

Passen crisisbeheersing en een poldercultuur bij elkaar?

“De regie moet daar liggen, waar die het beste gemanaged wordt”

Door Martin Bobeldijk, Turnaround Communicatie

Crisisbeheersing en polderen lijken per definitie niet samen te gaan. Tijdens een crisisbeheersing is snelle besluitvorming onder hoge druk nodig, terwijl bij polderen veel instanties uitgebreid de tijd nemen om met elkaar te overleggen voordat ze een besluit nemen. Wat betekent dit voor de crisisbeheersing in Nederland? Diverse deskundigen laten hun licht schijnen op dit vraagstuk, tijdens het SVDC-seminar ‘Crisisbeheersing in de polder’.

Frank Pauw, Politiechef Eenheid Rotterdam en landelijk portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing, vertelt dat de sociale verloedering, veelplegerscriminaliteit en high impact crimes sinds het jaar 2000 aanzienlijk zijn verminderd. Als oorzaak hiervoor wijst hij de integrale aanpak aan. Diverse instanties slaan de handen ineen, wat leidt tot veiligheidshuizen, specialistische persoonsgebonden aanpak, veiligheidsindexen als input voor beleid en maatregelen, en het oplappen van wijken en straatmeubilair.

Sociale onveiligheid

“Laten we stellen dat we de traditionele overlast in Nederland hebben getackeld. Ik signaleer nu dat burgers zich opnieuw bedreigd voelen, en wel in hun sociale veiligheid. Net zoals dat was voor 2000. Alleen wordt het huidige gevoel door andere factoren gevoed. Polarisation - bijvoorbeeld tussen bevolkingsgroepen -, terreurdreiging en ondermijning van de samenleving plegen een aanslag op het sociale veiligheidsgevoel van mensen.” Pauw ziet het belang van samenwerking in de keten als onmisbaar. Partijen moeten elkaar opzoeken en een antwoord op deze nieuwe ontwikkeling formuleren. Ook is hij van mening dat alle partijen meer menskracht en middelen moeten krijgen. “Onze samenleving is niet voorbereid en ingericht op het tackelen van deze nieuwe factoren. Daar moeten we acuut wat aan doen, anders missen we de boot en zullen we de gevolgen daarvan over drie jaar merken.”

Slepende crises

“In de veiligheids wereld is de optelsom van ieders expertise groter dan de som der delen. Iedereen heeft zijn rol in het beschermen van onze veiligheid en de democratische rechtsorde.” Dat zegt Jack Twiss Quarles van Ufford, directeur Inlichtingen van de AIVD. Na de aanslag in Parijs op 13 november 2015 schakelt de AIVD ketenpartners in om hun oor te luisteren te leggen. Ook zoekt de AIVD naar mogelijk relevante informatie in haar eigen organisatie en bij haar partners. “Maar dat gebeurt niet alleen bij acute crises. Ook bij slepende, lange termijn crises werken we nauw samen met partners in ons land, en met inlichtingendiensten in het buitenland.” Nederland is volgens hem uniek in het bij elkaar brengen van netwerken. “Of het nu gaat om de politie die in de haarvaten van de samenleving zit, scholen, organisaties in de asielketen, sociaal-maatschappelijke instanties; we proberen alle informatie bij elkaar te brengen zodat we tijdig zachte signalen of voorsignalen ontvangen van iets dat op handen is.”

Diepgewortelde cultuur

Peter Bos, directeur van de veiligheidsregio Utrecht, vindt dat samenwerken en polderen niet zo’n probleem hoeft te zijn, als iedereen maar “het oog op de bal houdt”. Het gaat er volgens hem om

hoe burgers, slachtoffers en burgemeesters de dienstverlening van de veiligheidsregio's ervaren. Al het andere is eigenlijk maar bijzaak. "Je kunt namelijk wel stellen dat het anders moet en dat het chiquer kan, maar dat doe je niet zomaar. In Nederland kennen we nu eenmaal verschillende soorten bevoegde gezagen, zoals de burgemeester, dijkgraven en Rijksheren. Crisisbeheersing gaat daarom – zeker in de veiligheidsregio – om het bijeen brengen van partners. Wil je dat veranderen, dan heb je niet alleen te maken met een structuurvraagstuk, maar ook met een cultuurvraagstuk. In Nederland behoren polderen en gedeelde bevoegdheden tot een diepgewortelde cultuur. Dat verander je niet zomaar. Je moet er dus gewoon mee dealen."

Wie de regie over al de verschillende crisispartners moet hebben, is voor Peter Bos geen issue. Het maakt hem gewoon niet uit. "De politie is een goede kandidaat. Wij ook. Het gaat erom dat de regie daar ligt waar die het beste gemanaged wordt. En daarover moet je het eens zijn. We moeten af van het vasthouden van ons eigen ding. We zijn een team, gunnen elkaar wat en vertrouwen elkaar." Het zou volgens hem wel helpen als iedereen dezelfde doctrine heeft en dus volgens een zelfde aanpak werkt. Ook zou het helpen als er een warehouse of national assets komt, zodat schaarse capaciteit efficiënt, adequaat en tijdig 'op het doel' gebracht kan worden. Verder moeten professionals meer mandaat krijgen, zodat ze niet telkens terug hoeven naar het bevoegd gezag. Of een nieuwe structuur van tien veiligheidsregio's beter werkt dan de huidige vijftientig, betwijfelt hij. "Je loopt het risico dat de brandweervrijwilliger ermee stopt, omdat het een te ver-van-mijn-bedshow wordt. En wat is de behoefte met betrekking tot bevolkingszorg? Het is maar de vraag of gemeenten dit prettig vinden." Volgens hem vormen organisatiegrenzen en regionale grenzen geen probleem, als iedereen zijn oog op de bal houdt. Dan werk je als team samen.

Ziek leiderschap

"Peter Bos zegt dat gezag daar neergelegd moet worden waar die het beste gemanaged wordt. Dat is dan in ieder geval bij de commandant ter plaatse en niet bij de baas op afstand", zegt Otto van Wiggen, brigadegeneraal b.d. en voormalig commandant van het Korps Commandotroepen.

"Crisissituaties zijn altijd chaotisch en plannen zijn altijd verouderd. De commandant op het laagste niveau weet het beste hoe hij de situatie tegemoet moet treden. Leidinggevend op afstand moeten zich alleen bezighouden met de kaders: het wat en waarom." Volgens Van Wiggen zou dit militaire leiderschapsprincipe meer toegepast moeten worden in het domein van civiele veiligheid en crisisbeheersing. "Leiderschap kan namelijk niet los gezien worden van teams. Teamleden geven gezag aan iemand in de groep die toegevoegde waarde heeft, die hen wil dienen en die zijn eigen belang ondergeschikt maakt. Wij hebben in Afghanistan gezien dat teams afscheid nemen van hun leider, omdat hij geen toegevoegde waarde blijkt te hebben of niet genoeg vakman is. Tot op hoog niveau - bataljonsniveau - heeft dit plaatsgevonden. Bij Defensie worden leiders geselecteerd, opgeleid en getraind, om zich vervolgens voortdurend te bewijzen in hun team. Want zo'n team is alleen succesvol als het leiderschap wordt geaccepteerd, iedereen zijn rol kent, afhankelijk is van elkaar en elkaar blindelings vertrouwt. Als dat niet zo is, functioneert de leider niet en moet hij het veld ruimen." Van Wiggen constateert dat de leiderschapscultuur in Nederland ziek is. De waarden die hij hierboven noemt, ziet hij nauwelijks terug bij hedendaagse leiders. Ook hebben ze volgens hem geen visie, waardoor iedere ingeslagen weg goed is. En ze kijken veel te veel naar wat de mensen om hen heen zeggen en vinden, waardoor ze hun opdracht uit het oog verliezen. "Leaders lead, they don't follow opinion."

Doorzettingsmacht

Digicommissaris Bas Eenhoorn – naar eigen zeggen de opperpolderaar binnen de digitale overheid – ziet dat de politieke leiders in Nederland nog geen urgentie voelen om cybersecurity hoog op de agenda te zetten. "Op het advies om een fonds van minimaal 500 miljoen euro te vormen voor

digitale veiligheid, wordt gezegd dat het bedrag te laag is voor een fonds. Dus komt het er niet. Het is onbegrijpelijk, want een veilige digitale infrastructuur is voor onze samenleving minstens zo belangrijk als een veilige fysieke infrastructuur. En voor dat laatste bestaat wel een fonds.” Eenhoorn pleit ervoor dat het nieuwe Kabinet dit alsnog oppakt. Hij verwijst daarvoor naar een rapport van het Rathenau Instituut, waarin staat dat de huidige maatregelen van overheid en bedrijfsleven tegen cyberdreigingen niet meer volstaan. “Kijk naar het buitenland en leer daarvan. Er zijn landen die het veel beter doen dan wij, zoals Estland en sommige buurlanden. Het polderen moet een keer ophouden. Er moet iemand komen die de verantwoordelijkheid neemt en zegt: zo gaan we het doen. Hij moet doorzettingsmacht hebben over departementen heen. Doen we dat niet en komt cybersecurity niet hoger op de politieke agenda, dan stellen we onze toekomst in de waagschaal.”

Commandovoeringsprincipes

Rob de Wijk ziet een parallel tussen de huidige staat van de crisisbeheersing en de staat van Defensie na de val van de muur. “Er gebeurde weinig, waardoor Defensie een bestuurlijke organisatie was geworden. Na de val van de muur bleek het onmogelijk om al besturend en polderend militaire operaties uit te voeren. Datzelfde is nu aan de hand met de nationale veiligheid en crisisbeheersing: er gaat niet zo veel mis in ons land, waardoor we denken dat crises met een bestuurlijke mindset opgelost kunnen worden.” Uit veel onderzoeksrapporten blijkt volgens De Wijk dat er juist dingen misgaan dóór die bestuurlijke mindset. De rol van de burgemeester is onduidelijk (is hij opperbevelhebber of burgervader?), multidisciplinaire structuren en verantwoordelijkheden zijn niet helder, en informatie wordt onvoldoende gedeeld. Hij pleit daarom voor *unity in command*: overeenstemming over wie de baas is en hoe de lijnen lopen. “Er moet veel meer operationeel gedacht worden. Schakel in de warme fase over op commandovoeringsprincipes. Burgemeesters vinden de communicatie tijdens een crisis het belangrijkste, blijkt uit onderzoek. Prima. Laat het daar dan ook bij. Maak iemand anders opperbevelhebber. Net zoals het bedrijfsleven *emergency managers* kent die verantwoordelijk zijn voor de crisisoperaties, binnen de kaders die de *board* heeft gesteld. Geef het LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum) operationele taken en maak het een operationeel hoofdkwartier voor civiele en militaire samenwerking. De C van coördinatie duidt op bestuurlijke principes en die werken niet tijdens een ernstige crisis. Maak er de C van commandovoering van. Want alleen vanuit een operationele mindset kunnen crises getackeld worden.”