

Grip op crises

Prof. Dr. Rob de Wijk

Den Haag Centrum voor Strategische Studies

Campus Den Haag, Universiteit Leiden

Van klassieke rampenbestrijding naar moderne crisisbeheersing

- Interne en externe veiligheid raken verweven
- Snel veranderende wereld levert veiligheidsrisico's op
- Veel bedreigingen worden 'geïmporteerd' en hebben lokale repercussies
- Effecten rampen en crises grootschaliger, mogelijk grensoverschrijdend
- Samenleving complexer en kwetsbaarder
- Idee dat multidisciplinaire aanpak vereist is

Naar een *Zero Risk* maatschappij



- Postmodern Europa
- Succesvol overheidsbeleid: echte rampen komen nauwelijks voor; daardoor wordt elk incident opgevat als falen van de overheid
- Publieke verantwoording geschiedt deels via media
- Dadendrang leidt tot risicoregelreflex

Aanpassing crisisstructuur wordt gedreven door incidenten

- Bijlmerramp (1992) en vuurwerkcramp (2000)
- Vliegcrampen in binnen- en buitenland
- Moord op Fortuyn (2002)
- Aanslagen in Londen (2005)
- Oefeningen, in het bijzonder waterproef (2008)
- Brand bij Chemie-Pack, Moerdijk (2011)

Rampenbestrijding of crisisbeheersing?

Crisisbeheersing volgens het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*:

‘het geheel aan maatregelen en voorzieningen die de overheid treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van intersectorale crises ter waarborging van de nationale veiligheid.’

Opmerkelijk: een ramp is een bijzondere vorm van crisis

Jarenlang dezelfde constatering

Staat van de Rampenbestrijding; Eenheid in Verscheidenheid (Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, maart 2013)

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing (2013, Voortgangsbrief National Veiligheid 2015 etc.



- Wel rampenbestrijding, weinig crisisbeheersing
- Verschillen in GRIP uitwerking per regio en verschillen in operationele en bestuurlijke opschaling
- Informatiemanagement
- Desintegratie. VR's zijn brandweer zwaar. GHOR lijkt zich af te scheiden.
- Nationale politie compliceert bestuurbaarheid
- Relatie met andere partijen onderontwikkeld
- Na incidenten en oefeningen wordt nauwelijks geëvalueerd
- Systeemoefeningen worden te weinig georganiseerd (expertise, geld en menskracht)
- Rol burgemeester als opperbevelhebber laat zich moeilijk rijmen met die van burgervader
- Onvolkomen kennis en adviesstructuur
- Centrale regie en 'unity in command'

Wel verbeteringen...

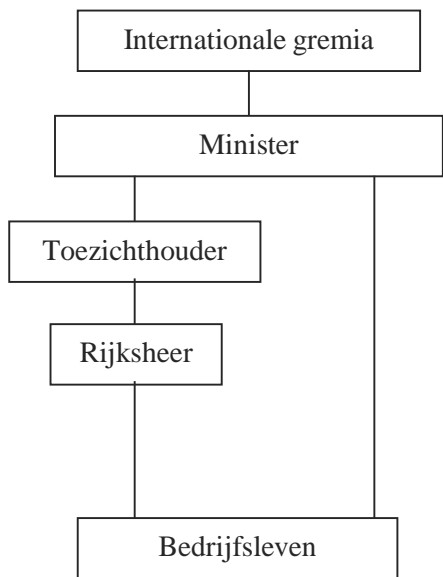
(Staat van de rampenbestrijding 2016)

- Veiligheidsregio's worden 'taakvolwassen' en voldoen beter aan kwantitatieve condities en randvoorwaarden
- Vitale partners worden beter betrokken

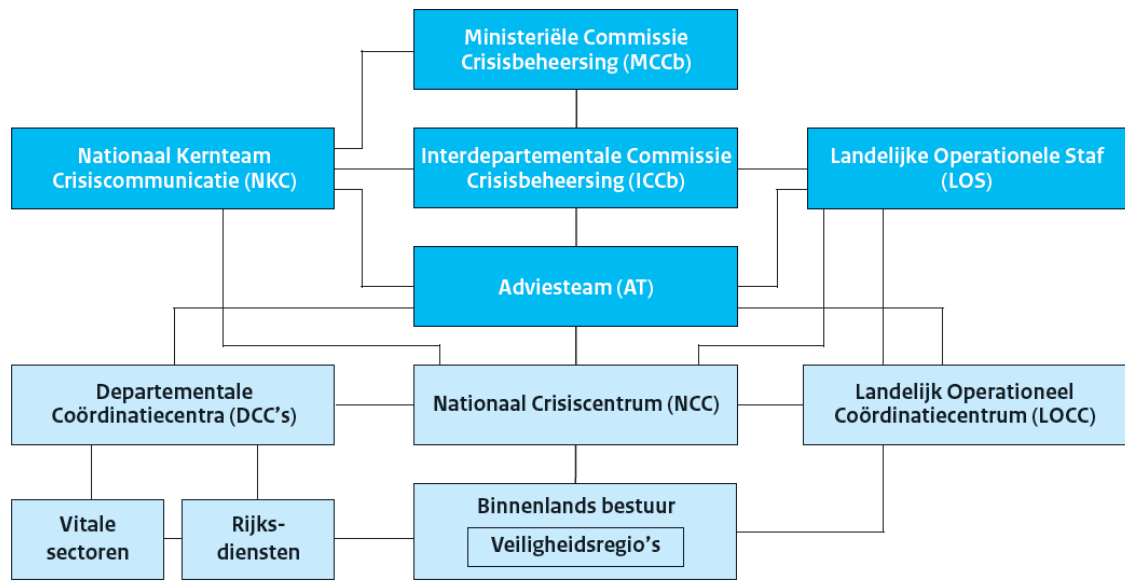
Maar:

- Operationele prestaties verbeteren: afstemming, onderlinge taakverdeling, multidisciplinair optreden, informatie-uitwisseling en bevolkingszorg
- Kwaliteitszorg is onderontwikkeld en fragmentarisch: oefeningen, evalueren, vastlegging

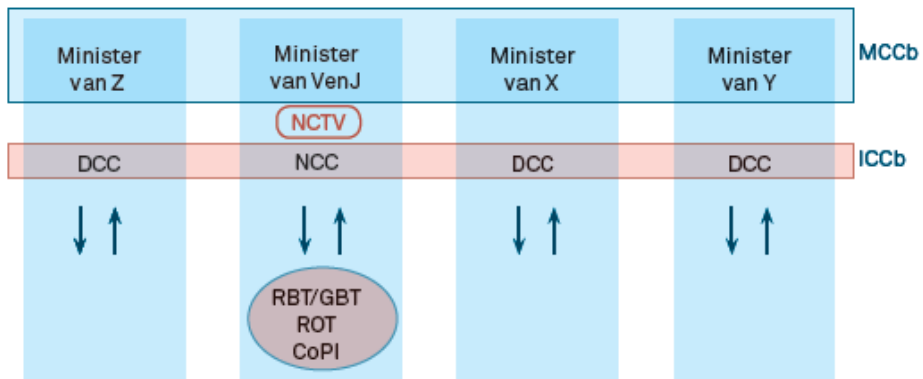
Functioneel



Openbare Orde & Veiligheid



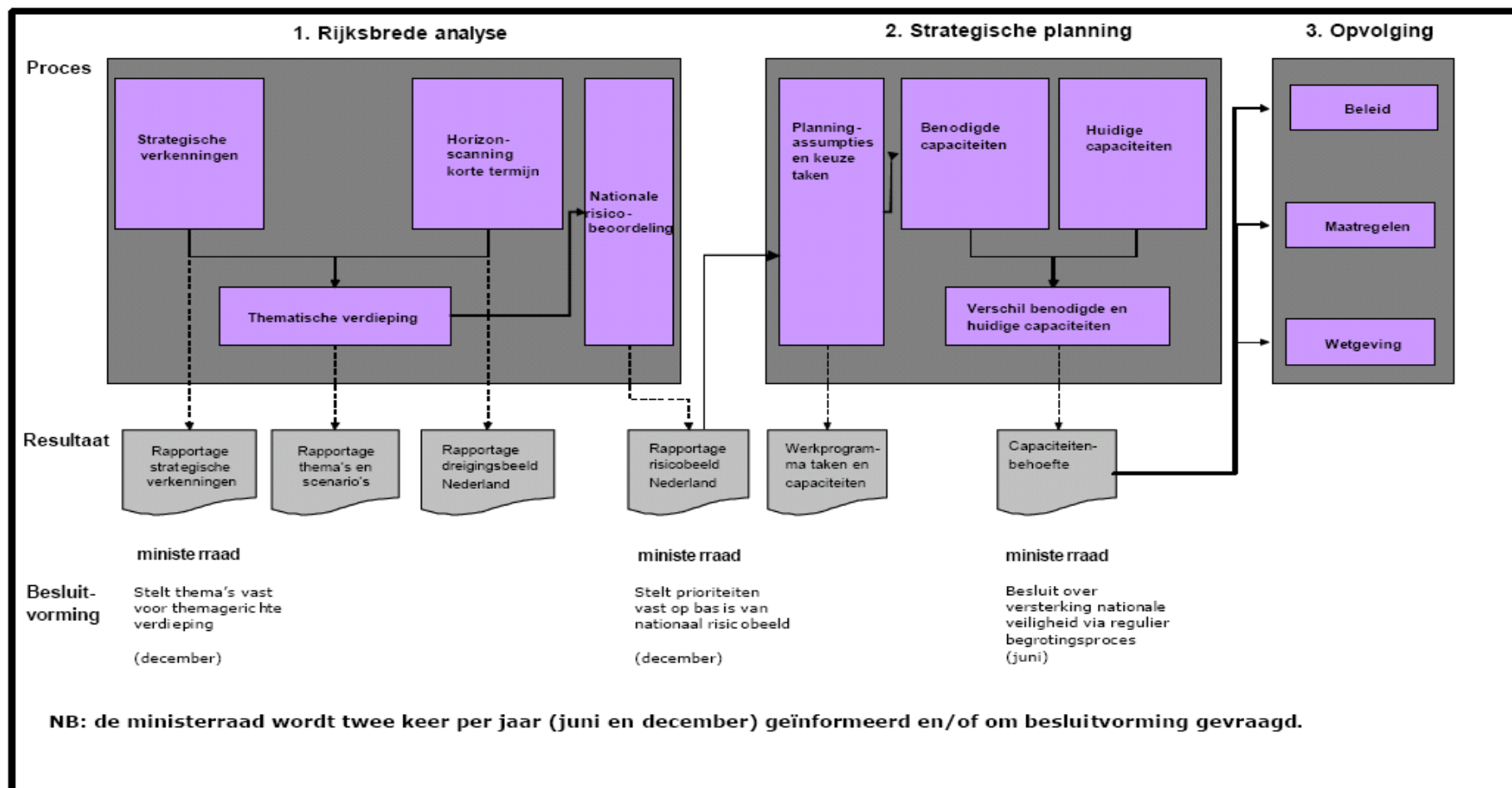
GRIP Rijk sectoroverschrijdend



* NCC is tevens DCC van VenJ
NCTV = voorzitter ICCb

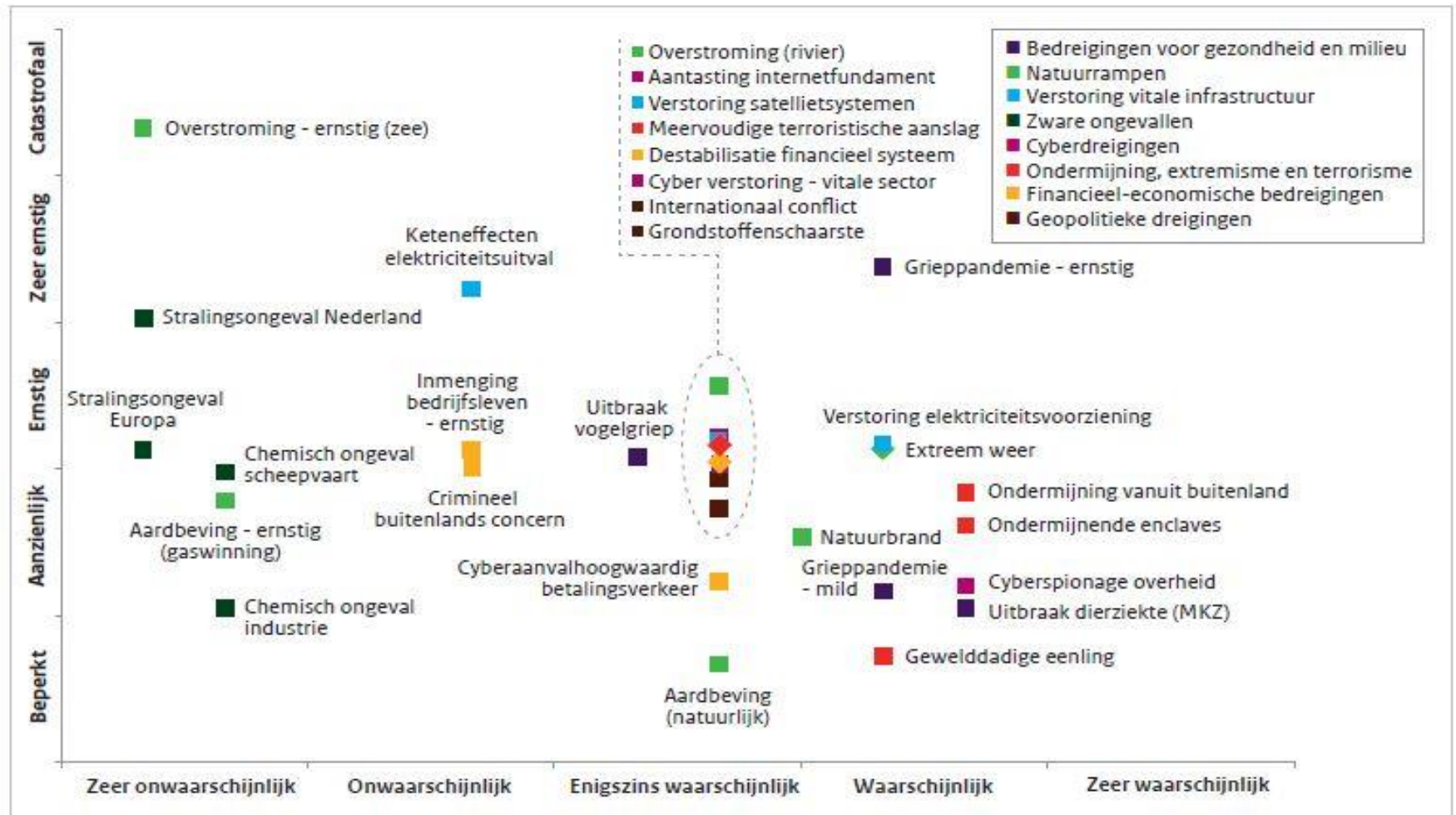


Het vehikel: de Strategie Nationale Veiligheid



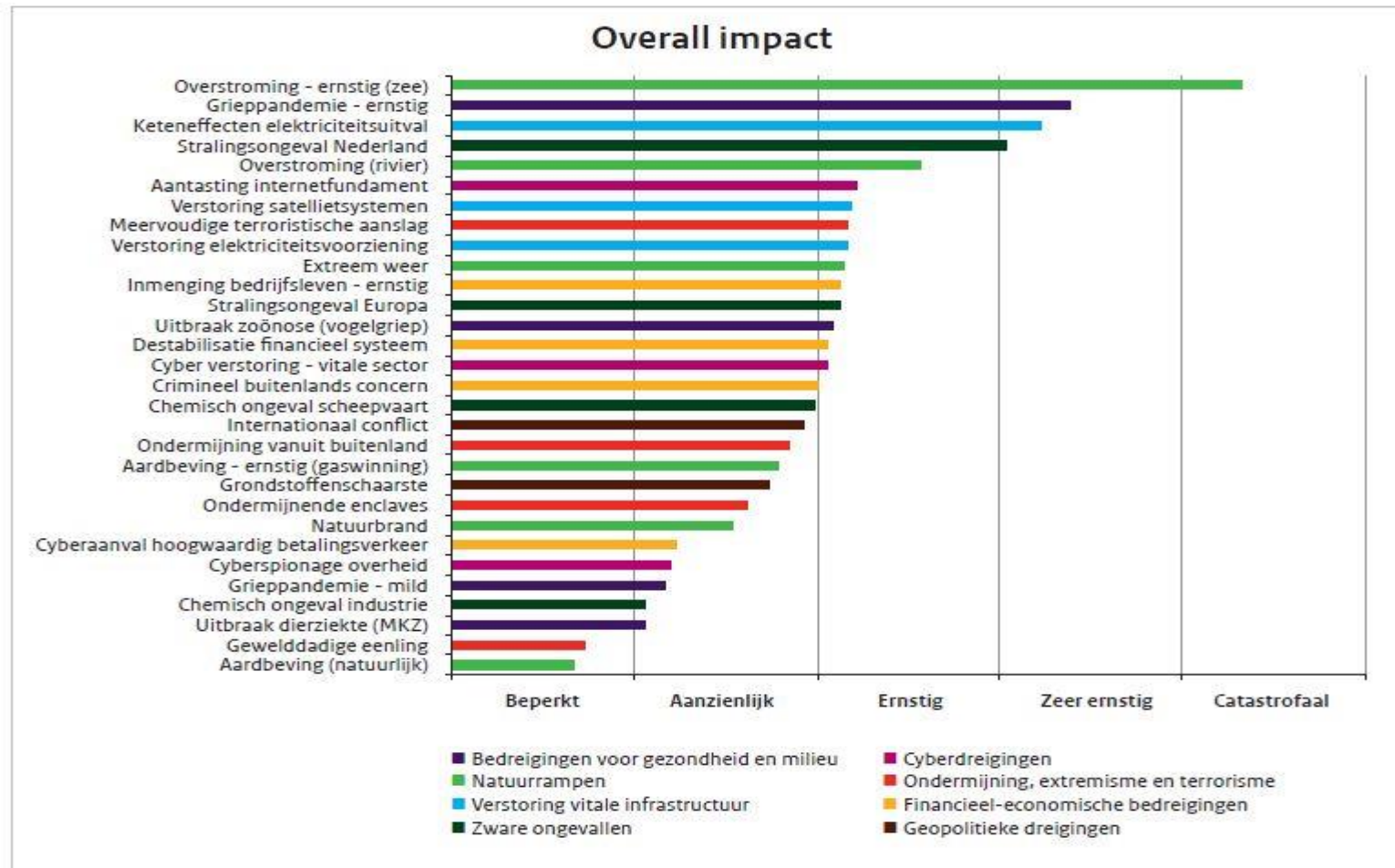
Risicodiagram Nationale Veiligheid

Figuur 12.1 Risicodiagram met daarin de scenario's die als illustraties bij de dreigingsthema's dienen.

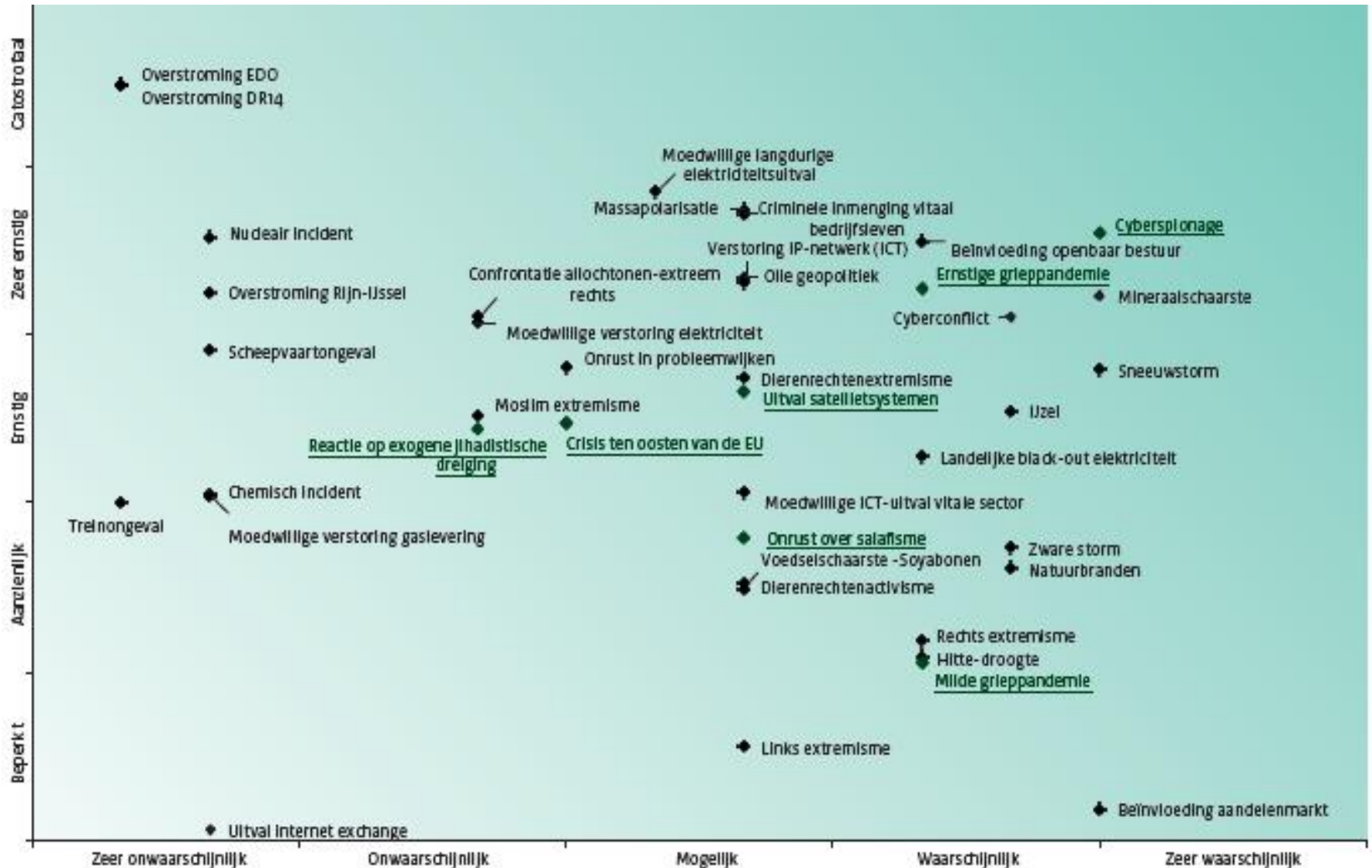


Impact van risico's

Figuur 12.2 Impact-totaal.



Nationale Risicobeoordeling risicodiagram



Uitdagingen op Rijksniveau

- Verkokering, fragmentatie en competenties
- Multidisciplinaire crises
- Informatiedeling
- Strategievorming
- Denken in bestuurlijke processen
- Moeite met operationele processen
- Tegenstrijdige disciplines binnen V&J

Geen 'unity in command' gericht op 'unity in effort'

- Bestuurlijke mindset
- Te weinig kennis van zaken
- Te weinig overzicht
- Onduidelijkheid over rollen
- Onduidelijke bevoegdheden
- Complexe bestuurlijke structuren

De crisisbeheersingsstructuur

Effectiviteitvergroting:

- Veiligheidsregio's naar tien of vijf.
- Congruentie met de territoriale arrondissementen, provincies, waterschappen en regionale militaire commando.
- Nieuwe taakverdeling tussen de NCTV (beleid en communicatie) en het LOCC (operationele taken).
- LOCC wordt operationeel hoofdkwartier voor civiele en militaire samenwerking.
- LOCC krijgt coördinerende bevoegdheid bij grootschalige evacuaties. Nu niets geregeld.
- Strategie Nationale Veiligheid krijgt echte capaciteitsbenadering en prioriteitsstelling.

De rol van Defensie

Versterk de rol van Defensie:

- Veranker Defensie in de veiligheidsregio's als structurele veiligheidspartner.
- Betrek Defensie van meet af aan bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- Maak Defensie permanent lid van de veiligheidsdirectie.
- Dwing dit zo nodig af met een algemene maatregel van bestuur.
- Belast nationale politie met de aansturing van grootschalige operaties.

De bestuurlijke effectiviteit

Verbeter de bestuurlijke effectiviteit:

- Eenheid van doctrine tussen regio's en Rijk.
- Schakel in de warme fase over op commandovoeringprincipes.
- Vervang het politiek-ambtelijke inputdenken door outputdenken.
- Verminder de risico-regelreflex.

De rol van de burgemeester

Verander de rol van de burgemeester:

- Crisiscommunicatie is kern (onderzoek Inspectie V&J). Maar:
 - Zorg voor een cultuuromslag bij bestuurders met weinig tot geen operationele ervaring, in het bijzonder de burgemeester.
 - Burgemeester is niet langer ‘opperbevelhebber’.
 - Laat de uitvoering over aan professionals.
 - Burgemeester is in de warme fase burgervader.

Pro-actie is cruciaal

Organiseer voorzorg:

WRR: dit vereist actief onderzoek gericht op het vertalen van onzekerheden naar bespreekbare risico's. Kennis is cruciaal.

Maar:

‘Waar wetenschappelijke kennis wordt genegeerd, of waar zulke kennis door belangenverstrengeling is gecorrumpeerd, is geen verantwoordelijk beleid mogelijk en zal bovendien het publiek vertrouwen in zowel de wetenschap als politiek verdwijnen’.

Het gebruik van kennis

Maak de beschikbare kennis toegankelijk:

- Vergroot de kennis van politieke gezagsdragers van rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- Verhoog de kwaliteit door meer oefeningen, variërend van praktijkoefeningen tot virtuele *serious games*.
- Creëer voor de veiligheidsregio's een netwerk van kennisinstellingen, die onderzoek doen en *lessons learned* verzamelen.
- Haal daarvoor 5 procent van financiering van de veiligheidsregio's weg en besteedt die centraal.

Conclusie

- Rijksniveau: betere coördinatie capaciteitenontwikkeling, meer kennisontwikkeling, operationele *mindset*, meer oefenen, doorbreken verkokering.
- VR: maak onderscheid tussen rampenbestrijding en crisisbeheersing:
 - Rampenbestrijding: integrale aansturing door professional binnen politiek-bestuurlijke randvoorwaarden.
 - Crisisbeheersing: coördinatie, clearing house en kenniscentrum.
 - Meer oefenen, *lessons learned* en geen *lessons noticed*.
 - Meer schaalgrootte door fusies.
 - Betere uniformiteit.
 - Structureel toepassen van kennis.
- Sociale en politieke stabiliteit blijft een issue (opkomst 'hufferige' burger en 'entitlement' maatschappij).