

De betekenis van Europese preventienetwerken verkend



■ Ira Helsloot

Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen

■ Jelle Groenendaal

Senior onderzoeker Crisislab

Als vervolg op een eerder onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing¹, hebben we met subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een opkomend en nog beperkt onderzocht fenomeen, namelijk het ontstaan van preventienetwerken. Deze verkenning is onlangs uitgebracht (zie: www.crisislab.nl) en beschrijft de betekenis van preventienetwerken voor de Nederlandse crisisbeheersing.

AANLEIDING VAN DE VERKENNING

In 2012 hebben wij vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen een onderzoek naar de organisatie van de Europese crisisbeheersing uitgevoerd. Dit onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop het civiele beschermingsbeleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft. In deze verkenning wijzen we onder meer op de fragmentatie die binnen Europese crisisketens ontstaan is met de komst van verschillende structuren en partijen om crises op Europese schaal te coördineren. Een Europese crisisketen staat hierbij voor een verzameling van Europese en nationale actoren met onderlinge bevoegdheden bij een bepaald type crisis, zoals een infectieziekte (H1N1) of voedselonveiligheid (EHEC bacterie). Een van de aanbevelingen die we deden was om nader onderzoek te verrichten naar een opkomend en nog onderbelicht fenomeen binnen de Europese crisisbeheersing, namelijk het ontstaan van preventienetwerken. Een Europees preventienetwerk definiëren wij als een verzameling van Europese en nationale actoren die zich in netwerkverband bezighoudt met het onderzoeken, monitoren en de preventie van een veiligheidsrisico. Deze preventienetwerken hebben op voorhand geen formele rol of bevoegdheid in de crisisbestrijding, maar lijken de afgelopen jaren wel steeds sterker op de voorgrond te zijn getreden, zoals zichtbaar was bij de bestrijding van het H1N1 griepvirus (2009) en de EHEC bacterie in groenten (2011).

ONDERZOEKSVRAAG EN DOELEN

Met een subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben we daarom een verkennend onderzoek verricht om te achterhalen wat de betekenis is van Europese preventienetwerken



voor de Nederlandse crisisbeheersing. In het bijzonder wilden we antwoord op de vraag wat de opkomst van preventienetwerken betekent voor de mogelijkheden om een crisis op nationaal niveau te kunnen coördineren. Ons uitgangspunt hierbij was dat een nationaal afgestemd crisoptreden vanuit het perspectief van de Nederlandse burger gewenst is. Het doel van het verkennend onderzoek was enerzijds het geven van inzicht in het bestaan van preventienetwerken en de problematiek die ermee samenhangt. Anderzijds was het doel om te komen met een aantal organisatorische voorwaarden die, rekening houdend met de problematiek van preventienetwerken, noodzakelijk zijn om een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding tot stand te brengen.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we een 'grounded theory' methodologie gevolgd. Bij deze methodiek wordt gestart met het bestuderen van de empirie waarna vervolgens in een iteratief proces hypothesen worden geformuleerd en een koppeling gemaakt wordt met bestaande theorie, in ons geval netwerktheorie uit de bestuurswetenschappen. De empirie bestond uit verschillende casus, namelijk infectieziektebestrijding, voedselveiligheid, vitale infrastructuur, waterveiligheid, luchtvaartveiligheid en arbeidsveiligheid.

¹ I. Helsloot en A. Schmidt, *Europese crisisbeheersing in ontwikkeling*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2012. Ook te downloaden van www.crisislab.nl.

ANALYSE VAN DE CASUS

Op basis van de analyse van de casus doen we in de verkenning drie observaties.

- Ten eerste is zichtbaar dat ondanks uitgesproken intenties of concrete samenwerkingsafspraken het uiteindelijk 'ieder voor zich' is in Europese preventienetwerken. Soms is er sprake van een disconnectie tussen Europese en Nederlandse actoren binnen hetzelfde preventienetwerk. Deze disconnectie is niet zonder betekenis wanneer deze publiekelijk wordt en kan het vertrouwen van de Nederlandse burger in de overheid ondermijnen.
- Ten tweede is zichtbaar dat preventieve maatregelen genomen door Europese actoren binnen één preventienetwerk, gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse actoren buiten het preventienetwerk. Risicobeheersers zijn echter primair gefocust op de gevolgen van hun maatregelen binnen het eigen preventienetwerk, niet die daarbuiten.
- Ten derde valt op dat Europese risicobeheersers een steeds grotere rol 'pakken' tijdens de crisisbestrijding. Dit doen zij veelal onafhankelijk van de besluitvorming binnen de crisisketen, met als gevaar een niet op elkaar afgestemde crisisbestrijding. Het is lastig voor actoren binnen de crisisketen om hier grip op te krijgen, omdat een preventienetwerk buiten de crisisketen kan vallen.

De hypothese die we in de verkenning uiteenzetten is dat de opkomst van Europese preventienetwerken geleid heeft tot, en in de toekomst zal leiden tot nog meer, nieuwe vormen van fragmentatie binnen de Europese crisisbeheersing. Preventienetwerken lijken in toenemende mate het speelveld van crisisketens te (kunnen) bepalen. Een verklaring hiervoor vinden wij in de wetenschappelijke literatuur die enerzijds stelt dat om te overleven, organisaties altijd zullen proberen om hun legitimiteit te behouden en waar mogelijk te vergroten. Voor preventienetwerken betekent dit dat zij legitimiteit proberen te verwerven door ook tijdens een crisis een actieve rol te vervullen. Onze hypothese is dat uiteindelijk ieder preventienetwerk vroeg of laat zal proberen om ook tijdens de crisisbestrijding een rol te kunnen vervullen. Anderzijds volgt uit de casus en bestuurskundige literatuur dat actoren tijdens crisissituaties de neiging hebben zich te richten op de actoren en naar structuren die ze uit het 'dagelijks' werk kennen. Actoren uit de preventienetwerken hebben daarmee een voorsprong op actoren en structuren die alleen in crisissituaties een rol hebben. Voor de goede orde: deze wetenschappelijke bevindingen zijn geen verwijt aan (preventieve) instituties en actoren maar een beschrijving van 'het onvermijdelijke'. Het formuleren van 'wensbeleid' dat de wereld anders zou moeten werken gaat niet helpen om die onvermijdelijkheid te veranderen. De uitdaging is daarom om te komen tot organisatiestructuren die instituties en actoren 'helpen' het goede te doen.

ANALYSE VAN NETWERKTHEORIE

Op basis van netwerktheorie benoemen we in de verkenning drie organisatorische principes waaraan voldaan moet worden om tijdens een crisis een betekenisvolle coördinerende rol te kunnen vervullen.

- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol vergt een sterke informatiepositie. Een coördinerende crisisactor zal actief informatie moeten halen en moeten willen investeren in informele relaties.
- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol volgens de netwerktheorie vergt een 'bredere focus' die zich niet alleen beperkt tot het eigen belang of het belang van slechts één actor.
- Het kunnen vervullen van een coördinerende rol vergt bevoegdheden om afstemming te kunnen afdwingen. Bevoegdheden die dan voorspelbaar niet of nauwelijks zullen (hoeven) worden ingezet. In de woorden van Th. Roosevelt: 'speak softly but carry a big stick'.

CONCLUSIE EN AANBEVELING

In de verkenning concluderen wij dat de ontwikkeling van preventienetwerken de mogelijkheden om te komen tot een nationaal afgestemd optreden beperken. Hiervoor zien wij twee redenen.

- Het lukt vakdepartementen niet altijd om tot afstemming te komen met Europese actoren. Afstemming binnen een preventienetwerk is de eerste verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement. Uit verschillende casus is duidelijk geworden dat het vakdepartementen lang niet altijd lukt om tot afstemming met Europese evenknieën te komen.
- Het gevaar of gevolg van eigenstandig opererende preventienetwerken. Risicobeheersers blijken niet altijd in staat om een integrale beoordeling van de effecten van het risico te maken dat ze moeten beheersen. Risicobeheersers zijn gericht op hun primaire taak en verliezen (daardoor) dikwijls het bredere maatschappelijke belang uit het oog. Van risicobeheersers kan niet verwacht worden dat zijzelf proactief zullen zoeken naar afstemming met partijen buiten het eigen preventienetwerk.

Er lijkt momenteel geen landelijke actor te zijn die, georganiseerd volgens de hierboven weergegeven principes, zich proactief bezighoudt met het gewenste afstemmen van preventienetwerken en crisisketens. Daarmee zijn de mogelijkheden om binnen de huidige situatie te komen tot een nationaal gecoördineerde crisisbestrijding volgens ons beperkt. In de verkenning bepleiten wij daarom een nadere discussie over de vraag hoe de afstemming tussen preventienetwerken en crisisketens structureel verbeterd kan worden en bij welke partij(en) deze verantwoordelijkheid moet worden belegd.

