



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

jaargang 7 | nummer 1-2 | januari-februari 2009

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: Vertrouwen en crisis

Naar een militaire aanpak van crisisbeheersing?

Ontwikkelingen veiligheidsregio



Inhoud

Thema: Vertrouwen en crisis

• De staat van vertrouwen (introductiecolumn Erwin Seydel)	3
• Over vertrouwen – herstel is mogelijk langs mechanische weg (Arnold Heertje)	4
• Hoe bang moet je zijn? – Angst en vertrouwen als kwetsbare mechanismen bij een (dreigende) overstroming (Baukje Kothuis en Trudes Heems)	7
• Angst is een slechte raadgever – onderzoek over bedreigingen, vertrouwen en informatiebehoefte (Gerjo Kok)	10
• Vertrouwen en crisis – een sociaalpsychologische analyse (Hans van de Sande)	12
• Vertrouwen binnen en buiten de muren van het beleidsteam	16
• Maatschappelijke barometer: verhouding burgers – overheid polariseert	18
• Derde basismeting Risico- en Crisisbarometer: vertrouwen in overheid toegenomen	22
• Déja Vu (column Ben Ale)	24
• Vier vragen aan: Ap Dijksterhuis, hoogleraar sociale psychologie	56
Gebeurtenissen tijdens Oud en Nieuw	26
De woorden “rustig” en “jaarwisseling” gaan niet samen (Otto Adang)	27
Wijzigingen wetsvoorstel Wet veiligheidsregio’s (Ernst Brainich)	28
Prestaties veiligheidsregio in beeld	31
Veiligheidsberaad wil versterking gemeentelijke kolom in veiligheidsregio	32
Nationale inzet van militairen: ontwikkelingen en aansturing	34
“Stop met polderen, nu op de militaire manier aanpakken” – over de waarde van de militaire doctrine voor rampenbestrijding en crisisbeheersing	37
Meer doelmatigheid en eenheid Nederlandse politie	40
Energieleveringszekerheid Europa onder druk, diversificatie noodzakelijk	41
Wat is Europese vitale infrastructuur?	44
Winter in Amerika	46
Nederland bereidt zich voor op griep pandemie	48
Samenwerking op basis van geoinformatie	50
Leiderschap bepalend voor grip op crisis	52
Minister Ter Horst opent oefencentrum in Weeze	54
Inschrijving Publieke Veiligheid Award 2009 geopend	54

Van de redactie

De nieuwe huisstijl voor de rijksoverheid bezorgt dit Magazine een andere outfit, compleet met rijkslogo, ander lettertype en nieuwe huisstijlkleuren.

Te beginnen met dit dubbelnummer (januari-februari), verschuift de verschijningsdatum naar halverwege de maand.

Verder is de jaargang aanduiding hersteld: we zijn het 7e levensjaar ingegaan. Immers, vorig jaar startte het *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, maar wel als voortzetting van de *Nieuwsbrief Crisisbeheersing* die al vijf jaargangen achter zijn naam had staan. Waarvan akte.

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een maandelijkse uitgave van de directie Nationale Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verschijnt elf maal per jaar. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

De staat van vertrouwen

Vertrouwen is de basis voor het vermogen van een samenleving om op een effectieve en efficiënte manier met elkaar samen te werken en op een doelmatige wijze plannen uit te voeren, aldus Putnam¹ in zijn boek 'Making Democracy Work'. Fukuyama² wijst erop dat vertrouwen tussen burgers onderling en tussen de burgers en de overheid van invloed is op het sociaal klimaat en de werking van maatschappelijke instellingen in een land. Het leidt tot aantoonbare versterking van de kwaliteit van de beheersing van crises en veiligheidsvraagstukken.



Het is weinig zinvol om ons hierbij de algemene vraag te stellen of er wel of geen vertrouwen in de overheid of politiek bestaat. Veel zinvoller is het om gericht na te gaan wie of wat er op een bepaald moment vertrouwd wordt en wat de drijfveren daar achter zijn, zoals ook uit de verschillende bijdragen in dit nummer blijkt. Interessant is het standpunt van de Nationale Ombudsman. Hij stelt dat vertrouwen "het resultaat is van een ingewikkeld maatschappelijk proces met vele variabelen. In het dagelijkse spraakgebruik heeft vertrouwen heel verschillende betekenissen, zoals berekenbaarheid of voorspelbaarheid en veronderstelde betrouwbaarheid en eerlijkheid en geloof in de vermogens en goede bedoelingen van een ander".

Een veelgestelde vraag is of het vertrouwen in de overheid tanende is. Er zijn door – soms zelfbenoemde – deskundigen talloze verklaringen gegeven voor een mogelijke afname van dat vertrouwen. Volgens Van de Walle – in een recente publicatie – is hier geen enkel wetenschappelijk bewijs voor. Opinies over het vertrouwen in de publieke sector zijn veelal gebaseerd op uitslagen van eenmalige enquêtes, van bepaalde gebeurtenissen of op de aanpak van crises, zoals we bij de kredietcrisis zagen. Een zekere mate van wantrouwen is bovendien gezond en kan helpen om de overheid scherp te houden. Betrouwbare en valide gegevens over een langere termijn zijn volgens Van de Walle gewoon niet beschikbaar. Waar die er zijn, geven zij geen eenduidig beeld.

In tijden waarin het bijvoorbeeld economisch minder goed gaat, is het vertrouwen van de burger in de overheid en politiek ook minder. Bij crises hangt het er van af hoe bewindslieden daarop reageren. Het is heel goed mogelijk dat het vertrouwen slinkt als er berichten zijn over mogelijke

problemen met de betrouwbaarheid van politici of ambtenaren, de kwaliteit van het functioneren van overheidsinstanties, verwachtingen die niet waargemaakt worden door politici en vervaging van normen en waarden, ook bij politici en ambtenaren. Deze omstandigheden kunnen er toe leiden dat de burger cynischer wordt en weinig vertrouwen heeft in de overheid.

Een zekere mate van wantrouwen kan de overheid scherp houden

Kortom, als we ons bij beleidsvoering rond vertrouwen hoofdzakelijk laten leiden door algemene analyses en uitslagen van eenmalige polls, dreigt het discours over het vertrouwen in de overheid een gemeenplaats te worden in de politieke retoriek en ook in het academisch debat. Overigens zijn overheidsinstanties, ook waar het gaat om veiligheid en de beheersing van crises van mening dat de burger mag verwachten eerlijk en behoorlijk behandeld te worden, omdat dit een basisvoorwaarde is en geen veel-eisende wens. Internationaal onderzoek wijst uit dat burgers er veel waarde aan hechten om op een reële wijze gehoord te worden, met waardigheid en respect. Dit omdat de burger er op mag vertrouwen dat de overheid om hem geeft en zijn ware behoeften en zorgen zal afwegen, wanneer die overheid beslissingen neemt die op zijn leven van invloed zijn.

prof.dr. Erwin Seydel,
hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap, Universiteit Twente

¹ R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1993.

² F. Fukuyama, *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995. Fukuyama is een Amerikaanse politicoloog en filosoof, momenteel verbonden als hoogleraar aan de Johns Hopkins University in Baltimore.

Over vertrouwen

Herstel is mogelijk langs mechanische weg...

In deze tijden, waarin vertrouwen allerwegen wordt geschonden, hoort men politici bij herhaling uitdragen dat herstel van vertrouwen nodig is. Niet zelden gaat deze oproep gepaard met de vaststelling dat schendingen van vertrouwen leiden tot voortschrijdende regelgeving, die veelal het karakter heeft van gestold wantrouwen. In het voetspoor van bureaucratisering, die vooral op het niveau van de uitvoering van de regelgeving plaats heeft in de publieke en private sector, is sprake van dehumanisering die het vertrouwen verder aantast. Aldus Arnold Heertje, emeritus hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

De drang tot regelgeving en bureaucratisering lijkt ieder aangeboden, als men mag afgaan op wat thans gebeurt in allerlei sectoren van de samenleving, die op afstand van de centrale overheid zijn geplaatst en vervolgens ware bolwerken van procedures, protocollen, codes en convenanten worden, aangezwengeld door risicomijdende managers die ver afstaan van de werkvloer, creativiteit en initiatief doden en slechts hun eigen veiligheid in de organisatie op het oog hebben. In de zorg en het onderwijs, twee sectoren waarmee een groot deel van de bevolking dagelijks in aanraking komt, is deze managementcultuur nog steeds overheersend, ook al neemt de kritiek erop in de samenleving toe. Vertrouwen is vrijwel verdwenen, omdat het oogmerk van het voorzien in de behoeften van de finale afnemers, patiënten en leerlingen, door het leveren van kwalitatief hoogwaardige zorg en onderwijs volledig uit het oog is verloren.

Kredietcrisis

De kredietcrisis, die ook als een mondiale vertrouwenscrisis kan worden getypeerd, legt bloot welke oorzaken ten grondslag liggen aan het teloor gaan van vertrouwen, niet alleen in de financiële sfeer, maar ook overal elders. Deze oorzaken betreffen enerzijds kwaadaardige kanten van menselijk gedrag, zoals ongebreideld egoïsme en hardnekkige onverschilligheid jegens het lot van de medemens en weerspiegelen anderzijds een intellectueel tekort op allerlei niveaus omtrent een verstandig beheer en een effectieve organisatie van de samenleving. De kredietcrisis is een veelkoppig monster met wereldwijd vertakte tentakels in de financiële sfeer en in het verlengde daarvan in de reële sectoren van de economie. De voortschrijdende werking ervan laat de nationale veiligheid niet onberoerd, mede door het onverhoedse van de gebeurtenis. Het op scherp stellen van het energieconflict door Rusland is hiervan een illustratie.

Betekenis van normen en waarden

De vaststelling dat mensen feilbaar zijn en zelfs in wangedrag kunnen vervallen, leidt tot beschouwingen over het verheffen

van onze morele standaarden, een beroep op onze mentaliteit en tot een discussie over de rol van normen en waarden in de samenleving. Economen brengen van tijd tot tijd de betekenis van normen en waarden ter sprake voor de goede gang van zaken in een economisch leven, waarin het aangaan van transacties overheersend is. Deze komen onder hoge druk te staan als men elkaar niet meer vertrouwen kan, zo is veelal de redenering. Ook indien partijen niet lijfelijk tegenover elkaar staan, maar in de gedaante van instituties, zoals de overheid versus een groep burgers die een bepaald belang behartigt, is het oordeel omtrent wederzijdse betrouwbaarheid, actueel. De betrokken economen verwachten heil van de bezinning op normen en waarden, maar stuiten daarbij op het vraagstuk van de verscheidenheid aan normen en waarden. Vandaar dat zij via een ogenschijnlijk analytische benadering terugvallen op door politieke of religieuze opvattingen ingegeven, specifieke normen en waarden. Zo breekt de Tilburgse econoom Lans Bovenberg een lans voor het hanteren van christelijke normen, bij voorbeeld in zijn pleidooi voor een niet-levensvatbare levensloopregeling. Langs deze particuliere weg lossen wij de maatschappelijke vertrouwenscrisis niet op.

Gedragseconomen geen oplossing

Van de gedragseconomen valt evenmin een bijdrage te verwachten, ook al werpen zij zich op als kenners van de menselijke ziel, waardoor zij zich in staat achten het beleid van nuttige suggesties te voorzien. Hun redenering berust op de misvatting dat economen vanaf Adam Smith tot John Maynard Keynes en Jan Tinbergen allemaal zijn uitgegaan van een beperkt mensbeeld, volledig bepaald door een monetaire calculatie van voor- en nadelen van elke voorgenomen handeling. Deze karikatuur van de denkbeelden van alle grote economen, wordt opgevoerd om de mens bij wijze van vondst te presenteren als een individu van vlees en bloed, speelbal van emoties, onbewuste drijfveren en irrationele handelingen. Zo werpt in Nederland Henriëtte Prast zich op als emotie-econoom, die heeft ontdekt dat mensen emoties kennen, die aan de aandacht van alle economen voor haar zijn ontsnapt. Op grond van deze

ontdekking beveelt ze de beleidsmakers aan bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid rekening te houden met de uiteenlopende emoties van mensen, alsmede met de verscheidenheid aan psychische karakteristieken. Zij verwacht hiervan dat het beleid vertrouwenwekkender wordt.

Vertrouwen verbinden met gedragingen van mensen berust op drijfzand

Leiderschap in crisissituaties

Deze verwachtingen, die in Nederland worden gedeeld door Esther-Mirjam Smit uit Nijmegen en Jack Vromen uit Rotterdam, worden bij herhaling beschaamd. De reden is dat in een open samenleving geen peil is te trekken op de van nature, inconsistente verscheidenheid aan emoties. Daarom is er in crisissituaties leiderschap geboden, dat eerst achteraf wordt gelegitimeerd. Een overheid die in het geval van een crisis vol verrassingen wil inspelen op het brede spectrum van drijfveren en motieven van mensen, loopt achter de feiten aan en dreigt de rampspoed te vergroten. Consistent en transparant leiderschap, dat onafhankelijk van de uiteenlopende emoties functioneert, is vertrouwenwekkend en lokt waar nodig aanvullend handelen van de

burgers uit, die anders ten prooi zijn aan angst en ontreddeering.

Verwarring na empirisch onderzoek

Om allerlei redenen berusten redeneringen die het thema van vertrouwen verbinden met het bonte patroon van gedragingen van mensen op drijfzand. Op deze wijze wordt het beleid van regering, provinciale en lokale bestuurders op het verkeerde been gezet, omdat de pseudo-analyse verzandt in een oeverloos en warrig exposé over het scala aan psychische verschijningsvormen van mensen en de interpretatie van de resultaten van empirisch onderzoek. De betekenis van onderzoek naar de beleving van veiligheid bij de bevolking op straat, in de trein en in de privésfeer is uiterst beperkt, tenzij het een continu karakter zou hebben. Door de onmogelijkheid daarvan zijn de uitkomsten zozeer afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoek, het moment van uitvoering en de stemmingen en ervaringen van de burgers, dat met de resultaten nauwelijks iets kan worden gedaan.

Fysieke maatregelen vertrouwenwekkend

Herstel van vertrouwen moet langs mechanische weg worden georganiseerd. Het is een vraagstuk van "social engineering", dat de pluriformiteit van mensen niet als probleem kiest, doch als gegeven aanvaardt bij het ontwerpen van optimale instituties, die het handelen van mensen door verstandige prikkels coördineren. Wij weten dat wanneer individuen of



instellingen volledig vrij worden gelaten, mensen uit individueel oogpunt slechter af zijn, dan wanneer hun handelen wordt gecoördineerd. In het verkeer vertrouwen wij niet op een verkeersbord waarop een snelheidsbeperking tot 30 km. staat met het oog op overstekende kinderen, maar wij leggen een drempel in de weg om de mensen te prikkelen zich aan dit oogmerk te houden. Deze anonieme gedaante van lichtvoetige coördinatie, is in ieders individueel belang, bewerkstelligt het gewenste publieke effect en is geheel onafhankelijk van emoties, drijfveren, frustraties en andere psychische en lichamelijke karakteristieken waarmee mensen behept zijn. In deze zin gaat het in het gewone verkeer om verstandige constructies, zoals drempels, rotondes en stoplichten, die coördinerend – of zo men wil regulerend – functioneren, zonder dat deze als belastend worden ervaren, omdat zij stroken met de uiteenlopende individuele wensen inzake veiligheid en rechtvaardigheid. Deze constructies hebben derhalve een vertrouwenwekkend karakter.

Bij wijze van voorbeeld wijs ik erop dat het individualiseren van een menigte mensen in de Verenigde Staten verder is voortgeschreden dan in Europa. Daarvan gaat een rechtstreeks positief effect uit op de veiligheid van mensen. Het combineren van deze individualisering met geavanceerde apparatuur, vereenvoudigt de controle aan de grenzen en maakt deze effectiever, waardoor ook de nationale veiligheid wordt vergroot. Investeren in technieken en methodieken die individualisering bevorderen en in hoogwaardige technologie, verdient daarom de voorkeur boven investeren in mensen, die letterlijk op de tast mensen lijfelijk moeten onderzoeken. Dat een journalist de beveiliging van Schiphol kan kraken, illustreert de kans op menselijk falen.

Overheid, die bij crisis wil inspelen op drijfveren en motieven van mensen, loopt achter feiten aan en vergroot rampspoed

Instituten in maatschappelijk verkeer

De intellectuele opgave waarvoor wij wereldwijd, in Europa, nationaal, van provincie tot provincie en van gemeente tot gemeente staan is het ontwikkelen van instituten in het maatschappelijk verkeer, die dezelfde karakteristieken hebben als de drempels in de weg, de constructies in het gewone verkeer. Een belangrijk onderdeel van de economische wetenschap, dat aan de aandacht van de meeste Nederlandse economen is ontsnapt, is de theorie van de “mechanism design”, waarvan ook de implementatietheorie deel uitmaakt. De theorie geeft antwoord op de vraag hoe

bv. de invoering van gratis schoolboeken, de kinderopvang, de jeugdzorg, de veiligheid, het invoeren van een nieuw economieprogramma voor het voortgezet onderwijs en de Zuidas en de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de re-integratie van niet-actieven, op een vertrouwenwekkende wijze kan worden georganiseerd. Elementen van een vertrouwenwekkende institutionele vormgeving zijn het vooropstellen van de individuele behoeftebevrediging van de consumenten van nu en straks, het invoeren van positieve prikkels, het onderkennen van strategisch gedrag van economische subjecten, de optimale coördinatie van de individuele gedragingen en transparantie van de besluitvorming. Wie de vermelde thema's de revue laat passeren ziet dat wij in Nederland grootmeesters zijn in verkeerde ontwerpen, uitvoeringen en implementaties.

Verkeerde weg

Alle publiekprivate constructies –ten onrechte aangeduid als publiekprivate samenwerking- zijn in Nederland mislukt. Dat komt door een ontstellend gebrek aan expertise, dat vervolgens wordt aangevuld met een halsstarrig vasthouden aan een eenmaal ingeslagen verkeerde weg. Miljarden worden op deze wijze in Nederland over de balk gegooid. Die situatie ondermijnt het vertrouwen in de overheid, maar ook in allerlei stichtingen en bureaus, die adviserend optreden en hun financiële belang stellen boven het tot stand brengen van een optimale architectuur. Het gevoel dat de overheid de burger bescherming biedt verdwijnt.

“Mechanism design”

Ik pleit derhalve voor een exacte, bèta-achtige benadering van de maatschappelijke problemen, die wij in Nederland hebben. Voor de kinderopvang kan een vormgeving worden ontworpen, onafhankelijk van de vraag of ouders en kinderen aardig of vervelend zijn, die beter in behoefte voorziet, effectiever en minder fraudegevoelig is dan het wangedrocht dat nu tot stand is gebracht en waarin niemand vertrouwen heeft. Hier ligt in het algemeen een nieuwe taak voor het Centraal Plan Bureau, dat de laatste jaren aan gezag en vertrouwen heeft ingeboet, door de eenzijdige oriëntatie op marktwerking, het monetariseren tot de dood erop volgt en de insnoering van welvaart tot materiële groei van de voortbrenging van goederen en diensten. De Nobelprijs voor economie is in 2007 gegeven aan L. Hurwicz, E. Maskin en R. Myerson voor de theorie van de “mechanism design”. In Nederland is geen enkele aandacht geschonken aan deze toekenning aan drie Amerikaanse economen, hetgeen de achterstand van de beoefening van de economische wetenschap pijnlijk illustreert. Vertrouwen in een inhaalslag heb ik niet, nu in ons land ondanks de kredietcrisis de regering een economieprogramma wil invoeren, waarin banken en Keynes niet voorkomen.

A. Heertje,
econoom, emeritushoogleraar Universiteit van Amsterdam

Hoe bang moet je zijn?

Angst en vertrouwen als kwetsbare mechanismen bij een (dreigende) overstroming

Als crisiscommunicatie niet voldoet aan de eisen van logos, ethos en pathos¹ en er onvoldoende handelingsperspectief wordt geboden, kan ten tijde van een (dreigende) overstromingsramp blind vertrouwen in de overheid omslaan in wantrouwen en paniek. Hiermee verspeelt de overheid de mogelijkheid om constructief samen te werken met burgers tijdens een (dreigende) crisis. Kritisch vertrouwen en gezonde angst zijn belangrijke mechanismen voor succesvol crisismanagement.

Samenleving verkeert in soort overwinningsroes

In de 21ste eeuw maakt angst een steeds groter deel uit van het dagelijkse bestaan. Furedi beschrijft indringend “onze obsessie met theoretische risico’s van technologische verworvenheden en de bijna hysterische bezorgdheid voor het welzijn van onszelf en onze kinderen”². In zijn visie wordt het beeld geschetst van een wantrouwende en paniekerige samenleving. Maar voor wat betreft de Nederlandse situatie rond hoogwaterdreiging blijkt dit beeld vooralsnog niet correct. Niet alleen noopt de complexiteit van waterveiligheid de burgers tot vertrouwen, de combinatie met de overtuigingskracht van indrukwekkende waterwerken als de Deltawerken leidde zelfs tot blind vertrouwen in overheid en ingenieurs. Met dank aan onze ervaren waterbeheerders verkeerde de Nederlandse samenleving decennialang in een overwinningsroes. Wij

Nederlanders laten de zorg voor waterveiligheid met een gerust hart over aan de experts, zoals recentelijk weer tot uitdrukking kwam in de extreem lage opkomst bij de Waterschapsverkiezingen.

Maar door (o.a.) de mogelijk ernstige gevolgen van een dreigende klimaatverandering ziet de overheid zich genoodzaakt de samenleving meer risicobewust te maken. In crisiscommunicatie worden angstige en bedreigende scenario’s echter bewust of onbewust buiten beeld gehouden³. Het lijkt wel of we niet bang mógen zijn voor water. De overheid stuurt in risicocommunicatie aan op de kansen die waterbewustzijn en waterbewust gedrag Nederland kan bieden. Maar wat zijn de gevolgen van een dergelijke strategie bij een (dreigende) crisissituatie? In eerste instantie blijft het vertrouwen in het probleemoplossende vermogen van de waterbeheerders groot. De

¹ Logos, ethos en pathos (Aristotelian Triad) in de betekenis van resp. logica, ethiek en empathie.

² F. Furedi, *Cultuur van angst*, Amsterdam: Meulenhoff, 2006.

³ Zo legde staatssecretaris Huizinga tijdens de persconferentie na de TMO-oefening Waterproef op 7 november 2008 nogmaals uit dat er wel geoefend wordt, maar “... niet omdat we vrezen voor een ramp...”

historisch geaarde overwinningsroes zorgt ervoor dat de gemiddelde Nederlander, ondanks waarschuwingen, heel lang niet écht gelooft dat een ramp toch kan plaatsvinden. Men kan zich eenvoudigweg niet voorstellen dat het mis kan gaan en is weinig gemotiveerd, ondanks aandringen van de overheid, vanwege (overstroming)dreiging een noodpakket aan te schaffen.⁴

Van blind naar kritisch vertrouwen

Een (dreigende) crisissituatie is vrijwel altijd zo complex of onoverzichtelijk, dat een individu daar zelf niet direct invloed op uit kan oefenen. In dergelijke situaties vervult vertrouwen een belangrijke functie. Vertrouwen is echter een gecompliceerd concept, samengesteld uit zowel cognitieve als emotionele componenten. Enerzijds heeft het te maken met het gevoel dat de ander(e partij) competent is, dat zij die vaardigheden, kennis en/of ervaring in huis heeft waardoor zaken ook zullen lopen als verwacht (conform de logos). Anderzijds heeft de emotionele component van

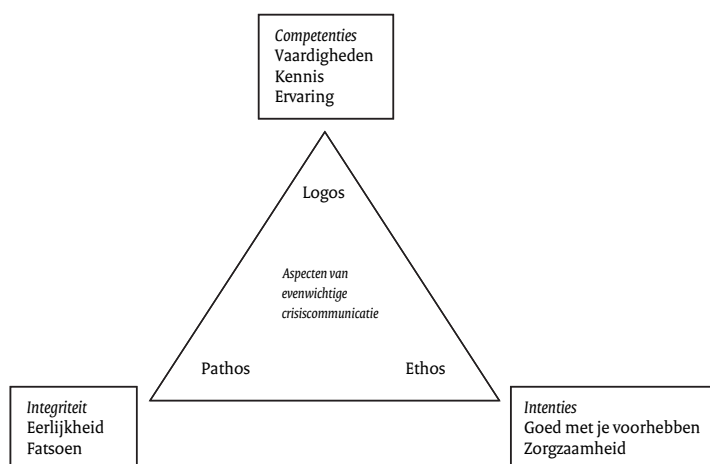
vertrouwen betrekking op intenties en integriteit (conform de ethos en pathos). Heeft de ander het goed met je voor, wil hij voor je zorgen en is hij eerlijk en fatsoenlijk? Omdat uit onze dagelijkse ervaring, maar ook uit divers onderzoek blijkt dat vertrouwen de basis is voor samenwerking, is het vanaf het eerste crisismoment noodzaak het kwetsbare vertrouwen te behouden. Zorgvuldige aandacht voor zowel logos, pathos als ethos aspecten in de communicatie vermijdt wantrouwen en geeft burgers de kans om te schakelen van blind naar kritisch vertrouwen. Dit behoud van vertrouwen is van essentieel belang in (dreigende) crisissituaties. In geval van een overstromings-ramp zelfs cruciaal, omdat de verontwaardiging per definitie groot zal zijn. De meeste Nederlandse burgers zullen het domweg niet hebben zien aankomen en ontwaken op onaangename wijze uit de overwinningsroes: de overheid zou toch voor droge voeten zorgen? Als in een dergelijke situatie autoriteiten uitsluitend zakelijk reageren en in de communicatie de nadruk leggen op het naleven van officiële

⁴ Zo kopte Het Parool (16 december 2008) over de aanschaf van noodpakketten: "Alle burgers een noodpakket. Waarschuwingsfluitje, wie komt je dan helpen?"



procedures of draaiboeken, het bewaren van kalmte bij burgers en gehoorzaamheid aan de autoriteiten, dan bestaat gereede kans dat het vertrouwen in de overheid omslaat naar wantrouwen en verwerping/cynisme⁵. Omdat hun angsten en zorgen niet worden erkend, zullen burgers geneigd zijn adviezen van de overheid niet langer ter harte nemen, op eigen houtje beslissingen nemen zonder zich te bekommeren om het officiële gezag en/of zich juist tegen dat gezag keren.

Logos-ethos-pathos driehoek voor evenwichtige crisiscommunicatie op basis van de retorische driehoek en de overtuigingsmiddelen uit de 'Rhetorica' van Aristoteles (Waterworks 2008).



Geen paniek, maar gezonde angst

In het licht van het voorgaande is het raadzaam om in crisiscommunicatie niet alleen in te zetten op logos, maar ook te anticiperen op het belang van improvisatie, samenwerking en spontaan leiderschap.⁶ De door hogerhand oncontroleerbare reacties van spontane leiders en eigen initiatieven van zelfredzaamheid door angstige burgers lijken vooral bij de overheid paniek te veroorzaken. Je kunt echter niet voorkomen dat mensen bang zijn in een crisissituatie en moet dat ook niet willen. Het ontkennen en onderdrukken van gezonde angstgevoelens is onverstandig en leidt juist tot paniek. En waar paniek vaak meer problemen creëert dan oplost, kan (gezonde) angst de motor vormen voor een veiligere samenleving. Helaas wordt angst vaak verward met paniek. Maar het verschil is groot. Panieksituaties leiden tot onbezonnen gedrag. Gezonde angst levert in kwetsbare situaties reacties ter zelfbescherming op: vluchten, vechten

of bevriezen. Alle drie strategieën kunnen levensreddend zijn, maar dan moet men wel uit ervaring weten welke strategie werkt in welke situatie!

In een crisissituatie hebben mensen zelden genoeg informatie om een weloverwogen beslissing te nemen over hun handelen. Als ervaring en concreet handelingsperspectief ontbreken, handelen mensen naar beelden uit het verleden. Zo is bekend dat in geval van brand in een hoog gebouw mensen geneigd zijn naar het dak te vluchten. Zij hebben een plaatje van een reddingshelikopter voor ogen, omdat dit beeld vaak gebruikt wordt als illustratie in media-rapportages over grote branden. Bij gebrek aan concrete ervaring en handelingsperspectieven handelen mensen instinctief door omhoog te rennen, terwijl dit lang niet altijd de beste vluchtplek is zoals pijnlijk duidelijk werd tijdens de aanslagen op het WTC in New York. Toch wist Rick Rescorla, verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid van de firma Morgan Stanley, bijna 3000 medewerkers in veiligheid te brengen tijdens deze tragische ramp.⁷ Dit succes was te danken aan jarenlang oefenen en een uitgekiende evacuatiestrategie. Toen de ramp plaatsvond nam Rescorla spontaan de leiding, negeerde de officiële veiligheidsinstructies en wist op basis van kritisch vertrouwen de instincten te onderdrukken. Via de trappen omlaag kon hij de evacuatie van zijn collega's, die werkzaam waren op 22 hooggelegen verdiepingen, in geroutineerde samenwerking uitvoeren. Deze casus maakt duidelijk dat het oefenen van een crisissituatie en de omgang met angstgevoelens en het behoud van vertrouwen daarbij, serieus dient te worden genomen. Werken aan een evenwicht tussen kritisch vertrouwen en gezonde angst is van cruciaal belang in crisiscommunicatie en kan de negatieve gevolgen van blind vertrouwen en paniek in belangrijke mate reduceren. Laat niet alleen zien dat je competent bent, je organisatie op orde hebt, bereikbaar bent, correcte informatie geeft, etc, maar zorg ook dat op het vlak van intentie en integriteit de crisiscommunicatie aansluit bij de beleving van de burger. Realiseer je dat angst meer is dan een onwenselijke regressieve macht: het is ook een progressieve (levens)kracht met groot innovatief vermogen. Onze prachtige en wereldberoemde waterwerken waren er tenslotte nooit gekomen als we niet zo bang zouden zijn geweest voor de verwoestende kracht van het water!

drs. B.L.M. Kothuis en drs. G.C. Heems

Baukje Kothuis en Trudes Heems werken bij WATERWORKS Scientific Research Institute in Amsterdam aan de laatste fase van een promotie-onderzoek naar de omgang met overstromingsdreiging in Nederland vanuit een sociaal-cultureel perspectief.

⁵ W. Poortinga, 'Vertrouwen en de perceptie van technologische risico's', in: R. Pieterman, P. Dekker & H. Elffers, *Veiligheid, vertrouwen en good governance*, Den Haag: Elseviers Juridisch, 2005.

⁶ In haar boek *The Unthinkable* (2008) beschrijft A. Ripley hoe een bruid spontaan de leidersrol op zich neemt als tijdens het bruiloftsfeest brand uitbreekt, omdat zij zich verantwoordelijk voelde voor de veiligheid van haar gasten en daarmee velen het leven redt.

⁷ Rescorla stierf toen hij samen met enkele collega's de laatste groep medewerkers in veiligheid probeerde te brengen.

Angst is een slechte raadgever

Onderzoek over bedreigingen, vertrouwen en informatiebehoefte

De overheid heeft tot taak de bevolking te wijzen op de ernst van potentiële bedreigingen. En dat is nu juist het laatste wat mensen wil horen. Gerjo Kok, hoogleraar Toegepaste Psychologie, beschrijft uitkomsten van relevant onderzoek naar publieksvoorlichting over dreigingen, toegespitst op gedragsreacties bij een griep пандemie.

Angst: Theorie en onderzoeksresultaten

Bij bedreigingen onderscheiden we zes concepten:

- 1 *Ernst* (severity): Hoe erg zijn de consequenties?
- 2 *Kans* of persoonlijke relevantie (susceptibility): Zal het mijzelf overkomen?
- 3 *Dreiging*, de combinatie van ernst en kans (threat): Hoe bang ben ik?
- 4 *Oplossingen* (response efficacy): Is er iets tegen te doen, zijn er aanbevelingen?
- 5 *Haalbaarheid* of ingeschatte vaardigheden (self-efficacy): Kan ik die aanbevelingen opvolgen, zijn ze haalbaar? En
- 6 *Intentie* of motivatie (intention, motivation): Ik ga de aanbevelingen opvolgen.

De theorie zegt dat ernst én kans leiden tot angst: beide moeten aanwezig zijn. Angst zet aan tot gedrag. Welk gedrag dat wordt hangt af van oplossingen en haalbaarheid: Wanneer er effectieve en haalbare aanbevelingen zijn, zullen mensen bij een hogere dreiging vaker de aanbevelingen opvolgen. Maar als mensen bang zijn en er bestaan géén effectieve maatregelen of die maatregelen zijn slecht haalbaar, dan zien we defensieve reacties: ontkennen, ontwijken, anderen de schuld geven, soms zelfs agressief gedrag. Onderzoek steunt deze theoretische voorspellingen.¹ Paradoxaal is dat juist omdat de overheid zich zorgen maakt over de ernst van de consequenties, er een neiging bestaat om vooral die ernst te benadrukken, eventueel met veel emotie. Uit theorie en onderzoek blijkt echter dat het gaat om de persoonlijke kans in combinatie met effectieve en haalbare oplossingen. Ernst speelt een beperkte rol bij het opvolgen van aanbevelingen en emotionele presentaties zijn niet nodig; informatieve voorlichting volstaat.² Om mensen tot gewenst gedrag te brengen is het nodig met

effectieve en haalbare oplossingen te komen. We zien dat terug in onderzoek naar controleerbaarheid van risico's. Als een risico oncontroleerbaar is – geen effectieve oplossingen en/of geen haalbare oplossingen – dan worden mensen relatief angstiger dan bij risico's die wel controleerbaar zijn of lijken. Vergelijk de roker die protesteert tegen een kerncentrale. De kans op persoonlijke schade voor de persoon is objectief veel groter vanwege het roken dan vanwege de centrale. Maar zo ervaren mensen dat niet. Roken doen ze zelf en hebben ze onder controle, denken ze. Een onduidelijke dreiging van een kerncentrale waar kennelijk niets tegen te doen is vinden ze veel beangstigender omdat er geen effectieve en haalbare oplossingen bestaan. Deze roker protesteert, een actieve reactie; de meeste mensen nabij een kerncentrale denken niet dat ze iets kunnen uitrusten en negeren het probleem, ontkenning als defensieve reactie.

Te verwachten gedrag bij een пандemie: literatuur

In opdracht van de ministeries van BZK en VWS heeft Bureau ResCon een literatuuronderzoek gedaan naar het te verwachten menselijk gedrag bij een griep пандemie.

Crimando³ beschrijft helder de mogelijke reacties van mensen op een ramp, namelijk

- 1 een positieve coöperatieve reactie,
- 2 angst voor anderen en
- 3 paniek.

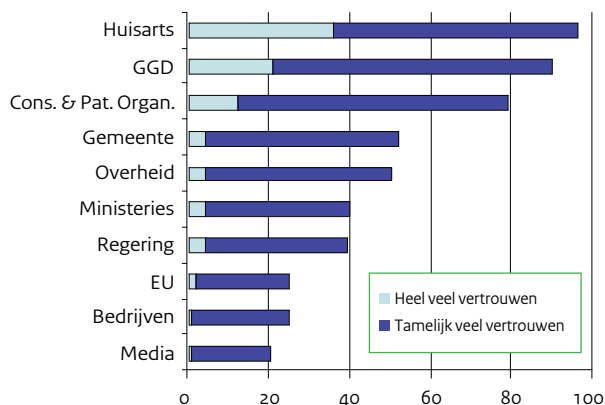
Een positieve en coöperatieve reactie komt het meest voor en is voor bestuurders natuurlijk de prettigste. Angst voor anderen is de reactie die te verwachten is bij een besmettelijke ziekte. Soms gaat dat zover dat mensen zelfs vaccinatie weigeren. Bovendien blijft in dat geval de helft van de professionals in de gezondheidszorg thuis. Paniek is

¹ R.A.C. Ruiter, Ch. Abraham & G. Kok, 'Scary warnings and rational precautions: A review of the psychology of fear appeals', in: *Psychology & Health* 16 (2001), 613-630.

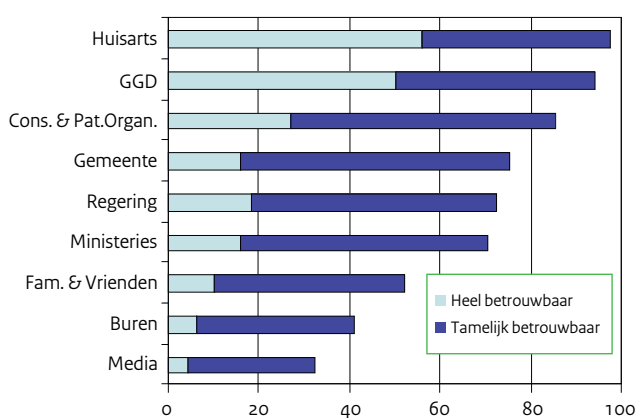
² N. de Hoog, W. Stroebe & J.B.F. de Wit, 'The impact of vulnerability to and severity of a healthy risk on processing and acceptance of fear-arousing communications: A meta-analysis', in: *Review of General Psychology* 11 (2007), 258-285.

³ S. Crimando, *Accurate disaster behavioral response planning. A guide for business continuity planners*, New York: Extreme Behavioral Risk Management LLC, 2006. (www.xbrm.com).

Figuur 1: Hoeveel vertrouwen hebt u in de volgende instanties?



Figuur 2: Hoe betrouwbaar vindt u de volgende afzenders?



een zeer onwaarschijnlijke reactie maar niet onmogelijk. Paniek kan optreden als er geen uitweg lijkt te zijn, gebrek aan hulpmiddelen en een laag vertrouwen in de overheid. Angst voor anderen is op zich geen slechte reactie in geval van infectierisico. Het tijdig treffen van non-farmaceutische maatregelen zoals sluiten van scholen en een samen-scholingsverbod leidt dan tot lagere mortaliteit.⁴ Mensen raken zelden in paniek bij bijvoorbeeld een mogelijke bio-terroristische aanslag, maar denken wel dat anderen in paniek zullen raken en dat dus dwingende maatregelen noodzakelijk zijn.⁵ Overigens blijkt dat de informatie vooraf over dit soort aanslagen heel slecht bij de doelgroep aankomt. Het is lastig om mensen te interesseren voor problemen zolang die er nog niet zijn.

Te verwachten gedrag bij een pandemie: onderzoek in Nederland

Bureau ResCon heeft een onderzoek gedaan onder 1100 Nederlanders, die representatief zijn voor de bevolking vanaf 18 jaar. Ongeveer de helft van de mensen is redelijk goed geïnformeerd over wat een pandemie is en over de te verwachten maatregelen, terwijl een derde (zeer) slecht op de hoogte is. Een pandemie zien mensen als een grote bedreiging omdat ze zowel ernst als kans hoog achten. Het

grootste infectierisico verwachten ze in achtereenvolgens het openbaar vervoer, uitgaansgelegenheden, werk of school, ziekenhuizen, winkels en evenementen. Als in verband met een pandemie het dragen van een mondkapje geadviseerd wordt gaat 80% dat doen, wat terugloopt naar 67% wanneer het mondkapje irriteert en andere mensen je gaan mijden. Denken ze dat er iets aan een pandemie te doen is (*oplossingen*) en dat ze ook lukt (*haalbaar*)? Niet echt, de meest antwoorden liggen in de categorieën enigszins en een beetje. Defensieve reacties zijn dan denkbaar, maar uit de cijfers valt dat nog mee: zo'n 20% reageert fatalistisch (niks aan te doen) tot zo'n 40% ontkennend (wordt allemaal overdreven). Positieve reacties zijn veel waarschijnlijker. Wanneer het aanbevolen wordt zal 30% binnen blijven en thuisblijven van het werk, 45% contact mijden, overigens ook met de gezondheidszorg, en 80% zal minder winkelen, verenigingen en uitgaansgelegenheden mijden, en minder het openbaar vervoer nemen.

Vertrouwen in de communicatie van de overheid

Enerzijds is gevraagd naar vertrouwen in instanties en anderzijds hoe betrouwbaar een afzender werd gezien. In figuren 1 en 2 staan de resultaten. Het meest geloofwaardig zijn de lokale gezondheidszorgorganisaties zoals de huisarts en de GGD. Vertrouwen in de bron van de informatie is van belang voor het geloof dat mensen hechten aan de zinvolheid van de aanbevelingen. Als mensen de bron van het bericht vertrouwen, denken ze ook meer dat de adviezen effectief zijn (*oplossingen*) en zijn ze vaker van plan die adviezen op te volgen (*intentie*).

Informatiebehoefte

Ten slotte: Wat willen mensen het liefst zo snel mogelijk weten als er iets gebeurt als een pandemie? Het antwoord is heel simpel: de overgrote meerderheid (70%) wil als eerste weten welke maatregelen er genomen kunnen worden om deze dreiging het hoofd te bieden. Dus welke *oplossingen* zijn er, en daarna, kan ik dat ook (*haalbaarheid*)? Over ernst, kans en dreiging hoeven mensen weinig meer te weten, dat geloven ze wel en ze zijn al bang genoeg. Conclusie: mocht er een crisis ontstaan, bijvoorbeeld een pandemie, dan is het de taak van de overheid, vooral de lokale overheid, de GGD, om zo spoedig mogelijk met heldere informatie te komen over wat je kunt doen om het risico te beperken, plus aanwijzingen hoe je dat het beste kunt doen. Het is van belang dat huisartsen daarbij intensief betrokken worden. Bang maken helpt niet. Effectieve en haalbare oplossingen helpen wel.

prof.dr. Gerjo Kok,
hoogleraar Toegepaste Psychologie, Universiteit Maastricht

⁴ H. Markel a.o., 'Nonpharmaceutical interventions implemented by US cities during the 1918-1919 influenza pandemic', in: JAMA, 298 (2007), 644-654.

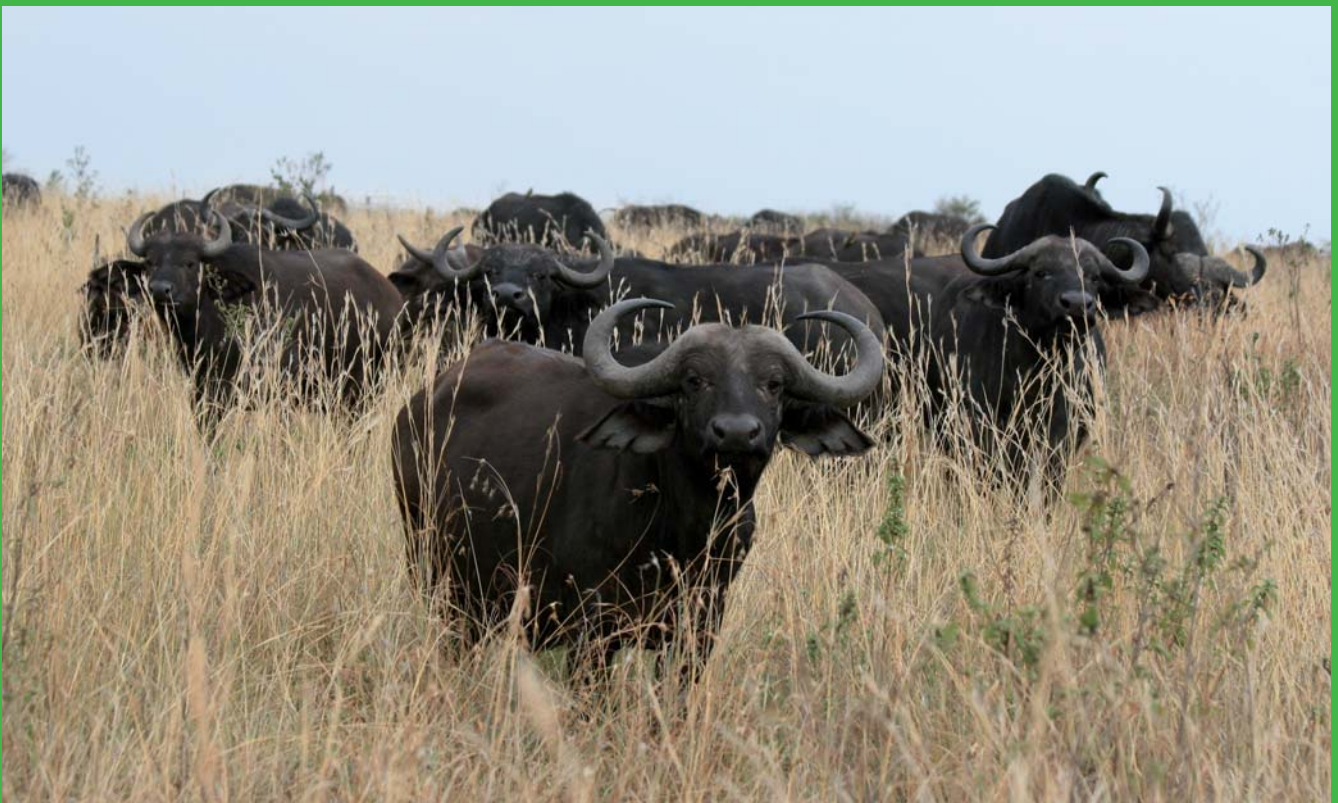
⁵ B. Fischhoff a.o., 'Evaluating the success of terror risk communications', in: Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice and Science 1 (2003), 255-258.

Vertrouwen en crisis

Een sociaalpsychologische analyse

Weinig mensen lijken te beseffen wat crisis nu werkelijk is, terwijl iedereen het er over heeft. Opvallend is dat gewone mensen erg weinig doen aan voorbereiding op een mogelijke crisis, maar dat mensen die een positie innemen met maatschappelijke verantwoordelijkheid, zoals ambtenaren en bestuurders, hier wel eens aan plegen te denken en recentelijk, zeg maar in dit millennium, zelfs vaak. Het is duidelijk dat bijzonder veel overheidsdienaren aan crisisvoorbereiding doen, maar de vraag waarvóór dat helpt wordt eigenlijk niet gesteld. Daarom beginnen we maar eens met wat gedachten over crisis.

Iets wat iedereen wel meent te weten is dat er aan een crisis iets gedaan moet worden. We gaan dus reacties op crisis ook maar eens onder de loupe nemen. Ten slotte, omdat het duidelijk is dat vertrouwen in crisis-situaties een nog grotere rol speelt dan in normale omstandigheden, gaan we het begrip vertrouwen nader bezien. De hier gepresenteerde beschouwingen hebben niet de pretentie bijzonder genuanceerd te zijn. Hun doel is eerder om de blik op het onderwerp te verfrissen. Aldus sociaal-psycholoog Hans van Sande.



Crisis

Een definitie van crisis in moderne zin is niet zo moeilijk: het is een keerpunt, een tijdspanne waarna de zaken niet meer op dezelfde wijze zullen voortgaan. Dit verklaart bijvoorbeeld waarom een zoektocht naar het woord crisis in krantenarchieven voornamelijk verhalen over bestuurscrises oplevert. De ramp is niet de eigenlijke crisis, het is de aanleiding ertoe. En er zijn talloze crises zonder bijbehorende ramp (denk maar aan de recente Atheense rellen: kleine oorzaken, grote gevolgen). Samen met een groep brandweerofficiërs formuleerde ik ooit de wet van Pleuris: crisis is niet dat een LPG-auto ontploft of een epidemie uitbreekt. Dat is immers werk. Nee, crisis is dat je er de schuld van krijgt dat het fout is gedaan. Crisis is dus een fase in het nobele spel van het Zwarte Pieten en als je dat goed doet heb je de crisis overleefd¹.

Kenmerkend voor echte crisissituaties is dat ze onoplosbaar lijken. Wat we ook doen, de werkelijkheid gaat zijn bizarre gang en we moeten ons maar schikken in wat er gebeurt. Dat hangt er natuurlijk mee samen dat we trachten de crisissituatie op te lossen met hulp van middelen die ons in het verleden verder brachten. Een goed idee, ware het niet dat die middelen vaak bedacht en geoefend zijn in een normale situatie en een crisissituatie is nu juist helemaal niet normaal.

Scenario-denken

Sommige Amerikanen lijken te denken dat het hele leven een crisis is, getuige de ietwat verwarrende uitdrukking: SNAFU. Googelt u die maar eens². Zelfs met zo'n houding komt u er niet, want wat u van de ene noodsituatie geleerd hebt past zeker niet altijd op de andere. De kern van dit probleem zit er in dat een zeer groot aantal factoren aard en ernst van de crisis kan beïnvloeden, maar dat voor elke crisis maar een beperkte, en steeds andere selectie relevant is. Het zogenaamde scenario-denken is een stapje in de goede richting, maar vereist zoveel vooronderzoek dat dat eigenlijk niet werkbaar is.

Mensen zijn dieren met een cognitieve turbo. Onze intelligentie kan vele zaken helder maken, maar misschien nog wel meer zaken versluieren. Het kan daarom nuttig zijn crises in de natuurstaat te bezien.

Voor al het dierlijke leven op aarde is het steeds zo geweest dat crisis om de hoek lag. Eten of gegeten worden, aanval en verdediging, machtsstrijd, ziekte, of rampzalige gebeurtenissen en wat daar verder maar mee samenhangt, al dit soort zaken maakte dat elke diersoort die tot heden bestaan heeft, fysiek en psychisch goed uitgerust was voor crisissituaties. Degenen die minder goede crisisopvangsers waren dan hun collega's kregen weinig nageslacht en

stierven uit. Degenen die overleefden werden door dat selectieproces steeds beter en flexibeler. Een vertegenwoordiger van de meest flexibele diersoort tot heden zit nu dit artikel te lezen, en zo iemand is dus van nature voorzien van een set reacties om crises te overleven. Wat houdt zo'n natuurlijke crisisuitrusting nou in? We zullen dit op twee niveaus gaan bekijken, het individuele en het groepsniveau.

Reactie op crisis

Een opmerking vooraf is hier nodig. Het volgende gaat over wat er werkelijk gebeurt tijdens en na een crisis. De bezigheden die momenteel in alle gemeenten, veiligheidsregio's en andere gremia plaatsvinden, gaan echter over hoe het zou moeten gaan, over beleid dus. Beleid is een prachtig iets, het geeft richting en houvast, het is iets waar je op beoordeeld kunt worden, het zorgt ervoor dat je vele relevante zaken onderkent, kortom, als het er niet was, zou het moeten worden uitgevonden. Beleid heeft eigenlijk maar een nadeel, namelijk dat het hoogst onzeker is hoe het uit zal pakken als de nood eenmaal echt aan de man is. Een belangrijke rol hierbij spelen de zogenaamde onbedoelde gevolgen van beleid.

Automatisch of getraind gedrag

In de natuur bestaat geen beleid, daar wordt van alles uitgetoetst en het goed werkende blijft bestaan. Zo is het ook met natuurlijke crisisopvang. Op individueel niveau is het redelijk simpel: alle dieren zijn uitgerust met een goed werkend waarnemingsapparaat, dat in crisissituaties automatisch aangepast wordt doordat het op tunnelvisie overgaat. Als er een woeste leeuw aanstormt, verliest een goed toegerust individu plots alle belangstelling voor irrelevante zaken en is nog maar attent op twee dingen: of een passend wapen voor het komende gevecht, of een passende route voor de komende vlucht.

Niet alleen de waarneming, ook de fysieke toestand van het lichaam verandert. In bedreigende situaties wordt het lichaam voorbereid op actie: de spieren worden krachtiger, de pijngrens daalt, het uithoudingsvermogen wordt groter. Een andere individuele aanpassing heeft te maken met het gebruik van intelligentie: hoe slimmer een individu is, hoe beter hij op verschillende aspecten van het leven kan reageren en hoe minder stereotiep die reactie zal zijn. Wat dit betreft zijn wij mensen inderdaad wel zo ongeveer de kroon van de schepping: geen diersoort is zo slim en flexibel, zo medelijdend en tevens zo wreed als wij. Intelligentie is echter niet erg geschikt om plotselinge bedreigingen of rampen tegemoet te treden. Kort gezegd: het kost te veel tijd. Veruit het meeste gedrag dat mensen in noodsituaties vertonen is automatisch gedrag, dat wil zeggen gedrag dat

¹ D. de Vries e.a., 'Van gebeurtenis tot crisis: wanneer breekt de pleuris uit?', in: *Communicatie bij rampen*. Afstudeerboek MCDM leergang 2, Arnhem: NIBRA, 2003, 16-51.

² SNAFU betekent trouwens: *Situation Normal, All F*cked Up*

redelijk simpel en voor de hand liggend is (zowel bij publiek als bij professionals) en in sommige gevallen is het goed ingetraind gedrag (vooral bij professionals). Kenmerkend voor beide vormen van gedrag is dat ze geen nadenken vereisen, en dus snel zijn en vrij van twijfel, ze geven de indruk van zelfvertrouwen. Onze schitterende intelligentie gebruiken we in het algemeen vooral achteraf, we trachten dan al analyserend lessen voor de toekomst te trekken en bereiden zo de vorige oorlog voor. Dit is op zich nuttig, maar verschillende moderne onderzoekers van crisis wijzen er op dat er een grens is aan de mogelijkheden van preparatie en dat het verstandiger is het beleid zo vorm te geven dat de uitvoerende een maximale beslissingsbevoegdheid hebben. Dit wordt 'resilience' genoemd³.

In crisissituaties willen mensen een krachtig leiderschap van iemand die vertrouwd wordt

Onderlinge steun bij groepsgegedrag

Naast individuele aanpassing vinden we bij sociaal levende dieren ook groepsgegedrag dat het overleven van een crisis bevordert. De basis van dit groepsgegedrag lijkt te liggen in vertrouwen: hoe verwanter twee individuen zijn, hoe meer ze elkaar vertrouwen en hoe meer ze samenwerken in een crisis. We vinden dit bij de meeste diersoorten, maar ook zeer sterk bij de mens. De verwantschap kan biologisch zijn, maar ook culturele gelijkheid kan een signaal voor vertrouwen zijn. Een bekend voorbeeld van samenwerking is kuddegedrag. In normale omstandigheden zijn kuddes betrekkelijk losse groeperingen, maar bij dreigend gevaar zien we dat de cohesie sterk toeneemt. De school haringen trekt zich samen, het roedel wolven stemt hun jaaggedrag op elkaar af, de groep chimpansees belaaft gezamenlijk een naderend roofdier. Zo'n toename van cohesie heeft te maken met vertrouwen: kennelijk ervaart men de aanwezigheid van veel soortgenoten als een steun bij bedreiging en zoekt men ze daarom op. De meeste sociaal levende diersoorten kennen een dominantiehiërarchie. Het dier, meestal een man, dat aan het hoofd van deze hiërarchie staat, is in crisissituaties richtinggevend en eventuele conflicten binnen de groep

verdwijnen, zij het tijdelijk. Ook dit heeft iets met vertrouwen te maken.

Formele hiërarchie

De twee hiervoor beschreven sociale reacties, cohesie en leiderschap, vinden we natuurlijk ook bij de mens, maar de mens heeft meer in zijn mars. Wij kennen niet alleen een dominantiehiërarchie die lijkt op die van dieren, maar we kennen ook een formele hiërarchie. Formele hiërarchieën treffen we daar aan waar formele organisaties bestaan, in kerk en leger, in bedrijfsleven en politiek. Wanneer nu de formele hiërarchie, de gezagsverhouding, niet parallel loopt met de informele, kunnen problemen ontstaan. Die worden vooral zichtbaar als een crisis uitbreekt, ja, vaak vormen ze de crisis. In crisissituaties willen mensen namelijk maar één vorm van leiderschap: een krachtig leiderschap door iemand die vertrouwd wordt.

Kennelijk is vertrouwen een belangrijke factor bij groepsreacties op dreiging, vandaar dat we daar nu de blik op gaan richten.

Vertrouwen

Het verdient misschien enige toelichting dat vertrouwen niet alleen op het sociale niveau speelt, maar ook op het individuele. Het is een door onderzoek bevestigd ervaringsfeit dat vertrouwen in het eigen individuele vermogen de onderhavige crisis op te vangen, een positieve invloed op het gedrag heeft. Dit staat in de psychologie bekend als 'self-efficacy'⁴. Maar ook meer fysieke factoren als bijvoorbeeld resistentie tegen ziekten blijken met vertrouwen in het eigen lichaam samen te hangen.

In feite is de opgave voor het individu in een crisis dat hij al zijn capaciteiten, fysiek en psychisch, op optimale wijze kan laten samenwerken. In vele gevallen kan een training deze coördinatie verbeteren, ervaring doet dat altijd.

Bijvoorbeeld: Hoe beter een wielrenner getraind is, hoe meer 'moraal'. Of: Hoe vaker een brandweercommandant grote branden heeft meegemaakt, hoe rustiger zijn benadering. Omdat vertrouwen in het algemeen gebaseerd is op gemeenschappelijke belangen, is het natuurlijk geen wonder dat de verschillende capaciteiten van een individu functioneren alsof ze op elkaar vertrouwen: ze zijn tot elkaar veroordeeld.

Op het sociale niveau, waar de samenwerking van de delen veel minder vanzelfsprekend is dan op het individuele, spelen toch wel vergelijkbare fenomenen. Het is niet voor niets dat groepen, organisaties en samenlevingen zo dikwijls met een organisme vergeleken worden. We zien dan ook dat in 'natuurlijke' samenlevingen, of het nu die

³ Zie: <http://www.ukresilience.gov.uk/>

⁴ Self-efficacy is een term voor een bepaalde vorm van zelfvertrouwen, namelijk de overtuiging een bepaalde taak aan te kunnen (zie A. Bandura, *Self-efficacy. The exercise of control*, New York: Freeman 1997).



Vertrouwen
is gebaseerd
op gemeen-
schappelijke
belangen

van mensen of dieren betreft, het zich als organisme gedragen sterker wordt in crisissituaties. Voorbeelden te over, van de zich samentrekkende klomp tubifex⁵, de zich verdichtende zwerm spreeuwen, de in cirkelvorm opgestelde kudde wisenten, tot een land dat door een vijand aangevallen of bezet wordt. Deze hogere cohesie bij dreigend gevaar hangt natuurlijk samen met het meer in het oog springen van de gemeenschappelijke belangen en daarmee, zoals we hiervoor zagen, met een stijgend onderling vertrouwen.

Charismatische leidersfiguren

Zo bezien is vertrouwen dus een zeer belangrijke factor bij natuurlijk crisismanagement. Onze moderne maatschappij heeft echter niet zo veel meer gemeen met meer natuurlijke wijzen van samenleving. De moderne mens stelt hoge prijs op zijn vrijheid en privacy, begrippen waar in natuurlijke samenlevingen nauwelijks termen voor zijn. De moderne mens wil nog wel ergens bijhoren, maar dan wil hij daarvan alleen de lusten hebben, zoals bij voorbeeld de oranjegekte zo aardig toont, maar niet de lasten. Dit gaat natuurlijk samen met een verlies aan vertrouwen. Toch is de behoefte aan vertrouwen niet verdwenen. Charismatische leidersfiguren kunnen ook in een moderne maatschappij met veel succes opereren, dank zij het vertrouwen dat ze weten te winnen. De essentie van charisma is namelijk te zien als identificatie: de ondergeschikten identificeren zich met de leider (denk aan de vele 'Pim'-dassen die nu in de kast hangen) en dat brengt automatisch vertrouwen mee. Toch is het een opmerkelijk feit dat mensen in rampsituaties, ook al is er geen charismatisch leiderschap, nauwelijks in paniek raken, betrekkelijk weinig irrationeel gedrag vertonen en in sterke mate bezig zijn met elkaar te helpen (en dan voornamelijk verwanten). Ook is het een gegeven

dat meer dan 90% van de geredden bij een ramp in het eerste uur gered wordt, dus voordat professionals en overheid een crisisapparaat hebben kunnen opbouwen. Dergelijke gegevens, op zeer heldere wijze beschreven in Drabek⁶ (1986), werpen vragen op over het denken over rampen en crises.

Conclusies

Een crisis is iets anders dan een ramp, maar het onderscheid is, zoals ook dit stuk aantoon, moeilijk te maken en kunstmatig. Zolang de overheid en de professionals het overzicht en de greep op de situatie niet verloren hebben, kan men wel van een ramp, maar niet van een crisis spreken. Wanneer echter de greep verloren gaat, dan is de crisis daar. In dit soort situaties zijn voorbereidingen, die in niet-crisissituaties bedacht en geïmplementeerd zijn, in het algemeen van beperkt nut. Bovendien zijn er zoveel soorten rampen dat, wil men zich overal op voorbereiden, men tijd en geld tekort heeft voor andere activiteiten. Het lijkt daarom nuttig het vertrouwen van het publiek, zowel op individueel als sociaal niveau, te versterken. Dit kan op allerlei manieren, maar belangrijk hierbij is dat men de utopie opgeeft dat professionals alles kunnen klaren. Van dit soort maatregelen zijn wel voorbeelden te vinden⁷. Een misschien nog belangrijker factor is de vorm van het leiderschap. Charismatisch leiderschap is waar de mensen in een crisis naar zoeken. Niet iedere leider is hier geschikt voor, maar het helpt al veel wanneer men in de dagelijkse praktijk dikwijls op de 'werkvloer' vertoeft. Kennen en gekend worden blijft een heilig principe in het bestuur.

J.P. van de Sande
RijksUniversiteit Groningen

⁵ Tubifex is een klein rondwormpje dat als visvoer dient. In het bakje waarin ze bewaard worden vormen ze een losse kluit, die samentrekt bij aanraking.

⁶ Th. Drabek, *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, London: Springer-Verlag, 1986.

⁷ Zo was in WOII de 'blokbrandweer' een organisatie om beginnende branden te bestrijden. Zo komen in Nederland op steeds meer plaatsen defibrillators te staan. Zo ving vroeger elke grote zeereis aan met een sloepenrol, waarvan het wat malle ritueel bij de passagiersluchtvaart nog een rest is. Zo hadden de meeste Zwitserse mannen een militaire uitrusting in de kast staan. Zo worden burgers die bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen beloond met een medaille. Voor meer voorbeelden en praktischer uitwerkingen van dit beleid zie: <http://www.ukresilience.gov.uk/>

Vertrouwen binnen en buiten de muren van het beleidsteam

Op het moment dat crises uitbreken, zijn de ogen automatisch gericht op de burgemeester als voorzitter van het beleidsteam. Door vele interviews met (loco-)burgemeesters is in de loop der jaren een aardig inzicht ontstaan in de manier waarop burgemeesters omgaan met het vertrouwen dat in hen wordt gesteld.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een reeks van interviews gehouden met (loco-)burgemeesters over de crisiservaringen die zij aan collega's zouden willen meegeven. Het begrip "vertrouwen" was daarin een veelvuldig terugkerend thema. Vertrouwen binnen het beleidsteam, maar ook het vertrouwen in een specifieke "sparing partner". Of het vertrouwen in en van medeoverheden dat cruciaal kan zijn om een crisis het hoofd te bieden.

Crisismanager: kritische relatie met collectief en experts

Beleidsteam

Zo spreken diverse burgemeesters over de chemie die na verloop van tijd ontstaat in het beleidsteam. Verstorende elementen lijken zichzelf langs natuurlijke weg uit te selecteren. Velen geven aan dat het werken binnen het team een kwestie is van elkaar kennen en vertrouwen. Oefeningen kunnen ertoe bijdragen dat men elkaar beter op waarde weet te schatten wanneer het onheil zich werkelijk aandient. Zonder vertrouwen in de expertise van de personen die aan tafel zitten, is een opperbevelhebber niet of nauwelijks in staat om de juiste beslissingen te nemen. Zo heeft Henk Brink, destijds loco-burgemeester en voorzitter van het beleidsteam tijdens het ketelwagenincident op het spoorwegemplacement van Amersfoort (2002), het als volgt ervaren: 'Men zei: "Moet je luisteren, jij moet de beslissing nemen, wij adviseren jou, neem die beslissing ook op basis van onze adviezen. Als je denkt het moet anders, dan moet je dat ook zeggen". Maar ik heb die dag geen moment aan de beslissingen getwijfeld. Ik had het volste vertrouwen in het beleidsteam en ik denk dat dat ook de kracht van de dag is geweest. Want als je zelf het vertrouwen niet hebt, gaat het beleidsteam ook twijfelen.' Die twijfel wordt volgens Brink dan ook merkbaar op het operationele gebied. Jan Mans zag tijdens de vuurwerkramp ook hoe spelers in het beleidsteam op bijna natuurlijke wijze het vertrouwen werd geschonken. 'Ik heb mensen om mij heen gehad, die ik voor die tijd laag

inschatte, maar torenhoog zag groeien. Ik kreeg heel veel vertrouwen in ze, omdat ze drie, vier keer de goede dingen deden en ik merkte dat ik iets aan ze over kon laten.'

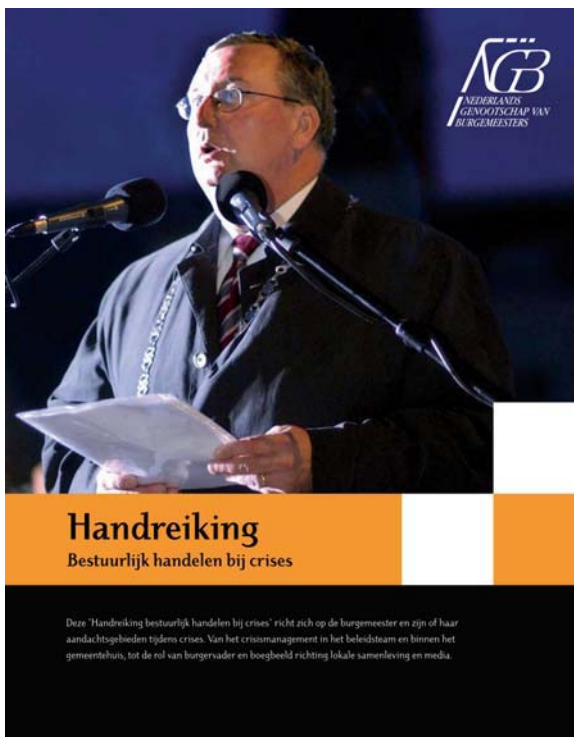
Adviseurs

Vertrouwen kent tegelijkertijd ook valkuilen. Als de burgemeester in zijn team wordt omgeven door experts, is het belangrijk om kritisch te blijven, aldus oud-burgemeester Ouwerkerk. Hij stelt dat het juist in crisissituaties van belang is om een eigen kritische omgeving te organiseren en niet blind te varen op de adviezen van mensen die je vertrouwt. 'De mensen om je heen hebben de neiging om je te beschermen en je niet langer van kritische noten te voorzien. Wanneer je in een bestuurlijke crisis wordt opgezogen, is het van belang dat je actief mensen om je heen verzamelt die met een objectieve blik naar de wereld kunnen kijken. Juist onder kritische omstandigheden is het belangrijk dat iemand je een spiegel voor kan houden en aan de bel trekt wanneer je eigen blik op de wereld vertroebeld raakt', aldus Ouwerkerk, die deze ervaring opdeed rond de Oosterparkrellen in Groningen (1997).

Voor het functioneren van het beleidsteam is het daarnaast belangrijk om het vertrouwen te geven en te krijgen van mede-overheden. Wim Burgering, oud-burgemeester van Barneveld ten tijde van de MKZ-uitbraken (2001), zei daarover: 'Voor het optreden van een burgemeester is het noodzakelijk dat hij de volledige steun van andere autoriteiten heeft. Niet alleen moet hij over doorzettingsmacht kunnen beschikken om met gezag te kunnen optreden, maar hij moet ook steun en vertrouwen ervaren in zijn omgeving.' Ofwel: het vertrouwen van mede-overheden kan van cruciale betekenis zijn voor het functioneren van het eigen crisisteam.

Buddy

Naast het vertrouwen in het team als collectief, spreken burgemeesters ook over het vertrouwen op individueel niveau. Uit de interviews blijkt dat in sommige gevallen ook vriendschappelijke en openhartige relaties binnen het crisisteam ontstonden. Voor de onderlinge vertrouwensband bleek de functie daarbij ondergeschikt aan het karakter; het was niet per definitie de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, voorlichter of gemeentesecretaris waarmee de



buddy-relatie ontstond. Bij burgemeester Loohuis is het een wethouder die hem persoonlijke feedback geeft: 'Eén van de wethouders wees mij er op een gegeven moment op dat ik verslapte. Ze merkte op dat ik in één van de vergaderingen minder scherp en kort was. De discussies liet ik lopen. Wellicht is dat te wijten aan vermoeidheid, was ik op het moment dat het speelde iets minder scherp of iets minder ad rem. Het was goed dat iemand dat zo tegen mij kon zeggen.'

Velen zagen het tijdens 'hun' crisis als een verademing om iemand te hebben waarmee zij transparant, oprecht, zonder verdere verplichtingen en los van politieke spanningen in een een-op-een-relatie mee konden sparren. Arjan van Gils, gemeentesecretaris in Enschede ten tijde van de Vuurwerk-ramp (2000), zocht steun buiten de gemeente, bij zijn goede vriend en oude studiegenoot Bernard Welten, momenteel korpschef in Amsterdam en destijds korpschef in Groningen. 'Zo liep ik om elf uur 's avonds in de tuin met Bernard te bellen. Het hielp om de situatie van mij af te praten. Het is goed om met een buitenstaander over de situatie te kunnen sparren. Af en toe je aanpak te bespreken en voor te leggen of je niet doordraaft, te streng bent of de zaken verkeerd aanpakt.'

Zelfvertrouwen

Het vertrouwen strekt zich volgens de burgemeesters ook uit tot zelfvertrouwen. Een burgemeester moet volgens de ervaringsdeskundigen ook zelfvertrouwen hebben, zodat hij naar eer en geweten kan handelen in de crisis.

Zelfvertrouwen betekent niet dat een burgemeester onfeilbaar moet zijn. Een burgemeester mag fouten maken. Sterker nog, geïnterviewden zijn eensgezind dat een burgemeester in crisissituaties beter een ferme maar foute beslissing kan nemen dan geen beslissing. Tegelijkertijd hangt een goede operatie ook samen met vertrouwen in de vervangers. Want de burgemeester is immers niet altijd ter plaatse als de crisis zich voordoet. Zo was Karel Loohuis op grote afstand toen in Haaksbergen de stroom uitviel (2005). 'Ik heb tijdens het rijden geen risico's genomen, want ik hield mij voor dat ik maar beter heel maar later aan kon komen, dan helemaal niet.' Maar wellicht een nog belangrijker argument om niet met kunst-en-vliegwerk naar Haaksbergen te willen rijden, is het vertrouwen dat Loohuis in zijn beleidsteam heeft. 'We hadden regelmatig geoefend met het beleidsteam. De verantwoordelijke loco-burgemeester Rob Wensing was altijd aanwezig geweest bij alle oefeningen. Ik wist dat het gewoon goed zou lopen. Rob is een politieman van beroep die heel zakelijk en staccato zaken kan organiseren. Daarmee was de juiste persoon op de juiste plek in de doorgaans hectische beginfase van de crisis. Ik was ervan overtuigd dat de eigen mensen ter plekke in staat zouden zijn om de crisis het hoofd te bieden.'

Resumerend geven ervaringsdeskundigen aan dat de burgemeester als crisismanager moet kunnen vertrouwen op zijn beleidsteam en zichzelf. Het vertrouwen is belangrijk, maar mag tegelijkertijd niet ontaarden in "blind vertrouwen". Vertrouwen mag zagezegd de kritische blik op het eigen handelen niet vertroebelen. Vertrouwen moet tegelijkertijd een sfeer creëren waarin feedback op elkaars handelen kan worden gegeven. Waarbij de ruimte moet bestaan om ook buiten het beleidsteam te kunnen reflecteren met een sparring partner.

Wouter Jong en Roy Johannink

De auteurs zijn werkzaam bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en ondersteunen (loco-)burgemeesters bij crises.

De volledige interviews met genoemde personen en achtergronden zijn te vinden op <http://www.burgemeesters.nl/crisisbeheersing>.

Maatschappelijke barometer meet tevredenheid over veiligheid

Verhouding burgers – overheid polariseert

Het vertrouwen in de (lokale) overheid is laag. Dit constateert oprichter Frits Spangenberg van onderzoeksbureau Motivaction, dat in samenwerking met NCRV Netwerk in de Maatschappelijke Barometer periodiek ‘de stand van het land’ peilt. Volgens hem is ondanks alle inspanningen sprake van groeiende afstand tussen overheid en bevolking. “De overheid krijgt veel taken toegewezen en krijgt vervolgens alle kritiek over zich heen.”

Sinds de start van het onderzoek in mei 2005 is de tevredenheid over veiligheid onder Nederlanders per saldo – met enige schommelingen – toegenomen. Op een schaal van 1 tot 100 (zie kader) steeg de tevredenheid van 42 toen naar 54 per eind augustus 2008. In dezelfde periode was sprake van een gestage stijging van het vertrouwen in de overheid en in de politiek. Tot half 2007. Toen kantelde het beeld en raakten beide in een neerwaartse spiraal.

Boosheid in de samenleving

Het heeft veel te maken met de gespannen voet waarop burgerij en overheid momenteel met elkaar staan, zegt Frits Spangenberg. “In het beleid van de overheid gaat veel regelgeving en betutteling schuil. De overheid grijpt op steeds meer onderdelen de regie. Dit gaat veelal ten koste van de betrokkenheid van de burger. Daarbij komt dat die overheid gedeeltelijk faalt in de aanpak van cruciale aspecten zoals het tegengaan van criminaliteit en vandalisme. Dat zorgt voor boosheid en onvrede in de samenleving. Dat lezen we terug in de barometer.”

De Maatschappelijke Barometer komt tot stand via onderzoek onder een in samenstelling wisselende groep van gemiddeld 1.200 tot 2.000 mensen tussen 18 en 65 jaar. In het onderzoek onderscheidt Motivaction drie verschillende lagen: opinie, lifestyle en waarden. Daaraan heeft het onderzoeksbureau vier ‘burgerschapstijlen’ gekoppeld, die dwars door zaken als huidskleur, religie, leeftijd en geslacht heen snijden: de plichtsgetrouwe burger, de verantwoordelijke burger, de pragmatische burger en de buitenstaander (zie kader). Motivaction meet dus verschillen tussen zogenoemde burgerschapstijlen en niet tussen elementen als leeftijd, geslacht en religie. De vier groepen burgers – stijlen – snijden dwars door zaken als leeftijd en geslacht heen. De opvattingen van kinderen en/of jongeren over veiligheid brengt Motivaction niet separaat in kaart. Zo is het volgens de onderzoekers bijvoorbeeld onzin om te

zeggen dat kinderen geen respect voor ambulancepersoneel hebben, omdat dit namelijk niet leeftijd- maar mentaliteitsgebonden is.

Inwisselbaar

De barometer zoekt niet alleen het antwoord op de vraag wat iemand vindt, maar ook het waarom. Achtergronden en motivaties staan centraal. “Iedereen heeft een opinie, maar de praktijk leert dat die veranderlijk is”, zegt Spangenberg. “Mensen stellen een mening na een gesprek heel vaak bij. In onze onderzoeken combineren we de opinie daarom bewust met het begrip ‘lifestyle’. Ieder mens draagt een zekere ballast mee, die is gerelateerd aan de levensfase en maatschappelijke positie en invloed heeft op opinie en gedrag. Om een voorbeeld te geven: een jongen van zeventien jaar zoekt grenzen op, een jonge vader doet dit meestal heel anders.”

Onder de ‘opinie’ en de ‘lifestyle’ bevindt zich nog een derde laag, door Spangenberg omschreven als ‘waarden’. “Die krijgt ieder mens mee van thuis. De eerste twaalf jaar worden de waarden volledig bepaald door ‘thuis’, tussen 12 en 24 zijn school en andere bronnen sterk van invloed. Na het 24ste levensjaar is van wezenlijke verschuiving van waarden meestal geen sprake meer. Dan is bepaald of iemand wordt gedreven door ‘materialisme en status’ of door ‘idealisme en inhoud’. Of dat iemand streeft naar ‘zekerheid en voorspelbaarheid’ of ‘avontuur en ongebondenheid’. Ieder individu wil zelf een mix van al die waarden, maar heeft ongemerkt een voorkeursrepertoire ontwikkeld dat – hoewel soms heel anders ingevuld – toch door de jaren heen veel stabiliteit vertoont. Helaas realiseren volwassenen zich onvoldoende dat jongeren tot circa hun 24ste nog sterk plooibaar zijn wat betreft de basispatronen voor hun verdere leven.”

Die basispatronen en de maatschappelijke positionering

bepalen in belangrijke mate (en meer dan leeftijd of geslacht doen) hoe mensen zich opstellen ten opzichte van vraagstukken in de samenleving. Spangenberg noemt de indeling in burgerschapstijlen een beter uitgangspunt voor het formuleren van beleid dan een model waarin een splitsing is gemaakt tussen jongeren, mannen en vrouwen en ouderen. “Dat komt omdat ‘de jongere’ of ‘de oudere’ niet bestaat”, zegt hij. “Er is tussen jongeren onderling heel veel verschil. Tussen ouderen eveneens. En een hogere opleiding is geen garantie voor verstandig gedrag”.

Gedelegeerd

De Maatschappelijke Barometer signaleert onder de bevolking grote onvrede, die zich uit in een scherp dalende tevredenheid over de overheid en de politiek, met in het kielzog de beleidsterreinen waarvoor deze verantwoordelijk zijn. De onvrede is gerelateerd aan wat Spangenberg het grote probleem in de hedendaagse maatschappij noemt: te veel taken zijn gedelegeerd aan de overheid of aan de overheid gelieerde instanties.

Ook op het gebied van veiligheid komt die problematiek haarscherp naar voren, stelt hij. “Vroeger – ik praat over de jaren vijftig en zestig – was er sociale controle. Als er kattenkwaad op straat was, dan zeiden mensen daar iets van of ze deden er iets aan. In de late jaren zestig en zeventig zijn we begonnen de sociale controle te ‘outsourcen’ naar de politie. Daar zijn we vervolgens stevig op gaan bezuinigen, met als resultaat een beknotting van de opsporingsmethoden en de slagkracht.”

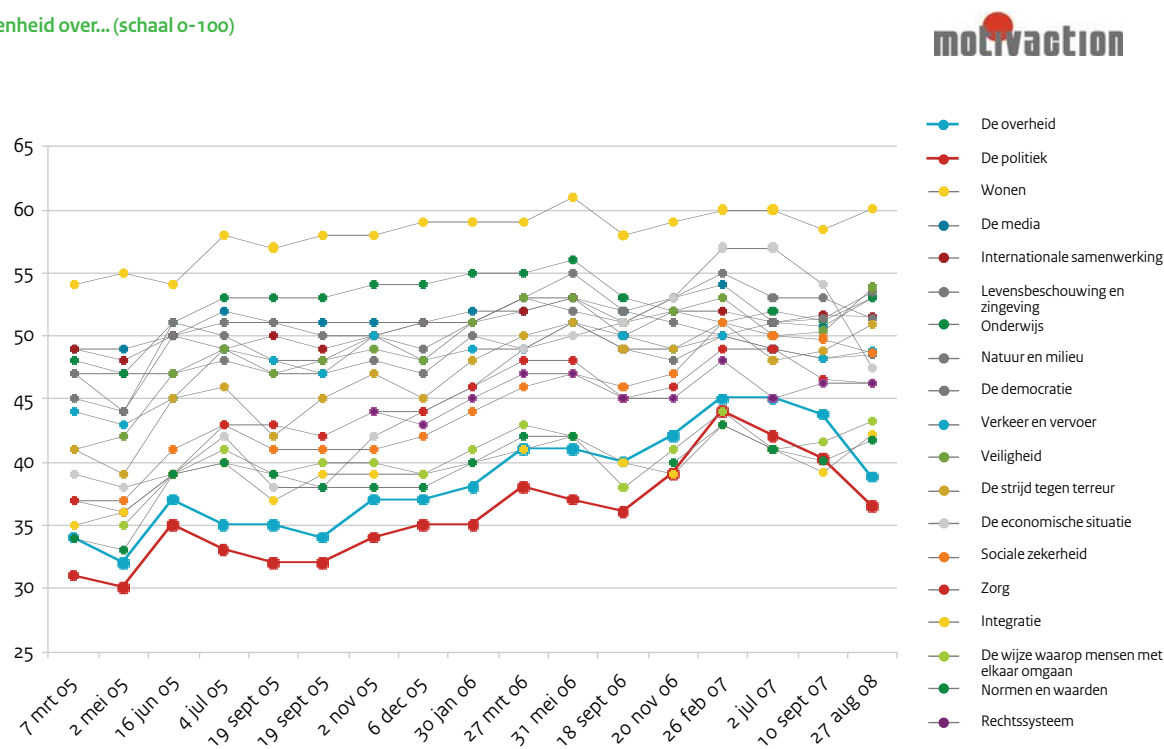
Die ontwikkeling is doorgeslagen naar de verkeerde kant, zegt de onderzoeker. “Pak een vandaal op straat iets te hard aan en je loopt het risico dat je vervolgens zelf de politie op de stoep krijgt. Wat heerst is het beeld dat burgers die zelf iets doen, worden aangeklaagd en dat daders een betere rechtsbescherming genieten. Ondertussen klinkt de roep om strengere handhaving luider, maar de overheid is met de beschikbare middelen niet in staat om dat in te vullen.”

De vier groepen met burgerschapstijlen reageren sterk uiteenlopend. “De plichtsgetrouwen zien het – in hun ogen – morele verval letterlijk handenwringend en doodsbenauwd aan. De groep verantwoordelijke burgers zegt dat het reuze meevalt of dat het erbij hoort. De groep pragmatici is voor keihard optreden en staat te popelen om zelf het heft in handen te nemen. De buitenstaanders laten het over zich heen komen. Het interesseert ze niet wezenlijk zo lang het hen zelf niet raakt.” Dit patroon zie je dwars door leeftijden, seksen, etniciteit en opleidingsniveaus heen.”

Knelpunt

Een belangrijk knelpunt bij de aanpak is dat veel beleidsmakers zich sterk verwant voelen met de groep verantwoordelijke burgers. “Om een voorbeeld te geven: de politie in Amsterdam-Zuid is aan de hand van het grote aantal roofovervallen op auto’s met scooters preventief scooterrijders gaan aanhouden en fotograferen. GroenLinks heeft geprotesteerd, omdat het vaak om Marokkaanse jongens gaat en het discriminatie zou zijn. Die partij heeft in alle opzichten gelijk. Maar het is een feit dat het aantal

Figuur 1: Tevredenheid over... (schaal 0-100)





De burgerschapsstijlen

Ieder individu voelt zich thuis in twee van onderstaande burgerschapsstijlen en kan daar op worden aangesproken:

1. De plichtsgetrouwe burger

De plichtsgetrouwe burger is volgbaar en afhankelijk. Vindt familie het belangrijkste en woont graag in een vertrouwde omgeving. Orde, netheid, voorspelbaarheid en gezag zijn kernbegrippen, net als het vervullen van plichten en het respecteren van religieuze waarden. Plichtsgetrouwe burgers hebben geen focus op hun rechten. Zij vinden dat de overheid voor hen moet zorgen en wachten hierbij op aanwijzingen. De plichtsgetrouwen hebben ontzag voor de dokter, de leraar en de burgemeester. Twee generaties geleden behoorde het grootste gedeelte van de Nederlandse bevolking tot deze groep.

2. De verantwoordelijke burger

De verantwoordelijke burger participeert en is actief. Is maatschappijkritisch, goed geïnformeerd en heeft over alles een mening. Heeft hoge verwachtingen van zowel medeburgers als overheid. Heeft een focus op solidariteit, milieu en duurzaamheid en is sterk geïnvolveerd in politiek en vrijwilligerswerk. Is bereid zelf iets te laten voor een bijdrage aan een betere wereld. Leest en debatteert veel, denkt vaak het beter te weten.

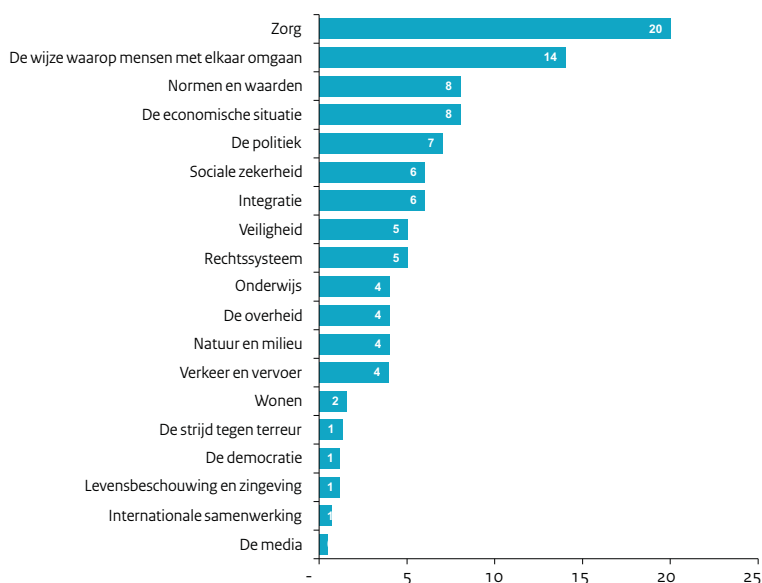
3. De pragmatische burger

De zelfredzame burger dopt zijn eigen boontjes en wil geen inmenging van de overheid en andere instanties. Stelt zichzelf steeds de vraag: 'Wat heb ik er aan?' Is kort aangebonden over sociale opvang. Wil goed verdienen en vindt ook dat dat mag. Niet milieubewust. Wil laten zien: ik werk hard en heb het verdiend. Egocentrische blik. Geeft minder geld aan goede doelen. Haat de milieubeweging omdat die auto's en doorstroming tegenhoudt.

4. De buitenstaander

De buitenstaander houdt zich afzijdig en is impulsief materialistisch ingesteld. Het meest markante aan deze groep is dat groep 2 vindt dat deze groep eigenlijk niet mag bestaan en in elk geval niet zo mag worden genoemd. Desondanks is sprake van een grote groep, die zich niet vertegenwoordigd voelt en last heeft van ambtenaren en overheden. Deze groep bemoeit zich nauwelijks met de ontwikkelingen in de samenleving, is primair gefocust op zichzelf, maar slaagt er zelden goed in het leven met succes in eigen hand te nemen.

Figuur: % dat vindt dat deze onderwerpen (probleemgebieden) het meest urgent om een oplossing vragen 27 aug 08



overvallen daarna spectaculair is teruggelopen.”

Volgens Spangenberg maakt dit soort incidenten opzichtiger duidelijk dat het systeem faalt. In dit verband wijst hij ook naar het incident in 2006 bij het Miranda-zwembad in Amsterdam, waar een groep Marokkaanse pubers een hulpverlenende arts mishandelde en een ambulancebemanning verjaagde. “Die groep jongens is aangehouden en toen de zaak anderhalf jaar later voor de rechter kwam vrijgesproken omdat de rechter niet kon vaststellen wie wat had gedaan. Vanuit de rechtspraak geredeneerd zorgvuldig en logisch, maar het onderstreept het falen van het systeem.”

Naar zijn mening is er in dergelijke gevallen maar één optie: het snel terechtwijzen en corrigeren van het gedrag. Door het outsourcen en formaliseren van dit laatste is hiervan geen sprake meer. “Het eind is daarmee zoek. Die jongens zijn voor hun omgeving de grote helden en worden bevestigd in hun handelen. We moeten hier collectief anders mee omgaan, maar zitten geblokkeerd in ons eigen systeem. Eigenlijk moet je zeggen: is er onder die vijf of zes jongens één die zich aantoonbaar heeft ingespannen de rest tegen te houden? Nee? Dan moeten ze allemaal dezelfde straf hebben – en wel binnen een paar dagen. En als zij geen geld hebben, mobieltje, scooter of merkkleding inleveren.”

Polarisatie

Maar een extra handicap daarbij is dat elke poging tot ontworsteling aan het systeem binnen de samenleving leidt tot polarisatie. Spangenberg: “Tijdens de jaarwisseling zijn in het hele land opnieuw duizenden vuilnisbakjes opgeblazen. We laten het toe. Als het daarbij blijft, zijn we tevreden

omdat het niet uit de hand is gelopen. Maar je kunt ook heel onorthodox vooraf een beloning van 100 euro op een foto van elke dader zetten. Moet je eens opletten wat er gebeurt. Maar het kan niet, want er komt een storm van kritiek over zo’n experiment. Het is een vorm van burgers tegen elkaar opzetten. Dan maar liever uitgebrande auto’s en opgeblazen vuilnisbakken.”

Hij vindt dat Nederland alles op alles moet zetten om uit de impasse van polarisatie te komen. “Het moet over zijn met de ‘verhuftering’. Daarom geldt voor de overheid: betrek de burger er weer bij. Het is de verantwoordelijkheid van ons allemaal. Alleen samen kunnen wij dit oplossen. In de burgerschapsonderzoeken van de lokale overheden kan dit als onderwerp worden meegenomen zodat er effectief beleid op kan worden gemaakt.”

Rampenbestrijding

Uit de peilingen voor de Maatschappelijke Barometer concludeert Spangenberg dat de overheid ook op het gebied van de rampenbestrijding teveel op het pad van de betutteling is geraakt. “Beleidsmakers gaan er heel erg vanuit dat de burger snel paniekerig en hulpbehoevend wordt. Dus schrijven ze van alles voor: van folders met wat te doen tot noodpakketten. Maar juist bij rampen vallen de regels weg. Dan ontstaat al snel iets van: laten we het zelf oppakken. Mensen zijn in die gevallen vaak beter in staat voor zichzelf te zorgen dan menig een denkt. Een verzorgende overheid werkt passiviteit en klachtenaccumulatie in de hand.”

De onderzoeker constateert dat de overheid momenteel te sterk op rampenbestrijding focust en te weinig op een goede aanpak van criminaliteit en vandalisme. “Dit probleem is vele malen groter. Dat wordt ook zo ervaren. Over de volle linie is sprake van grote ontevredenheid in politiek en overheid, met een sterk dalende lijn over de afgelopen anderhalf jaar. Mensen vinden dat de samenleving afglijdt. Dat geldt binnen alle vier de door ons geformeerde groepen van burgerschapstijlen. Maar elke groep reageert er weer anders op. Als de overheid slim is, dan luistert ze beter naar die geluiden.”

Maar hij vindt dat binnen de overheid vooral onbegrip heerst over het dalende vertrouwen. “Er is niemand die er een vinger op kan leggen. De overheid doet zijn best het vertrouwen terug te winnen, werkt daar heel hard voor, maar het mislukt doordat de afstand met de burger te groot is. De overheid betuttelt en wil meer en meer taken overnemen. Maar dat gaat ten koste van het gevoel van betrokkenheid bij mensen. Wat je zelf doet, geeft nu eenmaal meer voldoening. Het is net als met het schoonvegen van een stoepje. Wie het zelf doet, is altijd tevreden met het resultaat. Wie het laat doen, vindt het nooit goed genoeg.”

Eric Panhuis

Derde basismeting Risico- en Crisisbarometer:

Vertrouwen Nederlanders in overheid toegenomen

Communicatie is een belangrijk instrument om het publiek te informeren of te instrueren over risico's en crises. Goede risicocommunicatie zorgt voor voldoende informatie, stimuleert zelfredzaamheid en voorkomt dat burgers zich onnodig zorgen maken. Goede crisiscommunicatie zorgt voor het verspreiden van juiste, consistente, tijdige en begrijpelijke informatie. De Risico- en Crisisbarometer¹ is te benutten om risico- en crisiscommunicatie af te kunnen stemmen op de informatiebehoefte van het publiek. Ieder half jaar worden voor een basismeting 1000 Nederlanders telefonisch geïnterviewd over hun zorgen, gevoel van veiligheid en vertrouwen in de overheid op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. In de periode november-december 2008 is de derde basismeting uitgevoerd.

Resultaten

In vergelijking met de twee eerdere onderzoeken zijn de uitkomsten van de derde basismeting redelijk positief. Meer Nederlanders hebben vertrouwen in de overheid en denken dat Nederland is voorbereid op een ramp. Mogelijk heeft de aanpak van de kredietcrisis door de overheid gezorgd voor een groter vertrouwen.

De belangrijkste resultaten van de derde basismeting zijn:

1. Waarover maakt Nederland zich zorgen? (spontane antwoorden)

- De meest genoemde zorg is de kredietcrisis (31%). In de vorige meting (mei 2008) maakten Nederlanders (17%) zich vooral zorgen over olie/benzine/inflatie.

- 35% van de ondervraagden maakt zich nergens zorgen over, net als in mei ('geen zorgen' en 'weet niet' bij elkaar opgeteld).
- De economische crisis is de op één na grootste zorg van Nederlanders (18%). In de vorige meting was dat regering/politiek met een score van 13%.

2. Waarvoor is Nederland bang? (standaardlijst)

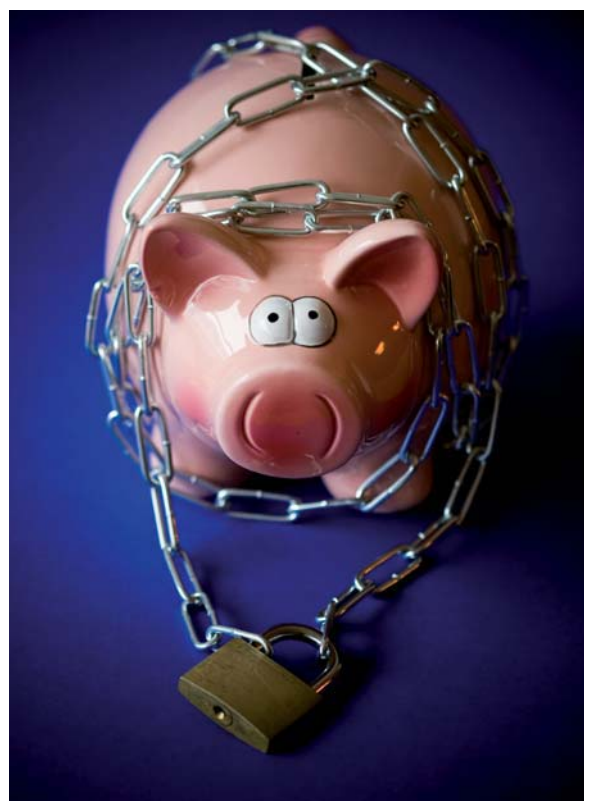
- Nederlanders zijn het meest bang voor een geldcrisis (60%), daarna voor een terroristische aanslag (49%) en een ramp met gevaarlijke stoffen (46%).
- Vorige meting: terroristische aanslag (51%), ramp met

Wat is de Risico- en Crisisbarometer ook alweer?

De Risico- en Crisisbarometer is een onderzoeksinstrument voor telefonisch publieksonderzoek. Ieder half jaar worden basismetingen uitgevoerd, steeds met dezelfde vragenlijst.

Het is ook mogelijk om spoedmetingen uit te voeren vlak voor of tijdens een crisis. Er wordt dan gebruik gemaakt van dezelfde vragenlijst als bij de basismetingen, aangevuld met vragen die betrekking hebben op de specifieke gebeurtenis. De onderzoeksresultaten kunnen input zijn voor communicatiestrategieën vlak voor of tijdens een crisis. De basismetingen dienen als vergelijkingsmateriaal voor spoedmetingen.

¹ De Risico- en Crisisbarometer is ontwikkeld door het Nationaal Crisiscentrum NCC/cluster Risico- en Crisiscommunicatie, in samenwerking met de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken en MarketResponse.



gevaarlijke stoffen (51%) en ziektegolf (47%). Een ziektegolf staat nu op de zesde plek (43%).

- Het minst bang zijn Nederlanders voor aardbevingen (11%) en instortingsgevaar (15%).

3. Gevoel van veiligheid

- 86% van de Nederlanders maakt zich niet zoveel zorgen of geen zorgen over zijn of haar eigen veiligheid of over de veiligheid van zijn of haar gezin. In de vorige meting was dit hetzelfde.
- Net als in de vorige meting wordt de kans om betrokken te raken bij een ramp niet hoog ingeschat.
- Net als in de vorige meting voelt iedereen zich thuis veilig ('tamelijk veilig' tot 'heel veilig'). Mensen voelen zich het meest onveilig op treinstations (13%), in het openbaar vervoer (13%) en in het vliegtuig (11%).

4. Rol van de overheid

- 80% van de Nederlanders denkt dat Nederland is voorbereid op een ramp; een stijging van 10% ten opzichte van mei 2008.
- 62% van de Nederlanders heeft vertrouwen in de informatievoorziening van de overheid bij een grote ramp (vorige keer 59%).
- Redenen voor weinig of geen vertrouwen in de informatievoorziening: Nederlanders vinden dat de overheid informatie achterhoudt (22% nu, 17% in mei), Nederlanders vinden dat de overheid onduidelijke informatie geeft (18%, was 17%) en Nederlanders hebben

geen vertrouwen in de overheid zelf (17%, was 15%).

- 67% van de Nederlanders vindt de informatievoorziening door de overheid over een mogelijke ramp tot nu toe voldoende of ruim voldoende. In de vorige meting was dit 63%.
- De meerderheid van de mensen gaat zelf op zoek naar informatie als een grote ramp mogelijk gevolgen heeft voor hem of haar. 68% gaat zeker op zoek, 15% gaat misschien op zoek, 16% wacht af.
- Waar gaat men op zoek? 66% zoekt op internet, 49% op televisie, 40% op de radio, 11% zoekt via via, 11% in de krant, 6% via de telefoon, 5% via de gemeente.
- 8% van de mensen is ooit betrokken geweest bij grote ramp. In een kwart van de gevallen waren mensen betrokken bij een overstroming.
- Vertrouwen in de overheid in het algemeen (los van rampenbestrijding): 66% van de mensen heeft vertrouwen in de overheid; dit is een stijging van 13% ten opzichte van de vorige meting.

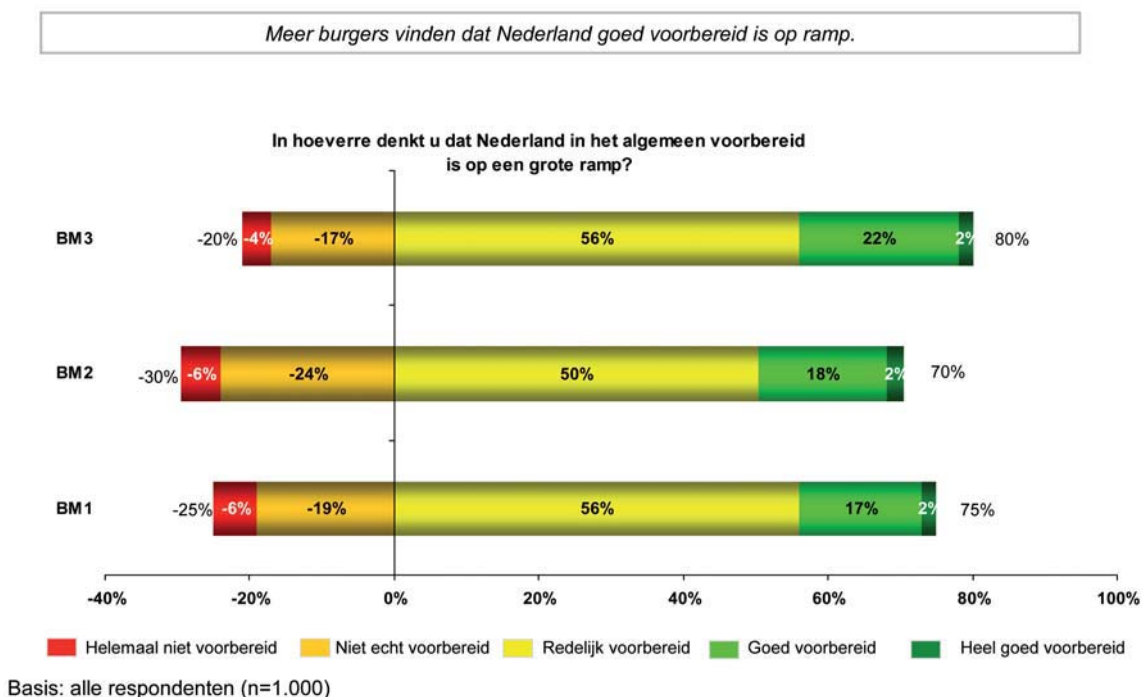
Meer informatie

De onderzoeksrapportages van de basismetingen, evenals meer informatie over de Risico- en Crisisbarometer vindt u op www.risicoencrisis.nl. Voor aanvullende informatie kunt u contact opnemen met de auteur, via telefoon 070-426 5400.

Floor Keijsers,

informatieanalist Nationaal CrisisCentrum, cluster Risico- en Crisiscommunicatie

Figuur: Rol van de overheid



Déjà Vu

In de Amerikaanse hypotheekcrisis zou het gaan om 1000 miljard euro. Dat is 10 miljoen kilo aan 100 euro biljetten. Of 150 Euro per mens voor de hele wereldbevolking. Bij de neergang van de beurs zou 30.000 miljard zijn verdampt. Dat is dan 5000 euro per mens. En de gemiddelde burger gaat dat betalen via niet geïndexeerde pensioenen, arbeidstijdverkorting en daling van de huizenprijzen. Nog even voor alle duidelijkheid: voor een gemiddeld gezin met 2.4 kinderen gaat het dus om 22.500 euro, netto, onder de aanname dat de mensen in Afrika, met een inkomen van 1 euro per dag ook meebetalen aan het aflossen van de schulden.

Voor crisisbeheersers in het publieke domein is het interessant om te vernemen hoe de deskundigen en bevoegden in de bank industrie op deze ramp reageren en dit te vergelijken met de meer bekende rampen, als branden, explosies, overstromingen en vallende vliegtuigen.



Managen van risico's

Volgens sommige leidinggevendenden in de bankensector is het niet nodig dat nieuwe financiële producten aan een goedkeuring worden onderworpen. Daarmee nemen zij het zelfde standpunt in als de farmaceutische industrie een halve eeuw geleden innam. Een spitsvondig argument daarbij is dat de gebroeders Orville en Wilbur Wright nooit het vliegen hadden kunnen uitvinden als ze eerst een vliegbrevet hadden moeten halen. Bij dat argument wordt over het hoofd gezien dat de gebroeders Wright alleen hun eigen leven in de waagschaal stelden. Ze manageden dus alleen hun eigen risico. Bij banken gaat het om het geld en de financiële toekomst van heel veel derden. De banken nemen besluiten over risico's, maar de klanten dragen ze. En spaarders zijn zelden aandeelhouders.

De overheid had ellende kunnen voorkomen door beter op te letten en op tijd regels te maken, zoals het implementeren van BASEL II. Dat zal best. Maar was het niet zo dat de overheid geen bank zou moeten willen spelen en dat de financiële wereld zichzelf kon reguleren? Waarom anders de postbank, de postcheque en girodienst en de Rijksspaarbank afschaffen? Waarom verschuilt de top van het financiële bedrijfsleven zich onmiddellijk achter de overheid en waarin verschillen ze dan nog van de asbestindustrie, de tabaksindustrie, vuurwerkhandelaren en handelaren in zevende hands auto's?

Ook al eerder tegen gekomen

Volgens zeer bekwaam geachte deskundigen had niemand de kredietcrisis kunnen zien aankomen. Ook dat heeft de financiële sector gemeen met vele andere sectoren waar in het verleden zogenaamd "plotseling" iets volledig verkeerd ging. Je hoeft niet lang op internet te zoeken of je vindt plaatjes van ook bekwaam geachte deskundigen die de ontploffing in het financiële systeem al jaren geleden voorspelden.

Ook wordt nog steeds gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Ook een argument dat in veiligheidsland bekend klinkt. Nu was het zo dat die burger nu juist zijn geld naar de spaarbank had gebracht omdat die een kluis heeft

en het geld daar dus veiliger is dan onder het matras. Dat de burger zou hebben moeten weten dat hoge rentes gepaard gaan met hoog risico is bovendien een opmerking die in strijd is met de al eerder genoemde opmerking dat niemand van de deskundigen de crash zou hebben zien aankomen. En ICE save had een A rating, verschaft door de Nederlandse toezichthouder. Ook al iets dat we bij vuurwerkbedrijven en cellencomplexen eerder zijn tegengekomen.

Ook het zogenaamde buitensporige lenen is krachtig bevorderd door subsidie en rente verdienende financiële instellingen, en niet alleen via TV-spotjes die overigens ook in 2009 nog steeds aanbevelen om samen met de verbouwing van de keuken ook meteen de auto mee te financieren. Ook hoogleraren hebben van respectabele banken regelmatig te horen gekregen dat ze in een veel groter huis zouden kunnen wonen met een grotere auto en meer aandelen; in ruil voor een grotere hypotheek natuurlijk.

Er was wel een regel: niet meer dan 2.5 keer het inkomen aan hypotheek en leningen, maar daar werd soepel mee omgegaan. Er waren instelling die zelfs negatieve indicaties van de BKR gedoogden. Dat hadden we niet moeten doen, wordt in de bankindustrie nu gezegd. Net zoals we ook geen gevaarlijk vuurwerk midden in Enschede hadden moeten opslaan.

“Koop nu betaal later” is buitengewoon krachtig gepropageerd. Zo krachtig dat al het geld dat de hele wereldbevolking de komende 30 jaar gaat verdienen nu al is uitgegeven.

Geen garantie voor de toekomst...

Voor de rampendeskundigen klinkt dat toch allemaal bedroevend bekend:

- degene die het risico draagt is niet degene die het risico veroorzaakt;
- de voordelen zijn voor het bedrijf, de nadelen voor de klant of voor derden;
- deskundigen van het bedrijf blijken geen idee te hebben wat er in het bedrijf gaande is;
- zelfregulering blijkt niet te werken;
- beloningen bevorderen riskant gedrag;
- de overheid had beter moeten opletten;
- de verantwoordelijke leiding komt goed en soms met een bonus weg;
- de benadeelden moeten worden geholpen door de overheid.

Er zijn geen nieuwe lessen, alleen oude. Banken zijn ook gewoon bedrijven die maximale winst nastreven en wier eigen verantwoordelijkheid alleen in stand blijft door een deskundige, nuffige en desnoods enigszins stoffige overheid die namens de burger consequent en streng toezicht uitoefent.

Successen uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst, fouten wel: die komen gewoon terug.

prof. dr. B.J.M. (Ben) Ale,
hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, TU Delft



Gebeurtenissen tijdens Oud en Nieuw

Bij politie, marechaussee, brandweer en andere hulpverleningsdiensten zijn de meldingen en incidenten van de jaarwisseling 2008-2009 bijgehouden en verzameld. De cijfers gaan over jaarwisseling gerelateerde zaken die zich hebben voorgedaan in de periode van woensdag 31 december 2008 00:00 uur tot vrijdag 2 januari 2009 08:00 uur. Dit is dus een periode van 56 uur. Weliswaar is er sprake van vele duizenden gebeurtenissen, maar de indruk is dat 'het rustiger was' dan in de vorige jaarwisseling.

Een summier overzicht van de gebeurtenissen (betreft voorlopige cijfers per teldatum 7 januari):

- Het aantal meldingen over vuurwerk en jaarwisseling gerelateerde zaken bedroeg 22325. Het aantal opgenomen aangiften was 2631, het verrichte aantal aanhoudingen 1137 en er werden in genoemde periode 223 personen in verzekering gesteld. Een jaar geleden was er sprake van 22433 meldingen.
- Tijdens de afgelopen jaarwisseling waren er 5412 incidenten. Het grootste aantal hiervan betrof brandstichting en vernieling;
- 229 incidenten (4,2% van totaal) zijn gepleegd tegen werknemers met een publieke taak;
- 2037 brandstichtingen: 1784 in objecten/gebouwen en 253 in voertuigen. Het betrof hier onder andere 152 objecten/



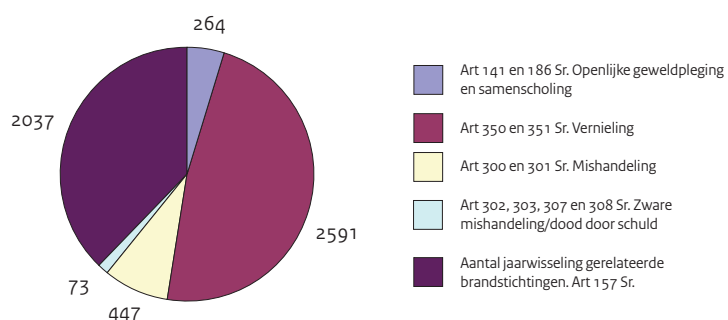
gebouwen (7,5% van het totaal aantal) die eigendom zijn van diensten met een publieke taak en 5 voertuigen van hulpdiensten en gemeenten.

- In totaal werden 253 voertuigen in brand gestoken. De meeste brandstichtingen van voertuigen zijn gemeld in de regio's: Haaglanden (57), Utrecht (47), Gelderland-Midden (22) en Amsterdam-Amstelland (19);
- In de regio Rotterdam-Rijnmond waren de meeste opgenomen aangiften: 747. Daarna volgden de regio's Utrecht (521) en IJsselland (187);
- De meeste aanhoudingen zijn verricht in Haaglanden 171, Utrecht 158 en Hollands-Midden 127. Aanhoudingen in andere regio's: Rotterdam-Rijnmond 86, Amsterdam-Amstelland 64;
- 264 personen zijn aangehouden naar aanleiding van geweld tegen werknemers met een publieke taak. Van hen zijn 38 personen in verzekering gesteld.
- In de regio's Rotterdam-Rijnmond (49), Friesland (27) en Hollands-Midden (23) zijn de meeste incidenten van geweld tegen werknemers met een publieke taak gemeld.
- Openlijke geweldpleging tegen werknemers met een publieke taak werd vooral gemeld in de regio's Rotterdam-Rijnmond (29) en Zuid Holland Zuid (8).

Tabel: Aantal jaarwisseling gerelateerde incidenten 2008-2009 in heel Nederland

Soort Incident	Aantal incidenten
Openlijke geweldpleging en samenscholing	264
Vernieling	2591
Mishandeling	447
Zware mishandeling/ dood door schuld	73
Brandstichting	2037
Totaal	5412

Figuur: Aantal jaarwisseling gerelateerde incidenten 2008-2009 in heel Nederland



Nationaal CrisisCentrum en Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

De woorden “rustig” en “jaarwisseling” gaan niet samen



De eerste cijfers geven aan dat de jaarwisseling 2008-2009 rustiger verlopen is dan in vorige jaren. Dat is geen reden om tevreden achterover te leunen. Uit de Politieacademie onderzoeken *Hoezo Rustig?!* (gedaan rond de jaarwisseling 2006-2007), Nederlands grootste evenement (na de jaarwisseling 2007-2008, beiden in samenwerking met het COT) en uit het rapport *Een prettige jaarwisseling* van de Commissie overlast jaarwisseling bleek dat in de periode rond jaarwisselingen er een sterke toename is van vernieling, overlast, brandstichting en openlijke geweldpleging (waaronder geweld tegen hulpverleningsdiensten). Er is sprake van *structureel incidentalisme*: een opeenstapeling van zich herhalende incidenten die alles bij elkaar de openbare orde en rechtsorde zwaar belasten. De daders zijn vooral autochtone Nederlanders, jonge mannen, die in groepsverband optreden. Ze worden in bepaalde volkswijken in stedelijke gebieden en op het platteland in sommige dorpen die horen bij de zogenoemde ‘bible belt’ vaak actief of passief gesteund door hun ouders of de gemeenschap waar ze deel van uitmaken.

Er is iedere jaarwisseling sprake van een aanzienlijke inzet van hulpdiensten. Uit een verkenning die we afgelopen november deden bleek dat de aanbevelingen uit de diverse rapporten niet zonder effect zijn gebleven: er was op veel plaatsen sprake van een meer bewuste, tijdiger ingezette en meer multidisciplinaire voorbereiding dan voorheen, en er was ook meer sprake van afstemming op regionaal niveau. Toch was er nog steeds sprake van een grote variatie in het moment waarop met de eerste voorbereidingen begonnen werd en in hoeverre daarbij publieke en private partners en bewoners betrokken werden. Zowel binnen als tussen regio's vindt nog te weinig uitwisseling van ervaringen plaats. Daar is nog veel winst te halen.

Uit de onderzoeken blijkt dat de beste ervaringen zijn opgedaan met beleid dat lokaal door de jaren consequent en begrijpelijk is. De ordeproblematiek bij de jaarwisseling heeft een sterk lokaal karakter heeft en vergt maatwerk. Niet alleen politie, brandweer en gemeente, maar ook Justitie, GGD, jeugdwerkers, horeca en organisatoren van feesten, particuliere beveiliging, woningbouwverenigingen en reinigingsdiensten dienen te worden betrokken bij maatregelen op basis van gedeelde doelen. Burgers moeten daarbij ook een volwaardige partij zijn: niet alleen de burgers waarmee de overheid op goede voet staat, maar ook potentiële ordeverstoorers. De beste resultaten zijn bereikt

bij gemeenten waar de burgemeester zich aanspreekbaar opstelde, grenzen trok, maar realistisch bleef. De zogeheten nuloptie (geen enkel vreugdevuur tolereren of niets tolereren op de openbare weg) bleek vaak tot moeilijkheden te leiden, zeker als deze niet geleidelijk werd ingevoerd en gepaard ging met een slechte communicatie. De overheid moet soms jarenlang volharden in haar aanpak om uiteindelijk, stukje bij beetje, vooruitgang te boeken en grip te krijgen op de situatie. Daarvoor is het ook nodig om de handhaving in wijken of gemeenten met problemen het hele jaar door op een hoger peil te brengen.

Om het aantal incidenten rond toekomstige jaarwisselingen te verminderen is het noodzakelijk dergelijke lessen te benutten. De belangrijkste les is wel dat de noodzakelijke maatregelen al ver voor de jaarwisseling in gang gezet moeten worden. Evalueren, bijeenkomsten met bewoners beleggen, stoom afblazen, conflicten bijleggen, partners mobiliseren, problemen voorkomen, afspraken maken, grenzen stellen, plannen maken en de pakkans verhogen. Geen enkele bestuurder kan nog een excuus hebben om dergelijke zaken op hun beloop te laten. De voorbereiding op de volgende jaarwisseling moet nu alweer beginnen.

dr Otto M.J. Adang,
lector Openbare orde & Gevaarbeheersing aan de Politieacademie

Wijzigingen wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's

De tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's is net verschenen (december 2008). Ernst Brainich bespreekt hieronder beide nota's van wijziging waarbij hij zich beperkt tot de bevoegdhedenstructuur in de responsfase.¹

Oppperbevel (eerste nota)

In de eerste nota van wijziging komt de regering terug op de redactie van de opperbevelsbevoegdheid in het wetsontwerp. Wat is de achtergrond hiervan?

Wat is opperbevel?

Om te beginnen, wat is opperbevel eigenlijk? Deze term komt zowel voor in de Gemeentewet als in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). De Gemeentewet koppelt het opperbevel aan brand en andere ongevallen voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (art. 173); de Wrzo koppelt het opperbevel aan de bestrijding van zware ongevallen en rampen (art. 11 lid 1).

Het opperbevel volgens de Gemeentewet heeft dezelfde functie als art. 12 Politiewet 1993: de burgemeester heeft het gezag over politie en brandweer, ook nu deze (grotendeels) regionaal zijn georganiseerd.

Het opperbevel volgens de Wrzo gaat verder; dit is – in de woorden van de regering in de toelichting bij de oorspronkelijke Rampenwet – ‘een nadere invulling’ van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (art. 175 Gemeentewet).² Wat betekent dat? Het kenmerkende van een noodbevoegdheid is dat kan worden afgeweken van normale wetgeving. Hoewel dat niet in de wet staat, dient de opperbevelsbevoegdheid kennelijk zo te worden gelezen: het opperbevel is ook een noodbevoegdheid. De burgemeester kan op grond daarvan maatregelen treffen die in normale omstandigheden niet mogelijk zijn. Bekend voorbeeld is de relatie met een dijkgraaf. Normaal gesproken is hier geen sprake van hiërarchie. Waterschappen en gemeenten staan staatkundig op hetzelfde niveau. Echter, op grond van zijn opperbevel kan de burgemeester wel een bevel geven aan het bestuur van een waterschap of de voorzitter daarvan.

Wetsvoorstel en nota van wijziging

Deze aard van het opperbevel is in het wetsvoorstel Wet

veiligheidsregio's aanvankelijk miskend. De regering had in het voorstel art. 173 Gemeentewet en art. 11 lid 1 Wrzo samengevoegd; zij noemde art. 11 lid 1 Wrzo geen nadere invulling meer van de noodbevoegdheden van de burgemeester, maar ‘een nadere uitwerking’ van zijn normale bevoegdheden, zonder enige motivering voor deze ommezwaai of analyse van de gevolgen daarvan.³ Dat maakte van het opperbevel een normale bevoegdheid, zodat op grond daarvan geen bevelen meer zouden kunnen worden gegeven aan organisaties die niet reeds in normale omstandigheden vallen onder het gezag van de burgemeester. Daarmee maakte de regering het opperbevel machteloos; een burgemeester zou bij het geven van dergelijke bevelen zich moeten bedienen van zijn noodbevoegdheden krachtens de Gemeentewet. Na kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn bij eerste nota van wijziging art. 173 Gemeentewet en art. 11 lid 1 Wrzo weer ontkoppeld en is opnieuw erkend dat de opperbevelsbevoegdheid een noodbevoegdheid is.⁴ Daarbij wordt art. 173 Gemeentewet overgebracht naar de Wet veiligheidsregio's en is in die bepaling ‘opperbevel’ gewijzigd in ‘gezag’ (art. 4 nieuw wetsvoorstel). In het nieuwe art. 4a wetsvoorstel staat nu de opperbevelsbevoegdheid.

Commissaris van de Koningin en minister van BZK (tweede nota)

In de tweede nota van wijziging past de regering de positie van de commissaris in de responsfase aan. De wijze waarop dat gebeurt heeft tevens gevolgen voor de positie van de minister van BZK.

Provinciaal orgaan en rijksorgaan

Voor een goed begrip daarvan is het van belang een onderscheid te maken tussen de commissaris als provinciaal orgaan en als rijksorgaan. Zijn bekende aanwijzingsbevoegdheden volgens de Wet rampen en zware ongevallen en volgens de Politiewet 1993 oefent hij uit als provinciaal

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 7, en 2008/09, 31 117, nr. 10.

² Kamerstukken II 1981/82, 16 978, nr. 3, p. 13.

³ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 58.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 7, p. 2 (de onderdelen D en E) en p. 13, en 2008/09, 31 117, nr. 9, p. 20.

orgaan. Dat houdt in dat hij daarover verantwoording aflegt aan provinciale staten. Zijn minder bekende bevoegdheden als rijksorgaan oefent hij uit op grond van zijn Ambtsinstructie.

Een ander verschil tussen beide is dat zijn aanwijzingsbevoegdheden krachtens Wrzo en Politiewet betrekking hebben op partijen binnen de ketens van openbare orde en veiligheid (handhaving openbare orde en ongevallen- en rampenbestrijding). Zijn aanwijzingsbevoegdheden krachtens zijn Ambtsinstructie betreffen vertegenwoordigers van ministeries in het veld (andere rijksorganen), dus de bestuurlijke coördinatie tussen de ketens overheidsbreed. De huidige Ambtsinstructie verwijst in dit verband nog naar openbare orde en veiligheid (art. 2), maar de basis daarvoor (art. 182 Provinciewet) kent die beperking niet. Aangezien de commissaris zijn Ambtsinstructie ontvangt van de regering (niet van de minister van BZK), ligt het voor de hand zijn coördinerende rol crisisbeheersingsbreed op te vatten.

Een inhoudelijk verschil tussen beide soorten aanwijzings-

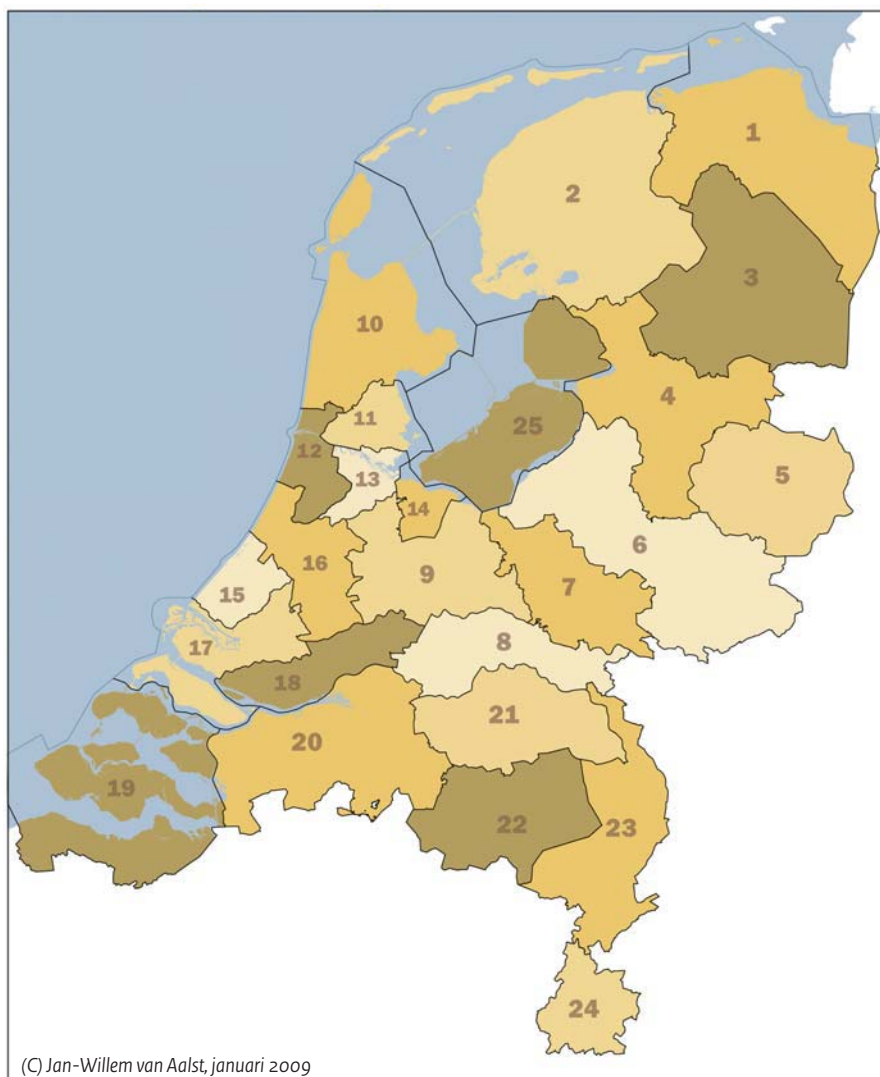
bevoegdheden is dat zijn bevoegdheden krachtens Wrzo en Politiewet betrekking hebben op de maatregelen zelf, terwijl zijn bevoegdheden krachtens de Ambtsinstructie zich beperken tot de wijze van samenwerking. Dat hangt samen met de structuur van crisisbeheersing in het algemeen. In de meeste andere ketens dan openbare orde en veiligheid is besluitvorming gecentraliseerd: een minister of bijvoorbeeld de Europese Commissie treft daar de maatregelen.

Wetsvoorstel en nota van wijziging

In het wetsvoorstel was de positie van de cdK gehandhaafd in die zin dat hij kon beschikken over zijn aanwijzingsbevoegdheid als provinciaal orgaan. Volgens de tweede nota van wijziging verdwijnt die bevoegdheid en blijft alleen de aanwijzingsbevoegdheid als rijksorgaan bestaan. De regering rept daarbij niet van de Politiewet en van de bevoegdheid volgens de Wet veiligheidsregio's tot het geven van concrete aanwijzingen. De aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris als provinciaal orgaan zijn dus nog niet

Figuur: 25 Veiligheidsregio's

- 1 Groningen
- 2 Fryslân
- 3 Drenthe
- 4 IJsselland
- 5 Twente
- 6 Noord- en Oost-Gelderland
- 7 Gelderland Midden
- 8 Gelderland-Zuid
- 9 Utrecht
- 10 Noord-Holland Noord
- 11 Zaanstreek-Waterland
- 12 Kennemerland
- 13 Amsterdam-Amstelland
- 14 Gooi en Vechtstreek
- 15 Haaglanden
- 16 Hollands Midden
- 17 Rotterdam-Rijnmond
- 18 Zuid-Holland Zuid
- 19 Zeeland
- 20 Midden- en West-Brabant
- 21 Brabant-Noord
- 22 Zuidoost-Brabant
- 23 Limburg-Noord
- 24 Zuid-Limburg
- 25 Flevoland



(C) Jan-Willem van Aalst, januari 2009

allemaal verdwenen, één van de vele onderwerpen voor de Aanpassingswet Wet veiligheidsregio's.

In het wetsvoorstel was ook nog de tweetrapsraket gehandhaafd: minister geeft cdK een aanwijzing, cdK geeft voorzitter een aanwijzing. Die standaardstructuur geeft al jaren niet meer de feitelijke verhoudingen weer. Net als bij de bestrijding van infectieziekten en kernongevallen vindt opschaling van het lokaal/regionaal niveau rechtstreeks plaats naar het nationale niveau. In operationele zin zit de provincie daar niet meer tussen. De cdK is bestuurlijk toezichthouder naast deze opschalingsstructuur. Het idee achter de tweede nota van wijziging is om de directe relatie tussen minister en regio in de responsfase vorm te geven.

Minister van BZK

In de tweede nota van wijziging en in de nota naar aanleiding van het nader verslag wordt afstand genomen van de driedeling gemeente/regio–provincie–nationaal. De wens is dat de minister rechtstreeks aanwijzingen kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.⁵ Echter, volgens de gekozen constructie is het de cdK die *als rijksorgaan* de aanwijzing geeft, dat wil zeggen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK (art. 36 nieuw wetsvoorstel). De minister wordt niet meer genoemd. Volgens het voorgestelde art. 36 geeft de cdK deze aanwijzing met inachtneming van zijn – te wijzigen – Ambtsinstructie. Waarom de Ambtsinstructie en waarom is de minister uit art. 36 verdwenen? In de wetgeving voor de responsfase is een eenvoudige mandaatconstructie voldoende. Mandaat zou meer recht doen aan de politieke wens een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister te creëren: de cdK kan namens de minister optreden, maar de minister kan ook zelf aanwijzingen geven. Het merkwaardige is dat door de gekozen constructie de positie van de minister niet wordt versterkt maar juist wordt verzwakt.

Een groot deel van de voor de responsfase relevante wetgeving – die van VenW en van EZ – bevat sinds 2005 de moderne redactie voor een mandaatconstructie. Alleen de onderliggende amvb is nog niet gemoderniseerd. In die amvb wordt de cdK voor BZK aangewezen als degene die namens de minister bevoegdheden kan uitoefenen; er is dus al een amvb die dit regelt. Voorkomen moet worden dat er verschillende amvb's naast elkaar gaan ontstaan en die bovendien niet op elkaar zijn afgestemd.

Commissaris

De tweede nota van wijziging past ook de eigen aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris aan: hij geeft niet meer als

provinciaal orgaan, maar als rijksorgaan aanwijzingen en de aanwijzing kan alleen de wijze van samenwerking in het regionaal beleidsteam betreffen (art. 35a nieuw wetsvoorstel). Dit naar analogie van de bestaande aanwijzingsbevoegdheid volgens de Ambtsinstructie. Dat kan een beleidskeuze zijn, alleen de argumentatie daarvoor klopt niet.⁶ De ratio voor het kunnen geven van aanwijzingen ten aanzien van de wijze van samenwerking tussen de ketens op grond van de huidige Ambtsinstructie heeft geen relatie met eenhoofdigheid leiding op regionaal niveau, zoals hiervoor aangegeven. Maar dat terzijde.

Tot en met grip 3: burgemeester en operationeel leider

Een ommissie in het wetsontwerp blijft de situatie tot en met grip 3. Met alle nadruk op de veiligheidsregio blijft de positie van de individuele burgemeesters wat zweven. Volgens het wetsvoorstel geeft de voorzitter bevelen aan de operationeel leider (art. 33 lid 5).⁷ Een vergelijkbare bepaling ontbreekt voor de situatie dat de voorzitter niet of nog niet de bevoegdheden van de individuele burgemeesters heeft overgenomen. Strikt genomen is dat ook niet nodig. In die situatie berust het gezag volledig bij die burgemeesters en zal een regionaal operationeel leider aan hen ondergeschikt zijn. Het zou logischer zijn die relatie tussen burgemeesters en operationeel leider te regelen; wanneer de voorzitter het overneemt, gaat die gezagsrelatie dan eveneens over op hem. De aanwijzingsbevoegdheden hebben ook alleen betrekking op de situatie dat de voorzitter het gezag heeft overgenomen. Dat betekent dat als een interventie jegens een individuele burgemeester nodig wordt geacht, formeel alleen de voorzitter kan ingrijpen door het gezag over te nemen (afgezien van optreden op grond van de Politiewet).⁸ In het scala van bestuurlijke instrumenten is dat een te grote stap. Als het voldoende is dat je bijstuurt, moet je niet een zwaarder instrument inzetten. Het zou daarom aan te bevelen zijn de aanwijzingsbevoegdheden uit te breiden tot deze situatie.

Tot slot

De bevoegdhedenstructuur voor de responsfase kent een groot aantal actoren en bevoegdheden. In de eerste nota van wijziging is aangekondigd dat in een ander wetgevings-traject hier integraal naar wordt gekeken.⁹ Daarbij komen ook wetten als de Wet verplaatsing bevolking en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag aan de orde, tezamen met bepalingen in de Wet veiligheidsregio's.

Ernst Brainich,
zelfstandig juridisch en bestuurskundig adviseur

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 9, p. 15.

⁶ Ibidem.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 76, en 2008/09, 31 117, nr. 9, p. 13.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 9, p. 19.

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 7, p. 18.

Prestaties veiligheidsregio in beeld

Actuele sturingsinformatie dankzij landelijke prestatiemonitor

Op 19 november 2008 startte het project 'Sturing Veiligheidsregio op basis van prestaties en kwaliteit', kortweg Aristoteles. Doel van het project is het ontwikkelen van een landelijk model voor prestatiemeting en prestatieverantwoording, dat moet worden verankerd in de planning & control cyclus van de 25 Nederlandse veiligheidsregio's. Meetresultaten worden straks gepresenteerd in een monitor die bestuurders en beslissers op landelijk, regionaal en lokaal niveau heel snel die informatie verschaft die ze nodig hebben om te weten waar ze op moeten sturen om prestaties te verbeteren.

Het uitgangspunt van het model, dat moet worden geborgd in een kwaliteitszorgsysteem met prestatie-indicatoren op basis van landelijke en regionale eisen, is de teamgedachte. Want een veiligheidsregio kan alleen optimale veiligheid bieden als de betrokken mono- en multidisciplinaire teams goed functioneren. Voor een goed functionerend team zijn vier zaken van belang: personeel, materieel, geoefendheid en processen. Dat personeel heeft de juiste competenties, is functioneel opgeleid en bij een inzet op tijd aanwezig. Het kan beschikken over goed werkend materieel. Het is vertrouwd met dit materieel, omdat er regelmatig op een zo realistisch mogelijke manier wordt geoefend. En het kan als team de verschillende processen van rampenbestrijding in samenwerking met de andere teams goed uitvoeren. Op deze onderdelen zullen de teams of eenheden dus getoetst moeten worden. Niet tijdens een inzet, want dat verstoort de hulpverlening, maar vooraf en achteraf, en dat regelmatig en onder realistische omstandigheden.

Gericht sturen

De toetsresultaten worden straks gepresenteerd in een zogenoemd 'dashboard', dat werkt als een verkeerslicht. In één oogopslag is dan te zien hoe een team of eenheid scoort op de genoemde onderdelen en hoe het totale proces wordt beoordeeld. Bij rood of oranje worden in een korte toelichting de oorzaken en eventuele oplossingen van het probleem

aangegeven. Zo is voor bestuurders en management, maar ook voor regionale en lokale commandanten heel snel duidelijk wat niet goed gaat en dus verbetering behoeft. Zij kunnen dus – veel meer dan voorheen – gericht sturen. Voor de veiligheidsregio's geldt dat zij op basis van de toetsresultaten een verbetercyclus op gang moeten brengen om de veiligheid te waarborgen.

Gezamenlijk presteren

Het project Aristoteles is een initiatief van het netwerk Finance & Control van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding (NVBR) en is uitgebouwd in samenwerking met de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en het netwerk Kwaliteit van de NVBR. De uitvoering van het project, waarbij ook het ministerie van BZK en de Inspectie zijn betrokken, wordt begeleid door adviesbureau Berenschot. Het model dat de projectgroep gaat ontwikkelen en dat vanaf voorjaar 2009 in een vijftal pilotregio's zal worden getoetst, is in eerste instantie bedoeld om de mono- en multidisciplinaire prestaties van de brandweer en de GHOR in beeld te brengen. Op termijn moeten ook de politie en de gemeentelijke kolom van het instrument gebruik kunnen maken. Ook wordt rekening gehouden met een eventuele bijdrage van bijvoorbeeld de waterschappen, de provincie, het Openbaar Ministerie, defensie of de Milieudienst, zodat straks het gezamenlijk presteren van overheden, hulpdiensten en partners in veiligheid inzichtelijk kan worden gemaakt. Op deze manier legt project Aristoteles een basis voor benchmarking op het niveau van de veiligheidsregio's en de daarin opgenomen multi- en monodisciplinaire organisatieonderdelen.



Namens de projectgroep Aristoteles:

Rieks Schuinder,

Regionale Brandweer Drenthe, Rieks.Schuinder@RBD-Drenthe.nl

Mariëlla Dreessen,

GGD Zuid Limburg, mariella.dreessen@ggzl.nl

Taskforce: meer aandacht voor rollen burgemeester

Veiligheidsberaad wil versterking gemeentelijke kolom in veiligheidsregio

Als het aan het Veiligheidsberaad ligt, gaat de gemeente zijn plaats als vierde kolom in de veiligheidsregio versterken en op een volwaardige, professionele manier invullen. Samen met de politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen zijn de gemeenten verantwoordelijk voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Lokaal én regionaal, aldus de Taskforce Gemeentelijke Processen, die met een serie aanbevelingen in een eindrapport aangeeft dat de gemeenten nog een forse inhaalslag moeten maken.

Draagvlak en verbinding met werkveld

“De hulpverleningsdiensten zijn 24 uur per dag en zeven dagen per week paraat, hun corebusiness is veiligheid. Zij werken al geruime tijd toe naar regionale samenwerking”, aldus de Taskforce. De gemeenten zijn zover nog niet, ook al zijn hun processen van vitaal belang voor een goede bestrijding van een ramp. Zo geeft de gemeente voorlichting aan de bevolking, registreert slachtoffers en schade, richt opvangcentra in en regelt vervangende woonruimte. Het besef is gegroeid dat samenwerking nodig is. Om hen te helpen zich te ontwikkelen tot een sterke, betrouwbare en gelijkwaardige partner in de veiligheidsregio, zijn de aanbevelingen en adviezen opgesteld. Die worden breed gedragen, want er hebben verschillende burgemeesters, gemeentesecretarissen en vertegenwoordigers van veiligheidsregio's en hulpverleners een jaar lang aan meegewerkt. “We baseren ons op een inventarisatie van alle 25 veiligheidsregio's en er is een goede verbinding met het werkveld gemaakt”, aldus Taskforce-voorzitter Ton Rombouts.

gemeentelijke processen en de advisering aan de burgemeester bij zijn integrale verantwoordelijkheid voor de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de samenvatting van het rapport benadrukt de Taskforce juist die verantwoordelijkheid en de impliciete ‘opdracht’ daar snel meer werk van te gaan maken.

Versterking van de gemeentelijke inbreng

De burgemeesters sturen bij rampen en crises als eindverantwoordelijke de bij de hulpverlening betrokken kolommen integraal aan. Dit is de pijler onder het Wetsvoorstel veiligheidsregio's en de reden dat burgemeesters het bestuur van de veiligheidsregio vormen. Gemeenten hebben echter op het terrein van de veiligheidsregio een bredere verantwoordelijkheid, die door de colleges van Burgemeester en Wethouders moet worden opgepakt. Het is wenselijk dat de besturing en het management van de veiligheidsregio's meer op deze brede verantwoordelijkheid van gemeenten worden afgestemd.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid. Bij rampen en crises moeten ze operationele processen uitvoeren in samenwerking met politie, brandweer en GHOR en eventuele andere partners, terwijl ze volgens de Taskforce ook de zorg hebben de burgemeester ten tijde van een crisis te faciliteren in zijn rol als eindverantwoordelijke. De colleges van de gemeenten die samen de regio vormen, moeten in staat zijn deze lokale verantwoordelijkheden gestalte te geven.

De Taskforce geeft geen blauwdruk voor de manier waarop deze situatie moet worden bereikt. Wel zijn de benodigde minimuminspanningen beschreven, evenals aandachtspunten voor de implementatie. De versterking van de gemeentelijke inbreng dient ook landelijk gestalte te krijgen.

Competenties van operationeel leider en communicatieadviseur heroverwogen

Hoofdpunten eindrapport

De drie hoofdpunten van de versterking van de rol van de gemeente gaan over de verankering van de gemeentelijke inbreng bij het beleid en de strategie van de veiligheidsregio's, het inhoudelijke en organisatorische basisniveau van

In elk geval behoort de gemeente het brede aspect van veiligheid over de gehele veiligheidsketen te verankeren in de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen.

Basisniveau Gemeentelijke Processen

Een volwaardige veiligheidsregio is opgebouwd uit minimaal vier sterke, betrouwbare en gelijkwaardige partners. Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's en het ontwerpbesluit veiligheidsregio's stellen eisen aan de organisatie en de prestaties van de gemeentelijke processen. De Taskforce heeft daarom daarvoor een basisniveau opgesteld, zodat in het gehele land duidelijkheid ontstaat over wat gemeenten hun burgers minimaal moeten kunnen bieden ten tijde van rampen en crises. Gemeenten kunnen dit basisniveau gebruiken voor de inrichting van hun organisatie. De invulling, vaststelling en implementatie kunnen ze zelf doen of gezamenlijk met andere gemeenten in de veiligheidsregio, via het centrumstadmodel of via het regionale model.

Burgemeester als bestuurder, beslisser, burgervader en boegbeeld



Advisering aan de burgemeester

De burgemeester vervult in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verschillende rollen. Die van bestuurder, beslisser, burgervader en boegbeeld, ook wel aangeduid met “de vier B’s”. De rol van bestuurder vervult hij dagelijks als lid van het college van B&W, waarmee hij ook medeverantwoordelijk is voor de voorbereiding op rampen en/of crises. ‘Beslisser’ is de hoedanigheid waarin hij strategische beslissingen neemt en daarover achteraf verantwoording aflegt. ‘Burgervader’ is de rol in de (na-)zorgfase voor de eigen bevolking en onder ‘boegbeeld’ valt de rol tijdens de ramp of crisis, wanneer hij de zogenaamde communicator naar de buitenwereld is. Om deze drie laatstgenoemde rollen adequaat te kunnen vervullen tijdens en na een ramp of crisis, moeten ze meer aandacht krijgen.

Strategisch communicatieadvies

Volgens Ton Rombouts, zelf burgemeester van Den Bosch, zet de Taskforce daarmee een accentverandering in. “Wettelijk is de burgemeester ook nog opperbevelhebber. Deze archaïsche term uit de tijd dat de burgemeester met ambtsketen om bij een relletje verscheen om de boel te sussen, wekt verkeerde verwachtingen. In de hedendaagse tijd kun je immers niet meer aannemen dat hij daadwerkelijk het operationele bevel over de inzet van de hulpverleningsorganisaties voert. De burgemeester moet niet in de operatiën treden; dat is de rol van de operationeel leider. Deze functie moet dus aan de maat zijn en dient te worden verzwakt. Dit maakt een heroverweging van competenties van de operationeel leider noodzakelijk. Net als voor de communicatieadviseur in het beleidsteam. Deze moet het vermogen hebben strategisch communicatieadvies te geven, vooral ten behoeve van de boegbeeld- en burgervaderrol. Dat is wat anders dan de voorbereiding van de woordvoering voor de pers, ook al gebeurt dat vaak heel goed.”

Wil de burgemeester zijn rollen kunnen vervullen dan zijn een professioneel operationeel leider en strategisch adviseurs absolute randvoorwaarden, aldus de Taskforce.

Monitoring medio 2010

Het bureau van het Veiligheidsberaad in Den Haag coördineert de opstelling van een implementatieplan voor de aanbevelingen in de veiligheidsregio's. Halverwege 2010 zal het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad (de voorzitters van de Veiligheidsregio's) de versterking van de gemeentelijke kolom monitoren en een evaluatie uitvoeren. Het volledige rapport Versterking gemeentelijke processen is te downloaden via www.veiligheidsberaad.nl.

Nico de Gouw

communicatieadviseur NCC-cluster Risico- en Crisiscommunicatie

Nationale inzet van militairen: ontwikkelingen en aansturing

De inzet van militaire middelen ter ondersteuning van de civiele autoriteiten in Nederland is al sinds jaar en dag een van de hoofdtaken van het ministerie van Defensie. Toch is er bij de invulling hiervan een belangrijke verandering in gang gezet. In de oude situatie leverde Defensie deze ondersteuning in de vorm van een vangnetconstructie, dat wil zeggen: de steun is beschikbaar mits niet ingezet voor andere taken. Deze constructie heeft er toe geleid dat er een zekere sfeer van vrijblijvendheid kwam te hangen om het onderwerp nationale inzet. Dit gold zowel intern defensie als ook bij de civiele autoriteiten.

De laatste jaren is het onderwerp nationale veiligheid en de rol van Defensie daarin hoog op de maatschappelijke agenda gekomen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot in eerste instantie de Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA) en heeft zijn vervolg in de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS). Bestond de gegarandeerde militaire steun binnen CMBA nog slechts uit eenvoudige handlangersteun, binnen ICMS wordt ook hoogwaardige defensiecapaciteit gegarandeerd. Hieronder wordt beschreven hoe het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) invulling geeft aan het garanderen van militaire steun en hoe de militaire aansturing van nationale inzet zou moeten zijn.

Nationale inzet begint nu!

Nationale inzet is per definitie een multidisciplinaire inzet waarbij Defensie, samen met Politie, Brandweer en GHOR wordt ingezet. In die zin is het te vergelijken met een gezamenlijke operatie van verschillende krijgsmachtdelen (JOINT) die we kennen in het expeditionaire domein. Uit die ervaring weten we dat het zeer belangrijk is om JOINTness te oefenen, te trainen en om te werken vanuit een gezamenlijke doctrine. Dit geldt in even grote mate bij een multidisciplinaire nationale inzet.

In het verleden werd Defensie vaak pas geconfronteerd met nationale inzet als de aanvraag militaire bijstand er al lag. Dit had allerlei minder positieve consequenties. Zo ontstond

er bij de civiele autoriteit de perceptie dat de reactietijd van Defensie nogal hoog was. Maar ook was de bijstandsaanvraag vaak zo gesteld dat er voor ons vrijwel geen ruimte meer was om daar een eigen invulling aan te geven. Men vroeg om aantallen middelen en gaf niet het te bereiken effect aan. Als we spreken over gegarandeerde capaciteit is het essentieel dat Defensie al bij het tot stand komen van een bijstandsaanvraag betrokken is. We moeten dus deelnemen aan het operationele besluitvormingsproces van de civiele autoriteit.

Het RMC is van oudsher het koppelstuk van Defensie naar de civiele autoriteiten in Nederland. Die koppeling moet verder gaan dan het organiseren van een burger/militair-contact, een kwartaalborrel en andere meer sociaal gerichte activiteiten. De koppeling moet echt op bestuurlijk en operationeel gebied structureel zijn ingebed, congruent met politie, brandweer en GHOR.

In bestuurlijk Nederland zien we een duidelijke ontwikkeling naar een regionale benadering van Nationale Veiligheid. Niet meer de individuele gemeente maar de veiligheidsregio wordt bestuurlijk en operationeel verantwoordelijk voor de afwikkeling van regionale calamiteiten. In het licht van deze ontwikkeling zijn er 25 veiligheidsregio's gedefinieerd. Er zal een bestuurlijk en een operationeel niveau van besluitvorming ontstaan. Het is zaak dat het RMC aansluiting zoekt met de veiligheidsregio. Op bestuurlijk niveau zal dit gebeuren door Commandant RMC lid of in ieder geval agendalid van een aantal relevante gremia te laten zijn. Op operationeel gebied heeft het RMC sinds medio 2007 de beschikking gekregen over een nieuwe functionaris, de Officier Veiligheidsregio (OVR). Deze officier heeft als werkterrein de veiligheidsregio, hij doet het er niet op vrijdagmiddag bij, nee het is zijn core-business.

De OVR kunnen we beschouwen als een soort hoofd militaire operaties van de veiligheidsregio, met dezelfde rol als de politie-, brandweer- en GHOR-vertegenwoordiger. Hij/zij neemt deel aan iedere operationele besluitvorming binnen de veiligheidsregio en garandeert dat uiteindelijk de aanvraag



militaire bijstand op de juiste wijze wordt geformuleerd. Bovendien verkort hij onze reactietijd zodat ook de militaire organisatie vroegtijdig kan worden geïnformeerd dat er iets speelt (het voorwaarschuwingstraject).

Bij opschaling van de civiele autoriteiten tijdens een echte calamiteit heeft de OVR de beschikking over een team van drie reserveofficieren zodat ook hij op continu basis (24 uur per dag, 7 dagen per week) kan meedraaien in de leiding aan de operatie. Ook zal een actiecentrum ingericht worden, voornamelijk bemand door reservisten.

Waar hebben we het over?

Het is van belang om de te garanderen capaciteiten op de juiste manier te omschrijven. Het is niet de bedoeling dat Defensie door de civiele autoriteiten gezien wordt als een soort megasupermarkt waar naar hartelust geshopt kan worden. De basis voor de omschrijving van capaciteiten is het *effect-based* denken. De bijstandsaanvraag moet geformuleerd worden in termen van het effect dat door de inzet van militaire middelen moet worden bereikt. De koppeling van effect aan middelen gebeurt door militaire besluitvorming. Dus in de bijstandsaanvraag staat niet: Defensie levert 20 ziekenauto's. Maar: het effect moet zijn dat dit verzorgingstehuis met 50 bedlegerige cliënten in één slag kan worden geëvacueerd. Het is dan aan ons om het "hoe" in te vullen.

Op basis hiervan zijn de volgende capaciteiten gegarandeerd:

- algemene handlangercapaciteit;
- bewakings- en beveiligingscapaciteit;
- transportcapaciteit;
- geneeskundige capaciteit;
- constructiecapaciteit;

- capaciteit om waterhindernissen te overschrijden;
- command & control-capaciteit.

Deze capaciteiten zijn generiek geformuleerd, net als bij expeditionaire inzet zal altijd sprake zijn van samengestelde eenheden. Echter, door deze generieke capaciteit te garanderen en ook daadwerkelijk gereed te stellen zijn we in staat om voor iedere eventualiteit het juiste pakket aan middelen aan te bieden.

Nederland ligt in Afghanistan

De wat vreemde titel van deze paragraaf is vooral bedoeld om duidelijk te maken dat er conceptueel, maar ook in de uitvoering eigenlijk heel weinig verschil bestaat tussen expeditionaire en nationale inzet van militaire middelen. Militaire middelen worden ingezet ter ondersteuning, en op verzoek, van civiele autoriteiten om een situatie die door wat voor oorzaak dan ook afwijkt van de gewenste situatie weer te normaliseren. Kortom, ook nationale inzet van militaire middelen is een militaire operatie en dat betekent dat ook de aansturing van die operatie gelijkvormig moet zijn aan de aansturing van expeditionaire inzet.

De aansturing van expeditionaire inzet kenmerkt zich door de aanwezigheid van twee nationale en een internationale sturingslijn. In de eerste plaats is er de nationale operationele lijn waarin Directeur Operaties Defensiestaf (DDOPS) namens de Commandant der Strijdkrachten (CDS) operationele richtlijnen geeft aan de Nederlandse eenheden in een inzetgebied. Deze richtlijnen bepalen het operationele raamwerk waar binnen de eenheid kan en mag opereren. Belangrijke onderdelen van dit raamwerk zijn: het mandaat, nationale voorbehouden (caveats), geweldsinstructie,

DE DRIE REGIONALE MILITAIRE COMMANDO'S (RMC'S)

De RMC's kennen een 24 uren - bereikbaarheid via de Officier van Dienst (OVD). Als een regio meer informatie wil over samenwerking met Defensie kan contact worden opgenomen met de OVD.

RMC Noord	Veiligheidsregio's in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe	06 - 53 21 42 57
	Veiligheidsregio's in de provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland	06 - 53 38 36 85
RMC West	Veiligheidsregio's in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht	06 - 53 42 80 39 070 - 316500
RMC Zuid	Veiligheidsregio's in de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg	06 - 53 79 14 31





personeelsplafond, etc. Naast de nationale operationele lijn bestaat er ook een internationale. Hierin verstrekt de internationale operationele commandant operationele opdrachten aan de bij hem onder bevel gestelde eenheden. Er zijn geen beperkingen aan het soort opdrachten mits deze zich niet buiten het nationaal vastgestelde raamwerk begeven. De controle hierop gebeurt door een vertegenwoordiger van DDOPS in het inzetgebied, de zogenaamde *Red Card-holder*.

Belangrijk is om onderscheid te maken tussen beide operationele sturingslijnen omdat anders het principe van eenhoofdigheid in het gedrang komt. De functie van nationale operationele sturing is dirigeren (*to Direct*). De functie van internationale operationele sturing is commanderen (*to Command*).

Naast deze operationele sturingslijnen is er ook een die zich richt op het formeren, gereedstellen, instandhouden en afwikkelen van eenheden die expeditie opdrachten uitvoeren. In de formering- en gereedstellingsopdracht (FGO) van de DDOPS worden er aan een Operationeel Commando richtlijnen verstrekt om dit namens DDOPS te coördineren. Dit zogenaamde Coördinerend OPCO is dus bevoegd om alle maatregelen te treffen binnen de richtlijnen van DDOPS, ook richting de andere OPCO's. Trekken we bovenstaande Command&Control-structuur door naar nationale inzet dan zien we inderdaad duidelijke parallellen. De rol van de internationale operationele commandant

wordt bij nationale inzet vervuld door de verantwoordelijke civiele autoriteit, lees de Directeur Veiligheidsregio. Alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verder identiek verdeeld. Commandant RMC treedt bij inzet op als Commandant Militaire Middelen (CMM) en in die rol is hij tevens Red Card-holder voor DDOPS.

Zijn we er al?

De beschreven ontwikkelingen op het gebied van nationale inzet zijn nog zeer recent en zeker nog niet volledig uit ontwikkeld. Feit is wel dat de beschreven capaciteiten vanaf 1 januari 2007 gegarandeerd zijn aan de Nederlandse bevolking.

Toch moet er nog een aantal zaken worden aangepakt. In de eerste plaats moet er nog het een en ander verbeteren in onze houding ten opzichte van nationale inzet. Sommige militairen zien nog steeds een verschil in belang tussen expeditie en nationale inzet ten faveure van de eerstgenoemde. Dit is pertinent onjuist.

Verdere verbetering is ook noodzakelijk in onze contacten met de civiele autoriteiten. In een groot aantal veiligheidsregio's is de OVR ingebed in het Veiligheidsbureau en wordt Defensie gezien als een structurele partner. In een aantal is deze ontwikkeling goed in gang gezet en komt die mede door de OVR in een stroomversnelling.

Kolonel Teun Baartman,
plaatsvervangend directeur Operaties Commando Landstrijdkrachten

“Stop met polderen, nu op de militaire manier aanpakken”

Over de waarde van de militaire doctrine voor rampenbestrijding en crisisbeheersing



Na oefening Waterproef in november vorig jaar sprak minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken het voornemen uit de landelijke rampenbestrijding strakker te organiseren. Polderen past niet bij rampenbestrijding en daarom moet er een bevelsstructuur komen die lijkt op de manier waarop militairen problemen aanpakken. Rampenbestrijding wordt een soort militaire operatie.



Het is niet voor het eerst dat de roep om een meer militaire aanpak van de rampenbestrijding en crisisbeheersing klinkt. Veel civiele spelers in het veiligheidsveld hebben wel een idee hoe die militaire aanpak eruitziet: *top-down command and control*. Alle betrokkenen zijn daarbij in één structuur ondergebracht en als de opperbevelhebber een bevel uitvaardigt voert iedereen het op alle niveaus correct uit. Dat lijkt voor rampen en crises een aantrekkelijk alternatief. Die vertonen immers grote overeenkomsten met 'militaire' omstandigheden. Er is sprake van chaos en onzekerheid.

De alwetende generaal

Echter, de top-down benadering bij rampen en crises werkt niet in de militaire context en al helemaal niet in de civiele sector, zo betoogde professor Ira Helsloot (hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid, VU, Amsterdam) in zijn oratie over symboliek in het fysieke veiligheidsbeleid¹. Helsloot stelt dat één van de kernwaarden van bestuurders en veiligheidsprofessionals bij crises het behoud van het vertrouwen van het publiek is. Als dat publiek het vertrouwen verliest, zou het namelijk wel eens een geheel eigen, oncontroleerbare koers kunnen gaan varen; en dat wordt onwenselijk geacht.

Om het vertrouwen van het publiek te behouden verricht de overheid desnoods symbolische handelingen en rituelen. Een van de voornaamste symbolen die de overheid tijdens een ramp of crisis hanteert, is de gedachte dat een top-down aangestuurd leger van overheidsdienaren de crisis beheerst. En dat leger kan alleen functioneren onder leiding van een 'alwetende generaal' die op basis van volledige informatie afgewogen en rationele besluiten kan nemen. Maar dat is een illusie.

In de praktijk blijkt dat operationeel leidinggevenden onder tijdsdruk en op basis van onvolledige informatie op intuïtie moeten besluiten. Strategische besluitvormers op de hoogste niveaus blijken de werkelijkheid zelfs zodanig te herdefiniëren, dat deze past in hun visie op de wereld en op basis daarvan nemen ze besluiten.

Heldere regie en ruimte in de organisatie

Helsloots denkbeeldig leger van overheidsdienaren onder aansturing van een alwetende generaal vereist ook dat alle betrokken organisaties in één centraal aangestuurde structuur worden ondergebracht. Voor de zeldzame gelegenheid dat zich een crisis voordoet moeten al die organisaties inclusief hun werkwijzen en procedures geharmoniseerd worden, anders werkt het niet.

Professor Berkhout (hoogleraar innovatie, TU Delft) stelde tijdens het Captains Diner Veiligheid in Rotterdam op 4 december 2008, dat het harmoniseren van organisaties juist onwenselijk is en zelfs contraproductief werkt. Het is

een ontkenning van hun verleden en dat leidt tot een naar binnen gerichte blik en fixatie op de eigen taken. En dat terwijl er juist samengewerkt moet worden. Daarnaast stelde Berkhout vast dat bestuurlijk Nederland een sterke focus heeft op procedures en nauwelijks op het eindresultaat, omdat vaak onduidelijk is waar men heen wil of moet. De oplossing moet volgens hem daarom ook niet gezocht worden in het harmoniseren van organisaties en het gelijktrekken van procedures, maar in het ontwikkelen van wendbare organisaties die naar buiten gericht zijn, elkaar de bal willen toespelen en een gemeenschappelijk raamwerk voor hun handelen hebben. Een richtinggevend toekomstbeeld is hierbij een voorwaarde, net als het standaardiseren van de koppelingen tussen de organisaties. Je hoeft niet hetzelfde te zijn, als je elkaar maar kunt vinden en begrijpen. Samengevat zijn, aldus Berkhout, op bestuurlijk-organisatorisch gebied twee zaken van belang: een heldere regie en ruimte in de organisatie.

Hoe kan dit verenigd worden met een militaire aanpak van crisisbeheersing? De militairen hanteren immers juist de strakke top-down command and control benadering; bevel is bevel bijna. Althans, dat is een wijdverbreid idee. Bij nadere beschouwing van de doctrine van de Nederlandse krijgsmacht blijkt dit idee niet helemaal te kloppen.

Opdrachtgerichte commandovoering

De Nederlandse Defensie Doctrine² beschrijft de grondbeginselen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties en vormt zo het gemeenschappelijk raamwerk voor het denken en handelen binnen de krijgsmacht. Een van de grondbeginselen uit de doctrine is 'eenheid van inspanning': alle middelen en activiteiten die voor één doel worden ingezet zijn op elkaar afgestemd. Dit vereist een gezamenlijk doel, een heldere afbakening van verantwoordelijkheden, op elkaar afgestemde procedures en begrip voor elkaars capaciteiten en beperkingen. Om 'eenheid van inspanning' te verzekeren gaan onze strijdkrachten uit van het leidende principe van 'opdrachtgerichte commandovoering'. Essentie daarvan is dat de hoogste commandant in zijn bevel duidelijk maakt wat het oogmerk van zijn opdracht is en welk effect hij met de operatie wil bereiken. Alle onderliggende niveaus richten zich op dit oogmerk bij het uitwerken van de opdracht. Dit principe werd al begin negentiende eeuw als 'Auftragstaktik' ingevoerd in het Pruisische leger. Na de vreselijke nederlaag in 1806 tegen Napoleon drong daar het besef door dat de generaal de werkelijke situatie aan het front nauwelijks kan overzien, laat staan er zinnige bevelen over uit kan vaardigen. De generaal moest niet langer gedetailleerde orders over de slagorde uitgeven, maar het te

¹ I. Helsloot, *De symboliek voorbij*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007.

² Defensiestaf, *Nederlandse Defensie Doctrine*, Den Haag 2005.



bereiken doel duidelijk maken, de grote lijn van de operatie schetsen en zijn ondergeschikten vrijheid van handelen geven. De uitvoering was aan de lagere commandanten, die afhankelijk van de situatie ter plaatse beslissen wat de beste actie is, als die maar dienstbaar is aan het te bereiken doel en past in de grote lijn. Eenheid van inspanning is ook hier het grondbeginsel.³

De twee belangrijkste voorwaarden voor 'opdrachtgerichte commandovoering' zijn eenhoofdige leiding en ondubbelzinnige bevelslijnen, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn vastgelegd en desnoods kunnen worden afgedwongen. De doctrine gaat daarbij uit van decentralisatie van bevoegdheden. Zoals de Pruisen al vastgesteld hadden: hoe veranderlijker en dus chaotischer

de omstandigheden, hoe lager het niveau van besluitvorming moet zijn. Dat betekent veel vrijheid van handelen voor lagere commandanten, maar het ontslaat de hogere commandant niet van zijn eindverantwoordelijkheid voor zowel zijn eigen handelen als dat van zijn ondergeschikten. Hij moet de uitvoering van de operatie daarom wel volgen, maar pas ingrijpen als hij niet anders kan.

De waarde van de militaire aanpak

De waarde van de militaire aanpak zit dus in de combinatie van een gezamenlijk raamwerk voor het handelen en besluitvorming op een zo laag mogelijk niveau. Zo bezien kan de militaire benaderingswijze de overheid helpen Helsloots symbool van het centraal aangestuurde leger van overheidsdienaren terzijde te leggen.

Die benaderingswijze is in de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) van het kabinet grotendeels terug te vinden. De benadering die de SNV kiest, heeft ook een duidelijke militaire herkomst. Dr. Marcel de Haas (senior onderzoeker, Clingendael) laat zien dat de drie fasen uit de werkwijze van de SNV (dreigingsanalyse, strategische planning en opvolging) overeen komen met die uit de Nederlandse Defensie Doctrine. Hetzelfde geldt voor de beginselen van regie en aansturing, die erop gericht zijn eenheid van inspanning te bevorderen: unité de doctrine, eenhoofdige leiding, heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, afgestemde besluitvormingsprocedures, synchronisatie van planvorming, een gemeenschappelijke communicatiestrategie en een multidisciplinaire benadering.⁴

Als we hier het adagium 'decentraal, tenzij...' van de minister van BZK aan verbinden, wordt duidelijk dat in de civiele rampenbestrijding en crisisbeheersing al aan alle voorwaarden voor 'opdrachtgerichte commandovoering' wordt voldaan. De bedoelde decentralisatie van bevoegdheden en bijbehorende aanwijzingsbevoegdheden van hogere bestuurslagen, waren ook al een uitgangspunt voor de huidige 'crisiswet', de Wet rampen en zware ongevallen, en blijven dat ook voor diens opvolger, de Wet veiligheidsregio's.

Het moge duidelijk zijn dat de militaire aanpak minder rigide is dan soms wordt verondersteld en dat hij niet wezenlijk afwijkt van het kabinetsbeleid voor de aansturing van rampen en crises. Voor het slagen van die aanpak is het wel belangrijk dat alle betrokkenen op alle niveaus de onderliggende principes kennen, accepteren en er consequent naar handelen.

Erik Klaver,
senior beleidsmedewerker, directie Politie- en Veiligheidsregio's,
ministerie van BZK
officier Veiligheidsregio (R), RMC-West, ministerie van Defensie

³ D.M. Keithly and S.P. Ferris, 'Auftragstaktik, or Directive Control, in Joint and Combined Operations', in: *Parameters*, Autumn 1999, 118-133.

⁴ M. de Haas (2007). 'From Defence Doctrine to National Security Strategy. The case in the Netherlands'. In: *Strategic Review for Southern Africa*, november 2007.

Meer doelmatigheid en eenheid Nederlandse politie

De ministerraad wil de prestaties van de politie verder verbeteren. Door een grotere eenheid, betere samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en een slagvaardiger aansturing op landelijk niveau. Het regionaal bestel blijft behouden, er komt dus geen nationale politie. Veel ondersteunende bedrijfsvoeringstaken van de politie zullen wel landelijk gebundeld worden. Uiteindelijk leidt dat tot minder overhead en ondersteuning en dus tot meer politie op straat. Als het aan de ministers Ter Horst (BZK) en Hirsch Ballin van Justitie ligt, gaat dit gebeuren na de voorgenomen wijziging van de Politiewet. Zij zullen in de tweede helft van dit jaar een voorstel bij de Tweede Kamer indienen.

Onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en voortgangsrapportages van de korpsbeheerders en de betrokken ministeries leert dat in de afgelopen jaren al grote vooruitgang geboekt is op weg naar meer samenwerking en eenheid binnen de politie. Maar ook blijkt dat er nog belangrijke stappen zijn te zetten naar meer eenheid, kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de politieorganisatie. Dat is de reden dat het kabinet met wijzigingen in de huidige wet zal komen.

Behoud regionaal bestel

De Nederlandse politie blijft regionaal georganiseerd om daarmee dicht bij de bevolking en het lokale bestuur (de gemeenten) te staan. De korpsbeheerders (burgemeesters van de centrumgemeente in de regio) blijven verantwoordelijk voor het beheer van het regionale politiekorps. Het regionale college, dat bestaat uit alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie, blijft verantwoordelijk voor het bestuur van de regionale politiekorpsen. Daarmee blijven zij verantwoordelijk voor het regionale politiebeleid, de regionale begroting en verdeling van het aantal politiemensen binnen de regio. Ook in het gezag over de politie verandert niets, dat blijft bij de burgemeesters en bij de officieren van justitie. Zij zullen ook in de toekomst in de lokale driehoek, met advies van de lokale politiechef, het lokale politiebeleid bepalen.

Sterkere positie Korpsbeheerdersberaad

Om een duidelijke landelijke besluitvorming- en afstemmingstructuur te bewerkstelligen, zal het kabinet de positie versterken van het Korpsbeheerdersberaad (KBB). Daarin hebben de verzamelde korpsbeheerders en de voorzitter van het college van procureurs-generaal zitting. Dat beraad, dat nu geen formele status heeft, wordt in de wet opgenomen. De verzamelde korpsbeheerders gaan, onder voorzitterschap van een vrijgesteld voorzitter, met de ministers afspraken maken over landelijke prioriteiten en gaan tevens zorgen voor het vaststellen en uitvoeren van het gemeenschappelijke beleid op het terrein van de taakuitvoering en het beheer van de politie.

Het Korpsbeheerdersberaad zal worden ondersteund door een Raad van Korpschefs (RKC).

Bovenregionale samenwerking

De ministers zullen met het Korpsbeheerdersberaad en het College van procureurs-generaal overleg voeren over de onderwerpen die zich lenen voor bovenregionale samenwerking. Dit omdat veel politieregio's te klein zijn om zelfstandig alle expertise in huis te hebben. Nu al zijn sommige taken bovenregionaal georganiseerd, zoals sommige rechetaken op het terrein van de midden-criminaliteit, milieuteams en fraudeteams. Uitbreiding met andere specialistische opsporingstaken ligt voor de hand, zoals digitale opsporing (cybercrime). De samenwerking wordt beoogd in een vaste geografische indeling van clusters van regionale korpsen. Bij een te geringe schaalgrootte kan gekeken worden samenvoeging van regio's. Gedacht wordt aan een schaalvergroting naar 20 tot 22 regio's. Harde randvoorwaarden daarbij zijn congruentie met de veiligheidsregio's en goede aansluiting bij de grenzen van de gerechtelijke kaart, die momenteel wordt herzien.

Landelijke samenwerking

Er komt een landelijke dienst van drie onderdelen: de concernstaf, de Dienst Bedrijfsvoering en de Politieacademie. Als de efficiency daarmee gediend is, worden bedrijfsvoeringstaken van de politie landelijk gebundeld in een Dienst Bedrijfsvoering, die onder het Korpsbeheerdersberaad valt. Bijvoorbeeld taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. De winst die dat oplevert komt vrij voor de politiekorpsen in de vorm van meer executief beschikbare politiemensen. Om de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politie op landelijk niveau te bevorderen komt er een toppolitiegroep voor de leden van de korpsleiding.

Bron: Persbericht ministerie van BZK 19 december 2008.

Voor de volledige brief aan de Tweede Kamer: www.minbzk.nl

Energieleveringszekerheid Europa onder druk, diversificatie noodzakelijk



De voortsluimerende gascrisis tussen de Oekraïne en het Russische staatsgasbedrijf Gazprom heeft vérgaande gevolgen voor de energieleveringszekerheid van de Europese staten op korte en lange termijn. Het Russisch – Oekraïense economisch politieke conflict over de gasleveranties van Gazprom maken duidelijk dat ook voor de Europese energievoorzieningszekerheid de toekomst onzeker is. In tegenstelling tot de veelvuldige verklaringen van Europese regeringsleiders, vooral Duitsland en Italië, of energieleveranciers, zijn de historisch betrouwbare gasleveranties door Rusland geen zekerheid voor de toekomst. De onverwachte beslissing van Gazprom om geen gas meer te leveren via de Oekraïne heeft grote delen van de EU platgelegd. Het unilaterale verbreken van de bestaande gas leveringscontracten met diverse Oost-Europese lidstaten en delen van Italië, Griekenland en Turkije door Moskou heeft weer eens duidelijk gemaakt dat energie, gas en olie een onlosmakelijk onderdeel zijn van de buitenlandse politiek van een land. EU Commissaris Andrius Piebalgs krijgt, na jaren van ignorantie van diverse machtshebbers binnen de EU, eindelijk gehoor van een meerderheid van de lidstaten. Diversificatie van energieleveranciers is noodzakelijk om de groeiende afhankelijkheid van de EU van externe energieleveranciers zoals Rusland tegen te gaan.

De Oekraïense positie

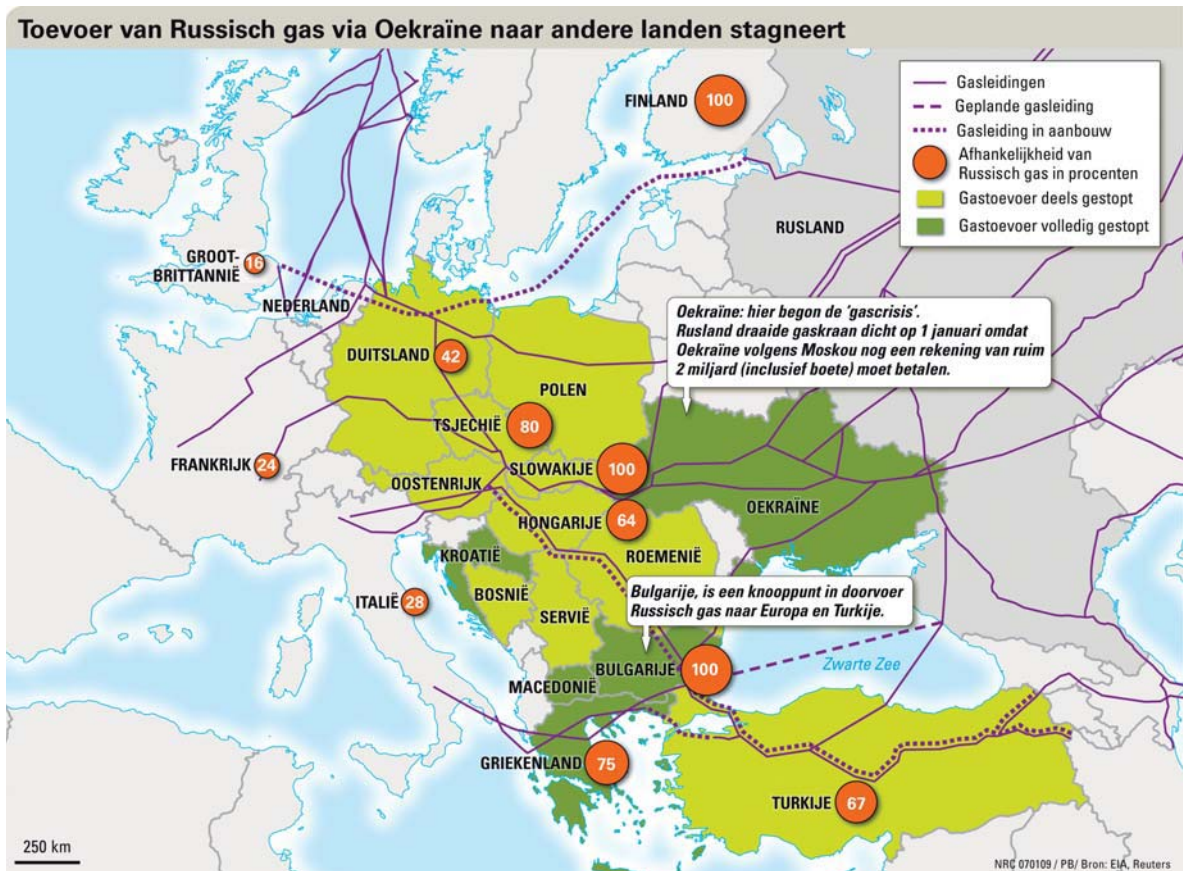
De Europese gascrisis is een nieuw fenomeen voor de EU. Na jarenlang gesteggel tussen de Oekraïne en Rusland over de hoogte van de betalingen voor gas geleverd door Gazprom, waarbij al meerdere malen gedreigd werd met een totale leveringsboycot, is het nu een feit. Gazprom heeft de kranen dichtgedraaid om officieel de Oekraïne te dwingen om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen. De hoogte van de bestaande Oekraïense schuld, 1,7 miljard, is echter niet de hele reden voor de zeer gespannen situatie. De unilaterale prijsverhogingen opgelegd door Moskou aan de Oekraïne, de laatste betaalt nog steeds ver onder de marktprijs, zijn ook niet de voornaamste reden voor de huidige crisis. Politieke analisten wijzen al jaren naar de groeiende onvrede onder het Russische regime van Vladimir Poetin over de toenadering van de Oekraïne tot de EU en de NAVO. Vooral het laatste, volgens Rusland een volgende stap in de richting van Westerse (Amerikaanse) soldaten aan de Russische grens, wordt niet geaccepteerd. De Oekraïne echter wijst alle Russische verwijten af en volgt haar prowesterse koers. De laatste maanden heeft Kiev nog een nieuw duitje in het zakje gedaan door tijdens de crisis tussen Rusland en Georgië openlijk de kant van de laatste te kiezen. Moskou vergeet zulke directe aanvallen op haar buitenlandse

politiek niet. De huidige starre houding ten opzichte van Kiev wordt dan ook voor een deel aan deze ontwikkelingen toegeschreven.

Het Russische standpunt

Op hetzelfde moment staat Rusland voor een fait accompli. De nog steeds grote steun vanuit de EU en de VS voor de democratische partijen in de Oekraïne maken het voor Moskou onmogelijk om direct in te grijpen in de nog instabiele machtsverhoudingen in het land. Het energiewapen is op dit moment dan ook een van de enige mogelijkheden om de Oekraïne op de knieën te krijgen. Poetin en de nieuwe Russische president Medvedev zien op dit moment geen andere mogelijkheid dan de huidige sancties. Op hetzelfde moment, volgens analisten, bijt de Russische beer zich echter in de eigen voet.

Door diverse EU lidstaten op te zadelen met het verbreken van de gascontracten, waardoor delen van hun economieën stil komen te liggen, poogt Moskou de Oekraïne te dwingen om zich flexibeler op te stellen. Op de korte termijn lijkt dit succes te hebben. De EU heeft een overeenkomst afgedwongen tussen de Oekraïne en Rusland over het hervatten van de gasleveranties aan de EU lidstaten.



Internationale waarnemers gaan controleren of beide staten zich houden aan de afspraken. De eerste winst is in handen van Gazprom. De komende weken zal tevens de Oekraïne wel tot een overeenkomst met Gazprom worden gedwongen over de betaling van de bestaande schulden en een hogere gasprijs in de toekomst. Deze situatie kan zich de komende jaren echter tegen Moskou gaan keren. Poetin en Gazprom hebben duidelijk gemaakt dat Russische belangen boven internationale afspraken staan. Na de al toenemende kritiek op Moskou over de ontwikkelingen in de crisis met Georgië, waarbij internationale overeenkomsten werden genegeerd, is nu weer duidelijk gemaakt dat de Europese staten zijn overgeleverd aan de nukken van de Russische leiders. Energieleveranties zijn alleen gegarandeerd als het Moskou profijt oplevert. Deze situatie, zeker in de ogen van de direct betrokkenen in Oost-Europa, zal niet leiden tot een meer positieve visie in de EU burelen. De komende maanden zal er intensief diplomatiek verkeer tussen beide machtsblokken noodzakelijk zijn om de neuzen dezelfde kant uit te krijgen.

De Europese energiepolitiek

Diverse lidstaten hebben al openlijk aangegeven, dat Brussel eindelijk een eigen Europese energiepolitiek moet implementeren. De huidige energiepolitiek is voornamelijk gericht op de binnenlandse markt, liberalisering van de energiemarkt heeft al grote voordelen opgeleverd. Op hetzelfde moment zijn de gevaren van deze politiek niet

onderkend, de invloed van niet-Europese energiespelers, zoals Gazprom, is schrikbarend toegenomen zonder dat daar effectieve tegenmaatregelen voor zijn getroffen. De grootschalige acquisities door spelers zoals Gazprom in de Europese gasmarkt heeft diverse strategische infrastructuur netwerken in de handen gebracht van niet-Europese spelers. Gazprom heeft dankbaar gebruik gemaakt van de geboden openingen in het Europese systeem om pijpleidingnetwerken in handen te krijgen, de invloed van haar gasexport te vergroten en nationale spelers aan haar te binden. De ontwikkeling van het Nordstream project, de offshore gaspijpleiding tussen Rusland en Duitsland, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Duitsland en diverse andere gasgebruikers zijn in toenemende mate afhankelijk van Russische exporten. In de Westerse media wordt Nordstream gepresenteerd als additionele pijpleiding om Russisch gas naar Europa te brengen. In werkelijkheid is het de enige mogelijkheid voor Moskou om niet van de Oekraïne en Polen afhankelijk te zijn voor haar gasexport naar de EU. In Oost-Europa heeft Gazprom ook op grote schaal haar invloed vergroot, waarbij landen als Bulgarije, Hongarije en Griekenland het voortouw nemen. Moskou's energiepolitiek heeft tevens potentiële tegenstanders, zoals de Baltische Staten en Polen, buiten spel gezet.

Gasleveranciers aan de EU

De EU ontvangt rond de 20% van al haar gas via de

Oekraïense pijpleidingen, of 80% van alle Russische gas. Deze situatie moet de komende jaren zo snel mogelijk worden veranderd. De noodzaak van diversificatie van energielevering is overduidelijk geworden. EU commissaris Piebalgs heeft dit al jaren geroepen maar intern Europees gesteggel heeft dit voor een groot deel tegen gehouden. Elke nationale staat wilde haar eigen energiebeleid voeren. Gazprom heeft dit dankbaar als middel gebruikt om de diverse consumenten tegen elkaar uit te spelen. De huidige crisis heeft echter aangetoond dat andere bronnen moeten worden gevonden om een herhaling van deze situatie te voorkomen. Mogelijke opties voor deze strategie zijn het aangaan van versterkte relaties met landen zoals Algerije, Egypte, Nigeria en Iran. De positie van Algerije is bekend, het land is een van de grootste gasleveranciers aan Europa, via pijpleidingen in de Middellandse Zee en LNG. Opkomend gasproducent Egypte speelt ook al een rol via LNG leveranties aan Spanje, Frankrijk, UK en Italië. Mogelijke nieuwe verbindingen zijn een aansluiting van de Arabische gaspijpleiding via de Levant en Turkije of een aansluiting aan het Noord-Afrikaanse netwerk naar Europa. Nigeria is op dit moment bezig met het opzetten van een gaspijpleiding project met Algerije (NIGAL) waardoor Nigeriaans gas via het Algerijnse netwerk Europa kan bereiken. Al deze projecten kunnen op middellange termijn effectief een rol spelen binnen Europa indien de lidstaten hieraan hun financiële en economische steun verlenen. De route via Turkije is zeer relevant, gezien een ander Europees project, de Nabucco Pijpleiding, hierdoor bevoorradat zou kunnen worden. Europees politiek gesteggel heeft echter tot op dit moment de constructie van deze pijpleiding vertraagd.

De outsider Iran

Een andere optie is Iran, de zogenaamde outsider maar met een enorm potentieel. De internationale sancties tegen Teheran maken het op dit moment nog zeer onwaarschijnlijk dat Iraans gas Europa zal bereiken. Washington zal zich met hand en tand verzetten tegen een EU-Iran gasverdrag. Sommige analisten hebben al aangegeven dat de nieuwe Amerikaanse president Barack Obama hierin een verandering kan brengen. Een meer flexibele houding van Washington kan Iran de noodzakelijke manoeuvreerruimte geven om Europa binnen boord te halen. Voor de EU is dit een droomscenario. Iran heeft de op één na (Rusland) grootste gasreserves. Via korte pijpleidingnetwerken kan een aansluiting worden gerealiseerd met het Turks-Europese netwerk. Economische betrekkingen met Iran kunnen tevens leiden tot een meer soepele opstelling van het Iraanse regime en leiden tot een zelfde scenario als Libië de laatste jaren heeft doorlopen. Economische betrekkingen kunnen hierbij een doorslaggevende rol betekenen.

GasOPEC

Op de achtergrond speelt tevens een ander gegeven een grote rol. Rusland, Iran, Katar, Algerije en Venezuela,

hebben de laatste maanden een gaskartel opgericht, GasOPEC. De bedoeling van deze nieuwe organisatie is het reguleren van de internationale gasmarkt en een nieuwe prijszetting. Tevens maakt het een internationale gasboycot, à la OPEC in 1973, mogelijk. In tegenstelling tot wat veel gasanalisten hebben gezegd de laatste jaren is dit wel mogelijk. Langjarige contracten en internationale verplichtingen stellen weinig voor indien een gasproducent of kartel unilateraal de kraan dicht draait. Oekraïne en Oost-Europa kunnen hier nu over meepraten.

De Nederlandse strategie

De Nederlandse positie in deze nieuwe constellatie van de gasmarkt is diffuus. Voor de Nederlandse consument bestaat er op korte termijn (15-20 jaar) weinig gevaar. De gasreserves in Groningen en het al bestaande gasopslag volume is in staat om de meeste gas problemen op te lossen. Op lange termijn moet de Nederlandse politiek zich wel realiseren dat Nederland geen eiland is met OPEC reserves, rond 2028 is ons gas op. De komende jaren moet de Nederlandse regering en de gasleveranciers zich effectief organiseren om andere gas- (en energie-) leveranties veilig te stellen. De Nederlandse minister Van der Hoeven heeft hier de eerste aanzet al toe gegeven door een kortstondig bezoek af te leggen in Algerije om over toekomstige LNG leveranties te spreken. Succes is echter nog niet geboekt, de besprekingen zullen de komende jaren nog veel energie gaan kosten. De strategie om alvast LNG regassificatie projecten in Rotterdam (Vopak-Gasunie, 4Gas) spelen hierbij tevens een rol. Echter zonder LNG leveranties om de toekomstige tanks te vullen blijft het echter een droom. Nieuwe besprekingen met Egypte, Nigeria en Iran moeten tevens worden gehouden. Het wedden op een paard (Moskou) moet niet nogmaals worden doorgevoerd. De officiële Nederlandse strategie om als Europese gasrotonde gaan fungeren, staat nog steeds onder druk. Op dit moment is de enige leverancier Rusland. Gekeken naar de laatste weken kon het wel een zeer stil op deze rotonde zijn tijdens het verwachte spitsuur van de Europese gasbedrijven.

Mogelijke andere strategieën ter overweging zijn het vergroten van het aandeel kolen via vergassing of het opstarten van nieuwe kerncentrales. De laatste optie is de meest gewenste, maar politieke tegenstand houdt dit nog steeds tegen. Misschien dat nu duidelijk is geworden dat veiligheid en energie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Energieonafhankelijkheid is een groot goed, concessies moeten nu eenmaal worden gedaan. Kernenergie is een oplossing, zeker indien zaken als CO₂ en *global warming* in de constellatie worden meegenomen.

Cyril Widdershoven,
TNO

Wat is Europese vitale infrastructuur?

Begin december 2008 nam de Europese Raad na twee jaar voorbereiding een richtlijn inzake Europese Kritische Infrastructuur aan¹. Deze richtlijn geeft uitwerking aan het European Program on Critical Infrastructure Protection, kortweg EPCIP.

Op uitnodiging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat spraken op 26 en 27 november 2008, 40 transportexperts uit België, Duitsland, Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Europese commissie, over de betekenis van deze richtlijn voor de transportsector.

Seminar over EPCIP in de transportsector

Het seminar werd gehouden in Amsterdam. Thema was de implementatie in de transportsector van de EPCIP richtlijn die op 8 december 2008 formeel is aangenomen. De richtlijn beschrijft de procedure om Europese vitale infrastructuur aan te wijzen. In deze fase gaat de richtlijn over de sectoren transport en energie. En bij transport betreft het luchtvaart en scheepvaart. Het gaat hier om een *all hazards* benadering, waarbij de risico's die verband houden met terrorisme prioriteit hebben.

Hoe wijs je Europese infrastructuur aan? Deze vraag blijkt in de praktijk nog niet zo gemakkelijk te beantwoorden. De richtlijn geeft aan dat het moet gaan om in Europa gelegen infrastructuur, waarvan verstoring of vernietiging grote gevolgen heeft voor tenminste twee lidstaten. De lidstaten mogen elkaar wijzen op infrastructuur in een andere lidstaat, wanneer zij denken grote nadelen te ondervinden als deze uitvalt. Het is wel altijd aan de lidstaat waar deze infrastructuur gelegen is, om te bepalen of iets inderdaad tot de Europese vitale infrastructuur gerekend wordt. En daarbij horen dan ook passende maatregelen om dat te beschermen. Op zijn minst moet er een *Operator Security Plan* en een *Security Liaison Officer* zijn. Dit is overigens niet nieuw ten opzichte van al bestaande Europese afspraken in de lucht- en zeevaartsector.

Het seminar diende vooral om in een informele sfeer ervaringen en meningen uit te wisselen over de aanpak in de lidstaten. Voor de implementatie hebben de lidstaten twee jaar vanaf nu de tijd. Het zal variëren van wetgeving in sommige landen tot het gebruiken van overtuigende argumenten in minder legalistisch ingestelde lidstaten. Na die twee jaar moet door elke lidstaat aan de Europese Commissie gerapporteerd worden of er Europese vitale infrastructuur in de lidstaat is. Uit veiligheidsoverwegingen wordt niet vermeld wat dat dan precies is. De discussie over

vitale infrastructuur zal al snel over grensoverschrijdende, de buurlanden betreffende, objecten gaan. Denk daarbij aan tunnels, rivieren, bruggen en dergelijke. Maar ook voor Nederland verder weg gelegen infrastructuur, zoals Alpentunnels, kan onderwerp van discussie worden.

Tijdens het seminar werd ook aandacht gevraagd voor het typisch Nederlandse probleem van de hoogwaterbescherming. Met excursies naar het sluizencomplex te IJmuiden en de Verkeerscentrale Noord-West Nederland, werd in beeld gebracht hoe Nederland tegen vitale infrastructuur aankijkt. Namelijk als een systeem van nauw met elkaar verbonden objecten. Waarbij de hoogwaterbescherming, het poldersysteem Haarlemmermeer, de energiecentrale Hemweg en het wegensysteem allemaal onderdeel uitmaken van hetgeen wij Schiphol vitaal noemen. Om wat couleur locale te geven stond een excursie naar het enig overgebleven gemaal waarmee ooit de Haarlemmermeer werd drooggemalen, het gemaal Cruquius, eveneens op het programma.

Nationale analyse van vitale infrastructuur

Het programma van het seminar bestond uit presentaties, workshops en werkbezoeken. De deelnemers wisselden van gedachten over wat voor de lidstaten nu vitale transport infrastructuur in de buurlanden zou kunnen zijn. Veel aandacht en waardering kreeg daarbij het onder auspiciën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent tot stand gekomen implementatieprogramma voor EPCIP in Nederland. Landen als Duitsland, met de *Länder* structuur of Zweden, met de vele vrijwel zelfstandige *agencies*, kijken daar met enige jaloezie naar. De Fransen met als credo dat zij dol zijn op wetgeving, en ook de Britten zijn, net als Nederland, al ver met hun nationale programma's. En dat is, zo bleek tijdens het seminar, toch de basis voordat een land in staat is in een buurland vitale infrastructuur aan te wijzen. Nederland mag zich dan ook gelukkig prijzen met

¹ In het algemeen in Nederland aangeduid als vitale infrastructuur



Het sluisencomplex te IJmuiden

het programma VITAAL dat al vele inzichten op het gebied van de risico's en bescherming van de vitale infrastructuur heeft opgeleverd.

De directeur van het Nederlandse Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur, NAVI, gaf een presentatie. NAVI is een voorbeeld van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van de bescherming van de vitale infrastructuur. Het ministerie van Economische Zaken bood een kijkje in de keuken van de vitale sector energie.

De rol van het bedrijfsleven

De deelnemers aan het seminar waren het erover eens dat er bij de bescherming van de vitale infrastructuur een belangrijke rol voor het bedrijfsleven is weggelegd. In de landen die al een nationaal programma hebben voor vitale infrastructuur, zoals in Nederland, is vastgesteld dat zo'n 80% daarvan in particuliere handen is. De luchthaven Schiphol en de Luchtverkeersleiding Nederland namen het seminar mee in hun dilemma's op dat punt. Ze realiseren zich uiteraard dat ze een hoogst belangrijke rol vervullen. Niet alleen voor Nederland maar ook regionaal. Tegelijkertijd zijn er meestal wel alternatieven voor handen zodat bij eventuele uitval de schade tijdelijk groot, maar niet desastreus zal zijn. Hier is ruime ervaring mee. Luchthavens hebben immers wel eens te lijden van mist of ijzel en zijn dan kortere of langere tijd gesloten. Dit staat uiteraard los van het vele werk dat nu al gedaan wordt om luchtvaart en zeevaart, zowel de vliegtuigen en schepen, als de havens, te beschermen tegen moedwillige verstoringen. Het is dan ook nog een open vraag wat de richtlijn Europese Kritische Infrastructuur daaraan toevoegt. Daarbij komt dat de particuliere sector meer zekerheid wil over eventueel op te leggen aanvullende eisen als een sector of object tot Europees vitaal bestempeld wordt.

Weinig Europese vitale infrastructuur

De algemene conclusie was dat meer bilaterale of multilaterale (tussen aangrenzende lidstaten) discussies nodig zijn om inzicht te krijgen in wat nu op transportgebied als Europees vitaal beschouwd moet worden. De nationale analyse van wat in een land de vitale infrastructuur is gaat daaraan vooraf. Verder is het raadzaam dat landen goed beslagen ten ijs komen voordat zij in een buurland vitale infrastructuur willen aanwijzen. Eerst het eigen huis op orde was het algemeen gevoelen. In Europees verband zijn inmiddels richtlijnen opgesteld die een nuttig hulpmiddel daarbij bieden. In het algemeen bestond bij de deelnemers aan het seminar wel de indruk dat er niet bijzonder veel Europese vitale infrastructuur aangewezen zal worden in de luchtvaart- en scheepvaartsector. Dit omdat voor de meeste infrastructuur binnen een redelijke termijn en/of afstand alternatieven voor handen zijn. Er zijn daarbij al zeer veel beschermende maatregelen genomen op basis van de bestaande afspraken zowel in Europees als in VN verband. De Europese Commissie erkent dit ook. Ten slotte heeft het bedrijfsleven al zeer veel gedaan om hun bezittingen te beschermen en noodmaatregelen voor te bereiden voor het geval dat nodig zou zijn.

Al met al een geslaagd seminar dat bijdroeg aan inzicht in elkaars best practices en vooral leidde tot de persoonlijke kennismaking van spelers die elkaar op het Europese vitale transport terrein in de komende jaren nog heel wat keren zullen tegenkomen.

*drs G.A. Dubbeld,
programmadirecteur veiligheid en security,
ministerie van Verkeer en Waterstaat*

Winter in Amerika

Terwijl Nederland medio december 2008 vol verwachting naar een witte kerst uitkeek brak in grote delen van de VS een barre winterperiode aan. Ijzige wind, sneeuwstormen en extreme kou hadden voor miljoenen mensen soms langdurige stroomstoringen, onbegaanbare wegen en andere (ernstige) winterse ongemakken tot gevolg.



Bijna had de kerstman met zijn rendieren South Carolina niet kunnen bezoeken en daarmee zo'n 4.3 miljoen inwoners met de kerst moeten teleurstellen. De eerlijkheid gebiedt overigens te zeggen dat dit niets met het winterse weer te maken had omdat de staat daar niet in die mate last van had. Oorzaak was het feit dat deze staat de import van rendieren verbiedt. Om teleurstellingen te voorkomen heeft de gouverneur van deze staat traditiegetrouw de *Federal Aviation Administration* gevraagd om op kerstavond het luchtruim vrij te houden voor de kerstman en zijn rendieren. Dat loste weliswaar het importprobleem niet op maar had wel de praktische consequentie dat ook in South Carolina de kerstcadeautjes afgeleverd konden worden.

De aanloop naar de kerstdagen gaf in andere delen van de VS heel wat ernstiger zorgen en problemen dan de komst van de kerstman. Voornamelijk de noordelijke staten en de staten in het midden en zuidwesten van de VS werden geconfronteerd met het barre winterse weer. Winterse omstandigheden van deze omvang en intensiteit zijn overigens niet ongevoel voor grote delen van de VS. De bijgevoegde illustratie van de *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* geeft een overzicht van de verschillende weergegerelateerde ramptypen en het totale aantal presidentiële rampverklaringen per FEMA-regio.

Een verlamme klap van moeder natuur...

Zo omschreef gouverneur David A. Patterson in een

persbericht de hevige storm en sneeuwval die de staat New York op 12 december teisterden. Ongeveer 300.000 inwoners zaten zonder stroom. Ze waren niet de enige. Ook in de omliggende staten Vermont, Maine, New Hampshire en Massachusetts (zie de afbeelding FEMA regio 1) waren er vergelijkbare problemen waardoor in totaal 1.4 miljoen inwoners enige dagen zonder stroom zaten. Niet alleen werden elektriciteitsmasten en voorzieningen beschadigd maar ook telefoonverbindingen. De storm veroorzaakte verder schade aan huizen en bedrijven. Wegen waren vaak onbegaanbaar en werden afgesloten. Het winterse weer breidde zich in de loop van december uit naar andere staten van de VS. Ook staten die meestal zonnige associaties geven zoals Californië en Hawaï ontkwamen niet aan de winterse omstandigheden.

Geniet van lokale winteractiviteiten!

Met de vele zorgwekkende krantenkoppen over de gevolgen van de winter doet het wat vreemd aan om te lezen dat je echt van de lokale winteractiviteiten moet genieten omdat de winter snel voorbij kan zijn. Toch staat deze tekst (met een uitnodigende foto) op de officiële website van de staat Massachusetts. Een staat die gewend is aan echte winters en de beschikking heeft over prima wintersport accommodaties. Massachusetts was echter ook de eerste staat die naar aanleiding van het winterse weer op 18 december 2008 een presidentiële rampverklaring kreeg, de "Presidential Emergency Disaster Declaration". In deze verklaring bevestigt de president dat er sprake is van een rampsituatie in negen (van de veertien) met name genoemde delen (counties) van Massachusetts.

New Hampshire, New York en Maine hebben eveneens een presidentiële rampverklaring gekregen voor de winterse periode in december. Met een dergelijke verklaring wordt de FEMA gemachtigd om federale activiteiten met betrekking tot de hulpverlening te coördineren en assistentie aan de betrokken overheden te verlenen.

Volgens de meest recente gegevens (11 januari 2009) hebben vervolgens drie staten een presidentiële verklaring ontvangen waarin vastgesteld wordt dat er sprake is van een grote ramp. De "Presidential Major Disaster Declaration" is verleend aan Hawaï, Massachusetts en New Hampshire. Deze staten komen in aanmerking voor een (federale) tegemoetkoming in kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van de winterse omstandigheden in december 2008.

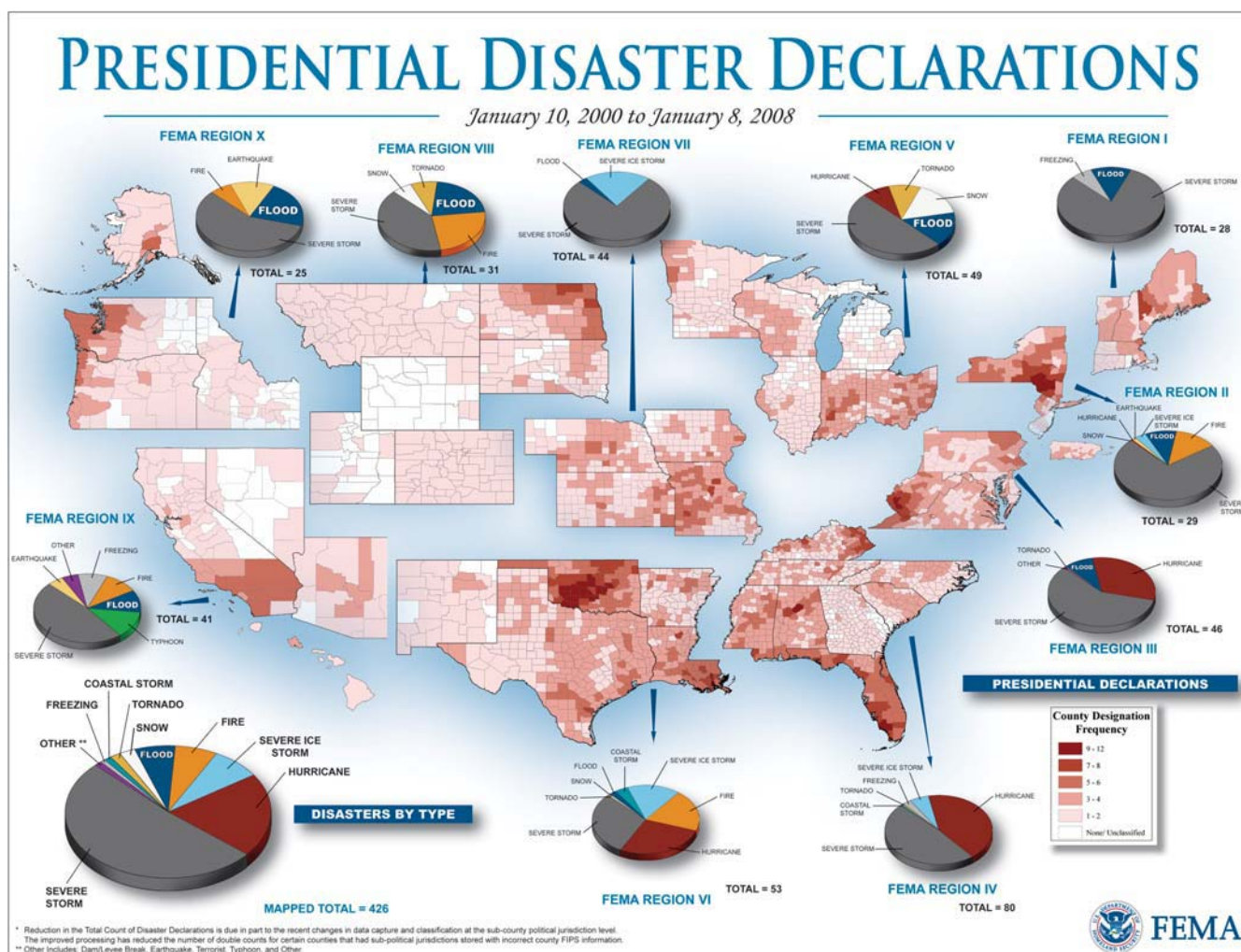
Het kostenplaatje

De kwetsbare bovengrondse elektriciteit- en telefoonleidingen zorgen bij hevige sneeuwval en storm steeds opnieuw voor hoge herstelkosten. Tel daarbij op het herstel van woningen, infrastructuur en het opruimen van puin en sneeuw en de schade loopt vaak in de miljoenen. Toch veroorzaakt dit ramptype niet de hoogste kosten. Het National Climatic Data Center Asheville (NCDC) onderdeel van de National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA, ressorterend onder het Department of Commerce) heeft deze kosten in kaart gebracht. Dit overzicht van natuurrampen in de VS bestrijkt de periode 1980 – 2007 en betreft rampen met geschatte kosten van meer dan een biljoen (!) dollar. Veruit de grootste schade is aangericht door de vele orkanen. “Hurricane Katrina” versloeg alle records ooit met een geschatte omvang van 133,8 biljoen dollar aan kosten.

Hoewel ook 2007 in veel delen van de VS een extreem strenge winter had was het volgens de berekeningen van de

NCDC niet de sneeuw, ijzel of hagelstormen die voor grote kosten zorgden, maar perioden van vorst in januari (Californië) en in april (grote delen van de VS) waardoor landbouwgewassen als verloren moesten worden beschouwd. De totale kosten bedroegen ruim 3.4 biljoen dollar. De hoogste kosten in 2007 (5 biljoen dollar) werden veroorzaakt door de extreme droogte die grote delen van het middenwesten van de VS het hele jaar door in zijn greep hield. De kosten voor natuurrampen in 2008 zijn nog niet bekend. Maar “Hurricane Ike”, die op 14 september 2008 delen van de VS teisterde en tot de drie zwaarste orkanen in de VS wordt gerekend, lijkt een goede kans te maken op een hoge notering in het NCDC (NOAA) “biljoen dollar” overzicht van 2009.

Pauline Veldhuis,
Washington DC area, Virginia
parttime senior coördinerend beleidsmedewerker, ministerie van BZK
(pauline.veldhuis@minbzk.nl)



Nederland bereidt zich voor op grieppandemie

Grieppandemie 

Minister Ter Horst: "Eind 2009 moet tachtig procent van de vitale organisaties in Nederland het scenario van grieppandemie in hun continuïteitsplan hebben verwerkt".

Een van de grootste dreigingen voor Nederlandse samenleving

Over de Spaanse griep, die in 1918 en 1919 aan tientallen miljoenen mensen het leven kostte, doet een bizar verhaal de ronde. Het verhaal gaat dat de toenmalige koning van Spanje, Alphonso XIII, ook getroffen was door de griep en er slecht aan toe was. Hij heeft toen een fles Bacardi-rum leeggedronken en de volgende dag was de koorts verdwenen. Sindsdien mag Bacardi het Koninklijke wapen voeren. Het verhaal uit Spanje is niet van belang om een grote voorraad rum in te slaan. Belangrijk is het besef dat een grieppandemie een reële en grote bedreiging is voor iedereen, wat ook blijkt uit de Nationale Risicobeoordeling. Een dergelijke pandemie zou een grotere aanslag op ons kunnen zijn dan een landelijke stroomuitval en de kans erop is aanmerkelijk groter dan een watersnood. Sterker nog, volgens de deskundigen is het niet de vraag of die pandemie komt maar wanneer. Ook het karakter van een grieppandemie is beangstigend. We kunnen ons er namelijk nauwelijks tegen beschermen. We kunnen het niet voorkomen. Het beste wat we kunnen doen, is de gevolgen zoveel mogelijk beperken.

Verschuiving van medische focus naar maatschappelijke gevolgen

Aan het begin van deze eeuw is serieus werk gemaakt van voorbereidingen op een mogelijke grieppandemie. Directe aanleiding was de dreiging van een terroristische aanslag met het pokkenvirus en de uitbraak van SARS. Toen de stofwolken rondom die dreigingen waren opgetrokken, realiseerden we dat we onvoldoende waren voorbereid op een grootschalige uitbraak van grieppandemie. In de jaren daarna is er door heel veel mensen en organisaties heel veel werk verzet. Met aansprekende resultaten:

- Er is een contract met een vaccinproducent afgesloten;
- Er is publiekscommunicatie ontwikkeld;
- Er zijn virusremmers aangeschaft;
- Regio's in Nederland hebben actieplannen voorbereid;
- Op regionaal niveau zijn voorbereidingen getroffen om te voldoen aan de extra vraag naar medische zorg.

De focus lag die eerste jaren vooral op de medische kant. De laatste jaren is er, ook internationaal, een verschuiving naar de maatschappelijke gevolgen te zien. Door ziekte, zorg

voor zieke naasten en uit voorzorg blijven zoveel mensen thuis, dat de continuïteit van bedrijven en organisaties in het gedrang kan komen. De komende periode wordt daar stevig op ingezet.

Ambitie kabinet: 80% vitale organisaties beschikken eind 2009 over griepplan

Eind 2009 moet 80% van de vitale organisaties in Nederland zich hebben voorbereid op een grieppandemie. Zij doen dit door het opstellen van een continuïteitsplan dat ingaat op de gevolgen van een grieppandemie. Bij een ernstig scenario verwachten we dat 30 tot 50% van de medewerkers niet op het werk verschijnt omdat ze zelf ziek zijn of omdat ze voor anderen moeten zorgen. Dit kan tot gevolg hebben dat allerlei vitale maatschappelijke processen komen stil te vallen, zoals voedselvoorziening, transport, drinkwater en energie. Ook publieke taken zoals de gemeentelijke dienstverlening (vuilnisophaal, bevolkingsregister, vergunningen) en de openbare orde en veiligheidshandhaving kunnen in het gedrang komen als we daar nu niet goed over nadenken en maatregelen treffen. Crisiscentra hebben niet alleen hun handen vol aan de pandemie, maar kampen zelf ook met personeelsgebrek. Crisismanagers worden ook ziek. Crisisoverleg waarbij mensen dicht bij elkaar zitten is misschien niet zo'n goed idee. De politie loopt eveneens aan tegen dit vraagstuk. Het KLPD is reeds begonnen met zich voor te bereiden, denk maar eens aan de landelijke 112-centrale met z'n moeilijk vervangbare centralisten. Om te voorkomen dat kritische processen bij vitale organisaties stilvallen, moeten maatregelen worden genomen. Het gaat veelal om relatief simpele maatregelen als goede hygiëne. Bij voorbeeld schoonmaken van werkruimtes, toetsenborden, etc. Verder moet goed gekeken worden naar afhankelijkheid van bepaalde sleutelfunctionarissen, poolvorming van personeel, eventuele financiële risico's en wat de organisatie op zijn beurt weer nodig heeft van anderen. Maar minstens zo belangrijk is overleg tussen werkgever en werknemers over de maatregelen vóór en goede communicatie naar het personeel als er sprake is van een dreigende uitbraak. De overheid kijkt ook naar zichzelf. Na een pilot bij de ministeries van VWS en BZK hebben de andere ministeries het stokje overgenomen. Alle ministeries zorgen ervoor dat hun continuïteitsmanagement op orde

komt, niet alleen binnen hun kernministerie, maar ook bij hun agentschappen en dergelijke. De rijksoverheid zorgt er dus ook voor dat de echt belangrijke taken overeind kunnen blijven tijdens een griep pandemie. De rijksoverheid gaat verder dan 80%. De rijksoverheid gaat voor een 100% score.

Conferentie Continuïteit bij Griep pandemie

Op 10 december 2008 organiseerden BZK en VWS de conferentie Continuïteit bij Griep pandemie. Met ruim 200 geïnteresseerden vanuit het bedrijfsleven en de overheid was het een inspirerende bijeenkomst in het World Forum in Den Haag. Minister Ter Horst reikte een toolkit Continuïteit bij Griep pandemie uit aan vertegenwoordigers uit de publieke en private sector. Daarna vonden workshops plaats.

Toolkit Continuïteit bij Griep pandemie

Met behulp van de toolkit kunnen publieke en private vitale organisaties een continuïteitsplan ontwikkelen. Deze toolkit bevat onder meer:

- Brochure en folder griep pandemie;
- Checklist voor bedrijven en organisaties;
- Handleiding voor bedrijven en organisaties;
- Handleiding voor ministeries;
- Handleiding voor decentrale overheden;
- Scenario's griep pandemie;
- Standpunt rijksoverheid over profylactisch gebruik antivirale middelen;
- Modelpresentatie continuïteitsmanagement bij griep pandemie;
- DVD met documentatie over continuïteit bij griep pandemie.

Daarnaast is een e-learning cursus continuïteitsmanagement bij griep pandemie beschikbaar om organisaties te ondersteunen bij het opstellen van een continuïteitsplan.

Verdiepingsthema's – workshops continuïteit bij griep pandemie

Continuïteit bij griep pandemie kent veel interessante vraagstukken. Tijdens de conferentie is o.a. stilgestaan bij

- wijze waarop een continuïteitsplan kan worden opgezet;
- ervaringen uit de praktijk van decentrale overheden
- voorbereiding griep pandemie in Groot Brittannië
- rol van de arbodienst
- het belang van communicatie tijdens de voorbereiding
- gedrag: beheersbaar of paniek?
- rol van de veiligheidsregio bij een griep pandemie
- rol van de rijksoverheid bij een griep pandemie.

Deze thema's zijn nader uiteen gezet op de website www.pandemieplanning.nl.

Wees voorbereid op griep pandemie

Veel publieke en private vitale organisaties hebben al een continuïteitsplan. Voorbeelden zijn onder meer Exxon, Ahold en DSM. Ook hebben verschillende publieke organisaties al een continuïteitsplan waarin het scenario voor griep pandemie is verwerkt. Andere organisaties ontwikkelen nu een plan. Eind 2009 dienen alle vitale organisaties, minstens 80%, te beschikken over een plan. Dit betekent 1) stel uw kritische processen vast en 2) neem maatregelen. Naast de organisatie voor continuïteitsplannen organiseert de Rijksoverheid eind 2009 een crisisoefening griep pandemie als vervolg op de oefening uit 2005.

Petra Nijenhuis-Timmers,
directie Nationale Veiligheid, ministerie van BZK

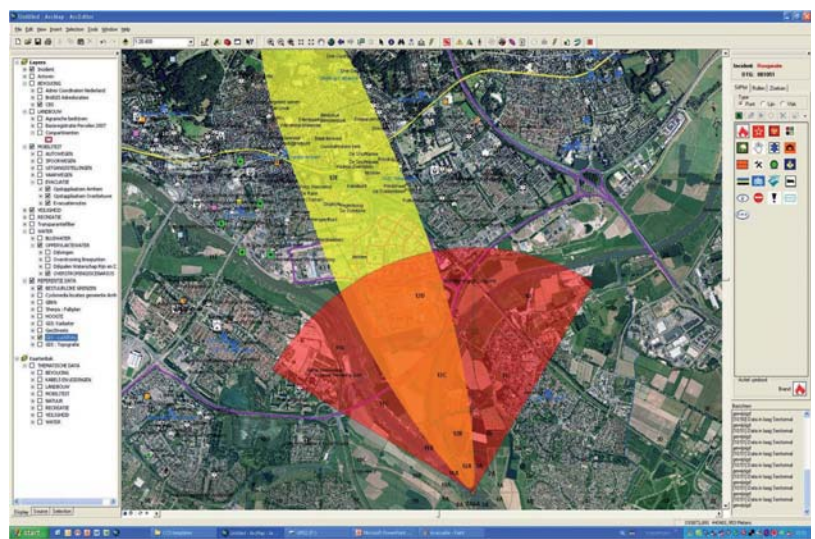
Meer informatie: www.pandemieplanning.nl en
www.minvws.nl/griep pandemie



Eagle One: innovatie in crisismanagement

Samenwerking op basis van geoinformatie

Eagle One staat voor een nieuwe manier van samenwerken in de rampenbestrijding. Het project wil ervoor zorgen dat alle betrokken partijen hetzelfde beeld van de crisissituatie krijgen. Om dit gedeelde beeld te realiseren is een nieuwe verbindende schakel ingezet: geoinformatie. Door middel van een Geografisch Informatie Systeem (GIS) voor crisismanagement is voor het eerst een grote hoeveelheid geografische gegevens ontsloten voor de regionale rampenbestrijding.



Binnen de veiligheidsketen is geoinformatie de nieuwe verbindende schakel. Veel informatie heeft een locatie, ook wel geografische component. Een GIS geeft op eenvoudige en snelle wijze toegang tot een schat aan geoinformatie. Het ondersteunt het beeldvormings- en besluitvormingsproces tijdens rampen. Op basis van de geografische component is het mogelijk om verschillende gegevens met elkaar te combineren, waardoor ruimtelijke verbanden en inzichten kunnen ontstaan die in eerste instantie verborgen bleven. GIS-technologie is daardoor een middel dat steeds meer wordt ingezet in de veiligheidsketen. Eagle One is daar een geslaagd voorbeeld van.

Geografisch Informatie Systeem

Tijdens Eagle One zijn bestaande componenten aan elkaar gekoppeld volgens de door de Raad MIV voorgeschreven Geo-OOV architectuur. Een van deze componenten is het Eagle Crisismanagement systeem (CMS). Eagle-CMS is een Geografisch Informatie Systeem voor crisismanagement gebaseerd op ESRI ArcGIS, Microsoft Groove en Virtual Earth. De praktische toepasbaarheid van het systeem is groot door de mogelijkheid om veel verschillende gegevens van verschillende bronnen in één systeem te combineren. Tijdens Eagle One zijn zowel de kaartlagen uit GDI R&C als

ook andere overheidsinformatie en privaat beschikbare informatie ontsloten. Voorbeelden zijn topografische kaarten, luchtfoto's, wegenkaarten, de professionele risicokaart, de aanwezigheid van vee in bepaalde gebieden, populatiegegevens, cyclorama's en overstromingsscenario's.

Tijdens een incident is het belangrijk om het effectgebied en de directe omgeving in kaart te brengen. Met de analyse mogelijkheden van Eagle-CMS kunnen allerlei vragen beantwoord worden. De impactanalyse maakt de gevolgen van de crisis in ruimte en tijd inzichtelijk, bijvoorbeeld door populatieaantallen of aanwezig vee te berekenen in een gebied dat dreigt onder te lopen door hoogwater. Ook is het mogelijk om de adressen van bijzondere objecten binnen het effectgebied naar voren te halen.

Eagle-CMS sluit aan op het concept van netcentrisch werken. Dit concept gaat ervan uit dat iedere betrokkene een totaalbeeld krijgt met alle actuele informatie. Bovendien hebben alle deelnemers binnen de crisissituatie direct toegang tot elkaars informatie. Politie, brandweer, zorg en gemeenten kunnen dus op ieder gewenst moment kijken wat de informatiepositie van de ander is en gegevens toevoegen. Ook dynamische informatie, die tijdens een crisissituatie

ontstaat, kan snel toegevoegd en gedeeld worden met alle andere betrokkenen. Hierdoor wordt de kwaliteit van de informatie weer verhoogd. Het netcentrisch werken maakt het sneller opbouwen van een eenduidig gedeeld beeld van de situatie mogelijk. Zo zijn alle betrokkenen op hetzelfde moment op de hoogte van de hoofdlijnen van de situatie. Dit bespaart veel tijd, aangezien het niet nodig is om elkaar bij te praten. Men kan zich dus richten op de echte problemen en alvast vooruit kijken.

Onder alle omstandigheden

Crisissituaties stellen bijzondere eisen aan de hulpmiddelen. Het crisismanagement systeem moet onder alle omstandigheden werken. Het toevoegen en delen van gegevens van en naar de incident locatie (COPI) is een van de vereisten. De Eagle infrastructuur maakt gebruik van het zogenaamde peer-to-peer concept. De gegevens worden binnen het Eagle-CMS niet met elkaar uitgewisseld via een server, maar tussen de diensten onderling. Hierdoor is er geen single point of failure. Als een machine of een deel van het (mobiele) netwerk uitvalt, dan kunnen de anderen nog steeds gegevens blijven uitwisselen. Komt een machine of een netwerk weer online, dan worden de uitgevallen machines weer met de rest gesynchroniseerd. Het systeem verzorgt de synchronisatie van zowel geografische als administratieve gegevens. Door middel van alerts worden de verschillende actoren op de hoogte gehouden van updates.

Eagle Mobiel & publieksvoorlichting

Eagle-CMS wordt operationeel ingezet in coördinatiecentra, meldkamer en in het veld. Eagle Mobiel ondersteunt de hulpdiensten in het veld en voorziet alle betrokkenen

tijdens een crisissituatie van de juiste informatie op het juiste moment. Voertuigen kunnen elkaar zien rijden en ontvangen informatie van het ROT of het COPI.

Publieksvoorlichting is een belangrijk aspect bij de rampenbestrijding. Via een webapplicatie kunnen (bepaalde) gegevens over het incident beschikbaar worden gesteld voor externe partijen. De gegevens kunnen zo aan pers of publiek getoond worden, bijvoorbeeld in Virtual Earth.

Innovatief

Project Eagle One is in december uitgeroepen tot winnaar van de Publieke Veiligheid Award 2008 (zie Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, december 2008). Het is innovatief op meerdere terreinen. Niet eerder is het gebruik van geografische gegevens als onderdeel van de informatievoorziening in de praktijk uitgetest en niet eerder waren er zoveel geografische gegevens beschikbaar voor de regionale rampenbestrijding. Vernieuwend is de gebruikte techniek: een multidisciplinair crisismanagement systeem gebaseerd op geografische analyses en visualisatie, en peer-to-peer technologie voor de uitwisseling van data volgens het netcentrisch concept. De functionaliteit is afgestemd op de multidisciplinaire werkprocessen en in nauw overleg met de gebruikers, de Inspectie OOV en het NEC project ontwikkeld. Het gaat niet alleen om techniek en data. Ook de manier van werken, denken en doen is vooruitstrevend. Binnen Eagle One is op alle vlakken sprake van samenwerking. Alle betrokkenen binnen de veiligheidsketen, inclusief dataleveranciers en systeemontwikkelaars, zijn bereid tot samenwerken, delen van informatie en het realiseren van verandering. Daarmee is het een goed voorbeeld van de kracht van publiek-private samenwerking op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid.

Eagle in de praktijk

De regio Gelderland-Midden heeft in diverse oefeningen, tijdens grootschalige rampenoefeningen (Eagle One en Waterproef) en in de dagelijkse praktijk (bij een grote brand op het bedrijventerrein in Huissen) laten zien dat de nieuwe werkwijze werkt. Ook Rijkswaterstaat heeft tijdens Waterproef -in een schaduwomgeving naast de reguliere systemen- kennis gemaakt met netcentrisch werken door het delen van beelden. De winst van geo-ict bij rampenbestrijding laat zich helder samenvatten, zo blijkt uit het evaluatierapport dat Twijnstra Gudde in 2008 schreef naar aanleiding van oefening Eagle One. "Het versnelt en verbetert de effectiviteit van het crisismanagement". Bij Gelderland Midden is een werkwijze zonder geoinformatie niet meer denkbaar. De Eagle infrastructuur wordt in de dagelijkse praktijk toegepast, zowel in de warme als in de koude fase van de rampenbestrijding.

*Gineke Snoeren, Business Consultant OOV, ESRI Nederland
Vera Bánki, Business Development Manager OOV, Geodan
Stefan Diehl, projectleider Eagle One, Hulpverlening Gelderland-Midden*

Het resultaat van samenwerking

Onder de naam Eagle One vond op 5 maart 2008 een rampenoefening plaats in veiligheidsregio Gelderland-Midden. De oefening richtte zich op het verbeteren van de informatievoorziening, voornamelijk door de inzet van geoinformatie en het koppelen van in andere projecten ontwikkelde componenten, zoals de geodata infrastructuur voor rampen en crisis (GDI R&C).

Het GDI R&C is in eerste instantie door Geonovum ontwikkeld voor gebruik binnen de departementale crisiscentra en binnen Eagle One uitgetest in een regio. De oefening is onder regie van de Raad MIV uitgevoerd en geëvalueerd. Voor gebruik binnen de regio zorgde VtsPN voor een koppeling met OOV-net. In de Raad MIV worden de vervolgpunten van het GDI R&C besproken.

Het advies is dat de kaartlagen in 2010 voor alle veiligheidsregio's beschikbaar zijn. De positieve ervaringen binnen Eagle One met geoinformatie zullen meegenomen worden in de verdere ontwikkeling van Cedric, het CMS dat onderdeel uitmaakt van het project Netcentrisch Werken (NEC) van BZK en Defensie.

Leiderschap bepalend voor grip op crisis

In de november-bijeenkomst van de kenniskring 'Grip op Crisis' in Gorinchem stond het thema "leiderschap tijdens een ramp of crisis" centraal. De schijnwerper is tegenwoordig bij crisisbeheersing en rampenbestrijding primair gericht op planvorming, opleiden, oefenen, processen en structuurverbetering. De 'human factor' krijgt minder aandacht. Dit is jammer, aldus de organisatoren van de kenniskring Pinpoint Management en Consultancy en Interselect, omdat leiderschap doorgaans in hoge mate een bepalende factor is voor het verloop van een ramp of crisis.

Tijdens "Grip op Crisis" gingen drie deskundigen in op leiderschap tijdens de Vliegcramp Waddenzee (25 september 1996). Een ramp waar we in de praktijk vrijwel niets meer van vernemen. Gert Broekman (beleidsmedewerker Kabinet provincie Noord-Holland) ging in op de rol van de provincie tijdens de nazorg. Anne Cor Groeneveld, voorzitter van de Dutch Dakota Association (DDA), belichtte het leiderschap tijdens de ramp. Marion Neefe, directeur van Interselect, besloot de kenniskring met een toelichting op het competentieprofiel van een crisisleider.

Vliegcramp Waddenzee

De Vliegcramp Waddenzee was van grote betekenis voor de provincie Noord-Holland omdat 23 medewerkers omkwamen. De heer Broekman wees op het feit dat veel organisaties er bij betrokken waren. De crisisleider voor de provincie was destijds de commissaris van de Koningin J.A. van Kemenade. In de herdenkingsbijeenkomst zei hij ondermeer: "Wij zullen u helpen waar dat ook maar in ons vermogen ligt". Van belang was het adequaat organiseren van de nazorg. Om dit in goede banen te leiden had de provincie een projectgroep aangesteld met een coördinatiecentrum als spil. Belangrijke activiteiten van dit centrum

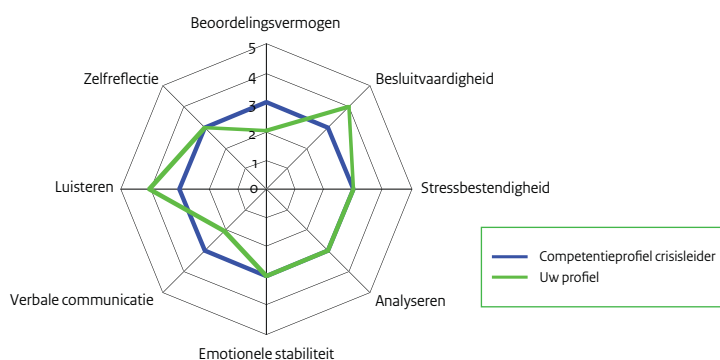
waren de informatieverstrekking aan nabestaanden en de opvang van (oud)collega's, ondersteuning bij gesprekken van nabestaanden met tal van instanties, voorbereiding bloemencereemonie Waddenzee, voorbereiding oprichting gedenkteken en bespreking knelpunten (individuele) materiële zaken. Opvallend was de geringe media-aandacht voor deze ramp. De adequate nazorg heeft hier ongetwijfeld effect op gehad, evenals het gegeven dat er sprake was van een 'non survivable accident'. Spreker verwees naar twee onderzoeksrapporten over de ramp: het "Dakota-incident Waddenzee 1996" door de inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding van het ministerie van BZK en het "Eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart".

Duidelijkheid over 'de eigenaar' van een ramp

Anne Cor Groeneveld ging dieper in op de noodlottige gebeurtenissen. De Vliegcramp Waddenzee betrof een sponsorvlucht van Ballast Nedam, waarbij op uitnodiging medewerkers van de provincie Noord-Holland aan boord van de Dakota waren. Door een technische storing is het vliegtuig op haar route van Texel naar Schiphol verongelukt in de Waddenzee. In totaal kwamen 32 mensen om. Volgens de DDA-voorzitter was een aantal zaken in zijn respons op de ramp belangrijk: de installatie van een crisisteam, het instellen van een onderzoek naar de gebeurtenis, omgang met de media en de opvang van nabestaanden. Plus het managen van de interne organisatie.

De DDA bestond uit een grote groep vrijwilligers, werd gesteund door belangrijke bedrijven waaronder een aantal vliegmaatschappijen en had Prins Bernhard als beschermheer. Velen boden hulp en advies aan. Zaak was om deze goed bedoelde acties de organisatie niet te laten frustreren. Enige diplomatie was hierbij onontbeerlijk. Een duidelijk onderscheid in betrokkenheid, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid moest hier worden gemaakt. Ten slotte ging Groeneveld in op enkele lessons learned. In dergelijke situaties moet het duidelijk zijn wie eigenaar is van de ramp, hoe omgegaan moet worden met aangeboden hulp en op welke wijze 'veenbranden' binnen de eigen organisatie kunnen worden geminimaliseerd. Ook hij wees op het belang van goede nazorg van alle betrokkenen.

Figuur: Grafische weergave van uw competentieprofiel in vergelijking met het competentieprofiel van een strategisch crisisleider



Beoordeling van competenties en kwaliteiten

De presentatie van Interselect ging vooral in op de benodigde leiderschapscompetenties bij een crisis. Leiders worden geconfronteerd met extreme situaties, grote tijdsdruk, macht van de media en de aandacht die daaruit voortvloeit, veel en gefragmenteerde informatie en met besluiten die op basis van onvolledige informatie genomen moeten worden. Ook staan crisisleiders veelal psychisch onder zware druk, doordat men zich bewust is van het enorme belang van de situatie. Ook speelt mee dat er geen ruimte voor falen bestaat. Effectieve crisisbeheersing stelt hoge eisen aan de crisisleider, en dat zijn vaak andere eisen dan die in de dagelijkse werkpraktijk.

Crisismanagement krijgt doorgaans in organisaties ruime aandacht: handboeken, procedures, het formeren van een crisisorganisatie en het oefenen van crisisbeheersing. Maar voor het gedrag van de crisisleider en de teamleden bestaat ten onrechte minder attentie. Terwijl juist de manier waarop crisisleiderschap wordt ingevuld van cruciaal belang is bij het voorkomen van crises of het beheersen van de gevolgen. Interselect heeft *Crisisskoop* ontwikkeld, een instrument dat crisisleiders en crisisteamleden laat ontdekken over welke competenties en kwaliteiten zij beschikken in crisissituaties. Juist dan valt men immers terug op het meest natuurlijke gedrag en worden aangeleerde vaardigheden gemakkelijk losgelaten. Durft de crisisleider risicovolle beslissingen te nemen, ook wanneer informatie onvolledig is? Hoe analyseert hij of zij de complexiteit in informatie? Houdt hij de grote lijnen in de gaten of is hij vooral gericht op details?

En hoe gaan de teamleden hiermee om? Zijn zij kritisch naar elkaar of hebben zij de neiging zich te conformeren aan de groep of de leider? Juist deze aspecten rondom crisisbeheersing verdienen alle aandacht.

Bij deelname aan *Crisisskoop* belandt de crisisleider in een gesimuleerde crisis waarin de genoemde kenmerken voorkomen. Zoals ook de verschillende situaties waarmee de crisisleider te maken krijgt, waaronder een crisisteam-overleg en een persconferentie. Hoe gaat de crisisleider aan de slag? Op welke wijze slaagt hij erin de negatieve effecten van de crisis te minimaliseren? Welke competenties heeft hij in huis? En welke nog niet? Testen en vragenlijsten geven inzicht in de oorsprong van het vertoonde optreden. Het is een hulpmiddel om de crisisleider inzicht te geven in zijn kracht in de rol als crisisleider én op de ontwikkelbehoeften. Op basis daarvan kan een gericht plan voor verdere ontwikkeling worden uitgewerkt en voor minder makkelijk te ontwikkelen competenties kunnen alternatieve oplossingen worden gezocht. Bijvoorbeeld door de inzet van andere teamleden op specifieke taken.

Crisisleiderschap is geen gelegenheidsfunctie (meer), maar vraagt om professionele en doelgerichte benadering. Het in kaart brengen van het competentieprofiel van de (strategische) crisisleider (en de crisisteamleden) helpt daarbij.

Marion Neefe, directeur Interselect en

Gert-Jan Ludden, adjunct-directeur Pinpoint



Ter Horst opent multidisciplinair oefencentrum Weeze

Nucleaire rampen, terroristische aanslagen, gijzelingen, grote ongevallen en evacuaties. Ieder denkbaar rampscenario kan worden uitgevoerd bij het oefencentrum BOTC in het Duitse Weeze dat minister Ter Horst op 19 januari opende samen met haar Duitse collega Palmen, staatssecretaris Binnenlandse Zaken Nordrhein Westfalen.

Al jaren is er vraag vanuit de Nederlandse hulpverleningsdiensten naar een oefencentrum waar multidisciplinair en grootschalig geoefend kan worden op de meest uiteenlopende (ramp)scenario's. De voormalige militaire basis is omgevormd tot een geavanceerd oefencentrum waar Brandweer, GHOR/Ambulancediensten, Politie, Rijkswaterstaat en Defensie zowel gezamenlijk als afzonderlijk kunnen trainen. Op het 38 hectare groot terrein zijn vele levensechte oefenobjecten te vinden zoals een snelweg van 150 meter met vangrail en afrit, een benzinestation met tankwagen, schoolgebouwen, spoorrails met trainwagons, een vliegtuig, een krachtcentrale, een woonwijk met ruim 300 woningen en diverse ingestorte gebouwen. Nederlandse hulpdiensten kunnen nu dichterbij huis trainen in plaats

van in Zweden of Engeland. Ook kunnen instanties uit verschillende landen met elkaar trainen om grensoverschrijdende scenario's te beheersen.



Inschrijving Publieke Veiligheid Award 2009 geopend

De Publieke Veiligheid Award is inmiddels een begrip in de sector Openbare Orde en Veiligheid. Met veel plezier wordt teruggekeken op een geslaagde 3^e editie. Tijdens het Captains Diner Veiligheid van 4 december jl. werd de winnaar 'Eagle One' (Hulpverlening Gelderland Midden) bekend gemaakt én is 2009 uitgeroepen tot 'het Jaar van de Veiligheidsregio's'. Ook de Publieke Veiligheid Award 2009 staat volledig in het teken van de professionalisering van de Veiligheidsregio. Het BlomBerg Instituut daagt u uit om publieke en private informatie, kennis en kunde omtrent de organisatie van de Veiligheidsregio te bundelen en te delen.

Aanleiding van het thema voor de Award in 2009 wordt gevormd door de ambitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om eind 2009 te komen tot een adequate en kwalitatief hoogstaande (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing door de regio's. De veiligheidsregio's dienen in 2010 professioneel georganiseerd zijn. Er gebeurt dan ook veel binnen de Veiligheidsregio's en er komt veel op de regio's af. Projecten op het gebied van de regionalisering van de brandweer, de organisatie van de Veiligheidsregio en de gemeenschappelijke meldkamer zijn

in gang én projecten op het gebied van informatie- en communicatievoorziening lopen daar parallel aan. Steeds sterker is er daarnaast aandacht voor thema's als multidisciplinair samenwerken, continuïteit van vitale voorzieningen/sectoren en het opleiden en oefenen van (multi-inzetbare) medewerkers.

4e editie Publieke Veiligheid Award

Het podium voor kansrijke, innovatieve en daadkrachtige projecten die bijdragen aan de professionalisering van de Veiligheidsregio's. Een plaats waar u uw project(en) en regio letterlijk in de schijnwerpers zet. Dé manier om waardevolle informatie, kennis en ervaringen te delen en vakgenoten te verbinden.

De strijd om de Publieke Veiligheid Award 2009 staat open voor elke organisatie of voor een verband van samenwerkende organisaties (publiek en/of privaat) actief in de veiligheidsketen en/of vitale infrastructuur. Meedingen naar de Award en haar certificaten kan zowel op basis van een voordracht door derden (personeel, leveranciers, bedrijfsadviseurs, e.d.) als op eigen initiatief.

Meld uw project **vóór 24 februari** aan via www.veiligheidaward.nl.



Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl
Internet: www.minbzk.nl/veiligheid

Redactie

Redactiecommissie: Henk Geveke, Nico de Gouw en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)
Redactiemedewerker: Carlijn Lubbinge
Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 53 00)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)
Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)
Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)
Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth
Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)
Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Leiden/Campus Den Haag)
Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)
Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)
Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)
Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)
Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)
Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Otto Adang, Ben Ale, Teun Baartman, Vera Bánki, Ernst Brainich, Ivonne Couwenberg, Stephan Diehl, Ap Dijksterhuis, Harmen van Doorn, Mariëlla Dreessen, Gerrit Dubbeld, Sander van Duijn, Nico de Gouw, Trudes Heems, Arnold Heertje, Roy Johannink, Wouter Jong, Floor Keijsers, Erik Klaver, Gerjo Kok, Baukje Kothuis, Estella Kuppens, Gert-Jan Ludden, Marion Neeffe, Petra Nijenhuis-Timmers, Eric Panhuis, Hans van de Sande, Rieks Schuinder, Erwin Seydel, Gineke Snoeren, Frits Spangenberg, Pauline Veldhuis, Cyril Widdershoven

Fotografie

112 Fotografie, ANP, Defensievoorlichting, Hollandse Hoogte, Erik Klaver, Arenda Oomen

Illustraties

Jan-Willem van Aalst, Esri, FEMA, Interselect, IOOV, Motivaction, NCC/LOCC, NCC-cRC, NGB, NRC, Hans van de Sande, Ministerie van VWS

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie / Grafische en Multimediale Diensten

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.
ISSN 1875-7561



Voor een gratis abonnement mail:
crisisbeheersing@minbzk.nl.

Het magazine is te downloaden via
www.minbzk.nl/veiligheid/crisisbeheersing/magazine.

Vier vragen aan:



*Ap Dijksterhuis,
hoogleraar sociale psychologie
aan de Radboud Universiteit Nijmegen,
auteur van “Het slimme onbewuste. Denken met gevoel”*

Hoe komt het dat onbewust nadenken bij complexere zaken (soms?) betere beslissingen oplevert dan bewust nadenken?

“Er zijn waarschijnlijk meerdere oorzaken, maar twee zijn erg belangrijk. De eerste is dat onbewuste nadenken gebruikt maakt van de enorme capaciteit van het onbewuste. Bij complexe zaken is het vaak zo dat wanneer men bewust nadent, er nogal wat informatie niet goed wordt meegenomen, simpelweg omdat het bewustzijn de capaciteit niet heeft. Een tweede oorzaak lijkt te zijn dat men bij onbewust nadenken het belang van verschillende stukjes informatie beter “weegt” dan bij bewust nadenken, dit is vooral zo bij mensen die veel expertise hebben.”

Wat kunnen uw onderzoeksconclusies betekenen voor bestuurders, beleidsadviseurs en hulpverleners bij (dreigende) crises en rampen?

“Dat, wanneer er tijd voor is, een periode van onbewust nadenken ingelast moet worden bij het nemen van een beslissing. Als er haast geboden is kan dat natuurlijk niet altijd, maar als het wel kan, doe het! Wat men bijvoorbeeld zou kunnen doen is overdag en ’s avonds de informatie inwinnen, maar de beslissing uitstellen tot de volgende ochtend. Op zo’n manier kan men strategisch gebruik maken van de nacht. Overigens weet ik dat ervaren managers dit inderdaad al vaak doen. Ze lezen ’s avonds stukken door en nemen de volgende ochtend een beslissing.”

In hoeverre is de theorie van het “slimme onbewuste” ook van toepassing op het gedrag van mensen die betrokken zijn bij calamiteiten en crises (bijvoorbeeld als slachtoffer, verwant, gedupeerde)?

“Het is een algemeen principe en in die zin is het op iedereen van toepassing. Het enige probleem is dat onbewust nadenken wel wat tijd vergt, dus als je een razendsnelle beslissing moet nemen, kan je er weinig mee doen. Onbewust nadenken kan echter juist helpen bij het voorkomen van ellende. Als je zaken doet met iemand – denk aan een investering – en je vertrouwt het niet helemaal, neem dan een periode van onbewust nadenken in acht. Als je daarna nog steeds van die knagende twijfels hebt, doe het dan niet. Je onbewuste vertelt je dat er waarschijnlijk iets niet klopt.”

Welke wisselwerking is er tussen de rol van het onbewuste en het vertrouwen in de overheid, nu en in de nabije toekomst?

“Dat is een erg brede vraag, maar je zou kunnen zeggen dat vertrouwen vooral onbewust is. Je wordt je vaak pas bewust van vertrouwen op het moment dat er een vertrouwensbreuk is.

Onbewust slaan we waarschijnlijk bijna alles op wat we waarnemen. Alle berichten over crises die de laatste maanden verschenen zullen ertoe leiden dat mensen steeds minder vertrouwen hebben. Gelukkig doet Wouter Bos het erg goed. Zijn doortastendheid, rustige houding, en heldere boodschap zorgen ervoor dat mensen niet te ver doorslaan. Hij moet dit voorlopig wel blijven doen om tegenwicht te bieden aan alle negatieve berichten over de economie.”