

Van klassieke rampenbestrijding tot crisisbeheersing

De coronapandemie maakt duidelijk dat de overheid niet goed is voorbereid op de aanpak van complexe en sluimerende crises. Het veiligheidsbestel is primair ingericht op rampenbestrijding zoals een brand, terroristische aanslag of overstroming. De kredietcrisis, vluchtelingenproblematiek, aardbevingen in Groningen, klimaatverandering of een pandemie vergen een geheel andere benadering. De aanpak van de coronacrisis is een politiek bestuurlijk proces geworden. Bestuurders zijn echter geen crisismanagers en in de communicatie staat bescherming van reputatie voorop. In de samenleving groeit het wantrouwen en verzet tegen de strenge maatregelen. Het institutioneel en veelal amorele management moet plaatsmaken voor een crisismanagement waarin de menselijke maat centraal staat, stelt crisisanalist Gert-Jan Ludden in het boek 'Corona onthult systeemcrisis', dat is gepubliceerd door SVDC.

Het was de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen, de lont in het kruitvat. Het instellen van de avondklok leidde op veel plaatsen in Nederland tot ongekend geweld op straat. Ruiten van etalages werden ingegooid, winkels geplunderd. De rust keerde na enkele dagen en inzet van politie en ME terug. Vooral jongeren keerden zich tegen de nieuwste coronamaatregel van het kabinet als uitbreiding van de 'harde' lockdown, waardoor onder meer scholen, de meeste winkels en sportfaciliteiten alweer wekenlang de deuren gesloten moesten houden. De voorafgaande dagen had zich een inmiddels vertrouwd proces afgespeeld. Druk overleg in het Catshuis, het 'lekker' van de belangrijkste details in de media, gevolgd door een stroom aan meningen van politici, deskundigen en andere belanghebbenden. In het aansluitende debat in de Tweede Kamer draaide het vooral om hoe laat de avondklok zou ingaan. D66 was tegen, maar ging kinderlijk eenvoudig overstag

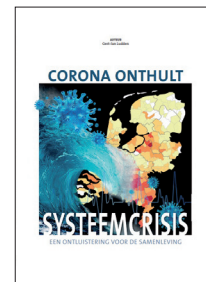
toen negen uur 's avonds mogelijk bleek. Daarmee was er een meerderheid voor invoering van de avondklok. Het besluit schoot bij velen in het verkeerde keelgat. Een cocktail van maandenlange opgekropte woede, gevoelens van machteloosheid, angst en onzekerheid en verveling kwam tot uitbarsting. Enkele weken later herinneren dichtgetimmerde etalages aan het geweld, maar tot vergelijkbare landelijke rellen kwam het niet meer.

Systeemcrisis "Als de avondklok niet was ingesteld, waren er geen rellen geweest. De meeste jongeren accepteren de regels of demonstreren vreedzaam. Door dit besluit sloeg bij een bepaalde groep jongeren de vlam in de pan", stelt Gert-Jan Ludden van SVDC. "De weerstand tegen de coronamaatregelen groeit. Jongeren kunnen nergens meer naartoe en de avondklok raakt hen direct. De burgemeesters waren verdeeld. De helft was voor, de andere helft tegen. Juist zij hadden het sentiment moeten aanvoelen en het kabinet daarover beter moeten adviseren.

De relschoppers moet je hard aanpakken, maar je moet eveneens kijken naar de diepere oorzaak die aan het geweld ten grondslag ligt. Zie het als een soort wake-up call. Kijk uit dat je als kabinet niet je hand overspeelt door steeds maar weer strengere maatregelen door te voeren."

De crisisanalist constateert in zijn boek dat het in Nederland al veel langer smeult aan de oppervlakte. "De overheid is niet goed voorbereid op complexe crises. Denk aan de kredietcrisis van 2008, de Q-koorts-uitbraak, het Chroom-6-schandaal, de aardbevingsproblematiek in Groningen, de vluchtelingen crisis, de behandeling van Srebrenica-veteranen en de klimaatverandering." De auteur verwijst naar de toeslagenaffaire waarop afgelopen maand het kabinet is gevallen. "Hieruit komt een onthutsend beeld naar voren van een zieke, egocentrische bestuurs- en politieke cultuur, waarin de belangen van burgers tot een voetnoot zijn gedegradeerd. In Den Haag is een institutionele werkelijkheid ontstaan, die wordt gekenmerkt door machtspolitiek,

ijding naar moderne



Tijdens persconferenties worden maatregelen aangekondigd, maar ontbreekt betekenisgeving veelal.

tunnelvisie en eigen belang. De menselijke maat is nagenoeg verdwenen. Het institutioneel crisismanagement is de binding met de (mens)-samenleving van nu steeds meer kwijtgeraakt. Dat maakt de coronacrisis wel duidelijk."

Polderen Volgens Ludden is het Nederlandse 'polderen' ook binnen de overheidswereld van crisismanagement gemeengoed geworden. In het in 2016 gepubliceerde boek 'Grip op crisis' legde hij samen met Fred Zaaijer en acht ervaringsdeskundigen zwakke plekken bloot in het veiligheidsbestel. Een jaar later volgde het 'Manifest Crisisbeheersing' met tien structurele verbeterpunten. "We constateerden dat de uitgangspunten van ons poldermodel conflicteren met de grondbeginselen van effectief crisismanagement. Dat zijn eenvoud, korte lijnen, heldere gezagsstructuren en commandovoering." De overheid houdt zich volgens de crisisanalist bezig met klassieke, fysieke rampenbestrijding, niet met moderne crisisbeheersing. "Een crisis vergt een geheel andere aanpak dan een uitslaande brand, groot verkeersongeluk, terroristische aanslag of overstrooming door hoog water in de rivieren. Bij die voorbeelden komen operationele diensten met zwaailichten in actie en kan worden opgeschaald van onder naar boven. Dan komen bestuurders in beeld om de ramp te duiden. De situatie is relatief snel onder controle. Crises zijn complexer, langduriger en hebben meestal een internationale dimensie.

Crises raken veelal de vitale infrastructuur van ons land en vereisen derhalve ook een gedegen publiek-private samenwerking. Crises vergen ook veel meer van het bestuurlijk leiderschap."

Weeffouten Kort na de eeuwwisseling zijn volgens Ludden meerdere weeffouten in het veiligheidsbestel ontstaan. "In 2002 werkte toenmalig minister van BZK Ter Horst aan verbetering van de crisisbestrijding. Het moest volgens haar van een 6- naar een 7+. Nederland telde destijds 25 politieregio's onder gemeentelijk gezag. Ter

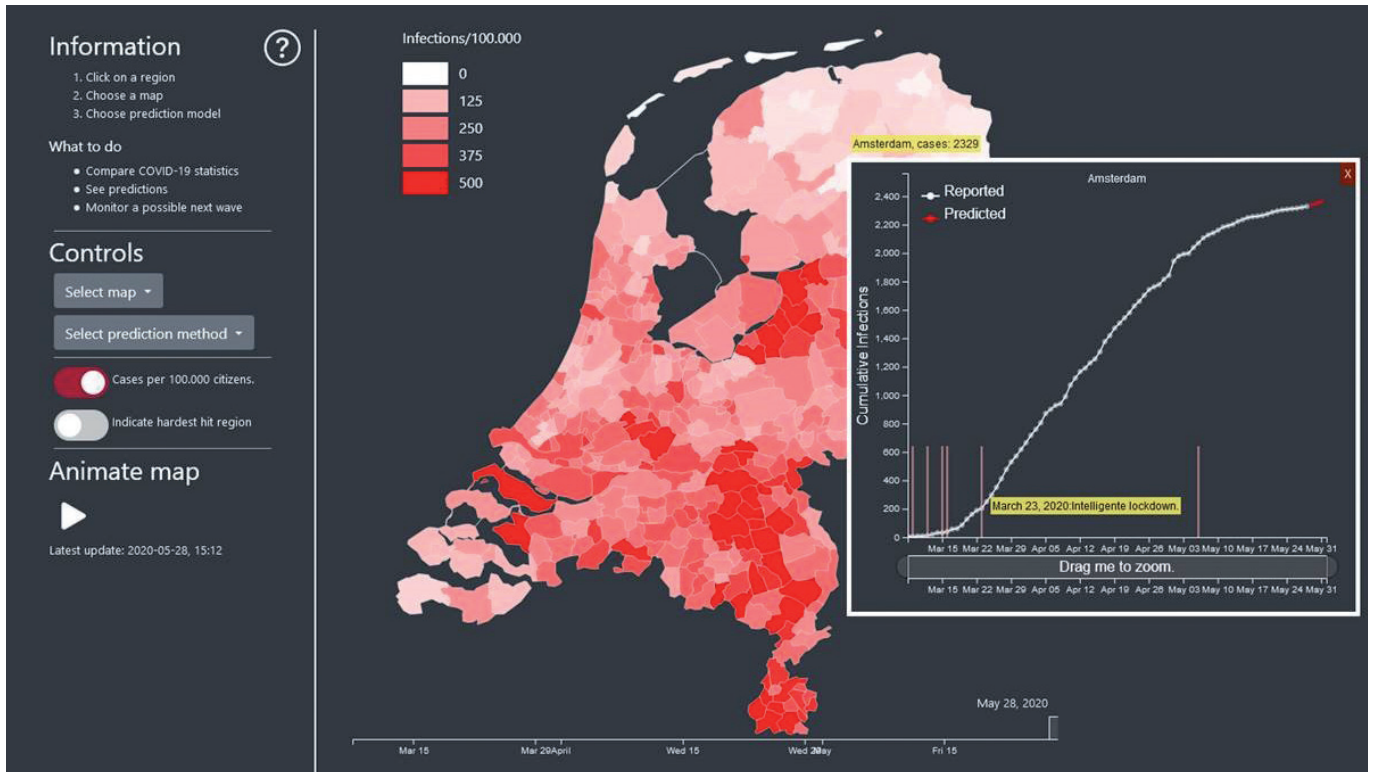
Horst wilde de brandweer en ambulancediensten beter laten aansluiten op de politieregio's. Zo ontstonden de 25 veiligheidsregio's die in 2010 wettelijk zijn verankerd. Zij vervullen een belangrijke functie op decentraal niveau waarbij de rol van de twaalf provincies is gemarginaliseerd. De commissarissen van de Koning zijn buitenspel gezet. Ook is sprake van een uitholling van taken op gemeentelijk niveau. Het is inefficiënt om 25 veiligheidsregio's te hebben in een land dat qua oppervlakte vergelijkbaar is met de grootste ranch van Texas. De veiligheidsregio's houden zich vrijwel niet bezig met sociale, economische, ecologische en territoriale veiligheid. Dat wreekt zich nu. En dat terwijl er tal van crises zijn gepasseerd.

Daarin hadden de veiligheidsregio's de regie moeten pakken."

Nationale Politie De situatie werd in 2012 complexer met de komst van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ludden: "De crisisbeheersing is zienderogen achteruit gegaan. De nadruk kwam te liggen op drie veiligheidsdossiers: de reorganisatie van de Nationale Politie, terrorismebestrijding en cybersecurity. Al het andere is daarbij volledig ondergesneeuwd. Van aardbevingen tot de kredietcrisis en de vluchtelingenproblematiek. Nationale crisisoefeningen

'In Den Haag is een institutionele werkelijkheid ontstaan, die wordt gekenmerkt door machtspolitiek, tunnelvisie en eigen belang.'

zoals voorheen Bonfire, Voyager en Waterproof werden geschrapt en een goed functionerende landelijke civiel-militair geïntegreerde operationele staf werd ontmanteld. Ook is er nooit een nationaal pandemieplan gekomen, hoewel een pandemie het hoogste scoort qua waarschijnlijkheid en impact in ons nationale veiligheidsprofiel en in de risicoprofielen van de veiligheidsregio's. De coronacrisis onderschrijft dat we er onvoldoende op zijn voorbereid. Ondanks de Mexicaanse griep in 2009 is het aantal ziekenhuisbedden vermindert. Hetzelfde geldt voor de capaciteit van de IC-afdelingen." De (nationale) crisisstructuur in Nederland is volgens Ludden niet solide meer. "Het ministerie van J&V is te groot ▶



Door het ontbreken van context bij dashboards met besmettingscijfers geven mensen hun eigen betekenis aan getallen.

geworden. De machtspolitiek heeft de overhand gekregen. De politieorganisatie is bovendien gedesintegreerd met de veiligheidsregio's. Doordat de Nationale Politie de gerechtelijke landkaart is gaan volgen, telt deze tien eenheden. Daardoor is er geen gelijke gebiedsindeling meer tussen politie, het OM en de veiligheidsregio's. Evenmin is er sprake van structurele samenwerking met het bedrijfsleven, religieuze organisaties, scholen en maatschappelijke instellingen." Volgens de crisisanalist is het evenwicht te herstellen door politie, brandweer, ambulancezorg, GGD-en en meldkamers onder provinciaal gezag te brengen. "Twaalf regio's past ook beter bij een land met de omvang van Nederland en doet recht aan ons Thorbeckemodel met de herkenbare gezagsstructuur van gemeente, provincie en rijk."

Strategisch niveau Het boek is volgens Gert-Jan Ludden niet bedoeld om het eigen gelijk te halen, maar om verbeterpunten onder de aandacht te brengen. "Ik heb nooit kritiek op first responders. Die functioneren in crisistijd over het algemeen prima. Zij doen in dergelijke situaties hetzelfde als ze dagelijks doen, maar dan in de tiende versnelling. Ze zijn wel afhankelijk van het beschikbare materieel en capaciteit. Het gaat mis op strategisch niveau. Bestuurders doen in crisistijd iets geheel anders dan als ze dagelijks doen. Wat je zelden doet, doe je zelden goed. Bestuurders zijn niet opgeleid als crisismanager en hebben nauwelijks tijd voor trainingen en oefeningen. In crisistijd moeten onder stressvolle omstandigheden snel besluiten worden genomen. Daarbij moet worden vertrouwd op adviezen van experts."

Een belangrijk aandachtspunt van crisisbeheersing is communicatie. Ludden: "Daarbij draait het tegenwoordig vooral om beeldvorming en politieke belangen. Crisiscommunicatie is niet bedoeld om de belangen of reputatie van de overheid te beschermen. Het moet gaan om informatievoorziening, schadebeperking en betekenisgeving, waarbij bestuurders de crisissituatie duiden en deze in een breder perspectief plaatsen. Daarbij wordt aangesloten bij de gevoelens die onder (groepen in) de samenleving leven. Dat laatste punt

ontbreekt tijdens de coronacrisis. Premier Rutte legde in een Kamerdebat in oktober de zwarte piet bij de samenleving. Burgers zouden zich niet aan de afspraken houden. Als staatsman zou hij niet een boodschap moeten voorlezen, maar recht in de camera moeten kijken en burgers meemenen in een moeilijk besluit. Daarna kan minister De Jonge harde maatregelen aankondigen. Burgemeesters en veiligheidsregio's kunnen het centrale beleid vertalen naar hun regio. Dat gebeurt te weinig. Gemeenten zijn te passief in de communicatie naar hun eigen inwoners. Op hun websites wordt veelal verwezen naar het landelijke RIVM of de Rijks-overheid."

Draagvlak Meer toelichting op het beleid en minder geïchtheid met cijfers kan volgens Ludden het draagvlak voor coronamaatregelen onder de bevolking vergroten. "Niemand snapt meer iets van dashboards met besmettingscijfers en R-getallen. De context ontbreekt. Doordat er geen betekenis wordt gegeven aan de feiten, zwelt de kritiek in de loop van de crisis aan. Burgers geven hun eigen betekenis aan getallen en plaatsen vraagtekens bij het beleid. Daarnaast moet het kabinet zich niet alleen laten adviseren door het OMT. Er ontstaat dan het gevaar van een tunnelvisie en groepsdenken. Er is gelijktijdig ook sprake van een economische en sociaal maatschappelijke crisis, waarbij het (geestelijk) welzijn van velen op de proef wordt gesteld. De nevenschade moet goed in beeld worden gebracht, waardoor je aan effectievere crisisbesluitvorming kunt doen. Wanneer het crisiskabinet bereid is goed georganiseerde tegenspraak te organiseren, een bredere focus hanteert en haar huidige strategie aanvult met het revitaliseren van de samenleving, dan zal er meer draagvlak voor het beleid ontstaan en is de kans groter dat we sterker uit deze crisis gaan komen dan dat we erin zijn gegaan."

■ Robert van Daesdonk
Redactie@beveiliging.nl

Het boek is te bestellen bij SVDC en bol.com.
Zie www.svdc.nl/boek-corona-onthult-systeemcrisis-