

Crisis in Soedan: Lessen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

Een leernotitie

februari 2024

Prof. dr. Arjen Boin

Drs. Werner Overdijk

Crisisplan BV

Frambozenweg 123

2321 KA Leiden

www.crisisplan.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Afkortingenlijst	3
1. Inleiding: Leren van een geslaagde operatie.....	4
2. Lessen voor een effectieve crisisvoorbereiding van de posten	6
2.1. Relevantie van crisisplannen	6
2.2. Verantwoordelijkheid voor crisisplannen.....	7
2.3. Invulling van crisisplannen door de post.....	8
3. Lessen voor crisisdetectie.....	9
4. Lessen voor de crisisorganisatie en het Departementaal Crisiscentrum (DCC).....	10
4.1. De plaats van het DCC in de crisisorganisatie	10
4.2. Het Crisisberaad.....	11
4.3. De regie over het delen en verzamelen van informatie (buiten het Crisisberaad om)	13
4.4. Naar een gecentraliseerde en gelaagde crisisstructuur?	14
4.5. DCC-crisisfaciliteiten	15
5. Lessen voor de op- en afschaling van de crisisorganisatie	15
6. Lessen met betrekking tot samenwerking in de crisisrespons	16
7. Lessen voor toekomstige evacuatieoperaties	18
7.1. Nederlanders in het buitenland.....	18
7.2. Medewerkers en lokale staf.....	19
7.3. Organisatie van de evacuatie.....	20
7.4. Nazorg.....	22
8. Lessen voor het Handboek	22
9. Lessen voor de evaluatie van crises	23
10. Slotopmerkingen	24

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
BOB	Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CCC	Centrale Criscoördinator
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Ministerie JenV)
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DCC	Departementaal Crisiscentrum
DCV	Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid
DEF	Ministerie van Defensie
DV	Diplomatieke Veiligheid (VCI)
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IDI	Directie Informatievoorziening en Digitale Innovatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst (Ministerie JenV)
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (Ministerie JenV)
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal CrisisCentrum (Ministerie JenV)
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
SCOT	Snel Consulair OndersteuningsTeam
SG	Secretaris-Generaal
VCI	Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit

1. Inleiding: Leren van een geslaagde operatie

In april 2023 werd het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) geconfronteerd met een plotselinge crisis in Soedan. De gewelddadige strijd tussen het Soedanese regeringsleger en de paramilitaire groep Rapid Support Forces in Khartoem noopte tot een evacuatie van Nederlanders in Soedan, inclusief Nederlandse diplomaten en hun familieleden, alsmede lokale staf van de post. Het ministerie van BZ moest op korte termijn een complexe evacuatieoperatie initiëren en aansturen.

De evacuatie is naar tevredenheid volbracht, in nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en andere landen. Binnen twee weken na het begin van de crisis zijn ongeveer 300 Nederlanders in veiligheid gebracht. Nederland voerde acht vluchten uit en evacueerde ruim 270 personen (waarvan ongeveer 100 Nederlanders). De overige Nederlanders werden door andere landen geëvacueerd.¹ Deze internationale samenwerking mag een succes genoemd worden.

Het ministerie van BZ heeft in de nasleep van de evacuatie uit Kabul (augustus 2021) haar crisisorganisatie verstevigd, voortbouwend op eigen evaluaties en inzichten uit een 'lessons learned' notitie.² Bijna alle betrokken afdelingen melden dat ze sindsdien meer personeel hebben gekregen dat crisis gerelateerde taken kan uitvoeren. Het Departementaal Crisiscentrum (DCC) is versterkt, een consulaire crisisunit is opgericht, het Departementaal Handboek Crisisbeheersing is aangepast, en de samenwerking met het ministerie van Defensie is geïntensiveerd.

De evacuatie uit Soedan kan worden gezien als een eerste test van de vernieuwde crisisorganisatie (de Oekraïne-crisis die uitbrak in februari 2022 kwam te vroeg om van een eerste test te spreken). De verschillende betrokken organisatieonderdelen van het ministerie hebben onmiddellijk na afloop van de Soedancrisis zogenoemde *hot wash-up evaluatie sessies* georganiseerd, waarna allerlei observaties en lessen zijn vastgelegd. De vele betrokkenen in het ministerie van BZ constateren met tevredenheid en trots dat de vernieuwde crisisorganisatie goed heeft gefunctioneerd. Zij zien de geslaagde crisisrespons als een validering van de lessen die na Kabul zijn geleerd.

Crisisplan is gevraagd om de vele lessen – klein en groot – zoals die in de interne evaluaties zijn vastgelegd, tegen het licht te houden.

Dit rapport beantwoordt de volgende hoofdvraag:

Welke lessen hebben betrokkenen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken van de evacuatieoperatie geïdentificeerd en hoe kunnen we die lessen vertalen in aanbevelingen?

¹ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29237, nr. 182.

² Boin et al (2021). *De evacuatie uit Afghanistan: Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819.*

We richten ons in het bijzonder op de lessen met betrekking tot de crisiscoördinatie van het departement en de interdepartementale aanpak. Het gaat dan om de volgende onderwerpen:³

- Melding en alarmering;
- Activering en werking van de crisisstructuur (besluitvorming/coördinatie);
- Afstemming en samenwerking binnen het ministerie van BZ;
- Informatiemanagement;
- Samenwerking met andere betrokken departementen (DEF en JenV);
- De evacuatieoperatie;
- De afschaling van de BZ-crisisstructuur.

Daarnaast bezien we lessen die zijn vastgelegd met betrekking tot de crisisgereedstelling en crisisbeheersing van de Nederlandse ambassade in Khartoem. Het gaat dan in het bijzonder om:

- Plannen en preparatie voor crisis;
- Afstemming en samenwerking met het departement.

Onze notitie bouwt voort op en is complementair aan de interne *hot wash-up* sessies zoals die door het ministerie zijn uitgevoerd. Het ministerie van BZ heeft de documenten met opgetekende lessen aan ons ter inzage gegeven. Daarnaast hebben wij met dertig personen een gesprek gevoerd. Wij hebben op basis van ons onderzoek de lessen geselecteerd die van meer strategische aard zijn en reflectie behoeven (omdat niet iedereen het eens lijkt te zijn over de les of nadere uitwerking gewenst lijkt).⁴ Onze focus ligt hier op het identificeren en uitwerken van verbeterpunten die op redelijk korte termijn en zonder extensieve investeringen kunnen worden geïmplementeerd.

Onze respondenten zijn van mening dat de evacuatieoperatie succesvol is verlopen. Zij vinden echter ook dat zelfs na een succesvolle crisisrespons verbeteringen mogelijk en gewenst kunnen zijn. Onze gesprekspartners constateren dat het ministerie met steeds meer crises wordt geconfronteerd. Het is daarom noodzakelijk, zo vinden onze respondenten, de crisisorganisatie verder te verstevigen. De lessen uit Soedan vormen dan een uitstekend uitgangspunt voor de volgende stap in de ontwikkeling van de BZ-crisisorganisatie.

In dit rapport vatten we eerst de volgens ons belangrijkste en meest prangende crisislessen samen, om vervolgens suggesties voor een verbeteringsrichting te formuleren. We bedoelen deze suggesties nadrukkelijk als een startpunt van een denkexercitie, die in sommige gevallen stevige discussie zal uitlokken. Het voorliggende rapport is nadrukkelijk geen evaluatie van de kwaliteit van de crisisrespons zoals die door het ministerie van BZ is georganiseerd. Onze suggesties zijn ook niet bedoeld als *benchmarks* voor toekomstige evaluaties van de BZ-crisisorganisatie of BZ-crisisrespons.

³ Deze notitie bespreekt al deze thema's, maar niet noodzakelijkerwijs in deze volgorde.

⁴ In de *hot wash-up* documenten worden veel operationele aanbevelingen genoteerd die geen discussie of toelichting behoeven, en in principe tot actie zouden moeten leiden ('zorg dat de batterijen van de satelliettelefoons zijn opgeladen'). Dergelijke lessen worden in deze notitie niet besproken. Ook lessen die al in de praktijk zijn gebracht tijdens de verschillende crises na Soedan worden hier niet uitgebreid besproken.

2. Lessen voor een effectieve crisisvoorbereiding van de posten

Het ministerie van BZ hanteert een planningscyclus die is gericht op het bereiken van een effectieve 'crisisgereedstelling' van de posten. De cyclus heeft betrekking op verschillende soorten plannen, gericht op bijvoorbeeld de fysieke veiligheid van de post (beveiligde toegang, camera's, hekken etc.) en de crisisorganisatie van de post (hoe te handelen als zich een crisis voordoet). Elke post beschikt over veiligheidsplannen, inclusief een zogenoemd noodverplaatsingsplan voor het in veiligheid brengen van BZ-medewerkers en hun familie, alsmede lokaal personeel en hun kernezinnen. Een belangrijk doel van deze plannen is dat een post goed is voorbereid op een (onverwachte) crisis.

De *hot wash-up* rapporten suggereren dat de post in Khartoem op deze specifieke crisis niet goed was voorbereid. Er was ook niet veel dat medewerkers in deze crisis konden doen, omdat de post zich midden in de geweldszone bevond en de medewerkers zich thuis hadden 'ingegraven' (zoals de term luidt). Het ministerie had soms moeite om met de diplomaten en lokale staf in Khartoem te communiceren (door slechte of wegvallende verbindingen), waardoor in sommige gevallen cruciale informatie niet onmiddellijk bij de juiste personen terecht kwam. In een latere fase ontstond ophef over paspoorten die – volgens de BZ-regels – op de post waren achtergebleven.

De observaties in de *hot wash-up* rapporten suggereren dat de geconstateerde tekortkomingen ook relevant zijn voor de crisisvoorbereiding van andere posten in het buitenland. We vatten hier de lessen samen die de crisisvoorbereiding van alle posten kunnen versterken.

2.1. Relevantie van crisisplannen

Respondenten en *hot wash-up* rapporten constateren dat de beschikbare plannen niet allemaal relevant en behulpzaam waren tijdens deze crisis. In de noodverplaatsings- en evacuatieplannen was een centrale rol toegekend aan de internationale luchthaven in Khartoem. Dat vliegveld bleek al snel onbereikbaar en dus onbruikbaar te zijn voor evacuatie doeleinden, omdat zware gevechten zich in dat specifieke gebied voordeden. De beschikbare plannen hadden geen rekening gehouden met dit scenario, waardoor evacuatiescenario's opnieuw en onder tijdsdruk moesten worden uitgedacht.

Deze bevinding is niet uniek voor de crisis in Soedan of voor crises in andere landen. Crisisonderzoek laat zien dat crisisplannen in heel veel verschillende soorten crises (en in heel veel landen) niet relevant bleken door een sterke focus op een bepaald (vooraf logisch lijkend) scenario.⁵ In de praktijk blijken crises zich op onverwachte wijzen te ontwikkelen. Een belangrijke en voordehand liggende les voor het ministerie van BZ is dan ook om in evacuatieplannen meerdere exit-opties te verkennen. Daarnaast is het aan te bevelen om een crisisscenario niet aan één type crisis op te hangen (bijvoorbeeld burgeroorlog). Een evacuatie kan om heel verschillende redenen noodzakelijk blijken

⁵ Voor een beschouwing, zie Lee Clarke (2001), *Mission Impossible: Using fantasy plans to tame disaster*. The University of Chicago Press.

(denk aan natuurgeweld, een langdurige uitval van kritieke infrastructuren, of een pandemie). Het is daarom het beste om generieke crisisplannen te ontwikkelen die relevant zijn voor verschillende typen crises. Natuurlijk kan een generiek basisplan vervolgens worden uitgewerkt voor specifieke scenario's die in een bepaalde context waarschijnlijk worden geacht.

Uit de documenten komen nog enkele andere vragen naar voren die op de tong geproefd kunnen worden. Tijdens de crisis kunnen de taken van de post in Den Haag worden overgenomen door een soort schaduwteam. Dit zou, onder bepaalde condities of in bepaalde landen, wellicht sneller kunnen gebeuren. Zo kan worden overwogen een post sneller, bijvoorbeeld in de pre-crisisfase, al van een aantal taken te ontheffen. Weer een andere vraag betreft de bemensing van ambassades. In Khartoem was een rijkstrainee en een diplomaat met kinderen geplaatst. Voor zogenoemde *hardship posts* wordt het niet wenselijk gevonden dat rijkstrainees of diplomaten met kinderen daar worden geplaatst (Khartoem was overigens geen *hardship post*). De vraag is of een dergelijke overweging niet ook voor andere risicoposten zou moeten gelden. Dit roept weer de vraag op of de risicoclassificatie voor landen en posten nog wel actueel is in een snel veranderende wereld waarin crises zich op allerlei plekken heel onverwachts voordoen.⁶

Inmiddels, zo blijkt uit onze gesprekken, zijn betrokken directies (VCI en DCV) al begonnen met het tegen het licht houden van planningformats. Het is dan behulpzaam om crisisplannen als *living documents* te zien. Een contextuele verandering – denk bijvoorbeeld aan een staatsgreep in een buurland – kan gevolgen hebben voor de opties en handelingsperspectieven zoals die in een crisisplan staan omschreven. Een periodieke herziening van planningsformats en crisisplannen is om die redenen altijd een goed idee.

2.2. Verantwoordelijkheid voor crisisplannen

Voor de verschillende soorten plannen zijn binnen het ministerie verschillende organisatieonderdelen verantwoordelijk. Diplomatieke Veiligheid (DV) is verantwoordelijk voor noodverplaatsing van personeel en veiligheidsanalyses. Het Departementaal Crisiscentrum (DCC) is verantwoordelijk voor de crisisgereedstelling van de post. De Directie Consulaire Zaken en Veiligheid (DCV) gaat over de evacuatieplannen voor in het buitenland verblijvende Nederlanders. Daarnaast houden andere afdelingen (zoals de regiodirecties en de Hoofddirecties Bedrijfsvoering en Postennet) zich op meer indirecte wijze bezig met facetten van crisisvoorbereiding. Het DCC bewaakt de integraliteit van het planningsproces en ziet erop toe dat posten hun veiligheids- en crisisplannen voldoende uitwerken (Handboek, p. 28).

De respondenten melden ons dat de verschillende afdelingen over onvoldoende capaciteiten beschikken om hun planningstaken voor een groeiend aantal posten adequaat uit te voeren. Ook constateren verschillende respondenten dat de medewerkers die bij de posten op bezoek gaan om veiligheidsanalyses te maken en plannen te bespreken niet altijd over de vereiste kennis, ervaring en/of deskundigheid lijken te beschikken. Wij kunnen de kwaliteit van het planningsproces en daarbij

⁶ Het ministerie van BZ meldt dat een nieuw risicoclassificatiesysteem in het eerste kwartaal van 2024 zal worden uitgerold.

betrokken functionarissen niet beoordelen. We constateren wel dat heel veel verschillende afdelingen op één of andere manier bij de crisisplanningscyclus zijn betrokken.

Het lijkt ons het overwegen waard om de verantwoordelijkheid voor de crisisplanningscyclus expliciet bij één afdeling te beleggen. Dat betekent niet dat de andere afdelingen geen input meer kunnen leveren. Dit betekent ook zeker niet dat de expertise van de andere afdelingen irrelevant is. Het betekent slechts dat de regie van het planningsproces bij één afdeling wordt belegd. Die regie heeft dan vooral betrekking op de uitvoering van het planningsproces en het monitoren van de kwaliteit en voortgang op de posten. Een concentratie van planningsverantwoordelijkheden zou het ook voor de posten makkelijker maken om ondersteuning te vragen en te krijgen.

Als een keuze voor concentratie van de planningsregie wordt gemaakt, spreekt het vanzelf dat de geselecteerde afdeling extra capaciteit zou moeten krijgen om de verschillende planningstaken adequaat uit te voeren. Indien de planningsverantwoordelijkheden bij de verschillende afdelingen blijven, is het aan te bevelen de integraliteit van het proces zoveel mogelijk te bevorderen. Die keuze zou een verzwaring van de taakstelling voor het DCC betekenen.

2.3. Invulling van crisisplannen door de post

Uiteindelijk zijn de posten zelf verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de verschillende crisisplannen. Meerdere respondenten en verschillende documenten melden dat de post in Khartoem 'beperkt toegerust' was voor de crisis die in april 2023 ontstond. Het lijkt erop dat de post in Khartoem onvoldoende tijd heeft gehad om de verschillende typen plannen in te vullen en uit te werken. Dit heeft overigens, zover wij kunnen vaststellen, geen grote gevolgen gehad voor de kwaliteit van de crisisrespons. Het baart echter zorgen als de verantwoordelijke functionaris op de post door een veelheid van andere, meer urgente taken blijkbaar geen tijd heeft om de crisisvoorbereiding structureel ter hand te nemen. Ook bij andere posten lijkt sprake te zijn van een achterstand ten aanzien van het opstellen van crisis- en evacuatieplannen.⁷

De vraag is of de invulling van crisisplannen en, meer in het algemeen, de crisisvoorbereiding helemaal aan de posten moet worden overgelaten. Het valt te overwegen de posten beter te ondersteunen met de invulling en het bijwerken van de crisisplannen. Naast een sterkere, wellicht meer eenduidige aansturing (zoals hierboven gesuggereerd) is het wellicht ook wenselijk de monitoring van de planvorming op de posten te verscherpen. Deze monitoring zou niet alleen betrekking moeten hebben op de posten in hoog-risico gebieden. De les van de Soedancrisis is dat een crisis ook in landen zonder hoog risico plotseling kan toeslaan.

Meerdere respondenten noemen in dit verband de mogelijke inzet van regionale veiligheidsmanagers. Ervaren diplomaten zouden meerdere posten in een regio kunnen bijstaan met het invullen en uitrollen van crisisgereedstellingsplannen. Een dergelijke functionaris kan ook het contact tussen Den Haag en de posten op het gebied van veiligheid en crisispreparatie versterken.

⁷ DCV interne evaluatie, p. 11.

3. Lessen voor crisisdetectie

De snelheid waarmee de veiligheidssituatie in Soedan verslechterde kwam voor de post en het ministerie als een onaangename verrassing. Ook de posten en diplomatieke hoofdkantoren van 'gelijkgestemde landen' werden verrast. Natuurlijk was duidelijk dat de politieke situatie in Soedan instabiel was, maar een dergelijke escalatie van geweld lag niet in de lijn der verwachting.

Crisisonderzoek leert dat In vrijwel elke crisis sprake is van 'soft signals' die in de pre-crisis fase niet gevalideerd kunnen worden en pas later op waarde geschat kunnen worden. Achteraf lijkt het dan dat deze of gene afdeling wellicht 'eerder aan de bel had moeten trekken'. In de praktijk is het echter niet voor iedere afdeling of (lokale) functionaris helder wanneer melding moet worden gemaakt van mogelijk naderend onheil, zeker als zo'n inschatting voornamelijk op 'onderbuikgevoelens' is gebaseerd. Het moet dan ook iedereen duidelijk zijn waar ze met die signalen terecht kunnen.

Binnen het ministerie van BZ houden verschillende afdelingen zich op een of andere wijze bezig met het inschatten van gevaren, op de korte dan wel de langere termijn. De verschillende afdelingen lijken echter niet hetzelfde proces van crisisinschatting te volgen. Sommigen nemen contact met de post op, sommigen met de centrale crisiscoördinator; anderen wachten gebeurtenissen af en analyseren of hun inschattingen wel juist zijn voordat ze aan de bel trekken. Daarbij komt dat verschillende afdelingen verschillende crisisdefinities lijken te hanteren.

Het DCC wil signalen van mogelijk onheil, hoe vaag dan ook, graag snel ontvangen. Crisisonderzoek leert dat mensen die over relevante informatie beschikken niet altijd beseffen hoe belangrijk het is dergelijke informatie in een zo vroeg mogelijk stadium te delen. Het is dus belangrijk dat BZ-medewerkers worden aangemoedigd om ook signalen die niet met data kunnen worden onderbouwd, zonder enige terughoudendheid met het DCC te delen. Dit betekent waarschijnlijk wel een toename van het aantal pre-crisisberaden en veiligheidsoverleggen (dat nu al groeiend is).

De belangrijkste onderliggende les is misschien wel dat moet worden geaccepteerd dat een crisis op elk moment op een onverwachte locatie kan uitbreken. Zowel in Den Haag als op de posten geldt dan: *'be prepared to be surprised'*. Dit betekent dat niet kan worden gerekend op tijdige detectie van een crisis. Daaruit volgt dat het ministerie en de posten constant 'op de voorvoeten' moeten staan om razendsnel te reageren als een crisis uitbreekt. Elke post moet in het besef leven dat de veiligheid van medewerkers en het functioneren van de post van het ene op het andere moment ter discussie kunnen komen te staan. De *crisis awareness* op het ministerie is met de vele crises van de afgelopen jaren snel gegroeid, maar de Soedancrisis laat zien hoe snel een onverwachte crisis kan ontstaan.

4. Lessen voor de crisisorganisatie en het Departementaal Crisiscentrum (DCC)

De Soedancrisis kan als een eerste serieuze test voor het vernieuwde en versterkte DCC worden gezien.⁸ De bevindingen van de *hot wash-up* sessies, onderschreven door onze respondenten, geven aan dat het DCC op hoofdlijnen goed heeft gefunctioneerd. Zowel de DCC-medewerkers als de participanten in het Crisisberaad toonden zich tevreden over de samenwerking, collegialiteit en het eindresultaat (een geslaagde evacuatie). Er is echter ruimte voor verdere versterking van het DCC alsook het Crisisberaad. Die versterking van het functioneren vereist een discussie over de exacte positie van het DCC in de crisisketen alsmede de manier waarop het Crisisberaad wordt ingevuld. Wij geven hier enkele suggesties voor een dergelijke discussie.

4.1. De plaats van het DCC in de crisisorganisatie

Het ministerie van BZ beschikt niet over een formeel crisismechanisme waarmee de staande hiërarchie tijdelijk kan worden herschikt om tot gecentraliseerde besluitvorming te komen. Crisisbeheersing bij het ministerie van BZ is ‘in eerste aanleg een lijnverantwoordelijkheid’ (Handboek, p. 7 en p. 17). Er is niet één orgaan waar operationele dan wel strategische besluitvormingsmacht formeel is geconcentreerd. In die zin wijkt de crisisstructuur van het ministerie van BZ af van de meer gangbare structuren waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen strategische of beleidsteams, en operationele crisisteams.

Het Handboek dicht in de beschrijving van de crisisorganisatie van het ministerie een centrale rol toe aan het DCC. In de absentie van een hiërarchische crisisstructuur moet het ministerie zich verlaten op de coördinatiecapaciteit van het DCC. Het is de taak van de Centrale Crisiscoördinator (CCC) – het hoofd van het DCC – om de verschillende activiteiten in de crisisbeheersing te coördineren. De CCC fungeert voor alle partijen als aanspreekpunt en is verantwoordelijk voor informatiestroom richting ambtelijke en politieke leiding (Handboek, p. 7).

Het DCC heeft echter geen hiërarchische relatie met betrekking tot andere crisis units. De CCC is niet gemandateerd om besluiten te nemen. Directies onderhouden via de lijn direct contact met de SG/PSG en hebben een eigen crisisteam en organiseren hun eigen crisisoverleggen.⁹

⁸ De versterking en vernieuwing zijn na de Afghanistancrisis (2021) in werking gezet.

⁹ Zo heeft DCV bijvoorbeeld een Unit Crisisbeheersing en organiseert het Consulaire Crisisoverleg (CoCO).

4.2. Het Crisisberaad

Het Crisisberaad is de spil van de crisisrespons op het ministerie van BZ. De CCC organiseert het overleg en zit de vergadering voor. Het beraad functioneert als informatiehub, overlegorgaan en besluitvormend orgaan. Vrijwel alle betrokken functionarissen (met uitzondering van de politieke gezagsdragers) schuiven regelmatig bij dit overleg aan (fysiek dan wel virtueel).

De grote meerderheid van onze respondenten toont zich (zeer) tevreden over het voorzitterschap van de CCC's. De vergadering verloopt in een prettige sfeer en de voorzitters bieden deelnemers de ruimte om hun bijdrage te leveren. De vergaderingen verlopen via een vast patroon (zoals voorgeschreven in de zogenoemde BOB-methode).¹⁰ De digitale toegang werkte goed en de verslaggeving was helder. Binnen het DCC wordt dan ook met tevredenheid en gepaste trots geconstateerd dat het Crisisberaad goed heeft gefunctioneerd.

Onze respondenten hebben echter ook ideeën die de kwaliteit en functionaliteit van het Crisisberaad kunnen verbeteren. Wij hebben deze ideeën, die ook zijn terug te vinden in de *hot wash-up* rapportages, gethematiseerd en voorzien van concrete suggesties voor een discussie over mogelijke veranderingen.

Een eerste veelgenoemd punt ter verbetering betreft het aantal aanwezigen bij het Crisisberaad. Respondenten melden dat in sommige vergaderingen 30-40 collega's aanwezig waren. Zij spreken ook over een 'aanziugende werking' alsmede een significante roulatie van vertegenwoordigers.¹¹ Sommige respondenten wisten eigenlijk zelf niet goed waarom ze bij het Crisisberaad aanwezig waren ('Ik had nog nooit een crisisplan gezien'). Sommige afdelingen vaardigden meerdere personen af naar het Crisisberaad. De aanziugende werking creëerde weer druk op betrokkenen om bij alle vergaderingen aanwezig te zijn, hetgeen de aansturing van operationele deeltaken weer lastiger maakte (gezien de relatief dunne bezetting van crisisteams in de verschillende directies).

Het is daarom aan te raden nog eens goed te overdenken wie nu echt bij het Crisisberaad aanwezig moet zijn. Dat kan natuurlijk per beraad verschillen. Met het voortschrijden van de crisis zullen de accenten veranderen, waardoor wellicht andere collega's moeten aanschuiven. Een stringent uitnodigingsbeleid voelt wellicht in strijd met het inclusieve karakter van beraadslagingen, hetgeen in het departement de norm is. De aanziugende werking waarover respondenten spreken is echter heel herkenbaar in andere crises. Aanwezigheid suggereert betrokkenheid, wellicht zelfs importantie. Te veel mensen in een crisioverleg, waar soms snel moet worden gehandeld, is echter niet altijd functioneel.

Het is daarnaast belangrijk om het doel van het Crisisberaad helder te maken voor alle deelnemers. Onze respondenten lijken niet op één lijn te zitten. Sommigen denken dat daar besluiten worden genomen, of moeten worden genomen ('In het Crisisberaad moeten mensen zitten die besluiten kunnen nemen'). Het hanteren van de BOB-methode bevestigt dat idee. Tegelijkertijd constateren

¹⁰ De BOB-methode is een vergadertechniek die is ontwikkeld voor interdisciplinaire, operationele teams die zich met incidentbestrijding bezighouden. De afkorting staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming.

¹¹ Die aanziugende werking ontstond blijkbaar ook bij het operationele evacuatieoverleg. Dat operationeel beraad moest zelfs worden stopgezet omdat allerlei collega's bij dat overleg wilden zijn (DCV, p. 13).

veel respondenten dat het Crisisberaad niet veel echte besluiten oplevert. Veel operationele besluiten (bijvoorbeeld met betrekking tot de evacuatieoperatie of communicatie) worden elders genomen en de strategische besluiten worden ook niet allemaal in het Crisisberaad genomen.¹²

Respondenten hebben ook verschillende ideeën met betrekking tot het operationele dan wel strategische karakter van het Crisisberaad. In het Crisisberaad komen zowel strategische als operationele zaken aan de orde. De meeste respondenten plaatsen het Crisisberaad op het operationele niveau. De periodieke aanwezigheid van de PSG en/of SG levert daarom bij sommige respondenten verwarring op; het is niet duidelijk waarom strategische besluitvormers bij een operationeel beraad zitten. In de crisisliteratuur wordt een dergelijke vermenging van operationeel en strategisch afgeraden, omdat strategische besluitvormers zo gemakkelijk in een 'operationele groef' terecht kunnen komen, waardoor het risico van micromanagement door het strategisch niveau aanzienlijk toeneemt.

Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat het beraad efficiënter kan verlopen. De vergaderingen duren voor veel respondenten te lang. Volgens respondenten wordt er 'veel gepraat, veel gewogen, veel in kaart gebracht'. Wij merken daarbij op dat respondenten het ook heel fijn vinden dat ze uitgebreid aan het woord kunnen komen. De vergaderingen gaan volgens sommige respondenten te vaak over zaken die zij niet relevant voor zichzelf vinden (hetgeen natuurlijk niet betekent dat het irrelevante zaken zijn); anderen vinden dat de vergaderingen te weinig concrete resultaten opleveren.

Een verduidelijking van de aard van de vergadering en een meer restrictief uitnodigingsbeleid kunnen hier al tot snelle verbeteringen leiden. Als in het Crisisberaad besluiten moeten worden genomen is het handig als de juiste mensen, met beslissingsbevoegdheid, aanwezig zijn.

Een andere verbetering die kan worden overwogen betreft de uitvoering van de BOB-methode. De beeldvorming vormt in die methode een cruciale, eerste stap. De beeldvorming gebeurt nu tijdens de vergadering en wordt verbaal opgebouwd. De post speelt een centrale rol in het neerzetten van het (eerste) beeld, dat veel details bevat met *couleur locale*. Als, zoals in Soedan het geval was, de medewerkers van de post onder grote druk leven en geen toegang hebben tot de buitenwereld, dan rijst de vraag of de bijdrage van de post wel zo relevant is als in het Crisisberaad wordt aangenomen.¹³

De CCC zou kunnen overwegen om voor het neerzetten van het beeld gebruik te maken van de informatiemanager (zie Handboek, p. 14). De informatiemanager zou, eventueel met behulp van een informatiecel, voorafgaand aan het Crisisberaad het informatiebeeld op kunnen stellen (door alle actoren actief te benaderen met concrete informatieverzoeken en relevante informatie uit verschillende bronnen te vergaren). Dit beeld kan dan kort worden gepresenteerd aan het begin van de vergadering, waarbij aanwezigen in staat worden gesteld belangrijke correcties en aanvullingen aan te brengen. Een bijkomend voordeel is dat de mensen op de post zich niet constant beschikbaar hoeven te maken voor een overleg dat voor hen weinig oplevert (het evacuatieoverleg is naar alle waarschijnlijkheid relevanter).

¹² Zo neemt DCV besluiten over het reisadvies en besluit de minister over evacuatiecriteria.

¹³ Psychologisch onderzoek laat zien dat mensen onder stress niet altijd een accuraat beeld van de situatie hebben en/of dat beeld niet helder neer kunnen zetten. Voor een inleidende beschouwing, zie Daniel Kahneman (2011), *Thinking fast, thinking slow* (Penguin Books).

Het is belangrijk dat alle aanwezigen met hetzelfde beeld het Crisisberaad verlaten. De verslagen die aan het einde van de vergadering worden vastgesteld zijn echter relatief summier. Sommige respondenten stellen daarom voor het opgebouwde beeld op een soort digitaal dashboard online beschikbaar te maken, zodat betrokkenen op elk moment en vanaf elke locatie het laatste beeld kunnen raadplegen. De bulletins worden breed op prijs gesteld, dus die kan de informatiemanager blijven rondsturen. Sommigen merken wel op dat er twee typen bulletins waren, hetgeen tot enige verwarring leidde.

Het Crisisberaad kan nog efficiënter verlopen als de scenariovorming buiten het beraad plaats heeft. De informatiecel zou de scenariovorming kunnen begeleiden of aanjagen. De geformuleerde scenario's kunnen dan in de vergadering worden besproken, op een relevant moment. De scenario's komen nu (zijdelings of sporadisch) bij de oordeelsvorming aan de orde. Maar in feite gaat het om de mogelijke ontwikkeling van de situatie (hoe zou het beeld er over een week uit kunnen zien?).

Tenslotte stellen we op basis van de stukken vast dat de in het Handboek voorgeschreven 'dwarskijkprocedure' niet uitgebreid benut is. De benoemde 'dwarskijkers' waren niet fysiek bij het Crisisberaad aanwezig en lijken weinig tot geen advies te hebben uitgebracht (het enige advies dat wij tegenkwamen betrof de onduidelijke rol van de PSG tijdens de vergaderingen van het Crisisberaad). Dat is logisch, want de Soedancrisis was een *fast-burning crisis* waar weinig tijd was om een 'dwarskijkproces' te organiseren. Wij bevelen aan deze procedure te heroverwegen. De dwarskijkers lijken vooral een nuttige rol te kunnen vervullen tijdens crises die lang duren. Het helpt dan als de 'dwarskijkers' een duidelijk onderscheid maken tussen inhoudelijk (beleidsmatig) en procesmatig commentaar.

4.3. De regie over het delen en verzamelen van informatie (buiten het Crisisberaad om)

Het delen van relevante informatie gebeurt voornamelijk in het Crisisberaad, zo is het idee. Maar niet iedereen kan daarbij aanwezig zijn. En beleidsdirecties hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor bepaalde besluiten. Het is daarom onvermijdelijk dat er informatielijnen buiten het Crisisberaad bestaan. Informatie wordt gedeeld in verschillende Whatsapp-groepen en verschillende crisioverleggen. Ook bestaan er informele lijnen tussen beleidsmakers. Dit alles leidt er volgens onze respondenten toe dat relevante informatie niet altijd, of niet op tijd, bij de juiste personen terecht komt.

De fragmentatie van het informatieproces had ook gevolgen voor de post in Khartoem, waar medewerkers dezelfde vragen van verschillende afdelingen binnen het ministerie moesten beantwoorden. De post kreeg geregeld verzoeken van DAF, DCV, VCI, IDI en natuurlijk van de ambassadeur die zich in Aqaba (Jordanië) bevond. Het is logisch en begrijpelijk dat functionarissen op het ministerie direct contact zoeken met medewerkers op de post (zeker als die elke dag in het Crisisberaad digitaal een briefing geven), maar het gebrek aan coördinatie, of bundeling, van de informatieverzoeken legde veel druk op de medewerkers die op dat moment andere dingen aan hun hoofd hadden.

In principe is het de taak van het DCC om 'nauw' contact met de post te onderhouden tijdens een crisis (Handboek, p. 43). Het DCC heeft geprobeerd de informatiedrang van de verschillende directies te kanaliseren door met vier Points of Contact te werken, maar dit is niet gelukt.

Het is aan te bevelen om te bezien hoe het DCC meer grip kan krijgen op de informatiestromen. Centralisatie van besluitvorming (zie beneden) zou dit zeker makkelijker maken, maar er valt ook winst te behalen door geverifieerde informatie op een makkelijk te raadplegen (virtuele) locatie beschikbaar te stellen. Een centraal beeld dat door (vrijwel) iedereen wordt gedeeld zal de informatiebehoefte indammen en de informatiestromen inzichtelijker maken.

4.4. Naar een gecentraliseerde en gelaagde crisisstructuur?

Respondenten zijn kritisch over de bestaande crisisstructuur en de daaruit voortvloeiende ambiguïteit. In deze crisis heeft die ambiguïteit volgens diezelfde respondenten overigens geen enkel effect gehad op het uiteindelijke resultaat (een succesvolle evacuatie). De vraag is echter of de bestaande structuur toekomstbestendig is. De respons op een grotere (qua schaal) of meer complexe crisis kan vertraging oplopen in de bestaande crisisstructuur. Ook kunnen strategische issues die niet als zodanig worden herkend te lang op het verkeerde niveau blijven hangen in deze structuur.

Het lijkt ons om die redenen wenselijk de crisisstructuur opnieuw te bezien. Twee overwegingen zouden dan aandacht verdienen.

Ten eerste kan worden overwogen de crisisbesluitvorming formeel te centraliseren. Het besluitvormingsproces kan dan veel sneller verlopen, omdat besluiten niet constant terug in de lijn hoeven te worden gelegd (en uit de lijn worden gehaald). Dit betekent niet dat de betrokken directies geen zeggenschap meer hebben. De betrokken directies kunnen onderdeel worden gemaakt van de gecentraliseerde besluitvorming, bijvoorbeeld door vertegenwoordigers (met mandaat) van betrokken directies onderdeel uit te laten maken van besluitvormende teams.

Ten tweede, en in het verlengde van een gecentraliseerde besluitvorming, kan worden overwogen een meer gelaagde crisisstructuur te creëren. Die zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een strategisch en een tactisch team, aangevuld met één of meerdere operationele teams (bijvoorbeeld een team evacuatie en een team communicatie). Op het strategische niveau zou een beleidsteam gecreëerd kunnen worden (zoals in veel organisaties het geval is). In dat beleidsteam zouden bijvoorbeeld DG's of gemandateerde directeuren zitting kunnen nemen (de PSG of SG kunnen als voorzitter optreden). Het DCC zou in deze structuur een tactische rol kunnen invullen, als de spil in het besluitvormingsproces. Het DCC zou dan kunnen zorgen dat strategische besluiten die voortvloeien uit operationele beraadslagingen op tijd worden voorgelegd (al dan niet met bijbehorend advies) aan het strategisch team. Het DCC zou vervolgens de uitvoering van strategische besluiten kunnen coördineren en monitoren.

Het voordeel van een dergelijke structuur is dat het duidelijker wordt in welk gremium welk issue aan de orde komt. Dit maakt het besluitvormingsproces efficiënter, omdat met kleinere teams kan worden gewerkt. In de huidige structuur zijn crisisfunctionarissen veel tijd kwijt aan het bijwonen van andere vergaderingen en het afstemmen van besluiten.

De heroverweging van de crisisstructuur maakt de rol van het Crisisberaad duidelijker. In een meer gecentraliseerde en gelaagde structuur vervult het Crisisberaad de rol van *town hall meeting* waar het beeld met alle betrokkenen wordt gedeeld en eventueel aangevuld, knelpunten worden opgehaald, besluiten worden voorbereid en van advies voorzien, actielijsten worden vastgesteld (op basis van de 'oordeelsvorming' in het BOB-proces), uitgezet en gemonitord. De CCC zou dan meer de rol van technisch voorzitter vervullen dan de rol van besluitvormer, hetgeen meer in overeenstemming lijkt te zijn met de daadwerkelijke gang van zaken.

4.5. DCC-crisisfaciliteiten

De *hot wash-up* rapporten bevatten verscheidene suggesties om de crisisruimte van het DCC (waar het Crisisberaad wordt gehouden) te verbeteren. Sommigen suggereren dat de ruimte groter moet zijn, zodat alle genodigden aan het beraad kunnen deelnemen. Sommigen willen kaarten aan de muur of hun telefoon kunnen gebruiken. Voordat wordt gewerkt aan mogelijke verbeteringen van de crisisruimte is het echter wenselijk een discussie te voeren over de aard van het Crisisberaad en de daaruit voortvloeiende vergaderwijzen en het aantal aanwezigen (zoals boven besproken).

5. Lessen voor de op- en afschaling van de crisisorganisatie

Iedereen is het erover eens dat het DCC snel heeft gereageerd op de ontstane crisis in Soedan. De snelheid van de opschaling ging in de ogen van sommigen niet gepaard met de inzet van voldoende collega's. Wij kunnen niet beoordelen of er voldoende mensen zijn gealarmeerd in die eerste fase van deze crisis. Deze crisis ontwikkelde zich razendsnel en er was dus weinig tijd om snel op te schalen naar een volledig bezette crisisorganisatie. In deze crisis was het onderscheid tussen 'pre-crisis' en 'crisis' flinterdun.

Het onderzoek naar allerlei crises laat zien dat crises de neiging hebben om op onfortuinlijke momenten te beginnen (denk aan Kabul, midden in de zomer). Deze crisis begon op de rand van het eerste weekend van de voorjaarsvakantie. Het onverwachte karakter van crises betekent vrijwel altijd dat in de eerste fase heel veel wordt gevraagd van een beperkt aantal collega's. Na verloop van tijd komen meer mensen beschikbaar, maar de crisisfunctionarissen die in de beginfase een centrale rol vervullen laten zich dan moeilijk vervangen. Dit roept de vraag op of het mogelijk zou zijn om proactief op te schalen in de pre-crisisfase. Dat betekent dat in veel gevallen te veel mensen worden opgeroepen (het is, met andere woorden, geen efficiënt proces), maar de organisatie kan snel worden afgeschaald als de crisis uitblijft. Een proactieve mobilisering van crisispersoneel betekent ook dat de organisatie op sterkte is als een crisis daadwerkelijk uitbreekt.

Een tweede les betreft het verschil in crisisperceptie tussen de post en Den Haag. Een ontluikende crisis kan in Den Haag worden geduid als een 'pre-crisis', maar zal in de praktijk als dreigend worden ervaren op de plek waar de mogelijke gevolgen zich aandienen.

Dit verschil in perceptie kwam tot uiting in de ongewenste informatiedruk die het crisissignaal voor de betrokken post genereerde. Zo kreeg de post in Khartoem een document met 200 indicatoren toegestuurd die de post in staat zou moeten stellen een precieze inschatting te maken van het zich ontvouwende crisisscenario.¹⁴ Niet alleen kan een dergelijke opdracht veel druk leggen op stafleden die zichzelf in veiligheid willen brengen, het is ook een misvatting dat met een vragenlijst kan worden vastgesteld hoe de crisis zich zal ontwikkelen. Het ministerie van BZ zou kunnen bezien of deze vorm van scenario-denken wel enige meerwaarde heeft (dat bleek ook in de aanloop naar de Afghanistan-crisis niet het geval).

Ook de afschaling van de crisisorganisatie leverde een belangrijk leerpunt op in deze crisis. Toen de acute evacuatie uit Soedan was gestopt, hield het DCC op met het Crisisberaad.¹⁵ Dit werd door veel respondenten gezien als de afschaling van de crisisorganisatie.

Het is begrijpelijk dat een vermoeide, misschien wel uitgeputte, crisisorganisatie snel wil afschalen als de crisis onder controle is. Het is goed als de organisatie zo snel mogelijk terug kan keren naar haar *core business*. De afschaling werd door sommigen echter als abrupt en voortijdig ervaren, omdat hun afdeling nog vol in de afhandeling van de crisis zat. Een plotselinge afschaling kan het gevoel oproepen dat hun activiteiten als onbelangrijk of irrelevant worden gezien. Wij hebben geen enkel bewijs dat dit het geval was. Maar deze signalen suggereren dat de afschaling van de crisis op een meer voorspelbare en transparante wijze kan plaatshebben, op een wijze die recht doet aan de inspanningen van alle betrokkenen. Daarbij kan worden bedacht dat een geslaagde evacuatie geen garantie vormt voor een succesvol einde van de crisis. Het is daarom goed dat het DCC inmiddels heeft geëxperimenteerd met een zogenoemde 'post-crisis fase' (de post-crisis fase zal in de versie van het Handboek worden opgenomen). Dit maakt het mogelijk om verschillende onderdelen en processen van de crisisorganisatie af te schalen, waarbij sommige onderdelen of processen juist meer aandacht kunnen krijgen.

Het ministerie van BZ zou kunnen proberen duidelijke criteria voor de op- en afschaling van de crisisorganisatie vast te stellen. Het is dan aan te bevelen de *thresholds* voor zowel de opschaling als de afschaling niet te hoog te leggen. Snelle opschaling kan gepaard gaan met snelle afschaling (als de crisis minder ernstig is dan gedacht of snel uitdooft). De afschaling kan juist geleidelijk verlopen, zodat weer snel kan worden opgeschaald als de crisis plotseling oplaait.

6. Lessen met betrekking tot samenwerking in de crisisrespons

Een complexe crisis en bijbehorende evacuatieoperatie in een ver land vragen om nauwe samenwerking tussen een veelheid aan actoren. Dat is tijdens deze crisis goed gelukt. De documenten en onze interviews schetsen een beeld van constructieve samenwerking tussen

¹⁴ Het ministerie van BZ meldt dat inmiddels wordt gewerkt aan een kortere lijst van indicatoren.

¹⁵ Het einde van de acute evacuatie betekende niet het einde van pogingen Nederlanders over landroutes het land helpen te verlaten.

betrokken actoren. De wil om binnen het ministerie samen te werken is volgens respondenten heel groot (zij roemen de collegialiteit).

Maar elke crisis brengt (potentiële) spanningsvelden en weeffouten aan het licht. De *hot wash-up* rapporten noteren een verscheidenheid aan (relatief bescheiden) problemen. Die hebben betrekking op het meenemen van de relevante posten, de aansluiting van regiodirecties op het Crisisberaad, de samenwerking tussen VCI en DCV, de samenwerking tussen het DCC en DCV, DCV en communicatie, en de taken die sommige afdelingen zichzelf toe-eigenden.

Geen van deze problemen hebben een negatief effect gehad op de evacuatieoperatie. De problemen suggereren echter wel dat de samenwerking tussen zoveel betrokken directies en afdelingen, allemaal met eigen verantwoordelijkheden, wellicht minder bestand zal zijn tegen fragmentarische krachten wanneer een (veel) grotere crisis dan zich voordoet dan die in Soedan. Deze bevinding onderstreept nogmaals de wenselijkheid van een departement brede reflectie op (de noodzaak tot) een versterkte coördinatiestructuur.

De samenwerking met externe partijen verliep soepel. Zo zijn onze respondenten zonder uitzondering bijzonder positief gestemd over de samenwerking met het ministerie van Defensie (ook de respondenten van Defensie toonden zich positief over de samenwerking). De wederzijdse inzet van liaisons bevorderde die samenwerking. Wel wierpen enkele respondenten de vraag op of het ministerie van BZ niet toekan met één in plaats van meerdere personen die als liaison op het ministerie van Defensie functioneren.

Daarnaast heeft het ministerie van BZ (en in het bijzonder het DCC en DCV) intensief samengewerkt met het Nationaal CrisisCentrum (NCC), onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Onze respondenten zijn positief over de bijdrage van het NCC die vooral zichtbaar werd na aankomst van evacuees op vliegveld Eindhoven. Het NCC coördineerde de opvang in nauwe samenwerking met de IND en het COA (beiden onderdeel van JenV).

Wel kan worden opgemerkt dat de betrokkenheid van het NCC niet op een logische wijze tot stand is gekomen. Evenals het geval was tijdens de Kabulcrisis is in deze crisis geen gebruik gemaakt van de landelijke crisisstructuur. Het NCC was daardoor niet automatisch vanaf het begin bij de respons betrokken. Dit gebeurde blijkbaar pas toen het ministerie van BZ begon na te denken over wat te doen met de evacuees. Het lijkt daarom raadzaam het NCC in een zo vroeg mogelijk stadium bij de respons te betrekken (zie ook het volgende hoofdstuk). Daarbij is het behulpzaam als het NCC deelgenoot wordt gemaakt van de beeldvorming die het DCC verzorgt. Het NCC wil graag zo snel mogelijk weten hoeveel mensen aankomen en wat precies hun hulpvraag is. De op de evacuatievluchten aanwezige SCOT'ers kunnen relevante informatie verzamelen met behulp van checklists die het NCC heeft voorbereid. Dat is echter niet altijd eenvoudig, omdat evacuees getraumatiseerd kunnen zijn door hetgeen ze net hebben meegemaakt.

Een bijkomende vraag is wanneer een crisis in het buitenland activering van de Nationale Veiligheidsraad vereist. Het Handboek zegt niets over dit jonge instituut dat een rol kan spelen in het coördineren van een nationale crisisrespons. Ook is niet duidelijk hoe de Nationale Veiligheidsraad zich verhoudt tot de landelijke crisisstructuur (MCCb, ICCb, NCC, LOCC). Het lijkt ons wenselijk te

doordenken op welke wijze, onder welke condities en met welk instituut een nationale crisisstructuur wordt opgetuigd (zie ook kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Ruys).¹⁶

Respondenten zijn ook bijzonder tevreden over de samenwerking met andere (gelijkgestemde) landen. De samenwerking kwam tot uiting in de evacuatieoperatie: Nederland nam evacuees met andere nationaliteiten mee op evacuatievluchten, terwijl Nederlanders meevlogen op de vluchten georganiseerd door andere landen.

7. Lessen voor toekomstige evacuatieoperaties

We hebben al verscheidene malen vastgesteld dat de evacuatieoperatie als een succes is ervaren. Dat is terecht. Binnen korte tijd werden honderden mensen uit een land in burgeroorlog geëvacueerd. Dit was te danken aan een hechte samenwerking tussen de ministeries van BZ en Defensie, alsook aan het improvisatievermogen van de medewerkers van de Nederlandse ambassade.

Respondenten en de *hot wash-up* documenten noemen verschillende punten die tot verbetering of versterking van toekomstige evacuatieoperaties kunnen leiden. Wij noteren hier de belangrijkste punten en geven een suggestie om het proces en de organisatie van evacuatieoperaties nog verder te stroomlijnen. We merken hierbij op dat een evacuatie altijd om een bepaalde mate van improvisatie zal vragen. Het is immers heel moeilijk om internationale afspraken te maken die voor iedere toekomstige crisissituatie uitkomst zullen bieden. Maar iedere evacuatieoperatie kent ook terugkerende elementen die een gedegen voorbereiding mogelijk maken.

7.1. Nederlanders in het buitenland

Het was tijdens de Soedancrisis onduidelijk hoeveel Nederlanders in het land verbleven en mogelijk geëvacueerd moesten worden. Dit is een terugkerend probleem. De oorzaak is helder: veel in het buitenland verblijvende Nederlanders nemen niet de moeite zich te registreren. Pas als de situatie onveilig is en een evacuatie wordt aangekondigd, melden zij zich.

Dit verklaart waarom de lijsten met namen van evacuees, waar de minister herhaaldelijk om vroeg, keer op keer niet volledig bleken. De politieke vraag om ogenschijnlijke irrelevante precisie in de aan te leveren lijsten genereerde immense druk op de verschillende onderdelen van de organisatie die zich met het evacuatieproces bezighielden. De les is dat de politieke top van het ministerie moet accepteren dat dit soort lijsten 'in beweging blijft' en dat het geen zin heeft door te blijven vragen naar exact kloppende lijsten. Dat levert uiteindelijk alleen maar schijnzekerheid op.

Een gebrekkige registratie komt het evacuatieproces natuurlijk niet ten goede. Het ministerie van BZ kan deze situatie op twee manieren proberen te verbeteren. Het ministerie kan tijdige registratie als

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 925, nr. 955.

een voorwaarde stellen voor evacuatie (of beziën 'hoe ver de dienstverlening strekt' voor niet-geregistreerden).¹⁷ Als dit niet mogelijk is, kan het ministerie proberen tot een betere inschatting te komen van het aantal Nederlanders per buitenland. Veel posten doen hun best om tot een gefundeerde schatting te komen.¹⁸ Het zou kunnen helpen als het ministerie investeert in het ontwikkelen van een gevalideerde en uitvoerbare methodologie die de registratiegraad kan verhogen.

De communicatie met mogelijke evacuees – als de crisis is uitgebroken – vormt in de regel ook een grote uitdaging. De *hot wash-up* documenten suggereren dat de communicatie tussen het ministerie van BZ en de in Soedan aanwezige Nederlanders niet altijd perfect verliep. Dit is in zekere zin te verwachten in een groot land dat in burgeroorlog verkeert en geen perfecte infrastructuur bezit. Maar er zijn zaken die wellicht beter geregeld kunnen worden. Zo kostte het enige tijd om de belteams effectief te laten functioneren (wegens technische problemen). Het is belangrijk dat de belteams snel en goed beslagen ten ijs komen in crisissituaties om op doeltreffende en empathische wijze met de consulaire doelgroep te communiceren. Het ministerie kan sinds 1 juli 2023 een beroep doen op SOS International. Het verdient aanbeveling om, als dat niet al is gebeurd, in een oefening de kwaliteit van deze externe medewerkers te testen.

De evacuees waren niet altijd te spreken over de ondersteuning die zij van het ministerie kregen tijdens hun pogingen een evacuatiepunt te bereiken. De belteams konden weinig nuttige suggesties bieden met betrekking tot veilige routes. Het is begrijpelijk dat het ministerie niet in elke situatie *real-time informatie* kan leveren over welke route veilig is en welke route het beste kan worden vermeden. Een mogelijke les is dat in het buitenland verblijvende Nederlanders van tevoren duidelijk wordt gemaakt dat zij zelf verantwoordelijk zullen zijn voor vervoer binnen het land, mocht er ooit sprake zijn van een evacuatie. Proactieve risicocommunicatie lijkt op dit punt in sommige risicolanden noodzakelijk.

7.2. Medewerkers en lokale staf

Waar onzekerheid troef is in het organiseren van een evacuatie van door het land verspreide Nederlanders, zou dit in principe (iets) makkelijker moeten zijn voor de medewerkers op de post. Het gaat hier om de uitgezonden Nederlandse medewerkers (en hun gezinnen), alsmede lokale medewerkers (die niet de Nederlandse nationaliteit hebben). Het gaat dus om een beperkt aantal mensen (in vergelijking met het aantal Nederlanders in het land) en hun verblijfplaats is bekend. Elke post heeft een zogenoemd noodverplaatsingsplan voor eigen personeel en zou dus op een evacuatie of verplaatsing moeten zijn voorbereid. In de praktijk blijkt de evacuatie van uitgezonden medewerkers naar Nederland en de noodverplaatsing van lokale staf (binnen het land of naar een ander land in de regio) soms moeilijker dan gedacht.

Als evacuatie (na een politiek besluit) mogelijk blijkt voor niet-Nederlandse medewerkers, ontstaan nieuwe uitdagingen. Het is niet altijd duidelijk (zie ook de Afghanistancrisis) wie wel en wie niet naar

¹⁷ DCV notitie, p. 22.

¹⁸ De medewerkers van de posten zijn doorgaans goed ingebed in lokale netwerken van Nederlanders. Dit kan een aanknopingspunt bieden voor het beter in beeld brengen van in het buitenland verblijvende Nederlanders.

Nederland geëvacueerd mag worden.¹⁹ Elke post zou daarom van tevoren moeten nadenken over welke (ex-)medewerkers in aanmerking komen voor ondersteuning tijdens een crisis en waar die ondersteuning dan uit bestaat. De post kan ook nadenken over de assistentie die aan andere groepen (fixers, tolken, Ngo's etc.) misschien wel geboden kan of moet worden. Een aanverwante les is dat lokale medewerkers, als zij naar Nederland mogen komen, duidelijk moet worden gemaakt wat zij in Nederland kunnen verwachten qua opvang en toekomstmogelijkheden. Het ad hoc evacueren van lokale staf kan veel problemen opleveren, niet in de laatste plaats voor de evacuees zelf.

Een heel andere uitdaging kan zich voor doen tijdens een crisis. Het is niet altijd onmiddellijk duidelijk of de evacuatie van medewerkers wel mogelijk is. Toen de crisis in Khartoem uitbrak, bleek evacuatie aanvankelijk onmogelijk en kregen de medewerkers opdracht zich thuis 'in te graven'. Toen duidelijk werd dat de medewerkers geëvacueerd konden worden, moesten zij zich op eigen kracht en met weinig tot geen informatie met betrekking tot de veiligheid van de verschillende routes naar het vliegveld begeven.

De les die hieruit voortvloeit is dat medewerkers soms zullen ontdekken dat het noodverplaatsingsplan irrelevant is geworden en dat zij heel veel improvisatievermogen en moed aan de dag zullen moeten leggen. Zij zullen een snelle afweging moeten kunnen maken of het noodzakelijk is spullen (geld, satelliettelefoons, laptops, paspoorten) mee te nemen uit de post of van huis, die in geen geval in het land mogen achterblijven. Het ministerie van BZ zou kunnen nagaan of medewerkers wellicht beter kunnen worden voorbereid op een crisisscenario waarin zij er alleen voor komen te staan. Het is altijd moeilijk om mensen van de juiste informatie te voorzien in de chaos van een burgeroorlog.

Tenslotte kan het behulpzaam zijn om van tevoren te bedenken wat moet gebeuren met de uitgezonden medewerkers die halsoverkop naar Nederland zijn teruggekeerd of toevallig in Nederland waren.²⁰ Wat is de rol van de ambassadeur 'op afstand' en waar moet die zitting nemen? Gaan teruggekeerde medewerkers direct aan de slag in Den Haag (of elders) om de taken van de post uit te voeren? Ook over deze vragen kan het best in 'vredestijd' worden nagedacht.

7.3. Organisatie van de evacuatie

Uit onze gesprekken met respondenten en onze lezing van aangeleverde stukken rijst een beeld van een complexe organisatie die de evacuatie ter hand heeft genomen. Het valt op dat bij een dergelijke operatie veel (roterende) mensen van verschillende organisatieonderdelen zijn betrokken, maar het is niet altijd duidelijk hoe al die mensen zich precies tot elkaar verhouden.

¹⁹ Inmiddels heeft het ministerie van BZ in een brief aan de Tweede Kamer meer helderheid geboden over de te hanteren criteria. Zie bijvoorbeeld de Brief aan de Tweede Kamer (15 mei 2023) betreffende de uitwerking motie Belhaj c.s. inzake lokaal personeel bij toekomstige missies en op Nederlandse ambassades en consulaten. Het ligt voor de hand dat (de toepassing van) deze criteria op termijn door het ministerie worden geëvalueerd.

²⁰ Zo was de ambassadeur tijdens de crisis niet in Khartoem aanwezig (de ambassadeur stond op het punt te vertrekken naar Khartoem toen de crisis uitbrak). Dit was ook het geval in Kabul.

De evacuatie is in de huidige situatie een integraal onderdeel van de crisisrespons, die door het DCC wordt gecoördineerd. Het operationele werk rond de organisatie van een complexe evacuatie lijkt echter niet in het DCC of het Crisisberaad plaats te hebben. DCV is verantwoordelijk voor de operationele kant van de evacuatie. Een netwerk van afdelingen (DCV, DCC, Defensie, diensten, regiodirecties) geeft deze operatie vorm in het zogenoemde NEO-overleg (*Non-combatant Evacuation Operation*). Hoe dat precies gebeurt is voor partners – en zo te bezien voor veel anderen binnen het ministerie van BZ – niet duidelijk.

De politieke hiërarchie is helder: het ministerie van BZ neemt het besluit om te evacueren en bepaalt wie mee mag. Het ministerie van Defensie draagt zorg voor de daadwerkelijke evacuatie en bijbehorende beveiliging. Maar deze verantwoordelijkheden moeten worden ingevuld. Waar het ministerie van Defensie haar operationele taak heeft uitgedacht en strak georganiseerd, zijn de taken binnen het ministerie van BZ verdeeld over meerdere organisatieonderdelen. Deze organisatorische fragmentatie wordt veroorzaakt door het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de verschillende doelgroepen van een evacuatie: Nederlanders en visumhouders, medewerkers en lokale staf. DV (VCI) gaat over de evacuatie van diplomaten, DCV over Nederlanders in het buitenland. Daarnaast zijn er nog potentiële doelgroepen (denk aan journalisten en mensenrechtenverdedigers) waar separate besluitvorming over plaats heeft.

In normale omstandigheden kan het logisch zijn deze doelgroepen aan verschillende afdelingen toe te bedelen. Tijdens een crisis leidt deze fragmentatie tot nodeloze vertraging in de besluitvorming, zo constateren veel van onze respondenten. Respondenten van buiten het ministerie merken op dat zij liever met één ‘team evacuatie’ zouden werken, in plaats van de huidige structuur die via het Crisisberaad naar verscheidene andere organisatieonderdelen loopt. Het is daarom het overwegen waard een operationeel team te creëren dat gespecialiseerd is in het integraal organiseren van een evacuatie.

Een Handboek Evacuatie waarin alle taken en verantwoordelijkheden helder staan omschreven, zou uitkomst kunnen bieden.²¹ Elke evacuatie bevat een aantal generieke modules die in een draaiboek kunnen worden voorbereid. Denk bijvoorbeeld aan:

- Selectie: Wie mag mee?
- Communicatie met (potentiële) evacuees.
- Instrueren en organiseren van belteams.
- Plannen van de evacuatie: samen met Defensie bepalen waar evacuees worden opgehaald; toestemming van bevoegde autoriteiten verkrijgen; SCOT-team klaarzetten; samenwerken met andere landen, ten einde alle vluchten te vullen.
- Begeleiding: zorgen dat evacuees hun weg kunnen vinden naar de evacuatieplek.
- Uitvoeren beveiligd transport; bepalen wie meegaan op welke vluchten.
- Registratie: weten wie naar Nederland komt en wat zij nodig hebben.
- Opvang: zorgen dat bij aankomst iedereen een dak boven het hoofd heeft.

Een Handboek Evacuatie kan voor elke taak de belangrijkste processen, verantwoordelijkheden en beslissingscriteria beschrijven. In de operationele evacuatiegroep zitten dan vertegenwoordigers van elk taakgebied, met mandaat tot het nemen van besluiten. Liaisons van Defensie sluiten bij deze

²¹ Wij hebben begrepen dat DCV inmiddels bezig is met een dergelijk document.

groep aan. Gezien de hechte samenwerking met het ministerie van Defensie, zou zelfs kunnen worden overwogen operationele teams van beide ministeries in of rond één operationele crisisruimte te situeren (een andere ruimte dan de DCC-crisisruimte). Zo kan de band tussen BZ en Defensie verder worden geïnstitutionaliseerd. Het ministerie van JenV kan ook worden betrokken om de aansluiting op het opvangproces in Nederland te optimaliseren. Het spreekt dan vanzelf dat het Handboek Evacuatie met enige regelmaat wordt beoefend, geëvalueerd en geactualiseerd.

7.4. Nazorg

Het doorstaan van een crisis is een belastende ervaring. Dat geldt zowel voor mensen die hun werk op het ministerie verrichten als voor de mensen die op een post werken en direct bij de crisisrespons zijn betrokken. Een goede werkgever biedt langdurige nazorg aan alle betrokkenen.

Het goede nieuws is dat respondenten heel positief zijn over de door BZ geboden nazorg. De inspanningen van de bedrijfsarts en maatschappelijk werker worden geroemd. Tegelijkertijd merken onze respondenten op dat er weinig capaciteit lijkt te bestaan om deze nazorgtaak langdurig ter hand te nemen. De nazorgtaak is extra moeilijk omdat betrokkenen vaak in het verre buitenland werkzaam zijn of blijven. Veel werk komt daarom terecht op de schouders van weinigen. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de exacte belasting en de effectiviteit van de nazorg. Gezien het belang van deze taak lijkt het een goede les (nog) meer aandacht aan deze taak te besteden en goed te bezien of de verantwoordelijke mensen hun belangrijke taak kunnen waarmaken. Het lijkt een goed idee een Handboek Nazorg op te stellen, als dat nog niet bestaat. Het kan dan nuttig zijn de collega's van Defensie te raadplegen. Bij het ministerie van Defensie is ruime ervaring opgedaan met het verlenen van nazorg aan collega's die uit een oorlogsgebied terugkeren.

8. Lessen voor het Handboek

Het Departementaal Handboek Crisisbeheersing beschrijft de taken, verantwoordelijkheden en processen die binnen het ministerie van BZ moeten worden uitgevoerd vooraf, tijdens en na een crisis. Het recent (juni 2022) bijgewerkte Handboek is helder geschreven en reflecteert de ambities van het ministerie om tot een kwalitatief hoogwaardige crisisorganisatie uit te groeien. Uit onze lezing van het Handboek en de gesprekken met respondenten destilleren wij enkele lessen die betrekking hebben op de inhoud en het gebruik van het Handboek.

De eerste les is dat niet iedereen die betrokken is bij de crisisrespons het Handboek lijkt te kennen. Nu is het zo dat in veel organisaties niet iedereen het Handboek heeft gelezen. Maar als het ministerie een kwalitatief hoogwaardige crisisrespons op de mat wil kunnen leggen, dan is een gedeeld beeld van wat moet gebeuren, en hoe, een belangrijke voorwaarde. De voordehand liggende les is dat het DCC (meer) investeert in de disseminatie van het Handboek en de processen die daarin staan beschreven.

Voordat de disseminatie ter hand wordt genomen, is het belangrijk het Handboek aan te scherpen. Wij constateren dat het Handboek op onderdelen onvolledig is en tegenstrijdigheden bevat.

Het belangrijkste spanningsveld betreft de bevoegdheid tot het nemen van besluiten. Het Handboek is glashelder in de vaststelling dat iedere directie haar eigen verantwoordelijkheid behoudt. Er worden dus geen speciale crisisbevoegdheden neergelegd bij het DCC of het Crisisberaad. De CCC moet zorgen dat directies hun eigen verantwoordelijkheden behouden (p. 17). De CCC is volgens het Handboek verantwoordelijk voor informatievoorziening richting de politieke en ambtelijke leiding, en moet ook 'belangrijk te nemen besluiten' aan de departementsleiding voorleggen (p. 30).

Tegelijkertijd wekt het Handboek herhaaldelijk de suggestie dat in het Crisisberaad (veel) beslissingen worden genomen. We lezen dat de CCC en het DCC verantwoordelijk zijn voor de 'algehele coördinatie van de aanpak van een crisis' (p. 12). Besluitvorming verloopt 'via het Crisisberaad, respectievelijk de CCC' (p. 8). Het DCC en het crisisteam zijn verantwoordelijk voor de 'inhoud van de crisisrespons en strategie' (p. 13).²² De CCC is verantwoordelijk voor het zorgdragen dat de juiste posten en beleidsdirecties besluiten nemen (p. 13) en eindverantwoordelijk voor de crisisbesluitvorming (het uiteindelijke resultaat van de vergadering) (p. 14). Op pagina 30 neemt de CCC 'alle noodzakelijke besluiten m.b.t. de BZ-crisisrespons'.

Naast deze tegenstrijdigheden merken we op dat een aantal deelprocessen niet (precies) staan beschreven. Zo is het niet helemaal duidelijk op welke gronden wordt besloten een Crisisberaad in te stellen en hoe dat in z'n werk gaat (p. 12). Hetzelfde geldt voor de afschaling van de crisisorganisatie. De relatie tussen het Crisisberaad en de politieke besluitvorming is ook niet helder. Welke besluiten worden als politiek of strategisch gemarkeerd, en volgens welke criteria wordt die selectie gemaakt (en door wie)? Wat zijn de overwegingen om de landelijke crisisstructuur in te zetten (p. 7)? En hoe wordt de keuze tussen de MCCb/ICCb-structuur en de Nationale Veiligheidsraad gemaakt? Hoe wordt de BOB-methode precies toegepast? Wat gebeurt er met de BOB-methode als er geen besluiten worden genomen? Hoe worden nu precies de acties en besluiten van de andere crisisgremia binnen het departement gecoördineerd? Wat houdt coördinatie dan eigenlijk precies in?

Het Handboek weerspiegelt de in deze leernotitie geobserveerde ambiguïteit met betrekking tot de structuur en besluitvormingsprocessen ten tijde van crisis. Nadat de lessen van deze notitie zijn besproken en geëvalueerd, verdient het aanbeveling het Handboek aan te scherpen ten einde mogelijke verwarring te voorkomen.

9. Lessen voor de evaluatie van crises

Betrokkenen kwalificeren de respons op de Soedancrisis als een groot succes. De post in Khartoem heeft goed gefunctioneerd, de collegialiteit was fantastisch, de besluitvorming verliep snel en volgens een vast stramien, de communicatie was 'zeer goed', de samenwerking met andere departementen en met andere landen verliep 'voorspoedig'. Ook constateren respondenten dat de

²² Op p. 17 is de CCC 'medeverantwoordelijk'.

lessen van Afghanistan zijn toegepast. En het belangrijkste: de meeste evacuees hebben de crisiszone relatief snel kunnen verlaten.

Een goede uitkomst betekent echter nog niet dat de crisisrespons op alle fronten succesvol is verlopen.²³ Dat kan alleen worden vastgesteld middels een gedegen evaluatie. De verschillende betrokken organisatieonderdelen hebben een snelle *hot wash-up* gedaan, maar dat is niet hetzelfde als een evaluatie. Ook deze leernotitie is geen evaluatie.

Het is belangrijk om een gedegen evaluatie uit te voeren, ook in het geval van een succesvolle uitkomst. Het is goed om vast te stellen waarom een crisisrespons als succesvol wordt ervaren en welke processen daaraan hebben bijgedragen. Een evaluatie, gestoeld op overeengekomen normen en heldere criteria, helpt iedereen begrijpen wat goed is gegaan en waar verbetering nodig is. Het ministerie van BZ zou kunnen overwegen om standaard een evaluatie uit te voeren na een crisisoperatie. Zo'n evaluatie kan worden belegd bij de Inspectie of een ander orgaan dat niet bij de crisisrespons is betrokken.

10. Slotopmerkingen

Het ministerie van BZ heeft in de nasleep van de Afghanistancrisis veel geïnvesteerd in de eigen crisisorganisatie. Het siert het ministerie dat het ook na de als succesvol gekenmerkte crisisoperatie in Soedan op zoek gaat naar lessen die de crisisorganisatie verder kunnen versterken. Het ontbreekt het ministerie in ieder geval niet aan breed gedeelde *crisis awareness* – het besef dat het ministerie op ieder moment met een crisis kan worden geconfronteerd en dat effectief handelen dan vereist is.

Wij hebben in deze leernotitie een aantal lessen gepresenteerd die bij respondenten leven en uit de *hot wash-up* rapporten kunnen worden gedestilleerd. Wij delen tot slot nog enkele mogelijke lessen die niet precies in de gehanteerde categorieën pasten maar ons relevant lijken.

Ten eerste constateren we dat de belasting voor betrokkenen (individuen en organisatieonderdelen) heel hoog is geweest. Dat heeft niet alleen met de Soedancrisis te maken. Het ministerie is sinds de Afghanistancrisis geconfronteerd met een reeks van crises en zit op het moment van schrijven midden in een hele grote crisis (de oorlog tussen Israël en Hamas). In zekere zin is het ministerie van BZ een crisisdepartement geworden. In een volatiele en dynamische wereld, moet het ministerie zich vrijwel permanent met crisis bezighouden, in sommige perioden met meerdere crises tegelijk. Dat vraagt om verdere investering in de crisisorganisatie van het ministerie. Het bouwen van een organisatie die op permanente crisisvoet leeft, zal veel van de organisatie vergen. Kleine aanpassingen kunnen al een verschil maken tijdens een crisis. Zo zou bijvoorbeeld overwogen kunnen worden in het personeelsbeleid vast te leggen dat iedere werknemer als invaller kan worden opgeroepen voor de crisisorganisatie.

In dit verband kan wellicht worden gezien hoe een belangrijke HR-traditie van het ministerie zich verhoudt tot het creëren van een professionele crisisorganisatie. Het is binnen het ministerie gebruikelijk dat ervaren crisismanagers na enkele jaren verder trekken naar een positie elders. Dat is

²³ Voor een beschouwing, zie Mark Bovens & Paul 't Hart (1996) *Understanding policy fiascoes* (Transaction).

voor de crisisorganisatie geen goede zaak. De beste crisismanagers leren hun vak *on the job*. Het is zonde als kritische ervaring iedere keer weer opnieuw moet worden opgebouwd, omdat een termijn verstrijkt en een wisseling van de wacht zich aandient. Het institutionele crisisgeheugen komt zo in gevaar. Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat de meeste mensen bij het ministerie van BZ zijn terecht gekomen omdat ze op meerdere plekken in de wereld willen wonen en werken.

De vervanging van de huidige CCC's – op termijn – vereist daarom nu al strategische aandacht. Het zou niet goed zijn voor de organisatie als deze ervaren mensen binnen een korte termijn worden vervangen door mensen die het crisis vak nog moeten leren. Daarnaast kan worden overwogen om professionele crisismanagers aan te stellen, die in principe binnen de crisisorganisatie werkzaam blijven.

Een laatste les die we hebben opgehaald is dat veel respondenten enige teleurstelling hebben beleefd, omdat de 'buitenwacht' niet altijd een goed beeld heeft van alle inspanningen die de BZ-medewerkers hebben verricht om landgenoten in een ver buitenland te ondersteunen en in veiligheid te brengen. Het blijkt moeilijk te zijn dit mooie verhaal op het netvlies van journalisten en burgers te krijgen (Defensie is hier veel beter in, zo wordt vaak opgemerkt). Het is voor de legitimiteit van het ministerie en haar crisisorganisatie heel belangrijk dat buitenstaanders beseffen hoe complex buitenlandse crises en de daaruit voortvloeiende uitdagingen doorgaans zijn en wat die van het ministerie vragen. De les is dat het ministerie best mag investeren in het vertellen van dit bijzondere verhaal. Dat kan eventueel door het aanhalen van banden met potentiële boegbeelden, of door een structurele, proactieve benadering van het relevante journaal.