



De commandostructuur waar 25 jaar geleden voor is gekozen en die is overgenomen van Defensie heeft tot doel om multidisciplinaire sturing te geven aan de rampenbestrijding. De burgemeester heeft in die commandostructuur het “opperbevel”. Dat in die structuur de burgemeester ook daadwerkelijk het “opperbevel” over de hulpoperaties kan voeren, is echter een illusie. Door de wijze van opleiden, oefenen en evalueren houden we deze illusie ook al jaren in stand. Wordt het niet eens tijd voor een meer realistische aanpak?

Astrid Scholtens,
hoofd Onderzoek Crisislab

Opperbevel in vreedestijd¹

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 opgeheven, overigens ook uit bezuinigingsoverwegingen, en de rampenbestrijding werd gereorganiseerd. De verantwoordelijkheid werd bij de gemeenten gelegd en de uitvoering bij de hulpverleningsorganisaties die dat eigenlijk voor de kleinere incidenten altijd al deden: de brandweer, de

geneeskundige hulpverlening en de politie. Een aparte drielagen commandostructuur, als concept overgenomen van Defensie, moest sturing geven aan civiele hulpverleningsorganisaties die bij een ramp in het veld dienden samen te werken. De burgemeester, als eindverantwoordelijke voor de rampenbestrijding, heeft formeel in die structuur het opperbevel. Hij wordt daarbij ondersteund door strategisch leidinggevenden van de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening.

Vrijwel ieder grootschalig incident in Nederland heeft inmiddels wel al laten zien dat in de eerste uren er

¹ De basis voor deze bijdrage ligt in het artikel ‘Opperbevel in vreedestijd’ dat op 6 januari 2010 als interview in de wetenschappelijke bijlage van *NRC Handelsblad* is gepubliceerd. Het oorspronkelijke artikel was daarmee bedoeld om NRC-lezers inzicht te geven in een aantal, voor ingewijden bekende, aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Verwijzingen naar de wetenschappelijke achtergronden/theorieën die de stellingname in dit artikel onderbouwen, zijn te vinden in mijn lectorale rede *Samenwerking in crisisbeheersing* (2007).

helemaal geen sprake kan zijn van sturing door de burgemeester. En dat heeft alles te maken met de wijze waarop we de commandostructuur hebben vormgegeven. Acute crises kenmerken zich door onzekerheid, dreiging en urgentie. In het ontwerp van de commandostructuur is daar echter onvoldoende rekening mee gehouden. De commandostructuur gaat bijvoorbeeld uit van verspreiding van informatie die er juist net niet is, van besluitvorming over verschillende schakels terwijl daar juist de tijd niet voor is en die geparalyseerd wordt door de dreiging die ze moet beheersen. De structuur maakt met andere woorden dat de burgemeester in die eerste uren feitelijk helemaal niet kán sturen, ook al zou hij/zij dat nog zo graag willen.

Daar komt nog bij dat hulpverleners in het veld zich in hectische omstandigheden ook moeilijk laten sturen. Wetenschappelijk internationaal onderzoek naar besluitvorming onder tijdsdruk laat zien dat hulpverleners in crisissituaties meestal doen wat ze gewoonlijk ook doen.² Hoe groot het incident ook is, de brandweer gaat branden blussen en slachtoffers redden, de politie handhaaft de orde en de medische hulpverleners richten zich op het behandelen van slachtoffers. Met andere woorden hulpverleners doen in crisissituaties geen dingen die afwijken van wat ze gewend zijn te doen. De implicatie hiervan is dat wie sturing wil geven aan de beslissingen van hulpverleners dat moet doen door hen in dagelijkse omstandigheden (praktijk en oefenen) deze beslissingen te laten nemen. Een realistische aanpak zou rekening moeten houden met dit mechanisme. Dit betekent automatisch dat we moeten accepteren dat hulpverleners in de eerste uren voor een belangrijk deel onstuurbaar zijn en dat dit, uitgaande van de professionaliteit van de hulpverleners, ook niet erg zou moeten zijn.

De illusie dat er sprake zou kunnen van een ‘opperbevel’ bij acute rampen leidt een hardnekkig bestaan, ook in de media, en ook onder onderzoekers. Het recentelijk verschenen rapport van het COT over de rellen op 22 augustus van vorig jaar in Hoek van Holland is daar weer een treffend voorbeeld van. De opstellers van het rapport concludeerden daar dat de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van justitie ‘s nachts bij elkaar hadden moeten komen om “in onderlinge afstemming de situatie te beoordelen en eventueel

kunnen beslissen over maatregelen om verdere verstoringen te voorkomen.”³ Met andere woorden, de professionals ter plaatse hadden volgens de opstellers ‘even’ moeten wachten tot de driehoek hun zou vertellen wat ze moesten doen? Maar het kan toch niet zo zijn dat de professionele hulpdiensten die daar aan het werk waren, afhankelijk moeten zijn van wat de burgemeester gaat besluiten? Ze moeten zo zijn opgeleid en getraind dat ze in het heetst van de strijd juist zo zelfstandig mogelijk kunnen handelen. Het kwalijke van zo’n conclusie is dat de aandacht in de media zich nu richtte op het wel of niet aanwezig zijn van de burgemeester, terwijl dit er operationeel gezien feitelijk helemaal niet toe deed en ook niet toe zou moeten doen. Zulke conclusies leiden ertoe dat we ons blijven focussen op de verkeerde dingen.

Om tot een realistische aanpak te komen is het van belang te onderkennen dat het opperbevel van de burgemeester in de eerste uren van een ramp ook echt een illusie is. En die stap is voor veel mensen nog te groot. We blijven maar krampachtig aan de commandostructuur vasthouden.⁴ Dat blijkt ook wel uit de laatste ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld het wettelijk verankeren van de commandostructuur in de Wet veiligheidsregio’s. Dus om een echte stap voorwaarts te maken zijn er mensen nodig – waaronder bestuurders – die over dit onderwerp durven na te denken. We moeten ons daarbij opnieuw de vraag stellen: Wat willen we nu eigenlijk met de crisisorganisatie bereiken? Wat is de rol van de burgemeester daarin? En hoe past de eigen verantwoordelijkheid van de burger in dat plaatje?

Want met bovenstaand betoog is niet gezegd dat de burgemeester tijdens de eerste uren van een acute crisis geen rol heeft. Integendeel. De burgemeester moet zich in die eerste uren alleen niet richten op de rol van opperbevelhebber. Hij moet wel bijvoorbeeld zo snel als mogelijk zichtbaar zijn voor zijn burgers. Hij moet als boegbeeld van de lokale overheid uitleg geven over de crisis. Als burgervader moet hij empathie met de betrokkenen uitstralen. Kortom, hij moet de dreiging van de crisis voor ons allen duiden. Dit heeft uiteraard consequenties voor de wijze waarop, ten minste in de eerste uren, de commandostructuur moet worden ingericht. De commandostructuur als onderdeel van de rampenbestrijding is aan herziening toe.

² Dit mechanisme staat bekend onder de naam Recognition-Primed Decision Making.

³ E. Muller, U. Rosenthal e.a., *Strandrellen in Hoek van Holland*, COT/Beke, 2009, 117.

⁴ Misschien aardig om te memoreren: een kleine inventarisatie van de vele reacties die ik heb gehad op het oorspronkelijke NRC-artikel laat zien dat de reacties van ‘gebruikers’ van de commandostructuur, zoals bij voorbeeld de operationeel leidinggevenden maar ook bestuurders, in meerderheid instemmend waren. Belijdenis van geloof in nut, noodzaak en praktische haalbaarheid van topdown sturing van operatiën was vooral te vinden in de ‘beheerders’ van de commandostructuur, te weten de beleidsambtenaren.

Oppperbevel – dunne scheidslijn tussen bemoeienis en betrokkenheid

De observaties van Astrid Scholtens over het opperbevel kunnen met recht als *evidence based* worden bestempeld. Want evaluatie na evaluatie blijkt dat de mensen in het veld prima weten wat van hen wordt verwacht. Zoals het NGB in de bundel *Als het op communiceren aankomt* zelf al stelde, is er geen politiemans, brandweerman, ziekenverzorger of militair die in afwachting van de beeldvorming, analyse en besluitvorming van de burgemeester met de handen over elkaar gaat zitten. Ten aanzien van de casus Hoek van Holland stelt Scholtens terecht vast dat het bijeenkomen om nadere maatregelen te nemen om verdere verstoringen te voorkomen, zoals het COT bepleitte, in die fase weinig had toegevoegd. Het is inderdaad een illusie om veel van het opperbevel te verwachten, als op het strand de kogels om de oren vliegen en de spoorwegpolitie iedereen zonder kogelvrij vest verzoekt om weg te blijven, zoals in hetzelfde COT/Beke-rapport over de strandrellen van Hoek van Holland valt te lezen (pag. 79).

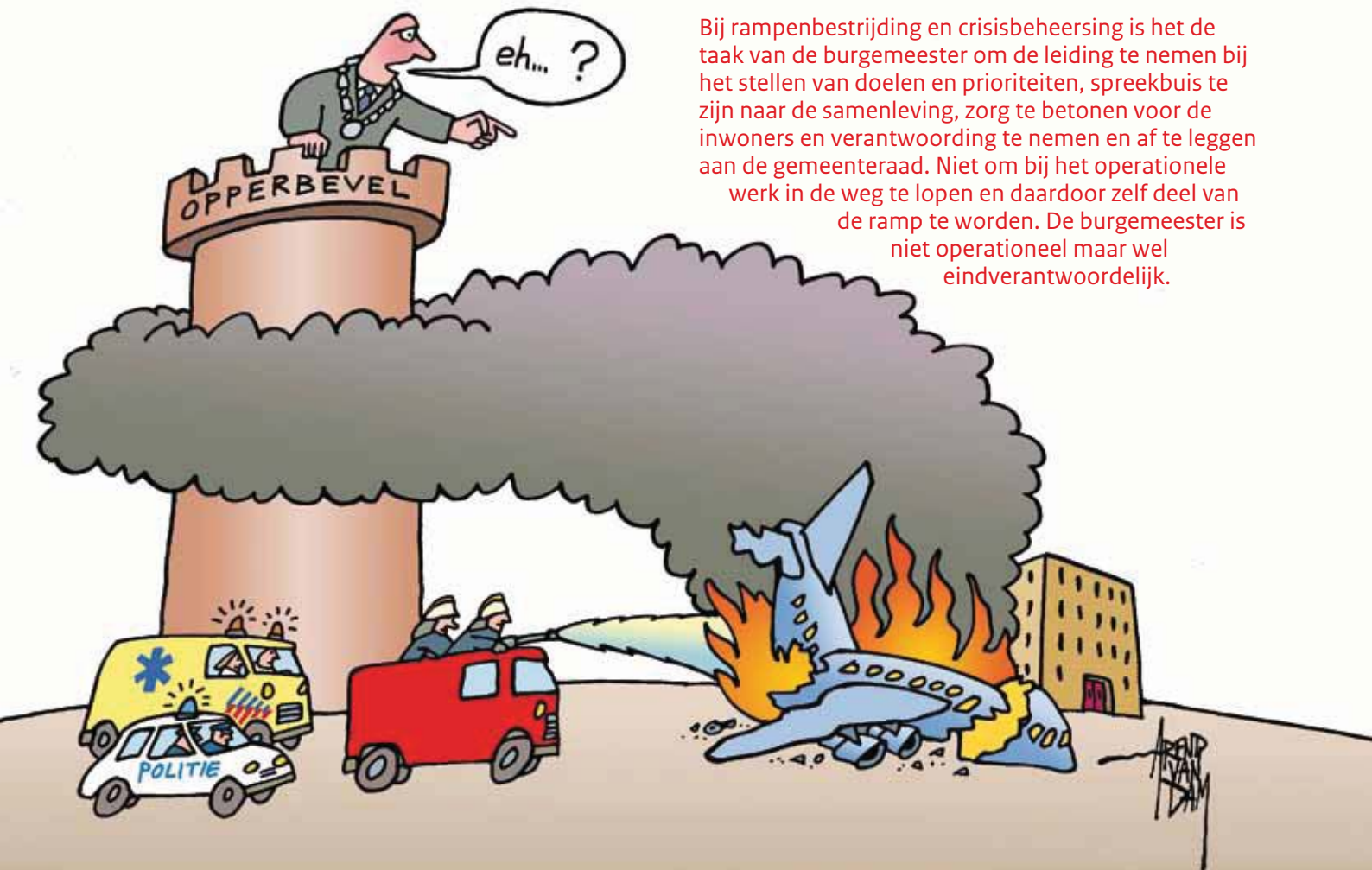
Er bestaat een neiging om de discussie over het opperbevel te verengen tot de persoon van de burgemeester. Scholtens verbreedt de discussie terecht naar de functie die het opperbevel in de bredere structuur heeft. Want operationele diensten zijn medeverantwoordelijk voor de manier waarop de rol van opperbevelhebber in de praktijk gestalte wordt gegeven. Zij bepalen ook de ruimte die een burgemeester krijgt om zich met operationele details te bemoeien. Bovendien is het in de praktijk niet ondenkbaar dat de informatiebehoefte van het beleidsteam wordt verward met sturingsdrang. Vragen van het beleidsteam worden dan als bemoeienis van bovenaf ervaren, ook wanneer deze vragen voortkomen uit bestuurlijke betrokkenheid en vooral zijn bedoeld om de eigen beeldvorming scherp te krijgen. Beeldvorming die weer nodig is om de taken van boegbeeld en burgervader/

moeder vorm te geven. Wat niet altijd als sturing van de opperbevelhebber wordt bedoeld, wordt misschien wel als zodanig geïnterpreteerd.

De afbakening tussen bestuur en operatie kan scherper. De commissie-Rombouts geeft in het eindrapport over de Gemeentelijke Processen een aanzet en stelt dat het opperbevel zich moet beperken tot de strategische dilemma's. De ervaring leert dat de échte dilemma's op dat niveau op één hand zijn te tellen. Tegelijkertijd moet bij een eventuele herijking worden voorkomen dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Als de focus uitsluitend op de boegbeeldrol wordt gelegd, wordt bij voorbeeld de bestuurlijke afweging over noodbevoegdheden te kort gedaan. Noodbevoegdheden zijn dermate ingrijpend in de grondrechten van burgers dat het ook

bij een eigentijdse invulling van het opperbevel om een bestuurlijke en niet om een operationele afweging vraagt.

Resumerend zijn operationeel team en beleidsteam gezamenlijk verantwoordelijk voor de manier waarop het opperbevel wordt ingevuld. Waarbij Scholtens terecht stelt dat het een illusie is om als opperbevelhebber te denken dat hij/zij op detailniveau kan sturen. Tegelijkertijd zijn er nog tal van zaken die ook bij een realistische invulling van het opperbevel gedaan en geoefend moeten worden. Te denken valt aan de inzet van (nood)bevoegdheden, het oefenen in scenariodenken, het beoordelen van de belangen van openbaar bestuur, witte kolom en strafrechtketen en het contact met getroffen. Dat zijn taken die verder strekken dan de boegbeeldrol sec.



Bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is het de taak van de burgemeester om de leiding te nemen bij het stellen van doelen en prioriteiten, spreekbuis te zijn naar de samenleving, zorg te betonen voor de inwoners en verantwoording te nemen en af te leggen aan de gemeenteraad. Niet om bij het operationele werk in de weg te lopen en daardoor zelf deel van de ramp te worden. De burgemeester is niet operationeel maar wel eindverantwoordelijk.

De burgemeester in crisistijd

Terecht wijst Astrid Scholtens op de illusie dat een burgemeester onder alle omstandigheden 'het opperbevel' kan voeren bij hulpoperaties. Afgezien van het feit dat deze term nogal militaristisch klinkt, is het ook de vraag of hij dit ook wel moet willen. Ik vind van niet. In die zin is de term ook niet meer van deze tijd. Dat vond ook de Taskforce Gemeentelijke Processen, die eind 2007 door het Veiligheidsberaad is ingesteld. Een belangrijke vraag in dat verband is, wat onder het voeren van het opperbevel moet worden verstaan.

De Taskforce wijst er in haar eindrapport eind 2008 op, dat de burgemeester zich beter kan richten op de rollen van Bestuurder, Beslissers, Burgervader en Boegbeeld.

Als bestuurder is hij medeverantwoordelijk voor de voorbereiding op rampen en crises. Als beslissers bepaalt hij de strategie en hakt grote knopen door – Gaan we bij hoog water evacueren of niet? Gaan we een wijk bij asbestvervuiling ontruimen of niet? Zetten we de mobiele eenheid in het geval van een kraakactie in of niet? – en hij legt als eindverantwoordelijke verantwoording af aan de gemeenteraad. Als burgervader bekommert hij zich over de bevolking in zijn algemeenheid, de getroffen in het bijzonder en als boegbeeld treedt hij naar buiten, met name naar de nieuwsmidia om betekenis te geven aan wat er gebeurd is en een juist beeld daarvan te geven. Van een burgemeester kan en mag niet worden verwacht dat hij überhaupt in staat is om

operationeel bevel te voeren. Als het goed is, liggen zijn competenties op een ander vlak.

De hulpverleningsdiensten dienen als geen ander te weten hoe – onder gegeven omstandigheden – hun werk het beste kan worden georganiseerd en uitgevoerd. En deze doen dat ook. Zij zijn het eerst ter plaatse. De brandweer begint met blussen. De politie gaat de openbare orde handhaven. En het ambulancevervoer zorgt voor de slachtoffers. In het eerste uur is de burgemeester niet ter plaatse. Vaak ook niet in het crisiscentrum. Reden te meer om zijn rol niet te overschatten en de term 'opperbevel' sterk te nuanceren.

Opperbevel: tijd voor een nieuw onderzoeksparadigma

Het artikel van Scholtens raakt een gevoelige snaar: in hoeverre is de huidige organisatie van de rampenbestrijding effectief te noemen? Bij een analyse na rampen komen er telkens door de hulpdiensten gemaakte fouten aan het licht, met name op het gebied van de coördinatie van de inzet.

Er zijn hierbij drie soorten fouten mogelijk:

- 1 de manier waarop de hulp aangestuurd wordt, wijkt af van een in principe goed opgezet plan,
- 2 de sturing volgt een verkeerd plan of
- 3 de sturing wijkt af van een verkeerd plan.

De vergelijking tussen de BB en de hedendaagse rampenbestrijding mist elke grond. Traa¹ beschrijft hoe de BB destijds is opgezet zonder dat de verantwoordelijken in de regering ook maar de illusie hadden dat het hier om een effectieve organisatie ging: er was slechts sprake van moedwillige misleiding (dus een fout van de tweede soort). Volgens Scholtens is er tegenwoordig vooral sprake van de derde soort fout en dat heeft vérgaande consequenties voor de analyse van de inzet van hulpdiensten na rampen. In de analyse moet het verloop van de hulpoperaties niet meer getoetst worden aan het 'ideale scenario', want de huidige structuur is intrinsiek onvoldoende om een ramp adequaat te bestrijden. De volgende logische stap naar de optimalisering van de effectiviteit van rampenbestrijding moet een nieuwe structurering zijn van het 'primaire proces' van de rampenbestrijding, waaraan toekomstige inzetten getoetst kunnen worden.

De grote waarde van het artikel van Scholtens zit in de expliciete constatering dat fouten gemaakt tijdens een inzet niet uitsluitend te wijten zijn aan het gedrag van individuen of instellingen, maar vooral aan fouten in 'het systeem'. Die moeten ter discussie komen te staan. Vooral voor onderzoekers die de inzet toetsen aan een wettelijk kader en bestaande regelgeving zal het een grote omslag in het denken betekenen. Met de constatering dat de huidige regels niet langer 'heilig' zijn, is de conclusie onontkoombaar, dat de verantwoordelijkheid voor de nu falende hulpverlening dus voornamelijk ligt bij de organisaties die hebben geweten dat die regels, zelfs als ze naar de letter zouden zijn gevolgd, niet hadden *kunnen* werken, maar daar niets aan hebben gedaan. Kortom, het is een pleidooi om verder te kijken dan naleving alleen: de effectiviteit van 'het systeem' moet ter discussie worden gesteld. Dat zal een moeizaam proces worden, omdat de verantwoordelijkheid voor het 'systeem' dan veel diffuser is geregeld, waardoor de regisseursfunctie minder duidelijk is. Voor een meer effectieve rampenbestrijding is deze volgende stap echter van essentieel belang.

Menno van Duin benoemd als lector Crisisbeheersing

Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) en de Politieacademie hebben per 1 maart 2010 dr. Menno van Duin benoemd tot lector Crisisbeheersing. Beide organisaties geven gezamenlijk vorm aan het lectoraat. Dit benadrukt de multidisciplinaire benadering, inherent aan crisisbeheersing. Doelstelling van het lectoraat is het ontwikkelen van kennis en kunde gericht op de verdere professionalisering van bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners in de veiligheidsregio's en de vitale sectoren.

(persbericht NIFV)

¹ M. Traa, *De Russen komen! Nederland in de Koude Oorlog*, Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Genneep, 2009.

Opperbevel: een militaire reactie

Is het wel juist dat deze structuur van Defensie is overgenomen? Zo werkt deze daar allang niet meer! Militairen moeten vaak op een laag hiërarchisch niveau beslissingen nemen waaraan de commandant op dat moment niet meer te pas komt. Zijn leiderschap ligt in de fase daarvoor, als hij zijn mensen opleidt, traint en hun zijn directieven meegeeft. De commandant moet delegeren, want er is meestal geen tijd voor zijn inmenging en hij mist, zelfs met alle moderne informatiesystemen, al gauw essentiële delen van het beeld. De moderne technologie maakt dat er veel en actuele

informatie op de lagere dekken beschikbaar is en, soms buiten het zicht van de commandant, met anderen wordt uitgewisseld. Dit vergt een heel andere structuur van bevelvoering dan vroeger, een structuur die defensie al vorm heeft gegeven, maar die zij nog verder, ingrijpend, zal moeten veranderen.

Bij civiele rampenbestrijding zijn er aanvullende complicaties. Het is een gelegenheidsstructuur, waarop niemand goed is voorbereid en getraind. De opperbevelhebber kent zijn troepen niet en zij

hem niet. Het is voor de burgemeester een bijbaantje, dat echter juist in catastrofale omstandigheden perfect moet gaan. Dat kan gewoon niet en daar heeft Scholtens volkomen gelijk in. Om te komen tot een goede systematiek van *wie, op welk moment en hoe* kan en moet ingrijpen, ten einde synergie te behouden, verbeteren of herstellen, ligt de oplossing minder in technologie dan in denkkracht, originaliteit en durf. Zeker is dat structuur en procedures (heel) anders moeten dan nu en dat vooralsnog "minder opperbevel" een beter product levert dan "meer".

Innovatiecongres Veiligheid 2010

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties organiseert op woensdag 19 mei het Innovatiecongres Veiligheid 2010 in het Spant in Bussum. Het Innovatiecongres staat open voor allen die professioneel betrokken zijn bij innovatie en veiligheid, van het operationele veld, kennisinstellingen tot het bedrijfsleven.

Op het Innovatiecongres Veiligheid 2010 staat het thema samenwerken centraal.

Nederland heeft uw kennis en visie nodig en daarom zal het congres worden geopend met de grootste brainstorm over veiligheid door innovatie in Nederland. Tevens zullen Frans Leeuw, Stephan Wevers en Marc Lammers hun visie op veiligheid en innovatie met ons delen. Andere ingrediënten om deze dag compleet te maken zijn het innovatieplein, de workshops en een Speakers Corner.

Het Innovatiecongres Veiligheid 2010 zal om 09:45 uur plenair geopend worden en de dag zal met een netwerkborrel vanaf 16:00 uur worden afgesloten. Op de website www.veiligheiddoorinnovatie.nl kunt u meer informatie vinden over het programma en de sprekers.





*Fred Heerink,
directeur Hulpverleningsdienst Drenthe/regionaal commandant
Brandweer in Drenthe*

Resultaten uit het verleden geven wel degelijk een garantie voor een misser in de toekomst, tenzij we werkelijk wijzigingen gaan invoeren in onze commandostructuur. Een analyse van diverse evaluaties van Grip 3 incidenten in Drenthe gaven ons een beeld van zich steeds herhalende problemen. En juist die herhaling prikkelde ons.

Opperbevel – Moet het niet anders

Vandaar dat wij het gehele systeem eens tegen het licht hebben gehouden. Want ondanks jarenlange inspanning, om individuele functionarissen en de teams waarin zij functioneren te scholen en te trainen, blijkt het systeem in zijn geheel te kort te schieten. Onze conclusie is derhalve dan ook dat te veel mensen, te veel functies bekleden. En daarbij ook nog eens zeer frequent van positie wisselen, waardoor opleiden en trainen in feite dweilen met de kraan open is. Het hele systeem is zo zwak als de minst functionerende schakel. Daarnaast hebben we ondertussen de afgelopen jaren diezelfde teams in een keurslijf geperst, waarbij creativiteit en informatieshortcuts bij de evaluaties altijd worden afgestraft omdat deze afwijken van de norm. De vanzelfsprekende reactie van deelnemers in het crisismanagement is dan ook dat het spel belangrijker is geworden dan de knikkers. Je wordt tijdens oefeningen en daadwerkelijk optreden achteraf beoordeeld op wat je had moeten doen en niet wat het effect is van je handelen op het eindresultaat. Het spel, het functioneren van de commandostructuur, schiet te kort. Voor ons voldoende aanleiding om eens te kijken of het niet anders kan.

Astrid Scholtens zet dezelfde vraagtekens bij de huidige commandostructuur. Moet het niet eens anders? Bij flitsrampen, incidenten die om een snelle opschaling vragen omdat ze plotseling ontstaan, haalt de tijd ons iedere keer in. Het huidige 3 lagen crisismanagement-model geeft meer problemen, dan oplossingen. Professionals ter plaatse moeten op basis van hun vakmanschap ruimte krijgen om hun vaardigheden te

tonen. Zij moeten daarbij bijvoorbeeld niet belemmerd worden door een systeem dat zegt dat multidisciplinair vergaderen belangrijker is dan in de eigen kolom aan de slag te gaan. Het Regionaal Operationeel Team blijkt steeds vaker de leverancier te zijn van informatie voor de burgemeester. Terwijl in de hectiek van de eerste uren van een flitsramp, de prioriteiten van dit team anders liggen. Op dit moment loopt er in Drenthe een project om te bekijken of het daadwerkelijk anders kan. We beginnen feitelijk met een blanco vel papier. Drie pijlers geven ons richting aan het zoeken naar een alternatief voor het huidige model. Uitgangspunt is de burger in de maatschappij waar de overheid het ten slotte voor doet. Waar heeft die burger behoefte aan? Met alle mogelijke media en de onmetelijke snelheid daarvan, heeft de burger nog steeds behoefte aan informatie van de overheid (1), met daarbij een burgemeester die duiding geeft het incident (2). En natuurlijk waar het allemaal om begonnen is, feitelijke hulp en bescherming (3) voor hen die getroffen zijn. Deze drie uitgangspunten zetten we af tegen het verloop van een incident. Want de wijze waarop er invulling gegeven kan worden aan deze drie uitgangspunten, verandert in de tijd die verstrijkt.

Het resultaat van het project moet een structuur opleveren die past bij de verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemers aan het crisismanagement en aansluit bij de dagelijkse werkzaamheden van de diensten. Terecht stelt Astrid Scholten in haar artikel dat een burgemeester wel verantwoordelijk is als opperbevelhebber, maar dat hij of zij het opperbevel niet op de huidige wijze kan uitvoeren. Terwijl de burger juist verwacht dat de burgemeester, als burgervader, in de media verschijnt om compassie met de slachtoffers te tonen en de ramp te duiden. Ook tijdens de RADAR¹ toets van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid was één van de belangrijkste toetsmomenten, de persconferentie van de burgemeester. In de praktijk wordt een burgemeester makkelijker afgerekend op een slecht mediaoptreden dan op het daadwerkelijk aansturen van

¹ Rampenbestrijding Doorlichtings Arrangement gehouden in de veiligheidsregio's waarbij Drenthe als laatste in november 2009 aan de beurt was.

de operationele diensten. Die operationele diensten moeten goed presteren in de eerste uren van een ramp. Dat is de daadwerkelijke fysieke hulp en zorg. Mijn persoonlijke ervaring is dat vertrouwen nodig is van een burgemeester in de voorbereiding en operationele aansturing van die operationele diensten. Dat is in de dagelijkse situatie bijna als vanzelfsprekend. Echter, in de huidige commandostructuur in opgeschaalde vorm is dit vertrouwen er veel minder. En wellicht is dit niet zonder reden. Er gaat ten slotte ook regelmatig wat mis. Een systeem met in de maximaal opgeschaalde vorm, drie lagen met twee overdrachtsmomenten van informatie en opdrachten, kraakt in haar voegen als het in enkele

uren topprestaties moet leveren. Daarbij helpen technische hulpmiddelen slechts marginaal.

Ik realiseer mij dat een wijziging van het huidige systeem roeien tegen de stroom in is. Het Besluit Veiligheidsregio's, dat binnenkort het licht zal zien, verplicht ons tot het huidige commandosysteem. Waarbij er de veronderstelling is dat met de input van genormeerde opkomsttijden voor gedetailleerd beschreven teams, de output gegarandeerd is. Hetgeen bij dit systeem van commandovoering maar zeer de vraag is. Vandaar dat ik samen met Astrid Scholtens de vraag stel, moet het niet anders?

Erik Klaver,

*majoor (R), officier veiligheidsregio Haaglanden, Regionaal Militair Commando West
senior beleidsmedewerker DG Veiligheid, ministerie van BZK (erik.klaver@minbzk.nl)*

Commandostructuur werkt wél, mits goed gebruikt

Astrid Scholtens betoogt niet voor het eerst, dat de commandostructuur voor rampenbestrijding in Nederland op verkeerde principes is gebaseerd. De structuur zou afkomstig zijn uit het leger en niet werken. Scholtens bekritiseert vooral het opperbevel van de burgemeester. Hij moet niet de opperbevelhebber uithangen, maar als boegbeeld de crisis duiden voor de burgers. Zeker in de eerste uren van een ramp kan hij vanwege de chaos en het informatiegebrek onmogelijk leiding geven aan de hulpverleningsdiensten. Die zijn volgens Scholtens trouwens helemaal nauwelijks aan te sturen en dat moeten we maar accepteren: ze doen bij een ramp wat ze normaal gesproken ook doen. De brandweer blust branden en de politie handhaaft de orde. Het is weinig hoopgevend dat Scholtens anders dan vertrouwen op deze zelfwerkzaamheid van de hulpdiensten en de zelfredzaamheid van burgers, geen andere oplossingen weet aan te dragen voor de verbetering van de rampenbestrijding.

Scholtens concludeert ten onrechte dat de structuur niet deugt en doet de waarde ervan tekort. De commandostructuur is niet verkeerd maar broodnodig: om enig effect te bereiken zal de zaak toch, het liefst eenhoofdig, aangestuurd moeten worden. Complexe operaties vereisen coördinatie en commandovoering. Net als in het leger gebruikelijk is. En daar zijn nog wel meer concepten te halen die voor de rampenbestrijders nuttig zijn. Zo gaat de Nederlandse defensie-doctrine uit van het leidende principe van 'opdrachtgerichte commandovoering'. De essentie daarvan is dat de hoogste commandant in zijn bevel duidelijk maakt wat het oogmerk van zijn opdracht is en welk effect hij met de operatie wil bereiken. De uitvoering is aan de lagere commandanten, die afhankelijk van de situatie ter plaatse beslissen wat de beste actie is om het doel te bereiken. De vrijheid van handelen is niet onbeperkt: zodra een beslissing het mandaat of de middelen te boven gaat, wenden zij

zich tot hun hogere niveau, dat dan in middelen voorziet of een beslissing neemt. Bij rampenbestrijding valt te denken aan de beslissing om te evacueren, een wettelijke bevoegdheid van de burgemeester.

Werken volgens dit principe biedt, zoals Scholtens bepleit, de ruimte voor hulpdiensten om *Recognition-Primed Decision Making* te bedrijven én voor de burgemeester om zich als boegbeeld op te stellen, zonder dat hij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding die hij in ons staatsbestel nu eenmaal heeft hoeft los te laten. En dat alles kan uitstekend binnen de drielagen commandostructuur. Die wordt overigens binnenkort in een amvb onder de Wet veiligheidsregio's vastgelegd, zodat van Drenthe tot Rotterdam-Rijnmond duidelijk is hoe de commandostructuur eruit moet zien en aan welke prestatie-eisen hij moet kunnen voldoen.



Bij een ramp moet burgemeester leiding geven

*Henk Geveke,
directeur Nationale Veiligheid,
ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Volgens crisonderzoeker Astrid Scholtens berust de organisatie van de hulpverlening bij rampen op de verkeerde principes.

De commandostructuur die dan wordt opgetuigd werkt volgens haar belemmerend voor het optreden van hulpverleners. Ook de burgemeester moet het ontgelden: dat de burgemeester bij rampen het opperbevel voert, is volgens haar een grote illusie. Een centrale conclusie van de onderzoekers van het COT over de rellen in Hoek van Holland, namelijk dat de burgemeester en de korpschef bijeen hadden moeten komen, verwijst ze naar de prullenmand, omdat hun aanwezigheid er volgens haar helemaal niet toe zou hebben gedaan.

Nogal forse aantijgingen, die bovendien getuigen van een wat smalle kijk op hedendaagse rampenbestrijding. Scholtens concentreert zich op de hulpverlening gedurende de eerste uren, wanneer de kans op het redden van levens het grootst is. In die eerste uren moeten hulpverleners gewoon hun werk kunnen doen

en daar moet de burgemeester zich als opperbevelhebber niet mee bemoeien, zo luidt kortweg haar stelling.

Misschien was die stelling vroeger nog wel te verdedigen. Maar bij de meeste rampen van vandaag vallen de slachtoffers helemaal niet de eerste uren en wordt een

opperbevelhebber juist vaak *node gemist*. Het zijn vooral *dreigingen* waartegen we ons moeten wapenen, zoals de dreiging van een terroristische aanslag, de dreiging van een nieuwe griep-pandemie of transportproblemen die de samenleving kunnen lamleggen door een dreigend tekort aan strooizout. Zelfs een klassieke ramp als een overstroming zie je vaak vooraf aankomen. Dan zijn het niet hulpverleners die het eerst aan de slag moeten, maar bestuurders die zich voor de keuze gesteld zien of zij moeten besluiten tot een grootschalige evacuatie of niet. In beide gevallen kan het levens kosten. Dat is een duivels dilemma dat niet de hulpverlener moet zien op te lossen, maar degene die het opperbevel voert.

Als we kijken naar rampen waarbij de eerste uren wél tellen, zoals bij explosies of treinbotsingen, mag van crisisonderzoekers een analyse van de operationele praktijk worden verwacht alsook gevoel voor het systeem waarin politieke gezagsdragers functioneren. Eerst maar de operationele praktijk. Het valt Scholtens te prijzen dat ze zoveel vertrouwen heeft in onze hulpverleners. Die zijn opgeleid en getraind om in het heetst van de strijd zo zelfstandig mogelijk te handelen. Maar daaraan de conclusie verbinden dat ze onstuurbaar zijn en dat dit niet erg is, gaat wel ver. Hoek van Holland is een wrang voorbeeld, want daar ging het vooral mis door gebrek aan sturing vooraf. Iedereen die wel eens heeft staan kijken bij een brand die wordt geblust, ontdekt dat er systeem zit in de brandbestrijding. Datzelfde geldt voor het beheersbaar houden van menigten of het afvoeren van slachtoffers. Het optreden van hulpverleners heeft structuur nodig. Dat is zeker het geval in de eerste uren van een ramp. Er moeten gevaren worden bestreden, mensen worden gered en mensen worden tegengehouden. Als elke hulpverlener dat op eigen houtje gaat doen, dan wordt het een chaos. Daarom is er een bevelslijn en daarom zijn er commandanten die opdrachten geven. Hulpverleners kennen die structuur, omdat ze zo zijn opgeleid. Het zijn de burgemeesters die er voor moeten zorgen dat die organisatie er staat en er klaar voor is om tijdens om een ramp goed te opereren. Vervolgens de politieke werkelijkheid. De burgemeester heeft het opperbevel bij rampen. Zo staat het in de wet. Maar het is bij wetsteksten altijd goed om na te gaan wat precies wordt bedoeld. In elk geval niet de suggestie van Scholtens dat de burgemeester een soort commandant moet spelen. De term “opperbevel” geeft vooral uitdrukking aan het feit dat de burgemeester politiek verantwoordelijk is. Het operationele bevel wordt gevoerd door professionals van brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. Zo’n gekke verdeling van taken is dat niet. De president van de Verenigde Staten is ook opperbevelhebber, maar het feitelijk leiden van een militaire operatie laat hij toch liever aan generaals over.

Voor de burgemeester in zijn rol als opperbevelhebber tijdens een ramp ligt de belangrijkste taak in publieke zingeving. Wie meent dat dit vooral inhoudt dat de burgemeester in de eerste uren van de ramp zichtbaar moet zijn voor de bevolking en empathie met betrokkenen moet uitstralen, heeft het punt gemist. Dat zou inderdaad suggereren dat anderen het werk doen. Maar de burgemeester in zijn rol als opperbevelhebber geeft de rampenbestrijding wezenlijk vorm en inhoud. Hij moet nagaan wat de ramp betekent voor de samenleving en welke gevolgen die betekenis moet hebben voor de bestrijding van die ramp. Die taak is razend ingewikkeld in de huidige informatiesamenleving, waar interpretaties van gebeurtenissen over elkaar heen buitelen, en met de snelheid van het licht via radio en televisie, youtube en twitter tot ons komen. Je kunt je als burgemeester in crisistijd niet snel genoeg van die taak kwijten. Beschouwt hij de dood van een beroemde stadsgenoot als een moord of als terrorisme? Een grote sneeuwstorm als een buitje of als een “snowmageddon”? Grote aantallen zieken als een griepgolfje of een pandemie? Een computerstoring als een technisch probleempje of als een ICT-crisis? De definitie van de situatie geeft richting aan de crisisbestrijding, de maatregelen die worden getroffen, de beslissingen die worden genomen en daarmee aan het optreden van hulpverleners.

Elk ramp verdient een bestuurder die als opperbevelhebber de weg wijst, met vlak naast hem of haar een operationele commandant voor het leiden van de hulpverlening. Scholtens geeft in haar analyse voorrang aan de hulpverlener, maar juist het gewicht van de rol van opperbevelhebber wordt steeds groter. Zeker in een tijd waarin rampen geen simpele branden of explosies meer zijn, maar *crises*. Waarin dreigingen in plaats van feitelijke incidenten de boventoon voeren. Waarin door bestuurders op indringende wijze verantwoording moet worden afgelegd over de beslissingen die zij (of hun hulpverleners namens hen) tijdens crises hebben genomen en wat ze hebben gedaan om die crises te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk bleek, wat ze hebben gedaan om ons zo goed mogelijk op die crises voor te bereiden.

In plaats van te blijven steken in een wat al te letterlijke interpretatie van het begrip “opperbevel”, zouden crisisonderzoekers meer aandacht moeten besteden aan deze zwaardere rol van de functionaris aan wie we het opperbevel hebben toegewezen. Vervolgens moet dan nog blijken of de commandostructuur binnen de rampenbestrijding toe is aan herziening, of veeleer de manier waarop het opperbevel wordt ingevuld en door de operationele organisatie wordt ondersteund.

Opperbevel: wat is het echte probleem?

Astrid Scholtens concludeert in haar artikel dat een opperbevel door de burgemeester bij acute rampen een illusie is. Volgens haar komt dat door de commandostructuur voor rampen. Ze voert daar twee argumenten voor aan:

1. De commandostructuur gaat uit van verspreiding van informatie die er juist net niet is.
2. Voor 'besluitvorming over verschillende schakels' is juist geen tijd bij een acute ramp.

Niet alleen het opperbevel is kennelijk een illusie, maar de gehele commandostructuur!

Volgens Astrid Scholtens 'moeten we accepteren dat hulpverleners in de eerste uren grotendeels onstuurbaar zijn en dat dit, uitgaande van de professionaliteit van de hulpverleners, ook niet erg is'. Sturing ziet zij als direct leiding geven aan de hulpverleners op het rampterrein. Dat blijkt ook uit het citaat dat zij aanhaalt uit het COT-rapport over de strandrellen in Hoek van Holland: 'De professionals ter plaatse hadden (in de huidige structuur) even moeten wachten tot de driehoek hen zou vertellen wat ze moesten doen'. Degenen die in de praktijk met rampenbestrijding bezig zijn weten dat dit een onjuiste interpretatie is van sturing en zeker van opperbevel.

Sturing betekent richting geven, en met de drie lagenstructuur (bij crisisbeheersing zelfs vier) gebeurt dat op verschillende niveaus van aggregatie en concreetheid. Op het hoogste niveau wordt weinig besloten over de aanpak op het rampterrein zelf, laat staan over wat hulpverleners concreet moeten doen. Op dat niveau gaat het vooral over het effectgebied bij een giframp, de opvang en verzorging van getroffenen, het onder water laten zetten van een overloopgebied om elders erger te voorkomen, het wel of niet evacueren van een wijk enz.. Voor het rampterrein worden randvoorwaarden ingevuld zoals het tijdig voorzien in bijstand met extra eenheden en bijzondere middelen. In de praktijktests van de rampenbestrijding en uit de rapporten over de vuurwerkrampe blijkt duidelijk dat de burgemeester daarbij als opperbevelhebber een belangrijke toegevoegde waarde heeft, zelfs al in de eerste uren.

Echter: Als de commandostructuur niet deugt, komt ook daar niets van terecht. Maar kloppen de twee argumenten tegen die structuur wel?

Ad 1: De structuur functioneert inderdaad alleen goed als de informatievoorziening op orde is, en dat is een knelpunt. Maar niet omdat die informatie er niet is! Die informatie is meestal juist vroeg

beschikbaar en zelfs al geregistreerd, vooral op de meldkamer. Het probleem is het snel verspreiden van de informatie zonder onnodige, 'hiërarchische' overdrachtsmomenten. De afgelopen jaren is hard gewerkt om dit op te lossen met netcentrische informatievoorziening. Er is aangetoond dat daarmee de kwaliteit en verspreiding van informatie spectaculair wordt verbeterd en steeds meer regio's werken al netcentrisch.

Ad 2: Besluitvorming 'over verschillende schakels' kost teveel tijd als de benodigde informatie traag doorkomt en de genomen besluiten niet snel worden doorgegeven.

Dit tweede argument is geen nieuw punt, maar is een gevolg van het eerste argument.

Het probleem is dus niet de structuur, maar de informatievoorziening!

Dit geldt ook voor de oplossing die Astrid Scholtens voor de rol van de burgemeester heeft. Die moet 'in die eerste uren zo snel mogelijk als boegbeeld van de lokale overheid uitleg geven over de crisis en empathie met de betrokkenen uitstralen'. Maar zou de burgemeester voor die uitleg geen informatie nodig hebben? Zouden de burgers niet van de burgemeester willen horen wat de overheid doet en nog gaat doen? Als hij dat niet kan, resteert de burgemeester slechts het tonen van empathie. Maar wat is dan nog het verschil met de rol van pastoor of dominee?

Ook op andere punten kan het artikel de mensen, die nu met veel inzet werken aan het verbeteren van de rampenbestrijding, op het verkeerde been zetten.

Astrid Scholtens stelt: 'Hoe groot het incident ook is, de brandweer gaat branden blussen en slachtoffers redden, de politie handhaaft de orde en de medische hulpverleners richten zich op het behandelen van slachtoffers' en 'hulpverleners doen in crisissituatie geen dingen die afwijken van wat ze gewoonlijk ook doen', en dat dit ook niet erg zou zijn.

Wij zijn het daar nadrukkelijk niet mee eens. Een ramp is een uitzonderlijke situatie. Het werken volgens de dagelijkse routine is juist dan vaak niet effectief en kan zelfs levensgevaarlijk zijn. Er zijn al teveel doden gevallen onder brandweerlieden omdat ze deden wat ze gewoonlijk doen. Ook bij de geneeskundige hulpverlening wijkt bijvoorbeeld de triage die nodig is bij veel slachtoffers, sterk af van de dagelijkse routine. Voor de hulpverleners is het vaak lastig om een overzicht te krijgen van het totale rampterrein, laat staan van het effectgebied. Zo was bij de vuurwerkrampe over de omvang van het rampterrein op de meldkamer veel eerder en meer informatie beschikbaar dan op het rampterrein zelf. Bij een kettingbotsing op de A9 in dichte mist werd geruime tijd alleen aan de kop en staart hulp verleend. Ook daar ontbrak het overzicht omdat de hulpverleners vanuit de kleinschalige routine meteen aan het werk gingen. Op basis van de informatie uit de meldingen had snel duidelijk kunnen zijn dat het niet om twee afzonderlijke botsingen ging. Dit incident was statisch en had geen effectgebied. Bij een dynamisch incident met effecten op afstand is het nog veel moeilijker om

overzicht te krijgen en te houden.

Behalve voor het overzicht is bij een ramp ook voor de beoordeling en besluitvorming 'enige afstand' nodig. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak van prioriteren bij de hulpverlening, het verdelen van schaarse middelen en het tijdig aanvragen van bijstand. Hetzelfde geldt voor het bewaken van de samenhang tussen de kolommen.

Het krijgen en houden van overzicht en het beoordelen, besluiten en aansturen op de juiste aggregatieniveaus kan uitstekend gebeuren in de huidige structuur. Die structuur is bovendien niet alleen bedoeld voor acute rampen, maar voor het totale, pluriforme scala aan crises en rampen, zowel acuut als geleidelijk opkomend. Verschillende structuren zijn absoluut ongewenst. Cruciale randvoorwaarde bij elke structuur is de informatievoorziening. Daarin wordt nu geïnvesteerd en dat zal ook de komende jaren nog nodig blijven. Om echt vooruit te komen is dus geen nieuwe structuurdiscussie nodig die verlamd werkt op de huidige verbeteringen, maar juist doorgaan met verbeteren, vooral van de informatievoorziening.

