



# Samenwerking in crisisbeheersing

## Overschat en onderschat

**Lectorale rede**  
dr. Astrid Scholtens

## **Samenwerking in crisisbeheersing**

### **Overschat en onderschat**

Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat Crisisbeheersing aan het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* en de Politieacademie op 2 november 2007.

*A lack of understanding of emergency management is likely one reason why officials have suggested that the nation's response to catastrophic disasters needs a stronger command-and-control system that might be best handled by the military.<sup>1</sup>*

Dames en heren,

De noodzaak van multidisciplinaire samenwerking op het terrein van crisisbeheersing lijkt al twintig jaar vanzelfsprekend. Ik zal in deze rede betogen dat de kern waar het bij het samen werken in de crisisbeheersing om gaat, tot nu toe eigenlijk niet goed is begrepen. Hierdoor is een onjuiste focus op leiding en coördinatie ontstaan, als kernelement van de crisisbeheersing. Het is daarom tijd voor een herbezinning.

*Samen spelen is samen delen.* Dit was de eerste les die mijn zoon leerde toen hij op vierjarige leeftijd voor het eerst naar de kleuterschool ging. En niet voor niets, want volgens Richard Dawkins zit het genereus en onzelfzuchtig 'samen spelen' niet in onze zelfzuchtige genen.<sup>2</sup> Iedere ouder kan beamen dat deze basale vorm van wederkerigheid – het samen kunnen delen – van essentieel belang is, al is het maar om kinderen op z'n minst harmonieus met elkaar te laten spelen.<sup>3</sup>

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling stelt dat de Nederlandse samenleving zich ontwikkeld heeft tot een maatschappelijke orde waarin partijen – publiek of privaat – min of meer gelijkwaardig en wederzijds afhankelijk zijn.<sup>4</sup> Ze maken deel uit van zoals dat heet: de netwerksamenleving. Het denken over netwerken is volgens De Bruin en Ten Heuvelhof (1999) de resultante van vier maatschappelijke ontwikkelingen: (1) de toenemende professionalisering van de samenleving, (2) de globalisering, (3) een vervlechting van de publieke en private sector en (4) de informatietechnologie.<sup>5</sup> Bezien vanuit de netwerkgedachte is intra- en interorganisatorische samenwerking een essentiële voorwaarde om in een netwerk te kunnen opereren.<sup>6</sup> Steeds meer organisaties, publiek en privaat, zetten dan ook de stap om op een of andere manier een samenwerkingsverband aan te gaan met als doel om, zoals ze zelf aangeven, 'de kosten te drukken', om 'krachten te bundelen', om 'win-win-situaties' te behalen of simpelweg om het hoofd boven water te houden.<sup>7</sup> Ook het vierde kabinet Balkenende is onder het motto *Samen werken, samen leven* begin dit

jaar van start gegaan.<sup>8</sup> Initiatieven om tot samenwerking te komen zijn daarmee een belangrijk onderdeel van onze samenleving geworden.

Samenwerken is echter ook een applaus-term<sup>9</sup> geworden: oplossingen voor problemen worden als vanzelfsprekend in samenwerking gevonden.<sup>10</sup> De vraag of samenwerking tussen verschillende actoren ook echt noodzakelijk is, is één. Of de gewenste samenwerking vervolgens ook daadwerkelijk tot stand komt, is een geheel andere vraag. Zoals wel vaker het geval is, is de praktijk weerbarstig. De praktijk leert dat samenwerken een vak apart en helemaal niet zo eenvoudig is.<sup>11</sup> Er blijken tal van vaak onverwachte fundamentele barrières te bestaan die een goede samenwerking bij de daadwerkelijke uitvoering uiteindelijk toch in de weg staan. Deze barrières worden onder meer gevonden in cultuurverschillen tussen de betrokken partijen, tegenstrijdige belangen, grote verschillen in doelstellingen, werkwijzen en dagdagelijkse routines. Een verschil in logica kan volgens Twist ook een barrière zijn: “(...) zodra het concreter wordt, hebben organisaties een eigen logica die soms botst met de logica van de ander.”<sup>12</sup> Maar ook een beperkte bereidheid of zelfs totale onwil hoort nadrukkelijk in het rijtje van barrières thuis. De keerzijde van de samenwerkingsmedaille is dan ook dat resultaten nogal eens achterblijven of zelfs uitblijven bij de verwachtingen die vooraf werden gekoesterd.

De focus op samenwerking is overigens niet iets van de laatste jaren. In 1980 schreven Greve en Vrakking al dat samenwerking tussen organisaties ‘in’ is. Associaties die samenwerking toentertijd opriepen, varieerden van gewenst tot onmogelijk, van maatschappelijk verplicht tot onnodig en van uitdagend tot frustrerend.<sup>13</sup> Associaties die na bijna dertig jaar nog steeds herkenbaar zijn.

De reden dat ik mij in mijn lectorale rede – en meer in het algemeen in het onderzoeksprogramma van ons lectoraat – richt op het aspect samenwerken, is dat samenwerken als essentieel onderwerp in de klassieke rampenbestrijding en in de hedendaagse crisisbeheersing wordt beschouwd. Of het nu gaat om de intensivering van de civiel-militaire samenwerking, de oprichting van de veiligheidsregio’s of een landelijk multidisciplinair oefencentrum, het mogelijk vormgeven van een ministerie voor veiligheid of de samenwerkingsconvenanten<sup>14</sup> die tussen verschillende veiligheidsinstituten worden gesloten – ook het lectoraat Crisisbeheersing is daar een uitvloeisel van – het kernbegrip in deze ontwikkelingen is samenwerken, ook wel aangeduid als multidisciplinair samenwerken.

Deze – in mijn beleving – massale focus op het onderwerp multidisciplinair samenwerken, en de daarmee samenhangende ingezette wijzigingen

op het terrein van de crisisbeheersing, was voor mij aanleiding om op enige afstand kritisch naar deze ontwikkelingen te kijken, zeker toen na enig speurwerk geen inhoudelijke onderbouwing voor deze ontwikkelingen werd gevonden.<sup>15</sup> In vele beleids- en Kamerstukken die gaan over het verbeteren van de crisisbeheersing wordt daarentegen het belang van multidisciplinair samenwerken steeds maar weer benadrukt. Het multidisciplinair samenwerken is door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zelfs tot impliciete norm verheven: werkt men in een regio in de voorbereidende fase niet of nauwelijks samen, dan is de conclusie dat de rampenbestrijding c.q. crisisbeheersing onvoldoende door de regio is voorbereid en de daadwerkelijke bestrijding daardoor onvoldoende adequaat zal plaatsvinden.<sup>16</sup>

De noodzaak van multidisciplinair samenwerken op het terrein van crisisbeheersing lijkt haast vanzelfsprekend. Er zijn immers vele partijen betrokken die allemaal een bijdrage leveren aan eenzelfde klus, namelijk het beheersen of bestrijden van de crisis. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen meer om de klassieke hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en ambulancepersoneel, maar juist ook om gemeenten, veiligheidsregio’s, departementen, militairen, bedrijven, internationale overheden en instanties, maar ook burgers. Maar is multidisciplinair samenwerken nu wel echt zo noodzakelijk als wordt gedacht? Leidt multidisciplinair samenwerken van al die partijen ook echt tot een adequate(re) crisisbeheersing? En hebben we wel inzichtelijk wat bijvoorbeeld de positieve en negatieve effecten van multidisciplinair samenwerken zijn, hoe deze zich tot elkaar verhouden en onder welke condities de positieve effecten uiteindelijk doorslaggevend kunnen zijn om een crisis inderdaad adequaat te beheersen? Zelf ben ik van mening dat de aandacht voor het onderwerp multidisciplinair samenwerken niet alleen iets wegheeft van een *massale* focus, maar ook iets van een *blinde* focus. Er wordt te weinig stilgestaan bij de vraag waar het echt om zou moeten gaan, namelijk of multidisciplinaire samenwerking ook een meerwaarde kan zijn voor het adequaat beheersen van crises.

U begrijpt dat ik de vragen zoals ik die net heb gesteld, in deze rede niet allemaal zal beantwoorden. Niet in de laatste plaats omdat de antwoorden gezocht zullen moeten worden in het doen van onderzoek. En dat is niet altijd eenvoudig. Kickert (1993a), ‘t Hart (1998) en Cachet (2003) stellen dat er nog te vaak een gat zit tussen de theorie en de praktijk. Volgens ‘t Hart wordt dit gat op het terrein van de crisismanagement opgevuld door consultants en ex-crisismanagers. Hun boodschap is simpel, herkenbaar en bruikbaar, maar berust niet zelden op een zeer beperkte empirische basis. Het gaat daarbij vaak om een gering aantal dramatische, goed

gedocumenteerde of persoonlijk doorleefde crises. Het gevaar bestaat daarbij, zo vindt 't Hart, dat mythevorming optreedt en dat algemene lessen worden aangeprezen die in feite ontleend zijn aan zeer specifieke, tijd- en plaatsgebonden ervaringen.<sup>17</sup> Kickert en Cachet benadrukken dat vergelijkend empirisch onderzoek juist van belang is om tot een juiste theorievorming te komen. Kickert stelt dat op zijn onderzoeksterrein, management en organisatie, theorieën over het algemeen normatief van aard zijn. Hij verwijst naar Mintzberg die in *The Nature of Managerial Work* (1973) al heeft aangetoond dat de empirische realiteit beduidend kan afwijken van de normatieve theorie: er gaapt een grote kloof tussen de normatieve 'mythen en folklore' en de 'feiten'.<sup>18</sup> Ook Coleman & Helsloot (2007) en Rotanz (2006) wijzen op het onontgonnen gebied van gekwantificeerd onderzoek naar rampen en crises en benadrukken de noodzaak daarvan om tot een juiste theorievorming te komen.

### Leeswijzer

Ik start mijn rede met een paragraaf waarin ik nader inga op de semantische en praktische betekenis van samenwerken. Ik laat zien dat <samen> <werken> en samenwerken twee verschillende begrippen zijn geworden.

In paragraaf 2 laat ik zien dat dit verschil ook in de rampenbestrijding en crisisbeheersing zichtbaar is. Meer concreet laat ik zien dat de wens om effectief te kunnen <samen> <werken> uiteindelijk heeft geleid tot de niet inhoudelijk onderbouwde conclusie dat centrale sturing noodzakelijk wordt geacht voor multidisciplinaire samenwerking.

In paragraaf 3 beschrijf ik de wijze waarop multidisciplinaire samenwerking in het Nederlandse beleid sinds de jaren tachtig voor de acute fase van een ramp is voorgeschreven. Tevens ga ik in op de praktijk om te bezien of deze multidisciplinaire samenwerking in de afgelopen twintig jaar in de praktijk ook het beoogde effect heeft gehad.

In paragraaf 4 doe ik een voorstel om de vraag te beantwoorden hoe we partijen goed kunnen laten <samen> <werken> in de acute responsfase van een ramp of crisis. Ik bespreek daartoe twee theorieën afkomstig uit een ander vakgebied.

Het zwaartepunt van mijn rede ligt op de samenwerking in de acute responsfase tijdens een ramp of crisis. In paragraaf 5 ga ik in op de samenwerking in de voorbereidende fase van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In de laatste paragraaf neem ik u mee naar een heel ander vakgebied: de wiskunde. Ik benoem twee wiskundige werkwijzen die gebruikt kunnen worden bij (het doen van onderzoek op het terrein van) crisisbeheersing.

## 1. De Beethovenfout: van <samen> <werken> tot samenwerking

Wat opvalt in de discussie over samenwerking in de crisisbeheersing en in de documenten die over deze samenwerking gaan, is dat samenwerking onlosmakelijk verbonden lijkt te zijn met leiding en coördinatie. In bijvoorbeeld het concept van de veiligheidsregio's, gedefinieerd als het "gebied waarin wordt *samengewerkt* door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerbijstand, *rampenbeheersing*, *crisisbeheersing*, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid"<sup>19</sup>, blijkt coördinatie van de samenwerking een essentieel onderdeel te zijn.<sup>20</sup> Een bijzondere en vergaande bevoegdheid tot coördinatie, namelijk doorzettingmacht, wordt dan ook zelfs noodzakelijk geacht. De vraag daarmee is wat nu de precieze (semantische en praktische) betekenis is van samenwerken, om dit begrip vervolgens in de crisisbeheersing te kunnen duiden.

In deze paragraaf laat ik zien dat <samen> <werken> en samenwerking twee verschillende begrippen zijn geworden. Meer concreet laat ik zien dat de wens om effectief <samen> te <werken> aan eenzelfde taak maar al te makkelijk leidt tot de onjuiste causaliteit dat hiervoor leiding noodzakelijk is. Ik doe dat aan de hand van de door De Waal (2005) geïntroduceerde 'Beethovenfout'. Deze fout zal in deze rede symbool staan voor de onjuiste veronderstelling dat het proces en het product met elkaar zouden moeten overeenkomen. De Waal stelt dat als je naar de perfect gestructureerde muziek van Beethoven luistert, je nooit zou kunnen raden hoe de feitelijk slecht verwarmde en verwaarloosde omgeving van de componist eruitzag. Bezoekers klaagden dat de componist in het meest vuile, stinkende en rommelige huis woonde dat je je kon voorstellen, bezaaid met rottend eten, ongeleegde po's en vuile was, zijn twee piano's bedolven onder stof en papieren. De maestro zelf zag er zo slonzig uit dat hij ooit als landloper werd opgepakt. Voor diegenen die geloven in de gelijkheid van proces en inhoud is het onbegrijpelijk hoe Beethoven in zo'n varkensstal zijn complexe sonates en zijn grootste pianoconcerten heeft kunnen componeren. Prachtige dingen kunnen blijkbaar onder afschuwelijke omstandigheden ontstaan, zodat het proces en product twee verschillende dingen zijn.<sup>21</sup>

Ik zal in mijn rede enkele malen gebruikmaken van de metafoor van de mier, omdat de werkwijze van een leger mieren vaak gezien wordt als de ultieme vorm van samenwerking.

*Samenwerken* wordt gedefinieerd als ‘het gezamenlijk aan eenzelfde taak werken’.<sup>22</sup> Wanneer we <gezamenlijk> vervangen door <samen>, dan staat er eigenlijk niets anders dan dat samenwerken ‘het samen werken aan eenzelfde taak’ is. Het samenvoegen van de termen <samen> en <werken> tot de nieuwe term <samenwerken> heeft ons een extra voorwaarde opgeleverd: er is alleen sprake van samenwerken als er samen aan *één en dezelfde taak* wordt gewerkt. Wiskundig gezien krijgen we de volgende vergelijking: samen + aan-eenzelfde-taak + werken = samenwerken. Het verwijderen van de spatie in <samen werken>, wat in eerste instantie lijkt op het verwijderen van een loze ruimte, kan dus niet ongestraft gebeuren.

Mijn *eerste*, vrij eenvoudige *observatie* is dat samenwerken (dat ik vanaf nu voor de duidelijkheid als samenwerking zal betitelen) en <samen> <werken> verschillende begrippen zijn.

Deze nieuwe voorwaarde geeft, in een volgende onjuiste redeneerstap, aanleiding tot een andere voorwaardelijkheid voor samenwerking. Het lijkt immers zo voor de hand liggend dat je alleen maar samen aan eenzelfde taak kunt werken als de actoren weten wat die taak inhoudt. Dat op zijn beurt lijkt een zekere mate van overleg te veronderstellen alvorens te kunnen samenwerken. Samenwerking impliceert volgens die redenering op voorhand al enige mate van afstemming. Pröpper (2000) bijvoorbeeld definieert samenwerking dan ook al meteen in termen van afstemming: samenwerking is de bewuste afstemming van gemeenschappelijke handlingsplannen.<sup>23</sup> Hij geeft daarmee een nadere invulling aan de basale definitie. Feitelijk verwoordt hij in de definitie al een gepercipieerde voorwaarde om tot een effectieve vorm van samenwerking te komen, immers door bewuste afstemming. Deze definitie sluit aan bij de wijze waarop doorgaans het begrip samenwerking wordt gebruikt. Samenwerking en afstemming worden nogal eens als synoniemen gezien. Ook in de crisisbeheersing is dat niet ongebruikelijk, zo zullen we nog zien.

Ik haal nogmaals de wiskunde er even bij om aan te kunnen geven dat bovenstaande redeneerstap inderdaad onjuist is. Hoewel we in de wiskunde ook bewijzen door ‘volledige intimidatie’ kennen, geldt in zijn algemeenheid toch dat een stelling onjuist is wanneer een enkel tegenvoorbeeld wordt gegeven. Voor bovenstaande redenering wordt dit tegenvoorbeeld geleverd door de mier. Hoewel, zoals gezegd, de werkwijze van een leger mieren vaak wordt gezien als de ultieme vorm van samenwerking, vindt er feitelijk geen enkele vorm van overleg of afstemming tussen mieren plaats. Wel hebben zij, genetisch, alle een (deel)beeld van de taak die zij moeten uitvoeren. Ik kom hier nog op terug.

Wanneer we de oppervlakkige redeneerlijn verder vervolgen dan verwo(o)rdt het overleggen over de gezamenlijke taak tot coördinatie.

*Coördineren* wordt in zijn meest objectieve eenvoud gedefinieerd als ‘het bij elkaar doen aansluiten of afstemmen’.<sup>24</sup> Merk op dat samenwerking bij Pröpper dus altijd coördinatie impliceert. Afhankelijk van de context worden elementen aan deze definitie toegevoegd. Het gaat dan om het afstemmen van bijvoorbeeld handelingen, activiteiten of doelen, eventueel ook ter bereiking van een (ander) gemeenschappelijk doel.<sup>25</sup> Coördinatie wordt wel gezien als het omgekeerde van langs elkaar heen werken. Bij een gebrek aan coördinatie spreekt men wel van onvoldoende afstemming en samenhang.<sup>26</sup>

De betekenis die – wellicht ook gevoelsmatig – aan coördineren wordt gegeven, bevat niet zelden impliciet het onderliggende mechanisme om de coördinatie gestalte te geven. We percipiëren vervolgens dat aan het begrip coördinatie een zekere mate van hiërarchie kleef: de actor die de coördinatie gestalte moet geven, moet immers (machts)middelen ter beschikking hebben om de coördinatie te laten plaatsvinden. De begrippen ‘coördinerend minister’ en ‘coördinerend burgemeester’ en de daaraan gekoppelde discussies over hun doorzettingsmacht spreken in dat opzicht, denk ik, boekdelen.

#### *Intermezzo*

*Coördinatie kan al snel als inmenging van anderen in de eigen aanpak worden ervaren. Coördinatie kan daarmee een lastige en storende activiteit zijn voor degenen die zelfstandig hun eigen aanpak willen uitvoeren. Coördinatie kan hierdoor zelfs als bedreigend worden ervaren, zodat de neiging om coördinatie te vermijden of te ontlopen bestaat.<sup>27</sup> Dit algemene mechanisme is ook herkenbaar binnen de crisisbeheersing. Het niet betrekken van de commissaris van de koningin bij een gemeentegrensoverschrijdende ramp, die in dergelijke situaties een coördinerende bevoegdheid heeft, is daar een bekend voorbeeld van.<sup>28</sup> Andersom kan ook: terwijl eigenlijk sturing wordt bedoeld, wordt coördinatie gebruikt om hetzelfde aan te geven met als doel de goede verhoudingen tussen de actoren niet te verstoren. Een overigens niet onbelangrijk detail dat als uitgangspunt dient om tot samenwerking te komen.*

Mijn *tweede observatie* is dat enkele schijnbaar logische redeneerstapjes tot de wat mij betreft onjuiste conclusie leiden, dat voor effectief <samen> <werken> aan dezelfde taak, actieve sturing of, in ronder Nederlands, leiding is vereist. De Beethovenfout bijvoorbeeld geeft al aan dat er niet noodzakelijkerwijs een causaal verband hoeft te bestaan tussen het proces (actieve sturing) en het product (effectief <samen> <werken>).

Een conclusie dus die niet zonder meer getrokken mag worden en feitelijk eerst inhoudelijk onderbouwd zal moeten worden. Of als wiskundige gesproken: de juistheid dat leiding en coördinatie noodzakelijk is voor effectief < Samen > < werken > zal eerst bewezen moeten worden.

In mijn rede zal ik laten zien dat ten aanzien van de crisisbeheersing een dergelijke conclusie zonder inhoudelijke onderbouwing wel is getrokken. Deze voorbarige conclusie heeft tot een onweersproken *overschatting* van multidisciplinaire samenwerking (inclusief het belang dat aan leiding en coördinatie wordt gehecht) geleid en een *onderschatting* daar waar het om echt < Samen > < werken > gaat.

## 2. De Beethovenfout zichtbaar in het stelsel van rampenbestrijding

In deze paragraaf laat ik zien dat de Beethovenfout voor samenwerking zichtbaar is in het stelsel voor rampenbestrijding. Ik schets daartoe de ontwikkeling van het stelsel, zodat zichtbaar wordt dat de wens tot effectief < Samen > < werken > uiteindelijk heeft geleid tot de niet inhoudelijk onderbouwde conclusie dat centrale sturing noodzakelijk wordt geacht voor multidisciplinaire samenwerking. Het stelsel van rampenbestrijding is daarom voorzien van allerhande leidinggevende bevoegdheden.

Alvorens ik u kort mee terug neem in de tijd, zal ik eerst uitleggen waarom ik zo makkelijk van crisisbeheersing overstap op rampenbestrijding: rampenbestrijding is mijns inziens een bijzonder onderdeel van de crisisbeheersing. Beweringen over rampenbestrijding hebben daarmee ook een betekenis voor de crisisbeheersing.

De begrippen ‘rampen en rampenbestrijding’ en ‘crisis en crisisbeheersing’ worden in de dagelijkse praktijk nogal eens door elkaar gebruikt. Een crisis wordt wel gezien als een heel erge gebeurtenis en als overtreffende trap van een ramp.<sup>29</sup> Ik sluit echter aan bij de definitie van een crisis zoals deze door Brainich (2004, p. 13) is gegeven: een crisis is een situatie waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin de normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden. Voorbeelden van vitale belangen zijn onder andere de openbare veiligheid, de openbare orde en de nationale rechtsorde.<sup>30</sup> Uit deze definitie volgt de onderlinge relatie tussen een ramp en een crisis: een ramp is een bijzonder soort crisis. Meer precies: een ramp is een crisis op alleen het terrein van de openbare of fysieke veiligheid.<sup>31</sup> Dat betekent dat rampenbestrijding een onderdeel van crisisbeheersing is, namelijk het onderdeel van crisisbeheersing dat alleen betrekking heeft op de handhaving van de openbare of fysieke veiligheid.<sup>32</sup> Ik wijs erop dat deze zienswijze niet aansluit bij het ontwerp van de Wet veiligheidsregio's.<sup>33</sup> Voor meer details hierover verwijs ik naar Brainich (2007).

Ik neem u, zoals gezegd, even kort mee terug in de tijd, om uit te leggen waarom de focus zo sterk op multidisciplinaire samenwerking is gericht. In de periode na de Tweede Wereldoorlog werd het denken over risico's waartegen bescherming nodig werd geacht, gedomineerd door de angst voor (een dreiging van) oorlog in combinatie met natuurrampen.<sup>34</sup> Dit leidde in 1952 tot de oprichting van de organisatie Bescherming Bevolking (BB) als onderdeel van de civiele verdediging<sup>35</sup> in Nederland.<sup>36</sup>



De BB fungeerde als rijksrampenbestrijdingsorganisatie<sup>37</sup> en was op militaire leest geschoeid. Ze had primair tot taak om de Nederlandse bevolking te beschermen en te ondersteunen tijdens en na een (kern)oorlog. De ‘gewone’ parate hulpverleningsdiensten, zoals brandweer, politie en ambulancedienst, waren er voor de bestrijding van de ‘gewone’ ongevallen.<sup>38</sup>

In de tweede helft van de jaren zestig brak het inzicht door dat, door onder andere een groeiende industrialisatie en verkeersintensiteit, er zich grootschalige incidenten in vreedstijd konden voordoen, waarop noch de BB noch de parate hulpverleningsdiensten afdoende waren voorbereid.<sup>39</sup> Men constateerde dat voor dat soort incidenten geen adequate hulpverleningsorganisatie bestond. De brandweer en ambulancedienst waren lokaal georganiseerd, dus klein, en de regionale samenwerking kwam maar moeilijk van de grond. Er zat een gat in de hulpverlening; tussen de binnenbrand in vreedstijd en de wereldbrand in oorlogstijd.<sup>40</sup>

Er moest een nieuwe regionaal georganiseerde rampenbestrijdingsorganisatie komen, geschikt voor oorlog én vrede, en waarin de BB zou moeten opgaan. Dit laatste was nodig omdat de BB inmiddels (eind jaren zestig) een ongeloofwaardig, impopulair en geïsoleerd instituut was. Wilde de BB overleven, dan moest ze een nieuwe, of in ieder geval extra, bestaansreden vinden. En die lag nu voor de hand: bestrijding van rampen in vreedstijd.<sup>41</sup> De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken beseftte dat de overheid een dergelijke reorganisatie niet ongestraft van bovenaf kon opleggen, omdat enerzijds lokale bevoegdheden hergeordend moesten worden en anderzijds verschillende organisaties tot samengaan bewogen moesten worden. Uitgangspunt was dat de reorganisatie ‘zo mogelijk’ van onderaf tot stand moest komen, maar indien nodig van ‘bovenaf’.<sup>42</sup>

### **Intermezzo**

*In 1970 werd daartoe een landelijke stuurgroep ingesteld. Een van de conclusies van de stuurgroep was dat een samensmelting van de BB met de brandweer noodzakelijk was. Deze conclusie stuitte echter op felle kritiek, met name van de brandweer. Zij voelde niets voor een samengaan met de BB.<sup>43</sup> Volgens Van der Boom (2000) had dit deels te maken “met een ordinaire competentiestrijd over een werkterrein waar geld en banen te halen waren” en de beperkte meerwaarde die de BB, gezien haar slechte imago, zou kunnen leveren.<sup>44</sup> Ook werd als bezwaar ingebracht dat een samenvoeging “een mogelijke vertraging dan wel stilstand van de inmiddels op gang gekomen regionalisatie van de brandweer” tot gevolg zou kunnen hebben.<sup>45</sup> Samenvoeging van brandweer en BB tot één regionale rampenbestrijdingsorganisatie kon dan ook alleen maar afbreuk doen aan het imago van de brandweer.<sup>46</sup> De toenmalige minister van*

*Binnenlandse Zaken reageerde namens de regering in de **Nota Hulpverlening bij rampen en ongevallen (1975)** op de bezwaren door op te merken dat “het van weinig wijsheid zou getuigen deze diepliggende gevoelens ter zijde te schuiven.” Maar; zo benadrukte ze, zij zouden een nauwe samenwerking niet in de weg staan.<sup>47</sup>*

*De regering kwam in de **Nota Hulpverlening bij rampen en ongevallen** met een alternatief. De brandweer en de BB zouden niet samengaan en zouden twee aparte organisaties blijven. De BB zou de taak voor oorlogsrampenbestrijding **blijven** behouden, terwijl de brandweer de taak voor vreedsrampenbestrijding zou **krijgen**. Dit laatste omdat, zo is te lezen in de **Nota Hulpverlening bij rampen en ongevallen (p. 7)**, de brandweer “zich verheugend in de belangstelling en waardering van de bevolking, hiertoe het meest geëigend is.” De brandweer zou volgens de regering de kern moeten zijn van de organisatie voor het bestrijden van rampen en het verlenen van hulp in vreedstijd en zou derhalve belast moeten worden met de daartoe vereiste coördinatie. Voorwaarde voor het fungeren als kern was evenwel dat de brandweer zelf in groter (regionaal) verband georganiseerd moest worden.<sup>48</sup>*

*Een andere voorwaarde voor het door de regering gepresenteerde alternatief was de al eerder aangehaalde ‘nauwe samenwerking’, want zo stelde de regering simpelweg, “samenwerking is in rampsituaties noodzakelijk.”<sup>49</sup> Uit de nota wordt niet duidelijk wat de onderbouwing van deze ogenschijnlijk eenvoudige bewering is. Ik vind het zelf niet ondenkbaar dat de regering met deze uitspraak tegemoet wilde komen aan het gesneuvelde voorstel van de stuurgroep om tot samenvoeging van de BB en de brandweer over te gaan. Met een beetje goede wil zou samenwerking dan toch ook een beetje samenvoeging zijn. Zelf herken ik hier wel iets van het mechanisme van wederkerigheid (zie paragraaf 6). De vraag is overigens of een dergelijke samenwerking op voorhand al wel realistisch werd gevonden, gezien het al jaren durende spanningsveld tussen de BB en de brandweer.*

*Maar los van mijn zienswijze is het een feit dat de bewering dat ‘samenwerking in rampsituaties noodzakelijk is’ een van de pijlers voor het huidige stelsel van rampenbestrijding is geworden. De eerste voorzichtige contouren van de huidige rampenbestrijdingsorganisatie worden in deze periode, dat wil zeggen midden jaren zeventig, al zichtbaar wanneer we de visie op deze samenwerking nog heel even volgen. De toenmalige regering was van mening dat de “noodzakelijke samenwerking” alleen kon worden bereikt als deze zou worden voorbereid en in de top gestalte zou krijgen.<sup>50</sup> Zij vond dat een coördinerende staf geformeerd moest worden bestaande uit de leiding van de brandweer, de politie, het ambulancevervoer en de BB. De regering meende dat deze samenwerking in vreedstijd feitelijk coördinatie zou inhouden, omdat*

*te verwachten was dat de bestuurders zelf voldoende tijd zouden hebben om zich actief met de rampsituatie bezig te houden en leiding te geven. De commandant van de brandweer zou de bestrijdingsacties en de hulpverlening ter plaatse moeten coördineren.<sup>51</sup> Een van de samenwerkingsvormen van de huidige rampenbestrijdingsorganisatie is hier al enigszins herkenbaar: het gaat hier over een voorzichtige invulling van het (regionaal) operationeel team.*

*In oorlogstijd zou de zaak overigens anders liggen, omdat, zo was de overtuiging van de regering, omstandigheden waaronder het bestrijden van rampen en het verlenen van hulp plaatsvinden in oorlogstijd volstrekt verschillend zijn van die in vreedstijd. In oorlogstijd zou er dan ook niet alleen behoefte zijn aan coördinatie van de samenwerkende diensten, maar tevens aan een gedelegeerde bevoegdheid om het gezamenlijk optreden te regelen. Brandweer, politie, ambulancevervoer en de BB zouden moeten samenwerken, ieder onder de eigen commandant of chef, terwijl de leiding van de gezamenlijke acties bij de regionaal commandant van de BB zou komen te liggen.<sup>52</sup>*

*Zoals u allemaal weet, is er van dit voorstel nooit iets terecht gekomen.*

In 1979 werd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Hans Wiegel, voorgesteld om in verband met drastische bezuinigingen de BB op te heffen. Begin jaren tachtig werd begonnen met het project Reorganisatie Rampenbestrijding.<sup>53</sup> Het voornaamste doel van het project was om te komen tot een nieuwe bestuurlijke en organisatorische ordening van de rampenbestrijding. De filosofie die men voor ogen had, was dat er bij het bestrijden geen onderscheid gemaakt moest worden tussen ‘vredescalamiteiten’ en ‘oorlogsomstandigheden’.<sup>54</sup> Er moest een nieuwe organisatie komen die onder alle omstandigheden de (nieuwe) risico’s die de samenleving zouden kunnen bedreigen, het hoofd kon bieden.<sup>55</sup> De drie belangrijkste uitgangspunten daarbij waren dat (1) rampenbestrijding onder alle omstandigheden opgedragen wordt aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast, (2) de brandweer de operationele kern van de rampenbestrijdingsorganisatie vormt en (3) de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de rampenbestrijding.<sup>56 57</sup> Dit laatste was een uitwerking van de hernieuwde impuls van decentralisatie in begin jaren tachtig: het dichterbij de burger brengen van het openbaar bestuur door het verleggen van bevoegdheden van de rijksoverheid naar gemeenten.<sup>58</sup>

De nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie, die zou moeten bestaan uit een samenstel van op zich zelf staande organisaties, zou als één organisatie moeten optreden tijdens een ramp. Het goed <samen> <werken> door de verschillende organisaties werd dan ook als cruciaal ervaren.

Bij het voorstel om de rampenbestrijdingstaken door de brandweer, politie, geneeskundige en ambulancedienst, het Rode Kruis en het, toen nog, Korps Mobiele Colonnies<sup>59</sup> te laten uitvoeren, werden in eerste instantie openlijk vraagtekens gezet. Want hoe zou deze bonte verzameling aan organisaties effectief kunnen <samen> <werken> tijdens rampen?<sup>60</sup> De regering was van mening dat goed <samen> <werken> alleen gestalte zou kunnen krijgen, wanneer deze als verplichte en gecoördineerde samenwerking van bovenaf zou worden opgelegd. Omdat de coördinatie tussen de verschillende diensten en organisaties bij de rampenbestrijding om tot samenwerking te komen niet of niet adequaat was geregeld<sup>61</sup>, moest dit onderdeel worden van een nieuw op te stellen wet. Een wet die primair een oplossing zou bieden voor de problemen die zich zouden kunnen voordoen bij het gecoördineerd optreden van de verschillende diensten.<sup>62</sup>

Mijn **derde observatie** is dat het nieuwe concept van rampenbestrijding op voorhand al aanleiding gaf om te veronderstellen dat goed <samen> <werken> niet vanzelf tot stand zou komen. De nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie moest immers gaan bestaan uit een samenstel van op zich zelf staande organisaties.<sup>63</sup> Het wettelijk verplicht stellen van gecoördineerde samenwerking werd in die tijd dan ook als het meest voor de hand liggende gezien. De consequenties waren aanzienlijk. Vanaf het begin van de jaren tachtig – en nog steeds – worden vele inspanningen verricht om dit concept van samenwerking (juridisch en praktisch) gestalte te geven.

In 1985 werd de wet, de huidige Wet rampen en zware ongevallen, toen nog de Rampenwet geheten<sup>64</sup>, van kracht waarin de rampenbestrijding haar wettelijke basis kreeg. Het was een nadere invulling van het hiervoor door mij geschetste concept van verplichte en gecoördineerde samenwerking. Het multidisciplinaire samenwerken kreeg in de wet een aparte plek en werd een van de belangrijkste uitgangspunten voor het vormgeven van de huidige rampenbestrijdingsorganisatie. Inhoudelijke argumenten dat een dergelijke samenwerking ook aantoonbaar van belang zou zijn voor een goede rampenbestrijding, heb ik helaas niet kunnen ontdekken.

Het concept van samenwerking is uiteindelijk door de wetgever uitgewerkt in termen van leiding en coördinatie. Dit gebeurt al in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen, die de definitie van een ramp (en zwaar ongeval) geeft. Dit artikel laat zien dat coördinatie als een belangrijke voorwaarde wordt gezien om de multidisciplinaire samenwerking gestalte te geven.

Een ramp (of zwaar ongeval) is ex artikel 1 een gebeurtenis:

- 1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad **en**
- 2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

### **Intermezzo**

*Er bestaan meerdere definities van een ramp, die veelal elementen bevatten als plotseling, ernstige gevolgen, doden, gewonden, schade. Een unieke, allesomvattende definitie van een ramp lijkt daarmee niet te bestaan. In de wetenschap bijvoorbeeld houdt men zich bezig met de vraag wat een ramp nu exact is. Quarantelli (1998) en Perry & Quarantelli (2005) laten zien dat het beantwoorden van deze vraag niet eenvoudig is.<sup>65</sup> Wel is duidelijk dat bij het denken over rampen (en in zijn algemeenheid over crises) bedacht moet worden dat niet alleen zuiver objectieve indicatoren (aantal doden en gewonden, hoeveelheid schade) van belang zijn, maar ook subjectieve elementen. Tenslotte is een ramp toch vooral een ramp wanneer het in de perceptie van bestuurders, burgers of media een ramp is. Het opnemen van subjectieve elementen in een definitie van een ramp, of meer in zijn algemeenheid, van een crisis, zoals bijvoorbeeld door Rosenthal is gedaan (zie eindnoot 30), maakt het echter in de praktijk lastig werkbaar. In dat geval zou een wat meer operationele definitie, zoals in de Wet rampen en zware ongevallen in zekere zin is gedaan, meer voor de hand liggen. In **Nationale crisisbeheersing beschreven** wordt daartoe met betrekking tot de definitie van een crisis een nadere aanzet gedaan.<sup>66</sup>*

In de *Memorie van toelichting bij de Rampenwet* wordt nader uitgelegd wat met coördinatie wordt bedoeld. Het gaat om zowel bestuurlijke als operationele coördinatie: “De coördinatie heeft geen betrekking op de dagelijkse samenwerking tussen brandweer, politie en overige hulpverleningsdiensten, maar op gebeurtenissen op grote schaal, die vragen om bestuurlijke coördinatie van de burgemeester (...) en om operationele coördinatie en bevelvoering door degene die met de operationele leiding wordt belast, omdat naast de gebruikelijke diensten andere overheidsorganisaties bij de rampenbestrijding zijn betrokken of omdat de schaal van de inzet de gebruikelijke samenwerking te boven gaat.”<sup>67</sup>

Ten aanzien van deze bestuurlijke en operationele coördinatie wordt in artikel 11 van de wet bepaald dat “de burgemeester het opperbevel heeft in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de

operationele leiding van de rampenbestrijding, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft.”<sup>68</sup> Ook de commissaris van de koningin en de minister van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) hebben bestuurlijke coördinatiebevoegdheden gekregen ingeval de ramp bovenlokaal is. Deze bovenlokale bestuurlijke coördinatie laat ik op dit moment achterwege. Het primaat voor het vormgeven van de multidisciplinaire samenwerking van de operationele (hulp)diensten en andere uitvoerende diensten bij rampen ligt immers bij de gemeenten.

### **Intermezzo**

*Een intermezzo is hier op zijn plaats, omdat het herkenbaar de gevoeligheden laat zien die ook vandaag de dag weer zichtbaar zijn als het gaat om het nadenken over de rolverdeling van de brandweer en politie bij een hedendaagse crisis. De politieorganisatie legde zich in eerste instantie niet neer bij de keuze om de brandweer met de operationele leiding te belasten. Van Lochem (2007) beschrijft dat medewerkers van de directie Politie dan ook aandrongen op een discussie hierover, want, zo stelden zij, “bij een ramp is toch ook of zelfs primair de openbare orde in het geding en op dat terrein heeft toch de politie een centrale rol.”<sup>69</sup> In de Kamerbehandeling van het ontwerp van de Rampenwet werd aan de staatssecretaris in overweging gegeven in de wet geen principevoorkeur voor de brandweer te vermelden in verband met de operationele leiding. Toen de staatssecretaris uitlegde dat dit tot praktische problemen zou leiden, aangezien andere organisaties niet zouden weten tot wie zij zich in eerste instantie zouden moeten richten, keerde het standpunt met 180 graden en diende men een amendement in om nog duidelijker dan in het wetsontwerp stond aangegeven de operationele leiding aan de brandweer te geven. Niet in principe aan de brandweer, maar aan de brandweer tenzij.<sup>70</sup>*

Mijn **vierde observatie** is dat zowel bestuurlijke coördinatie (opperbevel) als operationele coördinatie (operationele leiding) noodzakelijk werd geacht om invulling te geven aan het multidisciplinair samenwerken. Multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding is daarmee in theorie onlosmakelijk verbonden met operationele leiding en opperbevel. Door het opnemen in de Rampenwet van bepalingen over leiding en coördinatie werd beoogd de samenwerking van de verschillende betrokken diensten en organisaties in rampsituaties af te dwingen. Multidisciplinaire samenwerking in de responsfase mocht niet vrijblijvend zijn.

Ik zal in het vervolg van mijn rede met ‘multidisciplinaire samenwerking’ steeds ook het onlosmakelijke coördinatiemechanisme van opperbevel en operationele leiding bedoelen, dat noodzakelijk werd geacht om deze samenwerking tot stand te brengen.

Mijn *vijfde observatie* is dat de onderkenning dat er eisen gesteld moesten worden aan het product ‘goed < Samen > < werken >’ zonder nadere onderbouwing uiteindelijk heeft geleid tot het stellen van eisen aan het proces ‘leiding en coördinatie’. In het stelsel van rampenbestrijding is zichtbaar sprake van de Beethovenfout.

Ook in de bredere context van de huidige visie op crisisbeheersing wordt verplichte en gecoördineerde samenwerking – en in zelfs nog grotere mate dan bij rampenbestrijding het geval is, er zijn namelijk nog meer actoren betrokken – als een van de meest essentiële randvoorwaarden gezien. Structuren en werkwijzen die zich in de laatste twintig jaar hebben ontwikkeld om de samenwerking in de rampenbestrijding handen en voeten te geven, worden – zeker als het om de regionale samenwerking gaat – ofwel een-op-een overgenomen ofwel als basis gebruikt om de noodzakelijk geachte samenwerking tijdens de crisisbeheersing vorm en inhoud te geven.<sup>71</sup>

Mijn *zesde observatie* is dat met de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing het verplichte en gecoördineerde multidisciplinaire samenwerkingsconcept als het ware is ‘mee verbreed’.

Uitzondering hierop is de verbreding van de (lokale) opperbevelsconstructie naar het nationale niveau. In het geval er sprake is van een crisis waarbij nationale coördinatie noodzakelijk is, dan kunnen momenteel beslissingen op rijksniveau alleen genomen worden op basis van interdepartementale afstemming door de verschillende betrokken vakministers.<sup>72</sup> Er bestaat op het nationale niveau geen opperbevelhebber. Pogingen om de coördinerend minister voor crisisbeheersing (zijnde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)) ook daadwerkelijk doorzettingsmacht te geven, blijken nog steeds onbespreekbaar te zijn.

### 3. Multidisciplinaire samenwerking in de acute fase: beleid en praktijk

In deze paragraaf zoom ik in op de multidisciplinaire samenwerking zoals deze in het Nederlandse beleid sinds de jaren tachtig voor de acute fase van een ramp is voorgeschreven. Tevens ga ik in op de praktijk om te bezien of deze multidisciplinaire samenwerking in de afgelopen twintig jaar in de praktijk ook het beoogde effect heeft gehad. Dat wil zeggen dat door de beoogde leiding en operationele coördinatie de verschillende organisaties ook als één samenwerkende organisatie multidisciplinair optreden. Is dit inderdaad het geval, dan zou het gegeven dat de Beethovenfout zichtbaar is in het stelsel van rampenbestrijding ‘op de koop toe’ genomen kunnen worden. Een volgende stap is dan wel dat nog aangetoond moet worden dat deze wijze van optreden ook een adequate rampenbestrijding dan wel crisisbeheersing tot gevolg heeft.

#### Multidisciplinaire samenwerking volgens het beleid

Voor een nader begrip van de beoogde werking van multidisciplinaire samenwerking op het terrein van de rampenbestrijding – en in het verlengde daarvan in de crisisbeheersing – neem ik u mee naar de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de Rampenwet. Bestudering van de Kamerstukken is nodig om te begrijpen hoe de samenwerking, het coördineren en het opperbevel zich volgens het beleid tot elkaar (dienen te) verhouden.

Voordat ik de resultaten van deze bestudering presenteer, is het van belang te beseffen dat de wet alleen bedoeld is voor de bestrijding van rampen of anders gezegd voor het handhaven van de openbare (of fysieke) veiligheid. De wet is nadrukkelijk niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde of de rechtsorde.<sup>73</sup> De wet bevat geen bepalingen over de wettelijke taken van overheidsdiensten die deze onder de verantwoordelijkheid van andere dan in de wet genoemde bestuursorganen uitvoeren. Deze taken zijn namelijk in andere wetten geregeld.<sup>74</sup> Ter illustratie, de politie voert haar taken uit onder gezag van de burgemeester en het openbaar ministerie, maar alleen op grond van artikel 2 van de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering en derhalve niet op grond van de Wet rampen en zware ongevallen.

Met de term ‘opperbevel’ worden volgens de *Memorie van toelichting op de Rampenwet* “twee noties aangeduid die in onderling verband van groot belang zijn voor de gecoördineerde rampenbestrijding. Enerzijds gaat het om de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid, anderzijds heeft

zij betrekking op de zeggenschap over iedereen die aan de bestrijding deelneemt, dit in het bijzonder met het oog op een goede coördinatie. Het gaat daarbij dan vooral om de bevelvoering en de coördinatie in algemene, niet technische zin, dat wil zeggen met name om het stellen van prioriteiten in de bestrijding.”<sup>75</sup> De wetgever is dan ook van mening dat van “de burgemeester verwacht mag worden dat hij prioriteiten stelt, belangrijke beslissingen neemt, de brandweercommandant de nodige aanwijzingen verstrekt en eventuele verschillen van inzicht na overleg in de gemeentelijke rampenstaf tot een oplossing brengt. De technische coördinatie zal hij uiteraard overlaten aan de brandweercommandant.”<sup>76</sup>

Ik wil benadrukken dat ik in mijn rede niet nader inga op de eerstgenoemde notie van het opperbevelschap, het afleggen van politieke en bestuurlijke verantwoording.

De bevoegdheid van de brandweercommandant als operationeel leider betekent dat hij verantwoordelijk is voor de wijze waarop de ramp in onderlinge samenwerking tussen de betrokken diensten wordt bestreden.<sup>77</sup> Volgens de *Nota naar aanleiding van het eindverslag* oefent de brandweercommandant zijn bevoegdheid als operationeel leider uit “onder verantwoordelijkheid van de burgemeester en binnen door deze gestelde grenzen. Voor de uitvoering van concrete rampenbestrijdingsactiviteiten heeft de burgemeester derhalve slechts met één functionaris te maken. De brandweercommandant draagt zorg voor de technische coördinatie tussen de verschillende diensten; hij coördineert, stimuleert, lost eventuele geschillen op of brengt deze ter kennis van de burgemeester. Zij die de leiding hebben over optredende diensten blijven binnen hun eigen dienst verantwoordelijk voor de krachtens wettelijke voorschrift opgedragen taken en bepalen wie en wat concreet ingezet zal worden en op welke wijze.”<sup>78</sup> Gezien de reikwijdte van de wet betekent dit laatste dat de brandweercommandant zich niet begeeft op terreinen als handhaving van de openbare orde, opsporing van strafbare feiten en sociale dienstverlening.<sup>79</sup>

De uitleg van de wet ten aanzien van de operationele leiding leert onmiddellijk dat de term operationeel leider een *contradictio in terminis* is. Hoewel allerlei inzichten bestaan over wat onder ‘goed’ leiderschap wordt verstaan<sup>80</sup>, beschikt een leider wel altijd over een zekere vorm van macht om, indien nodig, andere actoren zijn visie op te leggen.<sup>81</sup> Een leider is iemand die de koers bepaalt en de baas over anderen is<sup>82</sup>; er bestaat een onderlinge hiërarchische verhouding tussen de leider en degene(n) die hij leidt. Gezien de niet-zelfstandige bevoegdheid van de operationeel leider (in casu de brandweercommandant), die volgens de wetgever alleen de

technische coördinatie inhoudt, is daarvan geen sprake: de operationeel leider is in de uitvoering helemaal geen leider, want “hij coördineert, stimuleert, lost eventuele geschillen op of brengt deze ter kennis van de burgemeester”. Alleen door collegiale medewerking van andere bij de rampenbestrijding betrokken disciplines kan de operationeel leider beslissingen van de burgemeester tot uitvoering brengen.

Mijn *zevende observatie* is dat de combinatie van opperbevel en operationele leiding zoals verwoord in de wet, lijkt te suggereren dat de noodzakelijke samenwerking inderdaad wordt afgedwongen. De uitleg van de wet leert dat hiervan in de praktijk geen sprake kan zijn. Formeel heeft de operationeel leider, hoewel de benaming iets anders doet vermoeden, geen machtsmiddel om de samenwerking in de responsfase tussen de verschillende betrokkenen af te dwingen.

Bij het uitwerken van de rol van de operationeel leider in bijvoorbeeld de *Handleiding Rampenbestrijding (1991)*, het Project Versterking Brandweer (eind jaren negentig)<sup>83</sup> en het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (2003)* wordt hier verder niet bij stilgestaan. Nergens wordt opgemerkt dat de operationeel leider feitelijk de samenwerking niet kan afdwingen. Men gaat er stilzwijgend van uit dat de operationeel leider inderdaad operationele leiding kan geven. Alleen in het geval dat de opperbevelhebber nog niet beschikbaar is – aangegeven wordt dat dit over het algemeen in de beginfase van een ramp zal zijn – wordt geadviseerd om de operationeel leider een van tevoren opgesteld en bestuurlijk vastgesteld mandaat te verlenen, zodat hij namens de opperbevelhebber zelfstandig beslissingen kan nemen.<sup>84</sup> Dit advies miskent jammer genoeg het daadwerkelijke ‘probleem’. De operationeel leider zou immers in lijn met datgene dat met de wet werd beoogd (samenwerking door actieve sturing), ook in de fase waarin de burgemeester wel beschikbaar is, gebruik moeten kunnen maken van een zelfstandige bevoegdheid om de samenwerking tijdens de uitvoering met succes te kunnen afdwingen. Overigens zij opgemerkt dat het advies juridisch niet correct is. Mandatering van de opperbevelsbevoegdheid van de burgemeester aan ondergeschikten is niet mogelijk op grond van artikel 177, lid 2 van de Gemeentewet.<sup>85</sup>

### **Organisatorische uitwerking van de samenwerking**

Om de multidisciplinaire samenwerking gestalte te kunnen geven in de responsfase van een ramp, werd de organisatie van de rampenbestrijding opgedeeld in drie coördinatie-niveaus, die overeenkomen met:

- 1) de bestuurlijke coördinatie (door primair de burgemeester als de opperbevelhebber, maar eventueel ook door de commissaris van de koningin en de minister van BZK)

- 2) de operationele leiding en
- 3) het optreden op de plaats van de ramp.

Met name de eerste twee niveaus zijn, zoals door mij beschreven, ook in de wet verankerd.

Een nadere uitwerking van deze drie niveaus werd als onderdeel van het project Reorganisatie Rampenbestrijding opgenomen in *de Blauwdruk voor de Unité de doctrine in de rampenbestrijding*<sup>86</sup>. In de *Blauwdruk* worden de eerste contouren geschetst voor de huidige coördinatiestructuur van de rampenbestrijding, ook wel aangeduid als de commandostructuur, overeenkomstig de hierboven genoemde driedeling. De coördinatiestructuur bestaat (op lokaal niveau) uit:

- 1) de opperbevelhebber en zijn (gemeentelijke) beleidsstaf, die strategische beslissingen nemen
- 2) de operationeel leider en zijn operationele staf, die de tactische vertaling maken van de strategische beslissingen
- 3) het commando plaats incident, dat zorgdraagt voor de uitvoering ter plaatse.

Deze organisatorische uitwerking is bedoeld om de activiteiten van alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties multidisciplinair te coördineren. De contouren uit de *Blauwdruk* waren gebaseerd op de militaire ervaringen van de BB bij oorlogsrampen. Van Lochem (2007) spreekt in dat opzicht dan ook van “een overname van de al klaarliggende militaire concepten”. Ook werd wel gesproken van “het rood verven van de militaire blauwdrukken en scenario’s”.<sup>87</sup> De aanname dat een dergelijke in oorlogsomstandigheden beproefde commandostructuur in civiele rampenomstandigheden ook het gewenste effect zou hebben, is in die tijd nooit op haalbaarheid onderzocht. Ook in dit geval was sprake van een ‘meest voor de hand liggende’, in die tijd schijnbaar logische, aanpak. Van Lochem (2007) concludeert dan ook niet voor niets – enigszins voorzichtig geformuleerd – terecht dat “mogelijk aan deze aanpak wel de beperking van en de gevoeligheid voor de bestuurlijke werkelijkheid [kleeft] (...). Ook is voorspelbaar dat door de gekozen aanpak de gedragswetenschappelijke benaderingen over de samenwerkingsproblemen niet aan bod kwamen.”

Ook in latere uitwerkingen die de organisatie van de rampenbestrijding beschrijven en als richtlijn dienen voor het vormgeven van deze organisatie, zoals bijvoorbeeld *de Handleiding Rampenbestrijding (1991)*, *Referenties Grootschalig optreden en bestrijding van rampen en zware ongevallen (1996)* als onderdeel van het Project Versterking Brandweer<sup>88</sup> en het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (2003)*, wordt vastgehouden aan deze coördinatiestructuur. Een structuur die is bedoeld om invulling te

geven aan leiding en coördinatie op het hoogste lokale niveau. Het is deze structuur die tot op de dag van vandaag van belang wordt geacht om de multidisciplinaire samenwerking vorm en inhoud te geven.

Mijn **achtste observatie** is dat de (huidige) coördinatiestructuur haast als automatisch is overgenomen van een op dat moment beschikbare militaire commandostructuur. Men ging er op voorhand van uit dat de structuur die werkbaar was voor een militaire organisatie ook wel zou werken voor een civiele rampbestrijdingsorganisatie. Een echte inhoudelijke onderbouwing lag hier verder niet aan ten grondslag. En nog steeds, ruim twintig jaar later, wordt deze coördinatiestructuur gezien als een van de belangrijkste fundamenten van de organisatie van de rampenbestrijding.

### **Multidisciplinaire samenwerking in de praktijk**

De hierboven beschreven coördinatiestructuur heeft, zoals al eerder benadrukt, geen betrekking op de dagelijkse samenwerking tussen brandweer, politie en overige hulpverleningsdiensten. Het algemene beeld van het veld is dat deze dagelijkse samenwerking redelijk verloopt. Dit klopt met het beeld dat wordt geschetst door een onlangs uitgebracht onderzoek naar de alledaagse samenwerking tussen de primaire hulpverleningsdiensten.<sup>89</sup> De onderzoekers stellen dat deze samenwerking “doorgaans vanzelfsprekend verloopt en volgens basisregels”, maar dat deze toch nog wel enige verbetering behoeft. Fouten in de samenwerking ontstaan ‘op straat’ volgens de onderzoekers overigens niet door onwil – dit in tegenstelling tot de samenwerking in de meldkamer – maar omdat “men in de hectiek van het moment de belangen van de andere hulpverleningsdiensten (tijdelijk) uit het oog verliest (...).”<sup>90</sup>

Ten aanzien van dit laatste is iets soortgelijks te zien bij grootschalige acute niet-dagelijkse incidenten. Uit evaluaties van grootschalige incidenten volgt dat de operationele hulpdiensten in de acute fase primair monodisciplinair opereren, op basis van eigen bevindingen. De focus ligt op de hulpverlening aan slachtoffers, het blussen van branden en het herstel van de openbare orde. Evaluaties laten keer op keer zien dat van coördinatie tussen de verschillende diensten en organisaties in deze fase nog helemaal geen sprake is.<sup>91</sup> Niet alleen heeft men de handen meer dan vol aan de eigen taken en de monodisciplinaire coördinatie daarvan, ook blijkt er sprake te zijn van terughoudendheid om op elkaars terrein te komen.<sup>92</sup> Multidisciplinaire activiteiten, zoals het zoeken of organiseren van afstemming, zijn dan zo mogelijk van later orde. Deze activiteiten die zijn bedoeld om de grootschalige multidisciplinaire coördinatie vorm te geven, vallen grotendeels buiten de dagelijkse routine. In de hectiek, zo blijkt, worden deze dan ook snel vergeten.

### **Intermezzo**

*Dit laatste laat zich vrij eenvoudig verklaren met het 'mechanisme van beslissen onder tijdsdruk'. Onderzoeken naar besluitvorming onder tijdsdruk (ook wel Naturalistic Decision Making (NDM) genoemd) laten zien dat een gevoel van tijdcompressie en stress leiden tot een beperking van het menselijk vermogen om tot een hernieuwde beoordeling van de situatie te komen. Onder tijdsdruk zal dan ook altijd worden teruggegrepen op datgene wat standaard is. Omdat de operationele hulpverleningsdiensten voor de dagelijkse hulpverlening over het algemeen monodisciplinair optreden en coördinatie tussen de diensten daarbij van minder belang is, volgt uit het mechanisme dat het feitelijk zelfs 'tegenaantuurlijk' is dat individuele hulpverleners in de beginfase/chaotische fase van een ramp enige coördinatie tot stand kunnen brengen. In de volgende paragraaf kom ik terug op de onderzoeken naar Naturalistic Decision Making.*

De meeste evaluaties laten zien dat de multidisciplinaire coördinatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau in de eerste uren van de acute fase niet tot stand komt. Mocht er al sprake van zijn, dan gebeurt dat op ad-hocbasis, maar zeker niet gestructureerd.

Uit de evaluaties van grootschalige acute incidenten volgt ook dat het opperbevel en de – ten minste op papier – afgeleide operationele leiderschapsvariant daarvan, in de acute fase nauwelijks betekenis hebben. De noodzakelijke prioriteitsstelling gebeurt in de praktijk op een veel lager operationeel niveau dan dat van de opperbevelhebber of de operationeel leider.<sup>93</sup> De commissie Oosting stelt dan ook in haar rapport dat het onvermogen om enige vorm van coördinatie te bewerkstelligen in de eerste uren "het gegeven [bevestigd] dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid."<sup>94</sup> Onderzoek laat zien dat dit overigens niet alleen geldt voor de operationele diensten, maar ook voor burgers.<sup>95</sup> De stuurbaarheid door het strategisch (opperbevel) en tactisch (operationele leiding) niveau in de acute fase van een ramp wordt daarmee flink overschat.

Mijn **negende observatie** is dat de ambitie om een gestructureerde multidisciplinaire samenwerking tot stand te brengen (dat wil zeggen inclusief operationele leiding en opperbevel) in de eerste uren weinig realistisch lijkt. Evaluaties laten tenslotte zien dat in deze eerste uren, die zich kenmerken door chaos en tijdgebrek, de hulpverlenende diensten niet in staat zijn invulling te geven aan deze multidisciplinaire samenwerking/coördinatie. De prioriteit ligt terecht bij de eigen organisatie.

Klassiek leidt de observatie dat de verschillende organisaties zich in de eerste chaosfase (te veel) richten op de eigen organisatie, waardoor de

multidisciplinaire samenwerking in de acute fase onvoldoende plaatsvindt, tot de algemene aanbeveling dat multidisciplinaire samenwerking (veel) eerder tot stand gebracht moet worden. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid stelt dan ook dat multidisciplinaire samenwerking een "onderschat fenomeen" is.<sup>96</sup> De Inspectie vindt het dan ook de taak van de rampenbestrijdingsorganisatie om structuur in de bestrijding te brengen en daarmee de "chaos terug te dringen tot hectiek".<sup>97</sup>

Mijn **eerste conclusie** is, in tegenstelling tot het beeld dat volgt uit de vele evaluaties en wat de Inspectie vindt, dat het belang van multidisciplinaire samenwerking in de acute fase niet wordt onderschat, maar juist wordt overschat. Ik ben van mening dat de feiten laten zien dat het een idee-fixe is te denken dat multidisciplinaire samenwerking middels de beoogde coördinatiestructuur in de gegeven omstandigheden (de rampenbestrijdingsorganisatie is ten slotte een gelegenheidsorganisatie) kan en zal werken.<sup>98</sup>

Het is mijns inziens dan ook tijd voor een herbezinning. Het is tijd voor het herstellen van de Beethovenfout. Dat betekent dat we weer terug moeten naar het begin. We moeten terug naar het uitgangspunt dat verschillende organisaties in ramp- en crisissituaties goed moeten <samen> <werken>. Ik ben van mening dat bij dit teruggaan het noodzakelijk is om het dogma van opperbevel en operationele leiding los te laten. We weten immers dat beide van geen betekenis zijn in de acute fase van een ramp.

Dit heeft overigens ook onmiddellijk een positief bijeffect: de burgemeester kan zich meer richten op zijn andere niet te onderschatten rollen die hij tijdens rampen en crises heeft.<sup>99</sup> Rosenthal (2003, p. 16) stelt dat het steeds meer zichtbaar is dat de burgemeester in crisistijd wordt aangesproken op zijn rol als 'eerste burger'. Helsloot (2007) wijst erop dat juist door te veel de nadruk te leggen op de rol van de burgemeester als opperbevelhebber, er te weinig wordt stilgestaan bij het belang van de rol van 'eerste burger' of 'burgervader'. Een rol die volgens Helsloot (2007b) conflicteert met zijn rol als 'alwetend' opperbevelhebber, omdat hij als burgervader ook zijn onzekerheid kan en mag uitspreken. Een andere rol die volgens Rosenthal (2002) van belang is, is die van collegiaal bestuurder. Een rol die zich onder normale omstandigheden voordoet en zich in crisissituaties voortzet. Met name in de nazorg is deze rol van belang, omdat de burgemeester dan voor de uitvoering van zijn besluiten weer nadrukkelijker afhankelijk is van de prestaties van zijn wethouders en gemeentelijke diensten.<sup>100</sup>

In de volgende paragraaf beschrijf ik welke bijdrage het lectoraat kan leveren aan het versterken van het <samen> <werken>.

#### 4. Terug naar de basis: goed < Samen > < Werken > in de crisisbeheersing

Tijdens een ramp of crisis zijn verschillende organisaties met eigen taken en verantwoordelijkheden betrokken bij de bestrijding ervan. Al deze partijen staan dan ook vanzelfsprekend voor de opgave om tijdens de ramp of crisis op enigerlei wijze < Samen > te < Werken >. De vraag is hoe dat < Samen > < Werken > nu zo effectief mogelijk kan gebeuren.

In paragraaf 2 heb ik laten zien dat het stelsel van rampenbestrijding uitgaat van het idee dat goed < Samen > < Werken > gegarandeerd kan worden door uit te gaan van het principe van ‘bazen boven’. Dat betekent dat in het stelsel op verschillende niveaus leidinggevende bevoegdheden zijn opgenomen om tijdens een ramp de ‘klassieke’ multidisciplinaire samenwerking gestalte te geven. In paragraaf 3 heb ik laten zien dat deze garantie feitelijk een misvatting is, om de simpele reden dat de bedachte coördinatiestructuur in de praktijk niet werkt. De basisvraag staat daarmee nog steeds open: hoe laten we partijen nu goed < Samen > < Werken >?

In deze paragraaf zal ik betogen dat goed < Samen > < Werken > in de acute fase (alleen) kan worden bevorderd door een adequate voorbereiding. De sleutel voor goed < Samen > < Werken > in de responsfase ligt derhalve niet in de responsfase zelf, maar in de voorbereidende fase.

Mijn *tweede conclusie* moet zijn dat er een gebrek is aan kennis over wat nu precies onder goed < Samen > < Werken > wordt verstaan. De Beethovenfout voor multidisciplinaire samenwerking zit zo diep in ons, dat er vrijwel geen onderzoek beschikbaar is dat kijkt naar < Samen > < Werken > in de praktijk. Vrijwel al het (evaluatief) onderzoek richt zich op een beoordeling van de gestuurde samenwerking, dat wil zeggen dat het zich richt op leiding- en coördinatievraagstukken. Wie kijkt naar de diepgaande evaluaties van bijvoorbeeld de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam moet constateren dat ook daarin niet echt wordt ingegaan op de vraag wat nu goed < Samen > < Werken > in deze casussen zou zijn geweest. Het is duidelijk in die evaluaties dat aan de leiding en coördinatie van alles schortte, maar of en wat het effect daarvan nu precies op de werkelijke rampenbestrijding in het veld was, blijft onduidelijk.

Hoewel ik dus nog enkele slagen om de arm moet houden als wetenschapper, denk ik in de evaluaties van de responsfase van crises een tweedeling te zien:



- 1) In de levensreddende fase van met name rampen lijken de betrokken operationele hulpverleningsdiensten in het veld eigenlijk redelijk < Samen> te < werken>, ondanks het feit dat op het niveau boven hen er sprake is van een existentiële chaos en het falen van het beoogd coördinatiemechanisme. Harde feiten die wijzen op het kunnen redden van meer mensenlevens, als er sprake zou zijn geweest van beter < Samen> < werken>, heb ik niet aangetroffen.
- 2) In de fase ná de levensreddende fase komen in evaluaties regelmatig feiten aan de orde die wijzen op onvoldoende < Samen> < werken> tussen organisaties anders dan de klassieke hulpverleningsdiensten. Deze organisaties moeten in crisissituaties een taak uitvoeren die ofwel ver van hun dagelijkse taak ligt (zoals bij de gemeentelijke diensten het geval is) ofwel in het verlengde van hun dagelijkse taak ligt, terwijl de organisatie niet gewend is om deze onder crisissituaties in onderlinge samenhang met andere organisaties uit te voeren. Hierdoor treedt tijds- en kwaliteitsverlies op.

Voor het lectoraat ligt hier in de eerste plaats een feitelijke onderzoeksvraag: wat is de betekenis van < Samen> < werken> in de klassieke rampenbestrijding? Een vraag die in het verlengde hiervan ligt is dan: heeft goed < Samen> < werken> ook daadwerkelijk een toegevoegde waarde voor een adequate(re) rampenbestrijding en meer algemeen voor een adequate(re) crisisbeheersing? Het lectoraat Crisisbeheersing zal deze onderzoeksvraag de aankomende jaren samen met de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit oppakken.

Omdat op dit moment nog onvoldoende feiten beschikbaar zijn over goed < Samen> < werken> in de praktijk van de crisisbeheersing, vervolg ik deze paragraaf op basis van modellen en theorieën uit andere vakgebieden. De waarde ervan zal binnen de crisisbeheersing nog ‘hard’ bewezen moeten worden.

### Over mieren, NDM en DDM

Laten we het mierenleger dat op strooptocht uitgaat nog eens nader beschouwen: ik merkte al op dat bij ons mensen dit het beeld oproept van de ideale rampenbestrijdingsorganisatie met samenwerking tussen alle onderdelen. Feitelijk bestaat het mierenleger uit duizenden losse eenheden die vloeiend < Samen> < werken>, maar dat doen zonder leiding en ook vrijwel zonder communicatie. Wanneer een groepje mieren bezig is om een groot prooidier te overweldigen, blijkt dat geen van de afzonderlijke mieren weet heeft van de activiteiten van de ander. Toch wordt het prooidier gedood en door deze mieren naar het nest teruggesleept. Blijkbaar

is het mogelijk om goed < Samen> te < werken> zonder leiding en zonder veel communicatie. Twee kernaspecten daarbij zijn ook voor mensen benoemd, onderzocht en gemodelleerd.

Het eerste kernaspect is dat alle individuele eenheden hun eigen taak kennen. De theorie die hierop ingaat, heet Naturalistic Decision Making (NDM).

Het tweede kernaspect is dat alle individuele eenheden zo zelfstandig mogelijk kunnen beslissen, daarbij gestuurd door begrip van het doel op hoofdlijnen. Het theoriestuk dat hierop ingaat, heet Distributed Decision Making (DDM).

### Naturalistic Decision Making (NDM)

Individen en individuele eenheden moeten tijdens crisissituaties constant beslissen wat ze nu weer gaan doen. Al geruime tijd wordt hiernaar onderzoek gedaan en worden hiervoor richtlijnen gegeven. Het was echter pas in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw dat onderzoeken werden gestart om ook echt inzicht te krijgen in de wijze waarop experts in de dagelijkse praktijk onder tijdsdruk beslissen. De Beethovenfout zoals ik die voor multidisciplinaire samenwerking heb behandeld, gold tot dan toe ook voor individuele en groepsbesluitvorming: vanuit de gedachte dat besluiten rationeel en optimaal moesten zijn, werden veel optimaliserende en rationele eisen aan het besluitvormingsproces gesteld. Incidenten lieten echter telkens weer zien dat in de praktijk deze eisen geen betekenis hadden. Een van die incidenten – het neerschieten van een Iraanse Airbus door een Amerikaans marineschip – leidde tot een groot onderzoeksprogramma naar de wijze waarop experts dan wel in de praktijk beslissen: Naturalistic Decision Making. Inmiddels hebben de inzichten die dat onderzoek opleverde hun weg gevonden binnen veel beroepsgroepen die met kritieke keuzes worden geconfronteerd. Het scala loopt van militairen, via brandweer en verpleegkundigen tot forensisch onderzoekers en de rechterlijke macht.<sup>101</sup>

Voor deze rede is relevant dat de *bottom line* van het onderzoek is dat individuen en individuele eenheden in crisissituaties in een fractie van een seconde besluiten om dat te doen wat ze altijd in een soortgelijke omstandigheid doen: hoe groot de ramp ook is, aankomende brandweermensen zullen dan de dichtstbijzijnde branden blussen en slachtoffers redden, geneeskundig personeel zal zich richten op het behandelen van slachtoffers en de politie zal de openbare orde herstellen.<sup>102</sup>

De implicatie hiervan is dat wie sturing wil geven aan de beslissingen van individuen en individuele eenheden, dat moet doen door hen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) deze beslissingen te laten nemen. Sturing in de responsfase kan derhalve alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in de individuen of individuele eenheden geïmplanteerde beslisboom.

### **Distributed Decision Making (DDM)**

Distributed Decision Making (DDM) is een belangrijke en zich snel ontwikkelende theorie binnen de algemene besluitvormingstheorieën. Het kernvraagstuk in deze theorie betreft de optimalisatie van meerdere beslissingen die op elkaar moeten worden afgestemd in een situatie van wederzijdse belangen van partijen. Schneeweiss (2003) hanteert daarom de volgende definitie van DDM: *design and coordination of connected decisions*.<sup>103</sup>

DDM gaat uit van de constatering dat veel delen van onze samenleving zo gedifferentieerd en complex zijn, dat deze niet meer kunnen worden begrepen en gestuurd middels gecentraliseerde besluitvorming. Het idee achter DDM is dat complexe problemen in de praktijk veelal worden opgelost door ze op te delen en neer te leggen bij die organisaties die direct betrokken zijn bij dat deel van het probleem.<sup>104</sup>

Besluitvormingsprocessen binnen een systeem worden meer gekarakteriseerd door DDM naarmate de beslissingen in het systeem minder door een centrale actor worden genomen. Dynamische organisaties zijn voorbeelden van systemen die door DDM worden gekarakteriseerd. Immers, het gebruik van een centraal *command-and-control*-systeem binnen een dynamische organisatie levert altijd onoverkoombare beperkingen op. Wil de centrale actor in een *command-and-control*-systeem zijn besluit kunnen nemen, dan dient de centrale actor over alle (relevante) informatie te beschikken. In een dynamische organisatie is er per definitie nooit complete informatie beschikbaar. Er zou dus nooit een besluit genomen kunnen worden als men blijft denken in termen van optimale centrale besluitvorming.<sup>105</sup>

De rampenbestrijdingsorganisatie is een voorbeeld van een dynamische organisatie, zeker in de eerste levensreddende (acute) fase. Diegenen van u die wel eens hebben deelgenomen aan een beleidsteam oefening zullen in hun hart vast en zeker bevestigen dat de cruciale besluiten in de acute fase feitelijk buiten het beleidsteam om genomen worden. Besluitvormingsprocessen in de rampenbestrijding – en meer in het algemeen in de bredere crisisbeheersing – kunnen dan ook gekarakteriseerd worden door DDM.

DDM wordt binnen complexe en dynamische organisaties toegepast om de besluitvorming te optimaliseren door onder andere het beter vormgeven van procedures, opleidingen en trainingen.

Mijn *derde conclusie* is dan ook dat toepassing van DDM op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op voorhand kansrijk lijkt om optimalisatie van de besluitvorming in de acute fase te bewerkstelligen door onder andere het beter vormgeven van procedures, opleidingen en trainingen. Tot op dit moment wordt op het terrein van de crisisbeheersing vrijwel nog geen gebruik gemaakt van DDM.

Enkele eerste tentatieve toepassingen stip ik hier kort aan.

Volgens Rasmussen et al. (1991) helpen de moderne informatiesystemen de *centrale* beslisser feitelijk niet, omdat deze daardoor altijd met een overmaat aan over het algemeen irrelevante informatie wordt geconfronteerd. Dergelijke informatiesystemen kunnen echter de *decentrale* beslissers wel helpen om hen te voorzien van *the big picture*, waardoor zij beter in lijn met het overkoepelende doel kunnen besluiten. Rasmussen spreekt in dit verband over reflectieve besluitvorming, wat wil zeggen dat besluiten beredeneerd moeten kunnen worden in relatie tot besluiten van anderen.<sup>106</sup> Aldunate (2005) denkt dat hierbij de juiste actoren met elkaar in contact moeten worden gebracht, zodat een optimaal besluitvormingsproces kan worden ingericht waarbij de juiste personen zich met de juiste taak bezighouden op het juiste moment en met de juiste informatie.<sup>107</sup>

Een *vierde conclusie* die volgt uit het toepassen van de twee modellen NDM en DDM is dat de sleutel voor goed < Samen > < Werken > in de responsfase niet in die responsfase zelf ligt, maar in de fase ervoor, dat wil zeggen in de voorbereidende fase. ‘Eenheden’ bij de crisisbeheersing moeten in de voorbereiding hun taak met de paplepel ingegoten krijgen inclusief *the big picture*-scenario, zodat zij zelf relevante operationele beslissingen kunnen nemen. Informatiesystemen moeten dan niet dienen om de centrale beslissers te informeren, maar moeten juist de decentrale beslissers helpen hun besluiten te nemen.

Even terug naar de mieren: zijn NDM en DDM bij hen herkenbaar? Ja zeker: elke mier is vanaf zijn geboorte een perfect geoefende eenheid die in een gegeven omstandigheid altijd gelijk beslist. NDM zit in zijn genen verankerd. Besluitvorming binnen het mierenleger vindt sterk gedecentraliseerd plaats, de minimale communicatie ondersteunt dat optimaal: mieren kunnen middels geurstempels op de grond en voelsprietcommu-

nicatie doorgeven of er ergens sprake is van een grote prooi of een groot gevaar, hetgeen *the big picture* voor alle eenheden duidelijk maakt.

In de volgende paragraaf ga ik in op de daartoe noodzakelijke samenwerking in de voorbereidende fase en de huidige beperkte invulling daarvan.

## 5. Voorbereiding op de crisisbeheersing

In de voorgaande paragraaf heb ik betoogd dat goed < Samen > < werken > in de responsfase alleen bereikt kan worden door het uitvoeren van de juiste acties in de voorbereidende fase.

In deze paragraaf zal ik uitleggen dat hiervoor in de voorbereidende fase gestuurde samenwerking noodzakelijk is. De huidige praktijk gaat opvallend genoeg juist uit van vrijwillige (sommigen noemen dat vrijblijvende) vormen van < Samen > < werken >. <sup>108</sup> Het tweede deel van de ondertitel van mijn rede laat zich hierdoor verklaren: juist in de cruciale voorbereidende fase wordt het belang van gestuurde samenwerking onderschat.

Door verschillende auteurs is al gewezen op het bestaan van twee verschillende werkelijkheden in de voorbereidende fase: <sup>109</sup>

- een subsysteem voor (papieren) plannen en overleg (plan- en overlegarena)
- een subsysteem voor de feitelijke, operationele voorbereiding (praktijkarena).

Elk subsysteem heeft zijn eigen (onderliggende) doelstellingen, prioriteiten en perceptie ten aanzien van de rampenbestrijding.

### **Het vrijblijvende < Samen > < werken > in de plan- en overlegarena**

In de plan- en overlegarena wordt het ‘beleid’ ontwikkeld en zijn de ‘spelers’ bij de gemeenten, regio’s, provincies en het Rijk druk bezig met de niet-operationele structuren, verantwoordelijkheden en budgetten, het produceren van plannen en – vooral ook – met overleg. Dit overleg dat vooral tussen de disciplines en met de besturen plaatsvindt, wordt essentieel geacht. <sup>110</sup>

De activiteiten in deze arena bepalen ook de perceptie van de na te streven resultaten. Dit zijn vooral een zichtbare bestuurlijke participatie, een multidisciplinaire overlegstructuur, het hebben van plannen en het organiseren van oefeningen. Wat in deze arena gebeurt, wordt vooral bepaald door het landelijke beleid betreffende rampenbestrijding en crisisbeheersing. <sup>111</sup>

Inhoudelijke aspecten van de rampenbestrijding worden in deze arena op een vrij abstract niveau behandeld. Het gaat in deze arena immers over de hoofdlijnen. Opvallend is de geringe inhoudelijke operationele afstemming tussen de disciplines, bijvoorbeeld over de aanpak van

concrete incidenten bij het opstellen van rampbestrijdingsplannen en bij de alarmerings- en opschalingprotocollen op de meldkamer(s).<sup>112</sup>

De activiteiten in de plan- en overlegarena vinden plaats op basis van vrijwillige en ongecoördineerde samenwerking; men <werkt> dus eigenlijk <samen> zoals dat in de responsfase voor niet mogelijk wordt gehouden. De regering heeft tot nu toe wel voorzien in structuren voor centrale sturing die beogen om tot verplichte en (niet-werkzame) gecoördineerde samenwerking in de responsfase te komen (zoals het opperbevel bij rampen, maar ook de nieuwe doorzettingsmacht van de voorzitter van de veiligheidsregio). Ze heeft daarentegen tot nu toe nagelaten te voorzien in een soortgelijke structuur voor het afdwingen van samenwerking in de voorbereidende fase.

Zo moet bijvoorbeeld het regionaal multidisciplinair beheersplan door de regionale brandweer worden opgesteld in vrijblijvend overleg met de andere hulpverleningsdiensten. Er bestaan verder geen mogelijkheden om ook naleving van het vastgestelde af te dwingen.

#### **Intermezzo**

*De wetgever stelt dat “operationele leiding in handen van de brandweercommandant ook de verplichting schept van deugdelijke voorbereiding. (...) Door de operationele leiding bij wet te regelen, kan hiermee bij de voorbereiding van de rampenbestrijding rekening worden gehouden hetgeen grote praktische voordelen biedt. De brandweer kan met het oog op deze taak vooraf de nodige maatregelen ter afstemming en coördinatie treffen.”<sup>113</sup> In de Brandweerwet 1985 werd daartoe een artikel opgenomen waarin het bestuur van de regionale brandweer de taak kreeg om zorg te dragen voor “het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen”.<sup>114</sup> Door de regering zijn hier geen verdere consequenties aan verbonden in de zin dat de regionale brandweer nooit navenante bevoegdheden heeft gekregen. De wetgever ging er impliciet van uit dat de regionale brandweer de juiste partij was met de juiste netwerkpositie om binnen de rampenbestrijding deze taak, als regisseur, te kunnen voeren.*

*Gezien de afwezigheid van enigerlei bevoegdheden over de inzet van andere diensten in de voorbereidende fase, kan de regionale brandweer alleen worden gehouden tot monodisciplinaire voorbereiding op haar taakinvulling bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.<sup>115</sup> Is voor deze maatregelen de inbreng van andere betrokken organisaties en overheden noodzakelijk, dan kan de brandweer alleen op basis van wederzijds overleg tot afspraken komen. In de Kamerbehandeling van het ontwerp van de Rampenwet wordt dat voor de politie speciaal nog eens benadrukt: “Bij de*

*voorbereiding op de rampenbestrijding zullen brandweer en politie gezamenlijk hun onderlinge relatie vastleggen met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid.”<sup>116</sup>*

*Met het wettelijk verplicht stellen in medio 2004 van een multidisciplinair regionaal beheersplan wordt de suggestie gewekt dat hierin verandering is gekomen. Het bestuur van de regionale brandweer werd, gelet op zijn voorbereidende coördinerende rol in de rampenbestrijding, aangewezen om zorg te dragen voor het vastleggen van “het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding”.<sup>117</sup> Het beheersplan zou bindend en kaderstellend van karakter zijn voor de bijdragen van de drie besturen (brandweer, politie en GHOR) aan de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het bestuur van de regionale brandweer stelt, zoals gezegd, het plan vast, maar kan dat alleen doen indien de besturen van de GHOR en de politieregio daarmee instemmen.<sup>118</sup> Net als in de responsfase geldt ook hier dat de verantwoordelijkheid tot vaststelling van het beheersplan geen bevoegdheid impliceert om de andere besturen tot medewerking – en daarmee tot samenwerking – te dwingen.<sup>119</sup>*

Mijn **tiende observatie** luidt dat het <samen> <werken> in de plan- en overlegarena op basis van een vrijwillige inbreng, vooral tot vrijblijvendheid leidt. Zolang de operationele doelstellingen vaag blijven en ruim kunnen worden geïnterpreteerd, bestaat in het overlegcircuit voldoende ruimte voor compromissen, zoals over het na te streven hulpaanbod.<sup>120</sup> De kans dat men elkaar gaat aanspreken op het (niet) halen van operationele prestaties blijft zodoende klein. Dat zou immers de harmonie verstoren die in het <samen> <werken> noodzakelijk is om tot resultaten te komen. Er zijn regio's waar de disciplines er uitstekend in slagen om inhoudelijk langs elkaar heen te werken en toch – ogenschijnlijk – goed met elkaar <samen> te <werken>.<sup>121</sup>

#### **Intermezzo**

*In veel regio's wordt de beschikbare stafcapaciteit primair ingezet voor het ontwikkelen van beleids- en organisatieplannen. Daardoor is zij niet beschikbaar voor het verbeteren van de operationele prestaties. De regio's valt dit slechts beperkt te verwijten, gezien de focus die het Rijk nadrukkelijk op de planvorming heeft gelegd. Meer concreet: een regio met prachtige plannen scoort momenteel hoger bij de verschillende toetsingen dan een regio die zijn geld investeert in betere operationele prestaties en daardoor een 'matige' planvorming heeft.<sup>122</sup>*

### **De onderschatting van het belang van samenwerking in de praktijkarena**

In de praktijkarena moet de feitelijke operationele voorbereiding van de rampenbestrijding tot stand komen. Hier zijn de spelers de functionarissen van de parate hulpverleningsdiensten en de gemeenteamtensdienaren die bij een ramp daadwerkelijk moeten optreden. Zij worden geacht op basis van rampenplannen, draaiboeken en protocollen voorbereidende maatregelen te nemen.

In deze arena heeft echter niet de rampenbestrijding prioriteit, maar de dagelijkse werkzaamheden. Rampen komen immers zelden voor en de rampenbestrijding heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening deelnemen (of nooit, zoals bijvoorbeeld voor de meeste meldkamers in Nederland geldt).<sup>123</sup>

Werkelijk < Samen > < werken > van verschillende operationele functionarissen aan deze voorbereidingstaak is dan ook uitzonderlijk.

Ook in de praktijkarena onderkent men door een gebrek aan ervaring en inzicht te weinig de overload aan communicatie en de hectische werkomstandigheden bij flits- of acute rampen. Een zeer beperkt aantal (operationele) functionarissen heeft een ramp meegemaakt en voor rapporten van incidentonderzoek is weinig belangstelling.<sup>124</sup> Voor zover de knelpunten in deze arena al worden onderkend, wordt eventuele ongerustheid met de volgende twee argumenten bezworen:

- Voor een goede voorbereiding is veel geld nodig (en dat is er niet).
- “Wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen.”<sup>125</sup>

Mijn *elfde observatie* is dat de combinatie van vrijblijvendheid in de plan- en overlegarena en het gebrek aan gepercipieerde urgentie in de praktijkarena in de voorbereidende fase leidt tot zeer gebrekkig < Samen > < werken >: er is geen gezamenlijk beeld van de voorbereidingstaak die moet worden verricht, noch een perceptie van urgentie. Door Helsloot (2007) is betoogd dat deze situatie erg vatbaar is voor symbolisch handelen, dat wil zeggen dat vooral geritualiseerde en papieren acties worden uitgevoerd die geen wezenlijke verbetering voor de voorbereiding op rampen betekenen, maar wel een oppervlakkige suggestie in die richting uitstralen.<sup>126</sup>

Al in het midden en eind van de jaren negentig werd in het Project Versterking Brandweer het gebrek aan doorzettingsmacht in de voorbereidende fase meerdere malen als knelpunt benoemd, juist omdat

geconstateerd werd dat het < Samen > < werken > met de andere betrokken diensten achterblijft bij wat gewenst is. De brandweer was dan ook van mening dat de regionale brandweer daarmee onvoldoende inhoud kan geven aan de haar toegedachte regisserende en coördinerende rol. Een echte oplossing durfde men in het project niet te benoemen, anders dan dat men voorstelde dat er bestuurlijke, organisatorische en operationele afspraken gemaakt moesten worden met de bij de rampenbestrijding betrokken diensten en overheden. Ook suggereerde men dat de personele capaciteit van de regionale brandweer verhoogd kan worden, zodat zij beter invulling kan geven aan haar regiefunctie in de richting van gemeenten en andere disciplines.<sup>127</sup>

Door sommigen wordt als belangrijke oorzaak voor het feit dat de samenwerking in de voorbereidende fase onvoldoende tot stand komt, wel benoemd dat de regionale brandweer haar regiefunctie niet goed heeft opgepakt. De oplossing wordt door diegenen dan ook wel gezocht in beter ‘leiderschap’ door de brandweer. Netwerkonzoekers als Ten Heuvelhof en De Bruijn (1995) geven echter aan dat dit een te gemakkelijke poging tot ‘zwartepieten’ is. Zij stellen dat leiderschap in een netwerk alleen mogelijk is als aan de volgende drie condities is voldaan:<sup>128</sup>

- Een leider beschikt over een inhoudelijke visie, die zo gezaghebbend is dat de andere actoren deze aanvaarden.
- Een leider beschikt over voldoende macht om deze visie, indien nodig, aan andere actoren op te leggen.
- Deze situatie is stabiel, er doen zich geen nieuwe omstandigheden voor, die de betekenis van de visie of de machtspositie aantasten.<sup>129</sup>

De zorgen uit het Project Versterking Brandweer komen derhalve overeen met de analyse uit de netwerktheorie: elke regieverantwoordelijkheid dient gepaard te gaan met een corresponderende bevoegdheid.

Palm & Ramsell (2007) hebben recent in Zweden onderzoek verricht naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zij hebben laten zien dat voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking over te gaan. Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder.<sup>130</sup> Hoewel nooit systematisch onderzocht, lijkt er geen reden om aan te nemen dat in Nederland de situatie zonder meer anders is.

Mijn *vijfde conclusie* is dat het belang van gestuurde samenwerking in de voorbereidende fase wordt onderschat. In deze fase is het mijns inziens nodig om tot (verplichte en gecoördineerde) samenwerking te komen, als

men binnen het netwerk van betrokken actoren tot werkelijke garantie van actie wil komen.

Vat ik mijn rede in twee zinnen samen, dan luidt mijn *eindconclusie* dat daar waar in de acute responsfase bij rampen te veel de onjuiste focus wordt gelegd op de centraal gestuurde multidisciplinaire samenwerking, dat in de voorbereidende fase te weinig gebeurt. Daar waar het in de acute responsfase juist zou moeten gaan om <samen> <werken>, zou het in de voorbereidende fase meer om gestuurde samenwerking moeten gaan.

Mijn eindconclusie ziet er schematisch als volgt uit:

Acute responsfase	
Huidige situatie	Gewenste situatie
gestuurde multidisciplinaire samenwerking	<samen> <werken>

Vorbereidende fase	
Huidige situatie	Gewenste situatie
<samen> <werken>	gestuurde samenwerking

## 6. Tot slot: leren van de wiskunde

Dat brengt mij bijna aan het einde van mijn rede. Alvorens ik definitief afrond, neem ik u in deze paragraaf nog even mee naar de wereld van de wiskunde. U zult zich misschien afvragen waarom. Wiskunde en crisisbeheersing hebben immers weinig met elkaar te maken. Wiskunde is, in tegenstelling tot de crisisbeheersing, een exacte wetenschap. In de wiskunde draait het dan ook alleen om de feiten. En dan ook nog alleen om de bewezen feiten. Een stelling bewezen door, zoals wiskundigen dat wel noemen, ‘volledige intimidatie’ wordt uiteindelijk toch als niet-bewezen beschouwd.

Ik ben van mening dat de wijze waarop problemen in de wiskunde worden aangepakt, gebruikt kan worden bij (het doen van onderzoek op het terrein van) crisisbeheersing. Ter afsluiting van mijn rede benoem ik dan ook twee relevante wiskundige werkwijzen. Beide werkwijzen zijn overigens in mijn rede verwerkt, de oplettende toehoorder zal dit niet zijn ontgaan.

### Gebruikmaken van relevante kennis uit andere vakgebieden

Ik ben gepromoveerd in de algebra, een van de vele vakgebieden die er binnen de wiskunde zijn. In ieder vakgebied, en dat zal de niet-wiskundige onder u misschien verbazen, wordt een eigen karakteristieke wiskundetaal gesproken. Als algebraïca heb ik mij moeten verdiepen in de voor mij relatief onbekende meetkundetaal, om de simpele reden dat bepaalde problemen of stellingen in de algebra niet met algebraïsche middelen kunnen worden opgelost. Wanneer een algebraïsch probleem herschreven wordt tot een meetkundig probleem, en daarvoor moet soms wel even wat moeite worden gedaan, dan kan met meetkundige gereedschappen het probleem wél worden opgelost. De wiskunde heeft mij dan ook geleerd om buiten mijn eigen algebraïsche werkterrein te kijken. Het heeft mij geleerd dat kennis uit andere – soms op het eerste gezicht voor mij onbegrijpelijke – vakgebieden van nut kan zijn om niet op te lossen problemen toch op te lossen.

Wat mij opvalt bij alle pogingen die worden ondernomen om de ‘klas-sieke’ multidisciplinaire samenwerking in de responsfase of het <samen> <werken> in de voorbereidende fase vorm te geven, is dat er nog erg weinig gebruik wordt gemaakt van de kennis die er al bestaat op het terrein van bijvoorbeeld de gedragswetenschappelijke kant van samenwerking. Wanneer men ter illustratie inzoomt op deze kant van samenwerking, dan blijkt wederkerigheid een niet te onderschatten mechanisme in

de samenwerking te zijn: ‘als jij wat voor mij doet, dan doe ik wat voor jou’ en ‘doe jij niets voor mij, dan doe ik ook niets voor jou’. Of het nu gaat om samenwerking tussen individuen, binnen huishoudens, binnen de samenleving of tussen organisaties.<sup>131</sup>

### **Intermezzo**

*Confucius trekt dat zelfs breder: wederkerigheid is hét unieke woord dat als voorschrift voor het hele leven kan dienen.<sup>132</sup> In 1740 schreef David Hume al in **Treatise of Human Nature**: “Ik leer diensten te verlenen aan een ander zonder jegens hem enige echte vriendelijkheid te koesteren: ik doe het omdat ik voorzie dat hij me een wederdienst zal bewijzen.” In **De Wet van Wederkerigheid**, een rapport van de Partij van de Arbeid dat ingaat op de vraag hoe we in de toekomstige samenleving de noodzakelijke solidariteit kunnen organiseren, wordt wederkerigheid als een van de drie kernwaarden gezien van onze verzorgingsstaat: “zonder wederkerigheid geen verzorgingsstaat”.<sup>133</sup> Wederkerigheid maakt zelfs zozeer deel uit van onze samenleving dat we geschokt zijn als iemand niet handelt volgens het voor-wat-hoort-wat-principe.*

De verhoudingen in de veiligheidsregio tussen de verschillende partners voorspellen dan volgens het wederkerigheidsmechanisme eigenlijk al hoe de regionale samenwerking zal verlopen. Bijvoorbeeld: een partij die meer inbrengt, zal er altijd naar streven een evenredig hogere opbrengst uit de samenwerking te ontvangen. Of een strategisch onbelangrijke zwakkere partij zal met een geringe opbrengst genoeg moeten nemen of simpelweg afvallen.

In de wijze waarop het stelsel voor rampenbestrijding en crisisbeheersing is vormgegeven, is met deze gedragswetenschappelijke kant van samenwerking geen rekening gehouden. Een gevolg is dat de uitwerking van het stelsel in de praktijk niet altijd werkt. Een onjuiste conclusie die al snel getrokken wordt, is dat dit komt omdat de praktijk zo weerbarstig is.

Een ander voorbeeld heb ik al eerder genoemd, namelijk de door mij gepresenteerde modellen over NDM en DDM. Onderzoek zal uiteindelijk moeten uitwijzen of deze modellen ook inderdaad gebruikt kunnen worden binnen de crisisbeheersing.

### **Bouwen op de feiten: de praktijkkennis**

Hugo Brandt Corstius schreef in 1988 dat wiskunde eigenlijk heel eenvoudig is, omdat wiskunde uitgaat van een simpel basisprincipe: je kunt het zelf verzinnen.<sup>134</sup> En hij heeft gelijk. Op basis van een aantal

geformuleerde aannames, de ‘oerfeiten’ zeg maar, is het mogelijk om hele wiskundige systemen en zelfs vakgebieden te ontwikkelen. De meetkunde bijvoorbeeld is gebaseerd op slechts vijf, door de oude Grieken geformuleerde, aannames. Ter illustratie: een van die aannames is dat de kortste afstand tussen twee punten altijd een rechte lijn is. Aan de hand van de ‘oerfeiten’ kunnen nieuwe feiten bedacht worden, zodat een heel wiskundig bouwwerk kan ontstaan. Een van de belangrijkste spelregels is echter dat alleen de bewezen feiten als bouwsteen gebruikt mogen worden. Gebeurt dat niet, dan kunnen na jaren van hard werken onderdelen van het bouwwerk alsnog instorten.

In mijn rede heb ik laten zien dat voor het vormgeven van de multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding er niet is aangesloten bij de ‘praktijkfeiten’. Er is een aantal aannames geformuleerd die, zoals ik heb geconstateerd, niet op basis van een inhoudelijke onderbouwing tot stand zijn gekomen, maar eerder op basis van een soort ‘schijnbare logica’. Zo was er de schijnbaar logische aanname dat samenwerking afgedwongen zou kunnen worden door opperbevel en operationele leiding. Verder leek het schijnbaar logisch dat een militaire commandostructuur ook wel zou werken als (leiding- en) coördinatiestructuur voor de rampenbestrijding. Ik heb laten zien dat deze logische aannames niet aansluiten bij de feitelijke praktijk.

En er zijn meerdere voorbeelden van schijnbare logica op het terrein van de fysieke veiligheid te noemen. De militaire bevelvoeringsprocedure van de brandweer, die in de vorige eeuw als het ware historisch is gegroeid, ging ervan uit dat bevelvoerenden onder tijdsdruk rationele afwegingen maken, alvorens zij tot een beslissing komen. Niets is immers zo schijnbaar logisch als dat we verwachten dat, voordat er een beslissing wordt genomen om links of rechts af te gaan, dit op basis van een rationele afweging gebeurt. Het NDM-onderzoek uit de jaren negentig heeft echter laten zien dat dit nu juist niet overeenstemt met de praktijk. Zoals gezegd laat deze theorie zien dat professionals onder tijdsdruk helemaal niet in staat zijn om rationele afwegingen te maken.

Nog twee voorbeelden die veel weg hebben van een schijnbare logica: de geïntegreerde meldkamer en de veiligheidsregio. Het klinkt namelijk ‘best wel’ logisch als we partijen bij elkaar plaatsen in een meldkamer of in een veiligheidsregio ten behoeve van het optimaliseren van de multidisciplinaire samenwerking. Zoals al gezegd in de inleiding heb ik een inhoudelijke onderbouwing van deze initiatieven niet kunnen vinden. Onderzoek dat het tegendeel bewijst, is echter ook nog niet verricht.

In hoop dat ik u ervan heb kunnen overtuigen dat een initiatief of aanpak die op basis van schijnbare logica tot stand komt niet altijd tot het gewenste resultaat leidt. En dat komt dan niet omdat de praktijk zo weerbarstig is, maar omdat het initiatief of de aanpak niet aansluit bij (de werking van) die praktijk.

Het lastige van aannames is dat het moeilijk is om ze ter discussie te stellen. Aannames zitten vaak zo diep in ons geworteld, dat het haast *not done* is om er vraagtekens bij te plaatsen. Ook omdat een eenmaal ingeslagen weg soms moeilijk kan worden losgelaten. En toch zie ik het als een van mijn taken om de aannames in de crisisbeheersing, zeker als die uit een vanzelfsprekendheid of op basis van een schijnbare logica zijn ontstaan, tegen het licht te houden.

Het hebben van kennis over hoe crisisbeheersing werkt, over hoe de hulpverleningsdiensten in de praktijk optreden of in het bijzonder <samen> <werken>, is van belang om de juiste feiten en de daaruit voortvloeiende werkwijzen te kunnen bepalen. Deze kennis kan helpen bij het vormgeven van de crisisbeheersing op een manier dat deze ook werkelijk een meerwaarde oplevert.

Uiteindelijk zal ook ik aan de hand van onderzoek moeten aantonen dat de door mij gepresenteerde NDM- en DDM-koers, maar ook alle andere onderzoeken die het lectoraat nog zal uitvoeren, niet zelf onderhevig zijn aan een schijnbare logica, maar op onderbouwde wijze aansluiten bij de realiteit.

## 7. Dankwoord

Ik kan u verklappen dat deze rede niet tot stand is gekomen door enige vorm van multidisciplinaire samenwerking. Ver weg van de dagelijkse beslommeringen, weggestopt op zolder, heb ik mijn rede geschreven. Van leiding en coördinatie van bovenaf was totaal geen sprake.

Zonder de inzet van anderen was mijn rede echter niet totstandgekomen. Ik durf zelfs te beweren dat er in het totale proces sprake was van goed <samen> <werken>. Niet in de laatste plaats, omdat het ook de kennis van anderen is die maakt dat ik de inhoud van mijn rede heb kunnen bedenken. De verwijzingen in mijn rede zeggen wat dat betreft waarschijnlijk wel genoeg.

*The big picture* om goed te kunnen <samen> <werken> was mij duidelijk: voor 2 november 2007 moest de rede in boekvorm beschikbaar zijn. Deze mier moest daarvoor de tekst aanleveren, zodat andere mieren hun eigen taak konden uitvoeren. Er waren meelesmieren, taalfoutenzoekende mieren, opmaakmieren, kaftontwerpmieren en drukmieren. Wij werden 'slechts' gestuurd door het tikken van de klok en het leveren van kwaliteit. Ik wil al deze mieren, waaronder Ira Helsloot, Peter van Lochem, Ernst Brainich, Ricardo Weever, Pieter Tops, Ed Oomes, Lex Schruijer, Yvonne Stassen, Marlies Heering, Carla Franken, Marthin van den Heuvel en Ruben Stern bedanken voor hun inzet. In het licht van de wederkerigheid sta ik bij hen in het krijt.

Verder wil ik Ineke Stam en Wim Papperse danken voor het vertrouwen dat zij in mij hadden door mij als lector aan te stellen van het gezamenlijk lectoraat Crisisbeheersing. Nadrukkelijk wil ik hen bedanken voor de stap die zij gezet hebben om een samenwerking aan te gaan van de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, waaruit dit lectoraat is ontstaan. Hierdoor heb ik aan den lijve mogen ervaren wat samenwerking tussen twee organisaties nu daadwerkelijk inhoudt. Alleen al deze ervaringen hebben mij doen inzien dat op z'n minst de gedragswetenschappelijke theorieën ook echt kloppen.

Wim Broer wil ik dan ook bedanken voor zijn steun om mij, als ik weer eens stampvoetend voor zijn deur stond, erop te wijzen dat er zeker ook uitzonderingen op deze gedragswetenschappelijke theorieën zijn. Hij heeft waarschijnlijk gelijk.

Ik heb gezegd.



## Eindnoten

- 1 Waugh & Streib 2006, p. 131.
- 2 Richard Dawkins, *The Selfish Gene*: “Be warned that if you wish, as I do, to build a society in which individuals cooperate generously and unselfishly towards a common good, you can expect little help from biological nature. Let us try to teach generosity and altruism, because we are born selfish”.
- 3 In de slotparagraaf ga ik nader in op het algemene wederkerigheidsprincipe: ‘als ik iets voor jou doe, dan doe jij wat voor mij’ en ‘als jij niets voor mij doet, dan doe ik ook niets voor jou’.
- 4 RMO 2005, p. 22 en Noordegraaf 2004, p. 375.
- 5 De Bruijn & Ten Heuvelhof 1999, pp. 18-23.
- 6 Zie bijvoorbeeld Kickert 1993a en De Bruijn & Ten Heuvelhof 1999.
- 7 Bewoners van een armenwijk in Naledi (Botswana) hebben zelfs een systeem van wederzijdse hulp ontwikkeld als onderdeel van een pluriforme overlevingsstrategie (zie H. Feddema (1987), *Overleven door samenwerken*, Amsterdam: VU Uitgeverij).
- 8 Zie bijvoorbeeld de coalitieverklaring en het regeerakkoord *Het kabinet Balkenende IV, Samen werken, samen leven* (2007).
- 9 Volgens Twist (2000) is een applaus-term een woord dat het op een gegeven moment zo goed doet in het beleidsdebat dat het gebruik ervan tot kritiekloze instemming van bestuurders leidt. Goed gekozen applaus-termen leveren bijna vanzelfsprekend instemming op met veel van wat er beweerd en beredeneerd wordt. Hoewel het woord door Twist in 2000 is geïntroduceerd, wil dat niet zeggen dat het onderliggende mechanisme nieuw is.
- 10 In 1977 waarschuwt Bokma (in *Samenwerken als experiment*) voor de al te grote vanzelfsprekendheid van de samenwerkingsgedachte. Bokma stelt dat in de welzijnszorg bijvoorbeeld samenwerking zich, mede onder invloed van de overheid, heeft ontwikkeld tot een sociaal wenselijke leuze (Können 1980, p. 27).
- 11 Zie bijvoorbeeld SMVP 2001, Prins 2004, Juffermans 2004, SMVP 2004, Scholtens & Drent 2004, CVS 2006. Met betrekking tot de rampenbestrijding zie bijvoorbeeld HTK 2000-2001, 27 795, nrs. 1-2 (Rapport Voorbereiding Rampenbestrijding).
- 12 De Graaff et al. 2007, p. 12. Zie ook Ravelli & Van Susteren 2003.
- 13 Greve & Vrakking 1980, p. 11.
- 14 Het afsluiten van convenanten tussen organisaties is volgens De Bruijn & Ten Heuvelhof 1999 (pp. 179-203) een kenmerk voor het ont-hiërarchiseren van onze Westerse samenleving.
- 15 Verhey (2000) merkt op dat het ontbreken van verwijzingen naar onderzoek in Kamerstukken ook de volgende oorzaak zou kunnen hebben. In de eerste plaats hebben verschillende partijen, betrokken bij de beleidsvorming, verschillende beelden van het probleem dat moet worden opgelost. Ze hebben derhalve ook andere kennisvragen. Ze haalt de bestuurskundige Sabatier aan als ze opmerkt dat mensen in al hun denken en handelen waardesystemen hanteren, die de drijfveren zijn voor wat ze doen. Ze zullen kennis die ‘in hun kraam te pas komt’ en waardoor zij hun opvattingen kunnen laten gelden, willen benut-

- ten en kennis die de realisatie van hun opvattingen belemmert, onschadelijk willen maken. Verder constateert zij dat in het stadium van besluitvorming waarin benutting van kennis aan de orde is, we vaak zien dat conflicten over de uitkomsten van onderzoek ontstaan. Partijen confronteren elkaar met ‘onafhankelijk’ onderzoek. Niemand vertrouwt elkaars kennis, waardoor (beleids)besluiten vaak worden genomen op basis van andere zaken dan de onderzoeksresultaten.
- 16 Zie de verschillende rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding of IOOV 2004 en IOOV 2006.
- 17 ‘t Hart 1998, pp. 101, 102.
- 18 Kickert 1993a, pp. 15 en 26, 27.
- 19 Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s, HTK 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 5.
- 20 Zie bijvoorbeeld het (concept) memorie van toelichting bij het ontwerp Wet veiligheidsregio’s.
- 21 De Waal 2005, p. 38.
- 22 Zie het *Groot woordenboek hedendaags Nederlands* (Van Dale).
- 23 Pröpfer 2000, p. 108. Volgens Pröpfer is er bij samenwerking sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Waar coördinatie kan ontstaan als een onbewust gevolg van strijd, gaat het bij samenwerken om bewuste coöperatie.
- 24 Zie het *Groot woordenboek hedendaags Nederlands* (Van Dale).
- 25 Zie bijvoorbeeld Kickert 1993b, p. 139, Pröpfer 2000, pp. 107, 108 en Noordegraaf 2004, p. 368.
- 26 Pröpfer 2000, p. 109.
- 27 Kickert 1993b, p. 138. Kickert noemt dit als voorbeeld voor een ‘politieke’ betekenis van coördinatie. Hij verwijst naar R. Kottman (*Horizontale taakverdeling en coördinatie*, in: A. Hoogerwerf (red.) (1978), *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 265-284) die nog veel meer politieke betekenissen van het begrip coördinatie beschrijft.
- 28 Het ontstaan van de functie van ‘coördinerend burgemeester’ kan vanuit de coalitie-theorie – een theorie die uitgaat van samenwerking die wordt ingegeven door het sluiten van een verbond of coalitie tegen een derde – verklaard worden. Om het gebruik van de formele coördinerende (aanwijzings)bevoegdheid van de commissaris van de koningin bij gemeentegrensoverschrijdende rampen voor te zijn, komen burgemeesters onderling liever overeen dat een van hen, ten minste op papier, in deze coördinatie voorziet.
- 29 Brainich 2006a, p. 160. Zie bijvoorbeeld ministerie van BZK 2004, p. 12 of De Wijk et al. 2004, p. 23.
- 30 Zie Brainich 2004 (p. 14) of de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (d.d. 2 oktober 2006 met kenmerk 2006-0000307234). Er zijn overigens verschillende definities van een crisis in omloop. Rosenthal 1984 definieert een crisis als ‘een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen’ (of zie Rosenthal 1989, p. 10 of Rosenthal et al. 1998, p. 12). Helsloot & Scholtens (2007, p. 14) geven een meer operationele definitie van een crisis en maken daartoe onderscheid naar ‘regionale crises’ en ‘nationale crises’. Een ‘regionale crisis’ wordt gedefinieerd als een gebeurtenis (1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde, de rechtsorde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Voor de definitie van een ‘nationale crisis’ sluiten zij aan bij de definitie zoals deze in het interdepartementaal vastgestelde *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* is geïntroduceerd: een nationale crisis is ‘een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven’.
- 31 Brainich 2004, p. 19. Volgens Boin 2005 (p. 163), die uitgaat van de crisisdefinitie zoals geïntroduceerd door Rosenthal 1984 (zie eindnoot 29), kan een ramp ook dan gezien worden als een deelverzameling van een crisis. Hij stelt dat een ramp een crisis is met een slechte afloop.
- 32 Brainich 2006a, p. 160.
- 33 De versie van augustus 2007. Deze versie is ook aan de Tweede Kamer gestuurd.
- 34 Ministerie van BiZa 1991, p. 12.
- 35 “Hier zijn wij beland op het terrein van de civiele verdediging, een begrip dat zich moeilijk laat vangen in een paar simpele woorden en voorstellingsvermogen vraagt. Het is eigenlijk het best en het kernachtigst te omschrijven met: instandhouding van onze georganiseerde samenleving, onze maatschappij, in buitengewone omstandigheden” (ministerie van AZ 1969).
- 36 Van der Boom 2000. De BB werd de ‘Koude-Oorlogvariant’ van de luchtbeschermingsdienst die in 1936 was opgericht als een onder de gemeenten ressorterende dienst ter bescherming van de burger tegen luchtaanvallen. Volgens Van der Boom (2000, pp. 31, 32) heeft deze dienst nooit goed gefunctioneerd. De zwakheid van het apparaat school vooral in de gebrekkige financiering. In principe waren de kosten van de luchtbescherming voor rekening van het Rijk, maar het Rijk was niet bereid hier veel aan uit te geven.
- 37 De BB werd aangestuurd en gefinancierd door het Rijk (Van der Boom 2000).
- 38 Ministerie van BiZa 1991, p. 12 en Brainich 2006a, p. 153.
- 39 Ministerie van BiZa 1991, p. 12.
- 40 Van der Boom 2000, pp. 271-276 en ministerie van BiZa 1991.
- 41 Van der Boom 2000, p. 271.
- 42 Van der Boom 2000, pp. 271-276.
- 43 Van der Boom 2000, pp. 271-276 en ministerie van BiZa 1975, pp. 2, 3.
- 44 Van der Boom 2000, pp. 271-276.
- 45 Ministerie van BiZa 1975, p. 3. Dit laatste argument moet haast een oneigenlijke zijn. Regionalisatie van de brandweer heeft vooralsnog nergens in Nederland plaatsgevonden.
- 46 Van der Boom 2000, pp. 271-276 en ministerie van BiZa 1975, p. 3.
- 47 Ministerie van BiZa 1975, p. 3.
- 48 Ministerie van BiZa 1975, p. 7.
- 49 Ministerie van BiZa 1975, p. 3.
- 50 Ministerie van BiZa 1975, pp. 15, 16.

- 51 Ministerie van BiZa 1975, pp. 15, 16.
- 52 Ministerie van BiZa 1975, pp. 15, 16.
- 53 Voor een overzicht zie bijvoorbeeld ministerie van BiZa 1991.
- 54 Brainich 2004, p. 75 en Van der Boom 2000, pp. 293-298. Brainich wijst erop dat het onderscheid tussen 'oorlogsomstandigheden' en 'vredescalamiteiten' uiteindelijk toch is blijven bestaan. Vandaar ook dat de begrippen rampen en crises (en rampenbestrijding en crisisbeheersing) nog steeds naast elkaar gebruikt worden. Het woord crisis, zoals gezegd, wordt gebruikt voor zeer ernstige situaties, te vergelijken met 'oorlogsomstandigheden'. Een ramp, die niet altijd een crisis hoeft te zijn, is te vergelijken met 'vredescalamiteiten' (Brainich 2004, pp. 18-20).
- 55 Garrelts 2007, p. 18.
- 56 Door lokale bestuurders wordt nogal eens gedacht dat, omdat rampenbestrijding primair een lokale verantwoordelijkheid is, crisisbeheersing ook primair een lokale verantwoordelijkheid is. Dit is niet juist. Met betrekking tot het bredere crisisbeheersing zijn ook bevoegdheden nodig die buiten het terrein van de fysieke veiligheid liggen. Bij een uitbraak van infectieziekten bijvoorbeeld is het niet de burgemeester (en overigens ook niet de commissaris van de koningin en de minister van BZK) die kan beslissen om vaccinaties aan te bieden aan zijn burgers. Het is aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om dergelijke maatregelen af te kondigen. Bij een ICT-crisis is het de minister van Economische Zaken die aanbieders van telecommunicatienetwerken maatregelen kan afdwingen en niet de burgemeester.
- 57 Zie ministerie van BiZa 1991.
- 58 Helsloot 2006a, p. 417.
- 59 Op 1 januari 1993 is het Korps Mobiele Colonnies opgeheven (zie bijvoorbeeld Mes 1992). Reden daarvoor was dat de taakstelling van het Korps niet meer aansloot op de wijze waarop de rampenbestrijding vanaf 1985 werd vormgegeven.
- 60 Van der Boom 2000, pp. 295, 296.
- 61 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Rampenwet), p. 8.
- 62 HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk, p. 2.
- 63 Ministerie van BZK 1999, pp. 6-7.
- 64 Bij de wet van 13 maart 1997 werd een ramp gelijkgeschakeld aan een zwaar ongeval. Concreet hield dat in dat in de definitie van een ramp 'of zwaar ongeval' werd toegevoegd en de Rampenwet de Wet rampen en zware ongevallen ging heten. De reden daarvoor was dat de ervaring leerde dat er bij verschillende bestuurders een drempel bestond om een ongeval een ramp te noemen – en daarmee gebruik te maken van de bevoegdheden in de Rampenwet – omdat 'een ramp' een psychologische lading bij de bevolking zou hebben. Een ongevalsituatie als een ramp betitelen zou de suggestie kunnen wekken dat men de situatie niet in de hand had of dat de toestand buitengewoon gevaarlijk was. Met de toevoeging van 'of zwaar ongeval' zou de psychologische drempel voor toepassing van de Rampenwet verlaagd worden (HTK 1995-1996, 24 481, nr. 5, pp. 4-5).
- 65 Voor de geïnteresseerden die de *highlights* van het laatste boek snel tot zich willen nemen, verwijs ik naar Helsloot 2006b.
- 66 Zie Helsloot & Scholtens 2007.
- 67 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Rampenwet), p. 16.
- 68 De bepaling in de wet dat in beginsel de brandweercommandant werd belast met de operationele leiding.
- 69 Van Lochem 2007, p. 44.
- 70 Van Lochem 2007, p. 44.
- 71 De Gecoördineerde Regionale IncidentsProcedure (GRIP) is met betrekking tot het eerste hier een illustratief voorbeeld van. In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de regio Rotterdam-Rijnmond als eerste een GRIP-regeling ontwikkeld, vanuit de onderkenning dat een gestructureerde opschaling tijdens de rampenbestrijding noodzakelijk is. Vanaf dat moment heeft het concept GRIP zich als een olievlek langzaam over het land verspreid, ook in andere regio's werden GRIP-regelingen ontwikkeld. In 2006 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ter ondersteuning van het proces om uniformiteit te bewerkstelligen, een referentiekader GRIP verspreid dat in essentie niet afwijkt van de andere GRIP-regelingen. De GRIP die is ontwikkeld voor de opschaling van de rampenbestrijding, dient nu 'opeens' gebruikt te worden voor de opschaling van de crisisbeheersingsorganisatie (zie circulaire met kenmerk 2006-0000217470).
- 72 Voor meer hierover verwijs ik naar Helsloot & Scholtens 2007.
- 73 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Rampenwet), p. 10. Dit betekent ook onmiddellijk dat de wet niet zonder meer van toepassing is op het beheersen van alle vormen van crises. De wet is alleen van toepassing op die crises waarbij de fysieke veiligheid wordt bedreigd. Uit de definitie van een crisis (zie paragraaf 2) volgt dat er in dat specifieke geval, zoals al eerder door mij opgemerkt, dan sprake is van een ramp.
- 74 HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 7.
- 75 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Rampenwet), p. 13.
- 76 HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 8. Volgens dit Kamerstuk is het opperbevel van de burgemeester eveneens van belang om vooraf met de verschillende diensten en organisaties regelingen te treffen. Ik merk hier nadrukkelijk op dat dit niet betekent dat de burgemeester zijn opperbevel in de voorbereidende fase kan uitoefenen. Ten eerste is de voorbereiding op de rampenbestrijding een collectieve verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (artikel 2 Wet rampen en zware ongevallen). Ten tweede heeft het college geen nadere bevoegdheden over de inzet van andere diensten en organisaties. Het college moet in dit verband "intensief overleg dienen te plegen met betrokken diensten en andere overheden" (HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 9, 17).
- 77 Helsloot 2006a, p. 430.
- 78 HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk (nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 9.
- 79 Zie ook Helsloot 2006a, p. 430.
- 80 Zie Noordegraaf 2004, pp. 117-119.
- 81 De Bruijn & Ten Heuvelhof 1995, p.86.
- 82 Zie het *Groot woordenboek hedendaags Nederlands* (Van Dale).
- 83 Het Project Versterking Brandweer was een gezamenlijk initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV). Het project had als doel om geconstateerde knelpunten op het terrein van de rampenbestrijding

- op te lossen. Een van de knelpunten die worden benoemd is de coördinatie en operationele leiding bij rampen.
- 84 Zie ministerie van BiZa en KNBV 1996 (pp. 62-63) en ministerie van BZK 2003 (p. BI-6).
- 85 Zie Brainich 2006b, pp. 133-134.
- 86 SAVE 1986.
- 87 Van Lochem 2007.
- 88 Volgens de Algemene Rekenkamer zijn de aangereikte referentiekaders van het Project Versterking Brandweer nooit geïmplementeerd (zie HTK 2000-2001, 27 795, nrs 1-2, p. 22).
- 89 Leukfeldt et al. 2007.
- 90 Leukfeldt et al. 2007, pp. vii, viii.
- 91 Zie bijvoorbeeld Nijssen & Vreuls 1992 en Van der Doorn et al. 2001, maar ook verschillende evaluatierapporten zoals Helsloot & Scholtens 2000, Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp 2001 (pp. 161-165), Commissie Onderzoek Cafébrand 2001 (pp. 242-249), Scholtens et al. 2002, Geveke et al. 2003, Scholtens & Drent 2004.
- 92 Van der Doorn et al. 2001, p. 26. Nijssen & Vreuls 1992 wijzen ook op risico's van een houding van non-contact.
- 93 Lettinga 2003, p. 26. Zie ook Van Zanten & Helsloot 2007.
- 94 Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp 2001, p. 163.
- 95 Zie bijvoorbeeld Ruitenbergh & Helsloot 2004 en Starmans & Oberije 2006.
- 96 Van de Doorn et al. 2001.
- 97 IOOV 2004, p. 15.
- 98 Het lectoraat Crisisbeheersing heeft een onderzoek geïnitieerd naar het (brede) functioneren van de coördinatiestructuur. Dit onderzoek, als onderdeel van het meerjarenonderzoeksprogramma Crisisbeheersing, wordt door de afdeling Onderzoek van het NIFV uitgevoerd.
- 99 Zie bijvoorbeeld Jong & Johannink 2005 en Jong & Johannink 2007.
- 100 Rosenthal 2002.
- 101 Helsloot 2005.
- 102 Voor meer over dit onderwerp verwijst ik naar Helsloot & Van Duin 1999 of voor een uitleg op hoofdlijnen naar Helsloot et al. 2007.
- 103 Schneeweiss 2003.
- 104 Schneeweiss 2003, p. 1.
- 105 Rosenthal (2003, pp. 17-18) stelt dat door de nieuwe informatie- en communicatiemogelijkheden ook nog eens feiten, meningen, quasi-meningen en geruchten voortdurend heen en weer springen. "Informatie die vroeger weken, dagen of ten minste uren op zich liet wachten, is nu binnen de seconde op vele plaatsen bekend. (...) De lokale autoriteiten en het operationeel personeel willen en kunnen niet wachten totdat men bovenin besloten heeft." Rosenthal vindt het om die reden dan ook riskant dat bijvoorbeeld "de minister vanuit de Haagse bunker de operationele activiteiten in een ver Balkanland denkt te kunnen leiden."
- 106 Rasmussen et al. 1991, pp. 3-4 en 12-13.
- 107 Aldunate et al. 2005, p. 29.
- 108 In verschillende Kamerstukken die gaan over rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt dat benadrukt. Zie bijvoorbeeld HTK 2003-2004, 29 517 en 26 956, nr. 2, het rapport *Voorbereiding Rampenbestrijding* van de Algemene Rekenkamer (HTK 2000-2001, 27 295, nrs. 1-2) of HTK 2002-2003, 28 644, nr. 3.
- 109 Zie Van Zanten & Helsloot 2007 en Helsloot 2007. Ook de minister van BZK heeft dit onderkend (HTK 2003-2004, 26 956, nr. 19).
- 110 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 111 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 112 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 113 HTK 1983-1984, 16 978, nr. 8 herdruk (nota naar aanleiding van het eindverslag), pp. 8, 9.
- 114 Artikel 4, eerste lid, onder 1°, onderdeel e Brandweerwet 1985. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd benadrukt dat met de "voorbereiding op de coördinatie" specifiek werd bedoeld het invulling geven aan de "technische coördinatie of, zo men wil, de operationele leiding" (zie Helsloot 2006a, p. 430).
- 115 Helsloot 2006a, p. 431.
- 116 HTK 1981, 16 978, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Rampenwet).
- 117 Artikel 5 tweede lid Wet rampen en zware ongevallen. Dit artikel is op grond van de (wijzigings)Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (HTK 2002-2003, 28 644, nrs. 1-2) aan de Wet rampen en zware ongevallen toegevoegd.
- 118 HTK 2002-2003, 28 644, nrs. 1-2 (memorie van toelichting op de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding), pp. 17, 18.
- 119 Helsloot 2006a, p. 432.
- 120 Ook het referentiekader GRIP dat in 2006 door de minister van BZK landelijk is verspreid, is hier een mooi voorbeeld van. De minister van BZK stelt in de onderliggende circulaire dat de "brede consensus" in de Veiligheidskoepel uiteindelijk ertoe heeft geleid dat het referentiekader verworden is tot een hoofdlijnenversie (zie Scholtens & Helsloot 2006).
- 121 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 122 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 123 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 124 Met betrekking tot de brandweer zie bijvoorbeeld Van Duin & Helsloot 1999 of IOOV 2005.
- 125 Van Zanten & Helsloot 2007.
- 126 Helsloot 2007, pp. 20, 47-48.
- 127 Ministerie van BiZa en KNBV 1997.
- 128 Dé unieke netwerkanalyse bestaat volgens Noordegraaf trouwens niet. Er is bijvoorbeeld sprake van een sociologische en bestuurskundige netwerkbenadering en beide wijken sterk van elkaar af. Ook binnen de bestuurskunde zijn er afwijkende stromingen zichtbaar (Noordegraaf 2004, p. 116).
- 129 Deze derde eis geeft overigens meteen aan dat leiderschap in de responsfase volgens deze netwerkbenadering niet van toepassing is. De responsfase van een crisis karakteriseert zich immers door onzekerheid en dynamiek.
- 130 Palm & Ramsell 2007.
- 131 Zie bijvoorbeeld Können 1980, De Waal 1996, De Waal 2005 en Sanders 2005.
- 132 De Waal 2005, p. 189.
- 133 PvdA 2005.
- 134 NRC, 26 maart 1988, geciteerd in A.C.J. Scholtens (1996), *S-typical curves in non-commutative Hopf algebras* (proefschrift).

## Literatuur

- Aldunate, R.G., F. Pena-Mora & G. Robinson (2005). *Collaborative Distributed Decision Making for Large Scale Disaster Relief Operations*. In: *Complexity*, 11(2), pp. 28-38.
- Boin, A. (2005). *From Crisis To Disaster: Towards An Integrative Perspective*. In: R.W. Perry & E.L. Quarantelli (eds.). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Xlibris Corporation, 1-888-795-4274, pp. 153-172.
- Boom, Bart van der (2000). *Atoomgevaar? Dan zeker de BB; de geschiedenis van de Bescherming Bevolking*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2004). *Het systeem van crisisbeheersing*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2006a). *Wet rampen en zware ongevallen*. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 153-196.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2006b). *Gemeentewet*. In: E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 119-134.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (Brainich) (2007). *Het wetsontwerp Wet veiligheidsregio's*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Cachet, L. (2003). *De veranderende rol van de burgemeester: Over de kloof tussen formeel en feitelijk*. In: D. Houtman, B. Steijn & J. van Male (red.). *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou*. Maastricht: Shaker, pp. 135-155.
- Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk (CVS) (2006). *Samenwerken is topsport* (deel 1, 2 en 3). Rotterdam: CVS.
- Coleman, L. & I. Helsloot (2007). *On the need for Quantifying Corporate Crises and Other Man-Made Disasters*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (3), pp. 119-122.
- Commissie Onderzoek Cafébrand (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Eindrapport*.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp (2001). *De Vuurwerkkramp, Eindrapport*.
- Doorn, S.G.J. Van der, P.J. Van Zanten & N.D. Bolten (2001). *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- Garrelts, D.A. (2007). *Wet rampen en zware ongevallen e.a.* Deventer: Kluwer (Nr. 187, zesde druk, in de reeks Editie Schuurman en Jordens).
- Können, E. (1980). *Interorganisationele samenwerking in het licht van ruiltheorie en coalitietheorie*. In: Greve & Vrakking 1980, pp. 27-51.
- Geveke, H., M. Stuurman & B. Temme (2003). *Lekkende Lading*. Den Haag: B&A-groep.
- Graaf, M. de, P. van Os & L. Meuleman (2007). *Programmasturing: de tussenstand*. School voor politieleiderschap.
- Greve, W.B. de & W.J. Vrakking (1980). *Strategies van samenwerking tussen organisaties in welzijns- en gezondheidswerk*. Lochem: Uitgeversmaatschappij De Tijdstroom.
- Hart, P. 't (1998). *Crisismanagement; ordeherstel of conflicthantering?* In: Rosenthal et al. 1998, pp. 101-115.
- Helsloot, I. & M.J. van Duin (1999). *Veiligheidsrisico's bij repressief brandweeroptreden*. Arnhem: Nibra.
- Helsloot, I. & A.C.J. Scholtens (2000). *Evaluatie melasse-incident Delft*. Arnhem: Nibra.
- Helsloot, I. (2005). *Crisisbesluitvorming door medische hulpverleners*. In: J. Bierens (red.). *Methoden voor opleiding en scholing in de urgentiegeneskunde*. Elsevier.
- Helsloot, I. (2006a). *Brandweernet 1985*. In: E.R. Muller & Th.A. de Roos (red.). *Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer (in de reeks Tekst & Commentaar), pp. 414-475.
- Helsloot, I. (2006b). Bookreview of *What is a disaster? New Answers to Old Questions*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (1), pp. 55,56.
- Helsloot, I. (2007). *De symboliek voorbij*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (inaugurale rede).
- Helsloot, I. & A.C.J. Scholtens (2007). *Nationale crisisbeheersing beschreven* (deel 1). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Helsloot, I., E. Oomes & A.C.J. Scholtens (2007). *Veiligheid bij repressief brandweeroptreden*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2004). *Handleiding Algemene Doorlichting Rampenbestrijding*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2005). *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding. De stand van zaken 2003-2005*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jong, W. & R. Johannink (2005). *Als dat maar goed gaat; Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Jong, W. & R. Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt; Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Juffermans, J. (2004). *Huisarts en GHOR*. GHOR Rotterdam-Rijnmond.
- Kickert, W.J.M. (1993a). *Inleiding*. In: W.J.M. Kickert (red.). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 16-32.
- Kickert, W.J.M. (1993b). *Publiek management en organisatie*. In: W.J.M. Kickert (red.). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 131-150.
- Lettinga, G. (2003). *Operationele coördinatie*. In: I. Helsloot & P. Verhallen (red.). *Zicht op rampenbestrijding*. Arnhem: Nibra.
- Leukfeldt, E.R., K.W.C. van der Straten, M.P. Kruis & W. Ph. Stol (2007). *Ter plaatse. Alledaagse samenwerking tussen de primaire hulpverleningsdiensten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lochem, P.J.P.M. van (2007). *Van brandweertzorg naar rampenbestrijding: ontwikkeling van het brandweerbestel van 1940-2006*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.
- Mes, Ph.M. (1992). *Civiele Mobiele Colonnas, 1952-1992*.
- Ministerie van Algemene Zaken (AZ) (1969). *De civiele verdedigingsvoorbereiding in Nederland*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) (1975). *Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen* (zie ook HTK 1974-1975, 13 263).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) (1979). *De civiele verdedigingsvoorbereiding in Nederland*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) (1991). *Eindrapport reorganisatie rampenbestrijding*. 's-Gravenhage: directie Brandweer/Inspectie voor het Brandweerwezen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) en Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV) (1996). *Referentiekaders gewenst zorgniveau; Project Versterking Brandweer*. Den Haag: Directie Brandweer en Rampenbestrijding en Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) en Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV) (1997). *Voortgangsrapportage Stuurgroep Project Versterking Brandweer*. Den Haag: Landelijk Projectbureau Versterking Brandweer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) en Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV) (1998). *PVB-Monitor; resultaten van de vierde meting*. Den Haag: Landelijk Projectbureau Versterking Brandweer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (1999). *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed. Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*. Den Haag: Directie brandweer en rampenbestrijding.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag: ministerie van BZK (zie ook HTK 2003-2004, 29 668, nr. 1).
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Nijssen, A.J. & J. Vreuls (1992). *Mensen en rampen. Een studie ten dienste van een betere voorbereiding op rampsituaties*. Leiden: Research voor beleid.
- Starmans, I. & N. Oberije (2006). *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Palm, J & E. Ramsell (2007). *Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (4).
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2005). *De Wet van Wederkerigheid*.
- Perry, R.W. & E.L. Quarantelli (eds.) (2005). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Xlibris Corporation 1-888-795-4274.
- Prins, P.J. (2004). *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector* (deel 2 in de Matrixreeks). 's-Gravenhage: Reed Business Information.

- Pröpper, I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. In: *Blad Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 3, pp. 106-116.
- Quarantelli, E.L. (1998). *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Rasmussen, J., B. Brehmer & J. Leplat (1991). *Distributed decision making. Cognitive models for cooperative work*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Ravelli, A.J. & H. van Susteren (2003). *Hulpverlening als modern procrustesbed?* In: *Tijdschrift voor sociaal pedagogische hulpverlening*, afl. 55 (dec.), pp. 36-41.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Diemen: De Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U., M. Charles, M. & P. 't Hart (1989). *Coping with Crises: The management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield MA: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., A. Boin, M. Kleiboer & M. Otten (red.) (1998). *Crisis. Oorzaken, gevolgen en kansen*, Alphen aan de Rijn: Samson.
- Rosenthal, U. (2002). *Burgemeester in Crisistijd*. In: *VNG-magazine*, 8 november 2002.
- Rosenthal, U. (2003). *Crisiscommunicatie, het verdienen van publiek vertrouwen*. In: *Crisis gecommuniceerd*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Coördinatiecentrum, pp. 13-21.
- Rotanz, R.A. (2006). *From Research to Praxis: Relevance of Disaster Research for Emergency Management*. In: H. Roderíguez, E.L. Quarantelli, R.R. Dynes (eds.). *Handbook of Disaster Research*, pp. 468-475.
- Ruitenbergh, A. & I. Helsloot (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij zware ongevallen en rampen*. Kluwer.
- Sanders, K. (2005). *Arbeid & Organisatie Psychologie en Human Resource Management; it takes two to tango* (inaugurale rede).
- SAVE (1986). *Blauwdruk voor de Unité de doctrine in de rampenbestrijding: uitgangspunten, aanzet tot uitwerking*. Den Haag: Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid.
- Schneeweiss, C. (2003). *Distributed Decision Making – a unified approach*. In: *European Journal of Operational Research*, 150, pp. 237-252.
- Scholtens, A.C.J., I. Helsloot, M. Roscam Abbing, H. Hazebroek en J. Teunis (2002). *Evaluatie brand De Bonte Wever*. Arnhem: Nibra.
- Scholtens, A.C.J. & P.B.G. Drent (2004). *Brand in de Koningkerk te Haarlem*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Scholtens, A.C.J. & I. Helsloot (2006). *Wat leert ons een beknopte historie van GRIP?* In: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, oktober, pp. 18-19.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) (2001). *Samenwerken aan veiligheid* (discussienota).
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) (2004). *Politie en brandweer; Mogelijkheden voor samenwerking en taakverschuivingen*. SMVP: Dordrecht.
- Twist, M. van (2002). *De corrosie van het begrip corridor*. In: *Producten, projecten en processen*. Berenschot, pp. 47-49.
- Twist, M. & I. Mayor (2000). *De uitvoerbaarheidstoets van beleid*. In: *Producten, projecten en processen*. Berenschot, pp. 35-39.
- Verhey, T. (2000). *Kennisproductie ten behoeve van beleid*. In: *Producten, projecten en processen*. Berenschot, pp. 41-46.
- Waal, F. de (1996). *Van nature goed*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Waal, F. de (2005). *De aap in ons*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Waugh, W.L. & G. Streib (2006). *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*. In: *Public Administration Review*, Supplement to volume 66, december, pp. 131-140.
- Wijk, R. de, R.S.E.V. Toxopeus, J.G.M. Rademaker & J. Stad (2004). *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een interdepartementale beleidsverkenning*. Den Haag: Centre for strategic studies.
- Zanten, P.J. en I. Helsloot (2007). *De brandweer als spil van de rampenbestrijding*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.

## **Colofon**

© copyright Politieacademie / NIFV

oplage: 1.600 exemplaren  
druk: Hoekmantotaal, Zwolle  
vormgeving: Mixed Media, Bussum  
illustratie omslag: Ludwig van Beethoven (1770 – 1827)





Academie voor Crisisbeheersing  
NEDERLANDS INSTITUUT  
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Kemperbergerweg 783  
6816 RW Arnhem  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem

T (026) 355 24 00  
F (026) 351 50 51  
E [info@nifv.nl](mailto:info@nifv.nl)  
[www.academiecrisisbeheersing.nl](http://www.academiecrisisbeheersing.nl)

## Politieacademie

Oude Apeldoornseweg 41-45  
7333 NR Apeldoorn  
Postbus 834  
7301 BB Apeldoorn

T (055) 539 20 00  
F (055) 539 20 26  
E [info@politieacademie.nl](mailto:info@politieacademie.nl)  
[www.politieacademie.nl](http://www.politieacademie.nl)