

# Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere



dr. Menno van Duin

# **Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere**

Lectorale rede  
dr. Menno van Duin,  
lector Crisisbeheersing

1 februari 2011

ISBN 978-90-79149-39-1

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	
1.1 Casus Den Bosch	11
1.2 Van casus naar publicatie	13
<b>Hoofdstuk 2: Van ramp naar crisis</b>	
2.1 Rampen: achterliggende onderscheidingen en overwegingen	17
2.2 Rampen en ongevallen: een glijdende schaal?	20
2.3 Van ramp(enbestrijding) naar crisis(beheersing)	24
2.4 De 'wettelijke' benadering	26
2.5 En nu verder?	27
Belangrijkste bevindingen	31
<b>Hoofdstuk 3: Normaal en bijzonder</b>	
3.1 Inleiding	33
3.2 Enkele theoretische noties	35
3.3 En de toepassing voor rampen en (mini-)crisis	38
Belangrijkste bevindingen	45
<b>Hoofdstuk 4: Veerkracht en zelfredzaamheid</b>	
4.1 Inleiding	47
4.2 Veerkracht	47
4.3 Zelfredzaamheid	53
4.4 Veerkracht en zelfredzaamheid: verschillen en een toekomstige focus?	60
Belangrijkste bevindingen	63
<b>Hoofdstuk 5: De enquêteresultaten: crisisbeheersing</b>	
5.1 Inleiding	65
5.2 De respondenten: kenmerken	65
5.3 Ramp, crisis en de betekenis	67
5.4 Organisatieaspecten	73
5.5 Vertrouwen in en taken van het bestuur	
5.6 Zelfredzaamheid	74
5.7 Veerkracht	76
5.8 Nieuwe technologie en internet	78
5.9 Afronding	80
Sprekende resultaten enquête crisisbeheersing	81
<b>Hoofdstuk 6: Nuchterheid</b>	
Afronding	91
<b>Literatuurlijst</b>	95
<b>Bijlage 1: Enquêteresultaten</b>	99
<b>Bijlage 2: Als ik minister was...</b>	111
<b>Bijlage 3: Afkortingenlijst</b>	119
<b>Bijlage 4: Brand in Moerdijk (5 januari 2011)</b>	121
<b>Colofon</b>	125



## Inleiding

Deze rede is uitgesproken in Fort Voordorp, in Groenekan (bij Utrecht). Een prachtig gebouw waar ik gelijk enthousiast over was toen ik daar enkele maanden geleden een keertje kwam kijken. Ik werd nog enthousiaster toen ik me het weekend erna wat ging verdiepen in de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit fort maakt deel uit van een hele keten aan forten en andere vestingen en waterwerken; in totaal zijn er zo'n 60, die vanaf Pampus en Muiden (bij de Zuiderzee) lopen tot voorbij Gorinchem de Biesbosch in (zie [www.hollandsewaterlinie.nl](http://www.hollandsewaterlinie.nl)). Ik kende het begrip waterlinie – vooral uit de middeleeuwen met allemaal helden die dijkjes vaak buitengewoon succesvol doorstaken. Dat er in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw opnieuw zo'n grote waterlinie was gecreëerd, daarvan was ik mij niet zo bewust. Over een afstand van zo'n 85 kilometer kon een strook land van één tot enkele kilometers onder water worden gezet.

Waarom is de rede daar uitgesproken? Omdat het gaat om een gezamenlijk lectoraat van NIFV en Politieacademie was het niet de bedoeling om het toe doen in de Brauerszaal van het NIFV, noch in de kapel van de Politieacademie, maar is gekozen voor een neutrale locatie: het prachtige Fort Voordorp. Mijn intentie was ook om een plaats te vinden die een relatie had met water. Ik vond en vind nog steeds wel een beetje dat wij op het terrein waar we het vandaag over hebben - rampen en crises - ons te veel focussen op transportrampen en ongevallen met explosies, gevaarlijke stoffen en terrorisme (sinds 11/9) en de mijns inziens veruit grootste bedreiging - waterrampen - te veel negeren.

Deze rede is geschreven in de laatste paar maanden van 2010, maar is feitelijk vooral gebaseerd op kennis die ik de laatste tien tot vijftien jaar heb vergaard. Daaraan heeft uiteraard (internationale) literatuur ten grondslag gelegen en door mijzelf verrichte onderzoeken en evaluaties, maar misschien nog wel meer de kennis die ik al doende vergaarde tijdens de vele dagen dat ik college gaf en vooral ook met en tijdens de begeleiding van vele, vele tientallen scripties. Ik heb vooral al doende geleerd in de afgelopen jaren van alle ervaringen van bijvoorbeeld MCDM en nu MCPM-studenten. Dat betekent ook dat ik geen compleet nieuw verhaal zal brengen, dat ik plotseling heb bedacht. Degenen die mij al (jaren) kennen zullen een flink aantal ideeën en gedachten herkennen. Veerkracht bijvoorbeeld zit al in de titel: een begrip dat ik al vele jaren hoog heb.

Aanvankelijk had ik de gedachte mijn verhaal vooral op te bouwen aan de hand van een aantal stellingen, maar toen ik daarmee bezig was leek het me veel aardiger om te zien hoe anderen over deze stellingen dachten en zo te bezien of mijn uitgangspunten door anderen worden gedeeld. Of misschien juist wel niet. Dat bracht mij bij het idee van de enquête die ik in november 2010 heb uitgezet. Hoewel ik wel het idee had dat daarop gereageerd zou worden, had ik niet verwacht dat de respons zo hoog zou zijn. Zo'n 600 personen vulden de enquête in. Het was voor mij weer een bewijs van het toenemende belang en gebruik van internet en de sociale media. Binnen enkele dagen waren er al een paar honderd respondenten die bijna allemaal niet alleen de stellingen beantwoordden, maar zeker ook de eerste vraag 'Wat zou u veranderen als u minister zou zijn?' Omdat enkele van de uitkomsten van de eerste enquête bij mij nog vragen oproepen, heb ik op drie thema's nog enkele vervolgvragen gesteld. Ook deze enquête, die natuurlijk niet zo veel aandacht kreeg als de eerste, werd toch nog door meer dan honderd personen ingevuld.

Het werd duidelijk dat ik - als gevolg van de enorme respons - iets met de resultaten van de enquête zou moeten doen. Ik zag het als een mogelijkheid wat informatie te vergaren, maar het werd meer dan dat. Dat maakt ook dat in deze publicatie verschillende malen terugverwezen zal worden naar de enquête en dat er een uitgebreid hoofdstuk (hoofdstuk 5) is opgenomen waarin deze wordt besproken. Ik denk namelijk dat juist vanwege de enorme respons de resultaten van deze enquête niet genegeerd kunnen en mogen worden. Daarnaast is er regelmatig een behoorlijke overeenkomst tussen mijn ideeën en de ideeën van degenen die werkzaam zijn op het terrein van rampen en crisisbeheersing. Het enorme aantal respondenten maakt dat ik zonder veel omhaal beweer dat datgene wat uit de enquête komt de gedachten zijn van het veld; van degenen die operationeel werkzaam zijn op het terrein waar deze rede over gaat: crisisbeheersing.

Ik wil eerst starten met een korte casus.

## 1.1 Casus Den Bosch

Ongeveer een jaar geleden (februari 2010) deed zich een interessant incident voor bij station Den Bosch. Een man met Islamitisch uiterlijk - wit gewaad, groene jas, mutsje en trainingsbroek - geeft aan dat hij een bom in zijn bezit heeft: "I have a bomb". Later meldt hij dat hij de bom in de trein heeft gelegd. Binnen enkele minuten nadat de politie is gearriveerd op station Den Bosch wordt de man gearresteerd, op verdenking van bedreiging en van poging tot (of voorbereiding tot) het doen ontploffen van een voorwerp. Het is dan kort na acht uur in de ochtend. Diverse organisaties gaan aan de slag. De situatie rond het station wordt vervolgens buitengewoon hectisch. Grote aantallen sirenes van hulpdiensten staan rond het station te loeien. Politie drijft rond negen uur grote groepen mensen het station uit vanwege de bomdreiging (zie bijv. Youtube-beelden). Ter plaatse is inmiddels een COPI (coördinatie plaats incident) ingericht; de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) wordt ingeschakeld; de sporen worden spanningsvrij gemaakt. Niet alleen de trein, maar ook het gehele stationsgebied moet onderzocht worden. In een eerste verhoor geeft de man aan dat het om een nepexplosief gaat. Wie de verslaggeving op de radio volgt proeft de spanning.

Om iets over negenen meldt een bijna trotse voorlichtster van de NS voor de microfoons van Radio 1 dat er inderdaad een bom is gevonden: "Ik heb zojuist te horen gekregen dat door bommenexperts daadwerkelijk explosieven zijn aangetroffen". Dat getuigt van snelheid. Enkele minuten later is een voorlichtster van de politie voor de microfoon. Zij weet nog van niets en zegt dat er nog niets gevonden is, want anders zou zij het geweten hebben. De verslaggever probeert haar duidelijk te maken dat ze toch wat achter de feiten aanloopt. Er is toch zojuist een bom gevonden, zo is net door de NS gemeld. De politiewoordvoerder houdt vol, maar wordt niet meer serieus genomen.

Zelf volg ik het allemaal rechtstreeks in de auto, op weg naar Arnhem. Ze zitten weer bovenop de actualiteit en dit keer lijkt de radio te hebben gewonnen. Twitterend, bellend, pingend en mailend wordt heel Nederland op de hoogte gesteld van de situatie in Den Bosch. In het COPI is besloten dat een speurhond zal worden ingevlogen. Even later meldt het journaal dat het luchtruim inmiddels wordt verkend door een explosieven-speurhond in een helikopter. Aan het einde van de ochtend komt ook burgemeester Rombouts van Den Bosch ter plaatse poolshoogte nemen en hij

ziet een enorme bedrijvigheid en vele auto's van politie, brandweer, ambulances e.d. Hij meldt voor de radio (om 11.30 uur) "dat de situatie toch serieuzer was dan we in het eerste uur dachten". Blijkbaar is er toch meer aan de hand.

U kent dat: als zich dan iets voordoet, dan wordt er ook gelijk veel uit de kast gehaald. Het gebied rond het station wordt blauw geverfd, experts worden aangerukt. Een heli hangt permanent in de lucht. Talloze journalisten spoeden zich naar Den Bosch. Licht onder de indruk hiervan doet de burgemeester voor de microfoon ook zijn mededeling. Jeroen Pauw opent die avond Pauw en Witteman met: "Goedenavond, dinsdag 8 februari en dat is de dag dat heel Nederland in de ban was van een bommelding in Den Bosch."

Bijna de gehele dag blijft Den Bosch, een cruciaal knooppunt tussen Utrecht en het zuiden (Eindhoven/Maastricht), afgesloten voor treinverkeer. Er zijn op een gegeven moment meer dan tien voorlichters van uiteenlopende organisaties en instanties aanwezig. U kent natuurlijk de afloop van het verhaal. Er bleek niets aan de hand, de voorlichtster van de NS had net even voor haar beurt gesproken. Ook de burgemeester was iets te veel onder de indruk van al die zwaailichten. Alsof in een trein die plotseling wordt ontruimd niet een tas, koffer of verdachte tas zal worden gevonden. Ik weet niet of ik de enige ben, maar ik heb ook wel eens ergens iets laten liggen.

## 1.2 Van casus naar publicatie

Wat leert deze mini-casus ons? Afhankelijk van de manier van kijken leert het ons iets. De één leert ervan dat een terroristische aanslag toch gemakkelijk is te realiseren. De ander leert hoe materiële werkelijkheden ('er is een bom') worden gecreëerd. Een volgende ziet hoe lastig het soms werken is met autoriteiten, je hebt ze nooit aan een touwtje. Weer een ander zal inzoomen op de snelheid waarmee informatie verspreid wordt en op de razendsnelle ontwikkelingen met sociale media. In een evaluatie van de NS las ik: 'zorg voor een goede uitvraag bij calamiteiten, ook al is het hectisch.' Dat laatste is de spijker op zijn kop: het is hectisch en de situatie is daarmee anders, heel anders dan normaal. Dan wordt uitvragen wel een stuk lastiger.

Mij leert het in ieder geval weer dat het niet meevalt om een (bijna)crisis te beheersen. Voordat je het weet, is de crisis zelfs gecreëerd. Wat hebben we in ons land toch veel geregeld en wat hebben we daarvoor veel organisaties en instanties. De NS alleen al bestaat uit een fors aantal afdelingen en instanties en dan hebben we het nog niet eens over ProRail. Waarschijnlijk waren er bij deze gebeurtenis zo meer dan twintig tot dertig verschillende organisaties betrokken. Van deze instanties hebben er een aantal hun eigen verantwoordelijkheden, jurisdicties, bevoegdheden, managers, 'baasjes' en voorlichters. Voor sommigen is een gebeurtenis als in Den Bosch het angstscenario; voor anderen daarentegen de kans van hun leven. In één keer weet de gehele familie weer dat jij bij de afdeling voorlichting werkt, of waarom jij juist die positie hebt verworven. De grote dag om je als organisatie te bewijzen, soms zelfs waarom je überhaupt bent opgericht.

Deze gebeurtenis roept bij mij ook de volgende vraag op: kunnen we heden ten dage nog verwachten dat wij een crisis van een beetje omvang nog daadwerkelijk kunnen managen? Zelfs zo'n mini-crisis is al zo lastig. Mij leert het dat het managen van een (bijna)crisis bijna onmogelijk is geworden. Er kijken zovelen mee; zoveel verschillende diensten spelen een (eigenstandige) rol. Niemand heeft meer de volledige controle over de situatie. Door de vele organisaties die betrokken zijn, is het lastiger om knopen door te hakken. Er staat er altijd wel weer één op de rem. Als de politie aan het eind van de ochtend de zaak weer wil vrijgeven, zijn er weer anderen die dat te voorbarig vinden. Informatie verspreidt zich

heden ten dage veel sneller dan overheidsinstanties ooit kunnen bevatten en controleren, laat staan dat ze er op kunnen anticiperen. Sociale media geven allerlei nieuwe mogelijkheden, maar maken het ook niet eenvoudiger voor de overheid. Bij de uitvoering ontstaan altijd onverwachte problemen. Het *willen* en het *doen* zijn twee werelden (“wat duurt dat lang voordat die honden er zijn; in oefeningen heb je ze altijd binnen een half uur”).

Ik kan misschien wat cynisch en kritisch klinken, maar tegelijkertijd sluit ik me volledig aan bij Quarantelli als die zegt dat crisismanagement een serieuze zaak is geworden en crisisplanners, rampbestrijders en anderen nu veel meer kunnen en beter zijn opgeleid dan enkele decennia geleden. Toch constateer ik – met anderen – dat bij vele verstoringen, rampen en crises zich wel erg veel onverwachte processen voordoen. Dat ramp- en crisismanagement van vandaag echt heel anders is dan dat van pakweg dertig jaar geleden. Dat lijkt heel lang terug, maar we hadden toen in Nederland al wel een Wet rampenplannen en een Rampenwet in wording. Onze samenleving is ook anders dan dertig jaar geleden. We leven tegenwoordig, meer dan enkele decennia terug, in een netwerksamenleving, die van dag tot dag redelijk functioneert. Een verstoring daarvan - zo gaf Rosenthal al treffend aan met zijn kwetsbaarheidsparadox - maakt het echter wel lastig. Omdat alles redelijk functioneert, zijn we steeds minder gewend adequaat te reageren op afwijkingen. De gezamenlijke veerkracht is afgenomen, is een veel gehoord argument. Ik weet niet of dat nu het probleem is, en kom daar nog wel op terug. Ik weet wel dat we het met elkaar zo ingewikkeld hebben gemaakt en dat - hoe clichématig het ook klinkt - alles met alles samenhangt. Niemand is meer de baas, de regie is uit handen gegeven in onze netwerksamenleving. En met procesmanagers die vaak nauwelijks verstand hebben van de inhoud en techniek - een terechte frustratie van Ben Ale - moeten we de wereld in zo'n situatie dan aan de praat zien te houden.

Dat is ook een beetje de lijn in mijn verhaal. Wij zijn steeds beter opgeleid, we oefenen en trainen, maar zullen het ook in de toekomst zeker niet gemakkelijker krijgen om kleine, laat staan grotere crises te beheersen. Bescheidenheid en nuchterheid zijn hier op zijn plaats. Kunnen wij door de veerkracht te verhogen de toekomstige crises wel managen of moeten wij aanvullende maatregelen nemen? Kunnen wij het bijzondere nog wel aan, of moeten wij ons hier nog meer en beter op voorbereiden? Of juist vertrouwen op onze dagelijkse capaciteiten? Kan de zelfredzame burger ons uiteindelijk bij een volgende crisis redden of moeten wij die

daarvoor eerst opleiden? Dat zijn de onderwerpen die in deze publicatie als uitgebreide neerslag van mijn rede aan de orde komen.

Ik wil hierna ingaan op een drietal begrippenparen. Allereerst zal ik in hoofdstuk 2 stil staan bij de begrippen ramp en crisis. Ik vind het belangrijk hier het een en ander over te zeggen. Vervolgens wil ik deze begrippen - en de onderscheidingen die daarbij gemaakt zijn - gebruiken om in te zoomen op het thema van het gewone en het bijzondere (hoofdstuk 3). Na dit thema wil ik in hoofdstuk 4 aandacht besteden aan de begrippen en relaties tussen veerkracht en zelfredzaamheid.

Zoals aangegeven ligt een enquête mede ten grondslag aan dit betoog. In een apart hoofdstuk besteed ik uitgebreid aandacht aan zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve deel van deze enquête. Dat maakt het mogelijk dit onderdeel ook apart te lezen. Daarnaast zijn verschillende onderwerpen van de enquête verwerkt in mijn verhaal zodat ze (ook) daar terugkomen. Ten slotte beëindig ik deze publicatie aan de hand van het begrip nuchterheid, waarbij ik probeer verschillende lijnen bij elkaar te halen.

# 2

## Van ramp naar crisis

Dit lectoraat is getiteld crisisbeheersing en niet rampenbestrijding, mijns inziens niet voor niets en eigenlijk zou ik willen zeggen, gelukkig maar. De begrippen ramp en crisis leiden per definitie tot verwarring. Wanneer is iets een ramp, wanneer een crisis, en wat is dan het verschil tussen beide? In dit hoofdstuk staan wij bij deze begrippen stil, wordt het onderscheid tussen rampenbestrijding en crisisbeheersing besproken en wordt in de laatste paragraaf bekeken wat één en ander nu betekent voor de praktijk.

### 2.1 Rampen: achterliggende onderscheidingen en overwegingen

In de enquête heb ik de vraag gesteld of ramp en crisis niet eigenlijk één pot nat zijn. 'Nee' vond toch een meerderheid, hoewel die niet groot was. Ik vind dat ook zeker niet het geval. In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan de begrippen ongeval en ramp (en rampenbestrijding) en crisis (en crisisbeheersing/management), en aan de ontwikkelingen die hierin te zien zijn. Verschillende invalshoeken blijken verschillende antwoorden te geven.

Het begrip ramp kent vele definiëringen die met de tijd veranderen.<sup>1</sup> Quarantelli (1998; en 2005 samen met Perry) heeft zelfs twee volledige boeken gewijd aan de vraag hoe het begrip ramp nu gedefinieerd zou moeten worden. Voor mensen in de praktijk wordt het belang van een heldere begripsafbakening al snel als overdreven gezien. Wij weten nu toch wel zo ongeveer wat er met een ramp bedoeld wordt. Voor degenen die hun leven wijden aan het bestuderen van rampen, is het echter niet zo simpel. De afbakening van het begrip betekent tegelijkertijd de afbakening van een wetenschappelijk terrein. Als rampen bijvoorbeeld uitsluitend gedefinieerd worden als plotselinge gebeurtenissen dan zijn discussies over 'global warming' en de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in dat geval van secundair belang.

Bekend, maar steeds vaker betwijfeld, is het onderscheid tussen natuur-rampen en door de mens veroorzaakte rampen. Gaandeweg werd duidelijk dat dit onderscheid niet zo veel hout snijdt. Toch zijn er ook

<sup>1</sup> Deze paragraaf is deels gebaseerd op Van Duin (2009).



studies waarin (tot grote frustratie van Quarantelli (1998)) er tamelijk los van het wetenschappelijk discours wel fundamenteel onderscheid tussen natuurrampen en technologische rampen wordt aangebracht. Erikson (1994) meent dat juist technologische rampen, en dan met name die waarbij toxische stoffen in het geding zijn, een nieuw en fundamenteel andere soort van (be)dreiging betekenen. Ook Perrow (1984) en Beck (1986) geven er in hun analyses blijk van aan 'man-made disasters' speciale eigenschappen toe te kennen.

Belangwekkend is ook de vraag in hoeverre een ramp nu primair het gevolg is van een fysiek verschijnsel (brand, explosie, aardbeving), of dat juist de betrokkenheid van mensen (het sociale aspect) typerend is. Kan een ramp zich manifesteren zonder één van beide aspecten of zijn beide per definitie nodig? Ramptypen worden veelal juist langs de fysieke verschijnselen (brand, aardbeving, overstroming e.v.) onderscheiden.<sup>2</sup> Tegelijkertijd weten wij ook dat het verschijnsel als zodanig niet alles bepalend is. Uit onderzoek naar verschijnselen die op grond van wetenschappelijke criteria zijn te onderscheiden (aardbevingen op de schaal van Richter; de windkracht van orkanen) weten wij ook dat een extremer fysiek verschijnsel niet per definitie leidt tot een grotere ramp. De sociale component - nabijheid van mensen, maatschappelijke consequenties e.d. - speelt ook mee in de uiteindelijke beoordeling over de ernst van een ramp. Meer en meer heeft de gedachte postgevat dat 'a disaster is not a physical happening, but social behavior that has certain characteristics' (Quarantelli, 1998, p. 258). Een tsunami sec veroorzaakt geen tienduizenden doden, maar de sociale condities voorafgaand aan, en aanwezig op het moment van de gebeurtenis, leiden ertoe dat een tsunami dergelijke gevolgen kan hebben. Een goed waarschuwingssysteem zou immers bij dezelfde tsunami tot een geheel andere situatie hebben geleid. Uiteindelijk kan de constatering niet anders zijn dan dat in de combinatie van beide elementen, met een groeiend belang van de sociale component, rampen zijn te herkennen.

Het onderscheid tussen individueel en collectief is ook betekenisvol. Is elke gebeurtenis die wij op individueel niveau een ramp vinden dat ook op het niveau van de gemeenschap? Daarmee verwant is het onderscheid tussen objectief en subjectief. Erikson (1989, p. 229 e.v.) stelt dat niet de

<sup>2</sup> In Nederland is op zo'n manier een achttiental ramptypen benoemd die niet alle tot de categorie van rampen behoren en waarbij ook het ridicule type voorkomt 'paniek in menigte'. Zo blijven de rampmythen (zie hoofdstuk 4) wel in stand.

gebeurtenis bepalend is noch of sprake is van een traumatische gebeurtenis, maar de wijze waarop de gebeurtenis door individuen en de (kleine) gemeenschap beleefd wordt. De ontwikkeling beweegt zich ontegenzeggelijk naar een groter belang van de (gepercipieerde of beleefde) gevolgen van rampen. Rampen zijn ook rampen omdat wij ze als zodanig bestempelen en ernaar handelen (verg. het Thomas-theorema: Rosenthal 1984).

Een ander element betreft de factor tijd. Dat geldt zowel in de aanvang (kort, of lange aanloop) als in het verloop en de gevolgen. Sommige rampen beginnen plotseling en hevig en kennen ook een korte tijdsduur. Hier wordt wel gesproken over flitsrampen; kort maar hevig. Andere rampen (bijvoorbeeld hoogwater in de rivieren) kennen een langere aanloop ('long onset') en een langere duur. Ook kunnen de directe gevolgen sterk in tijd variëren. Na een overstroming, maar ook na een kernramp, kan het maanden tot jaren duren alvorens het gebied weer bewoonbaar is. In andere gevallen kan veel sneller weer worden teruggegaan 'naar de orde van alledag'.

Toch reikt het thema tijd verder dan alleen het onderscheid tussen plotseling en chronisch. Het element komt ook terug in het begrip sociale tijd dat Quarantelli (1998; p. 258) beschrijft als een vergeten begrip binnen de rampenstudies. Hierbij gaat het met name om de verschillende tijds-horizonnen die door verschillende personen en organisaties gehanteerd worden bij één en dezelfde gebeurtenis. Ook het proceskarakter dat door Rosenthal (1984), Rosenthal, 't Hart en Charles (1989) en Boin (2007) als cruciaal voor de bestudering van rampen en crises is aangemerkt, heeft een directe relatie met dit aspect van tijd. Een ramp kent een voorgeschiedenis (incubatietijd van Turner 1978), een aanloop, verschillende definities van de feitelijke situatie, en een nafase die ook door verschillende actoren geheel anders beleefd en ervaren zal worden.

Met name 11 september is een reden geweest dat velen opnieuw met de vraag 'Wat is een ramp?' worstelen (Perry en Quarantelli (eds.), 2005). Wat is nu de verhouding tussen terrorisme en een ramp? Iedereen is het erover eens dat New York en de andere gebeurtenissen van die dag afzonderlijk rampen waren waarbij veel van de opgebouwde rampenkennis kon worden getoetst (waarschuwing en respons, informatieprocessen inclusief de geruchtvormende rol van geo-informatie, de opkomst van emergente groepen). Cutter (2005) vraagt zich af of dat (nog) wel de juiste insteek is en of juist deze gebeurtenissen niet redenen geven tot een verschuiving van de vraag naar: hoe kwetsbaar zijn wij? Hoewel in het boek van Perry en Quarantelli veel nieuwe vragen worden opgeworpen, blijven de ant-

woorden relatief schaars. Duidelijk is wel dat vanuit feitelijk geheel van elkaar losstaande wetenschappelijke werelden (geografie, rampsociologie, psychologie, risico-analyse) logischerwijs ook op geheel verschillende wijzen naar rampen wordt gekeken.

Onderzoek naar rampen startte in het begin van de jaren vijftig, indertijd vooral gefinancierd door het Amerikaanse ministerie van Defensie. De VS hadden er - midden in de tijd van de Koude Oorlog! - veel belang bij om inzicht te krijgen in het gedrag van burgers bij een mogelijk bombardement of andere militaire aanval. Ramponderzoekers onderzochten het gedrag van burgers in uiteenlopende rampsituaties. Daarbij ging het veelal om rampen die veroorzaakt werden door natuurgeweld, hoewel enkele grote branden en vliegtuigongevallen ook veel wetenschappelijke aandacht kregen. Rampen als Seveso, Sandoz en Tsjernobyl werden wel als moderne varianten beschouwd, vanwege de veel langere doorwerking op het gebied van gezondheid en milieu. Langzamerhand heeft er verbreding van het onderzoeksterrein plaatsgevonden, waarbij niet meer gesproken wordt over moderne rampen, maar een ontwikkeling wordt gekenschetst van klassieke rampen naar moderne crises.

## 2.2 Rampen en ongevallen: een glijdende schaal?

*Ramp en ongeval* Een lastig te onderscheiden begrippenpaar betreft het onderscheid tussen een ramp en een incident, een ongeval. Uiteraard betreft dit een verschil in omvang, ernst en consequenties. De vraag is natuurlijk waar de overgang van een incident of ongeval naar een ramp plaatsheeft. Is hier sprake van een geleidelijke schaal? Verschillende aspecten die deels een relatie hebben met de respons ('repressie') vragen hier aandacht. Ten eerste bestaat vaak de veronderstelling dat een ramp begint als een incident/ongeval. Een gebeurtenis die begint als een ongeval kan soms rampachtige proporties aannemen. Uiteraard weten wij dat sommige rampen echt 'pats-boem' beginnen (de 'flitsrampen'). Aangezien de reactie van de overheid en de hulpdiensten nooit zo 'pats-boem' is, maar er altijd sprake is van opschaling (van weinig naar veel), ontstaat soms - ten onrechte - de gedachte dat gebeurtenissen zich ook zo ontwikkelen. Juist de aanpak van zogeheten flitsrampen is lastig, omdat de hele reactie erop, en de tijd die ermee gemoeid is, botst met de snelheid van de gebeurtenis zelf.

In de Nederlandse terminologie worden tegenwoordig vaak beide begrippen - ongevallen en rampen - gezamenlijk gebruikt; de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo); Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). Bij de gecoördineerde regionale incident procedure (GRIP) staat het uitgangspunt van opschaling centraal. Het begint met een kleinschalig overleg (motorkap) en kan uiteindelijk opschalen naar en uitmonden in een bovenlokale ramp. Daarbij is normaliter ook sprake van volgtijdigheid.

Ten tweede bestaat er een neiging meer dan vroeger situaties als ramp te bestempelen. Toen in 1977 hotel Polen afbrandde (zie Van Duin, 1992) en 33 personen om het leven kwamen, werd er in de media kortstondig aandacht besteed aan de brand. Bij de brand in het Hemeltje in Volendam (Nieuwjaarsnacht 2001) waarbij 14 doden te betreuren waren, was dat geheel anders. Uit een vergelijkend media-onderzoek (Tiggeloven, 2005) kwam naar voren dat het NOS-journaal in totaal vier keer aandacht besteedde aan hotel Polen waarvan één keer als hoofditem. De brand (c.q. 'ramp') in Volendam was alleen al in de eerste maand dertien keer onderwerp van aandacht (zeven maal hoofdonderwerp). Op alle fronten was de media-aandacht onvergelijkbaar. Het begrip ramp werd in 1977 niet gebezigd. Er is, zo kan gesteld worden, sprake van 'rampinflatie'. Gebeurtenissen die vroeger weinig tot nauwelijks aandacht kregen, krijgen nu om uiteenlopende redenen veel meer aandacht en worden ook vaker en sneller als ramp betiteld.

Ten derde zijn en worden er steeds weer pogingen ondernomen om een categorisering te maken van incident tot megaramp. Een recent en verder uitgewerkt voorbeeld is van Fischer (2008). Daarbij zijn drie aspecten bepalend: de schaal van de gebeurtenis, de reikwijdte ('scope') en de tijd/duur ('duration'). Bij elkaar onderscheidt Fischer maar liefst tien rampcategorieën. Voorbeelden zijn er door mij bij gezet, op basis van de beschrijvingen van Fischer.

1. everyday emergency	(dagelijkse ongevallen)
2. severe emergency	(bijv. Cellenbrand)
3. partial disruption rural area	(bijv. windhoos)
4. massive disruption in rural area	(bijv. Lockerbie)
5. Partial disruption small/medium city	(Enschede)
6. Massive disruption small/medium town	(geen goed vb)
7. Partial disruption large town	(vliegtuig in WTC, NY)
8. Massive disruption large town	(aardbeving Kobe)
9. Catastrophe, different areas	(11/9: New York e.a.)
10. Annihilation entire society	(Haiti 2009)

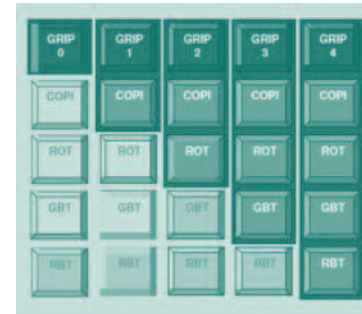
Waarschijnlijk heeft ook deze poging geen eeuwigheidswaarde. Wel is eruit af te leiden hoeveel verschillen er tussen een dagelijks verkeersongeval en een megaramp zijn, en daarmee ook indirect hoe onvergelijkbaar deze gebeurtenissen zijn.

Ten slotte is er, in lijn met Quarantelli, veel voor te zeggen de begrippen ongeval en ramp niet te zien als slechts gradueel van elkaar verschillende soorten gebeurtenissen. Quarantelli benoemt een aantal cruciale verschillen tussen rampen en ongevallen. Rampen zijn gebeurtenissen die de schaal van het normale ruimschoots overtreffen. Daarmee wordt aangesloten bij definiëringen die rampen vooral zien als gebeurtenissen die niet te managen zijn en de schaal van de hulp (bijvoorbeeld de geneeskundige) overtreffen. De veronderstelling dat bij rampen met nog meer opschaling en hulptroepen de klus wel geklaard kan worden is naïef. De ernst en omvang van een ramp overtreft alle verwachtingen, maakt dat hulpverleners zelf vaak ook (mede-)slachtoffer zijn, leidt tot het wegvalen van vele cruciale personen en instellingen, geeft een zo grote schaal van betrokken organisaties dat coördinatie niet alleen de oplossing maar tegelijkertijd het probleem is, leidt tot aansturing vanuit vele centra e.v.

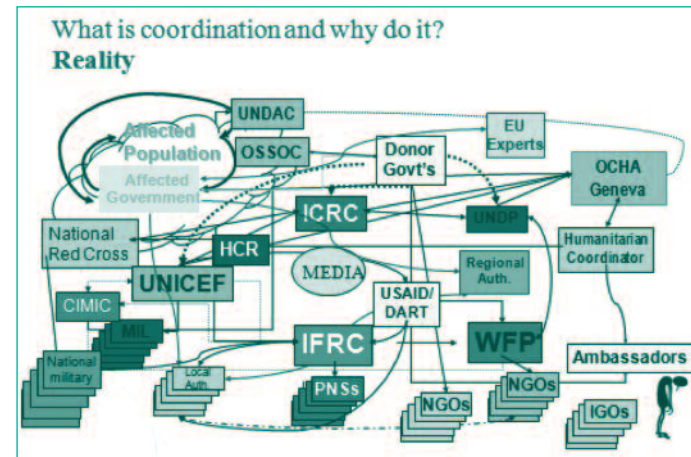
Kortom, juist bij rampen blijkt dat er een grote discrepantie bestaat tussen rampenplanning en de gehele voorbereiding en de werkelijkheid van het ramp- en crisismanagement. In rampsituaties worden de vele uitvoeringsproblemen ook veel meer manifest.

Nederland heeft tegen de achtergrond van deze vorm van omschrijving feitelijk na 1953 geen echte ramp gekend. De vuurwerkram্প had door de schaal van vernietiging nog enige relatie met 'echte' rampen. Natuurlijk

is er nooit een scheidslijn vast te stellen tussen een groot ongeval en een ramp. Toch geven onderstaande twee plaatjes wel een indicatie, hoewel ze beide een uiteraard versimpelde, schematische weergave van de organisatie- en coördinatiestructuur geven.



Aan de hand van verschillende knoppen wordt in het eerste plaatje op eenvoudige wijze weergegeven hoe in Nederland de organisatie van ongevallen en rampen wordt georganiseerd. Afhankelijk van de omvang van de gebeurtenis varieert het GRIP-niveau en bij elk GRIP-niveau horen verschillende centra: (COPI, ROT, GBT en RBT).



Uit een presentatie van Flemming, Danish Emergency management Agency (DEMA), European Academy, 22 november, 2010, Berlijn.

Het tweede plaatje laat zien hoe de rampenbestrijding vorm krijgt bij een echte ramp, zoals recent in Haïti. In dat geval spoeden de (sub)nationale instanties, de gehele internationale gemeenschap en vele non-gouvernementele organisaties zich naar de plaats van de ramp en ontstaat een organisatiemodel zoals hier is weergegeven. Het plaatje van de GRIP-structuur laat zien hoe het (ideaaltypisch) gaat bij ongevallen; een duidelijke lijn in de opschaling.

Het tweede plaatje toont bijvoorbeeld 'Katrina in Nederland'. In deze situatie is er een schier ontelbaar aantal organisaties en instellingen - gouvernementeel en non-gouvernementeel - betrokken. Dit plaatje wijzigt pas als

de Nederlandse overheid zou besluiten – zoals recent Italië bij kleine aardbevingen deed – om de internationale hulp buiten de deur te houden. Daarmee is ook het verschil tussen een groot ongeval en een ramp aardig weergegeven. Bij ongevallen ben je, tot op zekere hoogte, meester van de situatie. Bij een ramp is het andersom.

### 2.3 Van ramp(enbestrijding) naar crisis(beheersing)

Er zijn verschillende opvattingen over de verschillen en overeenkomsten tussen rampen en crises. Rampen worden wel als kort en hevig en crises als langdurig gekenschetst. Gebeurtenissen beginnen als een ramp en kunnen overgaan in een crisis. De ramp is het verschijnsel en de crisis is meer wat het teweeg kan brengen, is een andere uitdrukking omtrent beide begrippen. Rampen roepen de associatie van onheil of een groot ongeluk op; crisis wordt omschreven als een periode van ernstige stoornis (beide uit Van Dale).

Hoewel bovengenoemde onderscheidingen wel een gevoel van herkenning opleveren, blijft het vanuit een wetenschappelijke benadering goed rampen toch primair te benaderen als een specifieke variant binnen de bredere categorie van crises (naast grootschalige conflicten, terrorisme e.d.). Deze gedachte is door Rosenthal (1984) en later ook door anderen (Boin 2005, Boin, 2007) uitgewerkt en vinden wij bijvoorbeeld ook terug bij Brainich (2004). Kenmerkend voor rampen is dus naast de sociale gevolgen ook de fysieke component. Uiteraard zijn er ook mengvormen en combinaties denkbaar; een terroristische actie (bijvoorbeeld 11/9) die leidt tot een ramp.

Ook Quarantelli (1998; p. 251), de ‘grounding father’ van de systematische bestudering van rampen, meldt in zijn slotbeschouwing van ‘What is a disaster?’ dat rampen als één van de typen van crises betiteld kunnen worden. Hij acht voor de toekomst de bestudering van crises in het algemeen waardevoller dan die van rampen sec.

De ontwikkeling van klassieke rampen naar moderne crises en daarmee ook van rampenbestrijding naar crisisbeheersing kan goed geduid worden met de onderscheiding van Rosenthal (1984) in de inhoud, domein en oorsprong van een crisis.

Rampen zijn een variant van crises naast terrorisme, infectieziekten en grootschalige ordeverstoringen e.a. Er zijn dus inhoudelijke verschillen

tussen rampen en andere typen crises als terroristische aanslag of een pandemie.

Relevanter zijn de aspecten domein en oorsprong. Bij domein bedoelen wij vaak het geografische gebied dat door de crisis wordt bedreigd. Dat domein kan statisch zijn, maar deze bedreiging kan ook veranderen en zich gaandeweg ontwikkelen. Het spreekt voor zich dat het domein van moderne crises anders is dan van vele klassieke rampen. Er is sprake van een dynamische schaal. Het domein van een infectieziekte kan wereldwijd zijn. Terreurdreiging kent ook niet een domeinafbakening zoals die voor klassieke rampspoed geldt. Als zich een terroristische aanslag voordoet, kan terrorisme gezien worden als een ramp met daders en met een duidelijk domein. In de fase van onzekerheid en dreiging vooraf is het domein veel lastiger vast te stellen. Ervaringen in Madrid en Londen leerden dat zelfs het domein anders is dan bij een klassieke ramp: er waren immers meerdere bommen geplaatst en daarmee was de dreigingscomponent langer aanwezig.

Ook ten aanzien van de oorsprong zijn duidelijke verschillen traceerbaar. Waar komt de dreiging, de crisis vandaan? Bij de klassieke rampen is de oorsprong vrijwel altijd het lokale niveau. Er doet zich een explosie voor of een windhoos treft een bepaald gebied. Dat is in het verleden ook een belangrijke reden geweest dat juist gemeenten zich moesten voorbereiden op rampen en dat het zwaartepunt voor de rampenbestrijding bij de gemeenten lag. Oorsprong en domein van de ramp lagen meestal op het lokale of eventueel regionale niveau. Niet voor niets begon de rampenbestrijding in Nederland na een ongeval bij DSM in Limburg waar een fors aantal gemeenten betrokken bij raakte. Bij de moderne crises is die herkenbare en herleidbare oorsprong vaak veel minder duidelijk. Er is dikwijls sprake van een exogene, van buiten komende, dreiging. Daarbij zijn de landsgrenzen bepaald geen onoverbrugbare muur. Crises zijn steeds vaker transnationaal. De oorsprong van moderne dreigende crises ligt soms ver van ons af en is soms ook lastig traceerbaar.

De locatie van de moord op Pim Fortuyn (mediapark in Hilversum) is nauwelijks interessant om de daaropvolgende crisis te duiden. Wie weet waar de MKZ-crisis begon; en de dreigende pandemie? Deze veranderingen in domein en oorsprong van de mogelijke crisis verklaren ook in belangrijke mate de recente neiging van de rijksoverheid tot centralisatie. Het is niet zo vreemd dat het Rijk bij dergelijke nieuwe crises, waarbij vaak de oorsprong niet goed te traceren is en het domein van de crisis onvoorspelbaar is, meer een rol dient te spelen dan bij de klassieke rampen.

## 2.4 De 'wettelijke' benadering<sup>3</sup>

Uiteraard bekommeren juristen en dus ook wetgevingsjuristen zich niet zo over een rampsociologische benadering van de begrippen ramp en crisis. Daarom is het goed te kijken hoe door de wetgever met beide begrippen wordt omgegaan. Het begrip ramp is al lang in wetgeving te vinden (Van Duin, 1987; Van Lochem, 2007). In de huidige Wet veiligheidsregio's (Wvr, artikel 1) is het begrip als volgt gedefinieerd:

*Ramp*: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Het begrip crisis wordt hierin ook gedefinieerd:

*Crisis*: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

De begrippen ramp en crisis worden verschillend gedefinieerd, maar die zien wij vervolgens in de wet niet of nauwelijks een onderscheidend (rechts)gevolg krijgen. Systematisch worden de begrippen in de wet naast elkaar gebruikt (ramp en crisis) of als elkaars synoniemen (ramp of crisis), zonder aandacht te schenken aan het verschil. Of dat nu betekent dat een burgemeester bij een ramp wel, maar bij een crisis niet het opperbevel heeft (artikel 5 'bij een ramp of ernstige vrees ervan heeft...') moet tegen de achtergrond van het bovenstaande dan ook op zijn minst worden betwijfeld. Is dat nu een bewuste keuze of een 'slip of the pen'? Dit is overigens één van de weinige keren dat in de wet slechts één van de twee begrippen (ramp of crisis) afzonderlijk wordt gehanteerd.

Ook worden in de wet de begrippen rampenbestrijding en crisisbeheersing onderscheiden:

*Rampenbestrijding*: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het betrekken van de gevolgen van een ramp.

*Crisisbeheersing*: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van de veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen.

Feitelijk is de huidige Wet veiligheidsregio's vooral een nieuwe Rampenwet die verantwoordelijkheden - terecht overigens - op een hoger (regionaal) plan heeft geplaatst. De echte ontwikkeling van rampen naar crises (zie ook volgende paragraaf) is nog niet all-out ingezet.

Toch past datgene wat in de Memorie van Toelichting wordt gezegd over de begrippen wel bij mijn beeld.

"In geval van een ramp is er sprake van een bedreiging van de fysieke veiligheid en in het geval van een crisis kan daar sprake van zijn; bij een crisis gaat het anders dan bij een ramp meestal niet over één gebeurtenis maar over een serie gebeurtenissen die in de tijd gespreid kunnen zijn; de oorsprong van een crisis is vaak diffuser dan bij een ramp en er kunnen bij een crisis meerdere factoren in het spel zijn en bij een crisis is veelal sprake van een plotselinge en duidelijk gemarkeerde overgang van een normale naar aan abnormale situatie. Om van een crisis te spreken moeten er vitale belangen van de samenleving in het geding zijn. Deze vitale belangen zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid, economische veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit. In tegenstelling tot een ramp beslaat een crisis een langere periode van verstoring van de openbare veiligheid" (Memorie p. 53/54).

## 2.5 En nu verder?

Na deze beschouwingen van begrippen in literatuur en wetgeving kan natuurlijk de vraag gesteld worden: en wat betekent dat nu allemaal? Wat moeten we hier nu mee? Het is duidelijk dat de begrippen ramp en crisis aanleiding geven tot verdere discussie en debat en dat de omslag van rampenbestrijding naar crisisbeheersing pas relatief recent is ingezet. De komende jaren, en de komende ramp of crisis, zullen mede bepalen wat welke kant op gaat. Eén ding weten wij zeker van dit veld. De laatste ramp of crisis heeft keer op keer grote invloed op keuzes die gemaakt worden;

<sup>3</sup> Deze paragraaf is mede gebaseerd op werk (in ontwikkeling) en gedachten van NIFV-collega Frank Cools over dit onderwerp.

beleid wordt sterk beïnvloed door rampen en crises, maar ook ramp- en crisisvrije jaren zullen hun consequenties hebben. Het zal duidelijk zijn dat ‘een Katrina’ in Nederland andere gevolgen zal hebben dan ‘een Madrid of Londen’. Daarbij is het ook passend om aspecten die met deze thematiek te maken hebben en onderdeel vormen van de enquête erbij te betrekken. Hierbij wordt ingezoomd op een drietal thema’s.

*Mini-crises:* een relevante tussencategorie. Feitelijk blijken er in de praktijk tussen het alledaagse en het grote ongeval of de ramp veel gebeurtenissen te zijn die wel degelijk de nodige beroering (kunnen) opleveren, maar natuurlijk niet onmiddellijk als een echte ramp of crisis gedefinieerd zullen worden. Veelal te klein voor het tafellaken van de regio, maar te groot voor het servet van de dagelijkse sores. U kent ze allemaal. Gebeurtenissen die de samenleving tijdelijk beroeren maar vaak ook na enkele dagen of soms een enkele week weer uit de aandacht verdwijnen. Het voorbeeld van Den Bosch uit hoofdstuk 1 past hierbij.

Het Genootschap van Burgemeesters heeft de laatste jaren over meer dan tachtig verschillende van dergelijke gebeurtenissen gerapporteerd. Van al die gebeurtenissen zijn portretten gemaakt van burgemeesters - en recent ook van wethouders (Loco voor de leeuwen!) - die met een incident of mini-crisis zijn geconfronteerd. Er zijn dus jaarlijks talrijke gebeurtenissen die lokaal tot grote beroering kunnen leiden: een schietincident, een gezinsdrama, een voorbeeld van ‘zinloos’ geweld, een teruggekeerde pedofiel, een zedenschandaal, een groot of schokkend verkeersongeval, een brandje mogelijk veroorzaakt door een pyromaan die al geruime tijd in de regio huishoudt, slachtoffers in het buitenland, maar ook een groot financieel debacle (gemeentelijk geld bij Icesave, de val van de DSB-bank en de regionale gevolgen voor West-Friesland). Daarnaast zijn er vele bijna-crises en gebeurtenissen die zich geheel of ten dele buiten het oog van de media afspeelen, maar die bijvoorbeeld wel optreden van een burgemeester vergen: een fraudesituatie, een lastig integriteitvraagstuk, een plotseling financieel fiasco e.d.

Rampen en crises zijn schaars; wel kennen wij jaarlijks een fors aantal mini-crises. Soms, maar zeker niet altijd, worden structuren die ontwikkeld zijn voor de rampenbestrijding (bijvoorbeeld GRIP; het knoppenmodel) gebruikt bij dergelijke (mini-crisis) gebeurtenissen. In de praktijk blijkt het handig om de standaardsystematiek ook in deze bescheidener situaties toe te passen. Niet alleen wordt daarmee een heldere structuur

gecreëerd waarbinnen duidelijk is wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Tevens zijn allerlei logistieke zaken - van verslaglegging tot de broodjes - daarmee gelijk geborgd. De structuur die de veiligheidsregio inmiddels heeft opgebouwd en die mede gefinancierd wordt door alle gemeenten, kan daarmee zijn dienst bewijzen.<sup>4</sup>

*GRIP- 5 en GRIP-6?* Aan de ene kant zijn er situaties die kleiner en soms net wat anders zijn dan datgene waar in eerste instantie aan gedacht wordt bij de GRIP-structuur. Aan de andere kant is het natuurlijk ook niet zo dat ongevallen nooit de huidige GRIP-structuur zouden overstijgen. Op verschillende plaatsen is de laatste tijd wel gesproken of gepleit (zie bijv. Bos, 2009) voor tenminste een GRIP-5 (voor een situatie waarin bovenregionale samenwerking is geboden), of zelfs GRIP-6 (voor landelijke aansturing).

Daarnaar gevraagd in de enquête zijn de respondenten wat verdeeld over dit thema. Toch vinden ze duidelijk meer wel (46%) dan niet (34%) dat er ook een GRIP-5 en zelfs GRIP-6 moet worden ingericht/voorbereid. Mij lijkt het logisch, gezien de ontwikkeling van klassieke rampen naar (moderne) crises, dat het Rijk niet alleen voor uiteenlopende soorten van rampen en crises voorbereidingen treft (pandemie, kernramp, overstroming e.d.), maar ook een duidelijke generieke structuur kent die de lijn vanaf de regio naar het Rijk en vice versa operationeel, bestuurlijk en communicatief helder maakt. Daarbij is het niet handig om voor iedere soort crisis een afzonderlijke structuur te hebben tussen Rijk en de regio’s/gemeenten. Dat laat onverlet dat het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vooral diercrisis managet en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een pandemie. De vraag wie een Q-koortscrisis dan managet en hoe dat wordt georganiseerd, zou dan niet meer gesteld moeten worden. Juist op het snijvlak van inhoud (vakdepartement) en organisatie en proces is de komende jaren winst te behalen.

Bij recente ontwikkelingen die zijn ingezet bij het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie kunnen ten minste enkele vraagtekens worden gezet. Zij suggereren een grotere betekenis van terrorismebestrijding. De directeur NCTb neemt de (functionele) verantwoordelijkheid voor de programma’s Nationale veiligheid over. NRC-Handelsblad kopte december 2010 zelfs: “De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) wordt voortaan ook verantwoordelijk voor de bestrijding van rampen en calamiteiten.”

<sup>4</sup> Ik blijf hier buiten discussies of de bestaande GRIP-structuur of het knoppenmodel steeds het meest geschikt is. Dat is een lectorale rede op zich. Wel moet bedacht worden dat langzamerhand de GRIP-structuur redelijke bekendheid geniet.

Op zich kan dat prima zijn. Tegelijkertijd roept het de vraag op of rampenbestrijding niet ondergeschikt wordt aan terrorismebestrijding. Met name in de VS hebben wij dat gezien toen na elf september 'Homeland Security' werd gevormd en het gehele FEMA, het Amerikaanse federale bureau dat zich met ramp- en crisismanagement bezighield, daarin werd ondergebracht. Alle aandacht was na elf september volledig gefocust op terrorisme, en rampen werden als minderwaardig afgedaan (Cooper en Block, 2006). Deze overgang van FEMA verklaarde ook mede het dramatisch optreden van het Rijk, in casu Homeland Security, na Katrina.

*"Our elected leaders were so preoccupied since 9/11 with potential man-made dangers that we have been overlooking what might well be the higher-probability and higher-consequence risk arising from natural occurring events" (Flynn, 2007, p. xviii).*

Perrow (2007, p. 322) geeft vergelijkbaar commentaar. De problemen bij Katrina hebben een directe link met de nasleep van elf september:

*"Our response to 11/9 was a disaster in its own right because despite our huge expenditure on safety, it has done very little to thwart terrorism but a great deal to further pork-barreling in government (...)"*.

Voorkomen moet worden dat in navolging van de VS terrorisme te dominant wordt en de fysieke veiligheidsrisico's uit de aandacht verdwijnen. Ook de Engelse vertaling van de recente naamgeving van het departement Veiligheid en Justitie ('Security and Justice') geeft een lichte indicatie dat de gevaren van slechtwillende mensen zwaarder worden aangeslagen dan die van 'fysieke verschijnselen'.

*Vertrouwen?* In Nederland hebben wij - in tegenstelling tot sommige andere landen (bijvoorbeeld Engeland) - een centrale rol toebedacht aan gezagsdragers. Veelal zijn dat burgemeesters die ook in de hierboven genoemde categorie van mini-crisis vaak vooraan moeten staan.

Hoewel de meesten - burgemeesters en anderen - wel begrijpen dat het opperbevel wat minder letterlijk moet worden genomen dan het woord aangeeft, blijft het een feit dat autoriteiten een beslissende stem hebben bij (bijna)rampen en crises. Met de nieuwe wetgeving is de rol van de coördinerend bestuurder terecht opgeplust, maar dat ontslaat burgemeesters niet van hun verantwoordelijkheden.

Ik wil dit onderwerp tussen operationeel en bestuur behandelen vanuit het begrip vertrouwen. In de enquête was een vraag opgenomen of men

voldoende vertrouwen heeft in de capaciteit van zijn/haar bestuurder. Maar liefst 47% geeft aan dat niet te hebben; 29% heeft dat wel. Uit de vervolgenquête (zie hoofdstuk 5) blijkt dat het uiteindelijk wel meevalt. Helaas heb ik niet een enquête onder burgemeesters gehouden om te weten of zij wel voldoende vertrouwen hebben in de leiding van de operationele diensten. Toch is zo'n fors gebrek aan vertrouwen niet goed. Rampen en crises zijn bij uitstek situaties waarin voldoende vertrouwen tussen de sleutelactoren noodzakelijk is voor hoogwaardige besluitvorming maar meer nog voor het algehele crisismanagement. Iedereen weet dat men juist in die situaties blindelings op elkaar moet kunnen varen. De situaties doen zich weinig voor; het is vaak nieuw; het komt altijd ongelegen en de hectiek is enorm. Juist dan is vertrouwen essentieel.

### Belangrijkste bevindingen

- De ontwikkeling van rampenbestrijding naar crisisbeheersing zet zich de komende jaren verder voort.
- In de nieuwe wetgeving (Wvvr) lijken rampen en crises soms nog iets te veel één pot nat.
- Naast rampen en crises is ook een categorie van mini-crisis te onderscheiden; dergelijke mini-crisis doen zich met enige regelmaat voor. Ook bij deze gebeurtenissen moet zoveel als mogelijk gebruik gemaakt worden van ontwikkelde en bewezen structuren.
- De komende jaren moet er werk gemaakt worden van een verdere stroomlijning van de bovenregionale en (inter)nationale structuur bij crises.
- De grotere aandacht voor terrorisme dient niet ten koste te gaan van de aandacht voor rampen, zo leren recente ervaringen uit de VS ons.
- De verhouding tussen autoriteiten en de (leiding van de) operationele diensten moet gebaseerd zijn op wederzijds respect en vertrouwen. Eventuele afwezigheid daarvan gaat ten koste van de kwaliteit van het crisismanagement.

Vooraf de laatste drie punten zullen onderwerp zijn van verdere aandacht binnen het lectoraat.

# 3

## Normaal en bijzonder

### 3.1 Inleiding

Al jaren ben ik geïnteresseerd in de relatie tussen het normale en het bijzondere. Dit uiteraard over het onderwerp waar deze rede over gaat: crisisbeheersing. De relatie tussen het alledaagse en het bijzondere (de ramp of crisis) is ten minste langs twee lijnen te verkennen.

Eén lijn betreft de vraag *wie* er in normale en bijzondere situaties een rol spelen. Dat kan zowel betrekking hebben op (individuele) personen als op organisaties of instellingen. Wij zien al langer de tendens dat organisaties en instellingen die in normale, meer dagelijkse situaties een rol spelen bij orde- en veiligheidsvraagstukken dat ook doen in een afwijkende, niet-alledaagse situatie. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat in de loop der jaren verschillende bijzondere ramp- of crisisgeoriënteerde organisaties zijn opgeheven. Denk bijvoorbeeld aan de Bescherming Bevolking (BB) en het Korps Mobiele Colonne (KMC). Steeds meer werd het uitgangspunt van rampenbestrijding en crisisbeheersing dat organisaties die in normale omstandigheden een rol spelen en hulp verlenen, dat ook in bijzondere situaties dienen te doen. De brandweer werd begin jaren zeventig leidend in het kader van rampen en logischerwijs is deze rol met de verbreding naar vele soorten van crises recent in de Wet Veiligheidsregio's weer verlaten. Overigens *con amore*, zo laat de enquête zien (hoofdstuk 5).

Momenteel loopt er binnen de politie de discussie over de flexibilisering van de ME. Ook dat betreft een discussie hoe het niet-alledaagse/het bijzondere (het grootschalig optreden) en het dagelijkse optreden meer gecombineerd en tot elkaar gebracht kunnen worden (Smeltekop, 2010). Zowel ontwikkelingen van onderaf - slagvaardig en waar nodig krachtig optreden in kleine teams vanaf twee personen op straat -, als van bovenaf, - optreden in kleiner verband dan de huidige soms te logge ME-pelotons -, komen dan ergens bij elkaar. Het is de zoektocht naar 'the best of both worlds', waarbij uiteraard beide uiteinden niet zullen verdwijnen.



Rol in normale > Rol in bijzondere v	Groot	Klein
Groot	Reguliere hulpdiensten (platte petten) politie	Crisisteam/organisatie ME-organisatie
Klein	Huisartsen*	Niet relevant hier

Schema 2.1: rol van organisaties in normale en/of bijzondere situaties

\* Ik kom hier verder niet op terug. Opvallend is dat al vele jaren binnen het GHOR-veld discussies lopen over de rol en bijdrage van huisartsen in bijzondere situaties. De klacht is dan dat zij nauwelijks zijn te bewegen om collectief mee te doen in allerlei gremia maar ook niet individueel bepaalde opleidingen en trainingen willen volgen. De lijn uit dit hoofdstuk is: laat ze gewoon. Het staat voor mij buiten kijf dat in ramp- en crisissituaties de huisartsen volop mee zullen doen en vooral datgene doen waar ze goed in zijn en ook al alledag doen (eerstelijnszorg). Daarmee is hun rol in het bijzondere misschien wel minder klein dan nu de plannen suggereren.

Een tweede vraag richt zich meer op de *kwaliteit*. Is er een verschil tussen het optreden van organisaties en personen in normale, meer voorkomende situaties en in een bijzondere (dus zeldzame) situatie? Welke dagelijkse lessen en ervaringen nemen organisaties en personen mee in een bijzondere situatie? Er is de laatste decennia op tal van onderzoeksterreinen gekeken naar de kwaliteit van arbeid en optreden en wat daarbij een rol speelt. Wat wordt onder welke omstandigheden goed gedaan en wat voorspelt de kwaliteit van het handelen? Waarom handelen personen in kritieke situaties zoals ze doen?

Dit onderwerp past natuurlijk goed bij het thema van crisisbeheersing. Ten slotte hebben wij het hier over schaars voorkomende situaties waarbij het des te meer belangrijk is dat degenen die in deze situaties een rol vervullen - operationeel of bestuurlijk - het zo goed mogelijk doen. Er hangt namelijk nogal al wat vanaf.

Optreden in normaal > In bijzonder v	Adequaat	Minder adequaat
adequaat	Wat normaal goed gaat, gaat ook goed in crises!	Crisis geven extra krachten; boven het dagelijkse uitstijgen!
Minder adequaat	Dagelijkse ervaring blijkt geen garantie tijdens crisis!	't Was niets en het wordt niets; Categorie hopeloos!

Schema 2.2: kwaliteit optreden in normale en/of bijzondere situaties

Beide zaken komen in dit hoofdstuk aan bod. Zowel het aspect van wie (welke organisatie wanneer?) als de betekenis van ervaring. Ik begin dit hoofdstuk met een beknopt exposé van relevante literatuur, maar houd dat - gezien het vele dat daarover ook in het Nederlands is geschreven - kort. Vervolgens ga ik vooral uitgebreid in op schema 2.2 en de waarde van ervaring.

## 3.2 Enkele theoretische noties

*Dynes-typologie* Al uit het midden van de jaren zeventig stamt de typologie van Dynes en Quarantelli die aan de hand van een tweetal variabelen aangeven hoe organisaties ten tijde van een ramp zullen optreden. Naarmate de taak die verricht wordt en de structuur waarin dat gebeurt minder verschillen met het alledaagse, functioneert een organisatie *grosso modo* beter ten tijde van een ramp.

Taken > Structuur v	Regulier	Niet-regulier
Bestaand	Gevestigde organisatie (type 1)	Uitbreidend (type 2)
Aangepast	Expanderend (type 3)	Nieuw/emergent (type 4)

Schema 2.3: organisaties en rampen/crises (Dynes-typologie)

Type 1-organisaties hebben het relatief het gemakkelijkst ten tijde van crises. Type 2 en 3 organisaties hebben meer problemen omdat de taak afwijkend is (type 2) of de structuur van de organisatie aanpassing behoeft (type 3). In bijzondere situaties kan een organisatie (of een persoon) iets anders moeten gaan doen dan hij gewend is te doen (type 2). In de sport-hal wordt niet gesport, maar wordt onderdak verleend aan personen die tijdelijk hun huis moeten verlaten of gestrand zijn door de hevige sneeuwval. Ook kan de structuur van de organisatie veranderen (type 3) door de gewijzigde (kritieke) situatie. Dat geldt natuurlijk al voor de gehele GRIP-structuur waarbinnen ten tijde van een rampsituatie gehandeld moet worden; maar het geldt ook voor bijvoorbeeld het ziekenhuis dat zich opeens geheel moet richten op de opvang van grote aantallen rampslachtoffers en hele zalen moet ontruimen; of de EHBO-verenigingen die de gehele medische zorg tijdens een Elfstedentocht moeten organiseren langs de 200 kilometer lange route.

Type 4-organisaties, emergente organisaties, ontstaan daar waar er ten tijde van een ramp of crisis nog duidelijke lacunes zijn en er bepaalde taken onvoldoende uitgevoerd worden. Omdat steeds meer geregeld en georganiseerd wordt en bijna voor elk probleem wel een organisatie of instelling lijkt te bestaan, was de verwachting dat er steeds minder behoefte zou zijn aan emergente organisaties. Toch laten alle recente rampen en crises vormen van spontane georganiseerde hulp zien.

*Na 11/9 werd een groep vrijwilligers in New York actief die zich ten doel stelde de professionele hulpverleners van onder andere voorraden eten te voorzien. Dat werd alras professioneler toen vanuit het hele land hulpgoederen (informele hulpbronnen) werden verstuurd naar Pier 40, Clarkson Village. Ook gingen mensen massaal naar het Rode Kruis om bloed te doneren. Men wilde wat doen (Lowe, 2003, overgenomen uit Jetten, 2009, p. 37-42).*

*Ervaringsleren* De basis achter de gedachte dat zaken die we normaal goed doen ook in crises goed gaan, ligt bij literatuur uit de (sociale) psychologie over de waarde en kwaliteit van routinematig handelen, Naturalistic Decision Making (NDM) e.v. Bij deze verschillende theorieën draait het steeds om de waarde van ervaring; ervaring loont. Wij handelen veelal op basis van routines, ingeslepen procedures e.v. Training en oefening zijn er dan ook op gericht om ons bepaalde vaardigheden eigen te maken; te routiniseren. Ervaring is één van de cruciale factoren die de kwaliteit van het handelen bepalen. Datgene wat geroutiniseerd is (verg. Reason met skill-based), doen wij het meest goed.

Klein en anderen (Zsombok en Klein, 1998; Klein, 2003; Flin, 1996) hebben vanaf het einde van de jaren tachtig intensief onderzoek gedaan naar wat later 'Naturalistic Decision Making' is gaan heten. Zij plaatsten dit tegenover de meer traditionele opvattingen over besluitvorming die sterk gebaseerd zijn op rationalistische methoden. Bij een probleem zoekt men uit de vele potentiële oplossingen naar de beste oplossing en deze voert men vervolgens uit. In kritieke situaties en onder tijdsdruk ontberen degenen die moeten handelen (een operator, een piloot, een brandweer- of politiemann) de tijd om de gehele rationale methode te doorlopen om tot de beste oplossing te komen. Deze theoretische uitgangspunten die tegenover de rationale methode werden geplaatst, worden NDM genoemd.

Men handelt, zo bleek uit verder onderzoek, vooral op grond van ervaringen. Eerdere lessen die men had geleerd; vroegere situaties die men in werkelijkheid of in opleiding, training en oefening had meegemaakt. 'Mental maps' (beelden) zijn veelal de dragers van deze herinneringen. Hoe meer patronen en beelden, hoe beter de besluitvorming in een onverwachte situatie. Beslissers doen dat intuïtief; ze gaan niet alle beelden af, maar beslissen veelal in een 'split second' waarbij ze in hun hoofd de consequenties van verschillende oplossingen doordenken ('mental simulation'). Deze specificering en aanvulling op NDM wordt Recognized Primed Decisionmaking (RPD) genoemd. Er wordt intuïtief beslist in die gevallen waar ervaring aanwezig is. In andere gevallen zal een meer

rationele methode worden gehanteerd, hetgeen betekent dat er meer tijd mee gemoeid is.

De chirurg die veelvuldig dezelfde operatie verricht zal deze gemiddeld genomen (overige factoren constant) beter doen dan de arts die deze operatie zelden verricht. Uiteraard kan ervaring leiden tot onverschilligheid en onoplettendheid, maar deze potentiële nadelen wegen beduidend minder zwaar dan de voordelen van de ervaring.

Zeer recent werd deze kennis actueel toen ziektekostenverzekeraar CZ elementen van deze empirisch getoetste theorie op een net te weinig genuanceerde wijze ging toepassen. Achtergrond bij deze ziektekostenverzekeraar om bepaalde ziekenhuizen uit te sluiten – niet langer te betalen – voor behandelingen van borstkanker was gelegen in het feit dat artsen in deze ziekenhuizen te weinig ervaring opbouwen (te laag aantal behandelingen per jaar). De kritiek richtte zich op de eenzijdigheid van het criterium 'aantal gevallen'. Bijvoorbeeld op grond van het rapport 'Kwaliteit van kankerzorg' van KWF Kankerbestrijding, werd aangegeven dat het aantal uitgevoerde operaties per jaar minder zwaar weegt dan een goed op elkaar ingespeeld team van behandelaars. Hoewel CZ te snel door de bocht wilde, blijft de gedachte dat ervaring een cruciale rol speelt bij kwalitatief hoogwaardige zorg overeind.

*Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat bij hoogcomplexere zorg de kans op een succesvolle behandeling groter wordt naarmate de medisch specialist en het behandelteam meer ervaring hebben. Het aantal operaties dat een medisch specialist per jaar uitvoert zegt iets over het risico dat de patiënt loopt. Meer is hierbij beter (Inspectie voor de gezondheidszorg, VWS, 17/12/2010).*

Een variant, maar dan vanuit een andere wetenschappelijke discipline op NDM, is afkomstig van Herbert Simon. In de theorie van de bevredigende oplossing stelt Simon dat in sommige situaties mensen niet proberen de beste oplossing te vinden, maar al tevreden zijn met de eerste de beste oplossing die aansluit bij het gehanteerde aspiratieniveau. Tegenover de rationalistische opvatting plaatst Simon het begrip van 'bounded rationality'; begrensde en beperkte rationaliteit. In de dagelijkse werkelijkheid is pure rationaliteit veel minder aanwezig dan vaak gesuggereerd. Juist in crises, als de tijd ontbreekt om tot een beste oplossing te komen, is deze methode van 'satisficing' aantrekkelijk (Rosenthal 1984, p. 43-44).

### 3.3 En de toepassing voor rampen en (mini-)crisis

Het zal duidelijk zijn dat theorieën als RPD en de bevredigende oplossing passen bij en zelfs aantrekkelijk zijn voor ramp- en crisissituaties. Niet alleen blijkt juist uit empirisch onderzoek dat operationele functionarissen vooral op basis van ervaring handelen (Flin 1996, hfd. 5). Daarenboven dient niet de rationaliteit maar de theorie van de bevredigende oplossing uitgangspunt te zijn bij crises.

De meeste personen maken deze situaties nooit of slechts een enkele keer mee. Dat betekent dat er nauwelijks crisiservaring wordt opgebouwd. Dat is ook één van de redenen dat prestaties van betrokkenen in ramp- en crisissituaties vaak suboptimaal zullen zijn en ook anders gewogen dienen te worden. Hulpverleners en anderen doen (zoals de huidige commandant van Den Haag dat altijd klip en klaar zegt) ‘hun stinkende best’, maar zullen toch al snel door allerlei zaken verrast worden. De complexe werkelijkheid van grotere gebeurtenissen maakt dat het al mooi is als hulpverleners en andere direct betrokkenen een zetje weten te halen, zeg ik weleens. Jammer en volledig ten onrechte wordt bij evaluaties dit aspect vaak vergeten en een verkeerde meetlat (wat vooraf is vastgelegd) gehanteerd. Niet de causale methode, maar de ‘verstehende methode’ moet uitgangspunt zijn bij evaluaties, zo stelt De Bruijn (2007) terecht. Niet hoe het zou moeten (wat is afgesproken en vastgelegd), maar hoe anderen dat in een dergelijke situatie zouden doen, zou veeleer de maatlat moeten zijn bij het beoordelen van het optreden ten tijde van een ramp of (mini-)crisis. Terug naar schema 2.2.

Optreden in normaal > In bijzonder v	Adequaat	Minder adequaat
Adequaat	Wat normaal goed gaat, gaat ook goed in crises!	Crisis geven extra krachten; boven het dagelijkse uitstijgen!
Minder adequaat	Dagelijkse ervaring blijkt geen garantie tijdens crisis!	‘t Was niets en het wordt niets; Categorie hopeloos!

Schema 2.2: kwaliteit optreden in normale en/of bijzondere situaties

*Wat normaal goed gaat, gaat ook goed in crises!* Quarantelli (zie hoofdstuk 2: onderscheid ongeval-ramp) volgend zijn wij hier snel over uitgesproken. De verschillen tussen normaal en bijzonder (incident en ramp) zijn fundamenteel, wat dan ook maakt dat er vraagtekens zijn te plaatsen bij de stelling. De waarde van de dagelijkse ervaringen zal bij een grote overstroming, pandemie of grootschalige terroristische aanslag in Nederland relatief beperkt zijn. Misschien is de stelling voor echt bijzondere situaties ook wel veel te optimistisch. In dergelijke situaties speelt inhoudelijke ervaring een beperkte rol. Voor de incidenten en mini-crisis waarmee wij hier zo nu en dan te maken hebben, is deze stelling waarschijnlijk realistischer.

Ervaring loont, zeker bij kleinere ongevallen en incidenten (de mini-crisis). Toch blijft staan dat het aantal van deze situaties - zelfs van de mini-crisis - nog steeds gering is. De meeste personen maken ze weinig mee. Dat geldt voor bestuurders; dat geldt voor hulpdiensten en hun leidinggevendenden. Dat betekent dus dat per definitie weinig ervaring wordt opgebouwd. Normaal en bijzonder gaat er steeds van uit dat de kennis die je normaal hebt ook in het bijzondere bruikbaar en inzetbaar is. Achterliggend daarbij is natuurlijk de gedachte dat er voldoende kennis en ervaring is over het normale.

De ervaring bij leidinggevendenden met ‘normale’ ongevallen en andere verstoringen is momenteel echter relatief beperkt. Dat is ook goed verklaarbaar. De spoeling is dun. De enkele honderden incidenten en ander-soortige (dreigende) mini-crisis die zich jaarlijks voordoen (soms op GRIP-niveau of met een inzet van ME; vaak ook niet) worden gemanaged door vele honderden, zo niet duizenden leidinggevendenden. Ik pleit dan ook voor een verdergaande professionalisering en specialisatie waardoor de kans toeneemt dat betrokkenen (met name de leidinggevendenden) enige ervaring opdoen die hen bij mini-crisis of zelfs bij een nog grotere verstoring van pas zal komen.

Stephan Wevers (2000) was de eerste die een vertaalslag maakte van deze theorie voor de brandweerpraktijk. Reeds in 2000 pleitte hij voor minder Officieren van Dienst (OvD'en) bij de brandweer. Iedere OvD zou tenminste zo'n twee uitrukken per jaar moeten hebben die ook nog wat voorstellen. Ik denk dat dit nog steeds opgaat; waarbij twee waarschijnlijk nog aan de lage kant is. Een vermindering van het aantal OvD'en bij de brandweer blijft een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van het optreden te verhogen. Daarbij kan de profcheck een prima aanvulling geven (De Wit,

2008). Minder OvD'en betekent natuurlijk meer ervaring per OvD.<sup>5</sup> Waarschijnlijk - maar dat heb ik in dit kader niet uitgezocht - hoeft dat ook helemaal niet duurder te worden. Naast meer kosten wordt immers ook fors verdiend op de verlaging van verschillende uitgaven (opleiden, oefenen, toeslagen).

Iets vergelijkbaars bepleit ik voor de politie, hoewel daar de situatie nog ingewikkelder ligt. Enig vooronderzoek van mij op dat punt levert vooral forse diversiteit op. Overall doet men het anders ten aanzien van de functie van OvD(-P). Landelijke standaardisering ontbreekt. Ook verschilt het opleidingsniveau dat van een OvD verwacht mag worden. De ene regio laat hun OvD'en bij de Politieacademie een opleiding doen. Anderen gaan naar andere opleiders. Maar, ontegenzeggelijk is er sprake van een ontwikkeling in de richting van het meer serieus nemen en meer specialiseren van de rol van officier van dienst politie; soms leidend tot de volwaardige functie van 'generaal op straat'.

Vele, vele honderden politiemensen in de rang van inspecteur en hoger vervullen in dit land een functie als OvD. Daarbij is de OvD (zoals dat ook voor de brandweer geldt) zowel leider ter plaatse bij verschillende soorten gebeurtenissen op straat als eventueel de functionaris die zitting neemt in een CTPI/COPI als de situatie multidisciplinair overleg vereist (de OvD-P). Ook is hij/zij veelal (intern) de teamchef en leider van de dag. Velen van hen zijn ook in (opsporings)situaties hulpofficier van Justitie (HOvJ).

De bevordering naar de rang van inspecteur maakt veel politiemensen (na cursussen en opleidingen) dus deskundig op zowel de gebieden van opsporing en recherche als orde en veiligheid. Ook hier is een pleidooi voor specialisatie niet onlogisch. Nu wordt wel erg veel van een inspecteur verwacht. In verschillende regio's is deze ontwikkeling ook duidelijk in gang gezet. Zo kennen enkele regio's inmiddels de fulltime-functie van OvD. In verschillende andere regio's wordt momenteel ook het aantal fors teruggebracht. In lijn met de hier gebezigde stelling zou de politie ook terug moeten gaan naar een veel kleiner aantal OvD'en die dan dus ook veel vaker met onregelmatigheden, (kleine) ongevallen, verstoringen en andere crises geconfronteerd worden. Ook zullen de OvD'en van de verschillende organisaties bij eventueel multidisciplinair optreden elkaar veel eerder (goed) leren kennen, omdat men veel vaker met elkaar te maken heeft. Er zijn redenen om te veronderstellen dat het aantal keren waarin multidisciplinair wordt opgetreden in de toekomst (mede op grond van positieve ervaringen) zal toenemen.

Met deze verandering zou de kwaliteit van de inzet bij de normale verstoringen (waarbij een OvD een rol speelt) en de mini-crisis in principe omhoog gaan. Daarmee zal dan ook de kwaliteit voor het (heel) bijzondere verbeteren, maar daarover past - als gezegd - bescheidenheid. Het is namelijk de vraag of de rol die individuele leidinggevers in dergelijke situaties spelen 'nog het verschil kan maken'. Een thema dat bij de vermindering van het aantal OvD'en aandacht behoeft, betreft de opkomsttijd. Ik schat in dat dat niet veel hoeft te veranderen en dat moderne ICT-middelen ook meer mogelijk maken dan vroeger. Daarnaast Oomes (2006) volgend: juist ook de kwaliteit die er ter plaatse komt, dient mee te spelen in de discussie over de opkomsttijd.

Overigens, zo bleek uit de enquête met daarin een stelling over dit thema, is nog niet iedereen het met mij eens. De stelling luidde, bewust prikkelend: wij beschikken over te veel OvD'en (politie en brandweer) waardoor deze functionarissen te weinig ervaring opbouwen. Uit de enquête blijken tegenover vele medestanders (45%) ook behoorlijk veel tegenstanders (28%) te staan. Er bestaat dus nog wel enige twijfel.

*Crisis geven extra krachten!* Ik denk dat dat zeker het geval is. De veerkracht, onverwachte solidariteit in de samenleving en grote individuele zelfredzaamheid maken onvermoede krachten los. Individuen, organisaties en de samenleving als geheel stijgen in een dergelijke situatie vaak boven zichzelf uit. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de begrippen veerkracht en zelfredzaamheid bij deze fenomenen worden stil gestaan. Hier rest de constatering dat het mooi meegenomen is als in bijzondere situaties zaken op sommige punten beter gaan dan normaal en bepaalde organisaties en structuren juist in een dergelijke situatie hun waarde bewijzen.

Het roept wel de vraag op of de kracht van het bijzondere ook niet kan worden ingezet in het normale. Als bepaalde procedures of organisaties zich hebben bewezen voor bijzondere of niet-alledaagse situaties, dan kan het verstandig zijn deze ook in (meer) normale situaties te gebruiken. De GRIP-regeling is langzamerhand aardig bekend geworden bij hulp-

<sup>5</sup> Daarbij kan de functie van OvD (en mogelijk ook HovD) evolueren van een nevenactiviteit naar een volwaardige (mogelijk zelfs fulltime) functie. Daarbij zou dan niet per se de regio (soms een te kleine schaal!) maar het land als uitgangspunt genomen moeten worden.

diensten, bestuurders en een netwerk van organisaties er omheen. Dat betekent dat het systeem dat eraan ten grondslag ligt ook vaker en in lichtere situaties (de mini-crisis) bruikbaar is. De inmiddels opgebouwde kennis bij de veiligheidsregio's kan zo ook meer gemeentelijk gebruikt worden.

Een variant die ik in dit kader ook wil noemen betreft het gebruik en de inzet van het Urban Search And Rescue Team (USAR-team). Wat er ook gezegd of gevonden wordt over de waarde van een dergelijk team in het verre buitenland; het team staat er zo langzamerhand wel. Ik kan me goed voorstellen dat juist de kracht van het USAR-team ook in Nederland gebruikt wordt. Uiteraard betreft dat situaties waarbij sprake is van een forse instorting. Een of meerdere USAR-honden waren actief in Rotterdam bij de instorting van een in aanbouw zijnd pand naast de Bijenkorf. Daarbij hoefde overigens niet de USAR-lijn te worden bewandeld. Belangrijker dan de honden of een onderdeel sec, dat eventueel zoals wij dat zo mooi noemen modulair zou kunnen worden aangeboden ('de USAR-catalogus') is mijns inziens de verder getrainde en geprofessionaliseerde bevelsstructuur. Bij calamiteiten van een wat grotere omvang verwacht ik dat met een dergelijke bevelsstructuur en de ervaring die deze mensen inmiddels hebben opgedaan een waardevolle aanvulling kan worden geboden op de lokale en of regionale autoriteiten. USAR wordt dan het soort van zelfgeorganiseerd en -gestuurd (flex)-team.

Twintig jaar gelden verzette ik mij nog heftig tegen de gedachte van expertteams die van buiten zouden kunnen worden ingevlogen. Dergelijke teams zouden toch niet welkom zijn, in de weg lopen en vooral plaatselijke kennis ontberen. Ik ben op basis van de literatuur die wijst op het cruciale belang van ervaring duidelijk anders gaan denken.

Het chronisch gebrek aan echte ramp- en crisiservaring zou meer moeten leiden tot expertteams. Naarmate het belang van de kwaliteit van het handelen/optreden toeneemt, neemt nu dus paradoxaal de kans toe dat wij te maken krijgen met mensen die weinig of geen ervaring hebben. Het 'invliegen' van deskundigheid kan deze tegenstelling helpen verkleinen of zelfs wegnemen. Inmiddels heeft bijvoorbeeld een groepje operationeel leidinggevenden in het kader van onder andere de VN-operaties kennis en ervaring opgedaan bij rampen in het buitenland. Ik zie dergelijke personen ook graag in eigen land een belangrijker rol vervullen. Ook als het een crisis buiten de eigen regio betreft. Ik sta met deze gedachten overigens bepaald niet alleen. Het is opvallend te zien hoeveel er spontaan 'in hun rol als minister' dergelijke speciale teams zouden willen oprichten en instellen (zie bijlage 2).

*Dagelijkse ervaring blijkt geen garantie ten tijde van crises!* Zaken die normaal aardig plegen te gaan, leveren soms problemen op ten tijde van rampen of (mini-)crises. Op zich is het niet vreemd dat sommige processen, structuren, organisaties en of personen ten tijde van een bijzondere situatie niet datgene leveren wat op grond van de dagelijkse ervaring verwacht zou mogen worden. De kenmerken van het bijzondere maken de situatie ook anders. De casus bommelding Den Bosch geeft hier verschillende voorbeelden van: de grote hoeveelheid betrokkenen, elk met eigen verantwoordelijkheden; de enorme media-aandacht en de daarmee gepaard gaande extra druk op betrokkenen; de geruchten in combinatie met informatie-overload. Kortom, het maakt het allemaal niet eenvoudiger. Op papier en tijdens een oefening is het allemaal nog wel te overzien, maar in de werkelijkheid doemen er opeens allerlei onverwachte problemen op. Iedereen kent de voorbeelden. Een aardig voorbeeld in dit kader is C2000.

De tevredenheid onder de hulpverleners over C2000 is de laatste jaren - na een zeer lange en moeizame aanloop - duidelijk toegenomen, maar in bijzondere situaties (Turkish Airlines, Apeldoorn en Hoek van Holland) werkte het toch niet zo als verwacht (Eindrapportage expertgroep, 2009). Natuurlijk speelde gebrek aan discipline een rol bij de problemen met het gebruik van C2000-apparatuur. Toch werd aangegeven dat niet hier de kern van het probleem zit. Feitelijk is het vrij logisch dat hulpverleners in een kritieke situatie van het systeem hetzelfde verwachten als in het dagelijks functioneren. Naarmate de discrepantie tussen het normale handelen en het opereren in bijzondere situaties groter wordt, neemt de kans toe dat zich problemen voordoen. Iedereen weet dat allemaal

verschillende specifieke plannen voor verschillende specifieke situaties (bijvoorbeeld de oude rampbestrijdingsplannen) weinig nut hebben. In kritieke situaties vallen mensen terug op hun gangbare en aangeleerde patronen. Bij brand volgen velen de route uit het gebouw die ze ook gebruikten toen ze erin kwamen; nooduitgangen ten spijt (Kobes, 2010). De mobiele telefoon blijkt keer op keer het belangrijkste medium te zijn ten tijde van incidenten en ongevallen. Contact is vooral met diegenen wier nummer al voorgeprogrammeerd is.

Deze constatering leidt er dus toe niet te veel afwijkende procedures, plannen en richtlijnen te ontwikkelen voor specifieke situaties. Men kent ze niet en gebruikt ze dus ook niet (goed). Ook organisaties of onderdelen van organisaties die zich nauwelijks kunnen of hoeven te bewijzen (duikteams, gaspakkenteams) hebben zodoende slechts een geringe functie (Verspeek, 2010). Tegen de achtergrond van bovengenoemde theorieën en de hier gehanteerde uitgangspunten dient hun voortbestaan op zijn minst onderwerp van discussie te zijn. Ik stel me zo voor dat ook bij andere organisaties en instellingen dergelijke voorbeelden te vinden zijn.

### Belangrijkste bevindingen

- Ervaring is één van de belangrijkste voorwaarden voor succesvol handelen en optreden; dat geldt ook op het terrein van crisisbeheersing. Dagelijkse kwaliteit draagt bij aan goede crisisbeheersing.
- De lijn om in bijzondere situaties (crises) zoveel als mogelijk gebruik te maken van bestaande organisaties en structuren is een verstandige lijn en dient te worden gecontinueerd.
- Vanwege het relatieve gebrek aan (dagelijkse) ervaringen dient het aantal OvD'en (bij onder meer politie en brandweer) te worden verminderd. Dat levert in het dagelijkse werk en bij ongevallen, verstoringen en mini-crisis verhoging van de leidinggevende kwaliteit op.
- Personen en teams die succesvol optreden in bijzondere situaties (USAR, speciale teams, ervaren operationele crisismanagers) dienen breder ingezet te worden bij verstoringen, incidenten en mini-crisis.
- Naarmate de werkwijzen, plannen e.v. voor het bijzondere meer afwijken van die van het normale, neemt de kans toe dat dat ten tijde van crises tot problemen leidt.
- De relatie tussen het alledaagse en het bijzondere zal - vanwege het belang van ervaring - een belangrijk thema zijn in het lectoraat. Daarbij krijgt ook de verbreding van het alledaagse en de samenwerking tussen de hulpdiensten ('de brambulance') (Van Duin, 2010, Grip 4) aandacht en hoe in ons omringende landen deze samenwerking vorm heeft gekregen.

# 4

## Veerkracht en zelfredzaamheid

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de begrippen veerkracht en zelfredzaamheid centraal. Al sinds enkele decennia, na het verschijnen van *Searching for Safety* van Wildavsky, ben ik een absolute fan van het veerkrachtconcept. Vele studenten zijn al 'slachtoffer' geworden van mijn geloof, anderen zullen nog volgen en ook talrijke bestuurders heb ik geprobeerd enthousiast te maken voor deze 'trial and error'-strategie. De meesten sprak het aan, hoewel sommigen het misschien vooral aantrekkelijk vonden omdat het - ten onrechte - werd uitgelegd als 'niets doen'. In dit hoofdstuk wordt bekeken wat de zoektocht na Wildavsky nog oplevert.

Het tweede begrip dat zeker een relatie heeft met het veerkrachtconcept is zelfredzaamheid. Je kunt geen tijdschrift open slaan en geen lezing horen of het begrip zelfredzaamheid passeert de revue. Het is het toverwoord van de laatste jaren. Na deze twee begrippen besproken en vergeleken te hebben, kijk ik naar consequenties van het begrip voor crisisbeheersing en het lectoraat.

### 4.2 Veerkracht

*Wildavsky: de basis* Er zijn er meer en ongetwijfeld zijn er ook die eerder over veerkracht hebben geschreven, maar voor mij begint veerkracht toch bij Wildavsky (1988). Wildavsky onderscheidde twee strategieën om met (on)veiligheid om te gaan: anticipation en resilience. Onveiligheid en risico's (zo veel als mogelijk) voorkomen of deze accepteren en proberen er mee te leven. Voorkomen vereist een anticipatiestrategie; 'trial without error'. Fouten moeten uitgesloten worden. Fouten accepteren - 'trial and error' - vereist veerkracht. Een belangrijk argument om voor dat laatste te kiezen is vooruitgang. Risico's nemen en accepteren dat er soms wat mis gaat, geeft maatschappelijk grotere kansen om vooruit te komen dan te proberen de risico's allemaal uit te sluiten.

Wildavsky richt zich primair op het niveau van de maatschappij, maar ook op het niveau van de organisatie en het individu. 'Wealth is health' is een daarbij gebezigde uitspraak; welvaart en voorspoed zijn de beste

garanties om er als samenleving beter van te worden. Door risico's te nemen kan een samenleving zich ontwikkelen hetgeen tegelijkertijd weer bijdraagt aan het weerstandsvermogen. Achterliggend is altijd een kosten/baten-analyse die, volgens Wildavsky, zelden goed wordt verricht. Vaak bestaat de neiging de kosten (potentiële risico's) hoger in te schatten dan de mogelijke baten. Een voorbeeld is de invoering van aidsremmende medicijnen die jarenlang niet grootschalig gebruikt mochten worden vanwege de onzekerheid, bij-effecten e.v. Daarmee is echter ook velen de mogelijkheid ontnomen om langer te leven.

### Meest geschikte strategie in verschillende situaties

Kennis over wat te doen > Voorspelbaarheid van verandering v	Gering	Groot
Hoog	Meer veerkracht, minder anticipatie	Anticipatie
Laag	Veerkracht	Meer veerkracht dan anticipatie

Schema 1: Wildavsky's zoektocht naar veiligheid: verschillende strategieën

Anticipatie is de strategie als de risico's duidelijk (en) in kaart zijn gebracht en er tegelijkertijd een antwoord is hoe eventuele risico's te beteugelen. Dijken zijn een prima strategie om water te keren. In situaties waarin er minder zicht is op de potentiële risico's en er ook geen duidelijk antwoord is om deze risico's te keren, dient - Wildavsky volgend - eerder gekozen te worden voor een veerkrachtstrategie. In het kort komt daar de veerkrachtstrategie van Wildavsky op neer.

*Veerkracht: verdieping* Veerkracht mag zich de laatste tijd verheugen in groeiende aandacht. Toch is het aantal wetenschappelijke publicaties over het begrip nog relatief beperkt. In dat verband is het recente boek van Comfort, Boin en Demchak (eds.) uit 2008 interessant. Het boek bevat een flink aantal casus waarin het begrip 'resilience' (veerkracht) centraal staat, maar interessanter zijn de pogingen tot verdieping en de verschillende aanzetten tot verdergaande begripsvorming. Zo worden door Comfort, Boin en Demchak (hoofdstuk 1 en 14) verschillende vragen gesteld bij de begripsvorming. Veerkracht ofwel 'bouncing back' (terugveren): is dat pas zichtbaar als zich een verstoring voordoet of betreft het reeds aanwezige kenmerken van een organisatie (of een individu)? Met andere woorden: is een organisatie of samenleving zelf veerkrachtig of gedraagt deze zich als zodanig? En: is veerkracht een brede (generieke)

kracht of betreft het vooral een waarde voor een specifieke situatie of risico? Is veerkracht meer een strategie om problemen te voorkomen (vanwege de veerkrachtige organisatievorm worden vele crises vermeden) of juist een slimme herstelstrategie? Is veerkracht gericht op een herstelvermogen ('back to normal') of gaat het ook om meer; er beter uitkomen? Aandacht voor deze thema's levert de volgende werkdefinitie op (p. 9): veerkracht is de capaciteit van een sociaal systeem (gezin, organisatie, gemeenschap) om zich aan te passen aan en te herstellen van niet-alledaagse, bijzondere verstoringen die het sociale systeem waarneemt en treft.<sup>6</sup>

De definitie geeft aan dat het zowel elementen van aanwezige kracht (potentie) als het reageren op bevat. Ook zitten er elementen van aanpassing en herstel in ('adapt and recover'). Daarmee wordt het begrip iets ruimer dan de definitie waarmee Wildavsky werkte. Wildavsky ziet veerkracht als de capaciteit om te gaan met onverwachte gevaren wanneer deze zich manifesteren; leren terug te veren (Wildavsky, 1988, p. 78).<sup>7</sup>

In het hoofdstuk van De Bruijne, Boin en Van Eeten (2010, p. 13-33) wordt vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines (psychiatrie, ecologie, sociale wetenschap) bekeken hoe naar het begrip veerkracht wordt gekeken; hoe het wordt gehanteerd. De variaties zijn fors, wat natuurlijk zijn beperkingen heeft ten aanzien van de bruikbaarheid van het begrip. Op basis van deze exercitie onderscheiden de auteurs drie varianten van veerkracht: emotional, ecological en engineering resilience. Emotional resilience is sterk gericht op het aanwezige vermogen in een individu of organisatie. In de gedachtevorming rond de aanpak van het posttraumatisch stresssyndroom is dit een actueel en relevant thema. Binnen de psychiatrie wordt veerkracht - het individueel herstelvermogen - als een cruciale factor gezien die maakt dat de meeste personen zelf en met hulp van naasten (familie, vrienden, collega's) na een schokkende gebeurtenis weer herstellen (zie bijvoorbeeld de Richtlijn Psychosociale ondersteuning, 2010). Een van de belangrijkste uitgangspunten van de engineering resilience kent overeenkomsten met de systeemleer. Wat je erin stopt, komt er ook weer uit. Niet meer en meestal ook niet minder, hoewel het soms wel minder is (vanwege letterlijk de afnemende veerkracht). De grashalm die

<sup>6</sup> Resilience is the capacity of a social system (e.g., organization, city or, society) to proactively adapt to and recover from disturbances that are perceived within the system to fall outside the range of normal and expected disturbances.

<sup>7</sup> Resilience is the capacity to cope with unanticipated dangers after they have become manifest, learning to bounce back.



na de storm weer terug veert ('back to normal') is een beeld dat hierbij past, of het gewicht aan de veer dat (wel steeds iets minder ver) op en neer gaat. De ecological resilience gaat verder en ziet juist de adaptatie- en leerprocessen als cruciaal. Veerkracht kan ook vooruitgang betekenen. Wildavsky past duidelijk het meest bij deze derde categorie. Binnen ramp- en crisiswetenschap heeft men de neiging veerkracht meer en meer te definiëren in termen van de engineering of de emotionele stroming. Hier worden strategieën die Wildavsky soms met anticipatie zou duiden, soms nog onder de vlag van veerkracht verkocht (idem, p. 31-32).

Na een fors aantal meer empirisch georiënteerde hoofdstukken schetsen de drie auteurs in het laatste hoofdstuk enkele hoofdlijnen waaruit opnieuw blijkt hoe lastig het is het begrip goed te definiëren. Was Londen nu veerkrachtiger dan New Orleans vanwege het feit dat men daar na de bomaanslagen veel sneller grip kreeg op de situatie dan in New Orleans waar vrijwel alle overheidsorganisaties zo opzichtig faalden? Is veerkracht nu de slagkracht na een plotseling onheil of ook de wijze waarop een samenleving zich daarop heeft voorbereid? Geen definitieve antwoorden kunnen gegeven worden.

Veerkracht is altijd de resultante is van een langetermijnproces waarbij institutionele aspecten een cruciale rol spelen (p. 272-284). Een veerkrachtige samenleving is er niet van de ene op de andere dag en de mate van veerkracht varieert door de tijd heen. Veerkracht wordt niet door één instelling of organisatie gebouwd (er zijn altijd vele verschillende actoren bij betrokken en debet aan) maar vormt zich binnen en tussen verschillende netwerken, jurisdicties e.d. Een dergelijke samenleving vergt een adequate kennisinfrastructuur en voldoende 'uncommitted resources'; is altijd meerzijdig georiënteerd (niet terrorisme als enige dreiging zien!); en kent veerkracht-georiënteerd leiderschap. Deze veerkracht kan slechts in een constante dialoog tussen overheid, sleutelorganisaties en de burgers worden gerealiseerd, waarbij in een acute situatie de kwaliteit van de communicatie tussen leiders en bevolking doorslaggevend is. Daarmee wordt in deze studie een interessante relatie gelegd tussen leiderschap en veerkracht.

*Veerkracht en de veiligheidsketen* Het is en blijft lastig veerkracht één op één te koppelen aan de veiligheidsketen. Op het eerste gezicht lijkt veerkracht in de processen van preparatie, repressie en mogelijk nazorg te moeten worden gezocht. Preventie (proactie laat ik als stadium liggen: dat is buiten Nederland nauwelijks uit te leggen, zie Van Duin, 1999) is dan vooral verbonden met anticipatie; voorkomen dat het misgaat. Helaas, zo simpel is het niet.

Ik kan mij meer en minder veerkrachtige vormen van preventie voorstellen. Een evenement verbieden vanwege de grote risico's die ermee gemoeid zijn, is zonder meer een vorm van anticipatie. Wanneer er echter allerlei preventieve maatregelen worden genomen (een extra overloopterrein bij een popfestival; extra grote ontruimingsdeuren; de gebeurtenis buiten laten plaatsvinden of juist binnen, etc.), worden de potentiële risico's verkleind en kan in een plotselinge situatie de reactie beter zijn. Zelfs het verbieden van een evenement of uitsluiten van bepaalde gevaren kan weleens onverwachte en ongewenste neveneffecten oproepen, waarmee het middel ernstiger wordt dan de kwaal. Een voorbeeld.

*De burgemeester van Vinkeplas die constateert dat zijn gemeente nog niet klaar is voor de grote ijstocht het komende weekend, verbiedt - in overleg met buurgemeenten en de hulpdiensten - de tocht. Inzet van veel politie en verkeersregelaars is zodoende niet nodig. Twitterende, hyvende en internetklunende schaatsliefhebbers roepen elkaar op in het weekend toch te komen schaatsen op de grote plassen. Het ijs is super, zo melden enkelen. Het bekende lopende vuurtje doet zijn werk en vele, vele duizenden melden zich enkele dagen later al vroeg in de gemeente Vinkeplas. Bij de commissievergadering enkele weken later verdedigt de burgemeester zich kranig; hij had geen vergunning afgegeven voor de tocht... Maar was hij daarmee minder verantwoordelijk?*

Vergelijkbare beschouwingen kunnen voor de andere stadia worden gegeven. Ook preparatie kan meer of minder veerkrachtig of anticipatoir zijn. Dikke plannen en ver uitgewerkte procedures, kaders, richtlijnen en leidraden getuigen vaak van weinig veerkracht. Tegelijkertijd is het zonder voorbereiding vaak lastig veerkrachtig te reageren. Niet voor niets ligt de waarde van goede plannen juist in het elkaar hebben leren kennen tijdens de ontwikkeling en het in staat zijn georganiseerd te improviseren als de situatie daar aanleiding toe geeft. Ook bij ordeverstoringen en rampen kan uiteraard meer of minder veerkrachtig worden gehandeld en opgetreden. Zelfs en misschien wel juist de nazorg/nafase kent aspecten van beide strategieën. Kortom: de veiligheidsketen en de anticipatie en

veerkrachtstrategie passen lastiger op en bij elkaar dan op eerste gezicht lijkt.

*Aspecten van veerkracht* In een grijs verleden definieerde ik in een COT-publicatie rond de millenniumovergang veerkracht aan de hand van drie elementen: flexibiliteit, slagkracht en variëteit. Deze elementen geven in ieder geval aan dat veerkracht niet synoniem is aan laissez-faire.

Slagkracht betekent dat vanwege het feit dat er - in termen van Wildavsky gewerkt wordt met een 'trial and error-aanpak' - rekening mee moet worden gehouden dat er iets mis kan gaan. Dat betekent dat organisaties daar tegenover kracht moeten organiseren: slagkracht. Dat geldt bij alle soorten van risico's (kerncentrale, vliegverkeer, evenement e.d.). Uiteraard dient er een relatie te bestaan tussen de omvang en het risico enerzijds en het vermogen hieraan weerstand te bieden in het geval er iets mis zou gaan anderzijds. Slagkracht is een noodzakelijke voorwaarde voor veerkracht. Dat betekent ook dat in situaties dat zich risico's voordoen die de potentiële slagkracht overstijgen, er extra aandacht is gewenst. Dat kan betekenen dat risico's worden vermeden of ingedamd. Perrow (2007) pleit in zijn laatste boek voor het opdelen en het verkleinen van risico's. Voor een van de grootste risico's in Nederland - het onderlopen van dijkkring 14 (EDO) - zou dat kunnen betekenen dat het potentiële schadegebied verkleind wordt (compartimenteren: een bekende strategie bij grote risico's). Uiteraard zijn er allerlei risico's waar de slagkracht nooit voldoende zal zijn. Bij een kernramp overstijgen de gevolgen verre de mogelijkheden van beheersing. Soms dient er dan ook geïnvesteerd te worden om dergelijke risico's uit te sluiten (en moet dus voor een anticipatiestrategie worden gekozen).

Flexibiliteit is erop gericht om ten tijde van een eventuele verstroring of calamiteit niet geheel te zijn aangewezen op één scenario of strategie. Het risico dat die aanpak niet werkt en dat men dan met de handen in het haar zit, is te groot. Bij stroomuitval zal de informatievoorziening op een andere manier moeten worden gerealiseerd. Een strategie van 'meer van hetzelfde' (meer pelotons ME, meer tankautospuiten om de enorme brand te bestrijden) is soms niet handig.

Variëteit is een variant van flexibiliteit. Het betekent dat soms tegelijk verschillende strategieën worden bewandeld. Bij een gijzeling bijvoorbeeld: en het opbouwen van een fors geweldspotentieel en het zo lang mogelijk onderhandelen met de opponent (bijv. gijzelnemer). Het denken in scenario's en daarbij ook tegelijkertijd meerdere scenario's bewandelen,

past bij uitstek bij variëteit. Variëteit is vooral ook een strategie van experimenteren. Variëteit en selectie, 'laat duizend bloemen bloeien', is een werkwijze waarin ruimte wordt gecreëerd voor nieuwe methodieken en experimenten (Van Gunsteren, 1985).

Daarbij sluit het begrip (maatschappelijke) veerkracht ook aan op het Engelse woord 'coping capacity' dat vooral wordt gehanteerd om de veerkracht in ontwikkelingslanden te beschrijven. De (on)mogelijkheden van de getroffen bevolking om een crisissituatie zelf te boven te komen kan door allerlei factoren worden beïnvloed (Frerks, 2009, p. 616 e.v.). "Slachtoffers van rampen hebben belangrijke capaciteiten die niet worden vernietigd door een ramp (lokale netwerken, arbeid, leiderschap, organisatietalent e.v.)". Een samenleving op drift en langdurig geteisterd door oorlogen, zal vaak minder 'coping' capaciteit hebben dan een relatief stabiele samenleving. Noodhulp die aansluit op deze 'coping' capaciteit is vaak meer succesvol; dat gebeurt echter weinig (idem, p. 626).

Wat er ook over geschreven en bedacht wordt: veerkracht is deels een filosofie hetgeen het lastig maakt er handen en voeten aan te geven. Dat is dan ook één van de voornemens voor de komende jaren: kijken hoe de veerkracht van instellingen en de samenleving vergroot kan worden, nu meer en meer duidelijk is dat anticipatie zijn beperkingen heeft en zo langzamerhand de grenzen wel bereikt heeft. Want crises zijn nu eenmaal nooit uit te sluiten.

### 4.3 Zelfredzaamheid

Het begrip zelfredzaamheid is 'hot' in rampen- en crisisbestrijdend en -beheersend Nederland. Jarenlang was het een onderwerp dat nauwelijks aandacht kreeg. Eigenlijk was het toch vooral zo dat je van burgers en betrokkenen bij rampen vooral last had. Het begrip zelfredzaamheid kan niet los worden gezien van de rampmythen: paniek, plundering e.d.

Wat is zelfredzaamheid? Al door de definitie die thans gehanteerd wordt zien wij een ontwikkeling. In Van Dale en het digitale woordenboek wordt het omschreven als: 'het zichzelf kunnen redden, kunnen helpen, bijvoorbeeld van patiënten' (mijnwoordenboek.nl). Zoomer (2003) omschrijft sociale zelfredzaamheid als 'het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten/problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen'. Ruitenbergh en Helsloot (2004, p.9) spreken over zelfredzaam-

heid als ‘alle handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op, tijdens en na rampen en zware ongevallen om zichzelf en anderen te helpen, de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken’. Deze definitie wordt ook in Amsterdam - de bakermat van ontwikkelingen op het gebied van zelfredzaamheid - gehanteerd.

Zelfredzaamheid is als gezegd ‘hot’ (verg. Brief Min BZK, 2009). Ongetwijfeld is dat mede te danken aan het feit dat bij uiteenlopende ongevallen (NIFV, 2008 en 2010) en dreigende rampen (wateroverlast 1995: COT, 1995) duidelijke staaltjes van zelfredzaamheid bleken. De tractor in het zompige weiland na de crash met de Turkish Airlines; de massale hulp bij de grote evacuaties in 1995 bij de dreigende overstromingen als gevolg van het hoge water; spontane hulpacties na de cafébrand in Volendam en Koninginnedag Apeldoorn e.d.

Het past ook in de tijdgeest. De overheid is niet meer almachtig, kent haar beperkingen en treedt zelfs meer en meer terug op verschillende terreinen. De aandacht voor het maatschappelijk middenveld en het belang van de intermediaire kaders is gegroeid. De Marokkaanse vaders die de veiligheid in de buurt moeten bewaken; buurtbemiddeling; opzomen en vele andere vormen van burenhulp; de mantelzorg die zelfs wettelijk en fiscaal is verankerd.

Ten slotte is er een meer pragmatische reden. Ervaringen in binnen-, maar vooral het buitenland hebben geleerd dat hulpdiensten nooit voldoende menskracht kunnen organiseren om bij een ramp of crisis van enige omvang de hulpverlening zelf alleen goed te organiseren. De hulpvraag is altijd groter dan het aanbod van professionele hulp; zeker gedurende de eerste uren. Daarnaast zijn er altijd zaken waar behoefte aan is en die niet direct door de overheid georganiseerd kunnen worden. Ook BZK (inmiddels Veiligheid en Justitie; brief Tweede Kamer 4 juni 2009), het systeemverantwoordelijke ministerie, is zich hier bewust van geworden. Het ministerie heeft terecht het belang van zelfredzaamheid onderkend en er een project van gemaakt waarbinnen diverse activiteiten worden ontplooid (onderzoek, proefprojecten, bewustwording).

*Rampmythen* Aandacht voor zelfredzaamheid is in belangrijke mate een reactie op het lang gekoesterde misverstand dat je bij rampen en crises alleen maar last heb van de burgers (‘een ramp is al vervelend, en dan ook nog die lastige en onhandelbare burgers’). Lang en feitelijk tot de dag van vandaag bestaan er hardnekkige misverstanden over burgers, die soms

ook door de overheid worden gevoed (wie verzint anders een ramptype: paniek in menigten).<sup>8</sup> Misverstanden over de panische, apathische en irrationele burgers die als het hen even uitkomt vooral een slaatje willen slaan uit een eventuele ramp. Later werd duidelijk dat dat wel meeviel en gaven achtereenvolgende publicaties steeds eenzelfde conclusie. Burgers doen het doorgaans niet zo slecht in rampsituaties.

In de (inter)nationale literatuur is er de afgelopen decennia veel gepubliceerd over het thema van de ‘disaster myths’. Hardnekkige misverstanden en onterechte aannames over verwacht gedrag van burgers. Deze hardnekkigheid is terug te vinden in de wijze waarop media verslag doen van dergelijke gebeurtenissen maar ook soms in het gedrag van de hulpdiensten zelf. Deze mythen zijn misschien wel verbonden met het thema zelfredzaamheid. Als burgers, hulpverleners en overheid (en dus ook de media!) goed zouden weten hoe mensen handelen in rampsituaties, dan zou het thema zelfredzaamheid waarschijnlijk niet zo populair zijn geworden.

Veel (rampsociologisch) onderzoek (voor een recent overzicht zie bijv. Fischer, 2008) is vanaf het midden van de jaren vijftig met name in de VS (Quarantelli en Dynes als ‘grounding fathers’) verricht om enkele bekende rampmythen te ontmaskeren. Paniek en panisch handelen van burgers wordt verwacht maar blijkt keer op keer - zelfs in zeer extreme situaties - beperkt. Ten onrechte blijkt vaak dat - op zich rationeel - vluchtgedrag wordt betiteld als paniek.

Ook plundering (‘looting’) is een bekende rampmythe. Wij verwachten bij rampen allerlei vormen van asociaal gedrag en een toename van criminale activiteit want de mogelijkheden zijn immers veel groter. Toch zien we in dergelijke situaties veeleer een toename van de solidariteit; grote aantallen mensen die inspanningen leveren om elkaar te helpen; grote hoeveelheden informele hulpbronnen (een sporthal vol na de ramp in Enschede!). Dat klinkt wel mooi, is dan snel de reactie, maar wij hebben toch de beelden op televisie gezien van plunderingen van winkels in New Orleans na de orkaan Katrina. Dat is waar. Er zijn wel degelijk voorbeelden te vinden; niet alleen van het leeghalen van een supermarkt (primaire levensbehoefte) maar ook van de elektronicazaak (de tv’s). Dit was echter wel een uitzonderlijke situatie waarin de achterblijvers typisch de kans-

<sup>8</sup> Natuurlijk zijn er schaarse voorbeelden van paniek die in een menigte ontstaat (dodenherdenking 2010; ‘de damschreeuwer’) maar ook in die situaties is paniek niet een oorzaak maar een gevolg van iets wat daarvoor zich voordoet (plotselinge onweersbui, uitdelen van voedsel, een schreeuw en een hek dat omvalt).

armen waren: daklozen, criminelen, verslaafden en anderen die een auto ontbeerden en zo bij afwezigheid van openbaar vervoer aan hun lot waren overgelaten in de verlaten spookstad (Fischer, 2008, p. 68).

Een derde mythe is dat burgers gelijk en massaal zullen evacueren als er signalen zijn of de overheid daartoe oproept en (een vierde mythe) dat ze dan vervolgens massaal naar opvangcentra zullen gaan. Evacueren blijkt een lastig sociaal proces te zijn, waarbij vele factoren van invloed zijn op het gedrag. Zo spelen bijvoorbeeld de kwaliteit van de informatie mee, de geloofwaardigheid van de zender, de situatie waarin en het moment waarop de boodschap wordt ontvangen (als het gezin compleet is op dat moment is er een veel grotere kans op evacuatie). De inschatting en beleving van de burger, de aanwezigheid van huisdieren, etc. spelen ook een rol. Feit is dat burgers lang niet zo snel evacueren als verwacht. Opvangcentra spelen nauwelijks een rol. Slechts een kleine minderheid (ruim onder de 10%; vaak dichterbij 1%) vertrekt naar opvanglocaties. De meesten regelen zelf hun opvang bij familie, vrienden, een leegstaand huis van kennissen of een hotel.

Deze observaties zijn niet nieuw. In Nederlandstalige publicaties zijn deze constatering al veel eerder terug te vinden (Van Duin, 1992, COT, 1995; Ruitenbergh en Helsloot, 2004). Interessanter dan het gedrag is misschien nog wel waarom er zo systematisch sprake is van een mythe; waarom is er zo weinig lerend vermogen op dit punt? Ook dat is onderzocht (Drabek, 1986). Mensen verwachten dergelijk (mythisch) gedrag van anderen maar ook van zichzelf. Media dragen er keer op keer aan bij dat deze verwachtingen worden bestendigd. Systematische vertekening in de media versterkt dat beeld. Als er in de media systematisch wordt gesproken over paniek en plunderingen draagt dat natuurlijk bij aan de bestendiging van de opvatting dat dat ook het normale gedrag is. Daarbij blijkt dat naarmate er meer aandacht in de media komt voor rampen en crises (zoals dat al jarenlang het geval is) er ook meer aandacht komt voor de zachte aspecten ('human interest'). Fischer (2008, p. 75 e.v.) toont overtuigend aan dat met de toename van de aandacht voor en de hang naar de zachte aspecten (geen feiten maar 'beelden') de aandacht in de media voor deze mythen alleen maar groeit.

Zijn de media daarmee de 'schuldigen'? Feitelijk hanteren de journalisten dezelfde impliciete aannames als de burgers, hulpverleners en de bevolking. In een situatie waarin journalisten werd uitgelegd dat deze zogeheten rampmythen bestaan, zag je dat men er ook meer genuanceerd over ging schrijven en communiceren. Het probleem zit in de hardnekkigheid van

de mythe. In de enquête stelde ik dat degenen die werkzaam zijn binnen de rampenbestrijding zich voldoende bewust zijn van de rampmythen. Niet dus. Een meerderheid (53%) denkt dat betrokkenen zich niet voldoende bewust zijn van de rampmythen (bijna 30% wel).

Burgers en overheid bij rampen Uit de publicaties over zelfredzaamheid en de rampmythen komt de volgende lijn naar voren over zowel de overheid als de burgers bij ongevallen (mini-crisis) en echte rampen.

Actor > Ernst gebeurtenis v	Burgers	Overheid (bestuur en hulpdiensten)
Ongeval/mini-crisis	Achter het rood-witte lijntje: toch belangrijker dan gedacht (1)	Primaat bij de overheid; georganiseerde hulp (idealiter) gebaseerd op ervaring (2)
Ramp of crisis	Dominant in de respons: burger primair op zich zelf (redzaamheid) aangewezen (3)	'Stinkende best doen'; belangrijke rol in communicatie en beeldvorming (4)

Schema 2: zelfredzaamheid: de betekenis voor overheid en burgers

Cel 1 en 2. De relatie tussen overheid en burger bij deze mini-crisis is wel te symboliseren met de woorden 'achter het rood-witte lijntje'. Professionele hulp is er snel; tegelijkertijd zijn er ook vaak anderen in de buurt die spontaan hulp aanbieden, soms nog voordat de professionele hulp gearriveerd is. Als de professionals er zijn, moet de vrijwillige, spontane hulp achter het lijntje.

Bij ongevallen, ordeverstoringen en andere mini-crisis zal de rol van de overheid en de officiële hulpverlening, inclusief al diegenen die daaromheen zitten (overige ketenpartners), relatief groot zijn. Recent empirisch onderzoek, ook uit Nederland (Scholtens en Helsloot, 2008 en NIFV, 2010) onderschrijft datgene wat uit buitenlands onderzoek al naar voren kwam. Bij calamiteiten is de betekenis van individuen en spontane hulp toch nog tamelijk groot, zelfs in onze zo georganiseerde samenleving. Mensen helpen elkaar; gewonden gaan met taxi's en particuliere auto's naar het ziekenhuis en belangrijke ondersteuning geschiedt door zelfredzame personen. Daarom is het recente NIFV-onderzoek (2010) naar de ervaringen met zelfredzaamheid aardig. Bij een tiental recente ongevallen/rampen speelden niet-geüniformeerden een waardevolle rol. Dat varieerde van het redden van mensen uit de flats tijdens de Bijlmercrisis ('pa Sem'), redding, opvang en ondersteuning in Volendam ('onder de douche zetten'),

tot het geven van water en een rustplaats aan oververhitte wandelaars in Nijmegen en daadwerkelijke levensreddende handelingen aan slachtoffers ter plaatse in Apeldoorn. (Zelf)redzaamheid komt in deze casus dus zowel van leken als professionals die (toevallig) ter plaatse zijn, hoewel dat feitelijk minder toevallig is. Wij weten immers dat er veel goed opgeleide beroeps- en vrijwillige hulpverleners zijn in dit land en hoe dicht wij op elkaar zitten. Er is bijna altijd wel een dokter in de zaal als daarom gevraagd wordt.

Dat dicht op elkaar zitten is tegelijkertijd ook een reden waarom zelfredzaamheid hier niet zo vanzelfsprekend is. Studenten die na hun MCDM-buitenlandstage terugkwamen uit het verre buitenland (Australië, Canada, de VS maar ook dichterbij huis) kwamen bijna allemaal met de verhalen van de vanzelfsprekende zelfredzaamheid van mensen aldaar. Het duurt immers een half uur en soms wel vele uren alvorens de professionele hulp er is. Men moet zichzelf wel helpen. Vanuit deze landen brachten studenten ook vaak folders, brochures tot hele handboeken zelfredzaamheid mee (als oud-padvinder herkende je vaak veel!).

Cel 3 en 4. Ten tijde van echte rampen (in het Engels wel ‘catastrophes’ genoemd) weten wij uit internationaal onderzoek, wordt de meeste hulp door omstanders, eigen familie en anderen die zeer nabij staan, verleend. De professionele hulp kan een dergelijke hulpvraag niet aan, heeft vaak moeite het getroffen gebied te bereiken of behoort zelf tot de getroffen organisaties. Zelfredzaamheid is dan niet subsidiair maar hoofdzaak.

*Naar een bredere taakstelling* Zelfredzaamheid is niet alleen een vermogen en een middel, zo stellen Helsloot en Van ‘t Padje (2010), het is tegelijkertijd ook vaker een doel geworden. Wij willen dat ouderen zo lang mogelijk zelfredzaam blijven. Daarbij speelt ook de discussie of zelfredzaamheid alleen maar een manifest aanwezige kracht is bij mensen of dat het een soort onderhuidse (latente) potentie is die ook gestimuleerd en getraind moet en kan worden. De aandacht van de rijksoverheid voor dit onderwerp is gestoeld op de veronderstelling dat zelfredzaamheid geleerd en verbeterd kan worden. Je moet mensen leren water in huis te houden, batterijen, een zaklamp, e.d. De overheid wenst ook de burgers op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken, wetende dat de eigen polsstok ook niet onbeperkt reikt (Helsloot en van ‘t Padje, p. 12-13).

In de enquête is uitgebreid stil gestaan bij het thema zelfredzaamheid. Het is ook een van de thema’s waar de respondenten het meest eensge-

zind over zijn. Hulpdiensten belemmeren nogal eens de zelfredzaamheid van burgers. Daar zijn vrij veel respondenten (zo’n 50%) het (geheel) mee eens. Slechts een kwart is het daar niet mee eens.

Dat het onderwerp zelfredzaamheid de respondenten bezighoudt, blijkt wel uit het feit dat bijna iedereen vindt dat de zelfredzaamheid van burgers dient te worden gestimuleerd en dat de overheid daartoe beleid moet ontwikkelen. In de vervolgenquête (niet zo breed uitgezet en kort ‘in de lucht’) vroeg ik naar specifieke voorbeelden. Uit de ruim honderd reacties zijn wel enkele dominante elementen te halen. Het meest wordt risicocommunicatie genoemd. De overheid dient beter te communiceren over risico’s; geen betutteling. Naast de risicocommunicatie verdient ook de crisiscommunicatie aandacht en verbetering. Concrete tips handelen over het gebruik van sociale media en het stimuleren van het volgen van cursussen (AED, EHBO). Vooral het onderwijs moet ingezet worden om de zelfredzaamheid te vergroten.

Deze verbreding levert de volgende invulling van mogelijke activiteiten op het gebied van zelfredzaamheid op.

	Burger	Hulpverleningsorg.	Overheid
Preparatie	M.u.v. specifieke doelgroepen zeer beperkt activiteiten ontplooiën. Generieke opleidingen, cursussen (EHBO e.d.). Activiteiten in ‘disaster prone areas’ (b.v. Itteren/Borgharen).	Bewust worden van de rol en waarde van de burgers. Bestrijden van de rampmythen. Nadenken/regelen enkele specifieke thema’s (verzekering).	Risicobewustzijn versterken. Activiteiten jegens hulpverleners en specifieke groepen (minder zelfredzamen).
Respons	De zelfredzame burger in de praktijk.	Ruimte laten aan zelfredzaamheid; naast en met de burgers. Faciliteren individuele en collectieve zelfredzaamheid. Adequate communicatie ter plaatse. Enige aandacht voor ‘eigen veiligheid’ burgers.	Organiseren goede en snelle tweezijdige risicocommunicatie. Toezien op goede samenwerking tussen burgers en hulpverlening.

Schema 3: activiteiten actoren ten aanzien van zelfredzaamheid

#### 4.4 Veerkracht en zelfredzaamheid: verschillen en een toekomstige focus?

Er zijn duidelijk overeenkomsten tussen beide begrippen. Bij beide gaat het om een reactie na een onwelkome, crisisachtige situatie. Veerkracht gaat over de potentiële kracht van de samenleving en sociale systemen; zelfredzaamheid over de kracht van burgers en hun directe omgeving. Bij beide begrippen zien wij een soort van verbreding optreden. Veerkracht moet worden voorbereid en zelfredzaamheid moet worden ontwikkeld en gestimuleerd. Vooraf kan al iets gedaan worden om de veerkracht te vergroten of te versterken. Ook in de fase na een ramp wordt gesproken over zelfredzaamheid. Ten slotte wordt zelfredzaamheid iets dat niet alleen bij de burger latent aanwezig is, maar ook activiteit van de overheid en hulpverleners vraagt (vooraf, tijdens en na een ramp). Zelfredzaam zijn is niet meer genoeg; maar moet gestimuleerd worden, zo is de tendens.

Een opvallend verschil is het feit dat zelfredzaamheid wel erg Nederlands is. In de sociologische rampencyclopedie van Drabek (1986) komt er geen begrip voor met die strekking. Veel aandacht is er voor de rampmythen, maar niet voor dit begrip, waarvoor het ook lastig is het Engelstalig equivalent te vinden.<sup>9</sup>

	Veerkracht	Zelfredzaamheid
Primaire focus (wie)	De samenleving is meer of minder veerkrachtig; mogelijk ook toepasbaar op organisaties en individuen.	Burgers zijn zelf redzaam.
Wanneer (soort situaties)	Primair bij tegenspoed en problemen (weer terugveren) ook als bewust gekozen of na te streven strategie.	Rampen/crises e.d. Primair proces tijdens respons.
Wat	Aanpak om met risico's om te gaan (trial and error).	Overlevings- en hulpstrategie.
Maakbaar	Deels	Gering/weinig
Wetenschappelijke belangstelling	Groeiend (internationaal).	Erg 'Nederlands' (nauwelijks Engelse vertaling voor!).

Schema 4: een vergelijking tussen veerkracht en zelfredzaamheid

<sup>9</sup> www.vertalen.nu levert independence op bij zelfredzaamheid; www.mijnwoordenboek.nl self-help.

Ik geloof in een goede combinatie van zelfredzaamheid en veerkracht. Zelfredzaamheid als zodanig hoeft daarbij richting de bevolking niet extra gepropageerd te worden. Ik zie niet zo veel heil in onderwijs- en of trainingsprogramma's op het terrein van crisisbeheersing in het reguliere onderwijs. Dan liever aandacht voor thema's als omgaan met geweld, pesten e.d. Zaken die veelvuldig voorkomen en waarmee bijna iedereen wel te maken krijgt. Voor mij hoeven er geen oefeningen met burgers te komen om hen te trainen in (zelf)redzaamheid en hen bewust te maken van de beperkingen van professionele hulpverlening. Zelfredzaamheid blijkt heden ten dage nog voldoende aanwezig en in situaties waarin burgers zelfredzaamheid moeten tonen, zullen ze dat ook in de toekomst wel blijven doen.

Dat betekent geenszins dat daarmee de overheid geen rol zou hebben ten aanzien van zelfredzaamheid. Zowel risico- als crisiscommunicatie verdienen meer en blijvende aandacht in de toekomst. Ook moeten de rampmythen systematisch bestreden worden en moeten hulpverleners (meer) bewust worden gemaakt van de grote potenties van zelfredzame burgers. Ten aanzien van dat thema geeft het recente Handboek (zelf)redzaamheid (2010), dat is opgesteld in Amsterdam, waardevolle tips. Minder zelfredzamen verdienen ook aandacht, hoewel zelfs deze groepen zelfredzamer zijn dan vaak verondersteld.

Het lijkt misschien vooringegenomen, maar toch zie ik meer heil in het vergroten van de maatschappelijke veerkracht. In dat opzicht vind ik recente ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk boeiend. Na de terrorismeaanslagen en enkele andere crises aan het eind van de vorige en begin van deze eeuw (overstromingen, MKZ) is in 2004 in Engeland een nieuwe wet in werking getreden: de Civil Contingencies Act. Een belangrijk onderdeel van deze wet is de verplichting voor lokale gemeenschappen (counties: 43 in Engeland) om zogeheten Local Resilience Forums te vormen. In deze fora komen vertegenwoordigers van de basisorganisaties, maar ook vele anderen (bijv. vrijwilligersorganisaties) bijeen om gezamenlijk afspraken te maken over de voorbereiding op verschillende soorten van crises.

Uit allerlei publicaties komt naar voren dat toekomstige crises eerder lastiger dan gemakkelijker te managen zullen zijn. Ze zijn veel eerder transnationaal; meerzijdig en zoals dat in de rampliteratuur werd genoemd 'compound'. Dergelijke situaties roepen enorme bij-effecten op: 'collateral damage'. In die situaties zal de veerkracht van de samenleving

vooral bepaald worden door de kwaliteit van haar leiders en de wijze waarop operationeel en bestuurlijk verantwoordelijken met elkaar communiceren en, belangrijker nog, met de getroffen bevolking. Deze is immers beduidend mondiger geworden de laatste jaren. Goede crisiscommunicatie - per definitie een tweezijdig proces - is de cruciale factor voor succes. Veiligheidsbeleid kan alleen nog maar in dialoog tussen overheid, bedrijfsleven, relevante organisaties en de burgers vorm krijgen. De tijd dat de overheid over ons waakte en wij als burgers rustig konden gaan slapen ligt achter ons.

Ik vind het verder nadenken over en een bijdrage leveren aan een veerkrachtiger samenleving een van de meest cruciale doelstellingen van het lectoraat. Soms zal dat alleen betekenen dat ik op acties die nu onder de noemer van zelfredzaamheid worden geëntameerd, 'veerkracht' zal plakken. Zelfredzaamheid moet, vind ik, op het niveau van de burgers worden gelaten.

### Belangrijkste bevindingen

- Er bestaat geen omvattende definitie van veerkracht, mede vanwege het feit dat het ook een soort van filosofie is. De omschrijving 'collectief aanpassen aan en herstellen van (onverwachte) crisisachtige situaties' geeft wel een goede richting.
- Het begrip veerkracht ('resilience') is niet voor niets populair aan het worden. Veerkrachtige organisaties en een veerkrachtige samenleving zijn nastrevenswaardig om in de toekomst om te kunnen gaan met en te reageren op de vele soorten van verwachte maar ook onverwachte risico's en bedreigingen. Anticipatie is lang niet altijd mogelijk en wenselijk.
- Zelfredzaamheid is primair de belangwekkende 'zelf-redzaamheid' van individuen; een constante factor bij ongevallen en rampen.
- De rol van zowel de hulpverleningsorganisaties als de overheid ten aanzien van zelfredzaamheid is beperkt. Relevant zijn vooral: het risicobewustzijn vergroten, het bestrijden van hardnekkige rampmythen en adequate crisiscommunicatie (ten tijde van).

# 5

## De enquêteresultaten: crisisbeheersing

### 5.1 Inleiding

Begin november 2010 is een enquête uitgezet die bestond uit 27 stellingen over ramp- en crisisbeheersing, enkele vragen over de achtergrond en kenmerken van de respondent en twee open vragen. Het is niet goed mogelijk steekhoudende uitspraken over de uitkomsten van deze enquête te doen in termen van representativiteit. Tegelijkertijd is het – zeker gezien de massale respons (600!) - onwaarschijnlijk dat de uitkomsten niet iets zeggen over al diegenen die werkzaamheden verrichten op het gebied van crisisbeheersing en rampbestrijding. De enquête is ten eerste uitgezet bij al diegenen (ruim 1200 op dat moment) die zijn aangesloten bij Crisisbeheersing 2.0; een belangwekkend initiatief van voormalig MCDM-student Ralph Mohnen. Daarnaast is de enquête aangekondigd op zowel de site van de Politieacademie als het NIFV en zijn specifiek enkele lichten van de MCDM en de huidige eerste lichting van de MCPM benaderd. In de eerdere hoofdstukken zijn al verschillende conclusies besproken en belicht. Ik heb ervoor gekozen alle resultaten van de enquête ook in één hoofdstuk te bundelen voor diegenen die speciaal geïnteresseerd zijn in juist deze resultaten. Dat levert soms dus enige dubbeling op.

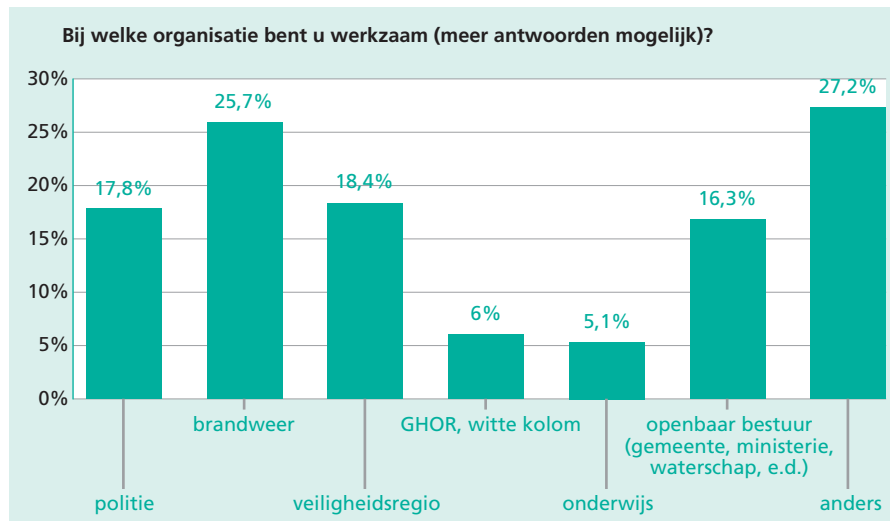
### 5.2 De respondenten: kenmerken

In totaal waren er zeshonderd reacties. Een behoorlijk aantal. Ongetwijfeld zijn er meer mensen - waarschijnlijk een paar duizend - beleidsmatig werkzaam op het terrein van crisis- en rampbeheersing, maar zelfs dan is het een aanzienlijk deel van deze totale beroepsgroep. De groep respondenten is zeker te kenschetsen als een deel van de (zeer) actieven op het betreffende terrein, en ook behorend tot het midden- en hoger kader. Zo'n 36% geeft aan een hogere leidinggevende functie te vervullen; iets meer (39%) is beleids/stafmedewerker. Daarnaast heeft een derde zich als 'anders' gekwalificeerd; variërend van docent, onderzoeker, projectleider, consultant, adviseur, ZZP'er, directeur, teamleider, bestuurder tot... een badmeester. Misschien dient het zwembad wel als opvangcentrum? Een gemengd gezelschap, maar dat is niet bijzonder gezien het brede scala aan personen die werkzaam zijn binnen het beleidsveld. Meer dan 80% heeft tenminste een hbo-opleiding voltooid (49% is academisch ge-



schoold). Dat relatief hoge opleidingsniveau zegt wel iets. De respondenten zijn waarschijnlijk degenen die beleidsinhoudelijk of op grond van hun leidinggevende rol binnen het veld iets in de melk te brokkelen hebben. Dat blijkt ook uit het feit dat ongeveer 44% van de respondenten meer dan tien jaren werkzaam is op onderhavig terrein, en 28% is dat tussen de vijf en tien jaar.

Onderstaand is in een diagram aangegeven waar al die respondenten zoal werken.



In de wereld van crisisbeheersing werken tegenwoordig veel mensen, met zeer diverse achtergronden, opleidingen en werkplekken. Aardig van de groep respondenten is de brede, maar ook evenwichtige samenstelling. Meer dan twee op de drie respondenten komt uit blauw, wit, rood of de veiligheidsregio. Een fors deel geeft aan zowel brandweer als veiligheidsregio. Een vijfde komt uit het openbaar bestuur of onderwijs (gemeente, ministerie e.d.) en het resterende deel is afkomstig uit een heel scala aan organisaties en instellingen als advies- en onderzoeksbureaus, RIVM, NIFV en Politieacademie, waterschap, krijgsmacht, ZZP e.a. Het lijkt mij een redelijke afspiegeling van degenen die op het betreffende beleidsveld werkzaam zijn, of tenminste daar meer dan gemiddeld actief zijn. Hooguit is sprake van ondervertegenwoordiging vanuit de witte sector, een verschijnsel dat we vaker zien.

Hiermee is een beeld gekregen van de - overigens voornamelijk mannelijke (bijna 80%) - respondenten. Het is mij zonneklaar dat deze wereld meer vrouwen kan gebruiken om ook daar meer een afspiegeling te worden van de (werkende) samenleving.

Wat ook duidelijk is, is dat de respondenten het onderwerp serieus nemen. Op de twee open vragen is zeer uitgebreid geantwoord. Vooral de vraag wat u zou doen als u de verantwoordelijke bestuurder zou zijn, is zeer uitvoerig becommentarieerd. Ruim 500 personen hebben een antwoord gegeven op de open vraag wat er veranderd zou worden als zij de verantwoordelijk minister zouden zijn. Bij veel antwoorden lijkt het of men het letterlijk heeft genomen en ziet men vooral voor zichzelf als minister (centralisatie) een grotere rol weggelegd.

De huidige situatie met ruim 400 gemeenten, 25 'bijzondere' burgemeesters (voorzitters van de veiligheidsregio's) en het Rijk wordt duidelijk niet allerwegen gewaardeerd. Het is te complex en te vrijblijvend, zo klinkt uit vrij veel antwoorden door. Uiteraard dienen bestuurders verantwoordelijkheid te hebben ten aanzien van de voorbereiding op de ramp- en crisisbeheersing en een belangrijke taak in de nafase, maar een stapje minder ten tijde van een crisis en een vorm van mandatering aan de operationele leiders zou door veel respondenten gewaardeerd worden, zo lijkt het. Ook mag de aansturing vanuit het Rijk best nog wat steviger, zo meldt een flink aantal respondenten spontaan. Daarnaast kan centralisatie gerealiseerd worden door meer deskundigheid op centraal niveau te organiseren (landelijke teams van specialisten).

Een tweede thema waar de ministers in spe mee zouden komen is een grotere aandacht voor het thema van zelfredzaamheid. Na het thema van centralisatie/uniformering/aansturing is dat een tweede topic. Daarbij gaat het zowel om het bevorderen van het risicobewustzijn bij de bevolking; het duidelijk maken dat de overheid zijn beperkingen kent en de crisiscommunicatie ten tijde van incidenten en crises. In bijlage 2 is geprobeerd een vereenvoudigde weerslag te geven van deze soms zeer uitgebreide antwoorden.

### 5.3 Ramp, crisis en de betekenis

Tijdens colleges en andere sessie die ik geef, hoor ik vrij vaak mensen zeggen dat de begrippen ramp en crisis één pot nat zijn. Toch is feitelijk minder dan een vijfde van de ondervraagden het daarmee eens. Ik verwachtte een wat groter aantal; zeker omdat in de nieuwe wetgeving beide begrippen toch een beetje als een twee-eenheid worden gebruikt. Een zeer ruime meerderheid (78%) acht de begrippen ramp en crisis (helemaal) niet uitwisselbaar. Ik deel hun mening ten volle (zie hoofdstuk 2). Uiteraard wil dat nog niet zeggen dat daarmee eenieder de begrippen op eenzelfde manier zou omschrijven.

Is het nu een belangrijk thema of overschatten we het belang ervan, bijvoorbeeld omdat dergelijke gebeurtenissen zich maar vrij weinig voordoen? Persoonlijk vind ik inderdaad dat wij het belang wat overschatten, maar daarmee behoor ik duidelijk tot een minderheid. ‘Slechts’ een kleine dertig procent deelt mijn mening; zo’n 70% vindt dat wij het belang van ramp- en crisisbeheersing (helemaal) niet overschatten. Niet verrassend natuurlijk als je er werkt. Ik vind, zoals is terug te lezen in de stukken over nuchterheid, dat wij het thema wel wat zouden mogen relativeren. Rampen en crises zijn gelukkig zeer schaars. Dat laat natuurlijk onverlet dat de keer dat een dergelijke gebeurtenis plaatsheeft, de impact gigantisch is. Niet voor niets was bijvoorbeeld de vuurwerkcramp veruit het belangrijkste nieuwsitem van het jaar 2000.

Een thema dat hieraan deels verwant is, betreft de bekendheid met onderhavige wet- en regelgeving. Zo’n 55% van de respondenten denkt dat mensen die werkzaam zijn op het terrein van ramp/crisisbeheersing onvoldoende van de wet- en regelgeving op de hoogte zijn. Slechts een vijfde vindt dat men daarvan voldoende op de hoogte is. Uiteraard kan dit het gevolg zijn van de complexiteit van diezelfde wet- en regelgeving, maar de uitkomst blijft opmerkelijk. Het straalt niet uit dat er een groot vertrouwen is in de aanwezige (juridische) kennis van het beleidsveld. Hier is dus nog werk aan de winkel; tenminste als we veronderstellen dat deze kennis van belang is en het een fors deel ook feitelijk aan deze kennis ontbreekt.

### 5.4 Vertrouwen in en taken van het bestuur

Er waren in de enquête verschillende stellingen opgenomen die direct of indirect iets zeggen over de kwaliteit van de ramp- en crisisbeheersing, en daarmee ook over het vertrouwen in de capaciteit van anderen.

Bestuurders doen het niet zo goed ten tijde van crisis, tenminste in de ogen van een behoorlijk aantal respondenten. Bijna de helft (47%) heeft onvoldoende vertrouwen in zijn/haar bestuurder. Zo’n 29% heeft wel vertrouwen in zijn/haar bestuurder.

Vanwege het belang van deze uitkomst is gekeken of er nog enige verschillen zitten in dit vertrouwen. Zijn brandweermensen meer of minder tevreden over hun bestuurder dan functionarissen uit een andere ‘bloedgroep’? Maakt het uit of men dichter (leidinggevende) of verder (beleidsmedewerker) van de bestuurder afzit?

Mate van vertrouwen > Werkzaam v	(Zeer) mee eens	Neutraal	(Zeer) mee oneens	Geen mening
Brandweer	32%	21%	46%	1%
Politie	22%	24%	54%	1%
GHOR	27%	30%	43%	0%
Openbaar bestuur	42%	19%	37%	2%

Stelling: Ik heb voldoende vertrouwen in de capaciteiten van mijn bestuurder(s) ten tijde van een crisis.

Er is wel degelijk nog wat verschil te zien. Het wantrouwen - om het toch maar zo te noemen - is het grootst bij politie en daarna bij de brandweer. Bij de politie heeft maar net meer dan één op de vijf voldoende vertrouwen in zijn/haar bestuurder(s). Een behoorlijk bedroevend resultaat. De uitsplitsing naar de functie binnen de organisatie levert het volgende beeld op.

Mate van vertrouwen > Functie v	(Zeer) mee eens	Neutraal	(Zeer) mee oneens	Geen mening
Leidinggevend	26%	22%	52%	0%
Beleids/stafmed.	35%	23%	41%	1%
Anders	24%	23%	52%	0%

Stelling: Ik heb voldoende vertrouwen in de capaciteiten van mijn bestuurder(s) ten tijde van een crisis.

Hoewel de verschillen niet enorm zijn, valt wel op dat de leidinggevendenslechter scoren ten aanzien van hun vertrouwen in hun autoriteit(en) dan de beleids- en stafmedewerkers. Dat geeft aan dat het eerder wel dan niet een probleem is.

Ik was verrast en ook wel wat geschokt door dit grote aantal. Hoe kan het dat bijna de helft negatief is over de capaciteiten van zijn/haar bestuurder in ramp- en crisissituaties? Ik heb de afgelopen jaren zelf het nodige geëvalueerd en uiteraard nog veel meer evaluaties van anderen gelezen. Daar komt toch niet een beeld uit naar voren dat burgemeesters (degenen die meestal als bestuurder opereren, zo veronderstel ik) in groten getale door het ijs zakken. Natuurlijk: iedereen kent wel één of enkele verhalen van een falende bestuurder, maar dat zijn toch eerder de uitzonderingen. Ik zou wel durven stellen dat het aantal gevallen van echt falende bestuurders ten tijde van ongevallen en verstoringen (rampen en crises doen zich weinig voor) gering is. Bij het Genootschap voor Burgemeesters zien wij eigenlijk vrijwel alleen maar grote succesverhalen. Dat geldt voor de publicaties ('Als dat maar goed gaat' en 'Als het dan toch gebeurt') en voor de verhalen die bijna maandelijks aan de site worden toegevoegd. De inmiddels meer dan negentig verhalen zijn niet doorspekt met falen. Ongetwijfeld zal hier en daar de heldenrol van de burgemeester in het verhaal wat zijn uitvergroot/aangedikt (immers, het is verhaal van de bestuurder zelf), maar dat is nog geen reden om systematisch falen te veronderstellen.

Ik kon het gebrek aan vertrouwen niet goed plaatsen, hetgeen aanleiding was om op dit thema in een tweede enquête nog door te vragen. Waarom zijn velen zo ontevreden over onze bestuurders en is minder dan 30% tevreden? In de tweede enquête heb ik daar concreet naar gevraagd. Eerst vroeg ik aan eenieder of ze een situatie hadden meegemaakt die maakte dat ze een gering vertrouwen hadden in zijn/haar bestuurder/burgemeester, om vervolgens te vernemen welke ervaring(en) dat dan betrof. Uiteraard heb ik met deze tweede, korte enquête bij lange na niet de respons gehaald als bij de eerste, maar toch vind ik daarmee de antwoorden op deze vraag niet minder interessant.

Net iets meer dan een kwart van de respondenten zegt een dergelijke ervaring te hebben. Een aantal dat feitelijk totaal niet strookt met de uitkomsten van de eerste enquête. Als we vervolgens kijken naar de voorbeelden die respondenten noemen, blijft nog veel minder over van de stelligheid waarmee de negatieve houding naar voren komt.

*Bij een grote stormoverlast met allerlei problemen (dreigend afwaaien van daken van woningen en kerk met grote gevolgschade) maakte de burgemeester zich vooral zorgen over de vlaggenmasten bij het gemeentehuis waar nog vlaggen aan hingen en die stuk dreigden te gaan. Eerste actie was de bode te*

*bellen om ze te verwijderen. De burgemeester heeft in het algemeen het hart van veiligheid op de juiste plaats. Toch kan hij of zij afwijken van de adviezen van de brandweer, maar motiveert dit onvoldoende in zijn besluitvorming. Niet aanwezig bij oefeningen, wel vooraan als de pers te woord wordt gestaan. Geen vertrouwen gaat veel te ver. Het is meer twijfel over het juist optreden tijdens een crisis. Dat kan beter.*

Natuurlijk hebben bestuurders, net als wij allemaal, zo hun eigenaardigheden (en van bestuurders zien wij dat ook beter!), maar het negatieve beeld uit de eerste enquête wordt in het vervolg niet echt gestut. Sterker, ik veronderstel dat een fors deel van de antwoorden uit de eerste enquête het gevolg zijn van een wel vaker gesignaleerde negatieve houding van operationelen jegens (hun) bestuurders. Typerend zijn uitspraken die je wel hoort als: 'het is alleen jammer dat bij de rampen en crises de professionals plotseling onder de leiding van een amateur moeten functioneren' of 'professionals managen rampen en bestuurders maken er een crisis van'. Het klinkt leuk, maar is niet goed.

Gelukkig, en daarmee misschien toch ook weer opvallend, is bijna iedereen (ruim 70%) wel tevreden over zichzelf. Men denkt zelf bij rampen en crises (wel) naar behoren te functioneren. Zeer weinig (6%) respondenten denken dat niet te kunnen. Vergelijk die 6% eens met de 48% van de burgemeesters! Eén van de wat mij betreft meest opvallende uitkomsten van dit onderzoek, maar misschien ook wel weer niet. Een zeer ruime meerderheid vindt ten slotte ook altijd dat hij/zij beter rijdt dan de gemiddelde automobilist.

Het is niet verrassend dat respondenten in zeer ruime meerderheid van mening zijn dat bestuurders te veel betrokken zijn bij rampen en crises. Bestuurders, zo vindt driekwart van de respondenten, zouden meer moeten overlaten aan de professionaliteit van de operationele diensten en dus duidelijk meer op afstand moeten blijven. Minder dan 15% vindt dat niet. Het is ook opvallend dat dit thema behoorlijk vaak terugkomt in de open vraag (die al werd beantwoord voordat deze stelling aan bod kwam). In bijna al die gevallen spreken de respondenten zich uit voor een (wettelijk te organiseren) beperkter rol van bestuurders. Haast jaloers wordt daarbij soms naar andere landen verwezen die niet zo'n systeem kennen waarin altijd een bestuurlijke autoriteit 'het opperbevel' heeft.

Tot op zekere hoogte ondersteun ik deze lijn wel. Inderdaad moeten bestuurders minder de operationaliteit in bij ongevallen en verstoringen,

meer op afstand blijven en de rol pakken die bij hen hoort: burgervader, boegbeeld, communicator. Bestuurders zouden inderdaad meer de samenleving moeten voorgaan dan dat zij nu zo nodig allemaal besluiten moeten gaan nemen. 'Zichtbaar leidinggeven aan de samenleving', noemt de Rotterdamse goeroe Don Berghuijs dat altijd. In de discussie over de rol van de burgemeester en het lage vertrouwen waarover ik met hem sprak, leverde hij mij onderstaand treffend commentaar.

*Dat (zichtbaar leiding gevend, MvD) is de natuurlijke rol voor de burgemeester als bestuurlijk leider en veelal de meest bekende bestuurder voor de bevolking. Daar zit dus ook de sleutel naar het antwoord op de vraag over het 'publiek vertrouwen in de overheid'. Het beleidsteam is daarbij essentieel met name ten behoeve van de informatiepositie en het aanreiken van de relevante context (wat speelt er in de samenleving: mediawatching; thermometer van de samenleving) steeds belangrijker voor duiding van de gebeurtenissen en het verbinden (Don Berghuijs).*

Met steeds professioneler hulpdiensten kunnen en moeten bestuurders de rol vervullen waar ze ook in het dagelijkse werk goed in zijn. Daarmee wordt de burgemeesters niet hun besluitvormende rol ontnomen; deze wordt echter wel minder cruciaal en leidend. Ik heb het idee dat de meeste burgemeesters hier zelf ook steeds meer gevoel bij krijgen en dat er nog slechts een klein deel 'andersdenkenden' is. De stap naar bijvoorbeeld het Engelse model is duidelijk een te grote, waar een politiechef de verantwoordelijkheid heeft bij de meeste crises.

In lijn met deze constatering passen de antwoorden op de volgende vraag: de betekenis van bestuurders is veelal het grootst in de nafase. Hiermee wordt te weinig rekening gehouden bij training en oefening. De eenduidigheid van de antwoorden is groot. Bijna 80% onderschrijft deze stelling(en); nog geen 10% is het ermee oneens. Opnieuw een opvallend duidelijke score die feitelijk onmiddellijk een aanbeveling betekent. Heb bij bestuurlijke oefeningen meer oog voor de nafase! Oefen met bestuurders wat minder over en in het acute ('daar wil je ze toch minder zien en wordt hun rol vaak wat overschat'), maar leg de nadruk meer op datgene waar die bestuurder daadwerkelijk een cruciale rol kan (en moet) spelen.

## 5.5 Organisatieaspecten

Hoe staan wij er organisatorisch voor? Verschillende vragen in de enquête hadden een relatie met dit thema. De eerder besproken vragen over de bestuurder handelden hier al over, maar ook een vraag over de rol van de gemeenten bij rampen had hierop betrekking.

De stelling dat gemeenten nog steeds het vijfde wiel aan de wagen vormen, wordt opvallend beantwoord. Het is zonder meer één van de vragen die de grootste spreiding in antwoorden laat zien: 37% is het hiermee eens en 45% oneens. De meningen houden elkaar behoorlijk in evenwicht.

Een vergelijkbaar beeld is er op de vraag of de veiligheidsregio's zich niet te veel ontwikkelen tot een waterhoofd. Ook hier een grote spreiding tussen diegenen die deze gedachte delen en zij die dit niet zo zien. Eens en oneens liggen zeer dicht bij elkaar; respectievelijk 41% en 38%. Het is voor sommigen (11%, zeer mee eens) echt een thema of misschien zelfs een frustratie. Wel valt op dat ongeveer een vijfde van de respondenten hier 'neutraal' antwoordt.

Eensgezind is men erover dat een eventuele nieuwe reorganisatie van de veiligheidsregio's (van 25 naar 10?) moet worden vermeden, aangezien dat zal leiden tot een proces van jaren waarin weinig inhoudelijk wordt gedaan. Ruim vier op de vijf respondenten is deze mening toegedaan. Geen grote veranderingen dus de komende jaren, zo luidt het advies. Inmiddels heeft minister Opstelten ook aangegeven niet aan de veiligheidsregio's te willen sleutelen. Dat de brandweer in de veiligheidsregio niet meer die leidende rol speelt zoals vroeger wordt begrepen. Weinigen (zo'n 13%) treuren daarom.

Persoonlijk vind ik - zoals blijkt uit hoofdstuk 3 - dat het aantal OvD'en (van verschillende kleuren zoals brandweer en politie) fors terug zou moeten. Ik word hierin redelijk gesteund door de respondenten, maar zeker niet uitbundig. Zo'n 45% is het eens; toch is 28% het hiermee oneens. Opvallend veel zijn hier neutraal (20%) of hebben geen mening (7%). Beduidend meer steun is er voor de ontkleurde operationele leiding op COPI of ROT-niveau. Hier is zo'n 63% het over eens, terwijl slechts zo'n 20% een dergelijke ontwikkeling niet zo wenselijk vindt. Dat is dus een duidelijke uitspraak en een tendens die wij gelukkig ook steeds meer zien in regio's. Tegelijkertijd zou natuurlijk niet het ontkleurd zijn op zich, maar de verhoging van de kwaliteit, het uiteindelijke doel moeten zijn.

*Oefenen?* Oefenen wij nu te veel of te weinig en doen we dat goed? Het valt op dat een meerderheid (zo'n twee derde) van de respondenten vindt dat er te weinig bestuurlijk wordt geoefend, terwijl maar zo'n 16% zegt dat dat niet zo'n probleem is. Mogelijk heeft dit ook te maken met het negatieve beeld dat een redelijk groot aantal respondenten over zijn/haar bestuurder (burgemeester) heeft. Misschien dat extra oefenen bijdraagt aan de verhoging van de kwaliteit. Gelukkig is er onder de respondenten wel een flinke mate van tevredenheid (ruim 53%) over de laatste oefening waaraan men zelf meedeed. Minder dan 20% was niet tevreden. Een fors aantal (12 %) geeft geen mening, deels waarschijnlijk omdat ze niet aan oefeningen deelnemen.

Een laatste thema over de organisatie van de rampenbestrijding en crisis-beheersing gaat over de GRIPstructuur. De stelling was opgenomen of na GRIP-3 en GRIP-4 er ook een GRIP-5 (interregionaal) en GRIP-6 (nationaal) zou moeten komen. Ik vind het aantal dat deze stelling onderschrijft redelijk hoog; namelijk een kleine 50%. Interessant is tegelijkertijd dat ook een fors deel het (zeer) oneens is met deze stelling (zo'n 34%). Duidelijk een stelling met een gedifferentieerd antwoordenpalet.

## 5.6 Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid is de laatste jaren één van de meest actuele en besproken thema's binnen het veld. In de enquête was een aantal vragen opgenomen dat een relatie had met dit thema. Daarnaast is in het vervolgonderzoek hierop nog wat dieper ingegaan.

Hulpdiensten belemmeren nogal eens de zelfredzaamheid van burgers. Daar zijn vrij veel respondenten (zo'n 48%) het (geheel) mee eens. Slechts een kwart is het daar niet mee eens. Een flink deel weet het niet. Ik vond dat getuigen van openhartigheid en zelfkennis. Er zijn de laatste tijd verschillende voorbeelden – bijvoorbeeld het vliegongeval met Turkish Airlines – waar overlevenden ook op televisie uiting hebben gegeven van hun frustratie op dat vlak. Mijns inziens een thema dat aandacht verdient.

De hulpdiensten spelen ook een rol in de stelling dat burgers te hoge verwachtingen van deze instanties hebben. Ruim de helft (58%) denkt dat de verwachtingen van de burgers over de hulpdiensten inderdaad te hoog gespannen zijn. Op zich een hoge score. Zo'n kwart van de respondenten is het er echter niet mee eens.

Interessant is in dit verband (de relatie burger – hulpverlening) ook het antwoord op de vraag of degenen die werkzaam zijn binnen de rampenbestrijding zich voldoende bewust zijn van de rampmythen paniek, plunderingen en apathie. Een aanzienlijk deel (meer dan 50%) van de respondenten vindt dat betrokkenen zich onvoldoende bewust zijn dat deze rampmythen feitelijk onjuist zijn. Minder dan een kwart denkt dat men dat wel aardig weet. Hier hebben wij, in de veronderstelling dat de respondenten het juist zien, een probleem dat dus ook aandacht behoeft.

Dat het onderwerp zelfredzaamheid de respondenten bezighoudt, blijkt wel uit het feit dat ruim 85% vindt dat de zelfredzaamheid van burgers dient te worden gestimuleerd en dat de overheid daartoe beleid dient te ontwikkelen. Ook opvallend is dat maar liefst 36% procent het er zeer mee eens is. De op één na meest uitgesproken score van de gehele enquête. Deze uitkomst was voor mij reden om ook (net als over de bestuurder) op dit thema wat verder door te gaan. In hoofdstuk 4 heb ik aangegeven dat ik zelf twijfels heb of de overheid wel zo'n rol ten aanzien van zelfredzaamheid zou moeten spelen. Reden om te achterhalen aan welke specifieke zaken men dan zoal dacht. Wat moet de overheid doen om de zelfredzaamheid te vergroten?: Kunt u één of verschillende concrete maatregelen noemen die de overheid zou kunnen/moeten nemen?, luidde de vraag in de vervolgenquête.

De maatregelen die respondenten zelf noemen variëren wel, maar tegelijkertijd zijn wel degelijk enkele lijnen te trekken uit de ruim honderd antwoorden (tweede enquête). Risicocommunicatie wordt duidelijk het meest genoemd: communiceer realistisch over de risico's en maak het niet mooier dan het is. "Stop met de betutteling", noemt iemand het; "niet alles voorkauwen als overheid", zegt een ander. Ook ten tijde van een calamiteit of crisis is crisiscommunicatie, ook gebruik makend van moderne middelen, en een realistische overheid noodzakelijk. Hulpverleners moeten beter weten hoe waardevol burgers zijn in dergelijke situaties. Het merendeel van de antwoorden is relatief abstract; het aantal meer concrete initiatieven dat genoemd wordt blijft relatief beperkt. Zaken die genoemd worden zijn: subsidies verstrekken of het verzorgen van (EHBO-)cursussen; AED-trainingen e.d. "Investeer in toepassingen en gebruik van de smartphone in dergelijke situaties".

Daarnaast heb ik enkele aanvullende stellingen over zelfredzaamheid opgenomen waaruit systematisch naar voren komt dat mensen behoorlijk zelfredzaam zijn. In ieder mens schuilt een hulpverlener zegt meer dan

80%, en meer dan 85% meent dat minder zelfredzamen (kinderen, gehandicapten, ouderen) zelfredzamer zijn dan vaak wordt verondersteld.

Wij gaan misschien te ver als er een verplichting (bijvoorbeeld voor een EHBO-cursus of iets vergelijkbaars) zou zijn om de zelfredzaamheid te verhogen. Hier zijn duidelijk meer tegenstanders dan voorstanders. Het noodpakket roept een interessante tweedeling op, waarbij ook opvallend veel antwoorden in de uitersten zitten. Zeer grote eensgezindheid is er over de suggestie dat de school meer zou moeten doen om zelfredzaamheid te vergroten door daar in lessen (evacueren, overleven, handelen bij geweld) aandacht aan te besteden. Bijna iedereen ziet dat wel zitten. Maar liefst 70% is het hier zelfs zeer mee eens!

Het zal duidelijk zijn; over dit thema is voorlopig nog niet het laatste woord gezegd. Misschien lijkt een grotere rol van het onderwijs wel logisch, maar daarbij moeten wij ons dan wel realiseren dat van vele kanten en op vele terreinen er juist van het onderwijs wel iets wordt verwacht (waarden en normen bijbrengen, aanspreken op ongewenst seksueel gedrag, obesitas). Ik heb dus mijn twijfels. Ook de huidige minister van Onderwijs trouwens: volgens minister Van Bijsterveldt worden scholen, met name in de onderbouw, veel te veel geplaagd door breed uitwaaiende kerndoelen en allerlei lesprogramma's op diverse maatschappelijke terreinen (Volkskrant, 7 december 2010).

## 5.7 Veerkracht

Aangezien in mijn rede veerkracht een van de centrale noties is, is het logisch dat daar ook enkele stellingen aan waren gewijd. Ik wilde kijken of mijn wens naar meer veerkracht gedeeld werd door de respondenten.

Er ligt in onze samenleving te veel nadruk op preventie en voorbereiding en te weinig op menselijke en organisatorische veerkracht, zo stelde ik. Dat klopt, vindt een zeer ruime meerderheid (zo'n 70%) van de respondenten. Feitelijk zou de balans dus om moeten. Dat sluit natuurlijk ook aan bij de oproep tot meer zelfredzaamheid.

Het belang van veerkracht volgt ook uit de stelling dat wij rampen moeten leren accepteren en hierover vooraf beter dienen te communiceren. Vrijwel iedereen (meer dan 90%) is het hiermee eens. Slechts een paar procent is het niet eens met deze gedachte. Zonneklaar is dat wij daar dan

ook meer over moeten communiceren en dat de bestaande verkramping na een calamiteit echt moet verminderen.

Als datgene wat wij normaal goed doen ook goed gaat ten tijde van rampen en crises, is dat een reden om vertrouwen te hebben in het crisismanagement. Dit uiteraard in de veronderstelling dat in het dagelijkse leven de hulpdiensten en anderen het niet zo slecht doen. De respondenten twijfelen hier toch nog wat over. Tegenover een grote groep die de stelling onderschrijft (ruim 55%) is ook een groep van ruim 30% die het hier niet mee eens is. Blijkbaar, zo zal hun mening zijn, vraagt het bijzondere duidelijk meer dan het normale. Toch zie ik het als een hoopvolle ondersteuning bij mijn verhaal.

*Registratie?* Moet er zo langzamerhand niet worden afgezien van groot-schalige registratie van slachtoffers/getroffenen bij rampen? Mensen organiseren steeds meer zelf, dus waarom ook niet gelijk dit? Dat vindt een meerderheid dus zeker niet. Ruim tweederde van de respondenten is het hier (volstrekt) mee oneens. Eén van de (paar) uitkomsten waar mijn mening afwijkt van die van de ruime meerderheid. Zeer waarschijnlijk wordt registreren juist zo belangrijk geacht/gevonden vanwege de juridische en financiële consequenties. Volgens mij zullen mensen zich in de toekomst alleen nog maar massaal (laten) registreren als zij menen dat daar een voordeel mee gemoeid is ('iedere honderdste die zich registreert krijgt een iPad') en dat zeer gebruiksvriendelijk (via internet) kan. Ik ben minder overtuigd van nut en noodzaak in geval het grote aantallen betreft. Het foutpercentage loopt dan enorm op, zeker als personen registreren gaan gebruiken om er een mogelijk voordeel mee te behalen (vergelijk de registratie van de illegalen en de beelden van de Herengracht; Amsterdam 1992).

## 5.8 Nieuwe technologie en internet

Een laatste thema betrof netcentrisch werken en het toenemend belang van sociale media. Aangezien dat tweede onderwerp in de eerste enquête een opvallende beantwoording opleverde, heb ik daarover in de tweede enquête ook nog enkele vragen gesteld.

Mijn verbazing was ingegeven door de antwoorden op de vraag: 'Wij zijn onvoldoende voorbereid op de sociale media ten tijde van rampen/crisis'. Maar liefst 85% was het ermee eens dat de voorbereiding op dit nieuwe fenomeen duidelijk (37% zeer mee eens!) te wensen overlaat. Volstrekt eenduidig is dit dus iets waar een taak ligt! Voldoende reden om te weten in welke richting dan wordt gedacht.

Ruwweg zijn enkele soorten van reacties (tweede enquête) zichtbaar op de vraag of men enkele punten zou kunnen noemen die de overheid en anderen zouden kunnen ondernemen.

Allereerst is er een (klein) groepje dat waarschuwt en aangeeft dat de overheid burgers daarmee alleen maar weer gaat verplichten iets nieuws te doen (bijvoorbeeld te twitteren). Al deze nieuwe media zorgen maar voor extra ruis, geruchtvorming e.d.

*Laat het los, word geen deelnemer in sociale media maar bewaak dat de kanalen open blijven.*

*De pers zou zich moeten onthouden van overnemen van geruchten en fabels rond een incident. Eigenlijk zou Twitter direct uit de lucht moeten worden gehaald.*

Veel groter is de groep die aangeeft dat de overheid in oefeningen en bijvoorbeeld door onderzoek vooral meer zicht moet krijgen op het belang en de waarde van nieuwe sociale media en dat zelf niet zou moeten schuwen. Leer ook door experimenteren. Twitter koppelde gestrande reizigers aan potentiële chauffeurs, bij de recente treinstoring en massale overnachting in Utrecht.

*Dit tijdens opleiden training en oefenen heel bewust meenemen. Men is zich onvoldoende bewust van de snelheid van informatie, die van invloed kan zijn zelfs op beeldvorming.*

*Zorg dat er iemand gedurende een ramp/crisis als taak heeft ook deze media te volgen en te gebruiken.*

Ten slotte is er een grote groep die nog een stapje verder gaat en aangeeft dat de overheid feitelijk geen keuze heeft en zich moet realiseren dat zij inmiddels op geen enkele wijze meer de leidende communicerende organisatie is in dergelijke gevallen.

*Bestuurders hoeven niet alles te weten van sociale media, maar moeten wel een nieuwe doctrine omarmen: sociale media zijn essentieel in de crisiscommunicatie. Snelle en accurate informatieverstrekking, ombuigen van onjuiste beelden en beantwoorden van blijkbaar aanwezige vragen bij media en publiek stelt mensen in staat de juiste zelfredzaamheidsstrategie te kiezen, neemt naar mijn stellige overtuiging enorme mediadruk weg en geeft bestuurders de kans weer zelf de regie te nemen.*

*Accepteer dat je als hulpverlener altijd te laat bent t.o.v. social media als het gaat om je informatiepositie, met name in het begin van incidenten.*

*Laat het idee los dat je invloed hebt of moet hebben over berichtgeving in de social media: je bent slechts één van de deelnemers.*

*Een website als crisis.nl zou ook minstens een Twitter-account moeten hebben en wellicht ook op Facebook iets kunnen doen.*

*Ter voorbereiding op een ramp kunnen sociale media prima ingezet worden om de zelfredzaamheid te vergroten. Ook een Youtube-kanaal zou hieraan bij kunnen dragen.*

*Gooi de convenanten met de regionale omroepen maar weer overboord. Ga bij een crisis twitteren o.i.d. en kijk maar welke media de berichten oppikken. Het landelijke project 'Netcentrisch Werken' is een mooi voorbeeld van informatievoorziening die veel meer horizontaal stroomt langs alle belanghebbenden, i.p.v. verticaal door de hiërarchie. Ook in de crisiscommunicatie is een netcentrische inhaalslag nodig.*

Netcentrisch werken Recent mag netcentrisch werken zich verheugen in een forse belangstelling. In minder dan vijf jaar heeft dit onderwerp zich een volwaardige plaats verworven. De stelling dat de verwachtingen hieromtrent duidelijk te hoog gespannen zijn, wordt door een meerderheid van de respondenten gedeeld. Ruim 60% is het hiermee eens tegenover minder dan 20% die het hier niet mee eens is. Tenminste een aandachtspunt dus.

## 5.9 Afronding

Veel cijfers zijn de revue gepasseerd. De oordelen van de respondenten over vele thema's zijn belicht. Enkele van de belangrijkste conclusies zijn samengevat in onderstaand blok. Wat ik belangrijk vond is deels ook in andere hoofdstukken besproken. Ik wil aan het slot wel zeggen dat ik onder de indruk ben geraakt van de potentiële mogelijkheden van een dergelijke vorm van onderzoek doen. Er is vast wel wat op af te dingen en bepaalde stellingen zullen zeker voor meerdere uitleggen vatbaar zijn geweest. Dat laat onverlet dat op deze manier in betrekkelijk korte tijd een boeiend beeld is verkregen hoe operationeel leidinggevenden en anderen (adviseurs, beleidsmedewerkers, opleiders en docenten) denken. Een dergelijke enquête wordt ook gewaardeerd en mensen zijn bereid op hun eigen terrein even de tijd te nemen om niet alleen vele stellingen te beantwoorden, maar zich ook nog zich te verplaatsen in de rol van minister.

Daarnaast toont deze enquête de kracht en waarde van sociale media aan. Feitelijk is alles via internet gegaan, en is een oproep via een deskundigen-site voldoende geweest om forse aantallen mensen te mobiliseren. Mij leerde het ook hoe eenvoudig het is om langs deze wijze snel informatie te verzamelen. Binnen twee dagen had ik al meer dan tweehonderd reacties. Het moet dus ook mogelijk zijn ten tijde van een crisis snel langs deze lijn veel informatie van burgers te verkrijgen. Als bijvoorbeeld tijdelijk een fors aantal personen hun huis zou moeten verlaten, zou een korte (internet)enquête met enkele gerichte vragen onder al diegenen die vertrokken zijn, veel belangwekkende informatie kunnen opleveren ('Kunt u aangeven waar u vandaan kwam?'; 'Waar zit u nu?'; 'Zijn er nog zaken die niet goed lopen/problemen?') op grond waarvan autoriteiten en hulpdiensten bepaalde beslissingen zouden kunnen voorbereiden of nemen.

### Sprekende resultaten enquête crisisbeheersing

- Een fors deel (47%) van de respondenten (hoger opgeleiden, alle werkzaam op het terrein van ramp- en crisisbeheersing) heeft niet voldoende vertrouwen in de capaciteiten van zijn/haar bestuurder; maar slechts 7% denkt zelf niet prima te functioneren ten tijde van een crisis.
- Bestuurders zouden meer aan de professionaliteit van de hulpdiensten moeten overlaten, vindt drie op de vier respondenten. Juist in de nafase is de rol van bestuurders het grootst (79%).
- Ontkleurde operationele leiders in COPI en ROT hebben de toekomst, aldus bijna 80% van de respondenten.
- De zelfredzaamheid van de bevolking dient middels overheidsbeleid te worden gestimuleerd en geactiveerd (87%), mede omdat de verwachtingen van de bevolking over de hulpdiensten te hoog gespannen zijn (58%).
- Volgens bijna een op de twee respondenten belemmeren hulpdiensten nogal eens de zelfredzaamheid van burgers. Rampmythen (over paniek, plundering, e.v.) blijken tamelijk hardnekkig onder de werkenden binnen het ramp- en crisismanagement, vindt meer dan de helft van de respondenten.
- Vrijwel iedereen ondersteunt volmondig de gedachte dat wij rampen moeten leren accepteren en hierover beter dienen te communiceren.
- De komende jaren dient er veel meer werk te worden gemaakt van de mogelijkheden van de sociale media. Bijna iedereen vindt dat wij hierop thans onvoldoende zijn voorbereid.
- Opmerkingen in de open vragen ondersteunen dit beeld: meer centralisatie en specialisatie en een wat terugtrekkende rol voor lokale bestuurders. Daarnaast is zelfredzaamheid een thema dat meer aandacht behoeft.



# 6

## Nuchterheid

De titel van deze rede kent het woord nuchter. Nuchter zijn over het bijzondere: over verstoringen, rampen en crises dus. Deze nuchterheid is gelegen in vele zaken en argumenten die gaandeweg aan de orde kwamen.

*Overschatting van het belang?* Uiteraard is de belangrijkste reden om nuchter te zijn over rampen en crises het feit dat deze gebeurtenissen zich - gelukkig - zo weinig voordoen. De kans op een dergelijke gebeurtenis is klein, zeer klein. Wij schatten wereldwijd de kans op rampen en crises te hoog in (Fischhof et. al., 1982). Feitelijk gaan er in Nederland gemiddeld jaarlijks maar weinig mensen dood door een forse calamiteit, laat staan door een ordeverstoring.<sup>10</sup> Ten opzichte van de paar duizend mensen die jaarlijks in en om het huis verongelukken (veelal ouderen die vallen of struikelen) of onnodig in het ziekenhuis overlijden, stelt dit aantal minder voor dan soms wordt verondersteld (zie ook Helsloot, 2007, p. 11-14). De kleine kans op een ramp of crisis heeft, zoals hiervoor is aangegeven, wel allerlei consequenties.

Allereerst betekent het dat er gekeken moet worden hoeveel aandacht voor rampen en crises passend is. Nuchterheid betekent niet negeren of niets doen. Het betekent wel beter kijken welke risico's echt groot zijn (risico als kans maal effect) en kijken of hier iets aan te doen is. Dat kan natuurlijk door iets te doen aan de kans op optreden en/of de effecten van een eventuele ramp, verstoring of crisis te beperken. Het eerste (de kans) lijkt meer voor de hand liggend, maar is dat niet zonder meer. Soms is het risico meer te beïnvloeden door iets aan de effecten te doen (bijvoorbeeld compartimentering) dan aan de kans dat het mis gaat. De kans op een pandemie of terroristische aanslag is slechts zeer beperkt te beïnvloeden. Daarnaast is de laatste decennia al veel werk gemaakt om het kansaspect te beïnvloeden. Een aanvullend voordeel om aan de effecten te sleutelen is ook gelegen in het feit dat daarmee soms ook de gevolgen voor uiteenlopende soorten van dreigingen worden beïnvloed. Compartimentering van dijkkring 14 (het EDO-scenario) betekent niet alleen dat bij een overstroming water wordt tegengehouden; ook bij andere crises (terroristische

<sup>10</sup> Daarbij moet wel bedacht worden dat één grote ramp dit getal weer totaal zou veranderen. Het gemiddeld aantal doden door grote ongevallen en rampen is voor de periode 1950-2000 tenminste 37 doden per jaar hoger dan het gemiddelde voor de periode 1960 tot heden. Dit allemaal veroorzaakt door de Watersnoodramp van 1953.

aanslag gericht op de waterhuishouding; en misschien zelfs bij de verspreiding van infectieuze aandoeningen) zal/kan dit effect hebben. De boodschap van Perrow's Next Catastrophe uit 2007, 'reducing the vulnerabilities', is zeker de moeite waard. Juist extreme risico's moeten ingedamd, beperkt en waar mogelijk opgesplitst worden (niet één elektriciteitscentrale voor miljoenen mensen, niet alle chemische productie zo dicht bij elkaar). Vermindering van de intensieve veeteelt kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor uiteenlopende soorten van dierziektecrises. Kenmerk van de huidige situatie is dat een eventuele verstoring, juist doordat er zoveel dieren vlak op en bij elkaar zitten, grotere gevolgen zal hebben.

Het betekent dus niet dat wij het onderwerp crisisbeheersing vaarwel moeten zeggen - een slechter begin van je eigen werkzaamheden kan je immers niet hebben. Wel betekent het dat goed gekeken moet worden welke thema's de komende jaren aandacht zouden moeten krijgen. Daarbij spelen natuurlijk zowel rationele als emotionele aspecten een rol. Honderdmaal een dode wordt nu eenmaal anders beleefd dan eenmalig honderd doden. Cru gesteld: de vuurwerkcramp stelt in verhouding met alle jaarlijkse doden in ziekenhuizen niets voor. In termen van aandacht lag dat toch anders. De discussie over sleutelen aan kansen en/of sleutelen aan effecten zal verder gevoerd moeten worden. Daarbij speelt zeker ook het thema van veerkracht een - soms zelfs paradoxale - rol. In principe moet maatschappelijke veerkracht een rol spelen bij beslissingen omtrent risico's. Geen risico's nemen als er geen of weinig slagkracht aanwezig is, als het mis zou kunnen gaan. Tegelijkertijd leidt deze gedachte er ook toe dat het Rijnmondgebied er steeds nieuwe risicovolle ondernemingen bij kreeg; nergens was de hulpverlening - de slagkracht - immers zo ge-professionaliseerd.

*Nuchter over onszelf en onderzoek* Ik heb in het kader van de voorbereiding op deze rede veel gelezen. Boeken vooral, omdat ik wel houd van monografieën. Daar kan een verhaal echt worden opgebouwd. Prachtig is bijvoorbeeld al het psychologisch onderzoek dat steeds weer aantoont hoe wij ons systematisch laten belazeren (Gardner, 2008).

*Als twee winkels beide pakken appelsap verkopen voor 80 cent maar de ene winkel erbij zet 'maximaal 12 pakken per klant' zal die winkel eerder door zijn voorraad heen zijn en veel meer pakken verkopen. Of: mensen werden in een onderzoek gevraagd hoe oud Gandhi was toen hij overleed; daar kwam een gemiddelde uit van 50 jaar. Als je mensen echter eerst vraagt: was Gandhi ouder of jonger dan 140 toen hij overleed en dan de eerste vraag stelt, blijkt*

*het gemiddelde opeens op 67 te liggen. De anchoring-rule; een van de wetten uit de psychologie.*

En zo bestaan er op alle fronten (horen, zien, vul maar in) testen en onderzoeken waaruit onze beperkingen op onovertroffen wijze blijken. De mens lijkt heel wat te zijn, maar is uiteindelijk toch een veel minder rationeel wezen dan vaak gedacht en is wel erg gemakkelijk beïnvloedbaar.

Ik ben geïnteresseerd in studies die inzoomen op het leren na 11 september. De aanpak van Birkland (2006) sprak me aan. Leren wordt gezien in de combinatie van denken en doen; ik herkende dat (Van Duin, 1992). Uiteindelijk concludeert Birkland dat er van 11 september veel geleerd is door verschillende sectoren, waaronder bijvoorbeeld de vliegtuigbranche. Het feit dat er al enkele weken na 11 september een zo uitgebreid pakket aan maatregelen lag om de veiligheid in de luchtvaart te vergroten, was bijna geheel het gevolg van het feit dat alle maatregelen en ideeën al klaar lagen. Eerdere bomaanslagen hadden al geleid tot uitgebreide onderzoekscommissies die omvattende analyses met duidelijke aanbevelingen opleverden. Feit was alleen dat er weinig mee gedaan was. Terrorismebestrijding in de luchtvaart was tot dat moment vrijwel identiek aan bommen. Het feit dat passagiers zelf bereid waren hun leven te geven was een nieuw gegeven.

Ook op andere terreinen gaf de crisis de aanzet tot vergaande maatregelen, waarbij de oprichting van de Homeland Security misschien wel het belangrijkste was. Dit bureau kwam, net als de maatregelen in de luchtvaart, niet geheel onverwachts. In een eerder rapport was al aangedrongen op de komst van een dergelijk veelomvattend bureau. Inwoners uit de eigen Amerikaanse samenleving die de maatschappij willens en wetens zouden willen ontwrichten zouden een speerpunt van aandacht moeten worden. Deze aandacht was er niet; zo bleek uit de gebeurtenissen van 2001. Ook hier waren de ideeën er wel, maar was de 'urge' om het echt te veranderen en te leren blijkbaar te gering. Dergelijke overwegingen leidden ertoe dat Birkland constateert dat 11 september wél die leercurve te zien gaf. Nu werden ideeën en woorden wel omgezet in maatregelen. Kortom, er was heel veel geleerd van 11 september. Een overtuigend verhaal over opportunistische leren, leerbarrières en de noodzaak van een open raam. Kingdon (1984) in optima forma dus.

Maar alle evaluaties die geschreven zijn na Katrina geven een geheel ander beeld (zie hoofdstuk 2). Juist de dominante aandacht voor terro-

risme (na 11 september; datgene wat Birkland zo toejuicht) droeg bij aan de dramatische aanpak in 2005. Als iets meer afstand wordt genomen van de dit drama en het succesvolle leren de jaren erna, ontstaat ook een ander beeld. Katrina en het slappe optreden van de overheid had een rechtstreekse relatie met de focus op terrorisme na 2001. Ook werd een jaar na 11 september geconstateerd dat er 1600 doden meer te betreuren waren geweest op de Amerikaanse wegen dan in andere jaren. Oorzaak: mensen meden vliegtuigen en reden die lange afstanden zelf (Gardner, 2008).

Kennis om daar vervolgens uit te leren is dus niet neutraal. Afhankelijk van de breedte, abstractieniveau en tijdshorizon die gekozen wordt, kunnen wij dus verschillende soorten lessen leren van één en dezelfde gebeurtenis.

*Nuchter evalueren en leren* Nuchterheid betekent dus ook het een en ander voor het evalueren na, en het leren van rampen en crises. In mijn dissertatie hanteer ik nog het uitgangspunt dat er per definitie van rampen geleerd moet worden. Dat is natuurlijk ook zo. Tegelijkertijd ben ik daar nu minder stellig in dan in het verleden. Natuurlijk moeten lessen geleerd worden die bijdragen aan het voorkomen van een nieuwe, vergelijkbare calamiteit. Overigens schat ik in dat ook zonder de enkele duizenden bladzijden tellende evaluaties na Enschede (van de commissie-Oosting en de diverse Inspecties) de belangrijkste les (geen vuurwerkopslag in de woonomgeving) wel zou zijn geleerd. Wij overschatten de evaluaties en onderschatten dat in veel gevallen de belangrijkste lessen al voordien bekend waren. Zo constateerde de commissie-Oosting (2001) dat de rijksoverheid te weinig gedaan had na de vuurwerkexplosie in Culemborg (1991), waarbij twee personen om het leven kwamen. Er was het nodige bekend, maar er was niets mee gedaan.

Dat betekent dat de waarde van evalueren en het daaropvolgende proces van leren niet overdreven moet worden en veel meer dan nu het geval is, de relatie met de wil om te leren en met de doorwerking moet worden gezocht. Het gaat niet primair om het leren maar om de bereidheid te leren en het effect van dat leren. Aspecten die van invloed zijn op doorwerking zijn bijvoorbeeld de aansprekendheid van de boodschap, het medium, de explicietheid van de conclusies/aanbevelingen, de timing e.v. Nu verschijnen er jaarlijks evaluaties die slechts geschreven lijken omdat het moest en dus ook nauwelijks gelezen worden. In de brandweerwereld kennen duizenden mensen de dvd van de brand in de Koningkerk en de

omgevallen muur. Hoeveel van hen lezen de honderden pagina's en verschillende evaluaties naar aanleiding van het ongeval met Turkish Airways of evaluaties over het duikongeval in Terneuzen? Het is vaak te veel - soms vier of meer evaluaties naast elkaar - met te weinig nieuws.

Nuchter evalueren betekent niet alleen minder omvangrijk en soms ook minder grondig; het betekent ook realistischer evalueren (verg. De Bruijn, 2007). De stapeling van al die lessen van uiteenlopende evaluaties en doorlichtingen leidt soms alleen al door de omvang en reikwijdte bij de ontvangende partij (voorzover de boodschap nog ontvangen wordt) tot niets doen. Nuchter evalueren betekent vaker afvragen of het wel moet; of het wel extern moet (zelf leren heeft vaak meer effect dan wanneer een ander het zegt); of het wel zo lang moet duren; of er wel zo veel geconcludeerd en aanbevolen moet worden; of er zo veel activiteit naast elkaar moet geschieden (verschillende evaluaties; zeer grondige onderzoeken in opdracht van het OM); of er wel de juiste - lees: nuchtere - lessen worden geleerd. En ten slotte dienen wij steeds te beseffen dat waardevrije evaluaties niet bestaan. Bij evaluaties van rampen zeg ik weleens: welke verantwoordelijke/schuldige wil je vinden, ik lever het verhaal er wel bij.

Kan één incident (n=1) überhaupt wel tot verstrekkende aanbevelingen leiden? Uit de wetenschapsmethodologie (Van Thiel, 2007) weten wij hoe gevaarlijk het is om uit één casus conclusies te trekken en deze vervolgens ook nog om te zetten in aanbevelingen (vaak verder reikend dan n=1). Als aangetoond wordt dat die ene casus exemplarisch is voor een breder achterliggend probleem (dan spreken wij over structureel-incidentalisme) kan dat misschien. Anders is veel meer bescheidenheid geboden.

*Nuchterheid jegens hulpverleners* In lijn met het voorgaande punt, past ook deze aanzet tot nuchterheid. In 1992 was ik nog trots met mijn vondst van tweededimensiefactoren van ongelukken en rampen.

*Ik kwam op die observatie naar aanleiding van de analyse van een explosie bij het bedrijf Marbon Chemicals waarbij alle hulpverleners om het leven kwamen. Als gevolg van een breuk in een leiding ontsnapte butadieen. Snel stroomde de gehele reactorvloer vol met een dikke laag schuim. De bedrijfsbrandweer was al met de eerste activiteiten begonnen toen de Amsterdamse overheidsbrandweer arriveerde. "Hoe hebben jullie zo snel een schuimdeken kunnen aanleggen" was de vraag van een Amsterdamse brandweerman. Gezamenlijk startte men met het wegsputten van het schuim om bij de reactor te komen om vervolgens het butadieen over te kunnen hevelen naar een ander*

*leegstaand vat. Zo ver kwam men niet, want snel volgde een explosie waarbij uiteindelijk vijf brandweermensen en vier medewerkers van het bedrijf omkwamen (van Duin, 1992, p. 179 e.v.).*

Ik noemde dat tweededimensiefalen; de wijze van respons - de hulpverlening (mede bepaald door de onbekendheid met de risico's van de chemische industrie en dus de kwaliteit van de preparatie/planning) - verklaarde niet het incident, maar wel het feit dat het een ramp werd. Later zagen we vergelijkbare cases met de olietanker Exxon Valdez, de Herculesramp, Katrina e.d. Ik pleitte begin jaren negentig voor een meer integrale analyse van calamiteiten, waarbij ook de hulpverlening en planvorming worden betrokken bij de analyse en evaluaties. Bij de calamiteiten (met name uit de jaren zeventig) die ik indertijd onderzocht gebeurde dat niet of nauwelijks. Bij latere calamiteiten in Enschede en Volendam werden deze aspecten volledig meegenomen. Zelfs zo grondig dat sommige herleidbare hulpverleners na afloop jarenlang met deze 'verwijten' moesten 'dealen'.

Inmiddels is het al zo extreem geworden dat er bijvoorbeeld na de moord op de Dordtse Milly Boele dagenlang wordt ingezoomd op de mogelijke fouten die de politie heeft gemaakt omdat de aanhouding van de waarschijnlijke dader enkele dagen op zich heeft laten wachten. Deskundologen versterken dit proces nog eens door de media extra voeding te geven. Zeer terecht trachtte de korpschef een aantal dagen nadien in het AD de situatie nog recht te zetten en een en ander te nuanceren. Na Hoek van Holland zagen wij eenzelfde patroon. Bijna alle aandacht was - mede door het optreden van de burgemeester en korpschef en het verpeste politieke klimaat in de Rotterdamse politiek - gericht op de politie en het falende optreden. Dat een groep politiemensen een extreme situatie had meegemaakt leek ondergeschikt.<sup>11</sup> Lees daarvoor vooral ook Spoedassistentie Hoek van Holland (2010). Hoewel het COT/Beke-rapport aandacht heeft voor de hooligans en dit optreden in de eerste hoofdconclusie krachtig veroordeelt, wordt in de behandeling van het rapport vrijwel alleen over de vele andere conclusies en de politieke aanbevelingen gesproken.

<sup>11</sup> In sessies die ik na Hoek van Holland bijwoonde, viel me steeds op dat de veroorzakers van de ellende, de criminele hooligans, vrijwel ongenoemd bleven, maar dat er van iedereen - de politiemensen voorop - alleen maar aandacht was voor de slechte voorbereiding, de afwezigheid van ME, e.d. Er vond geen reframing meer plaats. Mede veroorzaakt waarschijnlijk door het feit dat daar in de eerste uren en dagen geen aandacht voor was, werd de politie eenzijdig als 'de schuldige' en niet ook als 'slachtoffer' gezien.

Dat betekent dat er een forse verschuiving heeft plaatsgevonden de laatste twee decennia. Terwijl de tweede dimensie (de kwaliteit van de voorbereiding en respons) vroeger nauwelijks aandacht kreeg, is er nu een tendens dit deel tot hoofdpunt te maken. Ik vind dit volstrekt ten onrechte en feitelijk ongewenst. Ik vind dat niet alleen de media, maar ook de deskundigen, de ongevalsonderzoekers en de hulpverleners zelf oog moet hebben voor deze ontwikkeling. Uiteraard moet er aandacht zijn voor de kwaliteit van de voorbereiding en de hulpverlening, maar steeds tegen de achtergrond van het feit dat er wel een aanleiding is die hulpverleners dwingt of vraagt om te reageren. De brandweer gaat niet een gebouw binnen omdat men zonodig een risico wil lopen, maar omdat men een brand wil bestrijden.

*Nuchter centraliseren* Er zijn verschillende redenen de komende jaren iets verder te centraliseren, hoewel dat zeker niet betekent dat verantwoordelijkheden allemaal om moeten. Ik zie grofweg drie redenen die in de voorafgaande hoofdstukken ook zijn besproken. Ten eerste is de overgang van rampbestrijding naar crisisbeheersing niet toevallig ingezet. Het soort van gebeurtenissen verandert; nieuwe dreigingen ontstaan steeds vaker niet ergens in een gemeente maar zijn nauwelijks herleidbaar (dier- en computervirus; cybercrime; pandemie, terrorisme e.v.). Dat betekent dat er vaker dan vroeger centrale aansturing verwacht wordt omdat al te grote verschillen in aanpak tussen verschillende gemeenten, regio's of zelfs landen niet gewenst is. Of dat nu GRIP-5/6 of anders wordt; meer eenduidige centrale aansturing is wenselijk. Daarbij is ook een grotere rol van organisaties als de EU en de VN te verwachten.

Ten tweede doen vele gebeurtenissen zich - op zich gelukkig natuurlijk - zo weinig voor dat ervaringsleren nauwelijks mogelijk is. Dat betekent dat met minder verschillende leidinggevend en ook met specialistische teams er beter en efficiënter kan worden opgetreden. Nu zijn er vaak te veel mensen die iets een beetje kunnen, maar dat nooit hebben hoeven te bewijzen en die ene keer als het dan moet door de mand vallen. Centralisatie en specialisatie blijkt iets dat ook onder de geënquêteerden duidelijk leeft. Bijna 20% van de personen ('als minister': zie bijlage 2) noemt spontaan zaken die in lijn met deze gedachten zijn. Centraal aangestuurde teams hebben de toekomst, in de ogen van veel 'toekomstige ministers'.

Ten derde is er juist op het gebied van het vergroten van de veerkracht en zelfredzaamheid een rol weggelegd voor het Rijk; niet om het allemaal zelf te doen, wel om ideeën aan te leveren, te motiveren, stimuleren en

faciliteren. Veel van de belangrijke thema's hebben een directe relatie met communicatie en voorlichting: het vergroten van het risicobewustzijn; het bestrijden van de rampmythen en hulpverleners meer bewust maken van de zelfredzaamheid onder de bevolking (ter voorkoming van de hinderende hulpverlener en het rood-witte lintje); en ten slotte het verbeteren van de crisiscommunicatie ten tijde van (dreigende) ramp- en crisissituaties. Uiteraard spelen bij deze thema's ook andere bestuurslagen een rol, maar kan een actieve landelijke overheid hier zeker van grote waarde zijn.

*Nuchter 'operationaliseren'* Naast centraliseren is er ook een roep om de rol van operationele diensten en hun leiders ten opzichte van de bestuurlijke autoriteiten te vergroten. Burgemeesters moeten vooral worden aangesproken op hun rol ten aanzien van de voorbereiding (staat de organisatie) en in de nafase (wanneer zij het meest te doen hebben en zichtbaar leiding moeten geven aan de samenleving). Ik denk dat deze lijn op natuurlijke wijze ook ingezet is en gecontinueerd wordt. Bestuurlijke autoriteiten (in ieder geval de meesten van hen) zien ook de professionalisering van hulpdiensten en hun leidinggevenden en begrijpen best dat hun eigen rol – juist ook door de komst van de veiligheidsregio's - aan verandering onderhevig is. In dit verband moet wel aandacht zijn voor het feit dat de op zich waardevolle ontwikkeling van netcentrisch werken (en de mogelijkheden van snellere verspreiding van beeldmateriaal e.d.) het risico vergroot dat bestuurders zich tot het operationele werk laten verleiden.<sup>12</sup> Cruciaal voor een meer besluitvormende rol van de operationele diensten en een meer extern communicerende en duidende rol van bestuurders, is uiteraard voldoende wederzijds vertrouwen. Dat is wel een thema, zo bleek uit de enquête, dat aandacht behoeft.

*Nuchter tijdens en na de crisis* Ook ik weet, nuchterheid werkt tot het moment dat er een (dreigende) crisis is. Dan staat de boel op zijn kop; spoeden alle media zich naar de rampplaats; constateren betrokken autoriteiten 'dat dit nooit meer mag gebeuren' en wordt alles uit de kast getrokken om lering te trekken uit de gebeurtenis. Uiteraard is dat niet het moment dat betrokkenen kunnen roepen: "Wij hebben altijd al in-dachtig Ulrich Beck gezegd dat we in een risico-samenleving leven en niet alle risico's kunnen uitsluiten" of "Jammer, maar helaas."

<sup>12</sup> Veelzeggend waren de ervaringen indertijd tijdens de Bijlmerramp (COT, 1993). Het beleidsteam beschikte middels een tweetal camera's rechtstreeks over beelden van het rampterrein waar tientallen hulpverleners aan het werk waren om puin weg te werken en overledenen te bergen. Zodra een lichaam werd gevonden, stokten de activiteiten in het beleidscentrum.

Aan de andere kant moet gewaakt worden dat alle reacties alleen maar zijn in de trant van: "Dit mag nooit meer gebeuren" en "Wij gaan alles tot de bodem uitzoeken om te weten dat wij alles kunnen uitsluiten. Je zou hopen dat ook de deskundigen en deskundologen die na zo'n (mini)crisis in de media om commentaar worden gevraagd enige nuchterheid zouden betrachten, maar waarschijnlijk is dat ijdele hoop. Ook voor hen is dit vaak hun 'moment of fame'; onvoldoende realiserend wat hun commentaar te weeg kan brengen. "Veerkrachtig leiderschap is juist dan cruciaal; het goed 'framen' maar soms ook het op het juiste moment 'reframen' onderscheidt dan de leider van de baas. Uiteindelijk kan niet anders dan geconcludeerd worden dat rampen en crises zo oud zijn als de mensheid en zich ook in de toekomst zullen blijven voordoen. Pandemieën, natuurgeweld en door de mens veroorzaakte rampen, maar ook terrorisme zijn nooit geheel te voorkomen. Inspanningen om dat te proberen te realiseren zijn irreeel en worden snel inefficiënt. Beter kan dan geïnvesteerd worden in maatschappelijke veerkracht.

## Afronding

De koppeling van mijn verhaal met deze plek heeft u inmiddels ook op een andere manier vorm zien krijgen. Wetenschappers spreken nogal eens over een paradigmashift als ze iets anders zien dan hun voorgangers. Zo ver zou ik met mijn verhaal geenszins willen gaan. Het is zelfs de vraag of mijn verhaal zo afwijkend is van datgene wat andere wetenschappers op dit terrein zeggen en doen. Sterker: in belangrijke mate sluit het aan op de gedachten die leven in het veld. Ook hier past nuchterheid. Wel denk ik dat wij op sommige punten als hulpverleners en overheid soms zaken net wat anders moeten aanpakken en moeten oppassen om de oplossingen van het verleden al te gemakkelijk als de oplossingen voor vandaag, laat staan voor morgen, te zien. Geen paradigmashift; wel kijken of de match tussen ons denken en handelen nog voldoende aansluit bij de gedachtewereld en het handelingsperspectief van die burgers waarvoor - een cliché, maar toch - wij het allemaal doen.

Daarmee komen wij bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Een perfect en sluitend systeem; een ongekend creatief concept dat met relatief beperkte kosten een enorm effect - de vijand buiten laten - kon sorteren. U heeft het gezien en gehoord; het was echter geen succes voor alle tijden. De Duitsers vlogen er simpelweg overheen en de verdedigingslinie, een perfecte vorm van anticipatie, werd in een nieuwe tijd met nieuwe middelen

een waardeloos object. Veerkracht - nieuwe middelen, strategieën en ideeën - zijn ook nodig op het terrein van crisisbeheersing (en rampenbestrijding). De strategische reis van en recente ontwikkelingen bij de brandweer hebben zeer herkenbare aspecten van veerkracht (snelle teams, kleinere eenheden, meer specialistische expertise); bij de politie zien wij voorbeelden met Sterker Blauw, nieuwe strategieën zoals in Arnhem op de Korenmark en vooral ook het concept van Heterdaadkracht.

Voor de witte kolom droeg de oprichting en ontwikkeling van de GHOR-organisatie als zodanig bij aan de vergroting van de veerkracht. Bijdragen en aandacht vanuit VWS (oefengelden) kunnen dit proces versterken. De oranje kolom, ten slotte, zal aan slagkracht winnen als de gemeentelijke processen meer regionaal worden opgepakt en er veel meer intergemeentelijk/ regionaal wordt voorbereid en samengewerkt.

Ik denk dat het goed is op het gebied van crisisbeheersing ook steeds rekening te houden met de tijdgeest. Geen plannen en procedures om de plannen en de procedures. Niet denken dat de oplossingen van het verleden per definitie ook morgen nog zullen werken. Sociale media en internet geven een hele batterij aan nieuwe mogelijkheden voor inzet en ondersteuning vanuit de bevolking en nieuwe mogelijkheden voor risico- en crisiscommunicatie. Een andere kijk op samenwerking tussen hulpdiensten; meer rekening houden met en gebruik maken van de veerkracht van organisaties en de samenleving en de zelfredzaamheid van de burgers. Afstappen, maar dan ook echt, van al die misleidende mythen. Maar ook nuchterheid en communiceren dat niet alle pech voorkomen kan en voorkomen moet worden. Weten dat we niet alle onheil kunnen uitsluiten, omdat er gelukkig meer waarden zijn dan veiligheid die in en door onze samenleving nagestreefd worden. Mijns inziens de enige weg om er in de toekomst niet achter te hoeven komen dat wij de dijken doorprikken, maar dat de Duitsers boven langs komen.

Tegelijkertijd moeten wij ook beseffen dat je soms wel degelijk iets voor het leven kan neerzetten. Dit fort heeft dan wel niet meer de functie die het had. Het gebouw is er niet minder mooi om. Rest mij nog het bedanken.

*Nuchter bedanken* Vanuit het centrale thema van dit hoofdstuk – nuchterheid – doe ik dat dus vrij kort en zakelijk. Wim Papperse en Sylvia Meulenstein (NIFV); Ad van Baal, Pieter Tops en Erica de Heus (Politie-academie) en ongetwijfeld ook anderen: dank voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik hoop dat ik het niet gelijk te veel beschaamd heb door te

roepen dat het op een aantal punten wel een onsje minder kan. Dat er niet per definitie meer, maar soms juist minder mensen opgeleid moeten worden, maar dan wel meer specialistisch. Het lijkt wel een bezuinigings-leus: minder maar wel beter.

Ik wil de komende jaren zeker proberen de samenwerking tussen beide instituten - zowel via het lectoraat als via de MCPM-opleiding - verder te vergroten en daarbij het lectoraat met goede ondersteuning verder uit te bouwen. Daarbij zijn er voor de hand liggende vormen van samenwerking met bijvoorbeeld Edward van der Torre, Otto Adang en de School voor Gevaar- en Crisisbeheersing aan de politiekant en medewerkers van de Academie voor Crisisbeheersing en de afdeling Onderzoek, inclusief de zittende en komende lectoren, aan de kant van het NIFV. Tegelijkertijd wil en zal het lectoraat ook op het eerste gezicht minder voor de hand liggende samenwerkingsverbanden proberen aan te gaan.

In de loop van het proces hebben op verschillende momenten MCPM-studenten, MCDM-afgestudeerden, leidinggevendenden bij hulpdiensten en collega-onderzoekers op uiteenlopende manieren inhoudelijke bijdragen geleverd. Soms direct in een commentaar op een stuk van de tekst van dit verhaal, maar vaker nog indirect in gesprekken die er waren. Ik noem geen namen, juist vanwege het feit dat zovelen op zo uiteenlopende manieren mij geïnspireerd hebben in dit schrijf- en denkproces. Alle betrokkenen; dank daarvoor. De waardevolle aanvullingen zijn door jullie geleverd; de fouten zijn van mij.

Froukje, Lenneke, Jacco en Jelmer, het is fijn en goed dat jullie hier bij zijn. Het aanwezige fundament; thuis en hopelijk ook nog vaak in Frankrijk. Mama, die nuchterheid die in dit verhaal volop naar voren komt, die moet je herkennen. Ten slotte, waar nuchterheid soms niet meer werkt maar vreemd genoeg soms ook weer wel. Inge; ik draag dit verhaal met liefde aan jou op.

## Literatuurlijst

- Adams, J., *Risk*, London, 1995.
- Adang, O., H. Quint en R. v.d. Wal, *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*, Apeldoorn, 2010.
- Ale, B., *Risicoanalyse*, in: E.R. Muller e.a., *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009, p. 327-354.
- Backus, E., *Samen redzaam*, MCDM-scriptie, 2009.
- Beck, U., *Risk Society*, London, 1992.
- Berghuijs, J. Don, *Van rood of voor Paars: op weg naar het veiligheidsbestel in 2015*, NVBR, 2006.
- Birkland, T.A., *Lessons of Disaster, Policy, change after catastrophic events*, Washington DC, 2006.
- Blaikie, P. et al., *At risk, Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London/New York, 1994.
- Boin, A. et al, *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Boin, A. and P. 't Hart, *The Crisis approach*, in: H. Rodriguez & E.L. Quarantelli & R.R. Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, 2007, p. 42-55.
- Bos, P.L.J., *Rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis*, Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 6, 2009, p. 16-24.
- Bos, P.L.J., *Welke koers vaart de brandweer?* Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 6, 2009, p. 95-103.
- Bos, P.L.J., *USAR kan veel meer; doe er wat mee!* Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 7, 2010, p. 12-15.
- Boutellier, H. *De veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002.
- Bovens, M. & P. 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Jersey, 1996.
- Brainich von Brainich Felth, E.T., *Het systeem van crisisbeheersing*, Boom, Den Haag, 2004.
- Bruijn, J.A. de, *Een gemakkelijke waarheid; waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, NSOB, 2007.
- Bruijn J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht, 1995.
- Bruijn J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Amsterdam, 2007.
- Buitink, A., *Maatramp 19, 20..?*, MCDM-scriptie, 2003.
- Comfort, L.K., A. Boin & C. C. Demchak, *Designing Resilience*, Pittsburgh, 2010.
- Cooper, T.K., *The responsible administrator*, San Francisco, 2006.
- COT, *De Bijlmerramp, rampenbestrijding en crisisbeheersing in Amsterdam*, Amsterdam, 1993.
- COT, *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- COT, *Evacuaties bij hoog water; zelfredzaamheid en overheidszorg*, Leiden, 1995.
- COT, *De Herculesramp*, 15 juli 1996, Leiden, 1996.
- COT, *Extreme regen, schurende ketens in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.
- COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Bureau Beke, *Strandrellen in Hoek van Holland*, 2009.
- Cutter, S.L., *Are we asking the right question?* in: R.W. Perry & E.L. Quarantelli (eds.), *What is a Disaster; new answers to old questions*, XLibris, US, 2005, p. 39-49.
- Drabek, T.E., *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Springer-Verlag, New York, 1986.
- Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, SDU, 1992.
- Duin, M.J. van, *Rampen in Nederland*, in: E.R. Muller e.a., *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009, p. 33-60.
- Duin, M.J. van, *De brandweer van de toekomst: anders dan in het verleden*, in: *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 6, 2009, p. 147-153.
- Duin, M.J. van, *De brambulance*, in *Grip 4*, nr. 10, p. 279, 2010.
- Duin, M.J. van, *De rol van het recht bij en na rampen: een kleine rampsociologie*, in E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht*, Boom, Den Haag, 2001, p. 47-61.
- Duin, M.J. van, W. Jong en E.J. van der Torre, *Brandweer in beweging*, NVBR, Den Haag/Arnhem, 2006.
- Erikson, K., *A new species of trouble*, New York, 1994.
- Fischer III, H.W. *Response to Disaster: Facts versus Fiction*, Third edition, University Press, Maryland, 2008.

- Fischhoff, B., P. Slovic & S. Lichtenstein, *Lay Foibles and Expert Fables in Judgments About Risk*, in: *The American Statistician*, vol. 36, no. 3, 1982, p. 240-255.
- Flin, R., *Sitting in the hot seat*, Wiley, New York, 1996.
- Flynn, S., *The Edge of Disaster*, Random House, New York, 2007.
- Fransen, H. e.a., *Een maatje te groot? Onderzoek naar het ontvangen van internationale bijstand bij rampen in Nederland*, eindopdracht MCDM, leergang 2, 2001.
- Frerks, G., *Omgaan met rampen in ontwikkelingslanden*, in: E.R. Muller e.a., *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009, p. 603-632.
- Frentz, C., *De screenager binnen de traditionele brandweer*, in: *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 7, 2010, p. 16-24.
- Gardner D., *Risk*, Virgin Books, Londen, 2008.
- Goudsblom, J., *Vuur en beschaving*, Meulenhoff, Amsterdam, 1992.
- Hagen, R., *Het kerkje van Spaarnwoude; over een nieuw elan in brandveiligheid in tien ambities*, lectorale rede, NIFV, 2007.
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek*, Boom, Den Haag, 2007.
- Helsloot, I., E.R. Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer*, Kluwer, Deventer, 2007
- Helsloot, I. en B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid*, Boom, Den Haag, 2010.
- Helsloot, I., R. Pieterman en J.C. Hanekamp, *Redelijkheid en risico's*, Boom, Den Haag, 2010.
- Hengst den - Bruggeling, M., *Informatierijk en toch kennisarm!?*, Lectorale rede Intelligence, Apeldoorn, maart 2010.
- Iersel, S. van, *Spoedassistentie Hoek van Holland*, Politie Rotterdam-Rijnmond, Rotterdam, 2010.
- Jetten, P., *Burgers Bondgenoten!* MCDM-scriptie, 2010.
- Johannink, R.W., *Vijf vraagstukken rondom het OM in de crisisbeheersing*, in: *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 6, 2009, p. 106-111.
- Jong, W. en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat*, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, Enschede 2005.
- Jong, W. en R. Johannink, *Als het dan toch gebeurt*, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, Enschede 2007.
- Jong, W. en M. van der Post, *Wereld van verschil*, Impact, Amsterdam, 2008.
- Jong, W., Frank Regtvoort en Hans Siebel (2009), *Als het op communiceren aankomt; crisiscommunicatie voor (loco)burgemeesters*, NGB, Den Haag.
- Jonker, G., *Trainbaarheid van primaire reacties*, MCDM-scriptie, 2009.
- Klein, G., *Intuïtie in het werk*, Het Spectrum, Utrecht, 2003.
- Kobes, M., *Understanding Human Behaviour in Fire*, dissertatie, VU Press, Amsterdam 2010.
- Laat, A.G.J. de, *How to save more lives: de burger centraal*, in: *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 5, 2008, p. 24-32.
- Lulofs, K. H. Bressers en A. Boeren, *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Lochem, P.J.P.M. van, *Van brandweezorg naar rampbestrijding; ontwikkeling van het brandweerbestel van 1940-2006*, in: I. Helsloot, E.R.Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer*, Kluwer, Deventer, 2007, p. 47-90.
- Mohnen, R., *Massa-evacuatie bij overstromingen in Nederland*, MCDM-scriptie, 2008.
- Muller E.R. e.a. (red), *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009.
- Muller, E.R. & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht (red.)*, Boom, Den Haag, 2001.
- Neumann, T., *De zoektocht naar Wildavsky*, MCDM-scriptie, 2008.
- NIFV, *Burgerhulp bij rampen*, Arnhem, 2010.
- Oomes, E., *De vanzelfsprekendheid van alledag*, lectorale rede Brandweerkunde, Arnhem, 2006.
- Perrow, C., *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton, 1884 en 1999.
- Perrow, C., *The next Catastrophe*, Princeton, 2007.
- Perry, R.W. & E.L. Quarantelli (eds.), *What is a Disaster; new answers to old questions*, XLibris, US, 2005.
- Regtvoort, F. en H Siebel, *Risico en Crisiscommunicatie; Succesfactoren in crisis-situaties*, Coutinho, Bussum, 2007.
- Rodriguez, H. & E.L. Quarantelli & R.R. Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, 2007.
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen; crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw, 1984.
- Rosenthal, U., R.A. Boin & L.C. Comfort, *Managing Crises; threats, dilemmas, opportunities*, Springfield, Illinois, 2001.
- Rosenthal, U. M.T. Charles & P. 't Hart, *Coping with Crises; The management of disasters, riots and terrorism*, Springfield, Illinois, 1989.
- Schaap, I.W., *Slagkracht door vertrouwen!* Scriptie MCDM, 2009.
- Scholten, A., *Samenwerking in crisisbeheersing*, lectorale rede Crisisbeheersing, 2007.
- Slot, M.J., *Als elke seconde telt, Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 7, 2010, p. 161-174.
- Sievers, L., *Burgers als bondgenoten*, MCDM-scriptie, 2009.
- Strotman, O., *Regels, risico's en resultaten*, MCDM-scriptie, 2008.
- Taleb, N.N., *De zwarte zwaan*, Uitgeverij Nieuwerzijds, Amsterdam, 2009.
- Thiel, S. van., *Bestuurskundig onderzoek*, Coutinho, Bussum, 2007.
- Tiggeloven, H., *Met de poten in het bluswater*, Tijdschrift voor mediageschiedenis, 5, 2005, p.95-110.
- Toft, B. & S. Reynolds, *Learning from Disasters; a management approach*, London, 2005.
- Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam?Antwerpen, 2007.
- Torre, E.T. van der, Blauw Relas: *verhalen over vakmanschap van politiebazen*, Apeldoorn, 2008
- Turner, B.A., *Man-made disasters*, London, 1978.
- Verspeek, M.J. en M.J. van Duin, *Naar een andere gaspakinzet: twijfels bij een brandweertaak*, Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 7, 2010, p. 115-122.
- Weewer, R., *Een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer: van verbeteren naar fundamentele vernieuwing*, Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 7, 2010, p. 46-65.
- Weick, K.E. & K. M. Sutcliffe, *Managing the Unexpected*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2007.
- Wevers, S.J.M., *De operationaliteit van de OvD*, Vermande, Lelystad, 2000.
- Wildavsky, A., *Searching for Safety*, New Brunswick, 1998.
- Wit, R.A.C. de, *Profcheck bij de brandweer: do's en don'ts*, Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 5, 2008, p. 99-108.
- Zanders, A. *Crisismanagement*, Coutinho, Bussum, 2008.
- Zoomer, O.J., *Zelfdoen en overlaten: acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*, Vermande, Lelystad. 1993.

## Overige publicaties:

- Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, Handelingen Tweede Kamer, 29668.
- Beter besturen bij rampen, advies ROB, juli 2008.
- Civiel-militaire samenwerking: tussenmeting 2009, Audit Dienst Defensie en IOOV, 2009.
- Crisisbeheersing andermaal belicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007.
- De brandweer over morgen, NVBR, 2010.
- Eindrapportage expertgroep C2000, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2009
- Justitiële Verkenningen, De burgemeester, WODC, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 36, 2010
- Kabinetsreactie ROB-advies 'Beter besturen bij rampen', TK, 2006-2007, 30821, nr 3, 8 juli 2009.
- Nationale crisisbeheersing beschreven: deel 2, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2007.
- Nationale veiligheid, Handelingen Tweede Kamer, 30821.
- Onzekere veiligheid, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.
- Referentiekader regionaal crisisplan, 2009.
- Richtlijn psychosociale ondersteuning geüniformeerden, Impact, Amsterdam 2010.
- The response to Hurricane Katrina: lessons learned, The White House, February 2006.
- Veiligheid en terrorisme, Rapport brede heroverwegingen, april 2010.
- Wet Veiligheidsregio's, Handelingen Tweede Kamer, 31117.

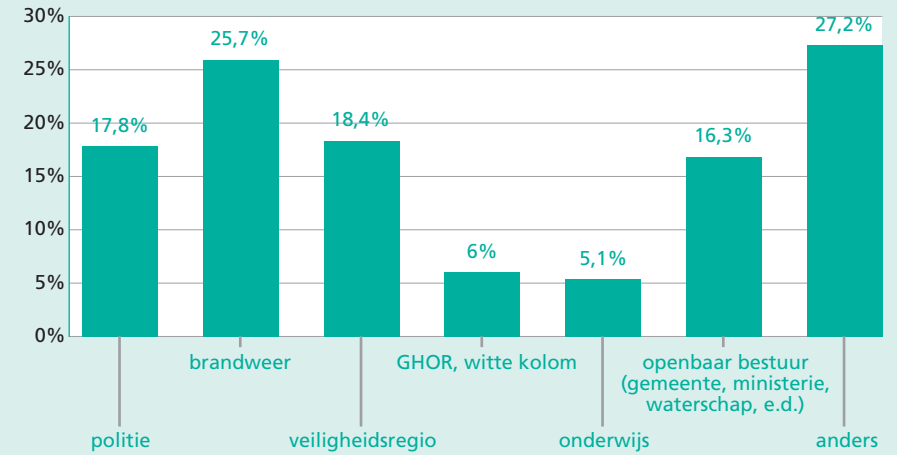


# Bijlage

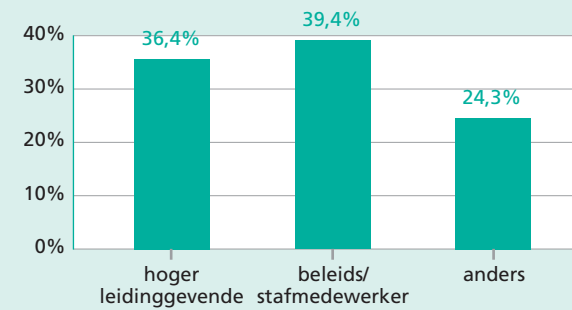
# 1

## Enquêteresultaten

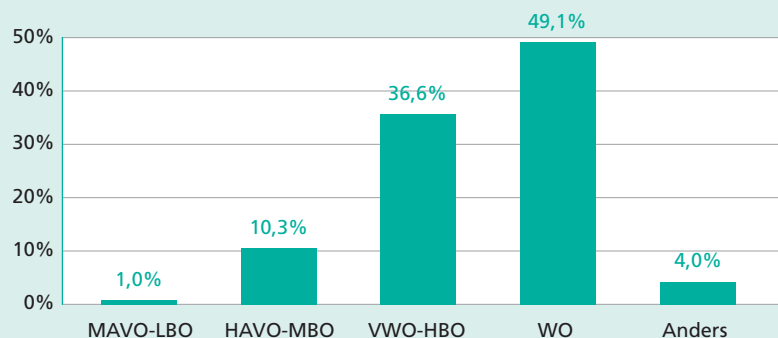
### 1. Bij welke organisatie bent u werkzaam?



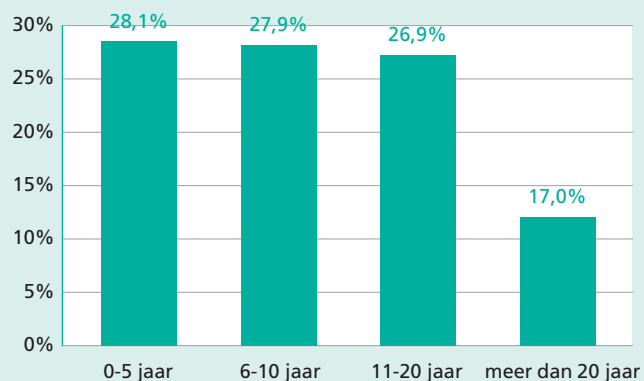
### 2. Welke functie vervult u?



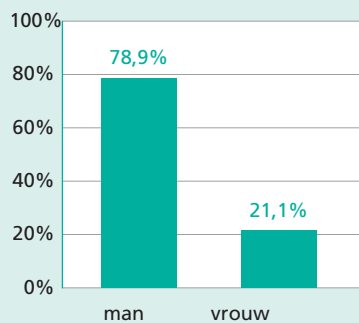
### 3. Wat is uw hoogst genoten opleiding?



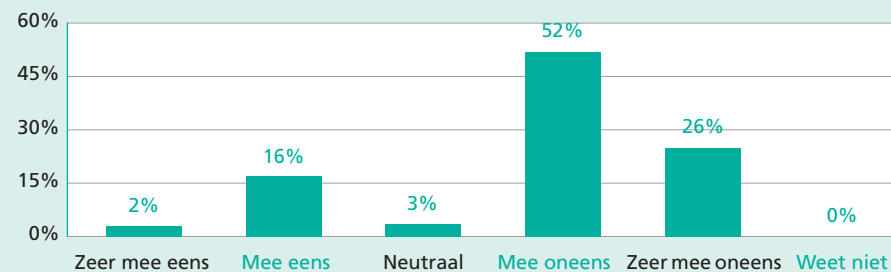
### 4. Aantal jaren dat u werkzaam bent op het terrein van ramp/crisisbeheersing:



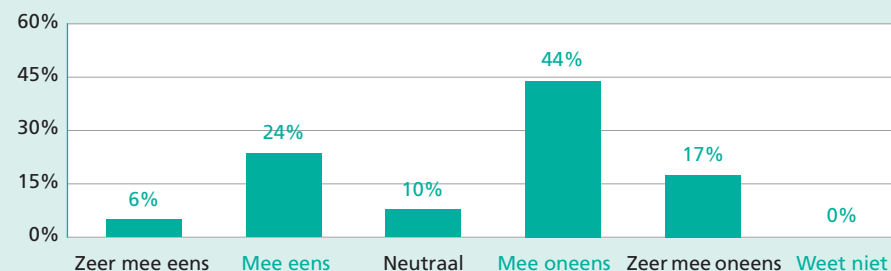
### 5. Wat is uw geslacht?



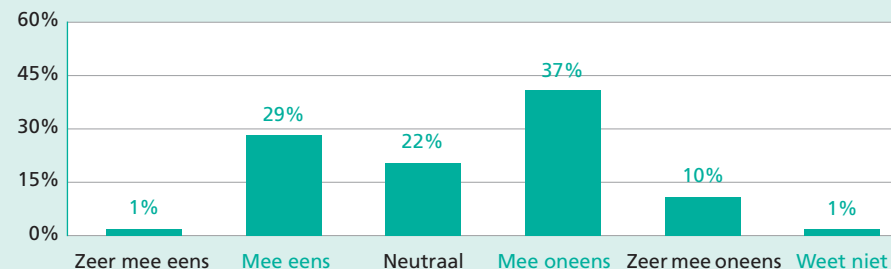
### 6.1 De woorden ramp en crisis zijn uitwisselbaar.



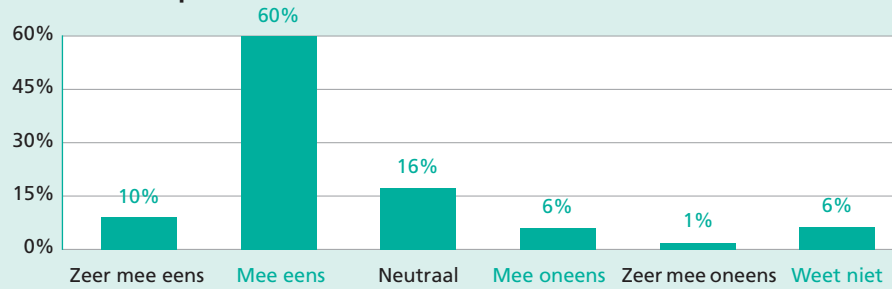
### 6.2 Wij overschatten het belang van ramp/crisisbeheersing.



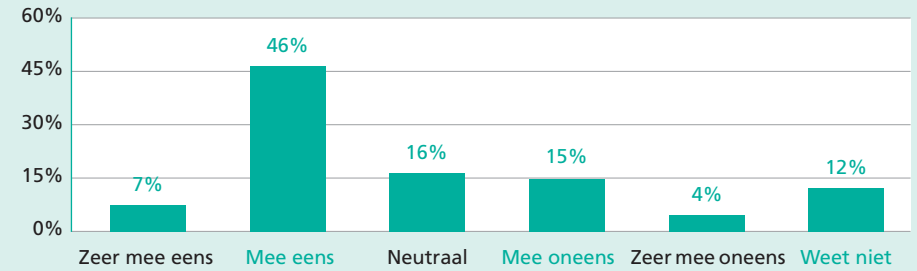
### 6.3 Ik heb voldoende vertrouwen in de capaciteiten van mijn bestuurder(s) ten tijde van een crisis.



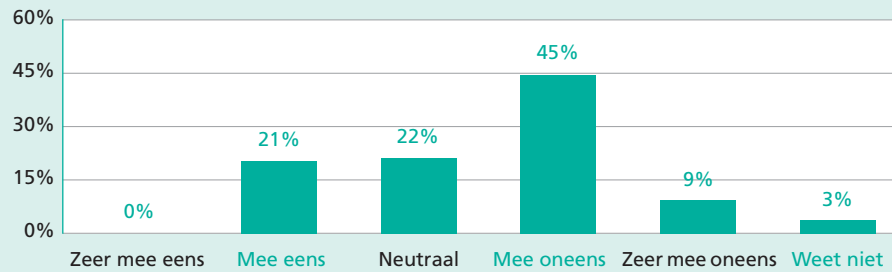
**6.4 Ik denk dat ik zelf prima in staat ben de rol die ik bij rampen/crises heb te vervullen, naar behoren in te vullen.**



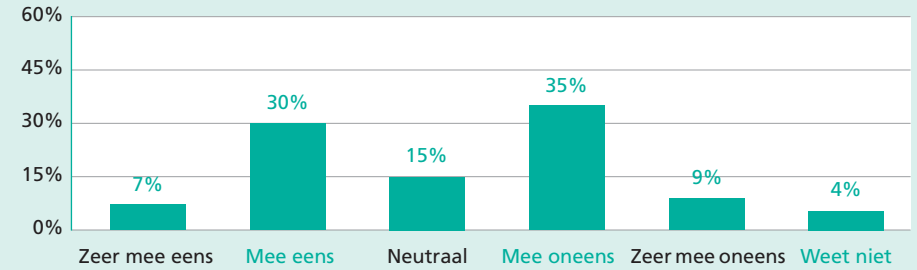
**6.7 Ik was tevreden over de laatste oefening waaraan ik meedeed.**



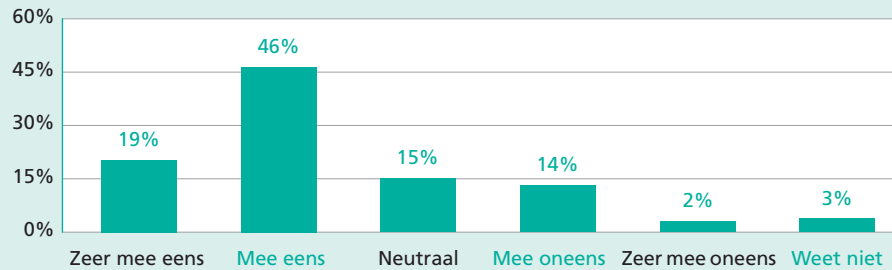
**6.5 Personen werkzaam op terrein ramp/crisisbeheersing zijn voldoende op de hoogte van de wet- en regelgeving.**



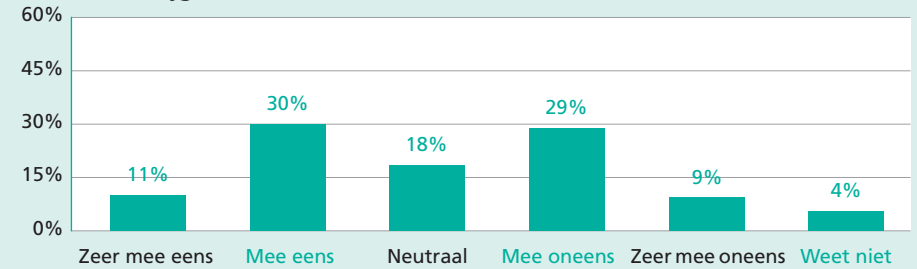
**7.1 Gemeenten zijn bij rampen/crises nog steeds het vijfde wiel aan de wagen.**



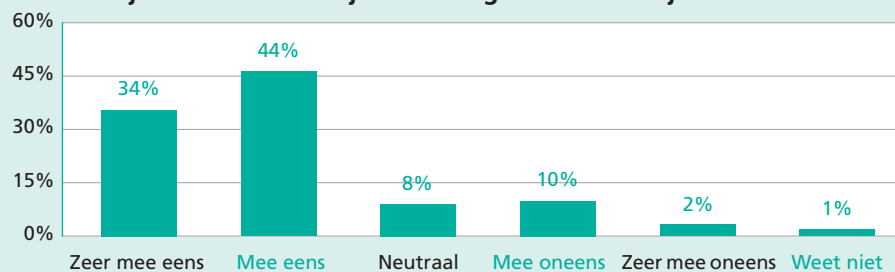
**6.6 Er wordt te weinig bestuurlijk geoefend in Nederland.**



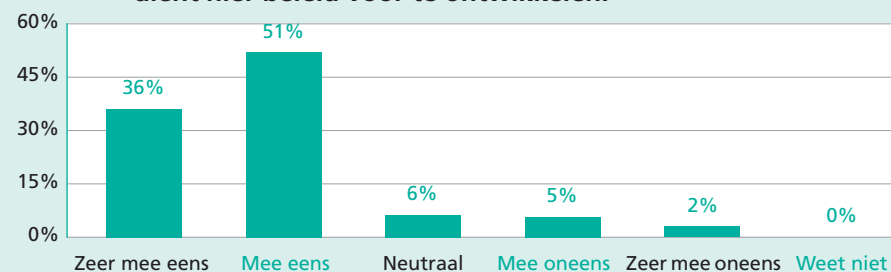
**7.2 De veiligheidsregio's groeien te veel en krijgen te veel een waterhoofd.**



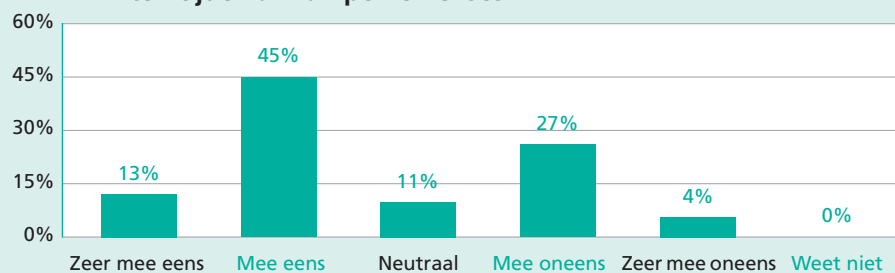
**7.3 Een eventuele nieuwe reorganisatie van de veiligheidsregio's (van 25 naar zo'n 10) zal er toe leiden dat iedereen weer jaren met fusietrajecten bezig is en nauwelijks met de inhoud.**



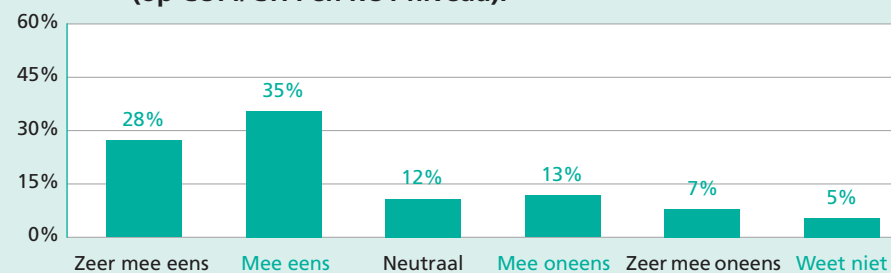
**7.6 De zelfredzaamheid van de bevolking dient te worden gestimuleerd en geactiveerd; de overheid (regio's voorop) dient hier beleid voor te ontwikkelen.**



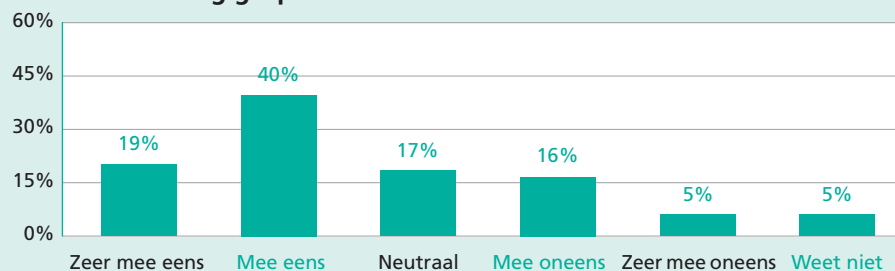
**7.4 Wat normaal goed gaat, gaat ook meestal goed ten tijde van rampen en crises.**



**7.7 Wij moeten naar ontkleurde operationele leiding (op COPI/CTPI en ROT-niveau).**



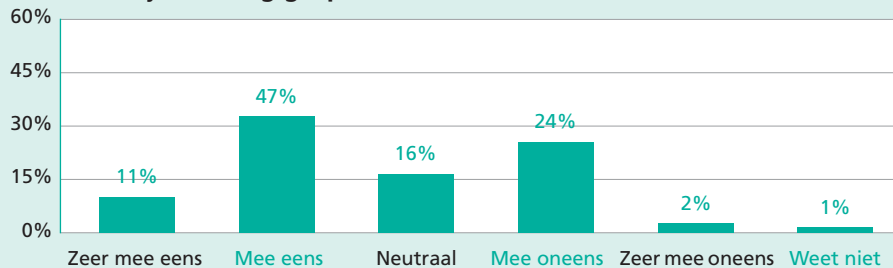
**7.5 De verwachtingen omtrent netcentrisch werken zijn duidelijk te hoog gespannen.**



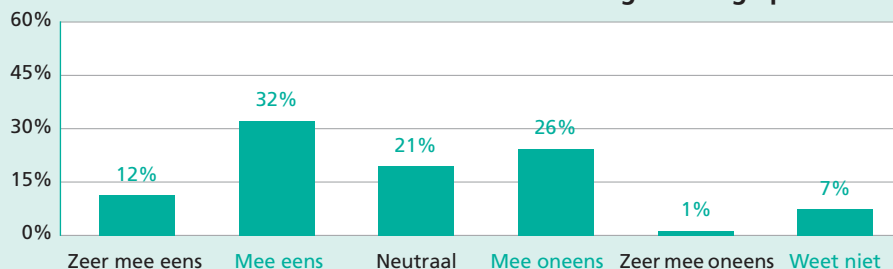
**8. Als ik (bijv in de rol van minister) iets zou mogen veranderen op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, dan zou ik in ieder geval het volgende doen:**

Antwoorden op deze vraag zijn verwerkt in de tekst en in bijlage 2.

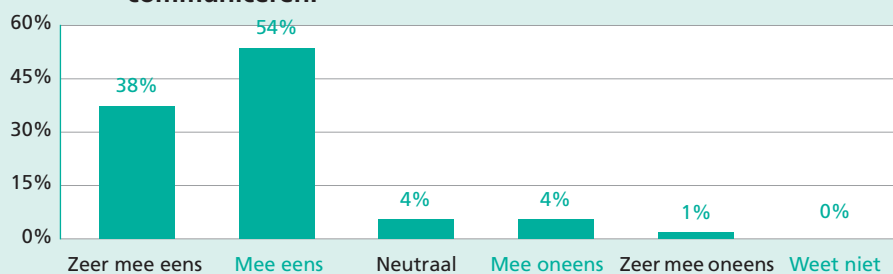
**9.1 De verwachtingen van de bevolking over de hulpdiensten zijn te hoog gespannen.**



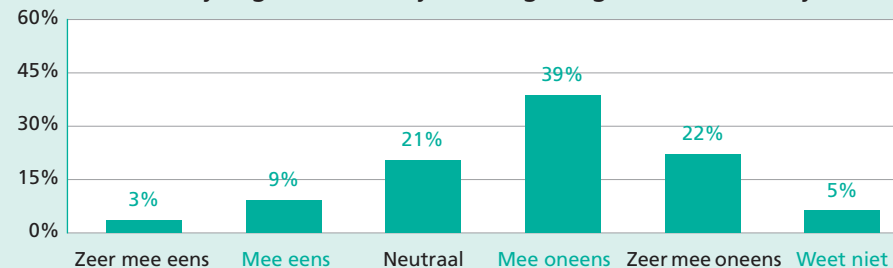
**9.2 Wij beschikken over te veel Ovd's (Brandweer, Politie, e.a.) waardoor deze functionarissen te weinig ervaring opbouwen.**



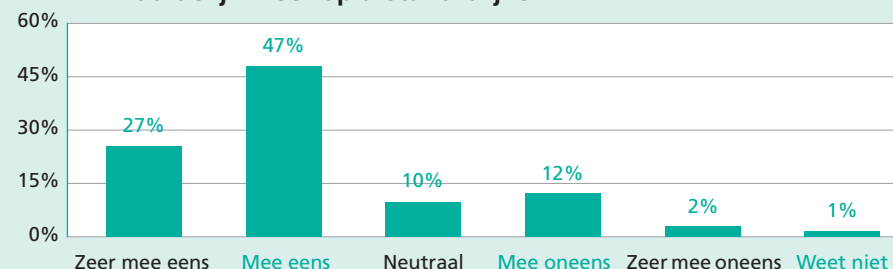
**9.3 Bestuurders en burgers moeten leren risico's (en dus ook rampen) te accepteren en hierover ook vooraf al goed te communiceren.**



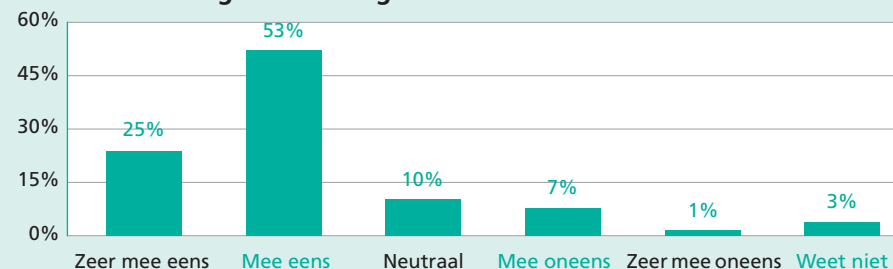
**9.4 De brandweer heeft niet meer die leidende rol bij de rampenbestrijding als dat 5-10 jaar terug het geval was. Dat is jammer.**



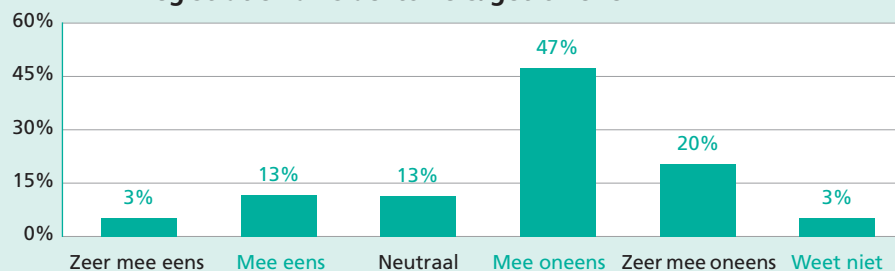
**9.5 Bestuurders kunnen meer overlaten aan de professionaliteit van de operationele diensten en moeten bij rampen en crisis duidelijk meer op afstand blijven.**



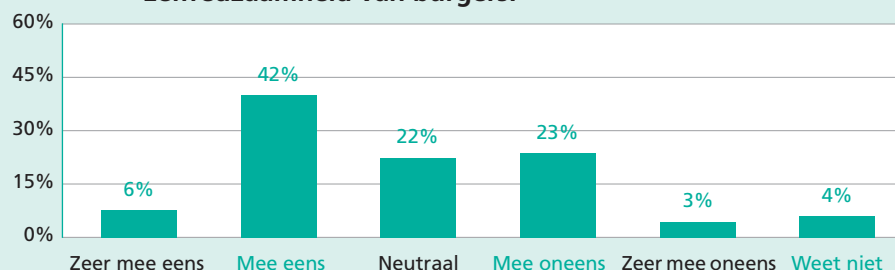
**9.6 De betekenis van bestuurders is veelal het grootst in de nafase. Hiermee wordt te weinig rekening gehouden bij training en oefening.**



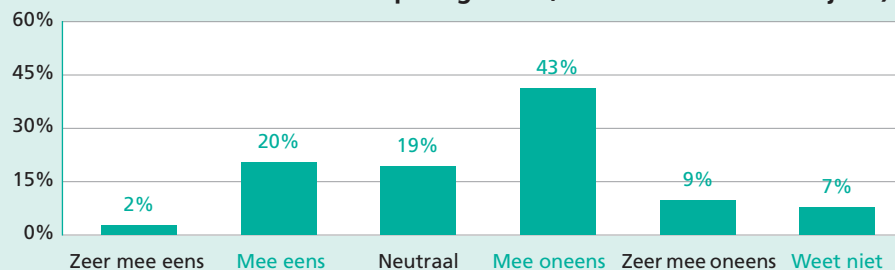
**10.1 Bij rampen moet worden afgezien van grootschalige registratie van slachtoffers/getroffenen.**



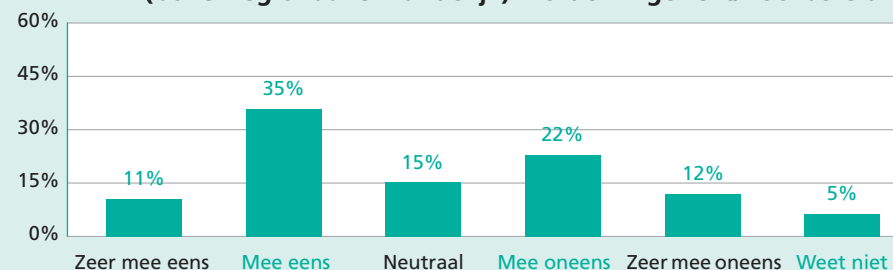
**10.2 Hulpdiensten belemmeren nogal eens de (aanwezige) zelfredzaamheid van burgers.**



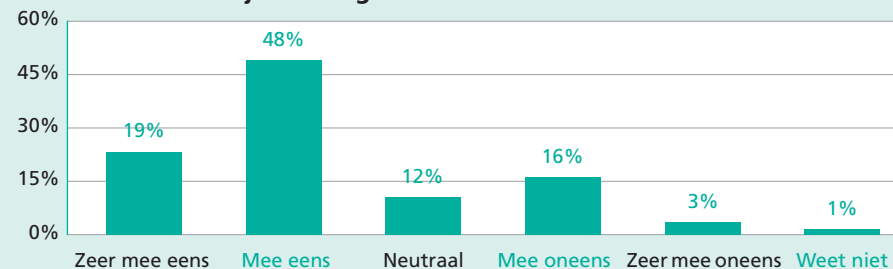
**10.3 Degenen die werkzaam zijn/ een rol hebben binnen de rampenbestrijding zijn zich voldoende bewust van de rampmythen (o.a. paniek, plundering, apathisch gedrag, massaal evacueren en naar opvangcentra; allemaal bewezen onjuist).**



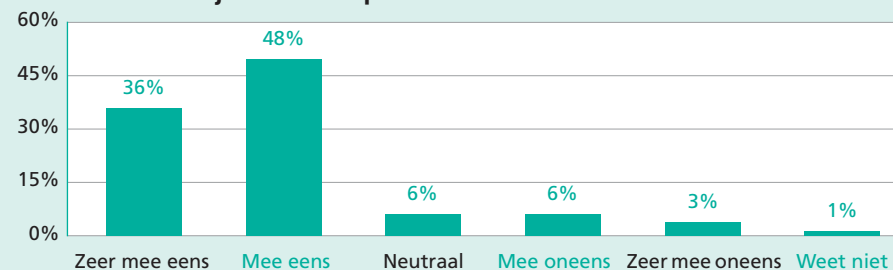
**10.4 Na grip 3 en grip 4 moet er ook een grip 5 en zelfs 6 (bovenregionaal en landelijk) worden ingericht/voorbereid.**



**10.5 In onze samenleving wordt te veel nadruk gelegd op preventie en uitgebreide voorbereiding en te weinig op menselijke en organisationele veerkracht.**



**10.6 Wij zijn onvoldoende voorbereid op de sociale media ten tijde van rampen/crises.**



**11. Als u anderen/collega's kort uw belangrijkste (praktijk?)ervaring op het gebied van ramp- en crisisbeheersing zou vertellen (ter lering), wat zou u dan als voorbeeld/casus geven?**

Antwoorden op deze vraag zijn verwerkt in de tekst.

# Bijlage

## 2

### Als ik minister was...

In onderstaand schema zijn - gerubriceerd naar een viertal thema's en een categorie overigen - antwoorden weergegeven op de vraag: Als ik (bijvoorbeeld in de rol van minister) iets zou mogen veranderen op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, dan zou ik in ieder geval het volgende doen:

De score geeft het aantal respondenten aan dat het betreffende thema noemde. Cursief zijn opmerkingen opgenomen zoals die door respondenten zijn weergegeven.

1. Rampenbestrijding/ crisisbeheersing algemeen	score
<b>Vereenvoudiging systeem en commandovoering/ heldere structuren</b> - Het aantal overlegstructuren kan worden teruggebracht (COPI handhaven, OT/BT integreren); naar vaste teams copi en Rot. Opheffen van BT's en ook hiervoor vaste teams samenstellen; ROT is ondersteunend en niet leidend. - Eenhoofdige leiding. - Congruentie doorvoeren van de verschillende territoriale gebieden: politieregio's, veiligheidsregio's en arrondissementen.	44
<b>Terugbrengen aantal spelers in het veld en aantal meldkamers/ schaalvergroting</b> Rampbestrijders kunnen nu bij een echte ramp nog slechts puinruimen en het kost de grootste moeite grote aantallen mensen het ziekenhuis in te krijgen en gewonden te kunnen benoemen. Er zijn teveel spelers op het bord en dit gaat ten koste van de handelingsbekwaamheid. Eén centrale meldkamer met stevige centralisten - uitvoering koppelen aan meldkamerorganisatie en dus niet meer aan klassieke partners o.a. brandweer.	21
<b>Centralisatie</b> Één landelijke (Centrale) Rampenbestrijding- en Crisisbeheersingsorganisatie en lokale dependances (interventieteams) om de lokale expertise en risico's te managen (netwerk van specialisten). Richt een landelijke organisatie (een netwerk) van specialisten op die door gemeenten en regio's kunnen worden ingezet bij een ramp of crisis. En verplichting er gebruik van te maken. Een en ander zonder de rol van de burgemeester als burgervader uit te schakelen. Vaste rot-teams formeren die bovenregionaal georganiseerd zijn en waarin alleen de beste mensen zitting hebben.	58
<b>Decentraal</b> Meer autonomie bij de regio's.	3

1. Rampenbestrijding/ crisisbeheersing algemeen		score
Meer netcentrisch werken		6
Meer kleurloze leiding tijdens rampen en in ieder geval een meer hiërarchische leiding. Reorganiseren van bestuurlijke laag boven de veiligheids- en politieregio's.		12
Stabiliteit creëren Niet maar blijven veranderen – eerst stabiliteit bereiken – monitoren – analyseren – dan pas (indien noodzakelijk en aantoonbaar) veranderen. Niet uitbreiden maar inbreiden. Richten op inhoud in plaats van op bedrijfsvoering en schaalvergroting.		14

2. De veiligheidsketen door		score
<b>PREVENTIE</b>		
Zorg dat de kans op een calamiteit zo klein mogelijk is; investeren in kans-reducerende maatregelen aan de bron; voldoende geld vrijmaken voor preventie en preparatie.		4
Voldoende geld vrijmaken voor preventie en preparatie.		2
<b>PREPARATIE</b>		
Vermindering (te gedetailleerd) planvorming.		15
Meer (lange termijn) planning/ planvorming.		5
Meer opleiden en certificeren/ uniformeren landelijke competenties.		16
Meer verplicht oefenen (bestuurlijk, operationeel, geïntegreerd, realistisch) - daar ook consequenties aan verbinden. Bij herhaald onvoldoende presteren sanctioneren met financiën. Bij goed presteren extra financieel belonen. Meer oefenen want organisaties leren niet, mensen komen en gaan.		32
Meer oefenen op rampen nav mogelijk terroristische aanslagen.		2
Betere voorbereiding/ uitrusting van hulpdiensten/ nieuwe technieken etc.		3
Minder specifieke meer generieke voorbereiding op crises.		2

2. De veiligheidsketen door		score
Kwaliteitseisen aan rampenbestrijding/ prestatie-indicatoren.		7
Slimmere ICT-infrastructuur.		2
Inzet van defensie flexibiliseren.		2
Professionalisering van opgeleide mensen + benutten van professionaliteit - bijv. personeel speciaal selecteren voor leidinggevende rollen in rampenbestrijding, niet meer op basis van dagelijkse functie. Dus obv geschiktheid en niet obv positie en rang.		16
<b>Uniformeren structuren en procedures</b> (duidelijk/ dwingend/ helder waar op richten). De werkwijze tot doctrine maken voor alle kolommen en voor alle regio's. Procedures en richtlijnen zo laten invoeren dat een ieder deze op dezelfde wijze landelijk en regionaal hanteert. Veiligheidsregio's; kerntakendiscussie voeren; duidelijker prioriteitstelling.		44
<b>REPRESSIE</b>		
Decentrale capaciteit en autonomie vergroten (eenhoofdige operationele leiding) Zorgen dat de repressieve inzet gebaseerd blijft op lokale eenheden, dicht bij het werkveld blijven dus; daadwerkelijke red- en veiligstellingstijd niet achteruit laten gaan!		7
Veel meer operationele capaciteit toezeggen, zodat de professionaliteit van de rampenbestrijding wordt vergroot.		3
<b>NAFASE</b>		
Onderzoeken ook richten op output en outcome en niet alleen strikt naleven van regels en procedures.		
Meer leren van ervaringen elders (binnen Nederland of buitenland); evaluatie verplicht stellen bij incidenten in Grip 1 of hoger.		6
Een duidelijk – algemeen aanvaard – evaluatiekader voor rampen en crises ontwikkelen.		4
<b>INFORMATIE/ COMMUNICATIE</b>		
Heldere dwingende richtlijnen over het beschikbaar krijgen, gebruiken en verwerken van informatie.		5
Communicatie en informatie versterken (intern en richting burgers): eenduidig/ snel/ professioneel/ bij-de-tijd/ social media. Vereist: heldere eenduidige communicatielijnen en 100% dekkende communicatiemiddelen.		17



3. Rol overheid/ bestuur	score
<b>Meer faciliterende rol overheid, kracht bij de uitvoerders</b> - minister bewust maken van het feit dat hij/zij voorzitters van de veiligheidsregio's moet ondersteunen tijdens de crisis ipv de boventoon voeren. - bestuurders zwaarder op voorbereiding, niet uitvoering. - veiligheidsregio's geen overlegclubs maar uitvoering, uitvoering, uitvoering. - stimuleren verticale samenwerking.	12
<b>Regie landelijk/ leggen bij 1 ministerie of heel kleine club</b> Grotere sturende rol vanuit centraal niveau; rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt landelijk georganiseerd. Al het lokale wordt door landelijke aansturing overruled - LCC actiever rol. Evt. door zwaardere rol CdK en minister.	24
<b>Bestuurders taken obv ervaringen en vaardigheden, niet functie – een crisis vergt ander leiderschap</b> - Bestuurders 'certificeren' c.q. punten laten halen op dit gebied. Indien niet gehaald dan ten tijde van ramp/ crisis geen bevoegdheden. Een goede bestuurder is niet per definitie een goede ramp/ crisisbestuurder.	14
<b>Aantal bestuurslagen verwijderen;</b> bestuurlijk bevoegdheden construct (netwerkaart) vereenvoudigen; rol provincie opdoeken.	8
<b>Ontwikkeling crisisbewustzijn binnen organisatie/ heldere verantwoordelijkheden/ brede basis binnen de managementteams; beter bestuurlijk borgen van structuren.</b>	5
<b>GEMEENTEN/ PROVINCIE</b>	
<b>Vrijblijvendheid van gemeenten t.a.v. regionalisering brandweer opheffen</b> De brandweer en de rampenbestrijding moet minimaal op het niveau van de huidige veiligheidsregio's worden georganiseerd.	5
<b>Wettelijke normen mbt functie en opleidingseisen voor gemeentelijke kolom</b>	5
<b>Gemeentelijke (oranje) kolom sterkere positie geven in veiligheidsregio</b> Gemeenten meer onderdeel laten zijn van de rampen- en crisisbestrijding. Gemeenten meer in positie brengen t.o.v. de veiligheidsregio (bijv. de coördinerend gemeentesecretaris ook directeur veiligheidsregio laten zijn).	8
<b>Burgemeester beperkte eindverantwoordelijkheid.</b> Bestuurlijke en politiek inmenging ( <b>opperbevel burgemeester</b> ) uit de <b>incidentbestrijding halen</b> . Verder: verduidelijken bevoegdheidsverdeling tussen HOVJ en burgemeester en voorzitter van de VR.	6
<b>Bij de benoeming van de burgemeester kijken naar kwaliteit,</b> zeker op het gebied van de bestuurlijke rol tijdens rampenbestrijding, of zelfs rol burgemeester beperken en vervangen door een professioneel crisismanager.	5

3. Rol overheid/ bestuur	score
Gemeenten verplichten de meest voorkomende gemeentelijke processen te organiseren op de schaal van de veiligheidsregio.	3
<b>MULTI-DISCIPLINAIR/ INTERREGIONAAL</b>	
Stimuleren multi-disciplinaire samenwerking (onder de vlag van de veiligheidsregio).	
Betere integratie van hulpverleningsdiensten, echt samenwerken en niet naast elkaar kunstje uitoefenen. Interdisciplinaire samenwerking vanuit de eigen inhoud moet voldoende zijn. Adviezen en besluiten moeten integraal van opzet zijn.	13
Samenwerking tussen de veiligheidsregio's bevorderen - ook op operationeel niveau.	6

4. Zelfredzaamheid/ veerkracht burgers (en professional)	score
Stimuleren zelfredzaamheid burgers en veerkracht burger en professional.	
Nadruk op informeren burgers (oorzaak, aanpak, eigen mogelijkheden). Bevolking melden dat de overheid niet altijd op tijd kan optreden, en dat mensen zelf zaken moeten regelen en elkaar moeten helpen...	50
<b>Scholen wettelijk verplichten in onderwijscurriculum aandacht te besteden aan zelfredzaamheid en risico-inschatting</b>	2
Accepteren dat zaken soms gewoon fout gaan en de afrekencultuur doorbreken.	8

5. Diversen	score
<b>ANDERE KIJK OP VEILIGHEID</b>	
Utopie van de veiligheid en maakbaarheid consequent doorbreken, daarbij ook loslaten verplichtingen t.a.v. opkomsttijden en verplichte aantallen eenheden etc.	3
Minder accent op het bijzondere van de ramp- en crisisbestrijding benadrukken, maar meer benaderen als een verbijzondering (opschaling) van de dagelijkse professie.	2
<b>FINANCIEN</b>	
Directe centrale financiering veiligheidsregio's, zodat fors minder tijd en energie verloren gaat in oeverloze en zinloze discussies over macht e.d.	5

5. Diversen	score
Nationale financiering brandweer/ GHOR en beheer ipv verlengd lokaal bestuur (losmaken van directe politieke invloed).	9
<b>BRANDWEER, AMBULANCE, POLITIE</b>	
Duidelijkheid brengen in de status en beheer van de regionale brandweer.	2
Ambulance afscheiden van GGD alleen dan kan ambulance zich ontwikkelen tot een volwaardige landelijke crisisdienst.	2
Maak van de politie (en) brandweer een landelijke dienst.	5
Brandweer fuseren met geneeskundige kolom.	2
Politie als gelijkwaardige partner opnemen in Wet veiligheidsregio. De korpschef onder de directeur veiligheidsregio plaatsen.	2
<b>WATERSCHAPPEN</b>	
Nadruk op betere samenwerking tussen land- en watercomponenten. Aan beide zijden is de scoop intern gericht.	1
Rol van de waterschappen opheffen en onderbrengen in de Veiligheidsregio.	1

# Bijlage

## 3

### Afkortingenlijst

AED	automatische externe defibrillator
COPI	coördinatie plaats incident
EDO	ergst denkbare overstroming
EOD	explosieven opruimingsdienst
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GHOR	geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
GRIP 1	opschaling tot (en met) het niveau van het COPI
GRIP 2	opschaling tot (en met) het niveau van het ROT
GRIP 3	opschaling tot (en met) het niveau van het GBT
GRIP 4	opschaling tot (en met) het niveau van het RBT
HOvD	hoofdofficier van Dienst
HvN	Hart van Nederland (journaal SBS 6)
MCDM	master(opleiding) Crisis and Disaster Management
MCPM	master(opleiding) Crisis and Public order Management
MKZ	mond- en klauwzeer (dierziekte)
NDM	Naturalistic Decision Making
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (voormalig Nibra)
OvD	officier van dienst (P van politie; B van brandweer)
RBT	regionaal bestuurlijk team
ROT	regionaal operationeel team
RPD	Recognized Primed Decisionmaking
USAR-team	urban search and rescue team

## Brand in Moerdijk (5 januari 2011)

In hoofdstuk 1 van deze rede staat een casus - Den Bosch - centraal. Het is ondoenlijk en nog te vroeg deze te vervangen door de casus-Moerdijk, maar verschillende van de constatering naar aanleiding van deze bommelding zijn ook in deze casus, veelal nog sterker, herkenbaar. Enkele dagen na deze enorme brand, en nog voor er enige evaluatie op papier staat, zijn tenminste al verschillende punten te noemen, die een nauwe koppeling hebben met deze rede. Daarmee begint en eindigt deze publicatie met een casus.

*Van brandbestrijding naar crisisbeheersing* De casus-Moerdijk gaat over een enorme brand bij een chemisch opslag- en verpakkingsbedrijf op het bedrijventerrein in Moerdijk waarbij grote hoeveelheden chemische en/of toxische stoffen verbrandden. Niet zozeer de brand als wel de enorme pikzwarte rookwolk, die zich gedurende vele uren verspreidde, was - letterlijk - de drager van het crisiselement. De oorsprong van de brand was in Moerdijk en daarmee lag de primaire bestrijding bij de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (MWB). Het domein van de brand reikte echter veel verder. Primair betrof dat de buurregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) waar ook snel tot GRIP 4 werd opgeschaald en (terecht!) verschillende sirenes worden geactiveerd. Secundair was dat de rest van Nederland. Opschaling in de bronregio geschiedde overigens - voorzover nu bekend - veel later.

Daarmee ontstond een lastige situatie waarbij in het effectgebied (met name ZHZ) geactiveerd moest worden, zonder dat er een exact beeld was over de bron en de bronbestrijding (namelijk in MWB). In normale situaties is er altijd al een verschil in perceptie (en kennis) tussen het COPI en het ROT en RBT; nu waren deze niveaus veel verder uit elkaar (want in verschillende regio's). Brandbestrijding geschiedde in Moerdijk, terwijl in een steeds groter deel van Nederland onzekerheid ontstond over de mogelijke risico's. Brandbestrijding en crisisbeheersing waren dus bijna afzonderlijke processen die (deels) ook op verschillende plaatsen geschiedden.

*Beeldvorming en media* Dat verschil tussen brandbestrijding en crisisbeheersing werd ook goed zichtbaar in de wijze waarop in de regionale en landelijke media over deze gebeurtenis werd gesproken. De regionale omroepen (Omroep Brabant en vooral RTV Rijnmond) vervulden hun rol met verve. Degenen die op de betreffende avond achtereenvolgens Hart van Nederland (HvN, SBS6; 19.00 uur), het RTL4-nieuws (19.30 uur) en het

journaal (20.00 uur) bekeken, hadden over de ontwikkeling van de rookwolk (bij HvN ook gifwolk genoemd) tenminste de volgende ruime (topografische) beelden meegekregen. De wind ging naar het noorden en dat betekende dat Amsterdam en IJmuiden later die avond (“21.00 uur een bui met rotzooi in de hoofdstad?”) deze wolk mogelijk tegemoet konden zien (HvN). Hoewel de wind meer in de richting van het noorden ging (zuidenwind), was de hogere stroming veel meer westelijk (en ging de wolk waarschijnlijk dus meer naar het oosten van ons land). Peter Timofeeff gaf voor een kaartje aan dat mogelijk de zwarte wolken in een brede strook vanuit Moerdijk richting Utrecht, Apeldoorn en Arnhem zouden trekken en dat men daar, met de komende regen, de gevolgen mogelijk zou merken.

Er was niet alleen sprake van een enorme brand (‘inferno’) waarvoor niet voor niets ‘de hoogste alarmfase’ was afgekondigd (in alle drie de journaals sprak men hierover), maar er was inmiddels ook een evacuatie gestart (vanaf de ‘lead’ in beeld bij HvN) in Zwijndrecht, zo werd gezegd. Dergelijke berichten meldden de verschillende verslaggevers die allen zo stonden opgesteld dat de kijker tegelijkertijd goed zicht had op het steeds weer oplaaiende vuur. Er was dus wat aan de hand in Nederland.

*Sociale media en internet* Deze casus toont eens te meer de enorme ontwikkeling van de sociale media aan. Vele duizenden sms-berichten en tweets zullen verstuurd zijn die middag en avond. Onderzoek zou moeten uitwijzen wat de betekenis van al deze informatiestromen is geweest. Feit is dat velen via deze media op de hoogte kwamen en vervolgens ook werden gehouden. Als passieve twitter-gebruiker had ik al vele, vele tientallen tweets binnen. Via allerlei kanalen kon informatie worden vergaard (met name ook de rampenzenders!), waarbij natuurlijk het lange tijd disfunctioneren van de Rijkssite crisis.nl een zeer kwalijke en feitelijk onacceptabele was. Deze casus liet namelijk zo goed zien dat er bovenregionale informatievoorziening nodig was.

*Crisismanagement is communicatiemanagement* Wij weten het al jaren; bij (mini-)crises gaat het vooral om de communicatie. Vaak betreft dat de communicatie tussen de diensten onderling. In dit geval is natuurlijk de communicatie tussen de verschillende regio’s relevant. Veel belangrijker is natuurlijk de externe communicatie; hoe en wat wordt gecommuniceerd richting de bevolking en de (mogelijk direct) betrokken burgers.

<sup>13</sup> Hoogste alarmfase is feitelijk grip 4. Waarschijnlijk heeft vooraf niemand bedacht dat opschaling naar GRIP 4 in de media op een dergelijke wijze zou worden uitgelegd. Een pleidooi voor grip 5 en 6?

Snoeihard kwam al na enkele dagen de kritiek op de ‘falende overheid’ die niet geleerd had van eerdere calamiteiten met vrijgekomen gevaarlijke stoffen (zoals de ATF-brand in Drachten, 2000) en vooral inconsequent en weinig transparant had gecommuniceerd. Communiceren in onzekerheid is echter heel lastig en vraagt om leiderschap, overtuigingskracht en de bereidheid de lastige dilemma’s met de burgers te delen. Dat is misschien wel het aller moeilijkste en kan bijna niet van bestuurders die met vele (vaak strijdige) adviezen geconfronteerd worden zomaar worden verwacht. Aan de zijlijn weten wij het allemaal goed; maar in de hitte van de actualiteit en onder extreme (media)druk?

*Centralisatie?* Deze casus geeft weer onderbouwing van de stelling dat het meer en meer onmogelijk wordt om een (mini-)crisis goed te managen. Niet omdat de betrokkenen dat niet kunnen. Ook als 90% goed gaat, zal de 10% die problematisch verloopt, grote consequenties hebben. Dit vanwege het feit dat de problemen op vele terreinen plegen door te werken. Die 10 of misschien 20% is onvermijdelijk. In de praktijk plegen zich altijd zoveel onverwachte en deels onbeïnvloedbare patronen en processen voor te doen. De ene keer is het een voorlichtster die voor haar beurt spreekt; de andere keer zijn bron en effect organisatorisch van elkaar gescheiden. Ook de media kunnen dergelijke processen ongewild versterken. Uitspraken maar ook uitstraling van de burgemeester van Moerdijk kunnen tot in IJmuiden en Apeldoorn consequenties hebben als even later (in diezelfde uitzending) weermannen expliciet die steden noemen en de verslaggeefster ter plaatse spreekt over een gifwolk. Het is een illusie te veronderstellen dat - met de steeds meer gedifferentieerde komst van allerlei media en de mogelijkheden van de sociale media - een dergelijke gebeurtenis nog ‘te managen’ is. Er zijn zoveel personen en organisaties betrokken; er gebeuren altijd vele zaken onverwacht. Niemand heeft het gehele overzicht; altijd zijn er vele centra van waaruit gewerkt wordt.

Hoewel ik weet dat de centralisatiereflex (‘laat het Rijk het maar doen’) riskant is en het ook een illusie is te veronderstellen dat een hogere bestuurslaag een dergelijke gebeurtenis beter zal managen, is het tegelijkertijd duidelijk dat crisismanagement in een casus als deze niet kan zonder een zeker mate van overstijging van GRIP 4. Het zo uiteenlopen van verantwoordelijkheden over bron en effect, maakt vooral de externe communicatie welhaast onmogelijk. De brand wordt dan wel goed bestreden, maar wie gaat over de crisis? De discussie over GRIP 5 zal gevoerd moeten worden, maar belangrijker is de acceptatie: echt goed kan het nooit gaan. Het is en blijft voor velen ‘de eerste keer’.

## Colofon

### Lectorale rede

dr. Menno van Duin, lector Crisisbeheersing  
Het lectoraat Crisisbeheersing is een gezamenlijk lectoraat  
van het NIFV en de Politieacademie

### Uitgave

Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)

### ISBN

978-90-79149-39-1

### Datum

1 februari 2011

### Oplage

1100 exemplaren

### Vormgeving

Bureau Xtens, Apeldoorn

### Drukwerk

Artoos, Rijswijk

### Productiebegeleiding

Communicatie & Marketing Politieacademie

### Voor reacties of vragen:

menno.duin@nifv.nl

### © 2011 Politieacademie - NIFV

Behoudens door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de Politieacademie en NIFV, die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

