

Position paper veerkracht

Dr. Menno van Duin

Lector Crisisbeheersing, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)

1. Achtergrond

Het is goed dat de geopolitieke verhoudingen (waaronder uiteraard ook de inval van Rusland in de Oekraïne) de Tweede Kamer aanleiding hebben gegeven na te denken over de vraag wat de betekenis hiervan kan zijn voor de Nederlandse samenleving. Zijn wij als land voldoende voorbereid op deze militaire dreigingen en meer specifiek wat kunnen en mogen we van de samenleving in een dergelijke situatie verwachten? Daarop volgt gelijk de vraag: en wat zouden overheden en andere organisaties kunnen (en misschien wel moeten) doen om eventueel de weerbaarheid van de samenleving te vergroten?

Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de mate van voorbereiding nu? En ook: wat mag van de samenleving verwacht worden? Het zal duidelijk zijn: de Nederlandse overheid heeft zich civiel (over de militaire aspecten gaat deze notitie niet!) op dit moment nog relatief weinig voorbereid op een dergelijk specifiek scenario van ernstige militaire dreiging. Deels is dat misschien zorgelijk, maar tegelijkertijd past dat ook wel bij de 'all hazard' benadering die uitgangspunt van ons crisisbeheersingsbeleid is. Wij willen middels de daarvoor bestemde instanties en organisaties klaar zijn voor vele soorten van bedreigingen (van pandemie tot grootschalige energie-uitval en van cyber- tot klimaatcrisis). Daarbij ligt het zwaartepunt van de voorbereiding veelal lokaal en regionaal, waarbij veiligheidsregio's een prominente rol spelen; zowel in de voorbereiding zelf als in het verbinden van allerlei organisaties en netwerken. In al die situaties spelen immers dezelfde processen van opschaling, leiding en coördinatie; werken met crisisstaven; het organiseren van de netwerken en het informatiemanagement; voorbereiden op schaarste; evacueren; crisiscommunicatie e.a.

Bij al die voorbereidingen door deze overheden (zowel in algemene zin als voor alle specifieke soorten van dreigingen) is de afgelopen jaren relatief weinig aandacht geschonken aan de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving. In tegenstelling tot veel andere landen is 'civiele verdediging' hier al decennia verdwenen. Vrij lang is het dominante beeld geweest dat crisisbeheersing eigenlijk eerst en vooral iets is van hulpdiensten en overheden en minder van de burgers. 'Wij doen het voor hen' was en is veel meer de boodschap dan 'wij doen het met hen'. Pas recent zien we de eerste voorbeelden van het laatste.

Rampen en grote crises waren gelukkig schaars in ons land. Wij kennen nauwelijks 'disaster prone areas': gebieden die met een zekere regelmaat getroffen worden door extreem natuurgeweld¹ (orkaan, overstroming, natuurbranden). Dat heeft gemaakt dat overheid en burgers aardig in slaap zijn gesust. De coronacrisis heeft eigenlijk voor het eerst in vele decennia de gehele samenleving langdurig geraakt en misschien ook wel wat wakker geschud.

¹ In een verder verleden was een groot deel van ons land natuurlijk ook zo'n 'disaster prone area', maar na 1953 zijn met de Deltawerken de overstromingsrisico's enorm verminderd. Noordoost-Groningen met de aardbevingen kunnen we zo'n gebied noemen. Alleen is daar natuurlijk geen sprake van natuurgeweld, maar betreft dit een door mensen gecreëerd risico.

Die coronacrisis leerde ons ook het nodige. Dikke rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en anderen hebben veel relevante zaken en lessen opgeleverd. We werden echt verrast ondanks alle signalen en beelden uit het buitenland. Alle plannen die er lagen (pandemie al jaren bovenaan in alle lijstjes van meest ernstige en tegelijkertijd te verwachten crises) hadden maar zeer beperkte waarde. Maatregelen werden genomen (avondklok e.d.), zonder dat er enig zicht was op de effecten; het juridisch kader ontbrak aanvankelijk. De gehele focus was eenzijdig gericht op de schaarste van de IC-bedden. Hierdoor bleef een veel te eenzijdig beeld van de crisis (als zijnde alleen een gezondheids crisis) dominant. Tegelijkertijd roeiden we ook maanden best aardig met de riemen die we hadden. De combinatie van Rijk en veiligheidsregio's (en het Veiligheidsberaad) was nog niet zo gek. De overheid bleek ruimhartig en in staat veel bedrijven en organisaties en anderen te ondersteunen. Zeker de eerste maanden verliepen goed en de veerkracht in de samenleving (bij bedrijven en burgers) was ongekend. Dat vertrouwen in de overheid bleek gaandeweg af te brokkelen, toen steeds opnieuw 'het einde van de tunnel' niet in zicht bleek. De opgebouwde veerkracht maakte meer en meer plaats voor toenemend wantrouwen jegens de overheid.

2. Wat staat ons te doen?

In principe is er een zekere mate van weerbaarheid en veerkracht aanwezig bij mensen, organisaties en bij de samenleving als geheel. Het is bepaald niet allemaal kommer en kwel. Tegelijkertijd is deze veerkracht niet onbeperkt en wordt deze door een groot aantal factoren beïnvloed. Veerkracht is de optelsom van allerlei mogelijkheden ('coping mechanismen') zoals: voldoende middelen, informatie en kennis, een stevig sociaal netwerk; emotionele steun e.v. Het is zeker waardevol te proberen deze veerkracht en daarmee de weerbaarheid van mensen, organisaties en de samenleving als geheel te vergroten:

- > Beter inzicht krijgen in de verwachtingen van de burgers jegens de overheid op dit onderwerp.
- > Als overheid communiceren over de risico's van de militaire dreiging (niet bang zijn dat de overheid daarmee paniek zaait! Niet geïnformeerd zijn is veel eerder het probleem).
- > Als overheid beter verwoorden en communiceren wat burgers van de overheid mogen verwachten, maar ook waar zij zelf een bijdrage kunnen leveren (inclusief campagne 'Denk vooruit').
- > Aansluiten bij allerlei maatschappelijke initiatieven (o.a. door veiligheidsregio's en gemeenten) die op het terrein van het versterken van de weerbaarheid lopen.
- > Activiteiten in meer algemene zin richten (gemeenten voorop) op relatief zwakkeren en kwetsbaren (wel goed zien of daar ook die behoefte bestaat!) in de samenleving en deze ondersteunen; in crisissituaties zijn zij vaak het eerst c.q. het meest getroffen.
- > Als overheden (gemeenten, veiligheidsregio's e.a) het gesprek aangaan met maatschappelijke organisaties (kerken, verenigingen, vrijwilligersorganisaties maar ook bedrijven en andere instellingen) en bespreken hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de organisatorische veerkracht.
- > Als overheden het gesprek aangaan met bewoners (wijkgerichte aanpak). Maar zeker ook met personen en organisaties die al een waardevolle rol spelen op het gebied van veiligheid (brandweer, Rode Kruis, bhv'ers e.v.a.) over hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de maatschappelijke veerkracht.
- > Bewust zijn dat veerkracht en weerbaarheid lastige begrippen zijn en het stimuleren van maatschappelijke veerkracht weinig onderzocht is (en zeker nadere bestudering vraagt).

Binnen het NIPV is al langer aandacht voor dit thema en zijn er ontwikkelingen en plannen op dit terrein, juist ook om mee te denken en toepassingsgericht onderzoek te verrichten ten behoeve van het vergroten van deze weerbaarheid.

NIPV en het thema van veerkracht

In het verleden heeft het NIPV in diverse publicaties ruim aandacht geschonken aan het thema veerkracht. Voorbeelden:

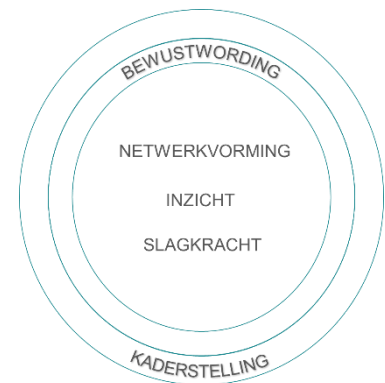
Menno van Duin, *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere* (lectorale rede 2011).

Menno van Duin en Marnix Eysink Smeets, *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders* (2017).

Arjen Boin e.a., *Versterken van veerkracht* (2020).

In 2023 heeft het NIPV een verkenning uitgevoerd naar welke maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan een veerkrachtige samenleving vanuit hun doel/opgave of door hun mogelijkheid om burgers te activeren. In deze verkenning wordt ook beschreven op welke wijze er concrete invulling kan worden gegeven aan een samenwerking tussen iedere organisatie (of verbinding van organisaties) en regio's/ Rijk. Daarnaast worden vijf programmalijnen voorgesteld die voor een groot deel aansluiten bij de ambitie van het NIPV als verbinder en versterker:

1. Netwerkvorming (Verbinden en Richten) richt zich op het opbouwen en onderhouden van een resilience netwerk.
2. Inzicht (Zien en Begrijpen) heeft tot doel zicht te krijgen op capabilities en om vanuit een gezamenlijk beeld te werken.
3. Slagkracht (Inrichten en Verrichten) zorgt voor inzetbare capabilities, opleiding, training en gecoördineerde inzet.
4. Bewustwording (Voelen en Bewegen) vergroot het risicobewustzijn in de maatschappij en zet aan tot handelen zowel voor, tijdens en na een crisis.
5. Kaderstelling (Besturen) zorgt voor passende regelgeving en kaders waarin een weerbare en veerkrachtige samenleving tot haar recht komt.



Met name de actielijnen 2, 3 en 4 sluiten aan bij de taken van het NIPV en de veiligheidsregio's.

Rol NIPV

Verbinden en verrijken

Op woensdag 15 mei a.s. organiseert NIPV het congres Veerkrachtige crisisbeheersing, waarbij 'De veerkracht van Nederland' centraal staat. Inmiddels hebben al ruim 600 personen zich opgegeven voor in totaal 18 workshops (in drie rondes). Tijdens dit congres presenteren we ook het boek '100 jaar publieke veiligheid', waarin we 70 jaar terugkijken en 30 jaar vooruitblikken. Dit aan de hand van verhalen van hulpverleners, bestuurders en inwoners.

Ook initieert het NIPV later in het jaar een internationale 'exchange of experts' met resilience als centraal thema.

Netwerkkarten

Er bestaan op dit moment Bestuurlijke Netwerkkarten en Bevoegdheidenschema's voor crisisbeheersing. Omdat er onvoldoende zicht is op het bredere netwerk van partners die ook een rol kunnen spelen, verbreedt het NIPV de Bestuurlijke Netwerkkarten naar Maatschappelijke Netwerkkarten. Dit met als doel om zo veel mogelijk netwerkpartners en daarmee maatschappelijke capabilities in kaart te brengen.

Informatie

Het belang van gezamenlijke beeldopbouw is genoegzaam bekend. Dit komt uit diverse onderzoeken naar voren en wordt keer op keer bevestigd tijdens rampen en crises. Van netwerkpartners wordt verwacht dat ze gezamenlijk een eenduidig beeld kunnen opbouwen.

Daarom zet het NIPV in op het versterken van netcentrisch werken en op het uitbreiden van partners op de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing. Op dit moment zijn meer dan 80 organisaties aangesloten op het systeem, waaronder recent nog alle onderdelen van Defensie.

Onderzoek

Verschillende universiteiten starten wetenschappelijke onderzoeken op dit thema. De kracht van het NIPV zit in toegepast praktijkonderzoek, met als grote voordeel dat de doorlooptijd minder lang is. De eerste verkenning van kansrijke onderzoeken gebeurt binnen het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV. Er wordt onderzocht waar aansluiting kan worden gevonden bij deze universitaire onderzoekslijnen (o.a. door enkele promovendi aan te stellen).

Slagkracht

Het ontbreekt momenteel nog aan een landelijk overzicht van onze totale slagkracht. Het NIPV gaat inzetten om een nationaal dynamisch capaciteitsbeeld te genereren.

Opleiding

De lessen uit de verhalen uit het boek 'De veerkracht van Nederland' worden inmiddels vertaald naar masterclasses die we aanbieden aan crisisprofessionals en bestuurders. Ook zal veerkracht meer aandacht krijgen in het reguliere onderwijsaanbod van het NIPV.