

SCENARIO-GOGME

***SLIMME WIJSHEID BIJ BEELD- & OORDEELSVORMING OVER
(MOGELIJK EN DENKBARE) SITUATIES WAARIN EEN VITAAL BELANG
VAN DE SAMENLEVING WORDT BEDREIGD OF AANGETAST***

EEN UITGAVE VAN HET RIMBO-GILDE (VERSIE III, APRIL 2021)

AUTEUR: HERMAN VAN HIJUM



Crisis, Ramp of Incident? Het begrip buitengewone omstandigheid

Als je aan mensen een omschrijving vraagt van het begrip crisis of ramp, dan krijg je vaak antwoord in termen van de werkelijkheid: 'unieke en erge' gebeurtenis, ontwrichting, chaos, onzekerheid, urgentie, tijddruk, et cetera. In termen van besluitvorming is een crisis of ramp een buitengewone omstandigheid die een feitelijk en een organisatorisch/juridisch element kent.

Het feitelijke element van de buitengewone omstandigheid (proportionaliteit)

Het feitelijke element verwijst naar de situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd of aangetast. Tegen de achtergrond van *Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar* (Vermande, 6^e druk, 2019) worden de volgende vitale belangen van de samenleving onderscheiden¹:

Internationale rechtsorde

Dit belang heeft zich ontwikkeld van de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk, via de verdediging van het NAVO-grondgebied, naar de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in het kader van het Handvest van de Verenigde Naties. De begrippen territoriale veiligheid en internationale rechtsorde uit de beleidsindeling vallen onder dit belang. Een vitale sector binnen het vitaal belang internationale rechtsorde is Defensie.

Nationale rechtsorde

Dit belang betreft de handhaving van de aan het recht ontleende orde in het algemeen en de handhaving van de openbare orde en democratische rechtsorde in het bijzonder. Het begrip sociale en politieke stabiliteit uit de beleidsindeling valt onder dit belang. Vitale sectoren binnen het vitaal belang nationale rechtsorde zijn onder meer: openbaar bestuur, rechtshandhaving/ rechtspleging/detentie.

Openbare veiligheid

Dit belang betreft de bescherming van mensen, have & goed en de leefomgeving. De begrippen fysieke veiligheid en ecologische veiligheid uit de beleidsindeling vallen onder dit belang. Vitale sectoren binnen het vitaal belang openbare veiligheid zijn onder meer: de rampenbestrijdingsorganisatie, milieu, gezondheidszorg, waterbeheer, voedselvoorziening en -veiligheid, drinkwater en arbeidsomstandigheden.

Economische veiligheid

Dit belang betreft de productie, distributie en consumptie van al dan niet vitale producten en diensten. Het begrip economische veiligheid uit de beleidsindeling valt onder dit belang. Vitale sectoren binnen het vitaal belang economische veiligheid zijn onder meer: energie (olie, gas, elektriciteit), financieel verkeer, transportinfrastructuur en -capaciteit en telecommunicatie.

¹ De vitale belangen zijn deelverzamelingen van het begrip veiligheid. Naast de hier weergegeven (rechts)indeling is sprake van een beleidsindeling (Nationale Veiligheidsstrategie 2019): internationale rechtsorde; fysieke veiligheid; ecologische veiligheid; economische veiligheid; sociale en politieke stabiliteit en territoriale veiligheid.



Het juridisch element van de buitengewone omstandigheid (subsidiariteit)

Het juridische element² betreft de ontoereikendheid van aan het 'gewone' *geschreven* recht ontleende bevoegdheden en plichten; een buitengewone omstandigheid legitimeert de evenredige (proportionaliteit & subsidiariteit) inzet van aan het (on)geschreven³ noodrecht ontleende buitengewone c.q. noodbevoegdheden.

Samengevat

In termen van besluitvorming verwijst een incident naar de situatie waarbij een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd of aangetast, *én* aan het gewone (geschreven) recht ontleende bevoegdheden afdoende zijn om die vitale belangen te behartigen. Een crisis is het incident waarbij die bevoegdheden ontoereikend zijn en dus de inzet van buitengewone c.q. noodbevoegdheden vergt bij het behartigen van die belangen. Een ramp is de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid. Een ramp is dus altijd een crisis, maar een crisis niet altijd een ramp...

GOGME ALS SLIMME WIJSHEID: $G = f [I.EVO]$

Gogme (G) is Bargoens voor slimme wijsheid. Tegen de achtergrond van de kennistheorie van Mathieu Weggeman (o.a. *Kennismanagement: de praktijk*, Scriptum Schiedam) en de theorie over vormen van betekenisgeving van Wim van Dinten (o.a. *Met gevoel voor realiteit*, Eburon Delft) kent gogme een weliswaar te onderscheiden, maar niet te scheiden expliciete en impliciete component.

De expliciete component van gogme is informatie (I): de aan verkregen gegevens toegekende betekenis die, met de inzet van daarvoor vereiste vaardigheden, direct in de vorm van data persoonsafhankelijk gemaakt kan worden via spraak, tekst of beeld.

De impliciete component van gogme verwijst naar de combinatie van ervaringen (E), vaardigheden (V) en oriëntatie (O). Ervaring is datgeen waarmee men vertrouwd is geraakt of waarin men onbewust (on)bekwaam is geworden. Vaardigheden kennen een endogene en exogene vorm. Tot de exogene vaardigheden behoren communicatieve, expressieve, ambachtelijke en andere fysieke vaardigheden. De endogene vaardigheden spelen zich af in het hoofd: analytische, intuïtieve, imaginaire, creatieve, reflectieve en leervaardigheden. Oriëntatie verwijst naar het in die persoon geëvolueerde referentiestelsel of paradigma waarmee die persoon dan, daar, in die omgeving en onder die omstandigheden betekenis geeft⁴ óf krijgt⁵ en accepteert.

Tegen de achtergrond van de bekende kennisformule van Weggeman, kan de formule van gogme als 'slimme wijsheid' als volgt worden weergegeven: $G = f [I.EVO]$.

² Vanuit een organisatorisch perspectief gaat het over de ontoereikendheid van middelen bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving, waaronder de toereikendheid van besluitvormingsstructuren.

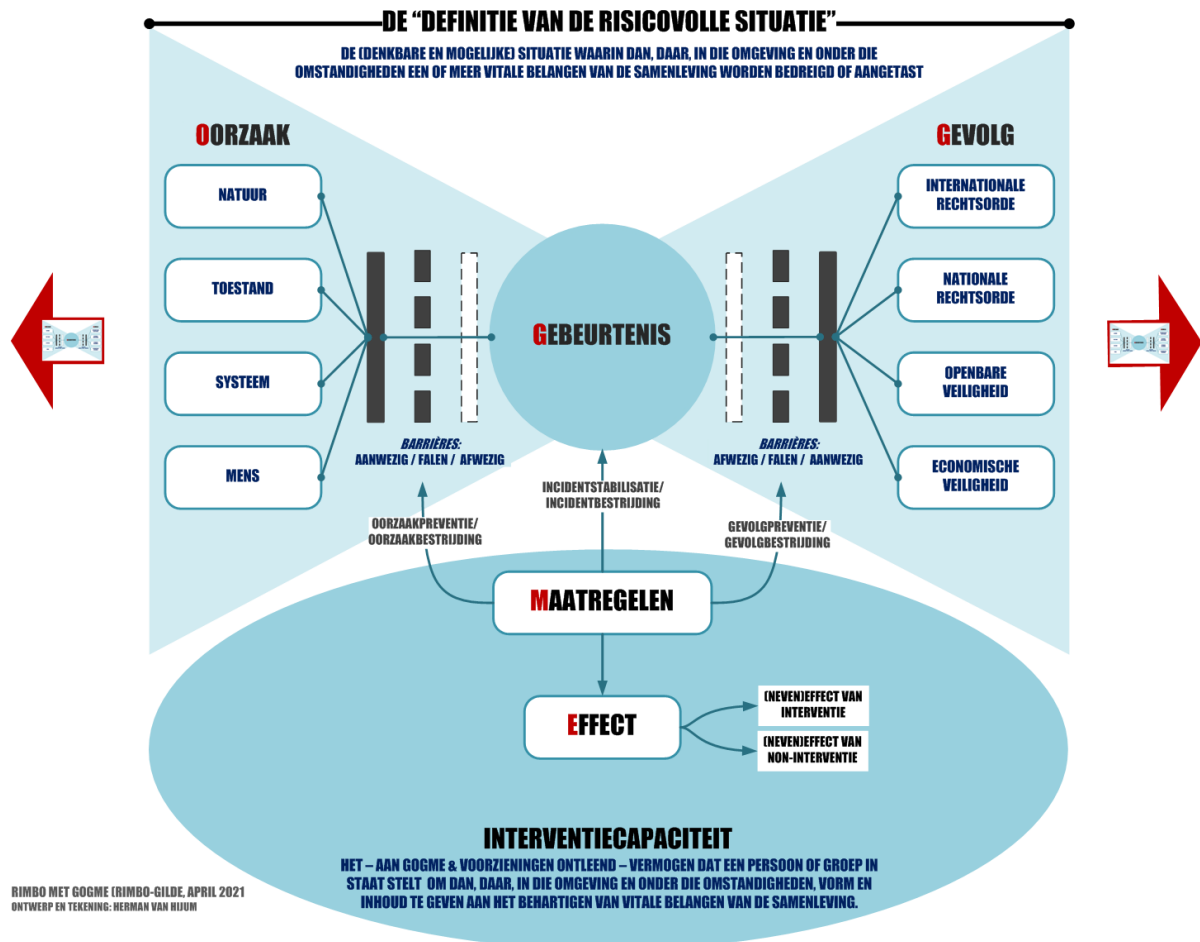
³ Geschreven noodrecht kan vormvrij worden toegepast, via een bepaalde procedure separaat in werking worden gesteld of via het uitroepen van de algemene of beperkte noodtoestand.

⁴ Vanuit de entiteit zelf: rationeel en/of zelfreferentieel.

⁵ Vanuit de omgeving of groep: evolutionair en/of sociaal.

GOGME ALS ACRONIEM

Als acroniem verwijst GOGME naar de minimale inhoud van zowel het eigen als het totaalbeeld⁶: context- en taakrelevante data over de (prognose van de) Gebeurtenis; Oorzaak; Gevolg; Maatregel en het Effect van een aanwezige, falende of afwezige maatregel. Gogme is als acroniem ontleend aan het hieronder weergegeven referentiemodel.



De elementen gebeurtenis, oorzaak en gevolg zijn door een waarnemer gekwalificeerde verschijnselen binnen een zich evoluerende reeks. Zo kan het verschijnsel COVID-19 zowel als oorzaak, als gebeurtenis of als gevolg worden gekwalificeerd. Dat geldt ook voor de zogenoemde R-waarde als verschijnsel. Of de continuïteit van de intensieve zorg. De brand of de rook. Et cetera. Binnen een crisisteam kunnen die kwalificaties dus verschillen en het komen tot gedeeld begrip vereist communicatief handelen, al dan niet via de structuur van de bekende beeld-, oordeel- en besluitvormingscyclus.

Let op! Het gaat hier om een gestolde weergave uit een reeks verschijnselen en dus meerdere 'vlinderdasmodellen' en daarbij relevante maatregelen en effect daarvan. Elke oorzaak is immers het gevolg van een eerdere gebeurtenis en het is denkbaar en mogelijk dat elk gevolg van een gebeurtenis en/of het effect van een maatregel weer de oorzaak is van een volgende gebeurtenis. Het denken in scenario's is beslist niet eenvoudig. Rest nog de operationalisering van gogme als acroniem.

⁶ Zie de paragraaf informatiemanagement in het Besluit veiligheidsregio's.



GEBEURTENIS?

De gebeurtenis is de typering c.q. definitie van de situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving - *dan, daar, in die omgeving en onder die omstandigheden* - worden bedreigd of aangetast. Voor een overzicht van incidenttypen verwijs ik naar bijlage II van *Het stelsel van crisisbeheersing - incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden* (van Hijum & Johannink, 2019). Het *dan* betreft de tijd(lijn). Het *daar* verwijst naar de incidentlocatie. Het element *omgeving* verwijst naar de (fysieke) leefomgeving en de *omstandigheden* hebben betrekking op klimaat, licht/duisternis, terreingesteldheid, et cetera.

ORZAAK VAN DIE GEBEURTENIS?

Ik ga tegen de achtergrond van de Nationale Veiligheidsstrategie uit van de volgende verschijnselen die een gevaar/dreiging vormen voor vitale belangen van de samenleving:

- Natuur?;
- Toestand?⁷;
- Systeem⁸;
- Mens?⁹;

GEVOLG VAN DIE GEBEURTENIS?

De gevolgen zijn geordend naar mens; have & goed; leefomgeving; vitale processen¹⁰. Criteria voor het waarnemen van de impact op de mens, have & goed, leefomgeving en zogenoemde vitale processen zijn ontleend aan de *Leidraad risicobeoordeling - geïntegreerde risicoanalyse nationale veiligheid* (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, mei 2019).

- Gevolgen voor mensen?
 - Dood; Vermist; Gewond; Ziek; Ontberen van warmte, hygiëne, eten, drinken en zorg;
 - Aantasting van fundamentele mensenrechten¹¹;
 - Blij; Boos; Bedroefd; Bang (mate van maatschappelijke onrust).
- Gevolgen voor door de mens beheerde dieren (have)?
 - Dood; Vermist; Gewond; Ziek; Ontberen van warmte, hygiëne, eten, drinken en zorg;
 - Aantasting van fundamentele dierenrechten.
- Gevolgen voor door de mens beheerde stoffelijke zaken (roerend en onroerend goed)?
 - Teniet; Vermist¹²; Schade; Onbruikbaar;
 - Aantasting cultureel erfgoed.
- Gevolgen voor de fysieke leefomgeving: gebiedsfuncties?
 - Aantasting van de verblijfsfunctie in het getroffen/bedreigde gebied;
 - Aantasting van de verkeersfunctie in het getroffen/bedreigde gebied;
 - Aantasting van de economische functie in het getroffen/bedreigde gebied.

⁷ Een toestand verwijst naar een bestaande sociale, technologische, economische, ecologische, politieke, juridische, ethische of demografische situatie/trend.

⁸ Binnen elk systeem c.q. organisatie liggen latente fouten besloten die onder een bepaalde conditie kunnen leiden tot (reputatie)schade

⁹ Intentioneel/Boosaardig

¹⁰ Beschouwd vanuit prioriteiten bij het behartigen van vitale belangen. Zie maatregelen.

¹¹ Conform de 'rechten van de mens'. Zie o.a. de UVRM en het EVRM.

¹² Voor wat betreft roerende zaken c.q. goederen.



- Gevolgen voor de fysieke leefomgeving: milieu?
 - Water verontreinigd;
 - Bodem verontreinigd;
 - Lucht verontreinigd.
- Gevolgen voor de fysieke leefomgeving: natuur?
 - Flora aangetast;
 - Fauna aangetast.
- Gevolgen voor de virtuele leefomgeving?
 - Functie, werking en continuïteit van digitale applicaties en infrastructuur aangetast.
- Gevolgen voor (vitale) processen¹³?
 - Functie, werking en continuïteit vitale processen 'internationale rechtsorde':
 - defensie¹⁴;
 - Functie, werking en continuïteit vitale processen 'nationale rechtsorde':
 - openbaar bestuur;
 - rechtshandhaving;
 - rechtspleging;
 - detentie;
 - grensbewaking;
 - media & journalistiek.
 - Functie, werking en continuïteit vitale processen 'openbare veiligheid':
 - rampenbestrijdingsorganisatie;
 - communicatievoorzieningen (112, C2000)
 - milieubeheer;
 - gezondheidszorg;
 - waterbeheer;
 - drinkwaterbeheer;
 - voedselvoorziening & -veiligheid;
 - arbeidsomstandigheden.
 - Functie, werking en continuïteit vitale processen 'economische veiligheid':
 - energie: gas, olie & elektra;
 - chemische en nucleaire sector;
 - afvalsector;
 - financieel verkeer;
 - transportinfrastructuur & -capaciteit;
 - plaatsbepaling (GPS);
 - internet- en datadiensten;
 - spraakdiensten en SMS.
- Maatschappelijke kosten van de veiligheidsketen¹⁵, uitgedrukt in euro's.

¹³ De hier gegeven opsomming is niet limitatief! Zie onder meer de indeling van vitale processen door de NCTv.

¹⁴ Defensie kent, naast de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, ook een civiele taakstelling en dus inzet bij het behartigen van andere vitale belangen!

¹⁵ Paraatheid; Preventie; Respons; Revitalisatie; Kwaliteitszorg.



Parallel aan het waarnemen van de verschijnselen **G**ebeurtenis, **O**orzaak en **G**evolg daarvan, vindt het waarnemen van aanwezige, falende of (nog) afwezige **M**aatregelen plaats en het **E**ffect daarvan. De term maatregel is een containerbegrip voor capaciteit¹⁶ die evenredig¹⁷ wordt verbonden aan functies¹⁸ bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

MAATREGELLEN DIE ZIJN GETROFFEN?

- Realisatie en verantwoording van besturende maatregelen:
 - (de) centraal gezag & toezicht;
 - operationele coördinatie¹⁹;
 - operationele leiding.
- Realisatie en verantwoording van secundaire maatregelen:
 - inlichtingen & planning;
 - logistiek & financiën;
 - advies & ondersteuning (staffuncties):
 - Inlichtingenofficier/Liaisonfunctie;
 - Veiligheidsofficier (ARBO);
 - Communicatieadviseur;
 - Overige expertise:
 - Functioneel;
 - Territoriaal;
 - Juridisch.
- Realisatie en verantwoording van primaire maatregelen:
 - risico- & crisiscommunicatie:
 - Verschaffen van informatie aan de bevolking;
 - Verschaffen van informatie aan de 'bestrijders'.
 - operatiën:
 - Acute en Publieke Gezondheidszorg;
 - Politiezorg;
 - Brandweezorg;
 - Bevolkingszorg;
 - Overige sectorale zorg.
- Realisatie en verantwoording van verbetermanagement:
 - Kwaliteitszorg.

¹⁶ Het - aan gogme en voorzieningen ontleend - vermogen dat een persoon of groep in staat stelt om dan, daar, in die omgeving en onder die omstandigheden vorm en inhoud te geven aan een of meer functies van veiligheidsmanagement: paraatheid, preventie, respons, revitalisatie en kwaliteitszorg.

¹⁷ Proportioneel & Subsidiair

¹⁸ Conform de door het rimbo-gilde geïntroduceerde veiligheidsketen 2.0 is sprake van vijf functies c.q. doelen van veiligheidsmanagement. Drie primaire functies: preventie, respons en revitalisatie. Twee secundaire functies: paraatheid en kwaliteitszorg.

¹⁹ Op basis van een gedeeld begrip over prioriteiten bij het in zowel gewone als buitengewone omstandigheden behartigen van vitale belangen van de samenleving, (re)alloceren van schaarse resources. Operationele coördinatie treedt niet in een- of meerhoofdige operationele leiding: de bevoegdheid om bevelen te geven aan bij de bestrijding betrokken 'operationele diensten en andere operationele organisaties van verschillende disciplines'!



EFFECT?

- van aanwezige, falende en afwezige maatregelen op de:
 - Gebeurtenis zelf;
 - Oorzaak van de gebeurtenis;
 - Gevolgen van de gebeurtenis;
- van aanwezige, falende en afwezige maatregelen voor:
 - Mensen (inclusief hulpverleners/bestrijders!);
 - Have & Goed;
 - Leefomgeving;
 - Vitale processen;
 - Bewijsvergaring.

HET LOT VAN DE CRISISMANAGER/CRISISTEAM

Bij het met gogme bepalen wat er gedaan moet worden, hoe dat moet gebeuren en waarmee, dient afgewogen te worden of het wel of niet nemen van een maatregel in verhouding staat tot het te bereiken effect (proportionaliteit) en of een minder ingrijpende maatregel (subsidiariteit) denkbaar is om datzelfde effect te bereiken? Daarbij kan sprake zijn van een duivels dilemma: wegen de korte en lange termijn*effecten* c.q. impact van de maatregelen op tegen de korte en lange termijn*gevolgen* c.q. impact van de gebeurtenis zelf? In bijlage I wordt de afweging tussen een interventie en non-interventie in relatie tot die impact gevisualiseerd.

Het is het lot van de crisismanager om in een dreigende, urgente en onzekere situatie kritieke besluiten te moeten nemen. En als een crisismanager onder die werkconditie verwijtbaar handelt voor, tijdens of na een maatschappelijk relevant en (sociaal) mediageniek incident, kan ook nog eens de 'pleuris'²⁰ uitbreken...

Bedenk dan dat het geven van betekenis aan een waargenomen handeling twee dingen kan betekenen: óf de crisismanager heeft onvoldoende gogme beschikbaar en ingezet, óf de waarnemer heeft onvoldoende gogme beschikbaar en ingezet.

Namens het RIMBO-gilde wens ik de werkers in en aan het stelsel van veiligheidsmanagement dan ook veel gogme toe.

Herman van Hijum
(maart 2021)

²⁰ Verwijtbaar handelen bij een maatschappelijk relevant en mediagenieke gebeurtenis



BIJLAGE 1: IMPACT VAN (NON)INTERVENTIE

Let op: dit formulier is een leermiddel bij het afwegen van de impact van een (non)interventie. Op verzoek van deelnemers aan de tweedaagse training 'landschap van crisisbeheersing' is deze als bijlage opgenomen in dit document over scenario-gogme.

	INTERVENTIE	NON-INTERVENTIE
Impact van (non)interventie op mensen		
• "fysiek"		
• "mentaal"		
• "rechten van de mens"		
Impact van (non)interventie op have		
• "fysiek"		
• "rechten van het dier"		
Impact van (non)interventie op zaken		
• "roerend goed"		
• "onroerend goed"		
• "cultureel erfgoed"		
Impact van (non)interventie op de leefomgeving		
• "fysieke leefomgeving: gebiedsfuncties"		
• "fysieke leefomgeving: milieu"		
• "fysieke leefomgeving: natuur"		
• "virtuele leefomgeving"		
Impact van (non)interventie op vitale processen		
• "(vitale) sectoren internationale rechtsorde"		
• "(vitale) sectoren nationale rechtsorde"		
• "(vitale) sectoren openbare veiligheid"		
• "(vitale) sectoren economische veiligheid"		
Maatschappelijk kosten van (non)interventie		
• "bestrijdingskosten"		
• "herstelkosten"		