

# Naar een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing

In het afgelopen jaar hebben het lectoraat Crisisbeheersing van de Politieacademie en het NIFV en de Nederlandse Defensieacademie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid en inrichting van landelijke operationele aansturing tijdens nationale crises.<sup>1</sup> In januari van dit jaar is het onderzoek afgerond.

Bij een nationale crisis is het aan de rijksoverheid om adequate maatregelen te nemen. Meer precies, de rijksoverheid dient bij een nationale crisis de (eind)verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing naar zich toe te trekken. Deze eindverantwoordelijkheid impliceert vervolgens ook een landelijke operationele eindverantwoordelijkheid, die tot op heden nog niet is ingevuld. Onder landelijke operationele aansturing wordt dan ook verstaan 'de landelijke aansturing van operationele activiteiten die plaats (moeten) vinden om noodzakelijkerwijs uitvoering te kunnen geven aan de besluitvorming van het nationale niveau'. Het gaat daarbij niet alleen om operationele activiteiten van de hulpdiensten brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening. Het gaat ook om landelijk georganiseerde diensten zoals bijvoorbeeld de Krijgsmacht, Rijkswaterstaat, de Algemene Inspectiedienst, het KLPD, ProRail, nutsbedrijven en het Nederlandse Rode Kruis (NRK), etc.

Landelijke operationele aansturing is op voorhand niet synoniem met het in de acute fase van een ramp of crisis hiërarchisch leiding geven (inclusief de terugkoppeling, ook wel als *command-and-control* aangeduid). In dit artikel laten we zien dat landelijke operationele aansturing op meerdere manieren tot stand gebracht kan en moet worden!

## Landelijke operationele aansturing wenselijk?

Beantwoording van de vraag of landelijke operationele aansturing wenselijk is, volstaat gezien de operationele eindverantwoordelijkheid bij nationale crises volgens de onderzoekers met het beantwoorden van de vraag of nationale crises zich (kunnen) voordoen in Nederland.

Deze laatste vraag kan met ja beantwoord worden. Immers, er zijn voldoende recente voorbeelden van nationale crises te benoemen: de (dreiging op) epidemische uitbraken van gevaarlijke infectieziekten (zoals SARS in 2002/2003), een catastrofale terroristische aanslag (zoals bij voorbeeld in New York, Madrid en London hebben plaatsgevonden), grootschalige overstromingen, het acuut wegvallen van de aanvoer van een essentiële grondstof of (de dreiging van) een grootschalige ICT-uitval (millenniumwisseling). Meer specifiek voor Nederland zijn onder andere het Granaria-conflict (1987/1988), de dreigende overstromingen (1995 en 1998), EK 2000, de MKZ-crisis (2001) en de uitbraak van vogelpest (2003) als (een dreiging van) een nationale crisis te kenmerken.

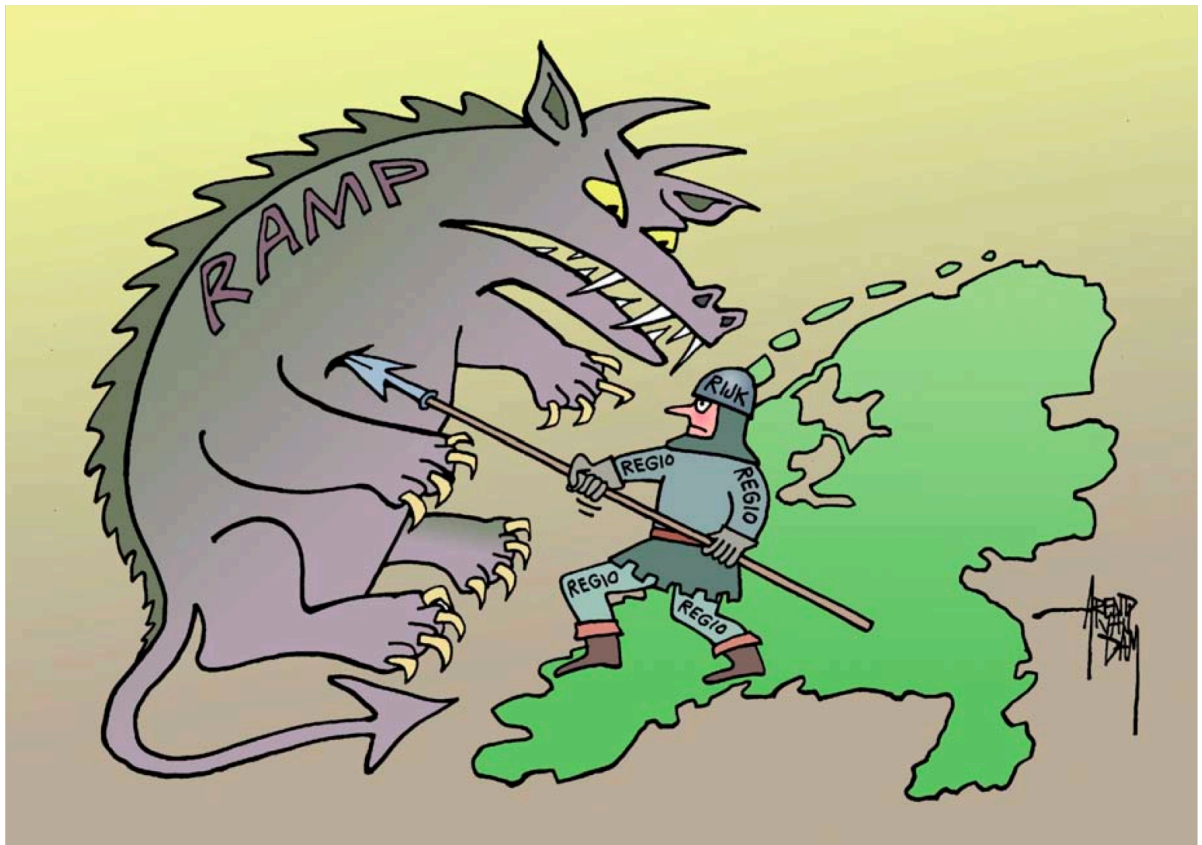
Overigens zij opgemerkt dat in de evaluaties van deze nationale crises in Nederland landelijke operationele aansturing geen onderwerp van aandacht is. In een aantal gevallen wordt er in de evaluaties wel gesproken van een (gemis aan) landelijke betrokkenheid, maar dat kan en mag niet verward worden met een gemis aan landelijke operationele aansturing.

Al met al laten bovenstaande voorbeelden zien dat het realistisch is te veronderstellen dat in de toekomst nationale crises zich kunnen voordoen in Nederland en landelijke operationele aansturing daarmee wenselijk is.

## Naar een realistische inrichting: twee basisprincipes

Landelijke operationele aansturing is alleen wenselijk als deze zo wordt ingericht dat het een toegevoegde waarde heeft voor nationale crisisbeheersing. Voor een realistische inrichting van landelijke operationele aansturing dienen volgens ons de volgende twee basisprincipes als uitgangspunten te dienen.

<sup>1</sup> Onder een nationale crisis wordt in navolging van het beleidsplan *Crisisbeheersing 2004-2007* verstaan "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."



punt te worden genomen. Deze basisprincipes vloeien voort uit wetenschappelijke besluitvormingstheorieën die zijn gebaseerd op internationaal (empirisch) onderzoek.<sup>2</sup>

## Basisprincipe 1: landelijke operationele detail- sturing kan alleen plaatsvinden in de voorbereidende fase

Met basisprincipe 1 wordt bedoeld dat wanneer men op rijksniveau in hectische omstandigheden sturing wil geven aan de operationele activiteiten, dan moet men dat doen door de operationele organisaties/diensten die daar uitvoering aan geven deze beslissingen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) te laten nemen. Landelijke operationele sturing in de responsfase kan daarom alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in operationele organisaties geïmplementeerde beslisboom.

Landelijke operationele aansturing dient daarmee voor een belangrijk deel vorm te krijgen in de voorbereidende fase. Concreet valt dan te denken aan het opstellen en doen beoefenen van landelijke operationele draaiboeken. Deze draaiboeken moeten het landelijk kader aangeven waarbinnen de bestrijding van een (eventueel specifiek type) crisis op regionaal/lokaal niveau dient plaats te vinden. Het landelijk operationeel kader zal daartoe op regionaal/

lokaal niveau operationeel uitgewerkt moeten worden. De uitwerking geeft primair antwoord op de vragen 'wat, wanneer en met welke middelen' bepaalde handelingen moeten worden uitgevoerd en sluit zoveel als mogelijk aan bij de reguliere werkzaamheden.

Het hebben van een draaiboek is natuurlijk geen garantie op succes. Het vormgeven van specifieke opleidingen en oefeningen van datgene dat in de draaiboeken staat beschreven, is nadrukkelijk ook van belang. Dergelijke opleidingen en oefeningen zouden, in lijn met de operationele draaiboeken, door de rijksoverheid geïnitieerd en geëvalueerd moeten worden.

Verschillende ministers hebben binnen hun functionele beleidsdomein bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing. In het bijzonder kunnen deze ministers lokale en regionale uitvoerende organisaties verplichten tot het uitwerken van landelijke operationele draaiboeken. Bekende voorbeelden zijn de bevoegdheden van de minister van VROM bij kernongevallen met categorie A-objecten en de minister van VWS bij infectieziekte-uitbraken. Een minder bekend voorbeeld is de bevoegdheid van de minister van BZK om aan de provincie (en via haar aan gemeenten) aanwijzingen te geven hoe deze zich dient voor te bereiden op 'buitengewone omstandigheden' en derhalve op nationale crises.

In het bijzonder stelt de (zware) bevoegdheid van de minister van BZK overige ministers via de minister van BZK in staat om decentrale overheden te verplichten zich voor te bereiden

<sup>2</sup> Deze besluitvormingstheorieën zijn hier al eerder gepresenteerd. Zie A. Scholtens, 'Samenwerking in crisisbeheersing', in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, november 2007, 2-6.

op nationale crises ten aanzien van de openbare orde en openbare veiligheid. Opvallend is in dit kader dat van deze bevoegdheid afstand wordt gedaan in het huidige concept van de Wet op de veiligheidsregio's. Van al deze bevoegdheden is in de praktijk nog nooit gebruik gemaakt.

## Basisprincipe 2: directe landelijke operationele sturing tijdens crises dient alleen op een zo beperkt mogelijk aantal hoofdlijnen en indirect plaats te vinden

Meer precies houdt basisprincipe 2 in de eerste plaats in dat directe centrale sturing in de responsfase op een beperkt aantal hoofdlijnen moet plaatsvinden, zodat de decentrale operationele besluitvormers zelf zo optimaal mogelijk, maar in lijn met de centrale beslisser, kunnen beslissen. Gedacht moet daarbij worden aan 'slechts' het nemen van operationele hoofdbeslissingen, die voortvloeien uit de bevoegdheden van de desbetreffende ministers, zoals bij voorbeeld de beslissing tot evacueren.<sup>3</sup> Vanzelfsprekend gaat het dan ook om daar mee samenhangende operationele hoofdbeslissingen die de eigen regio overstijgen. Te denken valt aan het bepalen waar de bevolking uit regio X heen moet, of langs welke hoofdroutes er geëvacueerd moet worden. Dit zijn allemaal (operationele) onderwerpen die een individuele regio niet voldoende kan overzien, dan wel dat de operationele beslissing een bovenmatig inbreuk maakt op de belangen van andere regio's.

Basisprincipe 2 houdt in de tweede plaats in dat een indirecte wijze van sturing plaatsvindt door het centraal verstrekken van informatie op basis waarvan decentrale beslissers als vanzelf (cfr. hetgeen in de landelijke draaiboeken staat) tot beslissingen komen die in overeenstemming zijn met c.q. een uitwerking zijn van de landelijke hoofdlijn.

In de derde plaats betekent basisprincipe 2 dat indirecte sturing dient plaats te vinden door het centraal verdelen van schaarse operationele (rijks)middelen. Decentrale beslissers zullen deze op grond van hun professionaliteit en eventueel beschikbare draaiboeken lokaal/regionaal op de best mogelijke wijze inzetten zonder dat daarvoor nadere centrale

operationele sturing noodzakelijk is. Een voorbeeld is het door de minister van VWS in het geval van een aanslag met pokken feitelijk maar indirect nemen van de beslissing om tot massavaccinatie over te gaan en het beschikbaar stellen van vaccins.

Bedacht moet worden dat het nemen van een operationeel besluit op rijksniveau pas zinvol is, als de operationele handelingen die uitvoering aan het besluit moeten geven ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn (dat wil zeggen een 'operationeel handelingsperspectief' bieden). Dat betekent bijvoorbeeld dat het ter beschikking stellen van schaarse middelen in de praktijk slechts mogelijk is wanneer deze eigendom van het rijk zijn. Regionale schaarse middelen zullen, ongeacht formele bevoegdheden ter zake, voorspelbaar niet ter beschikking komen in noodsituaties.

### Wat vindt het veld?

Het feit dat landelijke operationele aansturing op basis van de objectieve feiten wenselijk is, impliceert overigens niet dat betrokkenen landelijke operationele aansturing ook wenselijk achten. Uit de interviews die in het kader van het onderzoek gehouden zijn (waaronder vertegenwoordigers van de DCC's, gemeenten, hulpdiensten, NCTb, KMar) blijkt dat op basis van de praktijkervaringen door de bank genomen geen landelijke operationele aansturing wordt gemist. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat nationale crises vrijwel niet voorkomen. Respondenten zien echter wel omstandigheden en soorten crises waarin een dergelijke aansturing in de toekomst wenselijk zou kunnen zijn. Hierbij wordt gedacht aan specifieke, grootschalige situaties als overstromingen, pandemieën etc. In de responsfase ziet men landelijke operationele aansturing vooral als het prioriteren en het verdelen van de schaarse van operationele middelen.

Uit een tweetal expertsessies en een seminar die hebben plaatsgevonden, blijken met name uitvoerende vertegenwoordigers van de lokale/regionale organisaties een landelijke operationele aansturing niet te missen. Zij zien wel een meerwaarde als het landelijk niveau de (regionale) operaties faciliteert of eventueel coördineert. Landelijk georganiseerde partijen hebben wel degelijk behoefte aan een zekere vorm van landelijke regie, primair om een uniforme werkwijze te bevorderen en een eenduidig aanspreekpunt te bewerkstelligen.

*Astrid Scholtens, lector Crisisbeheersing Politieacademie / Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra*

*Wouter Jong, crisiscoördinator Nederlands Genootschap van Burgemeesters*

*Michiel de Weger, onderzoeker Nederlandse Defensieacademie*

<sup>3</sup> De minister van BZK is op grond van artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking bevoegd om in buitengewone omstandigheden op het terrein van de fysieke veiligheid een bevel tot evacuatie te geven ofwel "een verplaatsing van de bevolking te gelasten."