 mei)
- derde ronde (8 mei - medio juni).

2.2 De eerste ronde (26 april - 30 april)

De kroniek van de eerste weken (bijlage 1) geeft het volgende beeld van de opgetreden problematiek en de getroffen maatregelen:

1. De eerste signalen komen via de publiciteit, niet via internationale waarschuwingssystemen, formele of informele netwerken e.d.
2. Daarop wordt door velen gelijktijdig, maar uiteenlopend gereageerd: een palet van interne waakzaamheid, afwachtende houding, onderschatting c.q. ontkenning van functionele betrokkenheid, enkele doeltreffende persoonlijke en functionele acties.
3. Maatgevend voor de eerste gecoördineerde acties is het optreden van minister Winsemius (VROM): de problematiek wordt door hem breed ingeschat op haar inhoudelijke, maatschappelijke en politieke consequenties.

Primair benadert hij de minister-president en onmiddellijk daarna wordt ambtelijk en bestuurlijk contact gezocht met het eigen en aangrenzende beleidsterrein.

4. Snel valt de politieke beslissing omtrent de keuze uit de mogelijke eerstverantwoordelijken: de minister van VROM, omdat het vooralsnog om een alerte bewaking van de (milieu)ontwikkelingen elders gaat en er nog geen sprake is van een gevaar voor volksgezondheid of een ramp. Ook waren er minder rationele elementen die deze keuze bepaalden, zoals initiatief en persoonlijke verstandhoudingen. Andere "kandidaten" in formele zin waren: de staatssecretaris van SoZaWe of die van WVC, die op grond van de artikelen 38 en 39 van de Kernenergiewet samen met de minister van VROM maatregelen kunnen nemen.

(P.M. In de wet wordt gesproken van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid; vanwege de opsplitsing van de desbetreffende portefeuille zijn nu drie bewindslieden aanspreekbaar. Minister Winsemius drong aan op éénhoofdige leiding en dus op het maken van een keuze ten behoeve van een gecoördineerd en slagvaardig optreden in deze specifieke situatie).

Aangezien het niet voor de hand lag de Rampenwet van toepassing te verklaren (er was immers sprake van een nog onduidelijk gebeuren buiten onze grenzen) en ook anderszins geen bijzonder beroep op het binnenlands bestuur nodig was, bestond er ook geen reden de minister van BiZa de algehele coördinatie in handen te geven.

5. Terwijl sommigen direct in actie komen, blijven anderen nog wat afwachtend. Dit is weliswaar begrijpelijk, gelet op de onduidelijkheid van de probleemsituatie, maar anderszins wel hinderlijk voor operationele instanties zoals de Hoofdinspectie Milieuhygiëne (gezien haar taken op het gebied van milieuongevallen en kernenergietoezicht), het RIVM (met name coördinatie van metingen) en de Directie Civiele Verdediging en Vredescalamiteiten van WVC (met name volksgezondheidsongevallen).
6. De aanwijzing van de heer Enthoven geschiedt na overleg tussen minister Winsemius en staatssecretaris Van der Reijden. Deze keus lag voor de hand omdat formeel gezien deze hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne aan beide bewindslieden rapporteert, hij uit hoofde van zijn functie mede is belast met toezicht op de Kernenergiewet en bovendien omdat hij leiding moet geven aan het overheidsoptreden bij milieu-incidenten. Maar daarnaast was vooral het persoonlijk vertrouwen van minister Winsemius in de heer Enthoven de reden hem tot ambtelijk algemeen coördinator aan te wijzen.
7. Binnen de voor deze situatie redelijke tijd van circa 24 uur na het formele startschot, worden enkele belangrijke organisatorische maatregelen getroffen:
 - hoofddoelstellingen worden geformuleerd
 - beknopte scenario's voor mogelijke acties worden opgesteld
 - huisvesting en ondersteunend apparaat worden geregeld
 - van de meest betrokken departementen, VROM, WVC en L&V worden de sleutelfunctionarissen voor overleg bijeengehaald
 - gegevens worden verzameld (met name weersvoorspellingen en luchtmonsters).

Wat is het oordeel van betrokkenen en buitenstaanders over deze start?

1. Algemeen wordt de rijksoverheid gecompimenteerd met de voortvarendheid waarmee de organisatie op de rails werd gezet, het relatieve gemak waarmee een kernploeg van sleutelfunctionarissen - ondanks (wellicht dank zij!) de vrije dagen - kon worden gemobiliseerd en de wijze waarop hoofdlijnen van handelen werden uitgezet in deze voor allen unieke situatie.
2. De maatregelen worden vrijwel unaniem passend geacht, gegeven de situatie die op dat ogenblik niet vroeg om overhaaste of meer ingrijpende maatregelen, maar om structurering van de informatievoorziening en voorbereiding op mogelijke actie.
3. Dit oordeel krijgt nog meer reliëf als een vergelijking wordt gemaakt met de reacties in andere Europese landen, zoals onder andere door de consumentenorganisaties is gebeurd. ¹¹⁾
4. Vraagtekens worden wel gezet bij de onduidelijke positie van de BCG tot 2 mei (die ook niet formeel is ingesteld!). Ook de pers had veel moeite om in die eerste dagen een deskundig geïnformeerd aanspreekpunt te vinden.

Opvallend is dat personen en instanties zich aangesproken voelden en tot handelen overgingen op basis van signalen uit de pers.

Enkele gesprekspartners claimen wel "dat ze het eerder wisten via informele en professionele netwerken", maar van het doorgeven van die berichten aan bevoegde autoriteiten is niets gebleken.

Als het aankomt op overheidsingrijpen is het riskant te veel vertrouwen te hebben in uitsluitend formele dan wel informele (ambtelijke en professionele) netwerken.

In hoofdstuk 3 wordt daar nader op ingegaan.

2.3 De tweede ronde (1 mei - 7 mei)

Vanaf 1 mei begint voelbaar te worden dat de voorbereidingen niet voor niets zijn geweest: de bedreiging van mens en milieu in Nederland is een realiteit. De vraag is alleen: wanneer en hoe ernstig?

Omtrent het verband tussen de veranderende situatie en de maatregelen kan het volgende worden geconstateerd:

Berenschot

1. Telefonische vragen omtrent feitelijke gegevens, mogelijke dreiging en adviezen nemen snel toe.
Hierop wordt gereageerd door de publieks- en persvoorlichting centraal te coördineren, de capaciteit uit te breiden (apparatuur, bemanning) en de actualiteit te bewaken.
2. De radioactieve wolk dient zich aan en veroorzaakt door regenbuien een situatie die om verdergaande maatregelen vraagt, teneinde de ontwikkelingen in de voedselketen scherp te bewaken.
3. De op grond van literatuur en opgestelde scenario's voorziene voorzorgsmaatregelen worden stapsgewijs genomen (vee naar binnen, schildklieren slachtvee vernietigen, spinazie doordraaien, geen schapemelk of schapekaas).
4. De maatregelen zijn weliswaar geconcentreerd op de productiesector, maar scheppen toch, door de daarmee samenhangende publiciteit en de consumptieadviezen over verse groenten, bij de bevolking onvoorziene schrikreacties.
5. De meeste capaciteit blijft gemoeid met het registreren en analyseren van metingen, met name in de agrarische sector en de verkeers- en vervoerssector, en het achterhalen van relevante buitenlandse gegevens (fysieke situatie en aldaar genomen maatregelen).
6. Het beoordelen van de ernst van de situatie en van de timing en reikwijdte van mogelijke maatregelen wordt bemoeilijkt door het afwegen en ontwikkelen van te hanteren normen.
7. Internationaal komt samenhangende informatie in het geheel niet en het bestuurlijk en technisch overleg slechts langzaam op gang, waardoor geen kader kan worden geboden voor het nemen van eigen maatregelen; in Brussel (EG) en Kopenhagen (WHO) loopt men achter de feiten aan. Andere landen (State Department USA, Volksgezondheid Italië, Canada, Japan) en zelfs de EG informeren bij Leidschendam hoe de situatie in Oost- en West-Europa is. Nederland heeft daarmee een belangrijk aandeel geleverd in het op gang brengen van de informatie-uitwisseling binnen Europa.

Wat is over deze periode het oordeel van betrokkenen en buitenstaanders?

Zowel buitenstaanders als direct betrokkenen binnen de rijksoverheid zijn sterk verdeeld in hun commentaar.

Samenvattend:

1. De berichtgeving was open, maar gaf aanleiding tot veel en verschillend geaarde vragen bij publiek, belangengroepen en andere autoriteiten.

2. De genomen maatregelen worden niet aangevochten, hoewel deskundigen van mening verschillen over de onderbouwing en de werkelijke noodzaak van sommige maatregelen.
3. De schrikreactie van het publiek kwam onverwacht, te meer omdat de maatregelen niet primair in de consumptiehoek maar preventief in de productiesector vielen.
4. Het verzamelen, interpreteren en beoordelen van alle mogelijke meetgegevens was een tijdrovende, ten dele goed geïmproviseerde activiteit, die honderden ambtenaren op de been bracht, hoge eisen aan apparatuur, communicatiemiddelen en management stelde.
De resultaten van die metingen stelden velen voor steeds nieuwe vragen, waar ook de besluitvorming en de informatievoorziening zich naar moesten richten.

Buitenstaanders

Voor de omgeving was de openheid van berichtgeving positief, hoewel dat veelal tot nieuwe vragen aanleiding gaf.

Extern wordt echter unaniem als storend ervaren dat de achtergrondinformatie die bij de gepubliceerde ontwikkelingen en de genomen maatregelen werd meegegeven summier was.

Provincies en gemeenten werden niet altijd tijdig en eenduidig langs de gebruikelijke kanalen op de hoogte gehouden, konden desgevraagd ook niet meer vertellen dan elk ander en waren aldus ook niet goed voorbereid op een mogelijk actieve rol bij handhaving van de uitgevaardigde beschikkingen of bij een mogelijke escalatie van de situatie.

Over de wijze van voorlichting zijn zoveel opmerkingen gemaakt, dat dit thema apart aan de orde komt in hoofdstuk 5.

Ook de problematiek van de metingen en de dilemma's rond de stralingsnormen worden in een afzonderlijk hoofdstuk 4 aan de orde gesteld.

Afgezien van enkele demonstratieve acties tegen kernenergie bleek dat extern de genomen maatregelen niet op principiële verzet stuitten. Bij TNO (Radiobiologisch Instituut) valt wel de teneur te bespeuren dat de overheidsmaatregelen wat overtrokken waren, verwijzend naar ICRP-40.¹⁰⁾

De Stichting Natuur en Milieu kwalificeert de genomen voorzorgsmaatregelen in beginsel als goed: "Het weideverbod had wat langer mogen duren en het verboden-groentepakket had wat breder gekund".

Direct betrokkenen binnen de rijksdienst

Onder hen zijn functionarissen die achteraf van mening zijn dat de normeringsgrondslag waarop de uitgevaardigde maatregelen werden gebaseerd, onvoldoende was onderbouwd. "De BCG ging uit van normen die waren ontwikkeld voor normale omstandigheden in plaats van de noodreferentieniveaus" (woordvoerders van SoZaWe/KFD, V&W/RWS, WVC/RST).

"ICRP-40 bood mogelijkheden om sneller specifieke normen vast te stellen; die zijn niet gebruikt en er is dus onnodig geïmproviseerd", aldus WVC/RST. Door de deskundigen die de gebruikte normen toen daadwerkelijk hebben beredeneerd en geadviseerd wordt onderstreept dat met de genomen voorzorgsmaatregelen secuur over de volksgezondheid werd gewaakt. "We zaten in een wezenlijk andere situatie dan waar ICRP-40 vanuit gaat. Vooralsnog was de r.a.-belasting laag, maar daar stonden tegenover een mogelijke verslechtering van de situatie door een "meltdown" of nieuwe branden, een potentiële dreiging voor geheel Nederland en nog andere onzekerheden die anderen over het hoofd zien. Bovendien konden we niet voorbijgaan aan wat de buurlanden deden. Al met al hoefden wij het ALARA-principe '1) niet opzij te zetten." (In hoofdstuk 4 wordt hieraan nader aandacht besteed.)

Ook uit de "eigen kring" wordt de voorlichting op de korrel genomen, sommigen met een ondertoon van "dit kun je toch nooit goed doen", het merendeel met gerichte kritische constatering en verbeteringssuggesties (zie hoofdstuk 5).

Voor velen is de schrikreactie van het publiek op de - zeker achteraf beschouwd tamelijk onschuldige - voorzorgsmaatregelen met betrekking tot vee en groente verrassend geweest. "Een taxatiefout, ook van onszelf" erkent BiZa vanuit het oogpunt dat hier een potentieel probleem van openbare orde ligt.

Onthullend, tevens ergerniswekkend, is voor veel betrokken ambtenaren de trage besluitvorming in internationaal verband. "Een aanfluiting; te laat gestart en kwalitatief slordig behandeld; te veel onderhandelaars, te weinig deskundigen; overeenstemming bereiken leek belangrijker dan de Nederlandse onderbouwde opvatting weergeven" zijn enkele spontane uitspraken. Anderen zijn minder verrast en bereiden zich voor op intensivering van internationaal overleg (met name IAEA en EG), gericht op praktisch hanteerbare resultaten.

'1) ALARA = As Low As Reasonably Achievable.

Terwijl de nodige opmerkingen worden gemaakt over de moeite die het kostte om snel relevante en betrouwbare meetgegevens te krijgen (meteo, luchtmonsters, depositiegegevens), wordt unaniem met veel respect gesproken over de landbouw- en zuivelinformatievoorziening: "een goed functionerend - bestaand - netwerk waarin snel, dank zij een goed samenspel van overheid en zuivelindustrie, tot operationele metingen kon worden overgegaan".

Ook de ad hoc-informatievoorziening uit het buitenland komt op gang, soms via ambassadeurs en landbouwattachés persoonlijk.

2.4 De derde ronde (8 mei - medio juni)

Na 7 mei is de grootste druk van de ketel: verdere escalatie van de situatie is niet te verwachten, ingrijpende acute maatregelen kunnen achterwege blijven, het kamerdebat verloopt goed, de meeste maatregelen kunnen worden ingetrokken.

De organisatie draait evenwel nog op volle toeren:

1. Eigen metingen, verzameling van gegevens uit het buitenland, beoordeling van meetresultaten, verklaring van verschillen en het ontbreken van meetprotocollen en eenduidige stralingseenheden vereisen nog veel geconcentreerde aandacht en creativiteit.
2. Het besmettingsgevaar vanuit het buitenland blijft actueel: lucht-, water- en rivierslibmonsters, controle importgoederen (niet alleen voedselproducten) richten zich vooral op monitoring op langlevende nucliden (onder andere cesium, ruthenium).
3. De externe informatiebehoefte houdt aan maar verschuift: geleidelijk minder acute voedselvragen, meer reisinformatieadviezen, vragen omtrent lange-termijneffecten van het ongeval en erg veel belangstellenden.
4. Overleg met belangengroepen komt op gang: reisorganisaties, Consumentenbond, landbouworganisaties vragen om duidelijke standpunten met betrekking tot buitenlandse reizen, financiële claims e.d. Met name wordt veel tijd geïnvesteerd in het ontzenuwen van promotionele achtergronden in de berichtgeving die de ANVR van buitenlandse reisbureaus ontvangt.
5. Discussies en beschouwingen bloeien op: in kringen van deskundigen, in kranten en weekbladen (nationaal en internationaal) wordt de eerste balans opgemaakt: schattingen van het aantal extra kankergevallen, meer of minder speculatieve artikelen over technische oorzaken, politieke gevolgen, vergelijking van de situaties en genomen maatregelen per land.

Berenschot

6. De organisatie komt onder een andersoortige druk te staan: er dienen zich nieuwe facetten aan van een meer beleidsmatig dan actiegericht gehalte, zoals handelspolitiek, energievoorziening, internationaal IAEA- en WHO-overleg, rampenorganisatie in vredetijd, financiële gevolgen. Hierdoor verschijnen ook meer en andere functionarissen in beeld, die niet kritikeloos het optreden van hun (vermoedelijk rakende) collega's accepteren.
7. Het Werkplan Afwikkeling Tsjernobyl wordt opgesteld, de afbouw en overdracht naar de "normale" instanties en kanalen wordt in gang gezet.

Wat is het oordeel van buitenstaanders en betrokkenen over deze periode (tweede week mei - medio juni)?

Omdat de overheid zich in deze tijd niet zozeer manifesteerde door nieuwe maatregelen, maar door het intrekken van bestaande maatregelen, sectorgewijze contacten en intern overleg blijven de reacties van buitenaf gezien beperkt tot:

- "Is na het intrekken van maatregelen nu echt alles veilig? En die lange-termijneffecten dan?"
- "Gelukkig net geen ruwvoederprobleem omdat het vee weer naar buiten mag, maar hoe wordt de schade in de tuinbouwsector geregeld?"
- "Consumenten- en reisorganisaties hebben lang op een overleg met de overheid moeten wachten. Maar vanaf 12 mei was het duidelijk en goed geregeld."
- (Burgemeester en Commissaris der Koningin:)
"Het blijkt dat we heel anders moeten denken over kernrampen dan aan de hand van de alarmregeling en oefeningen tot dusver bekend en geregeld was. We moeten daaruit zelf de lessen trekken omtrent de ingrijpendheid, die ook om een centrale in plaats van regionale aanpak kan vragen, zoals de coördinatie en de voorlichtingsfunctie. Aan een grootschalig informatiecentrum hebben we bijvoorbeeld nooit gedacht."

Binnen de departementale gelederen trekt ieder zijn eigen conclusies uit het gebeurde. Het blijkt daarbij in mindere mate te gaan over de genomen maatregelen ("die waren tijdig genoeg en goed gedoseerd"), maar meer over de organisatie (competenties, solidariteit, deskundigheden, faciliteiten, leiding e.d.).

Daarover volgt een apart hoofdstuk 3.

De totstandkoming van het Werkplan, dat op 23 mei aan de Tweede Kamer werd aangeboden, bleek geen gemakkelijke opgave voor de BCG en de speciaal daarvoor in het leven geroepen werkgroep: het overzicht was er nog niet helemaal, de problematiek was inhoudelijk gecompliceerd en de opbloeiende competentiekwesties waren levendig.

Daardoor werd het in mindere mate een plan (met termijnen, verantwoordelijkheden, gedefinieerde resultaten) en meer een richtinggevend beleidsstuk.

Doelend op de afnemende solidariteit, verzuchtte in die dagen een hoofdambtenaar: "kwam er maar weer een klein wolkje boven ons hangen ...".

2.5 Conclusies omtrent effectiviteit

Beoordeling van de effectiviteit van het optreden van de rijksoverheid roept enkele vragen op:

1. Wat wordt precies beoordeeld?

Antwoord: Het collectieve beeld van de rijksdienst in de functie van "veiligheidsbewaker", inclusief alle eigenschappen, mogelijkheden en beperkingen om in dergelijke situaties handelend op te treden.

2. Tegen welke achtergrond wordt beoordeeld?

Antwoord: De aard van de dreigende problemen, de specifieke omstandigheden en de daaruit afgeleide doelstellingen: wat moest worden bereikt?

3. Welke maatstaven worden voor de beoordeling gehanteerd?

Antwoord: De opvattingen en reacties van de omgeving (belanghebbende doelgroepen), de professionele oordelen uit eigen overheidskring en de mogelijkheid van een globale internationale vergelijking.

Op deze wijze kan concluderend worden gesteld:

1. De aard van de problematiek is naar vermogen goed ingeschat. (Er zijn weinig principiële beoordelingsfouten gemaakt, er was geen over-of onderschatting van de ernst van de situatie, bijvoorbeeld door verschijnselen als "groupthink" ¹⁾) (zie hoofdstuk 3.)

¹⁾ Groepsproces waarbij de groep zich naar buiten toe geïsoleerd opstelt en naar binnen toe ongenueanceerd solidair optreedt.

Berenschot

2. De gewenste doelstellingen zijn voor zover mogelijk goeddeels bereikt, namelijk beperking van stralings- en besmettingsrisico's en - zij het in mindere mate - van de onrust onder de bevolking. De voorlichting had een betere uitwerking kunnen hebben (zie hoofdstuk 5).
3. De genomen maatregelen stonden in redelijke verhouding tot de nadelige effecten daarvan, zoals verstoring van het openbare leven, kosten, afwenteling gevolgen op derden. De maatregelen waren veilig en tijdig genoeg als voorzorg en goed gedoseerd. Ze waren niet onterecht sussend of onnodig ingrijpend. Voorafgaande informatie over de scala van mogelijke maatregelen had overtuigender en geleidelijker in de acceptatie kunnen uitwerken.
4. De kwetsbare kanten van een dergelijk optreden in mogelijk ernstiger situaties lijken te zijn:
 - het tempo en de betrouwbaarheid van gegevensverzameling
 - het niet operationeel zijn van vastgestelde stralingsnormen
 - het voorlichtings- en informatiecircuit
 - de "schokbestendigheid" van de organisatie: mensen, organisatiestructuur, technische infrastructuur, systemen en procedures, management.

Met name aan de laatstgenoemde punten wordt in het volgende hoofdstuk aandacht besteed.

3. HET FUNCTIONEREN VAN DE TIJDELIJKE ORGANISATIE

Enkele citaten uit de gevoerde gesprekken:

"Er is knap werk geleverd; de samenwerkingsbereidheid, grote inzet en het improvisatievermogen tijdens de eerste weken dwingen respect af."

"De stralingsdeskundigheid in Nederland sterft uit en is bovendien versnipperd. Operationele capaciteit en deskundigheid bleken kwetsbaar."

"Gegeven het ontbreken van gegevens uit de USSR was de organisatie van de buitenlandse informatievoorziening door het coördinatiecentrum, Nederlandse posten (codeberichten) en enkele buitenlandse ambassades uitstekend."

"De situatie was verwarrend: aanwankelijk te veel mensen, onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden, rommelige besluitvorming."

"De uiteindelijke coördinatie draaide om enkele sleutelfunctionarissen, die door hun persoonlijkheid het succesvol opereren bepaalden."

3.1 Te beoordelen aspecten

Het vorige hoofdstuk behandelde de doeltreffendheid van het optreden van de overheid. Nu is aan de orde welke interne oorzaken aanwijsbaar zijn voor de gebleken sterke en zwakke kanten.

Kortweg: de doelmatigheid van de tijdelijke organisatie.

Achtereenvolgens komen enkele aspecten aan de orde, die een wezenlijke invloed hebben op het functioneren van de overheid in een dergelijke situatie:

- 3.2 De organisatie van het coördinatiecentrum in relatie tot de omgeving.
- 3.3 De mensen.
- 3.4 De ondersteunende voorzieningen.
- 3.5 Het management en de besluitvorming.

In paragraaf 3.6 zijn enkele algemene conclusies over het functioneren geformuleerd.

Bovendien wordt in hoofdstuk 6 op een meer beschouwende wijze de coördinatie bij kernongevallen belicht tegen de achtergrond van de nu opgetekende ervaringen.

3.2 De organisatie van het coördinatiecentrum in relatie tot de omgeving

Het coördinatiecentrum als zodanig is nimmer formeel ingesteld. Bij de opzet ervan is niet uitgegaan van de rampenorganisatiefilosofie maar van:

- nucleaire alarmregelingen. Opgesteld ingevolge het Besluit Ongevallen Kerncentrales wordt hierin onderscheid gemaakt tussen een technische commissie, een maatregelencommissie (ter plaatse) en enkele departementale commissies.
- ervaring met coördinatie van milieuongevallen en van ongevallen in de sector volksgezondheid
- taakstelling en uitgangspunten voor deze specifieke situatie, opgesteld in het overleg met de minister-president (: VROM coördineert maatregelen en voorlichting, in overleg met WVC en SoZaWe; RIVM coördineert metingen, centrale huisvesting, éénhoofdige leiding (de heer Enthoven) in overleg met SG's van de betrokken departementen).

Na één dag wordt ook een afzonderlijk informatiecentrum ingesteld en aldus ontstaat de organisatievorm zoals weergegeven in bijlage 2.

Aan het expliciet afbakenen en vastleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt weinig aandacht besteed. Ook voor de heer Enthoven zelf blijken geen speciale bevoegdheden te zijn geformuleerd.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat, naarmate de afstand van geïnterviewden tot het coördinatiecentrum groter is en de eigen departementale cultuur minder beleidsontwikkeland en meer uitvoerend, de verbazing, soms irritatie, over dit onduidelijke functioneren groter is.

Echter, de collectieve dreiging zoals die bekend is van een "natuurramp", de betrekkelijke onbekendheid met de juiste manier van handelen en de gelijkwaardigheid in de bijdragen van de verschillende disciplines stimuleren persoonlijke inzet en saamhorigheid onder de werkers van het eerste uur.

Een strakke hiërarchische, vastgelegde taakverdeling zou in de eerste fase van het overheidsoptreden vermoedelijk contraproductief zijn geweest.

Juist in deze wat minder geformaliseerde setting bleek met de keuze van de algemeen coördinator ook de wijze van werken voor een belangrijk deel bepaald.

Niettemin wordt door veel betrokkenen als hinderlijk voor het functioneren van de organisatie genoemd:

- het onduidelijke onderscheid in het functioneren van de BCG en de TW, zeker naarmate het aantal disciplines toenam en op momenten dat beleidsbeslissingen moesten worden afgewogen

Berenschot

- de mengeling van brainstorming, conclusie- en besluitvorming tijdens vergaderingen. Pas na enige dagen werd strakker gewerkt aan de hand van agenda's, afsprakenlijsten en rapportages van taakgroepen.
- het feit dat sommige functionarissen en rapportages buiten beeld bleven dan wel enige arrogantie toonden op grond van hun vakspecialisme of ambtelijke positie.
Een van de sleutelfunctionarissen zegt daarvan:
"Een snelle rolherkenning moet mogelijk zijn; leiderschap moet dan niet meer betwist maar regelmatig bevestigd worden."

Het netwerk is groot door de betrokkenheid van vele departementen en instellingen en groeit naarmate de tijd voortschrijdt:

- er blijken steeds weer onverwachte kanten te zitten aan de binnenkomende gegevens en de uitgaande maatregelen
- de problematiek verschuift van milieu/volksgezondheid/landbouw naar waterhuishouding/handelspolitiek/energie- en bestuurlijke zaken
- naast de actiegerichte maatregelen komen steeds meer beleidsmatige en lange-termijnthema's aan de orde
- het aantal externe instellingen en belangengroepen met wie overlegd en onderhandeld moet worden, neemt toe.

Juist dan blijkt de betekenis van goede afstemming tussen de departementen, continuïteit in de bemanning, gemeenschappelijke ervaringen en achtergronden vanaf de eerste dagen en vooral van goede coördinatie binnen de departementen.

De samenhang wordt moeilijker te besturen. Sommigen verkondigen: "coördinatiecentrum afbouwen, zo snel mogelijk terug in de normale kanalen"; anderen bepleiten de voordelen van het handhaven van een gecoördineerd optreden vanuit de opgebouwde ervaringen en samenwerking in de BCG.

Vanaf eind mei wordt met de afbouw van het coördinatiecentrum een begin gemaakt. Een voorgenomen opheffingsdatum van 1 november 1986 wordt vastgesteld en de uitvoerende taken en beleidstaken worden geleidelijk overgeheveld.

De BCG verandert van een "doe-club" in een minder opvallende projectcoördinatieclub.

Dat deze overgang niet probleemloos verloopt, heeft onder andere de volgende verklaringen:

- de geleidelijke verschuiving van de problematiek van "acuut handelen" naar "beleid", inclusief de daarmee gepaard gaande vergroting van de invloed van de afzonderlijke departementen
- het als gevolg hiervan aantreden van nieuwe gezichten die de voorgeschiedenis niet hebben meegemaakt
- de oorspronkelijk gemeenschappelijke basis van werken spreekt niet meer vanzelf
- er is niet tijdig een duidelijk einde aan de actie vastgesteld.

Berenschot

De optredende fricties waren vermoedelijk minder geweest als een duidelijker eindpunt was vastgesteld.

3.3 De mensen

"Het bleek mogelijk tijdens het weekeinde voldoende capaciteit te mobiliseren; alleen al bij L&V 700 ambtenaren om metingen uit te voeren".

"Na circa een week begon de vermoeidheid parten te spelen. Men was continu in touw geweest tot 's avonds laat, alle vrije dagen inclusief."

"Er zaten geen volwaardige stralingsdeskundigen in de BCG."

"Vooral de eerste week was de samenwerking en collegialiteit een geweldige ervaring."

Met deze uitspraken wordt bevestigd hoe bepalend de menselijke factor is voor een succesvol optreden in crisissituaties.

Positieve ervaringen van betrokkenen bij "Tsjernobyl" zijn vooral terug te voeren op:

- kennelijke flexibiliteit in veel - niet alle - personen om zich snel aan te passen aan vreemde werkomstandigheden en onzekerheden
- grote creativiteit en inzet om ontbrekende kennis en informatie te genereren, hetzij persoonlijk, hetzij via anderen
- het omslaan van gebruikelijk "verkokerd" rolgedrag in oplossingsgerichte saamhorigheid.

Kwetsbare kanten zijn er ook:

- in de normale ambtelijke cultuur wordt deze attitude nauwelijks aangesproken, waardoor het deels onvoorspelbaar is hoe het feitelijke gedrag zal zijn
- er blijft een onzeker element van bereikbaarheid en beschikbaarheid
- de gesignaleerde vermoeidheidsverschijnselen zijn maar ten dele organisatorisch op te vangen
- functionarissen kunnen foute inschattingen maken door onjuiste vergelijking met voorgaande persoonlijke ervaringen.

In deze specifieke situatie, zo bleek bij zowel buitenstaanders als betrokkenen, was de balans van de ervaringen vrijwel unaniem bijzonder positief.

Wel zijn er nog wat opmerkingen te maken over:

- a. psychische en lichamelijke belasting
- b. mentaliteitsverschillen
- c. deskundigheid op het gebied van straling.

Ad a. Psychische en lichamelijke belasting

Van een werkelijk grote psychische druk was in dit geval nauwelijks sprake. Dat kan anders zijn of worden als de dreiging ook voor ambtenaren persoonlijk en hun gezin groter wordt. Fysiek was de inspanning groter: gedurende de eerste week was het verschil tussen dag en nacht van weinig invloed op de taakuitoefening.

Sommige delegaties in de BCG en TW losten dit probleem van aanhoudende werkdruk op door met duo's te werken. Andere delegeerden taken over meer betrokkenen. VROM hield de regionale milieu-inspecteurs in reserve. Het was verstandig geweest aan dit praktische punt wat meer aandacht te schenken. Langs die weg was dan vanzelf de noodzaak naar voren gekomen om de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de tweede week en de volgende weken meer expliciet te regelen.

Ad b. Mentaliteitsverschillen

Zoals eerder in dit hoofdstuk gesignaleerd: sommige betrokkenen voelden zich als een vis in het water in de open, weinig formele werksfeer van BCG en TW.

Andere konden zich daar moeilijker in schikken, raakten het spoor bijster of raakten geïrriteerd over bijvoorbeeld de wijze van vergaderen, het grote aantal aanwezigen en de niet altijd kristalheldere afspraken.

Aldus kwamen veel cultuurverschillen tot uiting tussen departementen en daarbinnen bestaande groepen.

Mensen moesten als individu nu onder druk van tijd en onduidelijkheid samenwerken met andere functionarissen, die ze veelal nog nooit hadden ontmoet. Vlotte, pragmatische, uitvoerings- en resultaatgerichte doordouwers naast wetenschappelijk ingestelde, beleidsontwikkellende zoekers. Dat leverde heel wat verrassende ervaringen op. Velen bleken in staat om bruggen te slaan. Maar sommigen bleven hun eilandje trouw in de departementale archipel en vertrokken uiteindelijk (soms op verzoek).

Ad c. Deskundigheid op het gebied van straling

Het vraagstuk van de kwaliteit van de beschikbare stralingsdeskundigheid wordt om verschillende redenen aan de orde gesteld.

Berenschot

Professionele redenen

Deskundigen debatteren met elkaar. Daarbij spelen verschillen in op een rol, maar ook het feit dat verschillend wordt gedacht vanuit technisch, biologisch, economisch oogpunt en gezondheidsbeschermingsoogpunt. Bovendien wordt er door verschil in maatschappelijke achtergrond uiteenlopende meningen over de toepassing van kernenergie.

Organisatorische redenen

Sommige deskundigen zijn functioneel opgenomen in het besluitvorming en betrokken bij de afweging van consequenties van maatregelen. Andere redeneren vanuit een specifieke invalshoek en van een betrekking tot BCG en TW. Voor zover het gaat om collega-ambtenaren is er een gebrekkige communicatie tussen de betrokken instanties en het coördinatiecentrum een oorzaak zijn. Het blijkt nu dat veel van de critici onvoldoende geïnformeerd zijn over de argumenten voor de gehanteerde normen.

Persoonlijke redenen

Vanzelfsprekend kunnen er ook verschillen van opvatting optreden, die te schrijven zijn aan "jalousie de métier", aan voorafgaande of opvolgende zijnde reorganisaties.

Uit de waarnemingen van de onderzoekers blijkt overigens niet dat de hiervoor gebrachte verschillen onoverbrugbaar zijn of van grote invloed op de evaluatie van de genomen maatregelen.

3.4 De ondersteunende voorzieningen

Met betrekking tot het coördinatiecentrum in Leidschendam is er sprake van voor de wijze waarop de directie CVVC van WVC te zamen met veel medewerkers van het DGMH tal van ondersteunende werkzaamheden verrichtte.

Zowel de snel beschikbare behuizing inclusief kamers voor liaisons met andere departementen (hoewel wat krappe en onhandige centrale vergaderzaal en geen mogelijkheid om de pers op te vangen) en de communicatieapparatuur (hoewel niet geheel up to date en met een enkele keren veranderende telefoonnummer), als de catering en vooral het secretariaat vormden een georganiseerde thuisbasis.

Ook het functioneren van het informatiecentrum, dat deel uitmaakte van het coördinatiecentrum, viel onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de directie van WVC. Het had een goede - niet geplande - "thermometerfunctie": de hand van vragen of reacties op maatregelen kon snel worden bijgesteld.

Omtrent de voorzieningen in andere departementen zijn geen klachten gehoord.

De beschikbaarheid van apparatuur om te meten, analyseren, opslaan en berekenen van gegevens was sterk verschillend. Bij het RIVM was voor hun taken voldoende operationele apparatuur aanwezig. De beschikbaarheid en operationele inzetbaarheid van andere meetwagens en overige meetapparatuur met een gevoelig stralingsbereik (onder andere van de KFD) liet pijnlijk te wensen over. De Rijkskeuringsdienst van Waren (WVC) en de Algemene Inspectiedienst (L&V) kwamen onmiddellijk in actie, kochten apparatuur en gingen aan de slag. Voor het geval er een ernstige besmetting zou optreden, liet het RIVM TNO de in Nederland beschikbare meetcapaciteit inventariseren.

Bovendien leverde het frequente transport van monsters naar het RIVM een vertraging op, die hinderlijk is voor het goed functioneren van een coördinatiecentrum.

In hoofdstuk 4 wordt op laatstgenoemde aspecten nader ingegaan.

3.5 Het management en de besluitvorming

"Heldere leiding, ook voor buitenstaanders duidelijke bevelslijn."

"Er liepen te veel mensen rond die zich overal mee bemoeiden: laat de beslissingen toch over aan beslissers" (een ambtenaar).

"Mensen als Enthoven en Tankink durfden verantwoordelijkheid te nemen."

"Van Londen had veel ervaring als psychiater bij gijzelingssituaties, hetgeen ook het intern functioneren van de BCG ten goede kwam. Dit sociale en psychologische aspect van het groepsproces wordt vaak onderschat."

"Te ver uitgewerkte scenario's missen hun doel: elke volgende situatie is toch anders en je loopt het risico dat te ver wordt gedelegeerd "omdat alles toch is voorbedacht en op papier gezet"."

Over de leiding van de heer Enthoven is vrijwel iedereen goed te spreken. Gevraagd naar de factoren die daarop van invloed zijn geweest:

- goed samenspel met de heer Tankink, gedekt door een goede relatie tussen hun beide ministers in dit kabinet
- structurerend goed overzicht, ook snel inhoudelijk ter zake
- goede doorkoppeling naar andere disciplines en politiek verantwoordelijken
- sociaal vaardige procesmanager, geen "blitse Draufgänger".

Berenschot

Tegenover deze positieve kenmerken worden wel aanmerkingen gemaakt op de wijze van vergaderen en het door elkaar lopen van BCG en TW. De condities voor besluitvorming werden daardoor moeilijker, maar het draagvlak voor de genomen beslissing werd groter.

Het management van het coördinatiecentrum was in hoge mate afhankelijk van de samenwerking met het management van de onderdelen van de rijksdienst. Afhankelijk van een tijdige en juiste inschatting door het management van de verschillende departementen omtrent de mogelijke betrokkenheid van het eigen sectorbelang bleek deze samenwerking meer of minder goed. Van groot belang daarbij was vooral ook de wijze waarop de interne coördinatie per departement verliep. De mate van samenhang in het externe optreden van de rijksoverheid bleek hiervan in hoge mate afhankelijk.

De onderlinge communicatie was redelijk, maar had verder onderbouwd kunnen worden als vanuit de ijlings ontwikkelde scenario's de te voorziene maatregelen, voorbereidende werkzaamheden verder waren uitgewerkt voor alle betrokken disciplines. De omschrijving van de clusters werkzaamheden per taakgroep, opgehangen aan de TW, waren daartoe nog te weinig handzaam en resultaatgericht.

De procesbewaking werd intensief uitgevoerd door middel van afsprakenlijsten en telefonische, mondelinge of schriftelijke rappels.

De bewaking op capaciteit (begrote en feitelijke menskracht) en op financiële consequenties (uitbesteding) had in de eerste twee weken geen hoge prioriteit. Later werden capaciteiten wel ingeschat en begon een werkgroep Financiën met het opstellen van overzichten van financiële consequenties.

De beoordeling op kwaliteit - geschiktheid om eventuele besluiten te nemen - had continu de volle aandacht. Te meer omdat weinig of geen hulpmiddelen op dat gebied beschikbaar waren en dus alles moest worden ontwikkeld:

- scenario's en draaiboeken voor deelgebieden (bijvoorbeeld voorlichting)
- bruikbare stralingsnormen, gerelateerd aan mogelijke besmettingspaden
- meetprotocollen (om misverstanden en uniforme beoordeling mogelijk te maken)
- internationale afspraken over informatie-uitwisseling, -systemen en -netwerken.

Van grote betekenis voor het functioneren van het coördinatiecentrum was de politieke dekking.

Minister Winsemius was vaak, minister Braks en staatssecretaris Van der Reijden waren incidenteel aanwezig bij de vergaderingen van de BCG.

Voor velen maakte deze betrokkenheid indruk omdat men dit zag als erkenning van het belang van de problematiek. Enkelen vonden het een onjuiste menging van verantwoordelijkheden en zagen liever een consequente splitsing van ambtelijk en bestuurlijk beraad. En weer anderen durfden dan nauwelijks een mond open te doen.

De daadwerkelijke besluiten met ingrijpende gevolgen (weideverbod, spina-ziebesluit) werden na afloop (van een agendapunt) van de BCG genomen door de verantwoordelijke bewindsman, meestal de minister van L&V, in overleg met de minister van VROM en de staatssecretaris (of directeur-generaal van de Volksgezondheid).

3.6 Algemene conclusies

1. De opgestarte organisatie (= coördinatiecentrum inclusief de verbindingen met betrokken instanties) hoefde niet tot ongevallenbestrijding ter plaatse over te gaan. Zij kon zich dus door samenstelling, structuur en "low key"-profiel blijven richten op de oorspronkelijke functie: het coördineren van metingen, (voorzorgs)maatregelen en voorlichting.

Deze functie lag zozeer in het verlengde van de sectorverantwoordelijkheid van primair VROM, WVC en L&V, dat overdracht van de coördinatie naar BiZa (op grond van de Rampenwet en de coördinatierol van de brandweer bij de rampenbestrijding) in deze situatie niet nodig en dus niet goed was geweest.

Wel had het aandeel van BiZa in de taakuitvoering van het coördinatiecentrum aanmerkelijk groter moeten zijn. De communicatie met provincies en gemeenten had dan actiever en effectiever kunnen zijn. Het permanente LCC (Landelijk Coördinatiecentrum) kan in voorkomende gevallen een goede faciliteit bieden. Bovendien had BiZa de BCG/TW kunnen versterken met ervaring op het gebied van (bedreiging van) openbare orde en veiligheid, de rechtsgrond en uitvoeringsmodaliteiten van de maatregelen.

Dat ook de uitvoering en de handhaving van de genomen maatregelen plaatsvond via het sectorale netwerk van L&V met haar "klanten", verklaart waarom noch de besturen van provincies en gemeenten, noch politie nodig was. Ook al zou BiZa meer centraal in beeld zijn gekomen, dan nog zou de afwikkeling het beste op deze wijze hebben plaatsgevonden.

2. Terecht had de tijdelijke organisatie in de startfase een informeel en coördinerend karakter. Maar later, toen de werkzaamheden uitwaaierden over meerdere aspecten en disciplines, werd het gemis aan duidelijke taakverdelingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden storend.

Dat geldt ook voor het onderscheid tussen BCG- en TW-taakgroepen.

De aanvankelijk gemeenschappelijke noemers "saamhorigheid" en "gelijkwaardigheid" blijken immers eindig te zijn, waarna de gewone juridische bevoegdheden en competenties weer beginnen te spelen.

In die situatie werkt een voortgaand beroep op solidariteit niet meer en moet op passende, meer formele wijze worden gecoördineerd, ook al om een soepele overgang "terug in de normale kanalen" mogelijk te maken.

3. Het doeltreffend en doelmatig optreden van het coördinatiecentrum bleek sterk afhankelijk van de interne en externe coördinatie bij de betrokken departementen en instituten. Het is niet één coördinatiecentrum, maar wel beschouwd een netwerk van deelcentra die voor de eigen sector ten minste een eigen verantwoordelijkheid dragen voor goede interne afstemming. Daarmee kan eigenmachtig optreden worden voorkomen, tekst en uitleg worden gegeven over het aandeel in de totale coördinatie en een goede taak-en werklastverdeling worden bereikt. Voor zover ook de deelcentra een functie houden in de externe contacten (vertrouwde achterban, overleg met belangengroepen) kan dat effectief zijn mits goed afgesproken. Juist dan zijn korte lijnen naar het hoofdcoördinatiecentrum voor intensief overleg, afspraken en terugkoppeling van vitale betekenis om toch eenduidig te kunnen optreden. Dat stelt nog hogere eisen aan het management (specificaties maken, sturing en bewaking op afstand) dan thans het geval was.
4. De principiële en persoonlijke keuze van de algemeen coördinator, van enkele andere sleutelfunctionarissen, alsmede de goede verstandhouding op bewindslidenniveau waren in hoge mate bepalend voor het adequaat optreden van de Nederlandse overheid.

Daaruit mag worden afgeleid dat het investeren in goed management (opleiding, ervaring in verschillende contexten, coaching), in goede persoonlijke verstandhouding en in een goed gestructureerde "normale" interdepartementale samenwerking van grote betekenis is.

Toch moet de kwetsbaarheid van deze factor worden onderkend en moet dus niet worden gezegd: "met goed management blijkt een dergelijke situatie oplosbaar; aan hulpmiddelen zoals adreslijsten, draaiboeken, scenario's en technische faciliteiten hoeft minder aandacht te worden besteed". Daarvoor zal in een volgende situatie de tijd te krap kunnen zijn en zullen deze hulpmiddelen dus tijdig, liefst permanent aanwezig moeten zijn.

Wel kan op basis van deze ervaring worden onderstreept dat het legitiem is om bij het kiezen van het management ook af te gaan op factoren als persoonlijk vertrouwen, sociale motivatie, stijl van werken, naast (gebruikelijke) deskundigheid en functionele competentie.

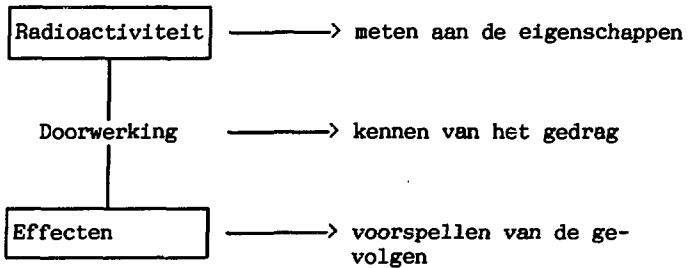
Berenschot

4. METINGEN EN NORMEN

4.1 Inleiding

Teneinde de schadelijke werking van radioactiviteit hanteerbaar te maken, is het gewenst om eigenschappen ervan uit te drukken in getallen. Daarbij moet wel worden gerefereerd aan een bekende eenheid van maat, opdat het getal interpreteerbaar en overdraagbaar is en kan bijdragen tot conclusies ten aanzien van mogelijke effecten. Om onderbouwde conclusies te trekken, moet dan wel voldoende bekend zijn van de doorwerking van radioactiviteit en van de effecten die erdoor teweeg (kunnen) worden gebracht.

In schema:



Men moet zich wel realiseren dat meten per definitie een bezigheid is die slechts bepaalde aspecten aan radioactiviteit toont.

Geconfronteerd met meetgegevens in de gedaante van "droge" cijfers, past dus relativering van de betekenis die deze hebben voor de kennis van radioactiviteit, de doorwerking en de effecten. Dit geldt zeker wanneer het erom gaat conclusies te trekken en op grond daarvan zwaarwegende maatregelen te nemen.

Inherent aan een crisissituatie is de onmiddellijk optredende behoefte aan relevante informatie met een dusdanig onderscheidend vermogen, dat snel een goed beeld ontstaat met betrekking tot aard en omvang van de dreiging. Daartoe behoren zowel gegevens die de momentele bedreiging indiceren en waar mogelijk op operationele wijze kwantificeren, als gegevens over de op termijn voorspelbare ontwikkeling van de bedreiging.

De noodzakelijke informatie bestaat uit:

- snel beschikbare en regelmatig doorkomende meetgegevens met betrekking tot de mate van radioactiviteit en de verspreiding in het milieu
- normen die over de aanwezigheid van radioactiviteit en de belasting van de mens door straling uitsluitel geven in termen van: normaal, aanleiding gevend tot nader omschreven voorzorgsmaatregelen en niet toelaatbaar want schadelijk
- zodanige kennis van de verspreiding en doorwerking van besmetting in het milieu, de voedselketen en de uitwerking op de mens, dat maatregelen kunnen worden genomen.

Er zijn bedreigingen die al lang bekend zijn, zoals stormvloed en overstroming, verkeers- en arbeidsongevallen waaraan dan ook voortdurend aandacht wordt besteed in de zin van meten en rekenen aan het gevaar. Er zijn echter ook verschijnselen die in potentie gevaarlijk zijn en waarmee wij als bedreiging minder vertrouwd zijn.

Radioactiviteit is zo'n gevaar dat wel al geruime tijd bekend is als risico verbonden met bepaalde activiteiten en werkwijzen, maar in mindere mate als alom aanwezig in en potentieel de gezondheid bedreigend vanuit het milieu. De proeven met kernbommen hebben al in de jaren zestig aandacht gevraagd voor de milieu- en gezondheidsgevolgen, indien de atmosfeer een toenemend gehalte aan radioactieve elementen zou gaan bevatten. Het accent in de discussie lag toen echter op oorlogssituaties.

Sinds die tijd heeft echter de melkindustrie al wel apparatuur beschikbaar om radioactiviteit te meten en hier en daar ook de vlees-, vis- en conservenindustrie. Daadwerkelijk meten vindt slechts plaats via de sinds de jaren vijftig periodiek uitgevoerde monsternamen van lucht, neerslag, gras en melk, waarmee wordt beoogd de toename van radioactiviteit over langere perioden te meten.

4.2 De meetactiviteit

Onmiddellijk na de berichtgeving over de ramp ontstaat bij de crisisorganisatie, die met dit type dreiging nauwelijks ervaring heeft, een acute behoefte aan meetgegevens en normen en aan deskundigen die de crisisstaf wegwijs kunnen maken in de cijfermatige aanduidingen van het stralingsgevaar en de op grond daarvan te verwachten schadelijke gevolgen voor de mens.

Het RIVM neemt op zondag 27 april een aantal luchtmonsters en meet de daarin voorkomende stoffen en hun stralingsintensiteit.

Al jaren wordt periodiek op vijf punten in Nederland de radioactiviteit in de lucht gemeten door middel van het landelijk meetnet, dat de kwaliteit van de lucht bewaakt. Vanaf 29 april worden deze metingen geïntensiveerd. Het RIVM, dan belast met de coördinatie van alle metingen, verricht zelf ook intensief onderzoek in zijn laboratorium te Bilthoven. Maatregelen worden genomen om de monsters zo snel mogelijk op de bestemde plaats te krijgen.

Berenschot

Het KNMI wordt met de materie geconfronteerd als op 29 april om 10.00 uur het RIVM een verzoek van de KLM om informatie doorverwijst. Het KNMI gaat dan banen berekenen en constateert rond 13.30 uur dat er reden is om aan te nemen dat ook Nederland in de luchtstroming vanuit Tsjernobyl zal komen te liggen. Vanaf dat moment wordt regelmatig contact onderhouden met het RIVM en worden monsters aangereikt ter meting van de luchtradioactiviteit. Om 22.30 uur voorspelt het KNMI een wolk gedurende het weekeinde; de meldingen uit Zweden stemmen overeen met de gemaakte berekeningen.

Als dan op 2 mei 's ochtends inderdaad "activiteit" wordt geconstateerd, kan reeds beschikt worden over een groot aantal meetpunten. Ook L&V heeft dan al maatregelen genomen om het landelijk meetnet, ooit geïnstalleerd in de jaren zestig toen de proeven met kernwapens en de daarop gerichte activiteiten in het kader van de civiele verdediging daartoe aanleiding gaven, te reactiveren: 20 slachthuizen, 74 melkfabrieken en 1 meetwagen voor grasmonsters staan gereed om te meten.

Wanneer de verhoogde straling in de lucht boven ons land eenmaal is vastgesteld, verplaatst de aandacht zich naar de mogelijke vervuiling van bodem en water. Inderdaad maakt de overvloedige regenval van 3 mei en kort daarna, dat de stoffen die de activiteit in de lucht veroorzaken grotendeels neerslaan op de bodem.

Men doet schattingen met betrekking tot de stralingsniveaus die nu wellicht in gras en daardoor in melk en vlees zullen optreden.

En men meet door het hele land, maar vooral in het midden, grasmonsters. De resultaten lopen zeer sterk uiteen waarbij een enkele piek in de metingen hier en daar onrust veroorzaakt, maar ook vraagtekens plaatst bij de gehanteerde meetmethoden.

Inmiddels wordt ook het oppervlaktewater, met name in de grote rivieren Maas en Rijn, regelmatig bemeten. Een duidelijke verhoging valt op 3 mei te constateren. De DBW/RIZA neemt de maatregel van beperkte schutting om het vervuilde water zoveel mogelijk in de rivieren te houden.

De bemonstering van de melk levert voorsnog geen aanleiding op tot het nemen van maatregelen, maar op 3 mei 's middags wordt wel een snelle toename van de jodiumdepositie op de bodem gemeten.

Op grond daarvan heeft men geschat dat de depositie als gevolg van neerslag op korte termijn zodanig zal toenemen, dat de besmetting van de melk spoedig zal uitstijgen boven de toegelaten waarde.

Dit laatste heeft weer gevolgen voor de geschatte opname door de menselijke schildklier, die dan zou leiden tot een stralingsdosis die ligt boven de norm die althans voor 1-jarige kinderen (de meest kwetsbare groep) wordt aangehouden.

Op grond daarvan wordt, na het mede in de overweging betrekken van een aantal feitelijkheden uit de agrarische bedrijfsvoering, op dat moment besloten een graasverbod voor koeien af te kondigen. Deze en nog een aantal bijkomende maatregelen werden dus genomen toen weliswaar sprake was van een duidelijk afnemend stralingsniveau in de lucht, maar de activiteit op de bodem in sterke mate toenam. Ook bij de melk is dus geen sprake van ontoelaatbare besmetting, als de koeien binnen moeten blijven. Het is het ALARA-principe dat hier de maatregel rechtvaardigt (ALARA = As Low As Reasonably Achievable). Dit houdt in: de stralingsdosis zo laag mogelijk houden door maatregelen te nemen die maatschappelijk niet buiten proporties zijn.

Overigens moet worden opgemerkt dat het op dat ogenblik lang niet duidelijk is of de verlaging zal doorzetten of dat wellicht nieuwe pieken zullen volgen.

Het zwaartepunt van de metingen verplaatst zich nu naar de melk, het gras en de veldgewassen, en het aantal metingen van luchtmonsters wordt beperkt. Alleen het RIVM houdt nog een hoge meetfrequentie aan.

Vanaf 4 mei worden ook in de slachterijen metingen verricht; het slachtvee mag echter gewoon buiten lopen. Wel worden met ingang van 5 mei certificaten geleverd voor exportvlees naar aanleiding van een eis van Italië. De EG moet daaromtrent dan nog een standpunt bepalen.

Als de eerste piek aan radioactiviteit in de lucht voorbij is, verschuift de aandacht ook van jodium naar de meer langlevende nucliden, omdat die dan relatief van groter belang worden.

Met name de aanwezigheid van α - en β -stralers is van belang om zicht te krijgen op de stralingsbelasting op langere termijn.

Half mei ziet het overzicht van wat er zoal wordt gemeten als volgt uit (ter illustratie):

- luchtkwaliteit grondniveau:
 - . jodium
 - . overige nucliden
- β -activiteit oppervlaktewater grote rivieren:
 - . Rijn
 - . Maas
 - . IJsselmeer
- regenwater:
 - . totale γ -activiteit
 - . bijdrage van jodium-131

- exposietempo (regelrecht vanuit de lucht)
- gras (jodium-131)
- melkmonster
- detectie van nucliden
- groenten en fruit (KvW, L&V, CBT):
 - . spinazie (I-131 en Cs-137)
 - . sla en prei (idem)
 - . andijvie, raapstelen, rabarber (idem)
 - . vruchtgewassen (tomaat, paprika, komkommer)
 - . asperges, champignons
 - . bloemkool.

Voor de cijfers van de metingen en het verloop van de uitkomsten wordt verwezen naar de desbetreffende rapporten van het RIVM.

Naast de resultaten van de metingen binnen Nederland kan geleidelijk ook worden beschikt over steeds meer buitenlandse meetgegevens.

Die gegevens spelen een rol als algemene indicatie van wat er aan de hand is, maar worden, na het checken van de bronnen en het toetsen aan de beeldvorming op grond van eigen informatie en die van buurlanden, ook aan de departementen en het RIVM toegezonden.

4.3 Normstelling

Het duidelijkst is: zorg dat géén van de te onderscheiden organen méér dan een vastgestelde toelaatbare dosis straling ontvangt.

Maar dit gaat uit van volledige informatie over aanwezigheid, aard en uitwerking van straling. En zover is men nog lang niet.

Omdat individuele dosisbewaking niet mogelijk is, moeten op centraal niveau maatregelen worden getroffen die maximaal garanderen dat bepaalde doses niet worden overschreden.

Het Euratomverdrag geeft in artikel 31 onder het hoofdstuk III "Bescherming van de gezondheid" aan dat vast te stellen basisnormen zullen worden voorbereid door de Europese Commissie na advies van deskundigen.

Het rapport ICRP-26 heeft in 1977 al aanbevelingen voor deze basisnormen aangereikt. Een EG-werkgroep ex artikel 31 had in 1980 de basisnormen gereed, die in 1984 zijn goedgekeurd. Dit houdt in dat deze normen door alle lidstaten in wettelijke maatregelen zullen worden verwerkt.

Door allerlei omstandigheden is de wijziging van het desbetreffende Besluit Stralenbescherming (Kernenergiewet) pas begin september 1986 ondertekend en waren deze EG-normen dus in mei nog niet formeel van kracht.

In Nederland hebben twee commissies van de Gezondheidsraad zich over ICRP-26 gebogen, waarvan één de controle op de cijfers heeft uitgevoerd (UNSCEAR-rapport) en één op de inhoudelijke kanten van de advisering is ingegaan. Ook deze laatste commissie heeft inmiddels gerapporteerd, voorzien van een minderheidsstandpunt.

Intussen had een andere EG-werkgroep ex artikel 31 zich gebogen over de vaststelling van noodreferentieniveaus en kwam met aanbevelingen. Het desbetreffende rapport is ook voor advies naar de Gezondheidsraad gegaan, die dit moest bezien in het licht van een herziene alarmregeling. Voordat de Gezondheidsraad zijn definitief rapport gereed had (het is begin september 1986 verschenen), verscheen het ICRP-40-rapport. De daarin gehanteerde interventieniveaus hebben echter alleen betrekking op het gebied rondom en de direct omwonenden van een kernramplocatie (circa 100.000 mensen; straal van 30 km).

De noodzaak om zicht te krijgen op de omvang van de dreiging voor de mens leidt tot noodzakelijke aandacht voor het gedrag van radioactief besmette stoffen en bewaking van de paden waarlangs deze de mens kunnen bereiken. Zo ontstaat de wenselijkheid van wat als "indirecte" normstelling kan worden aangeduid, namelijk: normstelling die onder bepaalde statistische aannamen hanteerbaar is in relatie tot de beperking van ongewenste effecten.

Gegeven deze situatie (het concept-rapport van de Gezondheidsraad was al wel beschikbaar) moest voor "Tsjernobyl" een norm worden gekozen en gehanteerd.

Deze keuze kwam als volgt tot stand:

Het concept-rapport Gezondheidsraad bevat een tabel waarin een norm is vermeld voor jodium-131 in melk; deze komt overeen met een toegestane blootstelling 5 mSv (milli Sievert) voor een 1-jarige, zijnde de meest gevoelige groep. Hierbij was ervan uitgegaan dat het kind alleen melk consumeert en dat deze uitsluitend met jodium-131 is besmet.

Daarbij in aanmerking genomen dat deze normen bedoeld waren voor een relatief kleine groep omwonenden en beslist niet voor de gehele bevolking, wat absoluut gezien een veel groter aantal potentiële schadelijke effecten oplevert, besloot de BCG tot een factor 5 lager. Overwegingen daarbij waren:

- er komen ook nog andere nucliden in de melk
- het voedsel van kinderen bevat ook nog andere produkten (voornamelijk bladgroenten)
- 400-600 Bq/liter verse melk leek reëel
- ook Duitsland bleek 500 Bq/liter jodium-131 te hanteren.

Op analoge wijze is de jodiumrichtwaarde voor verse bladgroenten berekend. De spinazie bleek na enige dagen deze richtwaarde van 1300 Bq/kg te overschrijden en werd gedurende enkele dagen vernietigd.

De gevolgde aanpak houdt in wezen in dat een aantal onderscheiden aanvoerwegen van straling afzonderlijk aan normstelling onderhevig wordt gemaakt. Een concept daartoe verdient nadere uitwerking vanwege zijn praktische bruikbaarheid.

Toelichting:

- hoge straling aan kersen is géén bezwaar als men nooit fruit eet
- hoge straling in melk is géén bezwaar als men nooit melk drinkt
- de gemiddelde mens eet echter wel fruit en gebruikt wel melkprodukten en doet dus een gemiddelde hoeveelheid straling op
- accepteert men deze hoeveelheid straling in het voedingspakket dan kan men een norm vaststellen voor de maximumstraling van onderdelen daarvan
- zo kan men het gemiddelde pakket samenstellen dat de gemiddelde mens belaaft en daarop normen per onderdeel baseren
- van belang is dan dat het individu ook kan toetsen in hoeverre hij afwijkt van dat gemiddelde pakket om daarop eventueel maatregelen te nemen.

Een oorzaak van het feit dat men met weinig stelligheid normen hanteert als het gaat om het nemen van beperkende of preventieve maatregelen, is gelegen in het cumulatieve karakter van opgedane straling en het op kans gebaseerde karakter van de schadelijke gevolgen voor de mens.

Met andere woorden:

- voor de omvang van de schade is niet het stralingsniveau alleen bepalend, maar ook de duur van de blootstelling speelt een belangrijke rol (onder andere de halfwaardetijd van het verblijf van stoffen in het lichaam)
- de schade heeft voor het individu een "alles of niets"-karakter; er is géén drempeldosis waaronder absoluut géén schade kan optreden, maar er is een steeds grotere kans om als individu schade op te lopen indien de opgelopen dosis hoger is.

Het moge duidelijk zijn dat bij deze vrij arbitraire wijze van normstelling oneigenlijke argumenten gemakkelijk entree vinden.

Oneigenlijk betekent hier: niet in eerste instantie de stralingsdreiging voor de mens in ogenschouw nemend.

Dat bleek onder andere toen men op EG-niveau maatregelen wilde afkondigen en normen wilde vaststellen. Een gemeenschappelijke norm voor jodium-131 kwam er pas nadat deze (gegeven de halfwaardetijd van 8 dagen) niet meer van belang was. Een norm voor caesium is na enkele vergaderingen in EG-verband vastgelegd.

Ten slotte treedt het probleem aan de dag in hoeverre door maatregelen veroorzaakte schadelijke effecten kunnen worden afgewogen tegen de veronderstelde schade aan de gezondheid op termijn. Maar ook dit probleem is niet nieuw: denk aan het waarschuwen tegen snoepen, het verbieden van reclame voor rookwaren en het beperken van alcoholverstrekking. Dit zijn nu eenmaal maatregelen die bepaalde delen van de maatschappij (bijvoorbeeld het bedrijfsleven) wellicht onevenredig zwaar treffen, voor andere delen echter de aanwezige kans op nadelige effecten verkleinen.

Men dient hierbij wel te bedenken dat het alom geaccepteerde ALARA-principe inhoudt dat alles wat redelijkerwijs gedaan kan worden om de radioactieve besmetting te verminderen, niet mag worden nagelaten, voor zover althans in redelijke verhouding tot de door de te nemen maatregelen te verwachten secundaire bezwaren.

Dit principe is op zijn plaats zolang de straling beperkt is en ook nog weinig valt te zeggen van de ontwikkeling op korte termijn (onbekende-bronterm).

Dat was zeker de eerste weken het geval:

- komt er een meltdown?
- gaat Tsjernobyl-3 ook branden?
- zijn er nog "oude wolken" in omloop?
- hoe zeker zijn de meteoberekeningen op zo'n grote afstand?
- zijn nieuwe emissies te verwachten?

4.4 Oordelen over metingen en normen

Er is veel waardering voor de wijze waarop het RIVM, improviserend op basis van slechts in potentie aanwezige meetpunten, de coördinatie van de metingen op zich heeft genomen vanaf het eerste signaal dat er iets aan de hand was.

De in het kader van de alarmregelingen voor nucleaire installaties elders gestationeerde meetwagens bleken niet spoedig inzetbaar, mede doordat de BB was opgeheven.

Amsterdam heeft één van de twee beschikbare meetwagens ingezet, maar elders beschikte men niet over de juiste apparatuur en de mensen om tot daadwerkelijke inzet over te gaan.

In dit verband zij gewezen op de toezegging van BiZa aan WVC bij brief van 12 juli 1985 dat de regionale brandweren "na intrekking van de Wet bescherming bevolking ook zorg dienen te dragen voor het verzamelen en evalueren van gegevens ten behoeve van de waarschuwing van de bevolking in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (...) waartoe ook radioactiviteitsmetingen worden gerekend".

Voor metingen in de hogere luchtlagen is de eerste dagen een vliegtuig compleet met apparatuur ingehuurd.

Sinds een aantal jaren zijn weliswaar in Nederland vijf permanente meetpunten ingericht, te weten op vliegveld Groningen, in de kop van Noord-Holland, in Vlissingen, in Eindhoven en in De Bilt. Deze bestaande meetpunten functioneren echter vooral om over langere perioden de gemiddelde verhoging van de radioactiviteit in de atmosfeer te meten, met name als gevolg van kernproeven. Deze meetpunten zijn niet opgezet met het oog op calamiteiten.

Berenschot

Gegeven het feit dat weersomstandigheden en bodemgebruik per regio blijkbaar sterk kunnen verschillen, valt een pleidooi te beluisteren voor een uitbreiding van het meetnet en voor aanpassing op calamiteiten. Er moet op landelijke schaal kunnen worden gemeten.

Instanties die uit hoofde van hun activiteiten op het terrein van kernenergie en straling beschikken over meetapparatuur, hebben veelal spontaan of desgevraagd hun meetgegevens ter beschikking gesteld.

Kritiek wordt vernomen op het feit dat soms door andere instellingen metingen op onprofessionele wijze in de openbaarheid zijn gebracht. Uiteraard is dit niet echt te voorkomen. De beste aanpak is ongetwijfeld het zelf wel heel goed te doen.

Veel problemen gaf het verkrijgen van bruikbare "stroomopwaartse" informatie vanuit gebieden waar "de wolk" reeds was aangekomen of gepasseerd. Ofwel men kreeg geen gegevens ofwel de aard en betekenis moesten in twijfel worden getrokken.

Het betreft hier zowel de informatie uit Oostbloklanden alsook die van buurlanden binnen de EG.

Alom wordt nu gepleit voor een internationaal meetnet en daaraan gekoppelde signaleringssystemen.

Om de ontwikkeling van de ramp en de verspreiding van de radioactiviteit te kunnen volgen, is het nodig om te meten. De metingen volgen dus de veronderstelde weg waarlangs de radioactiviteit zich vanaf de bron in de richting van het menselijk organisme kan bewegen.

Dat betekent dat in Nederland primair de aandacht uitgaat naar de luchtbewegingen vanaf Tsjernobyl en vervolgens naar de dragers van radioactiviteit, zoals luchtstof, regenwater, oppervlaktewater, bodem, groenten, levensmiddelen en importartikelen, en ten slotte ook reizigers, wild, trekvogels, vissen en transportmiddelen, zoals vliegtuigen, treinen en auto's.

Er blijkt echter een flink aantal interpretaties nodig, voordat uit gemeten verontreinigingen en stralingsintensiteiten een goed beeld ontstaat van de aard en de omvang van de nadelige gevolgen voor de mens.

In dit verband moet gewezen worden op de belangrijke uitvoerende rol die de Rijkskeuringsdiensten van Waren vanuit de consumentenkant vervullen als tegenhanger van de produktiekant die door L&V wordt behartigd.

Op een eerste signaal vanuit het coördinatiecentrum kwamen deze onmiddellijk in actie, kochten apparatuur en gingen meten (en doen dit nog).

Inhoudelijk is van belang dat zij een contra-check uitvoeren op metingen aan gras, spinazie etc. Verschillen in uitkomsten leidden steeds tot een oplossing en daardoor tot meer inzicht in meetmethoden en achterliggende invloeden.

De algemene indruk bestaat dat wel veel kennis aanwezig is over de directe uitwerking van radioactiviteit op de onderscheiden delen van het organisme en dat talrijke mogelijkheden voorhanden zijn om straling en verontreiniging te meten aan dragers daarvan. Niet geheel helder zijn echter de weg waarlangs eenmaal gemeten straling zich voortbeweegt en de hoeveelheid radioactieve straling die in de mens terechtkomt.

De aanwezigheid van straling kan geconstateerd worden met vrij eenvoudige hulpmiddelen, maar vervolgens moet zoveel onderscheid worden gemaakt en interpretatie plaatsvinden dat men het spoor al snel bijster raakt.

Zo zijn bijvoorbeeld te onderscheiden:

- α -, β - en γ -straling (en α -stralers)
- langdurige en kortdurende stralers
- verschillende elementen die ieder een eigen schadelijk effect hebben op delen van het organisme
- verschillende elementen die ieder op een andere wijze in het menselijk lichaam worden opgenomen.

Zo ontstaat het besef dat over de belastingspaden van Tsjernobyl tot de mens vrij weinig nauwkeurig te zeggen valt.

Herhaaldelijk blijkt ook dat vooronderstelde effecten na meting anders zijn.

Voorbeelden zijn:

- de ene groente neemt veel meer jodium op dan de andere (en laat zich dus lastiger schoonwassen)
- koeien blijken minder radioactiviteit te bevatten dan uit de besmetting van het gras is te voorzien
- de depositie op het gras leidt tot sterk verschillende stralingswaarden (achteraf verklaarbaar door verschillen in monsterneming)
- aanvankelijk voorziet men risico's bij het verwisselen van luchtfilters
- de besmetting van schapen en van wild valt hoger uit dan verwacht.

Naast de onzekerheid over de ontwikkeling van de radioactiviteit ontstaat, mede op grond van het achteraf incidenteel blijkende karakter van de stralingsbron en dus het snel voorbijtrekken van de stralingspiek, de overtuiging dat maxima gemeten aan stoffen nauwelijks als relevant mogen worden beschouwd voor de blootstelling van de mens. Toch werden juist die maxima vaak vergeleken met permanente blootstelling in situaties in bedrijf of gezondheidszorg. Overigens niet geheel ten onrechte als men beseft hoe onzeker de ontwikkelingen zich de eerste tijd laten aanzien.

Samenvattend kan gezegd worden dat naarmate het proces van de verspreiding van radioactiviteit voortschreed, wel steeds meer relevante meetgegevens werden doorgespeeld naar het coördinatiecentrum, maar dat het niet eenvoudig was om op basis van die gegevens steeds eenduidige conclusies te trekken en op grond daarvan maatregelen te ontwerpen en te realiseren. Dat de BCG zich daardoor niet heeft laten weerhouden, verdient alle lof.

Ondanks de onzekerheden is een aantal concrete maatregelen afgekondigd. Dit betekent dat in het licht van de gehanteerde normstelling enerzijds en de soms geringe invloed van maatregelen op de beperking van straling anderzijds (omdat gelukkig het gevaar beperkt bleef), een aantal maatregelen gemakkelijk achteraf als overtrokken kan worden aangemerkt.

Op de weegschaal liggen dan het nadelig effect van een (wellicht iets) overtrokken maatregel en het voordelig effect van een (wellicht iets) overdreven veiligheid. Gegeven de overtuiging dat veel nadelige gezondheidseffecten qua frequentie van voorkomen samenhangen met de opgelopen straling, is het zeker dat door die maatregelen sterftekansen zijn beperkt. Veel gevaarlijker is het standpunt dat maatregelen pas genomen moeten worden indien de normen worden overschreden. Deze negatieve kant aan duidelijke normstelling (het zogenaamde "opvullen" van de normen) wordt gelukkig voldoende onderkend. Om die reden heeft de ICRP ervan afgezien ook expliciet een norm op te nemen voor een bevoikingsdosis. Dit zou het ALARA-principe gemakkelijk geweld aandoen.

In hoofdstuk 7 zijn de aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op dit hoofdstuk.

5. VOORLICHTING

5.1 Hoe het ging

Korte kroniek

- Maandag 28 april: de eerste berichten over verhoogde straling en de oorzaak daarvan: een kernongeval in Tsjernobyl.
- Dinsdag 29 april: het eerste persbericht van de overheid. De periode daarna verschijnt dagelijks een persbericht.
- Donderdag 1 mei: de mensen willen meer weten. Er zijn 30 telefoonlijnen nodig om alle vragen te beantwoorden.
- Veel andere organisaties worden gebeld door ongeruste mensen.
- Vrijdag 2 mei: voor het eerst verhoogde straling. Minister Winsemius geeft een persconferentie in Nieuwspoord.
- Het aantal telefoonlijnen wordt tot 50 opgetrokken.
- Zondag 4 mei: er vindt overleg met een uitzendbureau plaats over het leveren van 3 ploegen bemanning van elk 20 personen voor het informatiecentrum.
- Dinsdag 6 mei: er komt een apart informatiecentrum bij L&V.
- Zaterdag 10 mei: sluiting informatiecentrum VROM/WVC. Reisinformatie blijft beschikbaar ook via ANWB en reisbureaus.

Op maandag 28 april meldt het ANP rond 14.00 uur dat er een lek zou zijn in een Zweedse kerncentrale te Forsmark.

Om ongeveer half zes blijkt echter uit ANP-berichten dat in Zweden reeds zondag sterk verhoogde straling is gemeten en dat men vermoedt dat er een ongeluk is gebeurd in een Russische kerncentrale.

Berenschot

Ook het NOS-journaal maakt hiervan melding. Later op die dag wordt duidelijk dat er sprake is van een kernramp in Tsjernobyl. De erop volgende dinsdag nemen kranten, ANP en NOS-journaal contact op met verschillende departementen om nadere informatie te krijgen. Die informatie is dan nog niet beschikbaar.

Op dezelfde dag wordt het coördinatiecentrum ingesteld. Tot dit coördinatiecentrum behoort een informatiecentrum.

's Avonds om circa 23.00 uur gaat het eerste persbericht op het ANP-net. De inhoud ervan is dat er in Nederland dank zij de heersende weersomstandigheden geen verspreiding van radioactiviteit heeft plaatsgevonden maar dat er intensief zal worden gemeten.

De behoefte van het publiek aan rechtstreekse informatie is nog beperkt. Op koninginndag komen er ongeveer veertig telefoontjes binnen in Leidschendam.

Veel meer belt men op dat moment nog naar het KNMI met vragen als: komt er al een radioactieve wolk aan, kan ik naar Hongarije? Op 29 april, aan het einde van de dag, is de raming van het KNMI dat, gezien de waargenomen en voorspelde luchtstromingen, verhoogde straling in Nederland omstreeks het weekend verwacht moet worden. Een op 30 april 's morgens bijgestelde prognose wordt ook doorgegeven aan de pers.

Behalve naar Leidschendam en het KNMI bellen mensen ook naar andere instanties, zoals: TNO Radiobiologisch Instituut, de Stichting Natuur en Milieu, de Consumentenbond en de ANWB. Alleen al de Stichting Natuur en Milieu krijgt gedurende de gehele periode dat Tsjernobyl actueel is niet minder dan 10.000 telefoontjes.

De Consumentenbond heeft tijdens de drukste periode constant 12 - 14 mensen van de serviceafdeling nodig als telefoonbezetting.

Vanuit het coördinatiecentrum ligt op koninginndag de nadruk op informatie rechtstreeks aan de media. Dit geschiedt door het verspreiden van een tweede persbericht.

De berichtgeving komt nu goed op gang. Minister Winsemius verschijnt in het NOS-journaal, de heer Enthoven neemt deel aan een paneldiscussie in Achter het Nieuws en ook radiorubrieken zoals Veronica Nieuwsradio, Hier en Nu en Tros Aktua besteden aandacht aan de zaak.

De behoefte van burgers aan rechtstreekse informatie ontwikkelt zich op 1 mei explosief. De twaalf telefoonlijnen blijken al snel onvoldoende en dit aantal wordt opgetrokken tot 30 en op 2 mei ten slotte tot 50. Het feit dat de telefoonnummers worden gepubliceerd, draagt ongetwijfeld ook bij aan deze stijging.

Berenschot

Met het KNMI komen coördinatieafspraken tot stand omtrent de informatie-verstrekking. Publieksvragen worden doorgespeeld naar het coördinatiecentrum.

Hetzelfde gebeurt met verzoeken om informatie van de zijde van de media. Het KNMI beperkt zich tot de behandeling van meteorologische vragen.

Ook uit de agrarische sector komen steeds meer vragen. Hiervoor komt een speciaal telefoonnummer beschikbaar.

Vanaf 1 mei geeft het coördinatieteam dagelijks persberichten uit. In totaal verschijnen ruim 20 van dergelijke gezamenlijke berichten van VROM, WVC en L&V. Het laatste departement geeft daarnaast enkele keren een afzonderlijk bericht uit.

De voorlichting aan het publiek geschiedt aanvankelijk door medewerkers van de betrokken departementen. De explosieve ontwikkeling van de vraag naar informatie en het uitbreiden van de capaciteit tot 50 lijnen maken echter een volledige "eigen" bemanning onmogelijk, temeer omdat in ploegen gewerkt moet worden. In een later stadium, namelijk op zondag 4 mei, overlegt het coördinatiecentrum daarom met een uitzendbureau en met de PTT. Als vervolg daarop wordt een groot aantal uitzendkrachten en 008-medewerk(st)ers ingeschakeld.

Het beantwoorden van vragen vindt plaats op basis van een informatiepakket, dat voor alle mensen die de telefoon beantwoorden, beschikbaar is. Het pakket wordt steeds bijgesteld en in een later stadium ook opgenomen op Teletekst.

Voor vragen die niet kunnen worden beantwoord met behulp van de standaardinformatie zijn steeds deskundigen in het informatiecentrum beschikbaar.

Voor vertegenwoordigers van de pers zijn afzonderlijke telefoonnummers van 09.00 uur - 23.00 uur bereikbaar.

Op vrijdag 2 mei wordt voor het eerst verhoogde straling gemeten. In verband daarmee geeft minister Winsemius om 16.00 uur een persconferentie. Op dezelfde dag krijgen de Nederlandse huisartsen en basisgezondheidsdiensten afzonderlijk schriftelijke informatie. Vanaf deze datum is er ook regelmatig contact met de ANWB. Op basis daarvan verstrekt deze organisatie over een aantal landen informatie.

Het besluit om de koeien binnen te halen, valt op zaterdag 3 mei. Dit komt in eerste instantie in de publiciteit door een optreden van minister Winsemius in het Veronica t.v.-programma "Bij Tineke". Op 4 mei neemt de minister deel aan het NOS t.v.-discussieprogramma het Capitool.

Door het weideverbod, het spinazievernietigingsgebod en dergelijke ontstaat een steeds grotere informatiebehoefte bij de boeren.

Met het oog daarop opent L&V op 6 mei een afzonderlijk informatiecentrum.

De Tweede Kamer debatteert op 7 mei over de maatregelen van het kabinet ten aanzien van Tsjernobyl. Het weideverbod wordt die dag opgeheven.

Met het verstrijken van de tijd en het beschikbaar komen van gegevens over scherp gedaalde stralingsniveaus, neemt de behoefte aan rechtstreekse informatie bij de burgers af. Het aantal telefoontjes richting informatiecentrum daalt. Bovendien zijn de vragen die gesteld worden steeds vaker dusdanig verreikend, dat ze met behulp van het informatiecentrum en zijn bemanning moeilijk te behandelen zijn.

Op grond hiervan vindt al op 8 mei in de BCG een discussie plaats over eventuele opheffing van het informatiecentrum.

De sluiting vindt de daarop volgende zaterdag 10 mei om 12.00 uur feitelijk plaats.

Veel Nederlanders gaan echter hun vakantie tegemoet. Er blijft dus behoefte aan inlichtingen over de stralingssituatie op vakantiebestemmingen. Aanvankelijk worden die gegeven via persberichten. Op 2 juni stellen VROM en WVC echter weer een centraal informatienummer in. Vanaf 21 juni is er bovendien bij de ANWB en de reisbureaus een informatieblad beschikbaar. Op 25 juni sluit het telefonisch informatiecentrum van de overheid en gaat over naar de ANWB.

5.2 Opvattingen

Enkele citaten uit de gevoerde gesprekken:

"De voorlichting werd in het begin bemoelijkst doordat we geleefd werden door de metingen. Daar moesten we ons helemaal op concentreren."

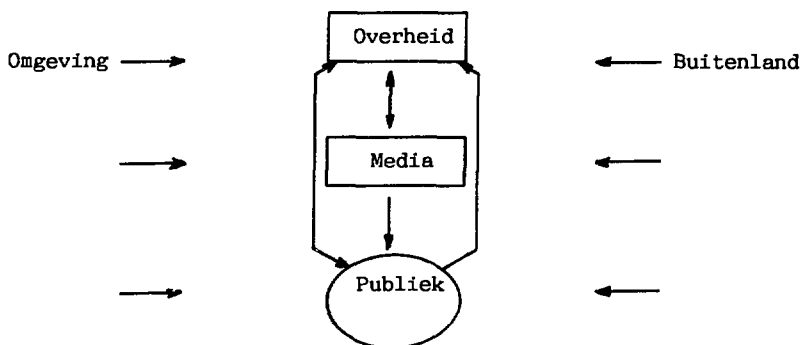
"Er was teveel sprake van zwaan kleef aan. De coördinatie en samenwerking moet veel beter, zowel binnen het departement als tussen de departementen."

"Aan een taakgroep voorlichting had ik helemaal geen behoefte. Ik weet zo wel wat ik moet doen."

"Een geluk voor ons was dat de Nederlander redelijk veel vrouwen in de overheid heeft."

"De koelen- en spinaziemaatregel hadden we goed en begrijpelijk uitgelegd, maar dat werd niet gepubliceerd."

Om een beeld te geven van de effectiviteit van de voorlichting wordt een drietal betrokken groeperingen bij de informatie-uitwisseling onderscheiden:



- De overheid verschaft voorlichting over:
 - . het kernongeval in Tsjernobyl en de gevolgen ervan voor Nederland
 - . de door haar genomen maatregelen
 - . de gevolgen in het buitenland in verband met voorgenomen reizen.

Het geven van voorlichting gebeurt in verschillende richtingen:

- . rechtstreeks aan het publiek op basis van vragen aan het informatiecentrum
 - . aan specifieke doelgroepen zoals boeren, huisartsen, reisorganisaties
 - . aan de media in de vorm van persvoorlichting.
- De media verzorgen de berichtgeving aan hun afnemers (televisiekijkers, radioluisteraars, kranten- en tijdschriftlezers). Een belangrijke bron van informatie voor hen is de overheid. Daarnaast zoeken ze uiteraard zoveel mogelijk eigen bronnen. Een belangrijke rol daarbij spelen ook buitenlandse correspondenten.
 - Het publiek. Daaronder allereerst te verstaan de burgers in het algemeen, maar ook segmenten met specifieke belangen zoals:
 - . de boeren
 - . de handelaren in groente en fruit
 - . de reisorganisaties.

De burgers zijn voor hun informatie afhankelijk van de media. Veel mensen, maar op het totaal toch een beperkt aantal, proberen ook zelf rechtstreeks informatie te krijgen door te bellen naar het informatiecentrum.

Daarnaast richten velen zich tot voor hen bekende en betrouwbare informatiebronnen zoals:

- . KNMI
- . TNO
- . ANWB
- . consumentenorganisaties
- . milieuorganisaties
- . reisorganisaties
- . artsen.

Deze opsomming is niet uitputtend. Bij het informatiecentrum komen allerlei algemene vragen binnen; bij de genoemde organisaties zijn ze vaak specifiek. Ook lokken deze organisaties vragen uit door zelf in de publiciteit te treden. Bovendien willen veel mensen ook nog eens uit een andere hoek, los van de overheid, horen hoe het ermee staat.

5.2.1 De rijksoverheid

Een van de drie doelstellingen van het overheidsbeleid met betrekking tot maatregelen na de ramp in Tsjernobyl was: het voorkomen van onrust onder de bevolking. Deze doelstelling heeft bij de wijze van voorlichting geven een grote rol gespeeld.

Andere belangrijke punten waren de complexiteit van de materie, de relatieve onbekendheid ermee en de zeer gebrekkige informatie uit het buitenland, met name Rusland.

Deze gebrekkige informatievoorziening gaf vooral in de beginfase veel problemen. Het was moeilijk om zicht te krijgen op wat in Tsjernobyl exact was gebeurd en wat daarvan de gevolgen zouden zijn op zo'n grote afstand. Ook met de niet-Oostbloklanden vond overigens geen vlotte informatie-uitwisseling plaats. Dit bevestigt het ook uit anderen hoofde ontstane beeld dat eigenlijk vrijwel niemand geprepareerd was op een dergelijk ongeluk, met zulke, zowel qua effect als qua afstand ver reikende gevolgen.

Een andere belemmering was vooral in het begin dat alles neerkwam op dezelfde schouders: de binnenkomende meetgegevens verzamelen, omrekenen en interpreteren en vervolgens het overwegen en formuleren van de te nemen maatregelen.

Behalve deze min of meer fysieke beperkingen, was er ook de voortdurende vraag: welke gegevens zijn betrouwbaar, wat brengen we wel naar buiten, wat niet, en hoe vertellen we dingen? Deze vragen werden vooral geplaatst tegen de achtergrond van de doelstelling: voorkomen van onrust.

Wat is in de gegeven omstandigheden de beste voorlichtingsstrategie? Aanvankelijk was een overheersend motto: "low key" (= niet nodeloos accentueren).

Dilemma's in dit kader waren:

- dagelijkse persconferenties geven of niet
- zendtijd vorderen of niet.

Vooraf de personele belemmeringen zorgden ervoor dat er niet dagelijks persconferenties waren. Persconferenties betekenen immers een tweerichtingsverkeer, hetgeen inhoudt dat materiedeskundigen aanwezig moeten zijn. En die waren druk bezet. Daarbij kwam dat het besluit genomen was dat wanneer een actief optreden naar buiten nodig was, dit door één woordvoerder zou geschieden. Daarvoor was de heer Enthoven aangewezen, die evenwel ook algemeen coördinator was.

Het vorderen van zendtijd overwoog men wel, op basis van uitvoeringsbesluiten van de Rampenwet. Maar een positief besluit bleef uit om geen onrustgevoelens te wekken.

Om toch met regelmaat zoveel mogelijk gelijklopende informatie aan de pers te geven, koos men voor het op gezette tijden uitgeven van persberichten. Het grootste deel daarvan was voor gezamenlijke verantwoording, een beperkt aantal betrof meer sectorspecifieke aangelegenheden van L&V en V&W.

De structurering van de voorlichting in de vorm van degelijk voorbereide, eensluidende persberichten en het telefonisch beantwoorden van vragen van journalisten had voor het coördinatiecentrum als nadeel dat er maar weinig mogelijkheden waren om mensen rechtstreeks te bereiken. Vooral toen vrij vergaande maatregelen moesten worden aangekondigd, zoals het weidewerbod en het vernietigen van spinazie bestond daaraan wel behoefte. In die behoefte voorzagen men ad hoc door middel van interviews in het NOS-journaal en in verschillende dagbladen en door deelname aan radio- en t.v.-actualiteitenprogramma's e.d.

Met het oog op rechtstreeks publiekscontact overwoog men ook om "zelf" uit te zenden.

Hiertoe werd contact gelegd met het NOS-journaal om te bezien of dagelijks 1 à 2 minuten zendtijd beschikbaar konden komen voor het laatste Tsjernobyl-nieuws. De NOS-redactie wilde hierop niet ingaan met als argumenten: "er is geen sprake van een rampsituatie en de overheid staan andere mogelijkheden ten dienste".

Ten slotte nog enkele punten over de coördinatie van de overheidsberichtengeving.

Ten aanzien van deze coördinatie bestonden geen eenduidige afspraken. De bij de instelling van het coördinatiecentrum gemaakte afspraak ging niet verder dan dat de voorlichters van VROM en WVC "samen" pers- en publieksvragen zouden opvangen. Deze samenwerking verliep niet zonder problemen.

Nog moeilijker werd het toen ook L&V bij de voorlichting betrokken werd. Dit departement met zijn geheel eigen doelgroep was moeilijk op één lijn te krijgen met de rest.

Het bij L&V opgezette informatiecentrum was speciaal gericht op vragen uit de agrarische sector, maar kwam zonder voldoende overleg tot stand. Ook de voorlichting van L&V erkent: "We hadden het beter in Leidschendam kunnen vestigen".

V&W gaf op eigen houtje voorlichting. Dit leidde tot verwarring. Een sprekend voorbeeld daarvan is het door V&W op 7 mei aan tuinders gegeven advies om hun verzamelbassins met regenwater leeg te laten lopen. Dit advies werd de volgende dag met nadruk tegengesproken door L&V. Ook over het grazen van vee in de uiterwaarden werd tegenstrijdige informatie gegeven.

5.2.2 De media

Enkele citaten uit de gevoerde gesprekken:

"De berichtgeving kwam met horten en stoten op gang. In het begin wisten wij meer dan de overheid."

"Wij opereerden zelf in het begin ook onvoldoende gecoördineerd en belaagden met verschillende van onze mensen tegelijk de voorlichters met heel verschillende vragen."

"Soms dachten we: wat houden ze achter om onrust te voorkomen."

"Laat de overheid open kaart spelen. Wij brengen deze berichten verantwoord en kunnen moeilijke dingen heel goed uitleggen."

"Waarom "gebruikte" het coördinatiecentrum ons niet beter bij de voorlichting aan het publiek?"

"Een dagelijkse persconferentie met inhoudelijke deskundigen erbij en tweerichtingsverkeer is veel beter."

"Zeker vergeleken met het buitenland deed onze overheid het ook qua voorlichting nog niet zo slecht. Vooral het opzetten van een informatiecentrum was een goed initiatief."

"De voorlichting mag nu niet opeens ophouden."

Een wezenlijke schakel in de informatievoorziening rond Tsjernobyl vormen de media: pers (vooral de dagbladen), radio en t.v. Deze paragraaf bespreekt de in een aantal gesprekken opgetekende opvattingen die daar leven omtrent de wijze van overheidsvoorlichting en het functioneren van het voorlichtingscentrum daarin.

Berenschot

De media hebben voor het uitoefenen van hun taak behoefte aan zo volledig mogelijke, concrete, toetsbare informatie.

Het op basis daarvan kunnen selecteren en interpreteren beschouwt men uitdrukkelijk als een eigen taak. Daarnaast is er de behoefte om uit één bron verkregen informatie elders te toetsen.

Aan deze functioneringsvoorwaarde kwam de overheid onvoldoende tegemoet. Vooral de eerste dagen is er in de ogen van de media sprake van een chaotische situatie. Informatie is er nauwelijks. De coördinatie tussen de departementen is gebrekkig. Verschillende informatiebronnen spreken elkaar tegen.

Dit chaotische beeld houdt een paar dagen aan. De uitgebrachte persberichten brengen maar in beperkte mate helderheid.

Er is met name gebrek aan helderheid over normen en over het referentiekader waartegen de informatie kan worden afgezet.

Uit het buitenland komt zeer verwarrende informatie over tegenstrijdige maatregelen of helemaal geen maatregelen. De Nederlandse kijker, luisteraar en lezer wordt daarmee in ruime mate geconfronteerd.

Na verloop van enkele dagen komt er meer en duidelijker informatie beschikbaar.

De indruk van de mediavertegenwoordigers is dat gaandeweg de overheid haar zaken zelf beter op een rijtje heeft.

Bij de kritische kanttekeningen over de voorlichting heeft men ook waardering voor de wijze waarop de Nederlandse overheid de zaken aanpakt. Zij handelt namelijk in een redelijke mate van openheid en geeft met name door middel van het informatiecentrum veel informatie aan de burgers. Dit in tegenstelling tot enkele andere Europese landen.

Een belangrijk aandachtspunt in de visie van de mediavertegenwoordigers vormt ook de "afstand" tussen woord en daad van de overheid. Op grond van de doelstelling "voorkomen van onrust" wordt aanvankelijk steeds benadrukt dat er in Nederland niets aan de hand is. Niettemin worden onverwacht in hun ogen vergaande maatregelen genomen.

Dit proces verloopt niet geleidelijk, maar met vrij grote schokken (koeien, spinazie).

Hiermee komt een principiële vraag op die samenhangt met één van de doelstellingen: het voorkomen van onrust onder de bevolking. Die vraag is of al dan niet volledig open kaart moet worden gespeeld.

Op enkele concrete punten zijn dan alternatieve gedragslijnen mogelijk:

Voorkomen van onrust:

Volstreekte openheid:

Rapportering over de metingen

Meetresultaten verzamelen, interpreteren en omrekenen tot één totaalcijfer voor Nederland. In een referentiekader plaatsen.

Meetresultaten verzamelen en controleren. Ook regionaal verschillende waarnemingen naar buiten brengen. Referentiekader ontstaat in tweerichtingsverkeer tijdens persconferenties.

Persconferentie

Vanwege strakke regie van de voorlichting: niet dringend nodig. Alleen actief pers zoeken bij verdergaande maatregelen.

Vanwege gewenste terugkoppeling naar deskundigen en het in een kader plaatsen van gegevens noodzakelijk.

De media wijzen er met nadruk op dat de voorlichtingsstrategie gericht zou moeten zijn op het bieden van maximale openheid. Het in een referentiekader plaatsen van de meegedeelde gegevens acht men een typische mediataak. Er was nu een grote verwarring rond: rem, bequereel, rad etc. Het is beter om iedere dag een persconferentie te geven met rechtstreekse gespreksmogelijkheden met deskundigen. Door de gevolgde strategie was er af en toe het gevoel van: "om de tuin geleid worden".

Te midden van de media nemen het NOS-journaal en de Radionieuwsdienst van het ANP een bijzondere plaats in.

Bijzonder omdat ze een grote snelheid en frequentie in de berichtgeving hebben en, mede daardoor, een zeer groot bereik.

De pogingen die vanuit het coördinatiecentrum zijn ondernomen om hiervan gericht gebruik te maken zijn ongelijksoortig. De redactie van het NOS-journaal is benaderd maar reageert niet positief, terwijl op suggesties van het ANP om een rol te vervullen in de voorlichting (groot bereik, grote frequentie) niet wordt ingegaan.

5.2.3 Het publiek

Enkele citaten van organisaties waarop het publiek buiten de overheid een beroep deed:

"Er is grote behoefte aan begrijpelijke referentieniveaus; mensen moeten risico's ook zelf kunnen inschatten."

"Ons inschakelen met onze eigen kanalen naar de achterban is onontbeerlijk. De overheid heeft te lang gewacht met benadering van ons."

"De voorlichting mag nu niet opeens "tot stilstand komen"."

Dat er grote behoefte was aan informatie bij het publiek bleek al uit paragraaf 5.1. Het overheidsinformatiecentrum met 50 lijnen was voortdurend volbezet.

Mensen volstonden daar echter niet mee en gingen ook te rade bij "hun" organisaties, zoals Natuur en Milieu, de Consumentenbond en de ANWB. Ook blijkbaar als deskundig en onafhankelijk bekend staande organisaties zoals TNO en het KNMI werden veelvuldig benaderd.

In het kader van deze evaluatie is geen afzonderlijk onderzoek gedaan naar opvattingen van het publiek over de voorlichting met betrekking tot het kernongeval in Tsjernobyl en de gevolgen daarvan. Volstaan is met het inventariseren van de visies van enkele organisaties, die bepaalde segmenten van het publiek kunnen representeren.

De ANWB is veelvuldig benaderd met vragen omtrent reizen. Zowel leden als niet-leden bellen de ANWB om elders verkregen informatie te verifiëren. In de beginfase van het functioneren van het informatiecentrum kan men onvoldoende toereikend antwoorden, omdat er geen of weinig informatie beschikbaar is. Volstaan wordt met het verwijzen naar de uitgegeven persberichten. Later krijgt de ANWB eerste-lijnsinformatie ter beschikking en kan adequater antwoord worden gegeven.

Het blijkt dus nodig een betere coördinatie te realiseren tussen de betrokken departementen en met name VROM en WVC. Deze coördinatie moet ook voorzien in het op de juiste wijze benaderen van de doelgroepen en bereiken van afstemming daarin.

Hierdoor kan de wirwar van persberichten van diverse nationale verkeersbureaus, reisorganisaties, gezondheidszorg, handel en dergelijke, die onzekerheid veroorzaakt, mogelijk worden tegengegaan.

Het Landbouwschap is relevant voor de agrarische sector. Ook hier leven duidelijke opvattingen over de wijze van voorlichting.

Tegen de aard van de maatregelen op zich wordt aldaar geen bezwaar gemaakt. Maar de maatregelen zijn op een onduidelijke wijze bekendgemaakt. Als de te nemen maatregelen van een goede voorlichting waren vergezeld had een overreactie van het publiek kunnen worden vermeden. Zo'n overreactie was de kopersstaking ten aanzien van verse groente als vervolg op het gebod tot vernietiging van verse spinazie.

Ook de rechtstreekse informatie aan de tuinders moet in voorkomende gevallen, zo vindt men, beter. De middelen daarvoor zijn in potentie aanwezig. Zo heeft het landbouwschap een adressenbestand van alle tuinders. Het is gewenst een structuur te ontwerpen om hiervan in een onverhoopt volgende situatie gebruik te maken. Overigens is er waardering voor de informele contacten die door L&V ook in deze situatie met de organisatie zijn onderhouden.

De Consumentenbond is ook een organisatie die op grote schaal door het publiek is benaderd met alle mogelijke vragen rondom Tsjernobyl. In bepaalde perioden waren er constant 12 - 14 mensen in touw om alle opbellende mensen te antwoorden. Op zichzelf heeft zij waardering voor de snelle en over het geheel genomen adequate overheidsreactie. Dit neemt niet weg dat er aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn op het punt van de voorlichting en vooral het daarbij betrekken van organisaties zoals de Consumentenbond.

Wezenlijk is dat de voorlichting een zo breed mogelijk bereik heeft. Daarvoor moet elke mogelijkheid worden benut. Onontbeerlijk daarbij is de inschakeling van maatschappelijke organisaties met een groot bereik onder de burgers, zoals de Consumentenbond, maar ook de ANWB en de landelijke huisartsenvereniging. De overheid onderschatte het beroep dat mensen doen op deze organisaties. Het coördinatiecentrum ondernam aanvankelijk geen enkele actie om de Consumentenbond in te schakelen in de voorlichting of haar van informatie te voorzien. Ook niet na uitdrukkelijke verzoeken daartoe. De Consumentenbond benutte informele contacten om het nodige te weten te komen. Pas op 12 mei kon een vertegenwoordiger van het coördinatiecentrum het stroeve overleg tussen de Consumentenbond, de ANVR en EZ tot een goed einde brengen.

Een ander belangrijk punt is de duidelijkheid van de informatie. De juiste media moeten worden gekozen en de informatie moet helder zijn. Bij het geven van een referentiekader zijn bij publieksvoorlichting huis-, tuin- en keukenvoorbeelden zeer behulpzaam: "vergelijk het stralingsgevaar bijvoorbeeld met het gevaar van een pakje sigaretten".

Met het oog hierop en op de al aangeduide inschakeling van maatschappelijke organisaties is het zinvol een draaiboek voor te bereiden, waarin dit soort aspecten een plaats krijgen. Bij een dergelijke voorbereiding moet ook aandacht worden gegeven aan technieken van publieksinformatie. Wat de informatievoorziening betreft, geldt verder dat die nu niet opeens mag ophouden. Er blijven vragen leven bij de mensen, bijvoorbeeld over langere-termijneffecten en producten uit Oosteuropese landen. Zeker in deze tweede fase kunnen ook de maatschappelijke organisaties met de eigen kanalen die ze hebben, zoals tijdschriften en brochures een essentiële rol vervullen.

De Stichting Natuur en Milieu verwerkte ongeveer 10.000 telefonische informatieverzoeken. Opvallend was dat veel mensen niet tot de traditionele achterban behoren. Er zijn veel persoonlijke vragen over eet- en leefgewoonten, vragen van boeren en vragen van mensen over producten, zoals met betrekking tot groenten die niet bij de genomen maatregelen worden genoemd. Ook na sluiting van het informatiecentrum komen er nog vele telefoontjes. Veel mensen maken zich zorgen over lange-termijneffecten en twifelen aan de "tijdens de crisis" gegeven voorlichting. De voorlichting in die periode was dan ook vaak te abstract volgens de Stichting. Mensen willen de mogelijkheid hebben om beter het risico van wel/niet opvolgen van maatregelen in te schatten.

5.3 Evaluatie

Bij analyse van de tot nu toe weergegeven opvattingen vallen daarin sterke en zwakke punten te onderkennen.

Hieronder volgen deze punten. Aansluitend wordt nog ingegaan op een meer algemeen punt betreffende de voorlichting.

a. Sterke punten

Snelheid totstandkoming informatiecentrum

Een positief punt in het overheidsoptreden was het snel stichten van een informatiecentrum dat voorlichting kon geven aan het publiek. Dit informatiecentrum werd bovendien qua capaciteit snel aangepast aan veranderende omstandigheden.

Openheid

De betrekkelijke openheid waarmee is geopereerd, kan positief worden gewaardeerd. Dit punt krijgt extra reliëf als we de situatie in Nederland vergelijken met die in verschillende andere Europese landen.

Terugkoppelingsmogelijkheid

Het informatiecentrum bood de mogelijkheid om aan de hand van de door opbellers gestelde vragen een indruk te krijgen van de kwalitatieve informatiebehoefte. Hierop kon bij de formulering van de persberichten en de voorbereiding van de besluitvorming worden ingespeeld.

b. Zwakke punten

Coördinatie

Een probleem vormde, met name in de aanvangsfase, de coördinatie van de voorlichting tussen de verschillende departementen. Daarover werden bij de start ontoereikende afspraken gemaakt. Juist omdat er naast individuele mensen, ook groepen met grote belangen zijn te onderscheiden, is het gewenst over de communicatielijnen duidelijke afspraken te maken. Verschillende departementen hebben lijnen met hun "eigen" sectoren.

Die sectoren zijn echter geen gesloten eenheden, maar open naar de rest van de maatschappij.

Met het oog hierop is voorlichtingscoördinatie dringend gewenst.

Op grond van deze overwegingen is het formeel regelen van een en ander noodzakelijk.

Buitenland

Onvoldoende aandacht is besteed aan de buitenlandse berichtgeving en de invloed daarvan op het effect van de in Nederland gegeven informatie. In de voorlichting moet per onderwerp ook de op dat vlak in het buitenland actueel zijnde situatie worden "meegenomen". Dat is wel gebeurd maar vooral in de individuele berichtgeving (telefoontjes) vanuit het informatiecentrum.

Sterke verschillen tussen waarnemingen in eigen land en buitenland roepen bij veel mensen vragen op en ondermijnen het vertrouwen.

Verhouding voorlichting en maatregel

De afstand tussen de voorlichting over de stralingssituatie en de met het oog daarop te nemen maatregelen was te groot. Vrij vergaande maatregelen zoals het weideverbod en het spinazievernietigingsgebod behoeven een betere inleiding. Te meer omdat de betrokkenen in het beleidscentrum de maatregelen zagen aankomen. De heer Enthoven merkt in dit verband op: "De aard van beslissingen die we namen, was min of meer voorspelbaar".

De inschakeling van maatschappelijke organisaties

Een aantal maatschappelijke organisaties heeft een groot bereik onder de Nederlandse bevolking. Daarbij genieten ze vaak bij hun eigen doelgroep of achterban groot vertrouwen. Dergelijke maatschappelijke organisaties hadden meer ingeschakeld kunnen worden bij het voorlichtingsproces. Voorbeelden zijn: de Consumentenbond, de Stichting Natuur en Milieu en de Landelijke Vereniging van Huisartsen.

Onduidelijkheid over normen

De normen zijn gedurende het functioneren van het coördinatiecentrum ontwikkeld. Ze werden gepubliceerd wanneer de erop gebaseerde maatregelen werden genomen. Bij aanvang van de berichtgeving kon op vragen van journalisten in de trant van: "wanneer wordt het gevaarlijk?", geen antwoord worden gegeven. Dit kan de voorlichting, wanneer in een later stadium toch maatregelen gekoppeld worden aan bepaalde stralingswaarden, minder geloofwaardig maken.

c. Een dilemma: open kaart of toch niet helemaal?

Een belangrijk punt van principiële aard dat zich niet onmiddellijk leent voor een karakterisering zoals zoëven gegeven, is de mate van openheid bij de voorlichting.

In paragraaf 5.2.2 klinkt met name van de kant van de mediavertegenwoordigers het geluid door dat er meer openheid zou moeten worden betracht. De voorlichting moet volgens hen sterker het karakter hebben van totale informatieverschaffing en minder in dienst staan van de doelstelling: het voorkomen van onrust onder de bevolking.

De rapporteurs onderschrijven deze stelling in het algemeen. Dit behoeft echter niet zonder meer te leiden tot een negatief oordeel over de nu gevolgde voorlichtingsstrategie.

Een handicap bij voorlichting over dit onderwerp is het grotendeels afwezig zijn van enige kennis omtrent straling bij de bevolking. De meerderheid van de in verband met voorlichting geïnterviewde betrokkenen benadrukt dit punt als een belangrijke factor om rekening mee te houden.

De wijze waarop dat moet geschieden, loopt echter zoals reeds eerder weergegeven, uiteen. Zeer kort samengevat, zijn de twee uitersten:

- de overheid: de voorlichting goed overwogen brengen en in een context plaatsen
- de media: alle gegevens ter beschikking van de pers stellen. Die kan ingewikkelde zaken heus wel begrijpelijk maken en in de goede context publiek maken.

Eerder is al aangegeven dat het ongeval in Tsjernobyl iedereen verraste. Dit heeft zijn weerslag gehad op alle facetten van de beheersingsorganisatie. Dit geldt ook voor het in kaart brengen van de gevolgen door middel van metingen. Het kostte moeite om betrouwbare en ook vergelijkbare resultaten te krijgen. Het in zo'n stadium naar buiten brengen van alle meetresultaten brengt grote risico's met zich mee. Risico's van metingen die herroepen moeten worden, van meetresultaten die niet vergelijkbaar zijn ("meten we boven aan het gras of op de bodem?") e.d. In de gehanteerde voorlichtingsaanpak zijn voortdurend de meetgegevens gebundeld en als totaalwaarden voor Nederland gegeven.

Volstreekte openheid kan zich in een gelijke situatie tegen zichzelf keren, omdat verwarring optreedt en de geloofwaardigheid ten onrechte sterk wordt ondermijnd.

Rekening houdend met de erkenning door de meeste betrokkenen van het belang van achtergrondkennis en het beschikken over een referentiekader, kan de gevolgde wijze van voorlichting (zeker voor de eerste dagen na de ramp in Tsjernobyl) niet zonder meer negatief worden beoordeeld.

Het is verklaarbaar dat in die fase werd besloten om niet zonder meer alle beschikbare informatie door te geven.

Is aan de ene kant dus de gevolgde gedragslijn verklaarbaar, aan de andere kant wordt benadrukt dat in de geconstateerde leemten moet worden voorzien. Het gaat dan om basiskennis omtrent straling bij de bevolking, maar ook om de mogelijkheid snel aanvullende, adequaat functionerende meetcapaciteit in het veld te brengen en snel een gecoördineerde voorlichting op gang te brengen.

In hoofdstuk 7 zijn enkele aanbevelingen hieromtrent geformuleerd.

6. COORDINATIE, CRISISBEHEERSING EN RAMPENBESTRIJDING

6.1 De ervaringen van "Tsjernobyl"

Het besluit van het kabinet d.d. 2 mei tot activering van de tijdelijke organisatie is gebaseerd op de artikelen 38 en 39 van de Kernenergiewet:

Artikel 38: 1. "Indien naar het oordeel van Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid bodem, water of lucht zodanig met radioactieve stoffen is of dreigt te worden besmet, dat voor de openbare gezondheid aanmerkelijk gevaar is te duchten ..."

Artikel 39: 1. "... treft hij met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regelen - zo nodig met behulp van de sterke arm - alle maatregelen, die hij met het oog op de openbare gezondheid door de omstandigheden geboden acht."

Dit besluit, waarvan de coördinatie van de uitvoering in handen werd gelegd van de minister van VROM, illustreert dat de regering op dat moment tevens van oordeel bleek dat er geen sprake was van een ramp zoals de Rampenwet die omschrijft:

- *"een ernstige verstoring van de algemene veiligheid, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden"*
- *"waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline vereist is".*

Minister Winsemius zegt daarover:

"We hadden er behoefte aan om de ernst van de situatie niet te accentueren, "low key" dus."

Anderen plaatsen echter kanttekeningen op grond van hun ervaringen:

"Waarom had VROM het voortouw? BiZa heeft ervaring met rampenbestrijding en had eerder en explicieter moeten worden ingeschakeld. Inschakeling moet niet afhankelijk zijn van de aard van een crisis."

"De lagere overheden hadden via BiZa moeten worden betrokken en tenminste systematisch worden voorgelicht. Nu was er even weer een centralistische eenheidsstaat."

"Wat had er moeten gebeuren als de genomen maatregelen niet waren uitgevoerd? De lagere overheden die dan hadden moeten optreden, waren nauwelijks op de hoogte en zeker onvoldoende voorbereid op een actieve rol."

Maar ook wordt gezegd:

"De overheid moet mogelijkheden hebben om zonder noodwetgeving flexibel in te kunnen grijpen."

Conclusie

Vooraf voor gemeenten en provincies was het soms onduidelijk waarom VROM en niet BiZa het voortouw had.

De voorlichting daarover en over de (mogelijke) rol van de lagere overheden bij de uitvoering van maatregelen was onduidelijk en viel bij een ongeval van deze aard ook niet te herleiden uit de nucleaire alarmregelingen.

De reacties geven ook aan dat het vooralsnog niet duidelijk is wat er van gemeenten en provincies wordt verwacht als de situatie was geschaald.

6.2 Analyse

Zoals in de hoofdstukken 2 en 3 werd geconcludeerd, kon VROM deze situatie goed aan, vooral door de samenwerking met de uitvoeringsorganisaties van L&V (met name consultants, Algemene Inspectiedienst) en WVC (met name RIVM, Rijkskeuringsdiensten van Waren).

Uit de gehouden evaluatiegesprekken valt op te maken dat VROM en BiZa beide van oordeel zijn dat de bijdrage van BiZa groter had moeten zijn. De verbanden met de lagere overheden (inclusief het inschakelen van de LCC-faciliteiten) en de expertise met betrekking tot de potentiële problematiek van openbare orde en veiligheid hadden beter benut kunnen worden. Onduidelijk is nog of er nu overeenstemming bestaat over de positie van de brandweer in pararampsituaties. Overigens moet hierbij een verschil worden gemaakt tussen het inzetten van stralingsmeetcapaciteit van de brandweer en het vervullen van de spilfunctie van de rampenbestrijdingsorganisatie. De meetcapaciteit kan immers een rol spelen zonder dat er al sprake is van de bestrijding van een ramp.

Het kernpunt is het verband tussen de "schaal" van de (para)ramp en de bevoegde instantie om daarbij coördinerend op te treden.

Rosenthal ⁹⁾ onderscheidt als dimensies van een bedreiging die een crisis kan veroorzaken:

- de inhoud
- het domein
- de oorsprong.

Inhoud, domein en oorsprong zijn steeds weer anders. De eerste reactie op een mogelijke dreiging betreft de signalering daarvan. Primaire verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het sectordepartement. Dat coördineert ook. Deze keuze is ook gemaakt bij "Tsjernobyl".

"Tsjernobyl" heeft echter alle drie dimensies een ander accent gegeven dan tot nu toe gebruikelijk was in het denken over en de organisatie van bestrijding van kernongevallen. De problematiek wordt daarbij nu nog geplaatst in lokaal en regionaal kader, waarbij het vooral aankomt op een snelle bestrijding van een zwaar ongeval. De bestaande alarmregelingen richten zich daar ook op en voorzien in het instellen van een lokaal/regionaal coördinatiecentrum, een overzicht van te alarmeren personen, de locatie van meetpunten in de omgeving enz.

Inhoud, domein en oorsprong blijken nu echter ook heel anders te kunnen zijn:

- de inhoud was niet zozeer een acuut en hevig gevaar; bovendien ging het nu veeleer om beoordeling en beheersing (en niet om bestrijding)
- het gehele land werd getroffen (en niet een regio)
- de oorsprong lag niet in eigen land of vlak over de grens (zoals verondersteld in de huidige nucleaire rampenplannen), maar op 1.800 km afstand.

Kenmerkend voor crisisbeheersing is onder meer dat wordt voorzien in een mogelijke escalatie van de situatie.

In de scenario's die de BCG ijlings wist te ontwikkelen, was daarin wel inhoudelijk maar niet bestuurlijk-organisatorisch voorzien.

Wel werd in de wandelgangen tussen de betrokken bewindslieden afgesproken dat, wanneer er conform scenario 3 sprake zou zijn van een reële bedreiging van de volksgezondheid, de coördinatie op bewindsliedenniveau over zou gaan naar staatssecretaris Van der Reijden.

Tussen BiZa en VROM gold verder de werkafpraak dat zolang scenario 1 of hooguit 2 actueel zou zijn, BiZa de zaak op afstand zou blijven volgen. Pas wanneer de situatie verder zou verslechteren dan in deze scenario's aangegeven, zou BiZa nadere actie overwegen.

Het belang hiervan wordt onderstreept door de bevoegdheden die de minister van BiZa heeft als de situatie escaleert tot de ernst van een ramp. Dan kan hij via de Commissaris van de Koningin burgemeesters aanwijzingen geven voor de bestrijding van de ramp.

Bij dreigend gevaar moet er immers van worden uitgegaan dat inschakeling van lagere overheden noodzakelijk is. Dit geldt ook voor het mobiliseren van de rampenbestrijdingsorganisatie, waarin de brandweer een spilfunctie moet (gaan) vervullen.

Een en ander betekent dat van meet af aan moet worden voorzien in een soepele overgang naar een vorm van rampenbestrijding, ook al is er aanvankelijk - en mogelijk ook later - geen noodzaak die rampenbestrijding direct operationeel te maken.

Behalve door organisatorische maatregelen kan ook door een goed verbindingsnet tussen de coördinatiecentra van de betrokken departementen de eventuele escalatie tot een ramp met een passende organisatie worden beantwoord. Net als bij een computernetwerk is het dan van minder belang waar de leiding op een bepaald ogenblik zetelt.

Het onderscheid tussen de begrippen "coördinatie van de beheersing" en "leiden van de bestrijding" is daarbij ook relevant. Een crisis vraagt in eerste instantie om beheersing. Bij escalatie tot een ramp treedt het bestrijdingsaspect op de voorgrond.

Bij de beheersing staan informatie, interpretatie en voorbereiding van maatregelen voorop. De bestrijding betreft vooral de uitvoering van concrete directe maatregelen en het bestrijden van de gevolgen van rampen. De Rampenwet en de rampenbestrijdingsorganisatie richten zich ook met name op die aspecten.

Beheersing en bestrijding vereisen andere netwerken en ook een management met een andere oriëntatie: coördinatie versus hiërarchie.

Ten slotte zal er bij de overgang naar een ander stadium voor moeten worden gewaakt dat de continuïteit wordt gewaarborgd met betrekking tot de voorafgaande ervaringen. In dat opzicht zal het niet eenvoudig zijn tussentijds cruciale personen in de bevelslijn te vervangen.

Schematisch kan aldus een aanzet voor het verband tussen "schaal" van een ramp, de belangrijkste overheidsacties en de betrokkenen worden geïllustreerd:

| Rampen- schaal | Overheids- acties | Management | Betrokkenen |
|-----------------------|---|----------------------------------|---|
| 3. Acuut gevaar | - Bestrijdings- maatregelen uitvoeren - Orde en veiligheid handhaven | Leiden van de bestrijding | - BiZa - Sectordepar- tementen - Lagere over- heden |
| 2. Dreiging | - Voorzorgs- maatregelen nemen | Overgangs- gebied | - Sectordepar- tementen - Lagere over- heden |
| 1. Verhoogd risico | - Inhoudelijk beoordelen - Meten - Normstellen | Coördineren van de beheersing | - Sectordepar- tament(en) - Deskundigen |

Conclusie

Elke situatie van een verhoogd risico kan in beginsel escaleren tot acuut gevaar.

Het is moeilijk om eenduidige overgangen vast te stellen tussen de "schalen" van een (para)ramp.

Vanwege de daarmee gepaard gaande verschuiving van bevoegdheden is nader overleg over de bestuurlijk-organisatorische aansluiting tussen de Kernenergiewet, het Besluit Ongevallen Kerninstallaties en de Rampenwet van belang.

Hierbij moet worden gewaakt voor formalisme en verregaande detaillering: elke situatie is toch uniek en vraagt om aangepaste afspraken.

Juist in crisissituaties worden formele regels minder scherp nageleefd. ⁹⁾

In geval van een functionerende crisisorganisatie kan overwogen worden de ontwikkeling daarvan te laten begeleiden door een kleine deskundige "reflexiegroep".

Deze kan onder andere de politieke leiding voorstellen om formele wijzigingen aan te brengen in de leiding.

6.3 Nucleaire alarmregelingen en rampenplannen

"Tsjernoby1" dwingt ook nog op een andere wijze om lering te trekken. Het gaat daarbij om de reeds bestaande rampenplannen. Deze zijn krachtens de Rampenwet van onderop opgebouwd. De rampenbestrijding vindt primair lokaal, in tweede instantie regionaal en ten slotte nationaal plaats.

De alarmregelingen, opgesteld op basis van het Besluit Ongevallen Kerninstallaties, zijn gebaseerd op dezelfde systematiek.

Uit de ervaringen rond "Tsjernoby1" blijkt dat de reacties uit de bevolking op een stralingsincident tot ver over de grenzen heftig kunnen zijn. Als consequentie daarvan zullen weliswaar de maatregelen mogelijk nog op lokaal of regionaal niveau kunnen worden genomen, maar met name de voorlichting zal dit niveau onmiddellijk overstijgen. Bij rampenplannen betrokken lokale bestuurders zeggen dan ook dat deze plannen een grondige herijking behoeven, gezien de opgedane ervaringen. Tot dusver blijkt het informatie- en voorlichtingsprobleem te zijn onderschat. Andere vragen zijn:

- Is bijvoorbeeld een grootschalig informatiecentrum geen noodzaak?
- Moet er niet meer verband worden gelegd tussen de rampenplannen die er zijn in aangrenzende gemeenten en regio's?
- Wordt een goed draaiboek voor uit het buitenland komende bedreigingen niet wenselijk, inclusief een regeling voor communicatie en informatie over lagere overheden?

Zelfs bij geavanceerde internationale meet- en informatiesystemen kan er iets in de berichtgeving stokken. Gelet op de enorme economische belangen die er kunnen spelen, kan melding van een ongeval soms zelfs achterwege worden gelaten. We moeten dan zelf ingrijpen en voorzieningen treffen, wellicht nog sneller kunnen handelen dan nu nodig was.

Benadrukt wordt dat voor de noodzakelijke herziening middelen en deskundig opgeleide mensen nodig zullen zijn. Meer dan nu het geval is, moet kennis omtrent rampenbestrijding, die regelmatig op internationale conferenties wordt bijgesteld, worden doorgegeven aan de betrokken lagere overheden. Om één van onze gesprekspartners te citeren: "De Haagse ambtenaren stijgen op als in een wolk van kennis, maar vergeten vruchtbaar te regenen".

De effecten van een ongeval op bijna 2.000 km afstand bleken veelomvattend. Dit noopt ook tot uitdrukkelijke bezinning op factoren die verder gaan dan de volksgezondheid en openbare orde. Dergelijke factoren, waarmee nu ook in lokale rampenplannen rekening moet worden gehouden, zijn:

- landbouw
- consequenties voor verkeersinfrastructuur
- handelsbelemmeringen op grond van besmetting in Nederland

- diplomatieke consequenties
- berichtgeving op internationaal niveau.

Kortom: verplaats Tsjernobyl naar Nederland. Als het tot dusver technisch ondenkbare toch gebeurt, wat verwacht de buitenwereld dan van Nederland?

Conclusie

Bij het herzien van bestaande alarmregelingen en rampenplannen zal lering moeten worden getrokken uit "Tsjernobyl": er zijn veel meer aspecten bij betrokken dan tot dusver waren ingecalculeerd.

7. SAMENVATTING VAN CONCLUSIES; AANBEVELINGEN

7.1 Samenvatting van conclusies

7.1.1 Opdracht

"Welke lessen kan de overheid trekken uit de ervaringen met "Tsjernobyl"?". Met deze vraag werd Berenschot benaderd voor het uitvoeren van een evaluatieonderzoek, dat in juli werd begrensd tot:

"De bestrijding van de gevolgen van het ongeval in Tsjernobyl, voor zover onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid, met name het functioneren van de tijdelijke organisatie in de periode van 28 april tot medio juni 1986".²⁾

Opdrachtgever was de minister van VROM, op basis van gevoerd overleg tussen de secretarissen-generaal van VROM, WVC, SoZaWe, L&V, EZ, V&W en BiZa.

Deze evaluatie kan de Bestuurlijke Coördinatiegroep (BCG) gebruiken bij het opstellen van een eindverslag bij haar per 1 november a.s. voorgenomen opheffing.

Voorts kan dit rapport anderen dienen ter informatie en eigen oordeelsvorming.

7.1.2 De problematiek en het antwoord

De problematiek waarvoor de Nederlandse overheid zich gesteld zag, was in eerste instantie vooral een vraagstuk van informatievoorziening en beoordeling van de ernst van de dreiging. Het was een opeenstapeling van technische, organisatorische en beleidsmatige vragen die, zeker in hun samenhang voor een belangrijk deel uniek waren.

De periode na het ongeval is te verdelen in een aantal fases of ronden:

- eerste ronde (26 april - 30 april)
- tweede ronde (1 mei - 7 mei)
- derde ronde (8 mei - medio juni).

Per periode worden hierna de conclusies samengevat.

Periode 1 (26 april - 30 april)

1. Algemeen wordt de rijksoverheid gecomplimenteerd met de voortvarendheid waarmee de organisatie op de rails werd gezet, het relatieve gemak waarmee een kernploeg van sleutelfunctionarissen - ondanks (wellicht dank zij!) de vrije dagen - kon worden gemobiliseerd en de wijze waarop hoofdlijnen van handelen werden uitgezet in deze voor allen unieke situatie.
2. De maatregelen worden vrijwel unaniem passend geacht, gegeven de situatie die op dat ogenblik niet vroeg om overhaaste of meer ingrijpende maatregelen, maar om structurering van de informatievoorziening en voorbereiding op mogelijke actie.
3. Dit oordeel krijgt nog meer reliëf als een vergelijking wordt gemaakt met de reacties in andere Europese landen, zoals onder andere door de consumentenorganisaties is gebeurd. ¹¹⁾
4. Vraagtekens worden wel gezet bij de onduidelijke positie van de BCG tot 2 mei (die ook niet formeel is ingesteld!). Ook de pers had veel moeite om in die eerste dagen een deskundig geïnformeerd aanspreekpunt te vinden.

Periode 2 (1 mei - 7 mei)

1. De berichtgeving was open, maar gaf aanleiding tot veel en verschillend geaarde vragen bij publiek, belangengroepen en andere autoriteiten.
2. De genomen maatregelen worden niet aangevochten, hoewel deskundigen van mening verschillen over de onderbouwing en de werkelijke noodzaak van sommige maatregelen.
3. De schrikreactie van het publiek kwam onverwacht, te meer omdat de maatregelen niet primair in de consumptiehoek maar preventief in de productiesector vielen.
4. Het verzamelen, interpreteren en beoordelen van alle mogelijke meetgegevens was een tijdrovende, ten dele goed geïmproviseerde activiteit, die honderden ambtenaren op de been bracht, hoge eisen aan apparatuur, communicatiemiddelen en management stelde. De resultaten van die metingen stelden velen voor steeds nieuwe vragen, waarnaar ook de besluitvorming en de informatievoorziening zich moesten richten.

Periode 3 (8 mei - medio juni)

Omdat de overheid zich in deze tijd niet zozeer manifesteerde door nieuwe maatregelen, maar door het intrekken van bestaande maatregelen, sectorwijze contacten en intern overleg blijven de reacties van buitenaf gezien beperkt tot:

- "Is na het intrekken van maatregelen nu echt alles veilig? En die lange-termijneffecten dan?"
- "Gelukkig net geen rundvoederprobleem omdat het vee weer naar buiten mag, maar hoe wordt de schade in de tuinbouwsector geregeld?"
- "Consumenten- en reisorganisaties hebben lang op een overleg met de overheid moeten wachten. Maar vanaf 12 mei was het duidelijk en goed geregeld."
- (Burgemeester en Commissaris der Koningin:)
"Het blijkt dat we heel anders moeten denken over kernrampen dan aan de hand van de alarmregeling en oefeningen tot dusver bekend en geregeld was. We moeten daaruit zelf de lessen trekken omtrent de ingrijpendheid, die ook om een centrale in plaats van regionale aanpak kan vragen, zoals de coördinatie en de voorlichtingsfunctie. Aan het grootschalig informatiecentrum hebben we bijvoorbeeld nooit gedacht."

Algemene conclusies omtrent de effectiviteit van het optreden van de rijksoverheid:

1. De aard van de problematiek is naar vermogen goed ingeschat. Er zijn weinig principiële beoordelingsfouten gemaakt, er was geen over- of onderschatting van de ernst van de situatie, bijvoorbeeld door verschijnselen als "groupthink".¹⁾
2. De gewenste doelstellingen zijn voor zover mogelijk goeddeels bereikt, namelijk beperking van stralings- en besmettingsrisico's en - zij het in mindere mate - van de onrust onder de bevolking. De voorlichting had een betere uitwerking kunnen hebben.
3. De genomen maatregelen stonden in redelijke verhouding tot de nadelige effecten daarvan, zoals verstoring openbare leven, kosten, afwenteling gevolgen op derden. De maatregelen waren veilig en tijdig genoeg als voorzorg en goed gedoseerd. Ze waren niet onterecht sussend of onnodig ingrijpend. Voorafgaande informatie over de scala van mogelijke maatregelen had overtuigender en geleidelijker in de acceptatie kunnen uitwerken.

¹⁾ Groepsproces waarbij de groep zich naar buiten toe geïsoleerd opstelt en naar binnen toe ongenueanceerd solidair optreedt.

4. De kwetsbare kanten van een dergelijk optreden in mogelijk ernstiger situaties lijken te zijn:

- het tempo en de betrouwbaarheid van gegevensverzameling
- het niet operationeel zijn van vastgestelde stralingsnormen
- het voorlichtings- en informatiecircuit
- de "schokbestendigheid" van de organisatie: mensen, organisatiestructuur, technische infrastructuur, systemen en procedures, management.

7.1.3 Het functioneren van de tijdelijke organisatie

1. De opgestarte organisatie (= coördinatiecentrum inclusief de verbindingen met betrokken instanties) hoefde niet tot ongevallenbestrijding ter plaatse over te gaan. Zij kon zich dus door samenstelling, structuur en "low key"-profiel blijven richten op de oorspronkelijke functie: het coördineren van metingen, (voorzorgs)maatregelen en voorlichting.

Deze functie lag zozeer in het verlengde van de sectorverantwoordelijkheid van primair VROM, WVC en L&V, dat overdracht van de coördinatie naar BiZa (op grond van de Rampenwet en de coördinatie rol van de brandweer bij de rampenbestrijding) in deze situatie niet nodig en dus niet goed was geweest.

Wel had het aandeel van BiZa in de taakuitvoering van het coördinatiecentrum aanmerkelijk groter moeten zijn. De communicatie met provincies en gemeenten had dan actiever en effectiever kunnen zijn. Het permanente LCC (Landelijk Coördinatiecentrum) kan in voorkomende gevallen een goede faciliteit bieden. Bovendien had BiZa de BCG/TW kunnen versterken met ervaring op het gebied van (bedreiging van) openbare orde en veiligheid en van de rechtsgrond en uitvoeringsmodaliteiten van de maatregelen.

Dat ook de uitvoering en de handhaving van de genomen maatregelen plaatsvond via het sectorale netwerk van L&V met haar "klanten", verklaart waarom noch de besturen van provincies en gemeenten, noch de politie nodig was.

Ook al zou BiZa meer centraal in beeld zijn gekomen, dan nog zou de afwikkeling het beste op deze wijze hebben plaatsgevonden.

2. Terecht had de tijdelijke organisatie in de startfase een informeel en coördinerend karakter. Maar later, toen de werkzaamheden uitwaaierden over meerdere aspecten en disciplines, werd het gemis aan duidelijke taakverdelingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden storend.

Dat geldt ook voor het onderscheid tussen de BCG en de TW + taakgroepen.

De aanvankelijk gemeenschappelijke noemers "saamhorigheid" en "gelijkwaardigheid" blijken immers eindig te zijn, waarna de gewone juridische bevoegdheden en competenties weer beginnen te spelen.

In die situatie werkt een voortgaand beroep op solidariteit niet meer en moet op passende, meer formele wijze worden gecoördineerd, ook al om een soepele overgang "terug in de normale kanalen" mogelijk te maken.

3. Het dosistreffend en doelmatig optreden van het coördinatiecentrum bleek sterk afhankelijk van de interne en externe coördinatie bij de betrokken departementen en instituten.

Het is niet één coördinatiecentrum, maar wel beschouwd een netwerk van deelcentra die voor de eigen sector ten minste een eigen verantwoordelijkheid dragen voor goede interne afstemming. Daarmee kan eigenmachtig optreden worden voorkomen, tekst en uitleg worden gegeven over het aandeel in de totale coördinatie en een goede taak- en werklastverdeling worden bereikt.

Voor zover ook de deelcentra een functie houden in de externe contacten (vertrouwde achterban, overleg met belangengroepen) kan dat effectief zijn, mits goed afgesproken. Juist dan zijn korte lijnen naar het hoofdcoördinatiecentrum voor intensief overleg, afspraken en terugkoppeling van vitale betekenis om toch eenduidig te kunnen optreden. Dat stelt nog hogere eisen aan het management (specificaties maken, sturing en bewaking op afstand) dan thans het geval was.

4. De principiële en persoonlijke keuze van de algemeen coördinator, van enkele andere sleutelfunctionarissen, alsmede de goede verstandhouding op bewindslidenniveau waren in hoge mate bepalend voor het adequaat optreden van de Nederlandse overheid.

Daaruit mag worden afgeleid dat het investeren in goed management (opleiding, ervaring in verschillende contexten, coaching), in goede persoonlijke verstandhouding en in een goed gestructureerde "normale" interdepartementale samenwerking van grote betekenis is.

Toch moet de kwetsbaarheid van deze factor worden onderkend en moet dus niet worden gezegd: "met goed management blijkt een dergelijke situatie oplosbaar; aan hulpmiddelen zoals adreslijsten, draaiboeken, scenario's en technische faciliteiten hoeft minder aandacht te worden besteed". Daarvoor zal in een volgende situatie de tijd te krap kunnen zijn en zullen deze hulpmiddelen dus tijdig, liefst permanent aanwezig moeten zijn.

Wel kan op basis van deze ervaring worden onderstreept dat het legitiem is om bij het kiezen van het management ook af te gaan op factoren als persoonlijk vertrouwen, sociale motivatie, stijl van werken, naast (gebruikelijke) deskundigheid en functionele competentie.

7.1.4 Metingen en normen

Sterke punten

Met het nemen van luchtmonsters werd in Nederland snel en spontaan gestart, voordat de autoriteiten erom vroegen (RIVM).

Ook de coördinatie van ad hoc-samenwerkende meetinstituten beantwoordde, gelet op de vele puzzels die moesten worden opgelost, aan de verwachtingen.

De verzameling van informatie uit andere landen omtrent r.a.-metingen en genomen maatregelen werd snel en effectief geïmproviseerd (VROM/WVC).

Met eigen of snel aangeschafte apparatuur waren medewerkers van L&V en WVC/KvW binnen de kortst mogelijke tijd aan de slag.

Het werken met verschillende meetinstellingen had het voordeel dat zeer serieus moest worden omgesprongen met optredende verschillen in meetresultaten.

De BCG was in staat om binnen anderhalve dag beknopte, beredeneerde en gekwantificeerde scenario's te presenteren.

Zwakke punten

Een meetnet dat voldoende regionaal gedifferentieerd en genuanceerd kon meten, liefst aansluitend op meteogegevens en internationale meetnetten werd node gemist.

De meetresultaten van verschillende meetinstituten bleken onvoldoende op elkaar afgestemd om snel conclusies te kunnen trekken.

De operationele beschikbaarheid van mobiele meetapparatuur en deskundigheid bleek, behalve bij het RIVM zelf, zorgwekkend. Er zijn ook klachten over de aanvankelijk geringe bereidheid tot medewerking (KFD).

Er bleek onvoldoende inzicht in de precieze verspreiding van r.a.-stoffen in het milieu en de stofwisseling van vooral planten en dieren. Mede daardoor kon de voorlichting op dit punt ook niet adequaat werken.

Inzichten in de gedetailleerde dosis-effectrelaties bij relatief lage stralings- en besmettingsintensiteiten bleken nog gering. Hierdoor is het zelfs achteraf moeilijk vast te stellen hoe de economische bezwaren van genomen maatregelen zich verhouden tot de voordelen op het gebied van de gezondheidsbescherming. Niettemin lijkt het ALARA-principe geen geweld te zijn aangedaan.

De internationale samenhang op stralingsgebied bleek onvoldoende om snel tot uniforme maatregelen te komen. Het is overigens de vraag in hoeverre die eenheid op voorhand ooit bereikt kan worden, gelet op de economische, handelspolitieke en diplomatieke afwegingen die steeds per situatie gemaakt zullen moeten worden.

7.1.5 Voorlichting

Sterke punten

Het informatiecentrum van VROM/WVC werd snel gesticht en kon zich qua capaciteit aan de veranderende omstandigheden goed aanpassen.

De relatief grote mate van openheid die werd betracht, zeker in vergelijking met andere Europese landen, wordt positief beoordeeld.

Het verband tussen het informatiecentrum en het coördinatiecentrum bood de mogelijkheid om aan de hand van de gestelde vragen een indruk te krijgen van de kwalitatieve informatiebehoefte. Hierop kon bij de formulering van persberichten en de voorbereiding van de besluitvorming worden ingespeeld.

Zwakke punten

De coördinatie van de voorlichting tussen de verschillende departementen was vooral in het begin volstrekt ontoereikend.

Gegeven het belang van een alerte voorlichting moet deze kritiek zwaar wegen.

Onvoldoende werd rekening gehouden met de invloed van de berichtgeving aan het Nederlandse publiek vanuit het buitenland.

Verschillen die onverklaard blijven, hebben immers een nadelig effect op het vertrouwen van de bevolking in de maatregelen van de eigen overheid.

Relatief vrij vergaande maatregelen (weideverbod, spinazievernietigingsgebod) kwamen onnodig als een schok. Tijdige voorbereiding van het publiek op mogelijke maatregelen had de onrust kunnen beperken. Men werd nu ook onzeker over mogelijk plotselinge nieuwe maatregelen.

Het voorlichten van speciale doelgroepen via intermediaire instellingen (ANWB, Consumentenbond, Natuur en Milieu en dergelijke) had meer effect kunnen hebben als er tijdig mee was begonnen.

De voorlichting had als handicap dat over straling, radiobiologie en dergelijke enerzijds de wetenschappelijke wereld nog in beweging is en anderzijds ijlings pragmatische normen en verklaringen nodig waren. Het tijdig verstrekken van achtergrondgegevens en referentievoorbeelden zou het publiek hebben geholpen zich hierover een eigen oordeel te vormen.

7.1.6 Coördinatie, crisisbeheersing en rampenbestrijding

Ervaringen van gemeenten en provincies

Vooraf voor gemeenten en provincies was het soms onduidelijk waarom VROM en niet BiZa het voortouw had.

De voorlichting daarover en over de (mogelijke) rol van de lagere overheden bij de uitvoering van maatregelen was onduidelijk en viel bij een ongeval van deze aard ook niet te herleiden uit de nucleaire alarmregelingen.

De reacties geven ook aan dat het vooralsnog niet duidelijk is wat er van gemeenten en provincies wordt verwacht als de situatie was geëscaleerd.

Het mogelijk escaleren tot een ramp

Elke situatie van een verhoogd risico kan in beginsel escaleren tot acuut gevaar.

Het is moeilijk om eenduidige overgangen vast te stellen tussen de "schalen" van een (para)ramp.

Vanwege de daarmee gepaard gaande verschuiving van bevoegdheden is nader overleg over de bestuurlijk-organisatorische aansluiting tussen de Kernenergiewet, het Besluit Ongevallen Kerninstallaties en de Rampenwet van belang.

Hierbij moet worden gewaakt voor formalisme en verregaande detaillering: elke situatie is toch uniek en vraagt om aangepaste afspraken. Juist in crisissituaties worden formele regels minder scherp nageleefd. ⁹⁾

In geval van een functionerende crisisorganisatie kan worden overwogen de ontwikkeling daarvan te laten begeleiden door een kleine deskundige "reflexiegroep".

Deze kan onder andere de politieke leiding voorstellen om formele wijzigingen in de leiding aan te brengen.

De bestaande alarmregelingen en rampenplannen

Bij het herzien van bestaande alarmregelingen zal lering moeten worden getrokken uit "Tsjernobyl": er zijn veel meer aspecten bij betrokken dan tot dusver waren ingecalculeerd.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Algemeen

1. Alvorens verder te lezen is het goed zich te realiseren dat het functioneren van de overheid - met name van de tijdelijke organisatie - in de beschouwde, toch wel heel bijzondere periode op hoofdlijnen doeltreffend is gebleken. Conform de doelstellingen zijn immers de stralings- en besmettingsrisico's beperkt gebleven. En de onrust onder de bevolking kon weliswaar niet geheel worden voorkomen maar bleef wel beperkt.
2. Het blijft van belang om in het verlengde van de gememoreerde doelstellingen mogelijk opduikende risico's van besmetting door langlevende isotopen van dit kernongeval te blijven beheersen.
3. Ongeacht het Nederlandse kernenergiebeleid zal met de mogelijkheid van nieuwe grootschalige kernongevallen rekening moeten worden gehouden in nucleaire alarmregelingen en rampenplannen op de verschillende niveaus van het openbaar bestuur.
4. Het is een goed uitgangspunt dat (para)rampen - en dus ook nucleaire ongevallen - in hun kiem meestal problemen oproepen die in het verlengde liggen van normaal (inter)vakdepartementaal werk. Toch moeten vanwege een mogelijke escalatie tijdig voorzieningen worden getroffen voor een soepele ombouw in een uiteindelijke (kern)rampenbestrijdingsorganisatie. Van belang is daarbij dat bij vakdepartementen het vertrouwen wordt vergroot in de mogelijkheden van een gedoseerde inzet en adequate uitvoering door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
5. Omdat er bij kernongevallen sprake kan zijn van een reële bedreiging van mens en milieu, van grote publieke verontrusting en van zeer grote economische schade, moeten er belangrijke aanvullende investeringen worden gedaan in het management, de organisatie en de logistiek van kernongevallenbestrijding.

7.2.2 Management

1. Uit de voorgaande aanbevelingen volgt dat bij het benoemenbeleid voor managementfuncties van de vakdepartementen rekening moet worden gehouden met het persoonlijk functioneren in bijzondere omstandigheden.
2. Trainingen in crisismanagement bestaan en kunnen ook van betekenis zijn voor medewerkers van vakdepartementen (en niet alleen voor specialisten op het gebied van calamiteiten) mede als investering in goede normale departementale samenwerking.

3. Bij de departementen die centraal staan bij het optreden ingeval van nucleaire ongevallen (VROM, WVC, SoZaWe, L&V) moet voldoende capaciteit op management- en ondersteunend niveau gemobiliseerd kunnen worden, om deze specifieke interdepartementale taken te kunnen uitvoeren.

7.2.3 Organisatie

1. Bestaande nucleaire alarmregelingen zullen op een groot aantal punten compleet moeten worden verbeterd. Dit kan als project worden aangepakt, nadat overleg is gevoerd op bewindsliedenniveau tussen primair VROM en BiZa, in nauw overleg met de andere betrokken departementen. Het gaat daarbij vooral om bestuurlijk-organisatorische uitgangspunten voor de aansluiting tussen de Rampenwet en de Kernenergiewet, ook in internationale context.
2. Bij eventuele herschikking van de schaarse deskundigheid binnen de rijksoverheid op het ruime gebied van nucleaire zaken, zal vooral op de operationele inzetbaarheid van die expertise bij calamiteiten gelet moeten worden. Juist omdat in deze post-Tsjernobyl-periode veel wetenschappelijk onderzoek zal worden uitgevoerd, is het van belang dat de overheid zich concentreert op doorvertaling in operationele hulpmiddelen (normen voor belastingspaden, scenario's voor verschillende situaties, voorlichtingsdraaiboeken).

7.1.4 Logistiek

1. De permanente en mobiele meetcapaciteit zal moeten worden uitgebreid, waarbij aansluiting moet worden gezocht bij het Nationale Luchtmeetnet en de meteorologische infrastructuur, zo mogelijk met internationaal afgesproken specificaties.
2. Verzameling, bewerking, transport en opslag van meetgegevens en andere relevante informatie vereisen onmiddellijk te mobiliseren, deskundige capaciteit en technische hulpmiddelen. Meetprotocollen moeten worden ontwikkeld om op verschillende plaatsen met verschillende instituten (soms met amateurs op meetgebied) snel te kunnen werken. Zogenaamde "waakvlam"overeenkomsten tussen de betrokken instanties kunnen helpen de kosten laag en de inzetbaarheid hoog te houden.
3. Een goed geoutilleerd coördinatiecentrum is van wezenlijk belang voor een doeltreffend en doelmatig optreden. Het is niet een kwestie van één centrum, maar van een netwerk van (semi-permanente) departementale centra waaronder één, per situatie of vooraf te bepalen hoofdcentrum. Het netwerk is van belang om flexibel te zijn bij (de-)escalatie, als back-up-mogelijkheid en om elk betrokken departement volgens nadere afspraken zijn eigen interne en externe coördinatie te laten verzorgen. Het LCC vervult daarin een nauwelijks misbare communicatiefunctie met gemeenten en provincies.

Een dergelijk netwerkconcept zal moeten worden uitgewerkt, onder andere op kosten-batenoverwegingen.

7.1.5 Voorlichting

1. Het is noodzakelijk dat het onderwerp straling als reëel fenomeen meer algemene bekendheid krijgt.
Dit moet kunnen zonder propaganda of uitsluitend rampenvoorlichting te willen geven. Een dergelijk voorlichtingsplan moet worden uitgewerkt.
2. De samenwerking tussen de betrokken departementale voorlichtingsdiensten moet op een aantal punten worden verbeterd. In lijn met overige conclusies en aanbevelingen ligt hierbij de primaire verantwoordelijkheid bij de meest betrokken vakdepartementen.
3. Een voorlichtingsdraaiboek kan tijdswinst en vergroting van de beoogde effecten bevorderen. Voor verschillende situaties zou daarbij moeten worden ingegaan op: coördinatiestructuur, taakverdeling, wijze van benadering van doelgroepen, communicatiemiddelen, voorbeelden van persberichten, voorschriften voor het vorderen van zendtijd.

7.1.6 Functioneren van een tijdelijke organisatie

Tenminste de volgende aandachtspunten zijn hier van belang. Ze kunnen dienen als aanzet voor een serie onderwerpen die vermoedelijk het best in een werkconferentie, als cursus of als managementontwikkelingsproject uitgewerkt kunnen worden.

1. Inrichting van het coördinatiecentrum.
2. Scheidbaarheid van bestuurlijk en ambtelijk functioneren.
3. Externe en interne departementale coördinatie.
4. Positie en bevoegdheid van de coördinerend bewindsman en de ambtelijk coördinator.
5. Gebruik c.q. ontwikkeling van doelstellingen en scenario's.
6. Noodzaak van juridische, financiële en schadeverzekeringsdeskundigheid bij maatregelen.
7. Mogelijkheden voor het tussentijds vervangen van sleutelfunctionarissen.
8. Effecten van escalatie en de-escalatie op de tijdelijke organisatie; eindpunt van de operatie bepalen.
9. Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunen onder andere door goede verslaglegging.
10. Criteria voor keuze en benoeming van sleutelfunctionarissen.
11. Omgaan met inherente spanningen: persoonlijk, in groep, buiten groep, thuis.

Berenschot

12. Wijze en moment van voorlichten; taakverdeling coördinator - voorlichter.
13. Begrijpbaar maken en presenteren van moeilijke onderwerpen voor beslissers.
14. Vorm van afwikkeling van de tijdelijke organisatie en van overdracht naar de normale kanalen.
15. En dergelijke.

KRONIEK

Selectie van belangrijkste gebeurtenissen in de periode 29 april - medio mei 1986 in Nederland.

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|----------------------|--|--|
| zaterdag 26 april | (explosie en brand in KC 4 ¹), Tsjernobyl) | - |
| zondag 27 april | (verhoogd stralingsniveau gemeten in Finland en Zweden) | - |
| maandag 28 april | (Finland en Zweden slaan alarm) | - |
| 20.00 uur | Eerste berichten in Nederland op t.v.-journaal, USSR meldt 's avonds summier ongeluk in een KC | |
| dinsdag 29 april | | |
| ochtend | n.a.v. persberichten | L&V (Tankink): intern overleg over mogelijke consequenties voor landbouw in Nederland |
| | RIVM ³) verwijst een vraag van de KLM m.b.t. stralingsrisico's op vluchten naar Warschau en Moskou naar het KNMI | KNMI bepaalt mogelijke trajectoriën; volgens één traject kan de wolk op 2/5-8/5 boven Nederland zijn; assistentie bij metingen RIVM toegezegd |
| 14.30 uur | n.a.v. persberichten | Min. Winsemius belt min.pres.: - voorstel hulp bieden aan USSR (als EG-voorzitter) - PKB ²)-procedure vestiging 2 KC's in Nederland opschorten |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|---|--|--|
| middag | (gebruikelijke) vergadering hoofdinspecteurs Volksgezondheid met dgVgz ⁶) Van Londen: Enthoven stelt persberichten aan de orde | Standpunt vergadering: Winsemius is eerstverantwoordelijke (Kernenergiewet, primair milieuproblematiek en vooralsnog geen volksgezondheidsaspect) |
| | RIVM/NVIC ⁴) meldt aan WVC/CVVC ⁵) vragen van GGGD-artsen over I-tabletten | dgVgz ⁶) Van Londen: MIBO-magazijnen ⁷) paraat (I-tabletten); CVVC-organisatie paraat voor eventuele alarmregeling |
| 18.00 uur | Telefonisch overleg Winsemius - Van der Reijden | Eenhoofdige leiding gewenst; Enthoven voorgesteld als algemeen coördinator |
| 18.30 uur | Overleg bij min.pres. (aanwezig: Lubbers, Van der Reijden, Winsemius, Van Londen, HIMH ⁸) Enthoven, INZ ⁹) Baas, GHI ¹⁰) Van Gestel, dgMH ¹¹) Reij, dgRIVM Van Noord ¹²) | Besluiten: Winsemius eerstverantwoordelijke bewindsman; Enthoven algemeen coördinator; locatie coördinatiecentrum: WVC Leidschendam; RIVM coördineert metingen; VROM coördineert maatregelen en voorlichting |
| woensdag 30 april (koninginnedag) | 1e bespreking coördinatiecentrum (vanaf 12.00 uur zijn ook de betrokken DG's erbij) | |
| | Baas bericht werkgroep omtrent besluiten dinsdagavond | |
| | Onder andere veel aandacht voor inkomende vliegtuigen, schepen | |
| | Intensivering luchtmetingen; telefonische contacten met buurlanden | |
| | Hoofddoelstellingen geformuleerd: | Afspraak: uitgaande berichten en infoverzameling zoveel mogelijk via "Leidschendam" |
| | 1. Zo laag mogelijk houden van de stralingsbelasting van de bevolking. | |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|-----------------------------------|--|---|
| woensdag 30 april (vervolg) | <p>2. Voorkomen c.q. beperken onrust onder de bevolking</p> <p>3. Voorkomen van besmetting van mens en milieu als gevolg van binnenkomende voertuigen en goederen</p> <p>Coördinatiecentrum heeft onder andere contacten met: - BiZa (dir. Brandweer over meetcapaciteit) - BuZa (vragen, risico's ambassadepersoneel)</p> <p>BuZa ontvangt antwoord USSR op hulpaanbod EG (Lubbers): "alles onder controle, vooralsnog geen hulp nodig"</p> | |
| 17.00 uur | Bewindsliedenoverleg: bespreking van voorbereidingen en maatregelen | Akkoord met 1 doelestellingen |
| 's avonds | Opstellen 3 scenario's door werkgroep o.l.v. Schaap: | |
| | 1. Geen verhoging achtergrondniveau straling | (Globale inhoud scenario's) (Berichtgeving, metingen, inventarisaties; overigens geen adviezen of maatregelen) |
| | 2. Belasting 5-30 Bq Jodium per m ³ lucht (schildklier I131: 5-50 mrem per dag) | (Scenario 1 plus extra aandacht voor ontwikkelingen in buitenland voor mogelijke depositie, gewas, monitoring melk; overwegen van weideverbod, waarschuwing drinkwaterbedrijven, jodiumprofylaxe kinderen voorbereiden, overigens geen medische maatregelen of huisartsenvoorlichting, wel persberichten) |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|--|--|---|
| 's avonds (vervolg) | 3. Belasting 30-300 Bq I131 per m ³ lucht | (Scenario 2 plus melkvee binnen, extra controle gewas, mogelijk afleveringsverbod; bij 300 Bq kinderen binnenhouden en jodiumprofylaxe, medische voorlichting huisartsen; nog geen maatregelen drinkwater nodig) |
| donderdag 1 mei (dag van de arbeid) | Bij KNMI: veel telefonische vragen Uitwerking van scenario 2 Informatiecentrum WVC/VROM operationeel Bewindsliedenoverleg | Onder andere raming benodigde interne capaciteit (o.a. 9 stralingsdeskundigen) en huisvesting, snelle evaluatie van metingen nodig; globale inhoud mogelijke persberichten t.a.v. voorzorgsmaatregelen; nadere detaillering van gewenste acties Start publieksvoorlichting |
| vrijdag 2 mei (dag van de piek) | Radioactiviteit in Nederland loopt op (piek van circa 17 Bq I131/m ³ rond 12.00 uur) | Beschikking VROM/WVC instelling coördinatiecentrum O.a. detachering meteoroloog KNMI bij het coördinatiecentrum (tot en met 7 mei) Geen maatregelen vanuit coördinatiecentrum Huisartsenbrief: reizigers Oostbloklanden 17.00 uur: uitbreiding infocentrum tot 50 - 70 lijnen |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|---------------------------------------|---|---|
| vrijdag 2 mei (vervolg) | 's avonds (onverwachte regen) eerste radioactieve neerslag in Nederland | Meteobriefing coördinatiecentrum |
| zaterdag 3 mei (dag van de koe) | Overleg n.a.v. depositie op de grond; melknormberekeningen en metingen wijzen uit: vee moet naar binnen Weer slaat om: meer marietieme lucht Vrij hoge waarden gemeten in gras (400 - 3.000 Bq I131/m ²); melknorm gesteld op 500 Bq I131/l | Beschikking L&V (+ WVC + VROM): weide- en voederverbod |
| zondag 4 mei (dodenherdenking) | Algemene situatie Hogere concentraties in regenwater gemeten Melkcontrole op volle toeren (metingen 390 Bq I131/l) Controle filters airconditioning uitgebreid | Initiatief voor EG-overleg op 5 mei Opzet importregeling Instelling diverse werkgroepen Start structurering informatieverzameling uit buitenland |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|---|--|--|
| maandag 5 mei (bevrij- dingsdag) | Start EG-overleg Grenscontrole importgoe- deren en vervoermiddelen Grasmonsters: 169 - 3070 Bq I131/1 Alle melk: minder dan 500 Bq I131/1 Groenten: eerste metingen en (wisselende) effecten van het wassen Slachtvlees Discussies over handhaving weideverbod (ruwvoertekort) en toepassing regenwater in kassen (vaak geen keus) | Nog geen maatregelen Beschikking L&V (+ WVC + VROM): schildklieren slachtvee vernietigen Nog geen maatregelen |
| dinsdag 6 mei (dag van het schaap en de spinazie) | Voortgaande en nieuwe metingen Met name gericht op volks- tuinders Concept-brief aan Tweede Kamer Instelling infocentrum L&V | Beschikkingen L&V (+ WVC + VROM): - spinazie uit handel en ver- nietigen - verbod verkoop schapemelk en -kaas Besluit L&V (+ WVC + VROM): dringend advies om geen spinazie te eten EG-commissie: aanbeveling gemeenschappen r.a.-normen groenten en fruit: 350 Bq I131/1 |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|--|--|---|
| woensdag 7 mei (dag van de Tweede Kamer) | Voortgezet overleg in Brussel Voorstel nadere normering melk en groenten; onderzoek maatregelen regenwaterbassins kassen Eerste overleg financiële aspecten Brief naar Tweede Kamer; kamerdebat Heroverweging weideverbod | (EG-commissie: beschikking importverbod slachtvee en vlees uit Oostblok) Beschikking intrekking weide- verbod |
| donderdag 8 mei (dag van de uiterwaar- den | Onderzoek slib Onderzoek residu chemische wasserijen Onderzoek naar verschillen in grasmetingen Aandacht voor structurele na- zorg en afbouw infocentrum | Advies: geen koeien in uiter- waarden |
| vrijdag 9 mei (dag van de ingetrokken besluiten) | Contacten met reisebureaus en consumentenorganisaties Algemene situatie Uitwerking EG-beschik- king import slachtvee- en vlees voor Nederland | Intrekking melksanctiebe- sluit (d.d. 4 mei) en spina- ziebesluit (d.d. 6 mei) |

| <u>Tijdstip</u> | <u>Gebeurtenissen</u> | <u>Acties</u> |
|------------------------|-----------------------|---|
| zaterdag 10 mei | Algemene situatie | Besluit L&V (+ WVC + VROM): spinazie weer volkomen veilig Opheffing infocentrum WVC (vanaf 12.00 uur) |
| <hr/> | | |
| P.M.: 12 t/m 13 mei | | Overleg met Consumentenbond, ANVR, EZ en verzekeraars EG-raad: verordeningen t.a.v. importverbod slachtvee, vis, melk, melkproducten, groenten en fruit uit Oostblok (inclu- sief nadere wijzigingen) Beschikkingen EZ, L&V, WVC: Nederlandse uitwerkingen van EG-beschikkingen. |
| P.M.: 30 mei | | Intrekking schapemelkverbod (d.d. 6 mei) en wijziging schildklierbesluit (d.d. 5 mei) |

Bronnen

- Dagboek plaatsvervangend hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne, mr. H. Schaap.
- Logboek KNMI, De Bilt.
- Dossiers coördinatiecentrum Ministerie WVC.
- Persberichten.
- Gesprekken met betrokken functionarissen.

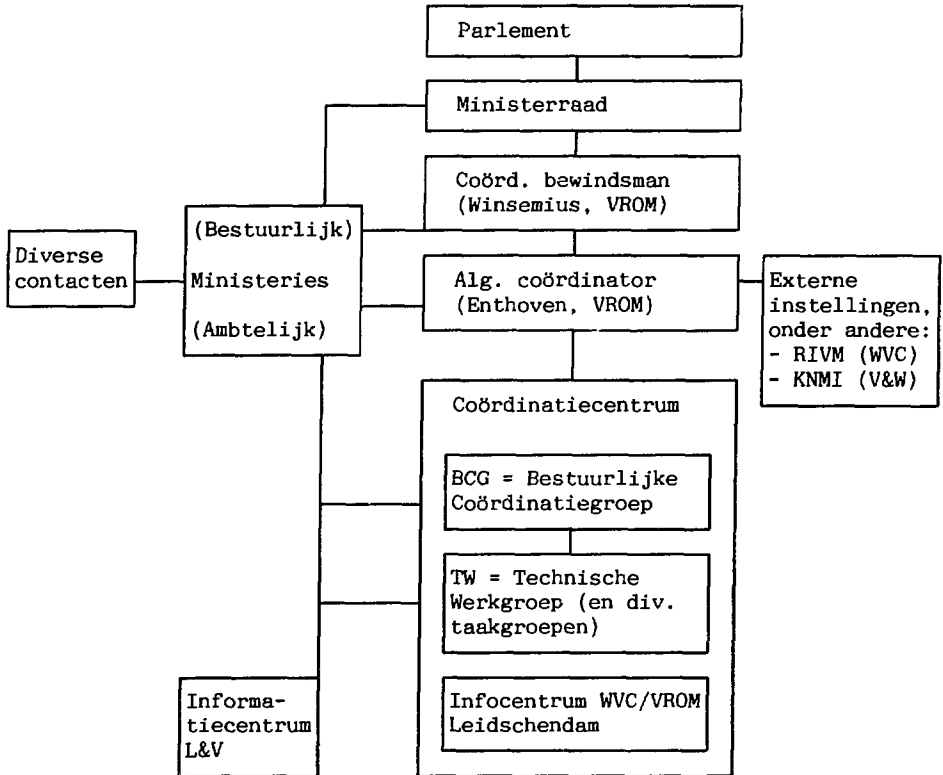
Enkele afkortingen

- 1) KC = Kerncentrale
- 2) PKB = Planologische Kernbeslissing
- 3) RIVM = Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
- 4) NVIC = Nationaal Vergiftigingen Informatiecentrum (van RIVM ondergebracht bij TNO)
- 5) CVVC = Directie Civiele Verdediging en Vredescalamiteiten van WVC
- 6) DGVgz = Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid
dgVgz = Directeur-Generaal van de Volksgezondheid
- 7) MIBO-
magazijnen = Materiaalvoorziening in bijzondere omstandigheden (van WVC: 22 magazijnen verspreid over Nederland met medische voorzieningen te gebruiken bij vredesrampen)
- 8) HIMH = Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne
- 9) INZ = Inspecteur Nucleaire Zaken (VROM)
- 10) GHI = Geneeskundig hoofdinspecteur
- 11) dgMH = Directeur-Generaal van de Milieuhygiëne
- 12) dgRIVM = Directeur-Generaal RIVM

OVERZICHT VAN DE BETROKKEN ONDERDELEN VAN DE RIJKSDIENST
EN VAN DE STRUCTUUR VAN DE TIJDELIJKE ORGANISATIE

DEEL 1: STRUCTUUR VAN DE TIJDELIJKE ORGANISATIE

Principe:



Omschrijving taken (tot circa medio juni)

1. Het nucleaire ongeval te Tsjernobyl (USSR) riep de noodzaak op de gevolgen hiervan voor de Nederlandse bevolking zoveel mogelijk te beperken.
2. De hoofddoelstellingen van de regering zijn in dit verband:
 - a. het zo laag mogelijk houden van de stralingsbelasting van de bevolking

- b. het voorkomen c.g. beperken van onrust onder de bevolking
 - c. het voorkomen van besmetting van mens en milieu als gevolg van binnenkomende voertuigen en goederen.
3. Teneinde deze doelstellingen slagvaardig te realiseren, werd de hoofdinspecteur Milieuhygiëne (VROM) op grond van afspraken in de Ministerraad benoemd tot algemeen coördinator, met als taak het activeren en coördineren van de inzet van de gehele rijksdienst ter zake van de onder 1 genoemde doelstelling. Deze taak dient te worden uitgevoerd in overleg met de betrokken secretarissen-generaal.
 4. De algemeen coördinator verricht deze taak te zamen met een bestuurlijke coördinatiegroep, waarvan hij voorzitter is. In deze groep hebben zitting topambtenaren van de betrokken departementen (VROM, WVC, L&V, V&W, SoZaWe, EZ, BuZa, BiZa, Fin.), terwijl de vergaderingen van de groep zo nodig door de bewindslieden van VROM, WVC en L&V worden bijgewoond.
 5. De Bestuurlijke Coördinatiegroep wordt bijgestaan door een technische werkgroep, waarin de resultaten van metingen en andere relevante informatie worden verzameld en geëvalueerd en maatregelen ten behoeve van de hiervoor genoemde doelstellingen worden voorbereid. Deze werkgroep staat onder leiding van de algemeen coördinator. Onder de werkgroep resulteren taakgroepen op het gebied van:
 - import
 - filters
 - langdurige stralers
 - havens, luchthavens, grensovergangen
 - informatiesystemen
 - voorlichting
 - normstelling (voedsel en "non-food")
 - coördinatie onderzoek- en meetcapaciteit.
 6. De benodigde werkzaamheden inclusief de voorlichting worden in de "acute" fase verricht door ambtenaren van VROM, WVC en L&V vanuit een daartoe ingericht centrum te Leidschendam. Het RIVM te Bilthoven is aangewezen als coördinerende instantie voor het verrichten van radioactiviteitsmetingen ter zake.

DEEL 2: OVERZICHT VAN DE BETROKKEN ONDERDELEN VAN DE RIJKSDIENST

Berenschot

1. BETROKKEN ONDERDELEN RIJKSDIENST

| <u>Ministerie</u> | <u>Onderdelen</u> | <u>Formele betrokkenheid</u> | <u>Feitelijke betrokkenheid</u> |
|-------------------|---|--|---|
| <u>VROM</u> | <u>Dir.-Gen. Milieuhygiëne</u> | o.a.: Kernenergiewet | DG in BCG |
| | - Dir. Stralenbescherming | o.a.: Beleid, onderzoek, regelgeving, alarmregeling | In BCG, TW en taakgroepen infocentrum |
| | - Hfd.insp. Milieuhygiëne | o.a.: Region. inspecties milieuhygiëne; coörd. milieu-incidenten | Idem |
| | . Afd. Toezicht Kernenergiewet | o.a.: Toezicht KeW, advisering, alarmregeling, coördinatie | Idem |
| | - Diverse afdelingen | P.M. | In TW en taakgroepen, bemanning infocentrum |
| | <u>Centr. sector</u> | | |
| | - Secretaris-generaal | Coörd. inzet VROM | Alg., BCG, taakgroep Voorlichting |
| | - Dir. Voorlichting en Externe Betrekkingen | P.M. | In omgeving BCG en TW; deelname in taakgroep Voorlichting |
| | - Dir. Financiële en Economische Zaken | P.M. | Taakgroep Financiën |

| <u>Ministerie</u> | <u>Onderdelen</u> | <u>Formele betrokkenheid</u> | <u>Feitelijke betrokkenheid</u> |
|-------------------|--|--|---|
| <u>WVC</u> | <u>Dir.-Gen. Volksgezondheid</u> | | DG, tevens loco-SG (CVVC), in BCG |
| | - Hfd.dir. Gezondheidsbescherming | o.a.: Volksgezondheidsasp. van straling | In BCG |
| | . Hfd.afd. Radioactiviteit en Stralingstoepassingen | o.a.: Beleid r.a.-straling en alarmregeling | In TW en taakgroepen |
| | . Hfd.insp. Volksgezondheid | o.a.: Rampbestrijding, voorl., advisering region. inspecties | In BCG (medische inbreng) |
| | . Dir. Voedings- en Veterinaire aangel. en produktveiligheid | o.a.: Beleid Warenwet | In BCG (vanaf 4 mei) plv. coörd. inzet WVC |
| | . Hfd.insp. Levensmiddelen | o.a.: Toezicht Warenwet | In TW |
| | . Veterinaire Hfd.insp. | o.a.: Toezicht vleeskeuring | In TW |
| | . Hfd.insp. Geestelijke Volksgezondheid | P.M. | Adviezen in BCG en TW |
| | - Dir. Civiele Verdediging en Vredescalamiteiten | o.a.: Coörd. gezondheidsincidenten, alarmregeling | Leiding ondersteunende activiteiten + afspraken BCG, TW e.d. |
| | - Dir. Voorlichting | P.M. | Publiekvoorlichting, lid werkgroep Voorlichting |
| | - Alg. directie Rijkskeuringsdienst van Waren | P.M. | Uitvoering keuringen o.a. importgoederen |
| | <u>RIVM</u> | | |
| | - Directie | Coörd. metingen Tsjernobyl (beschikking: 2 mei 1986) | In BCG |
| | - Lab. stralingsonderzoek | Onderzoek | In TW en taakgroepen: coördinatie, uitvoering en analyse metingen; alle meetcapaciteit RIVM gemobiliseerd |

| | | | |
|-------------------|--|--|---|
| <u>Ministerie</u> | <u>Onderdelen</u> | <u>Formele betrokkenheid</u> | <u>Feitelijke betrokkenheid</u> |
| | - Nationaal Vergiftigingen Informatiecentrum | Onderzoek en voorlichting | o.a.: Artsenvraagbaak |
| <u>SoZaWe</u> | <u>Dir.-Gen. Arbeid</u> | o.a.: Kenenergiewet | P.M. |
| | - Kernfysische Dienst | Primair vanuit arbeidsveiligheid en -gezondheid; alarmregeling | In BCG, TW en taakgroepen (met name technische deskundigheid) KC's en straling, voorts operationeel bij controle filters en transportmiddelen |
| <u>L&V</u> | <u>Dir.-Gen. Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg</u> | (Na SG) coörd. inzet L&V | Plv. DG in BCG en TW |
| | - Dir. Voedings- en Kwaliteitsaangel. | o.a.: Beleid m.b.t. acties voedselketen | In TW en taakgroepen |
| | - Alg. Inspectiedienst | Toezicht | Operationeel bij metingen in landbouwsector |
| | - Dir. Voorlichting en Externe Betr. | P.M. | In taakgroep Voorlichting leiding geven eigen info.centrum L&V t.b.v. agrarische sector |
| <u>EZ</u> | <u>Dir.-Gen. Buitenlandse Economische Betrekkingen</u> | o.a.: Handelspolitieke aspecten | In BCG, TW en taakgroepen coörd. met EG-onderhandelingen en IAEA-contacten |
| | <u>Dir.-Gen. Energie</u> | o.a.: Beleid kernenergievoorziening | P.M. |
| | - Dir. Elektriciteit en Kernenergie | | |

0454 - sept. 1986

| <u>Ministerie</u> | <u>Onderdelen</u> | <u>Formele betrokkenheid</u> | <u>Feitelijke betrokkenheid</u> |
|-------------------|--|---|--|
| <u>BuZa</u> | <u>Dir. Raad v. Europa en Wetenschappelijke Samenwerking</u> | o.a.: Buitenlands beleid m.b.t. vreedzaam gebruik kernenergie, voorzitter Interdep. Commissie Kernenergie | In BCG; coörd. inzet BuZa; EG, contacten internationaal |
| | <u>Hoofddir. dienst Buitenlandse Zaken</u> | o.a.: Coördinatie berichtgeving van en naar buitenlandse posten | (Codeberichten): coörd. buitenlandse posten |
| <u>BiZa</u> | <u>DG - Openbare Orde en Veiligheid</u> | o.a.: Beleid m.b.t. Rampenwet, alarmregelingen | Coörd. inzet BiZa; in BCG |
| | - Dir. Brandweer | o.a.: Coördinatie rampenbestrijding | Coörd. inzet brandweer (metingen) |
| <u>V&W</u> | <u>Hoofddirectie van de Waterstaat</u> | | |
| | - Dir. Waterkeringen en Waterhuishouding | Bevoegd tot het nemen van alle maatregelen m.b.t. waterbeheer | In BCG; relatie met DG/RWS, Ministerie, Unie van Waterschappen |
| | - Afd. Waterhuishouding | (P.M. er zijn vele waterbeheerders in NL; RWS dan adviserend) | |

OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE ORGANISATIES EN FUNCTIONARISSEN

In mei - juni werd, gekoppeld aan de inventarisaties ten behoeve van het Werkplan Afwikkeling Tsjernobyl (op 23 juni door de minister van VROM aan de Tweede Kamer aangeboden), de mening gepeild van vrijwel alle betrokken onderdelen van de rijksdiensten (zie bijlage 2).

Bovendien werden in de periode juni - augustus specifiek ten behoeve van dit evaluatieonderzoek gesprekken gevoerd met een selectie van functionarissen van instellingen en organisaties buiten de overheid, teneinde het oordeel als buitenstaander/belanghebbende te verwerken. Ook binnen de kring van direct betrokkenen werden in die periode interviews gehouden, vaak geconcentreerd op specifieke thema's.

I. Direct betrokkenen uit de rijksdienst

Half gestructureerde meningspeiling bij circa 40 functionarissen in samenwerking met ambtenaren van VROM (zie bijlage 2).

II. Evaluatiegesprekken buiten de rijksdienst

| <u>Instelling/organisatie</u> | <u>Functionaris</u> | <u>Thema's</u> |
|--|---|--|
| - Landbouwschap, 's-Gravenhage | mr. H.G. Ruhé | Voorlichting, maatregelen |
| - Consumentenbond, 's-Gravenhage | D.M. Westendorp c.s. | Publieksvoorlichting |
| - ANWB/CI, 's-Gravenhage | mw. M. Huyskes | (Overdracht) reis-informatie |
| - KNMI, De Bilt | dr. H.M. Fijnaut c.s. | Organisatie meteorogegevens |
| - Stichting Natuur en Milieu, Utrecht | dr. L. Rijnders | Maatregelen, voorlichting milieueffecten |
| - Radiologisch Instituut TNO, Rijswijk | prof.dr. D.W. van Bekkum prof.dr. G.W. Barendsen | Maatregelen, normering, organisatie |
| - NOS-journaal, Bussum | mw. H. Stoel | Voorlichting |
| - ANP, 's-Gravenhage | W. Burgers c.s. | Voorlichting |
| - Telegraaf, Amsterdam | mr. J. Olde Kalter | Voorlichting |
| - NRC Handelsblad, Rotterdam | P. ter Horst | Voorlichting |

| <u>Instelling/organisatie</u> | <u>Functionaris</u> | <u>Thema's</u> |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| - Erasmus Universiteit, Rotterdam | dr. H. van Ruller | Rampenorganisatie |
| - Provincie Drenthe | dr.ir. A.P. Oele | Organisatie |
| - Provincie Zeeland | dr. C. Boertien | Organisatie |
| - Gemeente Borssele | drs. G.C.G. van den Heuvel | Organisatie |
| - Gemeente Almelo | mr. E.J.H. Schneiders c.s. | Organisatie |

III. Evaluatiegesprekken binnen de rijksdienst

| | | |
|-------------|--|----------------------|
| - VROM | dr. P. Winsemius | Organisatie |
| - VROM/DGMH | ir. M.E.E. Enthoven | Organisatie |
| - VROM/DGMH | mw. C. Zuur, arts | Normen, maatregelen |
| - WVC/CVVC | G.P. Schutter | Organisatie |
| - WVC/RST | mr. J.Ch. Cornelis c.s. | Normen, maatregelen |
| - WVC/RIVM | dr. M.J. Frissel | Organisatie metingen |
| - L&V | drs. H.J. Tankink | Organisatie |
| - EZ | drs. W. Wermuth | EG-contacten |
| - BiZa/OOV | mr. A.W.H. Docters van Leeuwen c.s. | Rampenorganisatie |

LITERATUURVERWIJZINGEN

1. James E. Dooley: "Design Making in Environmental Crisis Situations", uit: Howard Kunreuther & Eryl V. Ley (Ed.): "The Risk Analyses Controversy, An Institution Perspective"; Proceedings of a Summer Study on Decision Processes and Institutional Aspects of Risk (IIASA, Laxenburg, Oostenrijk, juni 1981); Springer-Verlag, Berlin, 1982.
2. Opdrachtformulering Berenschot B.V., adviseurs voor beleidsvorming en organisatie; brief aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting en Milieubeheer, Utrecht, juli 1986.
3. H. van Ruller: "Rampenbestrijding - een plaatsbepaling", uit: Een rondgang door het openbaar bestuur; een bundel opstellen aangeboden aan mr. P. van Dijke bij diens afscheid als voorzitter van het CIVOB, CIVOB, Den Haag, 1985.
4. World Health Organization: "Nuclear Power: Accidental Releases - Principles of Public Health Action"; report on a WHO meeting, Brussel november 1981; WHO Regional Publications, European Series no. 16, 1984.
5. Kemeny-rapport: Het ongeluk in de kerncentrale bij Harrisburg, Nederlandse editie, uitgeverij Kosmos, Amsterdam, 1980.
6. H.A. Dijkstra & A.R. Wolters: "Geen gevaar voor de volksgezondheid", artikel in Intermediar, 22e jaargang, 30 juli 1986.
7. International Institute for Applied Systems Analysis: Lessons from Major Accidents; A Comparison of the Three Mile Island Nuclear Core Overheat and the North Sea Platform Bravo Blowout; Executive Report 6, IIASA, Laxenburg, Oostenrijk, 1981.
8. U. Rosenthal: "Literatuur: beleid onder buitengewone omstandigheden als vergeten onderzoeksgebied", uit: Beleid en Maatschappij, 1986/3.
9. U. Rosenthal: "Rampen, rellen, gijzelingen, crisisbesluitvorming in Nederland", De Bataafsche Leeuw, Amsterdam/Dieren, 1984.
10. International Commission on Radiological Protection: "Protection of the Public in the Event of Major Radiation Accidents: Principles for Planning"; ICRP Publications 40, Pergamon Press, Oxford, 1984.
11. Bureau Européen des Unions de Consommateurs; "Chernobyl, the Aftermath"; BEUC/118/86, Brussel, juli 1986.
12. Kernenergiewet, Editie Schuurman & Jordens 88, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983.

13. Rampenwet (gew. 1986) SAW Suppl. 219, 1986.
14. Federal Emergency Management Agency, U.S. Nuclear Regulatory Commission.
Criteria for Preparation and Evaluation of Radiological Emergency Response Plans and Preparedness in Support of Nuclear Power Plants, FEMA, Washington DC, 1980.
15. Federal Emergency Management Agency Federal Assistance Handbook: Emergency Management, Directory and Control Programs, FEMA, Washington DC, 1984.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

I. Instanties

| | |
|----------|---|
| AID | Algemene Inspectiedienst (L&V) |
| ANVR | Algemene Nederlandse Vereniging van Reisbureaus |
| ANWB | Toeristenbond ANWB |
| BB | Dienst Bescherming Bevolking (BiZa, opgeheven) |
| BCG | Bestuurlijke Coördinatiegroep |
| BiZa | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| BuZa | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| CBT | Centraal Bureau Tuinbouwveilingen |
| DBW/RIZA | Dienst Binnenwateren (RWS) |
| EG | Europese Gemeenschap |
| EZ | Ministerie van Economische Zaken |
| IAEA | International Atomic Energy Agency |
| ICRP | International Commission on Radiological Protection |
| KFD | Kernfysische Dienst (SoZaWe) |
| KNMI | Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (V&W) |
| (R)KvW | (Rijks)keuringsdiensten van Waren (WVC) |
| LCC | Landelijk Coördinatiecentrum (BiZa) |
| L&V | Ministerie van Landbouw en Visserij |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (WVC) |
| RST | Hoofdafdeling Radioactiviteit en Stralingstoepassingen (WVC) |
| RWS | Dienst Rijkswaterstaat (V&W) |
| SoZaWe | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| TNO | Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek |
| V&W | Ministerie van Verkeer en Waterstaat |
| VR0M | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| WHO | World Health Organisation |
| WVC | Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur |

II. Begrippen

| | |
|-------|---|
| ALARA | "As Low As Reasonably Achievable"-principe |
| Bq | Bequerel (eenheid van r.a., overeenkomend met het verval van een atoomkern per seconde) |
| Cs | Cesium |
| I | Jodium |
| r.a. | radioactiviteit |
| Sv | Sievert (eenheid van dosisequivalent, uitgedrukt in energie per massa-eenheid) |

