

# 'Crisisbeheersing Nederland

In het 224 pagina's tellende boek 'GRIP op crisis: van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing' belichten acht deskundigen ieder vanuit de eigen expertise de staat van crisisbeheersing in Nederland en geven zij ideeën voor verbetering. De auteurs zijn Eelco Dykstra, internationaal crisis- en rampenexpert (DIEM), Rob de Wijk (HCSS), Bas Eenhoorn (burgemeester tijdens schietincident Alphen aan den Rijn), Ida Haisma (directeur The Hague Security Delta), luitenant-generaal b.d. Ruurd Reitsma, Paul Nieuwenburg (Universiteit Leiden), Hans Siepel (Deskundige crisiscommunicatie) en Peter van Loon (deskundige psychosociale nazorg). Hun voornaamste conclusie luidt dat de crisisbeheersing in Nederland niet functioneert. Zo is er een veel te grote afstand tussen beleid (Den Haag) en uitvoering (werkveld en de burgers). Het ontbreekt in Den Haag aan een visie op crisisbeheersing en een 'operationele mindset'. Er wordt niet of nauwelijks geleerd van rampen en crises uit het verleden. De verantwoordelijkheid voor 'lessons learned' is regionaal en landelijk niet geborgd. De 25 veiligheidsregio's doen slechts aan rampenbestrijding en niet aan crisisbeheersing. Nationale crises worden vanuit het Rijk veelal monodisciplinair aangepakt waar een multidisciplinaire benadering noodzaak is. Publiek-private samenwerking is onderbelicht en er is geen goed functionerend operationeel hoofdkwartier. Defensie is nog niet een volwaardig partner in de nationale veiligheid. De kennis en expertise van Defensie wordt nog grotendeels onbenut gelaten.

**Roadblocks** In het eerste hoofdstuk 'Wat kunnen we leren van (buitenlandse) rampen en crises?' vraagt Eelco Dykstra, internationaal crisis- en rampenexpert (DIEM), zich af hoe het komt dat er zo weinig wordt gedaan met de geleerde lessen van eerdere crises? En hoe kan dat veranderen? Hij verwijst naar het Nine Universal Roadblocks (NUR) model. Dit bestaat uit negen universele wijsheden die de crisisbeheersing in Nederland een sterke verbeterimpuls zouden kunnen

**In het in februari gepubliceerde boek 'GRIP op crisis: van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing' belichten acht deskundigen ieder vanuit hun eigen expertise de actuele staat van crisisbeheersing in Nederland en geven zij ideeën voor verbetering. Zo is een multidisciplinair boek ontstaan dat inzicht biedt in onder meer risicomanagement, crisiscommunicatie, nazorg, de structuur waarin wordt gewerkt, effectieve publiek-private samenwerking, de rol van burgemeesters en de inzet van Defensie. Het eerste exemplaar werd begin februari overhandigd door initiatiefnemer Gert-Jan Ludden aan vertegenwoordigers van de Tweede Kamer.**

geven. Lerend van tekortkomingen uit het verleden, blijkt het essentieel te zijn dat mensen en organisaties het gevoel hebben dat ze mede-eigenaar zijn van de zoektocht naar problemen en de zoektocht naar kansen en oplossingen. Dit gaat beter door hen 'reality-fiction'-scenario's te presenteren zonder technisch-wetenschappelijk jargon. Een dergelijk verhalende benadering, waarin de confrontatie met de te verwachten gevolgen voorop staat, kan de 'holy shit'-factor activeren. Dykstra: "De lezer, luisteraar of kijker gaat denken: holy shit! Wat betekent dit voor mij, mijn gezin, mijn huis, mijn werk, onze straat, onze buurt, ons bedrijf, onze stad, ons land?"

Het NUR-model begint met het scheppen van een gemeenschappelijk referentiekader. Dit is belangrijk, omdat elke betrokken organisatie eigen interpretaties, agenda en belangen inbrengt. Als een gemeenschappelijk referentiekader ontbreekt, kan op een gegeven moment de boel uit elkaar spatten. Een tweede obstakel zijn de 'lessons learned', of beter gezegd: de onbekendheid daarvan. Ze bestaan vaak wel, maar worden niet (op tijd) in de praktijk gebracht. Soms zijn geleerde lessen in te brengen als centrale bouwsteen van een gemeenschappelijk referentiekader of als centraal thema in

een 'reality fiction'-scenario. Dan wordt niet toegewerkt naar de 'lessons learned', maar wordt er juist mee begonnen. De afstand tussen beleid en praktijk is een ander obstakel uit het NUR-model. Beleidsverantwoordelijken vinden dat praktijkmensen onvoldoende verstand en gevoel hebben voor hoe moeizaam en gecompliceerd het proces is. De mensen uit de praktijk vinden dat beleidsadviseurs en bestuurskundigen geen idee hebben hoe het er in de 'echte wereld' aan toe gaat. Ook versnippering is een geconstateerd 'roadblock': waarom is in Nederland bijvoorbeeld de veiligheid versnipperd ondergebracht bij 25 veiligheidsregio's, waarmee de bevolking geen emotionele band noch historische verbondenheid voelt, vraagt Dykstra zich af. Ligt het niet voor de hand om 'veiligheid' dichterbij de bevolking en dus bij de twaalf provincies neer te leggen? Nog een obstakel uit het model is het verschil tussen maatregelen voor en na een ramp. De grootste winst van investeringen zit aan de voorkant, maar dit vereist wel een proactieve mentaliteit. 'The time to repair your roof is when the sun is shining' klinkt logisch en vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Het laatste obstakel is de vraag 'hoe goed is goed genoeg?'. Door het stellen en beantwoorden van deze vraag



# d functioneert niet'

wordt het mogelijk om diegenen die verantwoordelijkheid dragen af te rekenen op het niet behalen van resultaten. Wanneer men angst heeft voor een afrekencultuur, verschuilt men zich vaak liever achter weinigzeggende statements als 'we doen het goed, maar het kan beter' of 'honderd procent veiligheid bestaat niet'. De laatste wordt vaak gebruikt om een discussie af te kappen, maar roept de vraag op hoeveel procent veiligheid er dan wel bestaat?

**Zero Risk Society** In het hoofdstuk 'De structuur van crisisbeheersing' legt Rob de Wijk (Den Haag Centrum voor Strategische Studies) de structuur van de crisisbeheersingsorganisatie in Nederland onder het vergrootglas, inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hij omschrijft het ontstaan van een 'zero risk society' waarin veel burgers eigenlijk geen risico's meer willen aanvaarden. De Wijk kijkt naar het veiligheidsgevoel van burgers en gaat in op de risico-regelreflex van de overheid. Als er een incident is, dan bestaat de neiging onder bestuurders om zonder goed na te denken extra veiligheidsmaatregelen voor te stellen of te eisen. Een van de redenen hiervoor is de opvatting dat veiligheid de kerntaak van de overheid is. Elk incident wordt dan al gauw opgevat als falen van de overheid. De Wijk analyseert de kwaliteit van crisisbeheersing op nationaal niveau en de rol van Defensie, maar ook de werkwijze van de veiligheidsregio's. Waarom sluiten de veiligheidsregio's niet aan op de nationale veiligheidsstrategie en de nationale risicobeoordeling? De veiligheidsregio's hebben volgens De Wijk eigenlijk nooit optimaal gefunctioneerd. Toen de regio's werden opgericht, ontstond al een discussie

over de positie van de Commissaris van de Koning. Hoe zou die zich verhouden tot de voorzitter van de veiligheidsregio? En momenteel wordt het functioneren van de regio's ondermijnd door de vorming van de nationale politie. De veiligheidsregio lijkt nu weg te zakken tot een brandweerregio, temeer daar de witte kolom, de GHOR, zich er ook uit terugtrekt. Het aantal veiligheidsregio's zou kunnen worden teruggebracht naar tien of zelfs vijf. De rol van Defensie dient beter in de regio's te worden verankerd als structurele veiligheidspartner die van meet af aan bij rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt betrokken. Daartoe zou Defensie als permanent lid in de veiligheidsdirectie van de veiligheidsregio moeten worden opgenomen. Dit vereist een cultuuromslag bij bestuurders met weinig tot geen operationele ervaring. De burgemeester zou bijvoorbeeld afstand moeten doen van zijn traditionele taak als 'opperbevelhebber' en zich op geen enkele wijze met de uitvoering moeten bezighouden, maar dit aan professionals moeten overlaten. De Wijk doet tot slot voorstellen om professioneler op te leiden, te trainen en te oefenen, maar ook om geleerde praktijklessen te borgen in kenniscentra.

**Burgemeester** De rol van de burgemeester tijdens crises wordt nader besproken in het hoofdstuk 'Bestuurlijke bewustwording en vaardigheden' door Bas Eenhoorn, burgemeester tijdens het schietincident in Alphen aan den Rijn, waar in winkelcentrum De Ridderhof zes mensen werden doodgeschoten en nog eens zeventien verwond, alvorens de dader zichzelf doodde. In Nederland doen zich relatief weinig grote rampen en crisissituaties voor. Bewustwording

van integrale veiligheid en crisisbeheersing door bestuurders staat derhalve nog in de kinderschoenen. Als een crisis zich voordoet, blijken bestuurders zich dan ook ongemakkelijk te voelen. Eenhoorn bespreekt hoe bestuurders zich beter kunnen voorbereiden op een crisis, over welke kennis ze moeten beschikken en welke vaardigheden nodig zijn om in moeilijke situaties kritieke besluiten te nemen. Zo trekken de verantwoordelijke autoriteiten zich tijdens rampen of crises doorgaans terug in ruimtes zoals een beleids- of coördinatiecentrum. Deze zijn vaak afgesloten van de buitenwereld en regels en een zekere mate van isolatie bedreigen de mogelijkheid om op basis van eigen waarneming uit de doos te kunnen denken. Dit is volgens Eenhoorn een gevaar voor een adequaat optreden van de burgemeester, zowel in de besluitvorming als in de openbare duiding.

**Triple helix** Ida Haisma, directeur van The Hague Security Delta (HSD), belicht in het hoofdstuk 'Publiek-private samenwerking: kicken of killing?' de positieve en negatieve ervaringen met PPS in relatie tot crisisbeheersing. Door kennis, kunde, investeringen en krachten te bundelen, weten overheid, private sector en wetenschap, de zogenaamde 'triple helix', synergie te bereiken en de beste resultaten te behalen bij het oplossen van crisisbeheersings- en veiligheidsvraagstukken. Of toch niet? In de praktijk blijken er allerlei obstakels te zijn die roet in het eten gooien. Samenwerken is toch niet altijd zo eenvoudig als het lijkt. Als partijen willen samenwerken, moeten de uitgangspunten helder zijn. En dat is lang niet altijd het geval. Het ministerie van Veiligheid en Justitie duidt private partijen bijvoor- ▶



Initiatiefnemer Gert-Jan Ludden (links) tijdens de overhandiging van het eerste exemplaar begin februari in Nieuwspoor te Den Haag.

beeld regelmatig aan met de term 'commerciële partijen'. Zolang dat gebeurt, zal de samenwerking maar moeizaam tot succes leiden. Deze terminologie wordt door het ministerie namelijk gebruikt vanuit een bepaald beeld dat het heeft van de private sector. Daarmee wordt de maatschappelijke rol die bedrijven willen spelen miskend, aldus Haisma. In een PPS-samenwerking staat niet de commercie centraal, maar het maatschappelijke probleem. Haisma concludeert dat zonder een gedegen voorbereiding PPS 'killing' is voor alle partijen die meedoen. Maar als rekening wordt gehouden met alle noodzakelijke randvoorwaarden, is PPS toch 'kicken'. Het is een uitdaging om in de veranderende samenleving, die steeds meer genetwerkt raakt, slimme coalities te smeden.

**Warehouse** In het vijfde hoofdstuk 'Binnenlandse veiligheid: Defensie als volwaardig partner', gaat luitenant-generaal b.d. Ruurd Reitsma in op de rol van Defensie in crisisbeheersing. Sinds 2004 is Defensie een structurele veiligheidspartner die civiele instanties bij rampen en in humanitaire noodsituaties op Nederlands grondgebied ondersteunt. Bij crisisbeheersing wordt de expertise van Defensie echter nog onvoldoende benut en komen vraag en aanbod vaak niet tot elkaar. Het openbaar bestuur, de operationele diensten en het bedrijfsleven laten de kansen die Defensie biedt nog te veel liggen, zo analyseert Reitsma. Volgens hem is een wederzijdse kennisverdieping en kennisverbreding nodig om meer rendement te halen uit de samenwerking. Reitsma introduceert het 'warehouseconcept': één warehouse voor centrale bestuurlijke regie. Zijn wij momenteel in staat effectief op te treden tegen grotere dreigingen of de gevolgen daarvan echt te beheersen? Uit de berichtgeving over grote incidenten of uit grote oefeningen blijkt dat ministeries, gemeenten, politie en hulpdiensten en overige instanties verschrikkelijk hun best doen, maar dat op de een of andere manier de afstemming tussen al deze spelers moeizaam verloopt. De kernvraag blijft wie de regie voert over wat. Bij rampen en crises is de slagvaardigheid in de bestuurlijke en functionele reacties essentieel. Voor het zekerstellen van slagvaardigheid en het voorkomen van onnodig tijdverlies moet worden gestreefd naar eenhoofdige leiding en korte lijnen binnen de maatvoering van de ramp of crisis. Het zogenaamde 'warehouseconcept' is een tool om te leren plannen met middelen die aan een ander toebehoren, maar die in een gegeven situatie nodig (kunnen) zijn. In een virtueel warehouse worden alle middelen samengebracht. Uit dit pakhuis kunnen combinaties van middelen worden gehaald die voorzien in de meest effectieve inzet ter vermindering van de kans op of het wegnemen van een

dreiging. Tot de toeleveranciers van het virtuele warehouse behoren de politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening, krijgsmacht, Rode Kruis, reddingsmaatschappijen bergingsbedrijven, het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), inlichtingendiensten (zoals AIVD en CRI), KPN, vitale partners als elektriciteits-, gas- en waterbedrijven en internetproviders.

**Morele dilemma's** Bij crisisbesluitvorming en leiderschap is vrij weinig aandacht voor morele dilemma's en ethische aspecten waarvoor leiders in publieke organisaties zich soms zien gesteld. Bestuurders moeten zich hier goed van bewust zijn. In het hoofdstuk 'Crisis, morele dilemma's en integriteit' beschrijft Paul Nieuwenburg (Universiteit Leiden) aan de hand van actuele casuïstiek hoe publieke functionarissen hun integriteit kunnen bewaren in situaties waarin geen moreel juiste beslissingen kunnen worden genomen. Bestuurders en beleidsmedewerkers gaan vaak de fout in met crisiscommunicatie. Hoe komt dat en hoe is dat te verbeteren? Deskundige crisiscommunicatie Hans Siepel bespreekt in zijn hoofdstuk 'Crisiscommunicatie: terug naar de eenvoud' de drie aspecten van crisiscommunicatie: informatievoorziening, schadebeperking en betekenisgeving. Hij legt uit waarom juist betekenisgeving voor bestuurders een cruciaal aspect is in crisiscommunicatie. En hij geeft aan waarom relatiecommunicatie veel belangrijker is dan reputatiecommunicatie. Bestuurders moeten in crisissituaties varen op een moreel kompas en dienen meer vanuit het hart te spreken. In het hoofdstuk wordt crisiscommunicatie uitgerold als een operationeel proces. De psychosociale hulpverlening bij rampen en crises heeft de afgelopen decennia een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Echter, (politiek) bestuurders, crisismanagers en hulpverleners onderschatten vaak de zelfredzaamheid en veerkracht van slachtoffers en hun dierbaren. Daarom worden er in de praktijk, bij rampen en calamiteiten, te snel GGZ-georiënteerde professionals ingezet. Peter van Loon, deskundige psychosociale nazorg, beschrijft in het laatste hoofdstuk 'Psychosociale aspecten binnen crisisbeheersing' waar de valkuilen liggen en hoe aan de psychosociale aspecten in de praktijk van crisisbeheersing een kwalitatief hoogwaardiger invulling kan worden gegeven.

■ Robert van Daesdonk  
[Robert.van.Daesdonk@beveiliging.nl](mailto:Robert.van.Daesdonk@beveiliging.nl)

Het boek is verkrijgbaar voor 27,50 via [www.svdc.nl](http://www.svdc.nl)  
ISBN 978-90-9029456-8.