

Oppeerbevel

In Nederland wordt bij een ramp een complete commandostructuur opgetuigd. Dat werkt niet, vindt crisisonderzoeker Astrid Scholtens. **Warna Oosterbaan**

in vredeestijd

HOE TREED je op bij een vuurwerkcramp? Hoe organiseer je de hulpverlening als er een vliegtuig neerstort in een polder? Wat moet je doen als een strandfeest uit de hand loopt? Het zijn prangende vragen voor elke burgemeester, korpschef en brandweercommandant die er mee te maken krijgt. Het zijn ook kwesties waarnaar heel wat onderzoek is verricht, want dat is bij een calamiteit van enige omvang wettelijk voorgescreven.

Crisisonderzoeker Astrid Scholtens (44) heeft al heel wat van die rampen onder het vergrootglas gelegd. Ze is hoofd onderzoek van Crisislab, zoals de onderzoeksgroep heet die verbonden is aan de leerstoel van Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit.

Ze ontdekte – niet altijd tot genoegen van haar opdrachtgevers – dat de organisatie van de hulpverlening op verkeerde principes berust. De ingewikkelde commandostructuur die bij een ramp in het leven wordt geroepen, is een belemmering voor het handelen van de hulpverleners. En dat in die structuur de burgemeester het ‘opperbevel’ over de hulpoperaties kan voeren, is een illusie. “Vrijwel elk incident laat zien dat er in de eerste uren helemaal geen sprake kan zijn van sturing door de burgemeester. Bijvoorbeeld omdat hij niet weet wat er precies aan de hand is.”

TOEVAL Scholtens is van huis uit wiskundige, ze promoveerde op een algebraïsch onderwerp en kwam bij toeval in het crisisonderzoek terecht. Ze deed de afgelopen jaren onderzoek naar een elftal incidenten en rampen, vaak in samenwerking met Helsloot. Ze onderzocht de vuurwerkcramp in Enschede (2000), de brand in Volendam (2001), de brand in de Koningkerk in Haarlem (2003), de stroomuit-



Het stadhuis in Zaltbommel tijdens de stroomuitval in de Bommelerwaard, 2007. Het stadhuis diende toen als noodopvang voor buurtbewoners.

FOTO MERLIN DALEMAN

val in de Bommelerwaard (2007) en de brand bij De Punt (2008). Soms in opdracht van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Za-

ken, soms in opdracht van een gemeente. Het is bij elkaar een aardig bibliotheekje over de verzorgingsstaat in kritieke omstandigheden, en het werpt een mooi licht op het im-

provisatievermogen en de regelzucht van overheidsdienaren. “Een crisis”, zegt Scholtens in de verbouwde boerderij in Renswoude waar ze woont, “kenmerkt zich nu eenmaal door on-

zekerheid, urgentie en dreiging. Daar moet je rekening mee houden als je oplossingen probeert te bedenken. Wat er op papier mooi uitziet, blijkt tijdens een crisis nogal eens niet te werken.”

Daar kwam Scholtens achter tijdens de vele gesprekken die ze voor haar onderzoeken met getroffen burgers en hulpverleners voerde, bij het doorploegen van stapels politierapporten en bij het afuisteren van opgenomen gesprekken tussen hulpdiensten en meldkamers. De bedoeling van al dat onderzoek was meestal om te achterhalen of tijdens het incident of de crisis wel goed was opgetreden, of alle diensten en functionarissen wel deden wat op grond van de regels van hen verwacht mocht worden. Maar gaandeweg begonnen de beperkingen van dat type opdrachtonderzoek haar te hinderen. “We kregen het gevoel dat we niet verder kwamen, dat we steeds dezelfde conclusies aan het trekken waren.” Ze kwam steeds meer tot het inzicht dat het probleem niet bij het naleven van de regels lag, maar bij de regels zelf. De organisatie van de hulpverlening berust op de verkeerde principes, ontdekte ze, en daar is een historische verklaring voor.

ONTSPANNING “Vóór de jaren tachtig hadden we de BB, de organisatie Bescherming Bevolking. De BB was een rijksorganisatie die zich vooral richtte op een Russische militaire aanval. Maar in de jaren zeventig, met de ontspanning tussen Oost en West, groeide het besef dat industriële rampen, explosies, overstromingen misschien wel bedreigender waren. De BB werd in 1985 opgeheven, overigens ook uit bezuinigingsoverwegingen, en de rampenbestrijding werd gereorganiseerd. De verantwoordelijkheid werd bij de gemeenten gelegd en de uitvoering bij de hulporganisaties die dat eigenlijk voor de kleinere incidenten altijd al deden: de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politiediensten.”

Doordat de BB was teruggetreden, ontstond er een vacature bij de coördinatie van de hulpverlening. “Er moest nog een kop op die uitvoerende organisaties komen. Dat werd de ‘drielaagse commandostructuur’ die sturing moest geven aan de organisaties die bij een ramp in het veld moesten samenwerken. De burgemeester, als eindverantwoordelijke voor de rampenbestrijding, kreeg het opper-

bevel – zo staat het letterlijk in de wet. Hij wordt daarbij ondersteund door strategisch leidinggevend van de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. Het is een structuur die uit defensiekringen komt, dat zie je al aan de namen en de termen.”

ILLUSIE Maar, zo ontdekt Scholtens, die structuur werkt niet goed. De illusie van de burgemeester als opperbevelhebber leidt niettemin een hardnekkig bestaan, ook in de media, en ook onder onderzoekers. Scholtens verwijst naar een recent rapport van haar collega’s van het CoR, het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement over de rellen op 22 augustus van vorig jaar in Hoek

zichtbaar zijn voor zijn burgers. Hij moet als boegbeeld van de lokale overheid uitleggeven over de crisis en als burgervader moet hij empathie met de betrokkenen uitstralen, hij moet kortom de dreiging van de crisis voor ons allen duiden.” Daar komt nog bij dat professionele hulpverleners überhaupt moeilijk stuurbaar zijn. “Het onderzoek naar de beslissingen die mensen in crisissituaties maken, is in een stroomversnelling geraakt door het neerschieten van een Iraanse Airbus door een Amerikaans marineschip, in 1988. Dat heeft de stoot gegeven tot onderzoek naar *Naturalistic Decision Making* (natuurlijke besluitvorming), en een van de belangrijkste inzichten daarvan is dat hulpverleners in crisissituaties

Astrid Scholtens ‘Burgers helpen elkaar al voordat de professionals er zijn’

meestal doen wat ze gewoonlijk ook doen. De brandweer gaat branden blussen, de politie handhaaft de orde en de medische hulpverleners verzorgen de gewonden. Dat doen ze meestal al goed en dat moet je ze ook laten doen. Je kunt hulpverleners in crisissituaties geen dingen laten doen die afwijken van wat ze gewend zijn te doen.” Het feit accepteren dat hulpverleners grotendeels onstuurbaar zijn, maar dat dat niet erg is, daar moeten we in de rampenbestrijding naar toe, vindt Scholtens. Van het inzetten van nog meer techniek verwacht ze niet veel. Na het uit de hand gelopen strandfeest in Hoek van Holland, en ook na de poldercrash, werd veel geklaagd over het feilen van het c2000-systeem, het moderne communicatiesysteem voor hulpdiensten. De door de minister ingestelde expertgroep-Berghuijs concludeerde dat er gauw extra zendvermogen moest komen. Scholtens maakt zich weinig illusies: net als bij het fileprobleem lost het aanleggen van nieuwe infrastructuur niet veel op. Nieuwe wegen trekken auto’s aan, nieuwe gesprekskanalen komen tegemoet aan ‘een cultuur van praat maar

raak’. Het mag dan ook niemand verbazen, schrijft ze in een column in GRIP4, vakblad voor crisisbeheersing, dat bij een echt groot incident “ook de c2000 snelweg weer vaststaat”. Ook hier geldt: “Een crisis manage je niet met techniek alleen”. Scholtens moet wel vaststellen dat dergelijke conclusies haar opdrachtgevers vaak maar matig bevallen. Dat geldt met name voor het idee dat de commandostructuur die tijdens calamiteiten in het leven wordt geroepen niet deugt. “Opdrachtgevers willen graag weten of de structuur gevolgd is, en of het beleidsteam wel op tijd bij elkaar was. Maar de vraag of de commandostructuur nu wel of niet de burgers ten goede komt, wordt niet altijd prijs op gesteld. Ik heb er geen onderzoek naar gedaan, maar ik denk dat dit vooral komt doordat veel gezagsdragers een zeker houvast en ook wel prestige aan die structuur ontnemen. Ik hoor wel eens dat ik de bestuurders beledig als ik vraagtekens bij die structuur zet.”

TRAAG Maar het is belangrijk genoeg, vindt Scholtens. “In elk onderzoeksrapport proberen we aandacht aan die kwestie te geven. Bijvoorbeeld in het rapport over de stroomuitval in de Bommelerwaard, waar bleek dat er gemeenten waren die gingen wachten totdat ze opdrachten kregen vanuit de traag werkende commandostructuur. Gelukkig waren er ook gemeenten die meteen zelf aan de slag waren gegaan. Of in ons rapport over de brand in De Punt, waarbij drie brandweermannen omkwamen. Daar leidde de structuur tot ernstige vertraging in het achterhalen van de identiteit van een van de slachtoffers, zodat de nabestaanden lange tijd in onzekerheid verkeerden. Onder de bevolking was al vrij snel duidelijk om welke brandweermannen het ging. Overigens heeft Drenthe de handschoen wel opgepakt en werken ze daar nu aan verbeteringen in de commandostructuur.” Er zijn wel meer klassieke opvattingen in de rampenbestrijding die door Scholtens worden gerelativeerd. “Neem de zelfredzaamheid van burgers. Als er een ongeval is gebeurd, hebben hulpverleners de neiging om er een ring omheen te zetten. Hulpverleners erin, burgers eruit. Terwijl die burgers heel goeie dingen doen! Burgers helpen elkaar al voordat de professionals er zijn. Dat zagen we bij

ASTRID SCHOLTENS

Astrid Scholtens (1965) volgde opleidingen tot leraar wiskunde en scheikunde en studeerde daarna wiskunde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. In 1996 promoveerde ze in de algebraïsche meetkunde. Ze was docent wiskunde, onderzoeker bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra en de Politieacademie, senior inspecteur bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en lector Crisisbeheersing bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra en de Politieacademie. Tegenwoordig is ze hoofd onderzoek bij Crisislab, een onderzoeksgroep aan de Vrije Universiteit.



FOTO: LEO VAN VELZEN

de poldercrash ook weer. Automobilisten snelden te hulp, een boerderij werd ingericht als eerste opvang. Ook bij de dagenlange stroomuitval in de Bommelerwaard was duidelijk dat de mensen zichzelf en elkaar hielpen. De mensen kunnen best een tijdje zonder de overheid. Dat inzicht hebben Ira Helsloot en ik vaak uitgedragen. En je ziet nu dat de overheid aan dat idee is gaan wennen. Bijvoorbeeld in die recente Denk vooruit-campagne, waar burgers wordt aangeraden zelf voorzorgsmaatregelen te nemen en waarin wordt uitgelegd dat de overheid niet altijd onmiddellijk te hulp kan snellen. Dus soms heeft je onderzoek toch resultaat.” ●