

Crossing boundaries!

Operating between professional and civilian response.

Lessons from international emergency response – Room 6: Plaatwerkerij

Het seminar Crossing Boundaries werd gezamenlijk georganiseerd door Irna van der Molen, van de ReliefBase Foundation, Universiteit Twente, en Twente Safety and Security, en Peter Heintze, van Kennisuitwisseling over Noodhulp (KUNO). De achterliggende gedachte was om met deze bijeenkomst hulpverleners in Nederland en hulpverleners die actief zijn in het buitenland bij elkaar te brengen, om van elkaar te leren. De focus van de bijeenkomst lag daarbij op interdisciplinaire samenwerking tussen professionals onderling, vanuit verschillende disciplines, en de samenwerking tussen professionals en niet-traditionele hulpverleners, waaronder burgers en omstanders zelf. Het seminar was onderverdeeld in 3 blokken, rondom (1) the professional, (2) the citizen, en (3) the data.

Part 1: The professional

Het dilemmaspel 'Inside Disaster' werd geleid door Han Pelster en Rebecca Visschedijk, namens Rode Kruis Nederland. Het interactieve spel was gebaseerd op de aardbevingen in Haïti. De toehoorders werden daarbij uitgedaagd om stelling te nemen en keuzes te maken als hulpverlener in een setting waarbij haast geboden is, de logistieke operatie voor grote uitdagingen staat, en verschillende belangen een rol spelen.

Part 2: The citizen: victim and first responder

Er werden 4 presentaties gegeven rondom samenwerking tussen professionals en burgers:

- Civilian Assistance: enlarge effectiveness!
Leen Groen, Red Cross Netherlands
- The golden hour: self-efficacy in the aftermath of a crisis
Tjalke de Jong, Nederlands Instituut voor Gezondheidszorg en Welzijn
- How to prepare citizens to adaptively respond to crises?
Jose Kerstholt, TNO en University of Twente
- Refugee crisis response – Germany
Volker Stillig, Saxion University of Applied Sciences

Van elk van deze presentaties volgt hieronder een korte samenvatting.

2.1. Civilian Assistance: Enlarge Effectiveness!

Leen Groen, Policy & Quality manager Nederlandse Rode Kruis

Het Nederlandse Rode Kruis (NRK) heeft drie pijlers gedefinieerd welke leidend zijn voor strategische keuzes:

1. Emergency Relief: het beperken van de gevolgen van een noodsituatie
2. Resilience: hierbij gaat het om het vergroten van zelfredzaamheid; en voorkomen dat mensen in een noodsituatie geraken
3. Willingness to help: De bereidwilligheid om te helpen is erg belangrijk. Wederzijds respect is daarbij een kernwaarde/kernthema binnen het Rode Kruis.

De Nationale Noodhulp die het NRK biedt, heeft 6 werkvelden:

1. Event Assistance: dienstverlenend bij grote evenementen. Dit is tevens de 'leertuin' van NRK: "Hier leren we ons vak, trainen we vaardigheden en procedures."
2. Grootschalige Geneeskundige Bijstand (GGB)
3. Shelter services: bevolkingszorg. NRK helpt gemeenten en veiligheidsregio's om de opvang voor burgers te faciliteren.
4. Herstellen van familiebanden, niet alleen in het buitenland ook in Nederland.
Bijvoorbeeld via de website www.ikbenveilig.nl.
5. Communication & logistics: verbindingen en logistiek.
6. Civilian Assistance: burgerhulpverlening in zijn algemeenheid.

Leen Groen ging ook in op het waarom van burgerhulpverlening. Als er zich een calamiteit voordoet zijn overheden in eerste instantie vaak wat afwachtend of niet gelijk ter plaatse. Burgers daarentegen komen vaak direct in actie. Dat is zeker goed, maar tegelijkertijd behoeven die burger-acties wel coördinatie. Het NRK is goed in het coördineren daarvan.

Ready2Help

Toenmalig minister Opstelten (Veiligheid & Justitie) deed in 2014 een beroep op het NRK om zich actiever in te gaan zetten voor het coördineren van burgerhulpverlening en het NRK heeft dat opgepakt. Daarvoor heeft NRK een model gebruikt van hun Oostenrijkse collega's: Ready2Help. Tijdens de vluchtelingen crisis (2015) heeft dit model 'Ready2Help' zijn nut bewezen.

Voor 2015 had NRK had al lijsten met (zo'n 6.000) vrijwilligers die zich als burgerhulpverlener wilden inzetten, maar het NRK wist niet goed wat zij konden. Met Ready2Help is NRK vrijwilligers heel gericht voor specifieke taken gaan vragen. Gaandeweg is het aantal vrijwilligers gegroeid van 6.000 (2014) naar 36.000 (tijdens de vluchtelingecrisis in 2015), naar 40.000 (in 2018). Leen Groen geeft aan dat het daarbij wel een uitdaging is om al deze vrijwilligers enthousiast te houden: ze worden niet heel veel ingezet. Concrete voorbeelden van hoe burger-vrijwilligers kunnen worden ingezet, zijn:

- Vluchtelingen die even (drie minuten) mogen bellen met hun familie thuis. Dit was een actie georganiseerd door het NRK met steun van Vodafone;
- Missing maps: vrijwilligers die radarbeelden van een bepaald gebied bestuderen, van voor en na een ramp. Daarmee brengen zij in kaart waar de nood het hoogst is.
- Ondersteunen van voedselbanken: het sorteren en verstrekken van voedsel.

De volgende criteria worden gehanteerd bij Ready2Help voor de inzet van vrijwilligers:

- Het moet gaan om een crisissituatie.
- De inzet is voor een korte periode, zonder langdurige verplichting voor de vrijwilliger.
- Er moet sprake zijn van veilige werkomstandigheden.
- De additionele capaciteit is ook echt nodig.

Ook hier gelden de 7 basis principes van het Rode Kruis: menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit, onafhankelijkheid, vrijwilligheid, eenheid, universaliteit.

De burgervrijwilligers worden meestal ingezet voor bevolkingszorg. Meer specifieke zorg, zoals medische zorg, komt niet vaak voor vanuit Ready2Help, maar kan wel. In dat geval wordt zeer gericht naar medische hulpverleners met de juiste diploma's op zak (en BIG registratie).

Het Rode Kruis Nederland is bezig met te onderzoeken hoe ze haar effectiviteit kan verbeteren. Bijzondere uitdagingen voor de toekomst, zijn, onder andere:

- De wens/noodzaak om jongere generaties erbij te betrekken.
- Het vergroten van brand awareness.
- De wens/noodzaak om social media beter en vaker te benutten, ook voor monitoring.
- Uitbreiding van de missing map en het missing persons programma (met ondersteuning van de politie).

- Voorbereiden op ondersteuning van kwetsbare groepen zoals ouderen bij noodhulp wanneer dat nodig is bij extreme weersomstandigheden.
- Uitbreiding van ondersteuning van migranten zonder status.

2.2 How to prepare citizens to adaptively respond to crises?

Prof. Dr. José Kerstholt, senior scientist TNO & Professor behavioral decision-making bij de University of Twente.

Een algemene bevinding is dat burgers ter plekke het over het algemeen heel goed doen. Wat ze echter kunnen doen is natuurlijk begrenst door wat ze weten en kunnen. Er is dus ruimte voor betere voorbereiding op individueel niveau, community level en institutioneel niveau. Daarbij doet zich de vraag voor of de professional de burger ook de ruimte geeft om te helpen, of dat de bereidwillige burger naar huis gestuurd of aan de kant gezet wordt. Een mogelijke aanpak is het voorbereiden van de individuele burger op een noodsituatie en daarbij handelingsperspectief te bieden. Onderzoek wijst echter uit dat veel mensen zichzelf niet actief voorbereiden op een noodsituatie zoals een overstroming, terwijl ze wel weten dat er een risico is. Een andere aanpak is dan ook om de community te activeren, een groep voor te bereiden in een workshop. Dit is toegepast bij workshops in Schotland en in Bennekom (NL). We zien dat dit op individueel niveau ook effect heeft.

Er is nog niet erg lang aandacht voor de rol van burgers bij rampen en crisis. Er was lange tijd een grote focus op professionals, ook bij bijvoorbeeld evaluatiestudies. De eerste studie naar de rol van burgers tijdens rampen is van circa tien 10 jaar geleden en die eerste bevindingen waren positief: burgers die al bij een ramp ter plekke zijn doen het over het algemeen heel goed. Ze nemen meestal goede beslissingen en pakken de eerste hulpverlening op. Professionals zijn er pas een minuut of tien later, dus een goed optreden door burgers is heel belangrijk. Dat maakt ook duidelijk dat er hier een kans ligt: hoe meer burgers beschikken over kennis en kunde, hoe groter de zelfredzaamheid, hoe beter burgers elkaar goed kunnen helpen. En dat is Jose Kerstholt verder gaan onderzoeken: Wat maakt dat mensen zich gaan voorbereiden op bijvoorbeeld een ramp? Wat maakt dat mensen in beweging komen? Hiervoor maakt ze gebruik van de termen 'awareness', 'coping', 'participation', 'efficacy', 'trust' & 'empowerment'. Eerder onderzoek van Douglas Paton (2008, 2013) onderscheidde bij het analyseren van burger participatie drie niveaus:

1. Individueel niveau. Kernbegrippen daarbij zijn:
 - a. Bewustzijn (awareness): weten wat risico's zijn en wat je zou kunnen doen.
 - b. Klaarspelen (coping): essentieel is hierbij dat burgers het nut van hun handelen inzien (bijvoorbeeld van het ophangen van een brandmelder).
2. Gemeenschapsniveau. Van groot belang daarbij is:

- a. Community deelname: belangrijke factor is of het individu al deelneemt aan initiatieven in de buurt.
 - b. Collective efficacy (gemeenschappelijke voortvarendheid): belangrijk is of de gemeenschap denkt dat de groep het samen aan kan.
3. Institutioneel niveau. Kernbegrippen zijn:
- a. Trust: vertrouw ik als burger de professional?
 - b. Empowerment: wordt de burger door de professional in staat gesteld om op te treden (in feite vertrouwen van de overheid in de burger)?

Een benadering op community level heeft positieve resultaten, zowel op individueel niveau, community niveau en institutioneel niveau (empowerment/samenwerking). Een voorbeeld daarvan is de zelfredzaamheid van burgers in geval van een overstroming in Den Haag. Geïnspireerd op Douglas Paton heeft Kerstholt onderzoek gedaan onder 629 burgers in Den Haag. Zij kregen een vragenlijst met daarin verwerkt de elementen van Douglas Paton, gekoppeld aan de vraag om mensen zich zorgen maakten over overstromingen en in welke mate zij zich daarop al hebben voorbereid.

Conclusies:

- Individueel niveau: als mensen kans op overstroming groter achten en het gegeven handelingsperspectief nuttig achten, bereiden ze zich beter voor.
- Emoties hebben grote invloed op gedrag.
- Gemeenschapsniveau: participatie speelt een grote rol.
- Institutioneel niveau: empowerment speelt een grote rol. Mensen die geloven dat ze serieus genomen worden door professionals zijn eerder bereid zich ook in te zetten.

José Kerstholt ging verder met de vraag: Hoe kun je je als overheid nog beter voorbereiden? De veronderstelling is dat het loont om je te richten op het gemeenschapsniveau; het gaat dan om het stimuleren van zelforganisatie door diegenen bij je doel te betrekken die al actief zijn binnen de gemeenschap en die vervolgens volgers meetrekken.

Dit is in Schotland verder onderzocht (zowel bij stedelijke als plattelandsgemeenschappen) door middel van een workshop (Community Advancing Resilience Toolkit, CART). Doel van die workshop was om mensen te activeren: door (1) na te denken over de risico's waar ze aan bloot gesteld zijn (risicobewustzijn) en (2) om in zelf in beweging te komen en zich op die risico's voor te bereiden. Om het effect van die workshop te bepalen zijn deelnemers op drie momenten ondervraagd: voor de workshop, direct na de workshop, en weer 4 weken later. De uitkomst hiervan was:

- De workshop vergrootte het risicobewustzijn, ook nog vier weken na de training.
- Bij stedelijke burgers was het effect groter: het bewustzijn was groter dan bij de landelijke deelnemers (wellicht waren landelijke deelnemers zich al beter bewust van de risico's: ze leven geïsoleerd en zijn daarom beter voorbereid op calamiteiten).

- De gemeenschappelijk voortvarendheid (collective efficacy) nam met name bij de stedelingen toe.

Een vergelijkbaar (maar kleinschaliger) onderzoek bij burgers uit Bennekom richtte zich op burgers en professionals en bracht in kaart hoe die samenwerking versterkt zou kunnen worden d.m.v. deze toolkit (met workshop/training). Ook hier bleek dat het risicobewustzijn bij burgers door de training toenam (ook na drie weken nog). De eigen kracht van de burgers werd met name versterkt doordat bij hen meer inzicht ontstond over hoe zij samen bij een crisis goed kunnen opereren en dat de overheid dit waardeert (meer vertrouwen en meer inzicht). De conclusie mag dan ook zijn dat de toolkit daadwerkelijk effect heeft op het activeren van burgers. Het nadenken over risico's en over wat zij zelf kunnen doen versterkt het risicobewustzijn op individueel niveau, het delen van informatie op gemeenschapsniveau & versterkt de samenwerking en empowerment op institutioneel niveau.

2.3 The golden hour; self-efficacy in the aftermath of disasters

Tjalke de Jong, Nederlands Instituut voor Gezondheidszorg en Welzijn (NIGW).

Men kan aan de buitenkant vaak niet zien of iemand zelfredzaam is bij een ramp, daarom is het belangrijk zo snel mogelijk informatie te verzamelen: wie is er getroffen, wat is er gebeurd, waar is de nood het hoogst, welke informatie hebben we en welke informatie mist nog, hoe loopt de communicatie, en zijn er ten aanzien van de slachtoffers specifieke medische behoeften? Een goede response begint niet direct na de ramp, maar nu.

Tjalke de Jong gaf aan dat men op twee manieren informatie kan verzamelen: (a) statistische informatie (top down); en persoonsgerichte informatie (bottom-up). Hierbij zijn echter altijd een aantal uitdagingen, zoals: privacy; up-to-date houden en accuraatheid van informatie; de dekking en beschikbaarheid van die gegevens.

2.4 Besluitvorming en communicatie bij grote rampen.

Volker Stillig, Lecturer & Researcher Crisis and Disaster management, Saxion University of Applied Sciences, Enschede/Deventer.

Een ingewikkelde puzzel: tijdens de vluchtelingen crisis (2015), toen vele tienduizenden vluchtelingen hun weg zochten naar Duitsland en andere landen in Noord en West Europa, werkte Volker Stillig voor de Duitse federale dienst voor burgerbescherming die alle 16 Duitse deelstaten moest ondersteunen bij een goede herverdeling van de vluchtelingen die vanuit Oostenrijk binnen kwamen in Beieren. Het bleek dat verschillende overheden hier niet goed op waren voorbereid. Het ging om een logistieke operatie van verplaatsingen van 11,000 personen/dag. Alle vluchtelingen kwamen aan in Beieren, in Oktober, waar op dat

moment ook het Oktoberfeest aan de gang was. Dit speelde in de periode 18 september t/m 5 oktober.

Het crisismanagement is in Duitsland op federaal niveau goed georganiseerd. Er is binnen het Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance veel kennis en capaciteit op thema's als overstromingen, bosbranden et cetera. Op het thema vluchtelingen was er echter geen expertise voorhanden.

Om de herverdeling van vluchtelingen toch nog enigszins geordend te laten verlopen, moest deze federale dienst met veel verschillende partners samenwerken. Vaak ad hoc en veelal niet-traditionele crisispartners. Een interessant proces. Andere complicerende factor was de grote onduidelijkheid: het was onmogelijk om een goede inschatting van de vluchtelingenstroom te maken. De eerste vraag (hoeveel mensen moeten we waar opvangen) was niet goed te beantwoorden. Mensen kwamen op zeer verschillende manieren binnen (lopend over de grens, werden gebracht met bussen, stapten uit de trein op station München). Tot slot was de herverdeling van vluchtelingen een politiek gevoelig dossier. Dus ook die tweede vraag (waar moeten de vluchtelingen naartoe) lag gevoelig. Tot slot waren capaciteiten en budget beperkt.

Dat alles maakte dat het analyseren van de crisis vanuit het concept van een veiligheidsketen niet goed te doen was. De veiligheidsketen onderscheidt vijf fasen: Pro-action (ramp voorkomen) – Prevention – Preparation – Response – Recovery. Bij deze crisis hadden wij geen invloed en weinig kennis over die eerste drie fasen. Bovendien waren zaken die doorgaans 'constanten' zijn, in deze situatie variabel: aankomstplek, aankomsttijd, aantallen, vormen van transport. Dagelijks zag het crisisteam zich gesteld voor de vraag: hoe brengen we duizenden (circa 11.000) van Beieren naar elders in Duitsland. Daarvoor konden er vijf tot acht treinen worden ingezet (via Deutsche Bahn en andere vervoersbedrijven) en waren er 100 tot 130 bussen (bij 50 tot 60 bedrijven). De busbedrijven hadden echter geen ervaring met crisismanagement. Bij de Deutsche Bahn was het gebruikelijk een week van te voren een trein te reserveren. Ook de (landelijke) overheden die betrokken waren, waren niet voorbereid op een dergelijke crisis. Waar politie, brandweer en Ministerie van Defensie snel en adequaat reageren, is dat voor een ministerie van Sociale Zaken een stuk lastiger (daar wordt na 17.30 uur de telefoon niet meer opgenomen).

Lessons learned

In het algemeen:

- Is het lastig om elkaar te leren kennen in een crisissituatie.
- Is er sprake van veel personeelwisselingen, en training on the job.
- Zijn er veel verschillende stakeholders: dit vereist coöperatief leiderschap

Bottlenecks zijn:

- Onduidelijke informatie, te veel (en te gedetailleerde) informatie en onbetrouwbare informatie.
- Tijd ontbreekt voor goede consultatie van experts (luisteren en begrijpen).
- Er is gebrek aan transparantie onder grote tijdsdruk.

Om vast te houden:

- Partners betrekken bij besluitvorming.
- Groot improvisatie vermogen, grote motivatie en bereidheid om te steunen.

Panel discussion

Moderator: Peter Timmerman, Studium Generale

De panel discussie ging over 2 vragen:

- a. Zijn er ook risico's/uitdagingen voor betrokkenheid van burgers? De volgende uitdagingen werden benoemd:
 - Het is lastig burgers gemotiveerd te houden omdat ze niet altijd alles kunnen/weten.
 - Professionele organisaties kunnen zich beter voorbereiden op betrokkenheid van burgers, bijv. door beschikbaar stellen van ruimtes en faciliteiten.
 - Kennis over veiligheidsaspecten, bijvoorbeeld bij gevaarlijke stoffen, schiet tekort bij de meeste burgers.
 - Mensen kennen elkaar niet, kunnen daardoor niet inschatten wat elkaars competenties en intenties zijn.
- b. Wat zijn de mogelijkheden om goed voorbereid te zijn wanneer we niet weten wat voor type ramp zal plaatsvinden, en wat de omvang van de ramp is. Daarbij is het volgende wel mogelijk:
 - Procedure training
 - Scenario's
 - Zelf informatie verzamelen zelf voorbereiden

Part 3: The Data

3.1 Digital Humanitarians: promises and challenges.

Dr. Ir. Kees Boersma, Asst. Professor Organisatiewetenschappen VU Amsterdam

Kees Boersma gaf aan vooral geïnteresseerd te zijn in rampen (groot en klein) in binnenland en buitenland en daarbij te kijken naar de organisatie van de hulpverlening. Dat komt in toenemende mate van veel verschillende organisaties: die daarvoor zijn opgeleid, maar ook door burgers. Hij onderzoekt hoe dat bij elkaar komt en wordt gecoördineerd. Het gaat dus om een governance vraagstuk.

Een veelbelovend verhaal: tien jaar geleden tijdens verkiezingen in Kenya (2008) was er een opmerkelijk initiatief dat van grote invloed is geweest op de internationale hulpverlening: Ushahidi (getuigenis). Tijdens die verkiezingen was er erg veel geweld. Tussen burgers onderling, maar ook veel politiegeweld. Burgers verstuurden via hun mobiele telefoons sms-jes om elkaar te informeren over waar het geweld plaats vond. Ushahidi begon met het verzamelen van deze info, om vervolgens deze data te plotten op kaarten. Zo werd in kaart gebracht waar veel geweld was en waar het veiliger was.

Dit inzicht – data, die bottom up zijn gegenereerd, gebruiken om inzicht te krijgen in een crisis, is daarna veel opgepikt. Bijvoorbeeld bij de aardbeving op Haïti (2010). Hier was de Haïti- diaspora in de VS druk doende om allerlei open source info (vaak lokaal gepost, lokale kennis) te verzamelen en te plotten op kaarten. Dat leverde zeer waardevolle info op. Dat kon zelfs accuratere info zijn, dan info van formele instellingen.

Zo ook Nama Raj Budhatoki uit Nepal. Tijdens de aardbeving (2015) had hij een eigen crisisteam van vrijwilligers samengesteld. Een relatief kleine groep jongeren die werkten aan universiteiten in Katmandu. Ook zij verzamelden informatie die lokaal door mensen werd gepost op Social Media. Die info werd geplot op de kaart van Nepal. Zo konden hulporganisaties weten waar de hulp het meeste het meeste nodig was.

Het belang van dit soort data voor de hulpverlening:

1. Hulporganisaties krijgen zicht op de situatie (operational picture, liefst een common operational picture).
2. Ondersteunt besluitvorming (real time decision making)
3. Biedt zicht op andere organisaties / het netwerk
4. Wellicht in de toekomst: voorspellingen doen van de ontwikkeling van rampsituaties (scenario's ontwikkeld op basis van big data).

Ook voor burgers/getroffenen zijn deze gegevens waardevol. Er is bij crises een grote behoefte aan info/data. De eerste vraag is vaak geen vraag om water of voedsel, maar om informatie. Wat is er aan de hand? Leeft mijn familie nog?

Digital Humanitarians (DHs) is een initiatief van Patrick Meier dat een intermedia is tussen (spontane) vrijwilligers en het professionele netwerk. DHs vertaalt de info die lokaal beschikbaar wordt gesteld naar het professionele netwerk. Daarbij faciliteert DHs het verspreiden van data-berichten door getroffenen (ze delen o.a. mobiele telefoons uit).

Challenges:

De belangrijkste uitdagingen en valkuilen met betrekking tot deze nieuwe bron aan data:

1. Last mile problem: er kan een bias of blinde vlek zitten in de patronen die zichtbaar worden door verzamelde data te potten op landkaarten. Kaarten kunnen laten zien waar bepaalde problemen wel en niet voorkomen. Maar het kan ook zichtbaar maken dat in bepaalde gebieden geen sociale media beschikbaar is (dan kunnen er ook geen meldingen via social media worden doorgegeven). Dan verraadt de kaart eerder een digitale kloof. Valkuil: het bind vertrouwen op zo'n kaart met geplotte data.
2. Information overload. Er is een stortvloed aan gegevens. Niet alle informatie is betekenisvol. Betekenisgeving is dan van belang. Verbindt de info aan zaken die kunnen leiden tot een betekenisvolle actie.
3. Data protection issues: binnen DHs is er een discussie over privacy gaande. Over de bescherming van het individu; het recht om alleen gelaten te worden.

De insteek van privacy vindt Kees Boersma niet de meest interessante. Enkele surveillance scholars, zoals David Lyon en Collin Bennett wijzen op een groter onderliggend vraagstuk met betrekking tot privacy en databescherming: surveillance (bescherming, zeggenschap). Het gaat niet alleen om de privacy van het individu, maar het gaat ook om wat er met die data gebeurt; hoe patronen in die data worden gematcht. En hoe wordt die data vervolgens gebruikt om gedrag van individuen te managen of beïnvloeden?

Voorbeeld: een kaartje van vluchtelingen-stroom naar Duitsland (2015). Dat maakt die migratie-stroom inzichtelijk, maar niet iedereen heeft behoefte aan die duidelijkheid. Als vluchtelingen zichtbaar worden gemaakt, kan dat andere doelen dienen dan bescherming van de vluchtelingen, bijvoorbeeld het doel om Europa beschermen tegen die instroom van vluchtelingen. Een (on)bedoeld neveneffect van zo'n kaartje is dat het individuen zichtbaar maakt die op dat moment baat hebben bij het niet zichtbaar zijn. De discussie over data mag van Boersma minder gaan over privacy, maar eerder over macht, transparency, zichtbaarheid, surveillance en machtsmisbruik. Boersma is erg enthousiast over het verhaal van DHs: een van de belangrijkste innovaties in deze sector met grote beloftes op operationeel beeld, voor netwerken, voor wat betreft besluitvorming en het inzichtelijk maken van gedragspatronen.

3.2 Juridische aspecten bij digitalisering van de hulpverlening.

Dr. Mr. Lesley Broos, Assistant Prof. Universiteit Twente en advocaat bij Kienhuis Hoving

Broos focust in zijn inleiding op de juridische risico's en randvoorwaarden bij het doen van analyses waarbij gebruik gemaakt wordt van 'big – humanitarian – data'. En, daaruit volgend, hoe op verantwoorde wijze dergelijke analyses kunnen worden gedaan.

De wet en het gebruik van data:

Leidend bij een juridisch verantwoord gebruik van big data is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mensen uit 1950 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocols; ookwel European Convention on Human Rights, ECHR).

Binnen de ECHR wordt gezocht naar een balans tussen:

- Het recht om te mogen leven (artikel 2) en het recht op veiligheid (artikel 5).
- Het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer (artikel 8).

De vraag is hoe deze twee zich verhouden tot het gebruik van big humanitarian data.

Het gebruik van big data kan positief zijn voor recht op leven en veiligheid (Art. 2 & 5): het kan de veiligheid vergroten of humanitaire interventies beter. Anderzijds kan het gebruik big data negatieve gevolgen hebben voor levenssfeer (Art. 8). En als Art. 8 onder druk komt te staan, heeft dat ook weer gevolg op Art. 2 & 5.

Twee voorbeelden:

Lesley Broos heeft voor deze introductie gekeken naar hoe humanitaire organisaties big data gebruiken en wat voor soort data publiek beschikbaar komen.

- Open Data Kit: In een filmpje dat de voordelen van de 'Open Data Kit' inzichtelijk maakt, wordt getoond hoe het gebruik van big data het uitdelen van Cash Based Assistance (het verstrekken van contant geld ten behoeven van humanitaire hulp) ondersteunt in Somalië. We zien hoe er bij begunstigden vingerafdrukken worden afgenomen op het moment dat contanten worden overhandigd. Zodra deze vingerafdrukken herleidbaar zijn tot individuele personen aan wie geld wordt overhandigd, bevindt je je als hulporganisatie in juridisch opzicht in een risicogebied.
- Open Data van het UN OCHA Centre for Humanitarian Data: De Verenigde Naties stellen via het in Den Haag gevestigde UN OCHA Data Centre de data beschikbaar die 325 humanitaire organisaties van over de gehele wereld aanleveren. UN OCHA geeft daarbij aan dat alle data door deze organisaties geanonimiseerd moet worden aangeleverd of dat data in voldoende mate moet zijn geaggregeerd dat geen schade kan worden berokkend aan hulverleners of begunstigden.

Broos nam de proef op de som en bekeek data over vluchtelingen die in 2004 in Venezuela zijn gehuisvest. In keurige overzichten per regio of provincie worden aantallen geplaatste vluchtelingen, met land van herkomst, gepresenteerd. Zolang dat om grote aantallen gaat, is dit niet herleidbaar tot individuele personen. Maar als het om zeer kleine aantallen gaat, uit herkomstlanden waar slechts een gering aantal vluchtelingen vandaan komen, wordt dat al snel herleidbaar tot individuele personen.

Re-identificatie:

De Europese privacy-verordening (Algemene Verordening Privacygegevens, AVG; General Data Protection Regulation, GDPR) is expliciet hierover. 'Personal data' mogen niet publiekelijk beschikbaar komen. En personal data is iedere informatie die herleidbaar is tot identificeerbare natuurlijke personen (Art. 4). Daar vallen ook biometrische gegevens (die vingerafdrukken) onder.

En dit is een risico met big data. De kans dat publieke data terug zijn te herleiden tot individuele personen (re-identificatie) is vrij groot. Dit is geen nieuw inzicht:

- Een artikel in de Harvard Business Review constateerde al dat er niet zoiets bestaat als anonieme data.
- In het Verenigd Koninkrijk lukte het onderzoekers om herplegers te identificeren aan de hand lokale nieuwsbronnen: door de digitale archieven van lokale en regionale kranten op na te slaan konden veroordeelden herleid worden tot individuele personen.
- Ook lukte het onderzoekers om publieke beschikbare data van Netflix, die door Netflix gebruikt wordt voor de financiële afwikkeling met producenten, te koppelen aan individuele personen. Maar liefst 95% van de 500.000 personen uit die database konden herleid worden (inclusief de films en series die zij keken).

De principes van de privacy regels (GDPR, Art. 5) verhouden zich slecht tot big data. Met name zaken als purpose limitation, data minimisation, storage limitation en confidentiality. De grote vraag is of NGOs in staat zijn om persoonlijke gegevens (zoals zo'n vingerafdruk) goed te beschermen. Ook voor grote bedrijven is dit een probleem.

Fundamentalisten en functionalisten:

In de discussies over een verantwoord gebruik van de big data zijn er commentatoren die het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer (ECHR, Art. 8) fundamenteel achten. Zij vinden dat dit respect hoe-dan-ook moet worden gehandhaafd.

Broos betreft in deze discussie een functionele positie. Het recht op het respect voor de persoonlijke levenssfeer (ECHR, Art. 8) is niet fundamenteel hoger dan het recht om te mogen leven en op veiligheid (ECHR, Art. 2 & 5). Voor Broos is het van belang om de verschillende rechten af te wegen en functioneel te bekijken: "Het gaat om een vinden van een balans. Anders schieten we onszelf in de voet." Het gebruik van big data kan in dienst

staan van het recht op leven en het recht op veiligheid. Het gebruik van data kan echter ook een negatieve impact hebben op het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer, wat een bedreiging kan vormen voor het recht op leven en veiligheid. Zodra dat aan de hand kan zijn, moet er een afweging gemaakt worden en moet een goede balans worden gevonden.

Oplossingsrichtingen:

Alle risico's uitsluiten is niet haalbaar bij gebruik van big data: er blijft een kans op spontane, onbedoelde identificatie. Wat echter ten allen tijden vermeden moet worden is dat open data structureel leidt tot mogelijkheden tot re-identificatie.

Wat hierbij behulpzaam kan zijn:

- Het versteken van risico bewustzijn bij data verstrekkers en data gebruikers:
 - o Overweeg hoe re-identificatie kan plaatsvinden.
 - o Organiseer hackathons alvorens nieuwe data te publiceren.
 - o Procedures voor privacy bescherming.
- Zorg direct bij het design van data systemen voor een goede privacy bescherming (privacy by design):
 - o Verwerk automatische drempels en geaggregeerde settings in de architectuur van het datasysteem.
 - o Het gebruik van standaard-programma's is een risico. Door het ontwerp goed in te richten, kun je ingewikkelde vragen over privacy bescherming voorkomen. Een goede architectuur kan veel risico's wegnemen.
- Gebruik een alternatieve architectuur voor data die (mogelijkerwijs) gedeeld worden:
 - o Anonimiseer data (real-time anonymization).
 - o Beoordeel vragen/vragenlijsten kritischer.
- Need for smarter algorithms to recognize potential Personally Identifiable information (PII) in query results.

Kees Boersma vat dit vervolgens samen als: Know what you need to know. Meer moet je ook niet verzamelen.

De organisatoren, Irna van der Molen en Peter Heintze bedanken alle aanwezigen voor hun deelname en bijdragen.

This Seminar has been made possible with support & participation from:

UNIVERSITY OF TWENTE.



Twente Safety & Security



NEDERLANDS INSTITUUT VOOR GEZONDHEIDSZORG EN WELZIJN





Irna van der Molen (1969) is coordinator of the Centre for Risk management, Safety and Security at the University of Twente. She holds an MA degree in Public Administration, an MSc in Risk Management (Cum Laude), and a PhD in Water Resource management.

She conducted research in Pakistan, Sri Lanka, and the USA and paid visits to India, Bangladesh, Indonesia, Palestinian Territories, Israel, Egypt and Lebanon, and has been responsible as project leader for several international projects in the Middle-East. In 2006, she completed the 'Training of Experts in Rapid Assistance and Co-operation for Conflict Prevention Operations, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation' (REACT), in Madrid, Spain. Between 2008 and 2011 she participated in the Dutch Knowledge Network on Peace, Security and Development. She organized and facilitated workshops on risk management, conflict management, mediation, negotiation, and diplomacy; both in the Netherlands and abroad.

At present, she combines her work at the University of Twente, with a role as UT-liaison at Twente Safety & Security, under the umbrella of the Twente Safety Region. Furthermore, she is scientific director of the Relief Base Foundation. www.reliefbase.com

Peter Heintze, Coordinator Platform for Humanitarian knowledge Exchange in the Netherlands (KUNO)



As coordinator of KUNO, Peter is responsible for the training, joint learning programs, public debates and processes of reflection of the Platform for Humanitarian Knowledge Exchange in the Netherlands. After a master's degree in the History of International Development (University of Utrecht), he worked for 15 years as journalist for Dutch national radio, where he was radio reporter for the VARA (Radio 1) and editor in chief of the daily news program Met Het Oog Op Morgen (NOS – Radio 1). After those years in journalism he became director of the political NGO Evert Vermeer Stichting. He was initiator of the advocacy platform Fair Politics and restyled the annual Afrikadag into an event where up to 2,500 people from different sectors gathered to discuss urgent development issues. In recent years he was head of the research department of the Dutch Institute for Global Citizenship (NCDO).

Kees Boersma, VU University Amsterdam, department of Organization Science



Kees Boersma, PhD (f.k.boersma@vu.nl) is Associate Professor and Program Director at the VU University Amsterdam in the department of Organization Science. His research interest is in crisis management, disaster studies, and safety and security.

He is project leader of AREA, the Amsterdam Research on Emergency Administration in which he works together with practitioners on crisis management. He is the coordinator of the project 'Enhancing smart disaster governance: Assessing the potential of the net-centric approach', funded by Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) and 7 non-academic partners (<http://disastergovernance.info/>). He is an active member of EGOS and elected board member of the ISCRAM (Information Systems for Crisis Response and Management) association, and a member of the editorial board of Organization Studies and the International Journal of Emergency Services.

Recent publications include: Boersma, F.K. and Fonio, C. (eds.) (2018). Big Data, Surveillance and Crisis Management. London: Routledge; Ferguson, J., Schmidt, A., Boersma, F.K. (2018). The citizen in disasters: Organizing for emergence? Introduction to a special issue of Journal of Contingencies and Crisis Management; Wolbers, J.J., J.E. Ferguson, P. Groenewegen, F. Mulder and F.K. Boersma (2016). Two faces of disaster response. Transcending the dichotomy of Control and Collaboration during the Nepal earthquake relief operation. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 34(3): 419-438.

Homepage: www.keesboersma.com .

Peter Timmerman, Studium Generale, Universiteit Twente



Peter Timmerman is head of Studium Generale at de UT. This agency organizes annually 50 lectures, interviews, debates, Science Cafés and workshops. The objective of Studium Generale is to provide staff members, students and general public with a broader view of the world, and to increase their knowledge base.

As an example: those who study mathematics or science at the University of Twente, don't learn much about astronomy. Yet, there are quite interesting developments in this area, such as the recent discovery of gravitational waves. Studium Generale invites speakers– in this case it was science journalist Govert Schilling – who can give a fascinating insight in the topic.

Peter studied the Philosophy of Science, Technology and Society at the UT ; an interesting study that allows students to study science in combination with philosophy and sociology. After his study, he worked as journalist with the UT News for half a year, and then continued as staff member at Studium Generale. He is now head of Studium Generale. Homepage: www.utwente.nl/sg

Leen Groen, Red Cross Netherlands



Leen Groen was born in Schiedam and attended several schools in the vicinity of Rotterdam. After his graduation from High school he started as a 18 years old teenager the education at the Royal Military Academy in Breda. He became a professional officer within the Infantry.

It was necessary to have several operational jobs, such as platoon commander, company commander and second in command of an Infantry battalion. After that I was trained to be an Intelligence Officer on several operational levels, also within NATO. During 6 years I was the Commander of the School of Military Intelligence, also being the Dutch representative and president of the Intelligence Working group for all European NATO countries.

My last 15 years in the Army I trained and educated many officers and troops for their deployment for Peacekeeping and fighting missions all around the world.

My retired as lieutenant-colonel was in 2011, but I was happy to start as a consultant for National Security and Crisis management. After 3 very nice years the Netherlands Red Cross appeared at the horizon and I applied for the job I still have, being Staff member Policy and Quality for the Department of National Disaster and Relief.

It's my job to contact all partners on National level in our country when we see an opportunity to improve our methods, quality of performance and to explore new ways to stay relevant as a national Relief Organization. Medical Assistance as well as Citizen Care and Protection are the major issues within our Department. Also the way citizens respond to emergency situations and the way we could facilitate these initiatives, is subject to our discussions.

Jose Kerstholt, University of Twente and TNO



José Kerstholt works as senior scientist at TNO in Soesterberg. In addition she is professor at Twente University with a chair on 'Behavioral Decision Making'. During the last decade her work was mainly focused on citizen participation and (societal) resilience. She participates in various European projects on crisis management, societal resilience and community policing. She regularly writes about her work in (inter)national journals.



Volker Stillig started his professional career in 2008 at the German Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance. Between 2008 and 2012 he worked as a lecturer at the Office's Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection. He conducted seminars and courses for Disaster Management Agencies and for other stakeholders in the public and private sector.

From 2012 until 2016 Volker worked for the Federal Office's department crisis management as project manager to plan, execute and evaluate large-scale interministerial and interstate crisis management exercises involving the highest crisis committees and crisis management structures. The objective was to improve the interaction between the stakeholders involved and thus their ability to respond to exceptional crisis situations. Also, the stimulation of a culture of close co-operation and decision-making within crisis management organizations was essential.

Volker was also an additional member of the German Joint Information and Situation Centre (GMLZ) which ensures information and resource management for the Federal government, the Länder and organizations in the event of large-scale damage scenarios or other incidents of national importance. GMLZ is also involved in international requests for help.

Since 2016 Volker has worked for Saxion University of Applied Sciences in Enschede/Deventer (the Netherlands) as lecturer and researcher in the study course Safety & Security studies. Main focus: lecturing in crisis and disaster management issues and related decision-making and communication aspects. He is also project manager for the Safety & Security LAB where students, lecturers, and professionals conduct projects.

Volker holds a masters degree in Disaster Management and Risk Governance.

Han Pelster, Pelster Consultancy en vrijwilliger Rode Kruis Nederland



Han Pelster is werkzaam als zelfstandig consultant op het gebied van crisis, disaster en security management. Naast deze baan is hij als vrijwilliger verbonden aan het Rode Kruis waar hij als plv. projectleider en operationeel leider de Nijmeegse Vierdaagse organiseert en als teamleider van de BeNeLux Emergency Response Unit Relief uitgezonden kan worden naar rampgebieden ergens in de wereld. Zo is hij in augustus/september 2017 in Nigeria geweest in en december/januari 2018 in Bangladesh. Zie: www.linkedin.com/in/hanpelster