

Pleidooi voor beter crisismanagement in Nederland

Meer grip op crises is absoluut noodzakelijk

Crises die in rap tempo op de Nederlandse samenleving afkomen, worden steeds complexer en intenser. De coronacrisis was daarvan een sprekend voorbeeld. Een gedegen voorbereiding daarop door hulpdiensten, de overheid, kenniscentra, media en burgers is dan ook van essentieel belang. Wil dit succesvol zijn, dan zal ons veiligheidsbestel echt eenvoudiger en slagvaardiger moeten worden ingericht.

Door Gert-Jan Ludden / Beeld Shutterstock

Er is een ondoorzichtige structuur van organisaties ontstaan, waarbij men veelal langs elkaar heen werkt en waarbinnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden onduidelijk zijn geformuleerd. Verder staat de publiek-private samenwerking nog in de kinderschoenen en het leren van calamiteiten uit het verleden is onvoldoende geborgd. Tel daarbij op dat de kennis van bestuurders en toezicht-houders op dit terrein onvoldoende is en dat er weinig realistisch wordt geoefend. Dan moeten we concluderen dat het er niet al te rooskleurig voorstaat. Telkens als zich een ramp of crisis voltrekt, gaat er weer een schokgolf door politiek Den Haag en worden achteraf maatregelen genomen. Dat de crisiscommunicatie meer het organisatie- en reputatiebelang dient in plaats van de belangen van de getroffen van een crisis is meer regel dan uitzondering. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het vertrouwen van de burger in de overheid als hoeder van onze veiligheid afneemt. Een voor de hand liggende vraag is of evaluatie- en onderzoeksrapporten uit de afgelopen jaren niet de vinger op de zere plek hebben gelegd? Helaas is dat zelden het geval. Doorgaans komt men niet veel verder dan dat de informatievoorziening beter kan, of men creëert weer nieuwe organisaties naast bestaande organisaties. Er is

inmiddels een spaghettimodel ontstaan. Bij evaluaties betreft men alleen de verantwoordelijke organisaties en zelden of nooit worden de slachtoffers van een ramp of crisis gevraagd hoe zij de aanpak hebben ervaren. Een ander gebrek aan lerend vermogen wordt blootgelegd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de parlementaire



Gert-Jan Ludden.



Telkens als zich een ramp of crisis voltrekt, gaat er weer een schokgolf door politiek Den Haag.

enquêtecommissies. De resultaten daarvan laten veel te lang op zich wachten waardoor tussentijds alle scherpe kantjes van de conclusies en aanbevelingen zijn afgevlind. Ze leggen het onrecht en de schuldvraag weliswaar bloot, maar leiden zelden tot structurele verbetermaatregelen in de crisisaanpak.

Adviezen

Hoe kunnen we de crisisbeheersing in Nederland structureel naar een hoger niveau tillen? Door jarenlange ervaring binnen het militaire en civiele veiligheidsdomein, door literatuurstudie en op basis van eerdere publicaties kom ik tot een tiental adviezen die ik in dit artikel toelicht.

1. Erken crisisbeheersing als wetenschappelijke discipline.

Crisisbeheersing is een omvangrijk vakgebied geworden. Daar hoort een volwaardige universitaire opleiding met een stevig curriculum aan ten grondslag te liggen. Dat leidt op tot professionals (generalisten en specialisten) voor de toekomst. Er is momenteel wel een enkele masteropleiding beschikbaar, maar die dekken onvoldoende de lading. Ook de hbo-opleiding integrale veiligheidskunde moet worden gemoderniseerd en veel meer op de praktijk worden afgestemd.

2. Crisisbeheersing vergt integrale en publiek-private aanpak.

De huidige organisatiestructuren en de crisisplanvorming binnen gemeenten en veiligheidsregio's zijn nog teveel gefocust op de klassieke rampenbestrijding en

nog te weinig op moderne crisisbeheersing. Rampenbestrijding richt zich op de fysieke veiligheid, het primaat ligt bij de operationele diensten en is protocollair. Crisisbeheersing richt zich tevens op sociale, economische, ecologische en territoriale veiligheid en de internationale rechtsorde; het zwaartepunt ligt op bestuurlijk niveau en is veel meer handelen naar bevind van zaken. Bij crisisbeheersing komt het aan op een optimale samenwerking tussen publieke organisaties, private partijen, kenniscentra en de burgers. Het zijn met name de private partijen (vitale infrastructuur) die veel beter moeten aanhaken op de crisisstructuur van de overheid. Ook de burger zal men actiever moeten betrekken bij het gehele proces, waardoor de zelfredzaamheid wordt vergroot. Dat verbetert de weerbaarheid van de samenleving.

3. Hervorming crisismanagementstructuur

Sinds 2002 heeft het openbaar bestuur de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland willen verbeteren. Daaruit zijn 25 veiligheidsregio's voortgekomen. Gebaseerd op de 25 politiekorpsen die er destijds waren. Dit heeft geleid tot regionalisering van de brandweer en geneeskundige hulpverlening, een uitholling van taken op gemeentelijk niveau en het buitenspel zetten van de commissarissen van de Koning. Er is niet meer dezelfde gebiedsindeling met de organisatie van de Nationale Politie (tien regio-eenheden), waterschappen en het Openbaar Ministerie. Even-

min is er sprake van structurele samenwerking met het bedrijfsleven. De veiligheidsregio's passen niet in het Nederlandse bestuursmodel. Het Veiligheidsberaad heeft ook geen enkele formele positie en doorzettingsmacht. Daarom ligt het voor de hand de provincie (middenbestuur) haar rol in het veiligheidsbestel terug te geven. De provincies zijn helder qua gebiedsindeling, zijn toezichthouder, worden aangestuurd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, coördineren publiek-private samenwerking en zorgen voor grensoverschrijdende (internationale) samenwerking. Allemaal taken die relevant zijn bij crisisbeheersing. Bij bovengemeentelijke crisissituaties heeft de commissaris van de Koning de regie. Met provinciale meldkamers, brandweerkorpsen, GGD'en, ambulancediensten, politie-eenheden en arrondissementen ontstaat daarmee een logischer crisisstructuur binnen ons Thorbecke-staatsmodel.

4. Kwaliteitskader

Het moet toetsbaar zijn of Nederland voldoende is voorbereid op grootschalige rampen en crises. Daarvoor is normering een vereiste. Dat geldt voornamelijk op het tactisch (midden) en strategisch (bestuurlijk) niveau. De vraag 'hoe goed is goed genoeg?' kan daarmee worden beantwoord. Een kwaliteitskader crisisbeheersing en opleiden, trainen en oefenen (OTO) met minimumnormen voor de inrichting van de crisis(management)organisatie en vakbekwaamheid van sleutelfunctionarissen op lokaal, regionaal en nationaal niveau zal daarvoor als richtsnoer moeten worden opgesteld. Een goed voorbeeld is het kwaliteitskader crisisbeheersing en OTO dat het landelijk netwerk acute zorg heeft opgesteld voor zorginstellingen.

5. Risicoregelflex vervangen door proactieve aanpak.

Na ernstige gebeurtenissen zijn Kamerleden veelal geschokt en worden zonder lang nadenken maatregelen getroffen, waar men al jaren eerder om vroeg, maar die nu plotseling wel realiseerbaar zijn. Deze te laat genomen maatregelen zijn dan echter veelal ineffectief en duur. Deze reactieve benadering (risicoregelflex) moet vervangen worden door een proactieve aanpak waarbij ook de burger meer moet worden betrokken. Bijvoorbeeld bij de dreigingsescalatieladder voor terrorismebestrijding (minimaal/bepikt/aanzienlijk/substantieel/ kritiek) dienen vooraf handelingsperspectieven te worden geboden aan bestuurders van publiek en private organisaties, maatschappelijke instellingen,

hulpdiensten en de burgerbevolking. In de huidige opzet weet niemand wat hij of zij moet doen als we van dreigingsniveau wisselen en dat kan niet de bedoeling zijn.

6. Defensie als volwaardig partner in de nationale veiligheid

Defensie is al sinds 2004 (convenant Civiel Militair Bestuur Afspraken, CMBA) op papier structureel veiligheidspartner binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De expertise van defensie in het gezamenlijk opstellen van risicoanalyses, maken van crisisplannen en opleiden, trainen en oefenen kan nog aanzienlijk worden verbeterd. Defensie moet een permanente positie krijgen binnen de directies van de veiligheidsregio's (wettelijk verankeren). Er dient een civiel-militair geïntegreerd hoofdkwartier te komen voor de operationele aansturing van nationale crisissituaties (opschaling LOCC). En de defensieacademie zal intensiever moeten samenwerken met de opleidingscentra van politie, brandweer en de zorgsector, waarmee de onderlinge synergie wordt verbeterd.

7. Borging van lessen van (internationale) rampen en crises

We leren in de praktijk te weinig van onze ervaringen uit het verleden en daarom worden telkenmale weer dezelfde fouten gemaakt. Nergens is geborgd dat de lessen van (internationale) rampen en crises uit het verleden structureel worden vertaald in verbetermaatregelen voor de toekomst. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) dient deze taak op nationaal niveau als kenniscentrum in te vullen (professionele kennisdatabase). Binnen de veiligheidsregio's zal een professionele sectie *lessons learned* met deze taak moeten worden belast. Professionals die voortdurend de lessen van crises monitoren en deze vertalen naar verbetermaatregelen binnen de eigen regio.

8. Investeren in bestuurlijk leiderschap.

Ministers en burgemeesters zijn onvoldoende opgeleid als crisismanager. Eenmaal in functie zijn ze al blij als ze één keer per jaar aan een oefening deelnemen. In daadwerkelijke crisissituaties maakt hen dat onzeker en gaat het vaak niet goed. Er moet daarom meer aandacht worden besteed aan leiderschap van bestuurders onder buitengewone omstandigheden. Een suggestie is om binnen gemeenten, veiligheidsregio's en op rijksniveau de crisisbeleidsteams te laten aansturen door een emergencymanager, zoals dat in vele bedrijven ook gebeurt. Een goed opgeleide professional die gepikt en gemazeld is en die met mandaat van de bestuurder alle besluiten



Hoe kunnen we de crisisbeheersing in Nederland structureel naar een hoger niveau tillen?

mag nemen die nodig zijn om de crisisaanpak in goede banen te leiden. En tevens de bestuurder inzet als instrument in zijn of haar operatie. Geen gek idee, omdat Nederland het enige land in de wereld is die functionarissen verantwoordelijk maakt voor de aanpak van rampen en crises die daarvoor niet zijn opgeleid!

9. Realistisch oefenen

Oefenen op bestuurlijk niveau bij de overheid is veelal een afvinkcultuur. Er is veelal geen tijd en als bestuurders al oefenen, dan zo kort mogelijk en vooraf ingepland in de agenda. Er zal frequenter, realistischer en meer onaangekondigd moeten worden geoefend, met aandacht voor teamoptreden en competenties van de sleutelfunctionarissen in de crisisorganisatie. Zet daarbij kritische observatoren in, maak degelijke evaluatierapporten en voer verbeteringen in de crisisaanpak door op basis van geleerde lessen. Doe ook weer grootschalige nationale oefeningen zoals die tot 2016 tweejaarlijks werden georganiseerd. Dat versterkt de samenwerking tussen Rijk en regio's.

10. Verbreding taak Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en parlementaire enquêtecommissie

De OVV moet naast onderzoek van klassieke veiligheidsincidenten ook meer onderzoek doen naar de aanpak van complexe crisissituaties. Daarmee is reeds gestart getuige het onderzoek naar de aardbevingsproblematiek in Groningen en de coronacrisis. Belangrijk is wel dat de OVV al tijdens de crisis start met haar onderzoek zodat de crisisaanpak kan worden bijgesteld op basis van de bevindingen. En niet zoals bij de coronacrisis het geval was dat de OVV veel te laat in stelling werd gebracht en adviezen als mosterd na de maaltijd werden gepresenteerd. De parlementaire

enquêtecommissie is weliswaar een goed instrument om onderzoek te doen, maar in de commissie moet men externe deskundigen opnemen die in opdracht van de Tweede Kamer onderzoek doen. Dat is veel logischer dan Tweede Kamerleden zelf deel laten uitmaken van de onderzoekscommissie. Daarmee is de objectiviteit beter geborgd (bij de coronacrisis moet de commissie namelijk ook een uitspraak doen over haar eigen betrokkenheid), is er sprake van meer dossierkennis en kan men sneller tot resultaten komen.

Manifest crisisbeheersing

In 2017 heb ik samen met een collega deze tien verbetervoorstellen in de vorm van een manifest crisisbeheersing aangeboden aan de leden van de Tweede Kamer, de minister-president, de minister van Justitie en Veiligheid, het Interprovinciaal Overleg van Commissarissen van de Koning, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en nog enkele andere betrokken instanties. Van geen enkele organisatie hebben wij destijds een reactie ontvangen, zelfs geen kennisgeving van ontvangst. Hoe bijzonder is dat? Alhoewel de tijd toen al rijp was voor verbetering, kunnen we stellen dat anno 2024 de tijd meer dan rijp is, zeker met de ervaringen en lessen van de coronacrisis. Ik hoop dan ook met dit artikel een hernieuwde bijdrage te kunnen leveren aan een kwaliteitsverbetering van de Nederlandse crisisaanpak. Meer grip op crises is de komende jaren absoluut noodzakelijk. Maar dan zal er wel wat fundamenteels moeten veranderen. Of die bereidheid er is, valt echter zeer te betwijfelen. ■

*Gert-Jan Ludden is adviseur crisisbeheersing bij SVDC.
Reageren: 06-51 81 77 33 of www.svdc.nl*