

Natuurlijke besluitvorming

DOOR ASTRID SCHOLTENS

40

In de eerste uren nadat een ramp zich heeft voltrokken, is er altijd sprake van chaos. Hulpverleners proberen een beeld te krijgen van wat er aan de hand is, maar de hoogste prioriteit heeft het helpen van slachtoffers. Professionele rampenbestrijders zelf hebben het overigens liever over hectiek. Chaos suggereert te veel dat je het niet in de hand zou hebben en als hulpverlener is dat moeilijk te verteren als je toch zo je best doet.

Om na een ramp weer orde in de chaos te kunnen scheppen heeft de wetgever al in de jaren tachtig van de vorige eeuw bedacht dat 'sturing van bovenaf' een vereiste is. Het kon – en kan – immers niet zo zijn dat verschillende partijen die bij de bestrijding van een ramp betrokken zijn eigenstandig te werk gaan; dat zou toch alleen nog maar tot meer chaos leiden. En dat is nu net niet de bedoeling.

Om die reden vormt in Nederland de zogeheten drielagen commandostructuur de kern van de rampenbestrijdingsorganisatie. De burgemeester heeft het opperbevel. Dat wil zeggen dat hij (of zij) de wettelijke leiding heeft over de verschillende bij de bestrijding betrokken hulpverleningsdiensten. De burgemeester krijgt daarbij ondersteuning van strategisch leidinggevend van de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. Dat is de bovenste laag. De twee lagen eronder worden respectievelijk gevormd door tactisch

en operationele leidinggevend van de genoemde diensten. Informatie moet vanuit het veld via de drie lagen naar boven komen en opdrachten gaan vervolgens van boven via de drie lagen weer naar beneden. Een klassieke managementpiramide dus.

Evaluaties van rampen die de afgelopen jaren in Nederland hebben plaatsgevonden, laten zien dat de commandostructuur zelf weinig crisisbestendig is en dat mede daardoor van een sturing van bovenaf eigenlijk geen sprake is – en kan zijn. Dat zal een manager die weet hoe moeilijk managen in gewone omstandigheden al is niet verbazen. De commissie Oosting concludeerde naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede (mei 2000) dan ook dat professionele hulpverleners in die eerste uren vooral op zichzelf zijn aangewezen. Een conclusie waar men zich in de wereld van de rampenbestrijding overigens niet zomaar bij neerlegt. De initiatieven tot 'versterking' (een Haagse term voor verbetering) van de rampenbestrijding dan ook vaak gericht op betere ondersteuning van de leidinggevend in de commandostructuur, in de illusoire hoop dat die de volgende keer wel gaat werken.

Het aardige is dat het voor de professionals in het veld en voor het effect van de rampenbestrijding helemaal geen probleem is dat ze op zichzelf zijn aangewezen. En dat eerste sluit – gelukkig – mooi aan bij bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek naar de

Professionals zullen in crisissituaties meestal doen wat ze normaliter ook doen.

wijze waarop professionals onder tijdsdruk besluiten. Dit onderzoek, dat bekend staat als *naturalistic decision making* (natuurlijke besluitvorming), laat zien dat professionals onder tijdsdruk überhaupt moeilijk stuurbaar zijn. Professionals zullen in crisissituaties meestal doen wat ze normaliter ook doen. Dat wil zeggen dat de brandweer branden blust, de politie de orde handhaaft en de geneeskundige hulpverleners gewonden verzorgt. Je kunt hulpverleners in crisissituaties, zeker in de eerste hectische fase, helemaal geen dingen laten doen die afwijken van wat ze gewend zijn te doen. Het is daarmee dan ook zinloos om ze commando's te willen geven. Maar dat tegennatuurlijke inzicht is binnen de rampenbestrijding maar moeilijk te accepteren.

In dat opzicht kunnen we binnen de rampenbestrijding nog veel leren van het levenswerk van de in 2008 overleden civiel ingenieur en verkeersfilosoof Hans Monderman. De essentie van zijn gedachtegang laat zich vangen in één zin: de verkeersveiligheid neemt toe naarmate er minder regels in het verkeer zijn. Het nemen van risicomijdende maatregelen zoals het plaatsen van verkeersborden, drempels, verkeerslichten en zebra's dient dan ook zo veel mogelijk te worden vermeden, zodat verkeersdeelnemers gedwongen worden om zelf beter op te letten. Maar dat leidt toch tot chaos, zult u denken. Inderdaad, maar die chaos heeft als belangrijk effect dat de

verkeerssituatie veiliger wordt: mensen rijden minder hard en er gebeuren daardoor minder ongelukken. Op verschillende plekken, in Nederland en elders in Europa, wordt de verkeersfilosofie van Monderman inmiddels met succes toegepast. Dit voorbeeld laat zien dat acceptatie van een beetje meer zelfsturing van de professionals in het veld en wat minder sturing van bovenaf tot hele mooie dingen kunnen leiden.

Helaas is dit inzicht voor velen binnen de rampenbestrijding nog geen gemeengoed.

✘ **Dr. Astrid Scholtens is Hoofd Onderzoek van de stichting Crisislab, de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.**