



Universiteit
Leiden
The Netherlands

"Wist U ervan?" het belang van een goede departementale informatiehuishouding bij de preventie van rampen

Libgott, R.

Citation

Libgott, R. (2007). "Wist U ervan?": het belang van een goede departementale informatiehuishouding bij de preventie van rampen. *Bestuurskundige Berichten*, 22(1), 11-13. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211555>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211555>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

als honderdduizenden mensen daar op eenzelfde moment gebruik van willen maken', aldus Jonkman.¹⁰ Bovendien zal een reële kans op een dijkdoorbraak hooguit twee dagen vooraf bekend zijn waardoor een chaotische evacuatie onvermijdelijk lijkt.

Investeren in hoogwaterbescherming en het anticiperen op een ramp is geen overbodige luxe en vereist onvoorwaardelijke actie om Nederland op lange termijn te beschermen. In het programma hoogwaterbescherming staan alle noodzakelijke maatregelen die tot 2020 nodig zijn om de dijken en duinen in Nederland op orde te houden, hetgeen 1,6 miljard euro vereist. Het Rijk heeft tot nu toe alleen nog 420 miljoen euro gereserveerd tot 2011. Dijkgraaf Gerrit Kok (2006) van het Waterschap Rivierenland maakt zich "ernstig zorgen over een dergelijke korte termijnpolitiek" en vreest dat noodzakelijke maatregelen door geldtekort 'niet of niet op tijd kunnen worden uitgevoerd'.¹¹

Ook het RIVM heeft moeten concluderen dat er geen politieke urgentie is voor drastische maatregelen en investeringen. Het Rijksinstituut (2004) stelt dat "de politieke aandacht, die leidt tot beleidsomslagen en daadwerkelijk ingrijpen in de veiligheid, door het optreden van calamiteiten wordt gestuurd."¹² In rustige periodes worden maatregelen voorbereid door commissies. Zodra er zich een calamiteit voordoet, en er een 'politiek momentum' is voor verandering, worden deze maatregelen pas omgezet in nieuw beleid, is de stelling van het RIVM. De verdeeldheid aan de wetenschappelijke zijde van dit beleidsveld, heeft er eveneens toe geleid dat de publieke aandacht voor het overstromingsgevaar in Nederland is weggeëbd.

Het overstromingsgevaar: de vinger aan de pols, of de vinger in de dijk?

De politiek dient zich terdege bewust te worden van de ernstigheid van bovengeschetste situatie. *The sense of urgency* moet gevoeld worden, ook als er geen ramp plaatsvindt, en er moet naar gehandeld worden. Nederland moet voelen waar haar *roots* vandaan komen. Het water, is iets wat ons allemaal aangaat. We willen straks niet Balkenende als Hansje Brinker zien met zijn vinger in de dijk wanneer het echt misgaat. Nederland verdient sterke dijken en dient voorbereid te zijn op rampen van groot formaat in stedelijke omgevingen. En daarvoor is centraal effectief leiderschap en politiek bewustzijn nodig. Laten we geen catastrofes meer afwachten, maar ons voorbereiden op de woeste, onstuimige toekomst! Amen.

Eindnoten:

¹Aldus dr. P.W. van der Werff, senior wetenschappelijk onderzoeker bij het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit Amsterdam, gedurende een discussie tijdens het symposium 'Veilige Toekomst' op 9 februari 2006. Een verslag van deze discussie is te lezen op: http://www.zuiderzeeland.nl/actueel/nieuws/verslag_symposium/is_het_terecht_dat (bezocht



Na een hittegolf in augustus 2003, brak de veenkade van de dijk bij Wilnis vanwege uitdroging. Het Utrechtse dorp kwam deels onderwater te staan.

op 29 december 2006).

²Rapport Rekenkamer, 'Voorbereiding Rampenbestrijding', Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001.

³Rapport Rekenkamer, 'Voorbereiding Rampenbestrijding', Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001: p. 5.

⁴Procesplan zwakke schakels in de Nederlandse kust.

⁵Engineering 306, 10 november 2006, 'Klimaatmonitor: overstromingen grootste gevaar', op: http://www.engineering360.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=2883&Itemid=29 (bezocht op 29 december 2006).

⁶Engineering 306, 8 november 2006, 'Alarm waterschappen over toestand zeedijken', op: http://www.engineering360.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=2850&Itemid=28 (bezocht op 29 december 2006).

⁷Weerman Jan Visser in het Dagblad van het Noorden, 7 november 2006, op: <http://www.dvhn.nl/article1110908.ece> (bezocht op 29 december 2006).

⁸Bestuurlijk Overleg Kust, 31 januari 2003, 'Procesplan zwakke schakels in de Nederlandse Kust', Ministerie Verkeer en Waterstaat'.

⁹Waterbouwkundige en promovendus aan de Technische Universiteit Delft.

¹⁰WaterForum Online, 7 december 2006, op: http://netserver2.net/waterforum/index.asp?url=/template_a1.asp&que=paginanr=4496 (bezocht op 29 december 2006).

¹¹Hoogwater Platform, 23 december 2006, Dijkgraaf Gerrit Kok, Waterschap Rivierenland, op: <http://www.hoogwaterplatform.nl/modules.php?name=News&file=article&sid=1395> (bezocht op 29 december 2006).

¹²Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Beleidsmonitor Water 'Risico's in bedijkte termen', mei 2004, op: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500799002.html> (bezocht op 29 december 2006).

“Wist U ervan?”

Het belang van een goede departementale informatiehuishouding bij de preventie van rampen

Door: Ruben Libgott

De vuurwerkramp in Enschede, de ingestorte grachttrap in Utrecht, de moord op Theo van Gogh, de aanslagen van 11 september, de Bijlmerramp, de verspreiding van de SARS-pandemie, de Bijlmerramp...

Welke ramp er ook geschiedt, welke fouten er ook worden gemaakt, stevast wordt de vraag gesteld: waren de betrokken autoriteiten op de hoogte en zo ja, had de ellende voorkomen kunnen worden? Vaak blijkt dat een effectieve informatie- of inlichtingenvoorziening problemen had kunnen voorkomen.

Op het moment dat er een ramp of ongeluk plaatsvindt wijzen alle vingers direct naar de overheid. Op welke manier had de ramp voorkomen kunnen worden? Waren er signalen die op een calamiteit konden duiden? Wat is er met deze signalen gedaan? Hoe stond het met de controle en inspectie? Dit alles hangt samen met een essentieel punt: de informatievoorziening. Had de overheid regels of kaders moeten stellen, of op een andere manier moeten ingrijpen? Een ramp zorgt voor een kloof tussen de burger en de overheid. De burger verwijt de overheid namelijk dat deze heeft gefaald in de preventie van de catastrofe en stelt ministers verantwoordelijk. En om te voorkomen dat hem fouten of misstanden worden aangerekend, dient de minister zich daarom systematisch en adequaat te laten informeren door zijn ambtenaren. Bij geconstateerde fouten kan en moet de minister zo snel mogelijk ingrijpen (Van Dam en Michels, 2000).

De rol van de overheid is de afgelopen decennia aldoor groter geworden, met steeds meer taken en bevoegdheden. Organisatiestructuren worden complexer. Soms werken er duizenden ambtenaren in verschillende lagen binnen de hiërarchie van een departement. Het departement ontvangt daarbij dagelijks honderden brieven, faxen en e-mails en de ambtenaren hebben vele ontmoetingen, vergaderingen en plegen telefoontjes en gesprekken. De informatie wordt verzameld, bewerkt, verwerkt en gedistribueerd, om te zorgen dat het op de juiste plek terecht komt (Bekkers e.a., 2005: 36). Echter, belangrijker, de informatie die wordt verkregen moet worden geselecteerd.

Informatieselectie: een politieke keuze?

Vaak blijkt dat een minister bij sommige (vaak ernstige) kwesties niet tijdig, onvolledig of onjuist op de hoogte is van wat er gebeurt en speelt op het departement en dus niet

goed is geïnformeerd. Wat zijn hier de oorzaken van? In de literatuur wordt stevast genoemd dat het ambtelijk-apparaat, in tegenstelling tot de politiek, uitblinkt door haar grote schat aan (vak)kennis. Ambtenaren worden vaak gerekruteerd op basis van hun kennis, kunde en ervaring (men spreekt dan van een *merit*-bureaucratie). Vervolgens werken ze soms jaren op ministeries, verdiepen ze zich in kwesties, bouwen dossierkennis op en specialiseren zich op bepaalde gebieden (Peters, 2001: 86-87, 234, 236). Ambtenaren hebben kennis van zaken. En ergens kennis van hebben betekent iets weten; beschikken over bepaalde informatie. Maar wacht. Informatie kan worden gedefinieerd als "datgene wat een mens bereikt en wat bijdraagt tot zijn kennisbeeld" (Douma e.a., 2004: 172). Als bepaalde feiten zodoende niet doordringen tot de ambtenaar kan het geen informatie worden genoemd en ontstaat er een probleem in de informatievoorziening. Woodrow Wilson en Max Weber kunnen er nog wel zo op hameren dat er een strikte scheiding moet zijn tussen ambtenaren en de politiek. Dat ambtenaren zich alleen moeten bezighouden met de neutrale en efficiënte uitvoering van beleid en de politici een waardeoordeel mogen vellen over bepaalde vraagstukken (Denhardt, 2004: 42-43). Niets is minder waar. Hier ligt de crux. Ook ambtenaren kennen een discretionaire ruimte waarin zij zelf keuzes moeten maken, zelf zaken moeten beoordelen en interpreteren (Vinzant & Crothers, 1998: 3-4, 37). Vooral op het gebied van de informatieselectie moeten deze keuzes worden gemaakt. Alle informatie die het ministerie bereikt wordt door de ambtenaren geselecteerd. Sommige dingen worden als belangrijk en relevant bestempeld, andere niet. Inlichtingen die het ministerie bereiken worden serieus genomen of niet. Ook kan het fout gaan wanneer gevoelige informatie niet als zodanig wordt herkend of verkeerd wordt geïnterpreteerd. Informatie kan wellicht op zichzelf niet zeer relevant zijn, maar des te meer in een breder verband, op *meta*-niveau. De selectie of keuze door de ambtenaar wordt

■ ■ ■ ■ Thema Rampeneren: crises en catastrofes in een bestuurlijke context

o.a. beïnvloed door persoonlijke factoren (bijvoorbeeld afkomst, persoonlijke waarden, religie, onderwijs, ervaring), maar ook de organisatie waar de ambtenaar voor werkt (de organisatie doelen, cultuur, eisen en regels), de waan van de dag (de ambtenaar heeft meer aandacht voor dingen die door

binnen het departement overzichtelijker wie over wat kan worden aangesproken. De informatie moet echter een lang traject afleggen binnen het departement, eer ze uiteindelijk (hopelijk) bij de juiste persoon op de juiste plek belandt. Een voordeel van een parafencircuit is dat meerdere mensen

“Informatie die er niet is, kan belangrijker zijn dan de informatie die er wél is”

de media worden belicht of in de maatschappij spelen) en omstandigheden (Vinzant & Crothers, 1998: 11-16). Helaas sluit niet alle informatie die een ambtenaar bereikt aan bij zijn of haar belangstelling, voorkennis of informatiebehoefte (Douma e.a., 2004: 172). De kans bestaat dat dit tot verkeerde keuzes kan leiden en gevaarlijke situaties, waarbij de verantwoordelijke autoriteiten niet op de hoogte zijn en niet kunnen handelen. Mogelijke rampen, aanslagen en ongelukken kunnen zo geschieden.

Selectie door ambtenaren is helaas onvermijdelijk. Een zaak kan niet direct naar een minister worden gestuurd. Het gevaar is dat de minister een informatie-overload krijgt en door de bomen het bos niet meer kan zien. Dit kan er zelfs toe leiden dat er niks met de informatie wordt gedaan (Cardoso Ribeiro & Van Thijn, 2004: 9-36). Het is de kunst om als ambtenaar aan te voelen wat de minister beweegt en wat belangrijk voor hem is, om zo te voorkomen dat de minister te maken krijgt met onverwachte Kamervragen of publicaties in de media over maatschappelijk gevoelige zaken, of dat er calamiteiten kunnen ontstaan.

Echter, door de selectie zal de minister nooit weten of informatie wel compleet is. Je kunt zelfs stellen dat informatie die er niet is (zonder dat men weet dat die er niet is) belangrijker kan zijn dan de informatie die er wel is (Douma e.a., 2004: 234). Daarbij is het nog de vraag in hoeverre de aangeleverde informatie betrouwbaar en juist is.

De organisatie van een ministerie en het informatieproces

Maar zou de informatieselectie beter gecontroleerd kunnen worden door de organisatie van een ministerie daarop aan te passen? In Nederland zijn de meeste ministeries hiërarchisch ingedeeld. Dit zou ten goede komen aan de controlefunctie binnen een departement, omdat ambtenaren verantwoording moeten afleggen aan hun superieuren en worden gecontroleerd (Hood, 2004: 51-55). In principe is elke minister bevoegd om zelf zijn of haar departement ‘in te richten’. Het is aan de minister om de gehele organisatiestructuur te bepalen en ook de manier duidelijk te maken waarop de informatiestroom binnen het ministerie moet plaatsvinden. Ambtenaren dienen zich “als een kameleon aan te passen aan de wensen en bevelen van de regering van de dag” (Bovens 1990: 192). In veel departementen maakt men echter gebruik van een ‘parafencircuit’ (Cardoso Ribeiro & Van Thijn, 2004: 60). Dit houdt in dat via de hiërarchische lijn, steeds iemand een paraaf of handtekening zet ter goedkeuring of om kenbaar te maken het te hebben ingezien. Op die manier wordt het

zicht hebben op de informatie en het zonodig kunnen be- of afhandelen. In de praktijk is het echter de vraag of de verschillende verantwoordelijken wel écht op de hoogte zijn of dat de paraaf enkel dient als een soort van ontvangstbevestiging. Het is niet altijd evident, dat men na het zetten van een paraaf later nog verifieert of de informatie wel op de juiste plek terecht is gekomen en is behandeld.

Een ander organisatiepunt m.b.t. het informatieproces is verkokering, die ontstaat wanneer ambtenaren teveel gespecialiseerd zijn of te lang binnen eenzelfde beleidsterrein blijven werken op een ministerie. Men kan daardoor te weinig oog hebben voor het bredere verband. Tegenwoordig worden ambtenaren door de overheid gestimuleerd om daarom ook regelmatig van werkplek te wisselen. Echter, kennis en informatie raakt zodoende verloren, wanneer de ambtenaren vertrekken.

Informatievoorziening in de externe omgeving

Tot nu toe is vooral stilgestaan bij de interne verwerking van informatie binnen een ministerie. De informatie moet echter vooral buiten het ministerie worden verkregen. Problemen die dan ontstaan betreffen bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van informatie (zie bijvoorbeeld de discussie rondom inlichtingen die hebben geleid tot de oorlog in Irak), de



Welk traject moet Jan Burgerman doorlopen om zijn belangrijke informatie op de juiste plek binnen het ministerie te krijgen?

manier waarop informatie wordt verkregen (denk aan de IRT-affaire of bedenkelijke verhoormethoden door de politie of in Guantánamo Bay) en de manier waarop ambtenaren zelf mogelijke problemen signaleren. Ook hier ontstaan vaak fouten. Bijvoorbeeld inspecties die niet worden nageleefd of waar niks mee wordt gedaan (zoals bijvoorbeeld bij de vuurwerkramp in Enschede). En

dat in een tijd waarin steeds meer inspecties worden ingesteld (wellicht dat dit uiteindelijk zelfs kan leiden tot een informatie-overload).

Een ander punt waar recentelijk veel aandacht voor is, is het uitwisselen van informatie door verschillende overheidsinstanties. Door informatie te delen en op elkaar te laten aansluiten, hopen overheden meer integraal beleid te kunnen maken en sneller in te kunnen spelen op problemen en behoeften. Iedereen hoeft zodoende niet meer apart ‘op een eiland’ zelf het wiel uit te vinden. Bijvoorbeeld door het koppelen van gegevens over criminelen kunnen inlichtingendiensten, politie en justitie zowel nationaal als internationaal samenwerken, waardoor misdrijven kunnen worden voorkomen of opsporing kan worden vergemakkelijkt (Bekkers e.a., 2005: 21). Een nadeel van het koppelen van gegevens en het toegankelijk maken van bijvoorbeeld databases is dat het niet alleen problemen op het gebied van privacy geeft. Het gevaar bestaat dat terroristen of criminelen toegang krijgen tot de informatienetwerken (bijvoorbeeld door het hacken van computers) en vervolgens kunnen inspelen op de verkregen informatie, met alle gevolgen van dien (Koops e.a., 2005: 673-677). Juist daarom zijn veel instanties ook huiverig met het uitwisselen van informatie. Bedenk ook: informatie is macht. Waarom zou een overheidsinstelling zichzelf dan ondermijnen door de informatie zomaar weg te geven? Daarbij speelt vaak het ‘need to know’-principe, welke vooral bij veiligheidsdiensten speelt (Cardoso Ribeiro & Van Thijn, 2004: 60). Sommige informatie is zó gevoelig en geheim, dat men deze moeilijk met anderen durft te delen, vanwege de kans dat er iets misgaat, uitlekt of dat informanten geen informatie meer willen verstrekken. Vaak willen landen ook geen informatie uitwisselen of vertrouwen ze elkaars informatie niet. In het kader van de verspreiding van de vogelgriep-pandemie vrezen landen dat het juist schade brengt aan hun economie, door openheid van zaken te geven.

Conclusie

Informatiestromen vormen naar mijn idee de ‘aorta’ van een departement. Niet alleen hangt de positie van de minister ervan af, ook kunnen er grote problemen ontstaan wanneer informatie niet op tijd bij de autoriteiten is. De minister dient te weten wat er gebeurt en wat er speelt. Informatie zorgt ook voor een verrijking van kennis van ambtenaren en verhoogt daarmee de kwaliteit van het departement. Voorkomen moet worden dat deze aorta dichtsluit en de informatie niet goed kan worden doorgevoerd naar de plaatsen waar die terecht moet komen. In het huidige tijdperk waar veiligheid, de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en

terrorisme centraal staan is een goede informatievoorziening onontbeerlijk. Alleen door goede inlichtingen kunnen rampen worden voorkomen en kunnen mensen levens worden gespaard. Daarom is het nuttig om een informatievoorzieningsproces te analyseren. Wellicht dat door duidelijke verslaggeving en het in kaart brengen van binnengekomen informatie, lopende zaken en behaalde vorderingen een helderder beeld kan ontstaan over wat er precies gebeurt en zich verder afspeelt binnen een ministerie. Zo kan ook de minister beter geïnformeerd zijn.

Omdat de informatiehuishouding door zoveel factoren wordt beïnvloed, betrekking heeft op vele mensen en van groot maatschappelijk belang is, dient er meer aandacht te zijn in de bestuurskunde voor dit uiterst belangrijke onderwerp, om de informatievoorziening in goede banen te leiden. Het is niet genoeg om iets te weten. Met de informatie moet actie worden ondernomen ter preventie van calamiteiten die de samenleving kunnen treffen.

Geraadpleegde literatuur:

- Bekkers, V., M. Lips en A. Zuurmond (2005), ‘De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke positionering van ICT in het openbaar bestuur’, in: Lips, M., V. Bekkers en Arre Zuurmond (red.), ICT en Openbaar Bestuur, Utrecht, Uitgeverij Lemma B.V., 2004, 17-46.
- Bovens, M.A.P. (1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bovens, M.A.P., P. ’t Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001), *Openbaar Bestuur: beleid organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Cardoso Ribeiro, T. en E. van Thijn (2004), *De informatieparadox: Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.
- Dam, M.J.E.M. van en A.M.B. Michels (2000), ‘Vormen van verantwoording in het openbaar bestuur’, *Bestuurskunde*, 9, (5), pp. 204-208.
- Denhardt, R.B. (2004), *Theories of public organization (fourth edition)*, Belmont: Thomson Wadsworth.
- Douma, S.W. (red.) (2004), *Basisboek bedrijfskunde; Een inleiding in management en ondernemerschap (tweede geheel herziene druk)*, Den Haag: Academic Service.
- Hood, C. (2004), *The Art of The State: culture, rhetoric and public management (reprint 2004)*, Oxford: Oxford University Press.
- Koops, B.J., S. van der Hof en V. Bekkers (2005), ‘Risico’s in de netwerksamenleving: over vervlochten netwerken en kwetsbare overheden’, in: Lips, M., V. Bekkers en Arre Zuurmond (red.), ICT en Openbaar Bestuur, Utrecht, Uitgeverij Lemma B.V., 2004, 419-440.
- Peters, B.G. (2001), *The politics of Bureaucracy (fifth edition)*, Oxon: Routledge.
- Vinzant, J.C. en J. Crothers (1998) *Street Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington D.C.: George Town University Press.