

Simuleren: de bal rondspelen

Een onderzoek naar verloop van en lessen uit de EK-oefening van het Nationaal Coördinatiecentrum

G.L. Camonier

Studienummer: 100588

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen, Opleiding Bestuurskunde

Augustus 2004

Begeleider: dr. A. van Sluis

VOORWOORD	4
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	6
§ 1.1 Probleemanalyse	6
§ 1.2 Onderzoeksmethoden	7
§ 1.3 Relevantie	9
§ 1.4 Leeswijzer	9
DEEL I, THEORETISCHE BESCHOUWINGEN	10
HOOFDSTUK 2: SIMULATIES IN PERSPECTIEF	11
§ 2.1 Geschiedenis	11
§ 2.2 Kenmerken	12
§ 2.3 Definitie	13
§ 2.4 Onderzoekstypen en doelen	14
§ 2.5 Inbedding	15
§ 2.6 Leren	18
§ 2.7 Ontwikkeling van een simulatie	21
§ 2.7.1 Fasen	22
§ 2.7.2 Systeemanalyse	23
§ 2.7.3 Simulatieontwerp	24
§ 2.7.4 Simulatiebouw	26
§ 2.7.5 Spelleider en evaluatie	27
HOOFDSTUK 3: SIMULATIES IN CRISISMANAGEMENT	30
§ 3.1 Definitie en kenmerken van crises	30
§ 3.2 Veiligheidsketen	31
§ 3.3 Crisissimulaties	32
§ 3.4 Ontwerp van een crisissimulatie	33
§ 3.5 Samenvatting en kritische succesfactoren	35
DEEL II, EMPIRISCHE VERKENNING	37
HOOFDSTUK 4: NATIONAAL COÖRDINATIECENTRUM	38
§ 4.1 Taak Nationaal Coördinatiecentrum	38
§ 4.2 Nationaal Coördinatiecentrum en crisissituaties	40
§ 4.3 Organisatievormen en inrichting	41
§ 4.4 Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming	43
§ 4.5 NCC en simulaties	44
HOOFDSTUK 5: CASUS EUROPEES KAMPIOENSCHAP VOETBAL 2000	47
§ 5.1 EK-oefening	48
§ 5.2 Uitkomsten interne evaluatie	50

DEEL III, AFRONDING	53
HOOFDSTUK 6: ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	54
§ 6.1 Analyse	54
§ 6.1.1 Kritische succesfactoren geanalyseerd	55
§ 6.2 Conclusies	58
§ 6.3 Aanbevelingen	61
LITERATUURLIJST	65
LIJST MET AFKORTINGEN	67
BIJLAGE 1	68

VOORWOORD

Tijdens mijn studie ben ik geconfronteerd met vele onderwerpen die vallen onder het terrein van de bestuurskunde. Het onderwijscurriculum toont de breedte van onderwerpen die vallen onder ‘de bestudering van de werking en inrichting van het openbaar bestuur’. Uit alle onderwerpen en disciplines werd mij al snel duidelijk welke niet in aanmerking kwamen voor een afstudeerrichting. Uiteraard waren er ook tal van onderwerpen die wel in aanmerking kwamen voor verdere bestudering. De keuze binnen deze onderwerpen was moeilijker dan de eerste schifting. Het is als kiezen tussen je favoriete gerechten: neem je één dan heb je geen ruimte meer voor de ander.

Tegelijkertijd heb ik buiten het onderwijscurriculum gezocht naar onderwerpen die mij bijzonder aanspraken. Of anders gezegd: tijdens het lezen van kranten en tijdschriften en het zien van actualiteitenprogramma’s ben ik me gaan afvragen welke onderwerpen mij nu het meest aanspraken. Na verloop van tijd kwam ik tot de conclusie dat onderwerpen die mij het meest aanspraken degene waren waarbij sprake was van crisissituaties op het terrein van openbare orde en veiligheid en de reactie van de overheid daarop. Het gaat hierbij vaak om mediagenieke gebeurtenissen die dientengevolge veel aandacht krijgen van verschillende media. Binnen dit type gebeurtenissen is echter veel variatie: wateroverlast, vliegcrashes, aanslagen, rellen enzovoort. De discipline binnen de bestuurskunde die deze onderwerpen bestudeert is het crisismanagement.

Meerdere mensen hebben gevraagd wat voor mij de aantrekkingskracht van crisismanagement is. Lange tijd moest ik een duidelijk antwoord schuldig blijven. Doorgaans bleef ik steken in termen als anticipatie, onverwachte gebeurtenissen en adequate reacties. Door de vraagstellers werd het onderwerp vervolgens, in combinatie met bekende grote rampen, geïdentificeerd met spectaculaire gebeurtenissen die om een snelle reactie vragen. Deze interpretatie heb ik altijd begrijpelijk gevonden omdat dit de wijze is waarop het grote publiek in aanraking komt met de gebeurtenissen waarop crisismanagement betrekking heeft. Maar hoewel de door mij genoemde elementen zeker naar voren komen in crisismanagement, had ik altijd het gevoel dat de door mij geboden verklaring de essentie van het vak miste.

Ten einde mij verder te verdiepen in het vak heb ik gezocht naar een stageplaats waarbij crisismanagement centraal stond. Uiteindelijk kreeg ik een stageplaats aangeboden bij het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de afdeling Preparatie Crisisbeheersing. Mijn werk bestond uit het ondersteunen van de werkzaamheden in het kader van het Europees kampioenschap voetbal: Euro 2000. Ik ben het meest betrokken geweest bij de werkzaamheden aangaande een bestuurlijke simulatie of zoals deze op het ministerie bekend stond: de EK-oefening. Ontwerp, uitvoering en evaluatie heb ik van dichtbij mee mogen maken.

Op deze plaats wil ik graag het NCC en haar medewerkers danken voor het vertrouwen dat zij in mij hebben gesteld. Ik kijk met bijzonder veel plezier terug op mijn tijd bij het NCC en heb daar geleerd wat voor mij de kern en aantrekkingskracht is van crisismanagement, namelijk

de *verbeeldingskracht* en het *inlevingsvermogen* die voor crisisbeheersing nodig zijn. In het bijzonder wil ik Dick van Lingen bedanken, die ik heb leren kennen als een betrokken en enthousiaste mentor.

Van de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam wil ik graag mijn scriptiebegeleider Arie van Sluis en voormalig studieadviseur Jeanette van Os bedanken. Zonder hun grenzeloos geduld en stimulans was deze scriptie nooit tot stand gekomen. Arie wil ik vooral bedanken voor zijn praktische instelling en ‘hands-on’ mentaliteit die hij getracht heeft op mij over te dragen.

Tenslotte wil ik mijn vrouw Sandra bedanken. Haar niet aflatende steun en vertrouwen in mijn capaciteiten geven ongelooflijk veel rust. Haar werklust heeft mij geïnspireerd deze scriptie te voltooien.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Op het moment dat de media berichten over een crisissituatie heeft zich reeds een incident voorgedaan dat een ernstige verstoring is van de openbare orde en veiligheid. Vervolgens wordt direct gekeken wat de overheid doet om deze crisis het hoofd te bieden. Dit is wat het publiek ziet en verstaat onder crisismanagement. Crisismanagement gaat echter slechts gedeeltelijk over het oplossen van crisissituaties. Uiteraard dienen rampen of ordeverstoringen te worden beheerst en opgelost maar een veel groter deel van het vak bestaat uit werkzaamheden voorafgaand aan een crisis. Een bepaalde mate van verbeeldingskracht is nodig om potentieel gevaarlijke situaties te kunnen inschatten en consequenties van beleid te kunnen extrapoleren. Tevens vraagt het om inlevingsvermogen in de aard van maatschappelijke actoren die kunnen ageren tegen bestaand of toekomstig beleid.

Nu zijn *verbeeldingskracht* en *inlevingsvermogen* geen begrippen die duiden op een wetenschappelijk gefundeerde basis. Aanvankelijk duidt het op een mate van fantasie. Hoewel beleid doorgaans wordt gebaseerd op gedegen onderzoek, wetenschappelijke inzichten en praktijkervaring zijn verbeeldingskracht en inlevingsvermogen nodig voor het vaststellen van beleid gericht op crisisbeheersing.

Anticiperen op crises is een moeilijke zaak. De meeste crises ontstaan onverwacht, enkele kunnen enigszins worden voorzien. Hoe dan ook, crises en het verloop ervan zijn nooit helemaal te voorspellen. Dit zorgt ervoor dat voorbereidingen slechts gedeeltelijk kunnen plaatsvinden. Om desondanks crisisbeheersingsbeleid zo gedegen mogelijk te formuleren is het nodig een voorstelling te maken van wat zou kunnen gebeuren en hoe daarmee dient te worden omgegaan. Simulaties zijn een middel dat kan bijdragen aan de vorming van crisisbeheersingsbeleid. De inrichting en vormgeving van simulaties zijn het onderwerp van het onderliggende stuk.

In deze scriptie doe ik een poging het praktisch gebruik van simulaties en de theoretische noties die daarover bestaan te illustreren met een casus uit de praktijk. Het theoretisch gedeelte is grotendeels gebaseerd op het werk van De Caluwé, Geurts, Buijs en Stoppelenburg uit 1996 en het proefschrift van Mastik uit 2002. De gebruikte casus is de bestuurlijke simulatie die werd gehouden op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het jaar 2000 ter voorbereiding op het EK-voetbal dat toen werd gespeeld in Nederland en België.

§ 1.1 Probleemanalyse

Crisisbeheersing is een formele taak van het NCC. Het verzorgen van simulaties is daarvan een onderdeel. Met behulp van simulaties worden ministers en ambtenaren voorbereid op het optreden tijdens crisissituaties. In de voorbereiding op het EK-voetbal werd onder leiding van het NCC een simulatie ontwikkeld. Hierbij werd veelvuldig gebruik gemaakt van verbeeldingskracht, inlevingsvermogen en praktijkervaring.

In het verleden waren al simulaties opgezet en uitgevoerd. Er was dus sprake van ruime ervaring met de materie. Voorgaande ervaringen waren echter niet vastgelegd en er was geen organisatiedraaiboek beschikbaar. Tevens ontbrak een checklist waarop de stappen voor organisatie en uitvoering van een simulatie konden worden afgestreept.

Hoewel het EK 2000 inmiddels vier jaar achter ons ligt en er een nieuwe Europees kampioen voetbal is, heeft dit onderzoek nog geldigheid. Het EK-voetbal 2000 in Nederland en België was een eenmalige gebeurtenis. Alle voorbereidingen en maatregelen die daarvoor getroffen werden, waaronder de EK-oefening, hadden eveneens een uniek karakter. De vertraging waarmee dit werkstuk is afgerond, hoe betreurenswaardig ook, heeft geen invloed op de wijze van onderzoek en de uitkomsten.

Centrale vraag

Het Nationaal Coördinatiecentrum ontwikkelde in 2000 een bestuurlijke simulatie ter voorbereiding op Euro 2000. In de wandelgangen werd dit de EK-oefening genoemd.

De centrale vraag luidt:

Welk verloop en opbrengst kende de EK-oefening 2000 en welke lessen zijn uit deze casus te trekken?

Het eerste deel van de centrale vraag heeft betrekking op het empirisch deel van dit onderzoek waarin het verloop en de ontwikkeling van de EK-oefening en het doel voor het NCC wordt beschreven. Hiermee zal ik trachten inzicht te verwerven in de wijze van simulatieontwikkeling door het NCC.

Het tweede deel van de vraag verwijst naar mogelijke verbeterpunten die kunnen worden vastgesteld na analyse van de casus aan de hand van bevindingen uit de literatuur.

De volgende deelvragen zijn van de centrale vraag afgeleid. Deze kunnen helpen om de centrale vraag te beantwoorden.

1. Welke inzichten uit de literatuur zijn van toepassing op simulatieontwikkeling?
2. Hoe werd de EK-oefening uitgevoerd?
3. Welke rol vervulde de EK-oefening voor de crisispreparatie?
4. Welke lessen zijn uit de analyse van de casus te trekken voor de werkwijze van het NCC?

§ 1.2 Onderzoeksmethoden

Ik zal in deze scriptie een verslag presenteren van mijn ervaringen op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ten aanzien van de bestuurlijke oefening die werd gehouden in voorbereiding op het Europees Kampioenschap voetbal 2000. Deze ervaringen zal ik vergelijken en toetsen aan de hand van bevindingen uit de literatuur over simulaties en crisismanagement.

Een beschouwing van de wetenschappelijke inzichten zal gepresenteerd worden in het theoretisch deel van het onderzoek. Het theoretisch deel heeft een verkennend karakter omdat

op voorhand geen omvattende theorie beschikbaar is over het gebruik van bestuurlijke simulaties in crisismanagement. Het bestaat uit (delen van) verschillende beschouwingen over het gebruik van simulaties. Hierbij is zorgvuldig afgewogen wat wel en wat niet van belang is voor simulaties in crisismanagement.

Het empirisch deel van het onderzoek heeft een beschrijvend karakter. De structuur en werkwijze van het NCC komen aan bod evenals de simulatie en het verloop ervan.

De simulatie die is uitgevoerd in het kader van Euro 2000 is het centrale punt van dit onderzoek en dient als onderzoekscasus.

Dit onderzoek heeft een kwalitatief karakter. Er worden in dit onderzoek geen kwantitatieve metingen verricht, conclusies zullen niet worden getrokken op basis van cijfermatige gegevens.

Dataverzameling

Het verzamelen van informatie voor dit onderzoek heeft op drie verschillende manieren plaatsgevonden. Ten eerste door middel van literatuuronderzoek. Over bestuurlijke simulaties in de context van crisis- en veiligheidsmanagement is weinig literatuur beschikbaar. Het startpunt voor de samenstelling van het theoretische deel is de reader die op de Katholieke Universiteit Nijmegen is gebruikt voor de cursus Spelsimulatie & Gaming in 1998. Vandaar heb ik met behulp van literatuurlijsten en trefwoorden verder gezocht naar zowel literatuur als artikelen.

De grondlegger van de *gaming* en simulatie theorie is de Amerikaan Richard Duke. Omdat zijn werk bijna dertig jaar oud is heb ik tevens gezocht naar recentere literatuur. Het theoretisch deel is uiteindelijk voornamelijk gebaseerd op het werk van de Caluwé c.s. (1996) en het proefschrift van Mastik (2002).

In de empirische beschrijving van de casus is de tweede methode van dataverzameling toegepast: documentenanalyse. De beschrijving van het NCC is gebaseerd op interne stukken en beleidsstukken. Het betreft memo's, discussienota's, informatiefolders, vergaderverslagen, nieuwsbrieven en dergelijke. Tevens zijn mijn persoonlijke ervaringen hierin verwerkt. Daarnaast heb ik interviews gehouden met sleutelfiguren van het NCC. Dit is derde methode van dataverzameling. Het eerste interview heb ik gehouden met mr. Dick van Lingen. Hij was ten tijde van Euro 2000 plaatsvervangend hoofd van het NCC en voorzitter van de vergaderingen waarin de EK-oefening is ontwikkeld. Het hoofd van het NCC kon niet worden betrokken bij de ontwikkeling van de EK-oefening omdat hij een van de spelers was in de simulatie. Van Lingen is momenteel hoofd van het Bureau Operationele Zaken op het ministerie van Justitie. Dit bureau is de justitiële evenknie van het NCC.

Een tweede interview heb ik gehouden met mr. Rob Duiven. Hij is het huidige hoofd van het NCC en geeft onder andere leiding aan de cluster Opleiden en Oefenen die zich inhoudelijk met simulaties bezighoudt. Beleidsmatig houdt hij zich onder andere bezig met de ontwikkeling van interdepartementaal oefenbeleid inzake simulaties. Met de keuze voor deze twee respondenten heb ik enerzijds een interview kunnen houden met de persoon die sterk inhoudelijk is betrokken (geweest) bij de ontwikkeling van simulaties. Anderzijds heb ik een interview kunnen houden met een expert op het gebied van de inbedding van simulaties in

beleidstrajecten. Bovendien kon door de kennis van de respondenten een vergelijking gemaakt worden tussen de EK-oefening en andere simulaties die door het NCC zijn ontwikkeld.

§ 1.3 Relevantie

Bestuurskundige relevantie

Bestuurskunde houdt zich bezig met de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Daarbij geldt dat de bestuurskunde niet alleen een descriptieve maar tevens een prescriptieve wetenschap is. Simulaties die worden uitgevoerd ten behoeve van de voorbereiding op crises zouden gebruik moeten maken van bestuurskundige kennis en tegelijkertijd deze kennis ontwikkelen. Beantwoording van de centrale vraag zou een verbreding kunnen betekenen van de bestuurskundige kennis. Hoewel dit erg ambitieus is en waarschijnlijk voorbijgaat aan de reikwijdte van deze scriptie zal ik proberen een wisselwerking aan te geven tussen de theorie en praktijk van de bestudeerde simulatie. Op deze manier kan dit onderzoek dan wellicht een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van simulaties in crisismanagement.

Maatschappelijke relevantie

Crises zijn verstoringen van de bestaande basisstructuren. Aan deze basisstructuren en het tegengaan van verstoringen wordt veel belang gehecht. Een goede bestrijding van crises is daarom gewenst. Dit betekent automatisch dat voorbereidingen zorgvuldig dienen te worden uitgevoerd. Een simulatie is slechts een van de middelen om goed voorbereid de problemen van een crisis het hoofd te kunnen bieden. Simulaties zijn een onderdeel van de voorbereiding op crises. Een goede voorbereiding, inclusief een adequate simulatie, zou crises kunnen helpen voorkomen en helpen ze beter op te lossen. Dit kan resulteren in een veiliger samenleving waarbij iedereen is gebaat.

Indien de bestuurskunde aan dit doel een bijdrage kan leveren dient dit zeker te worden gedaan.

§ 1.4 Leeswijzer

Deze scriptie is opgebouwd uit drie delen.

In deel I bevinden zich de theoretische beschouwingen. Hierin wordt aandacht besteed aan de systematiek van simulatieontwikkeling en de rol van simulaties in crisismanagement.

Deel II is de empirische verkenning. Het is gewijd aan een beschrijving van het Nationaal Coördinatiecentrum en de casus van de EK-oefening die door hen werd gehouden in het kader van het Europees kampioenschap voetbal 2000.

In deel III is de empirische verkenning tegen het licht van de theoretische beschouwingen gehouden. Aan de hand van de voorgaande delen wordt de casus geanalyseerd en worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

DEEL I

THEORETISCHE BESCHOUWINGEN

HOOFDSTUK 2: SIMULATIES IN PERSPECTIEF

In de speurtocht naar theorie over simulaties en spellen blijkt in de bestaande literatuur veel materiaal aanwezig. Helaas betreft het voornamelijk economische, medische en wiskundige simulaties en spellen. In deze disciplines zijn spellen en simulaties blijkbaar een veelgebruikte methode van onderzoek en opleiding.

Literatuur over spellen en simulaties in de sociale wetenschappen is minder goed voor handen. Indien vervolgens specifiek gezocht wordt naar literatuur over bestuurlijke simulaties in crisismanagement, is de spoeling bijzonder dun. Het onderstaande is daarom niet gebaseerd op een omvattende theorie over bestuurlijke simulaties in crisismanagement maar samengesteld uit wetenschappelijke literatuur van verschillende disciplines en gebruiksmogelijkheden.

§ 2.1 Geschiedenis

Spellen staan tegenwoordig voornamelijk bekend als tijdverdrijf. Het is daarbij de bedoeling dat het spelen van een spel vermakelijk en ontspannend is. Praktisch nut is hier niet van belang, het spel wordt gespeeld omwille van het spel. Spellen zijn echter al heel oud en de oudste spellen zoals backgammon, schaken en dammen zijn niet ontwikkeld met als enig doel tijdverdrijf. Backgammon is een nabootsing van een wedren, schaken en dammen zijn nabootsingen van oorlogen. Het zijn methoden om varianten uit te proberen zonder dat dit geld of mensenlevens kost. Verkeerde beslissingen tijdens het spel hebben geen consequenties in het echte leven zodat spelers eerder geneigd zijn risicovolle varianten uit te proberen. Het spel creëert dus een risicoloze leeromgeving.

De eerste spellen voor wetenschappelijk gebruik kwamen vooral uit de politieke wetenschappen, bedrijfswetenschappen en stadsplanning. Ze werden aangeduid met de term 'gaming'. De Amerikaan Richard Duke (1974) ondervond dat het begrip 'gaming' te pas en te onpas werd aangewend voor verschillende vormen van (blijkbaar) hetzelfde fenomeen ondanks het gebrek aan een vastomlijnde theorie.

Hij constateerde al in de jaren zeventig van de vorige eeuw dat in moderne samenlevingen vele wensen en belangen bestaan die elkaar beïnvloeden. Zijn constatering gaat ook nu nog op: moderne problemen zijn complex door de vele systemen en subsystemen die elkaar beïnvloeden en die daardoor niet meer tegemoet kunnen komen aan de noden van een individuele actor. Duke stelde vast dat mensen denken in beelden. De overdracht van zo'n beeld geschiedt door middel van taal. Hiervoor dient een verteller zijn denkbeeld op te breken in een opeenvolgende reeks van deelbeschrijvingen terwijl de luisteraar probeert het beeld te reconstrueren. Door de complexiteit van de maatschappij zijn denkbeelden eveneens complex. Voor het begrip van de luisteraar is het echter belangrijk dat het beeld eenvoudig is maar een eenvoudig beeld houdt geen stand in de complexiteit van de samenleving. De bestaande communicatievormen zijn ontoereikend.

Om inzicht te kunnen krijgen in ingewikkelde problemen en ondoorzichtige arena's was er behoefte aan methoden die inzicht zouden opleveren over het handelen, de beweegredenen en de gevolgen daarvan voor mensen en organisaties in reële situaties. Literatuurstudie, interviews en discussies waren onvoldoende voor een goed inzicht. De te gebruiken methoden moesten gericht zijn op directe waarneming. Bovendien diende het ingewikkelde materie eenvoudig over te brengen. Spelsimulaties zijn spontaan ontstaan in situaties waarbij mensen beelden probeerden over te dragen.

Een poging om alle gebruikte definities en eigenschappen te catalogiseren leidde Duke (1974) tot de conclusie dat in alle gevallen communicatie de grondvorm was. Hij was een van de eersten die het toepassingsgerichte karakter van spelsimulaties accentueerde en een systematische beschrijving gaf voor wetenschappelijke doeleinden.

Duke wilde op deze manier holistische denkbeelden overdragen. Hij noemt deze holistische denkbeelden *gestalt*. In navolging van Duke zijn meerdere wetenschappers zich gaan bezighouden met dit onderwerp en deze manier van denken. De Caluwé, Geurts, Buis en Stoppelenburg spreken van *mentale modellen*, Mastik van *werkelijkheidsdefinities* of *rationaliteiten*. Hoe deze beelden ook genoemd worden, het zijn voorstellingen en interpretaties van verbanden die betrekking hebben op mensen en organisaties. Deze voorstellingen en interpretaties zijn vaak impliciet en kunnen niet eenvoudig worden geanalyseerd of worden overgedragen. Voor het begrip en de overdracht van complexe problemen zijn ze ontoereikend. Simulaties helpen deze beelden om te vormen van impliciet naar expliciet, ze aan te vullen en ze te onderzoeken als de grondslag van beslissingen en handelingen.

De kracht van een spelsimulatie is dat het zich richt op het verwerven van inzicht in handelingsproblemen. Deze problemen ontstaan doordat actoren vanuit verschillende mentale modellen met elkaar communiceren en interacteren. Binnen een sociaal systeem ontstaat door interactie een netwerk van relaties. Elke actor beschikt slechts over een deel van de relevante informatie en ziet daardoor de werkelijkheid volgens het eigen mentale model. Dit geeft de actor een specifiek perspectief op het probleem hetgeen het handelen verklaart. Door integratie van alle perspectieven van de verschillende actoren zou een conceptueel model van het netwerk ontstaan. Een spelsimulatie kan een hulpmiddel zijn om een dergelijk conceptueel model te ontwikkelen en daarmee de actoren in het netwerk een bredere blik op het netwerk te gunnen of anders gesteld: om hun werkelijkheidsdefinities bij te stellen.

§ 2.2 Kenmerken

Een spel vergroot een bepaald aspect van sociale interacties en laat alle andere aspecten buiten beschouwing. Het vergrote deel wordt uit zijn context gehaald en eromheen wordt een eigen, speciale context gecreëerd. Het lijkt zo een karikatuur van de werkelijkheid te worden. Kinderen beschouwen een spel echter niet als een karikatuur van het leven maar als een introductie erop. Ze worden geconfronteerd met regels die eventueel kunnen veranderen, personen in verschillende rollen, de mogelijkheid anderen te helpen en hulp te kunnen verwachten. Bovendien leren ze samen te werken voor een collectief doel en daarmee te

investeren in een collectief waaraan het individu ondergeschikt is. Dit is het kenmerk van spellen en daarmee ook van spelsimulaties.

In spelsimulaties wordt de werkelijkheid gesimuleerd, een omgeving wordt geboden die op de werkelijkheid lijkt maar dit niet is. Dit biedt de mogelijkheid om met strategieën te experimenteren. Ten tweede biedt een goede spelsimulatie zicht op de complexiteit en verbanden in een sociaal systeem: de dynamiek binnen de processen van het netwerk wordt blootgelegd. Een derde kenmerk is dat deelnemers worden gedwongen hun eigen mentale modellen te toetsen. Dit stimuleert de communicatie over de organisatie van zowel het heden als de toekomst: spelsimulaties zijn een poging te communiceren over toekomstmogelijkheden.

Deze kenmerken maken van spelsimulaties een middel om leereffecten te stimuleren en te bewerkstelligen. Het leren geschiedt bij spelsimulaties in de vorm van ervaringsleren oftewel er wordt geleerd door te doen. In het algemeen toont een spelsimulatie de deelnemers de lacunes in de eigen kennis. De interactie en communicatie met andere actoren confronteren de deelnemer met verschillende perspectieven en inzichten en dwingen hem een situatie uit een ander perspectief te zien. Een afsluitende evaluatie stimuleert het doorbreken van de vaste denkpatronen en de bijstelling van het mentale model.

§ 2.3 Definitie

De bovenstaande kenmerken van een spelsimulatie komen bij alle auteurs terug en geven een identiteit aan de onderzoeksmethode.

De Caluwé, Geurts, Buis en Stoppelenburg hanteren in hun boek *Gaming: organisatieverandering met spelsimulaties* (1996) de volgende definitie: “Het begrip simulatie verwijst naar een dynamisch model van essentiële kenmerken of elementen van een echt of hypothetisch systeem, proces of omgeving.” (p.22).

Peters (1998) beschrijft het begrip concreter en komt tot de volgende definitie: “Spelsimulatie of gaming is een gesimuleerde omgeving waarin de deelnemers in verschillende maar samenhangende rollen, op grond van vooraf gestelde regels, interacteren. Door hun interacties en de beslissingen die zij nemen, bootsen de deelnemers een bepaalde praktijksituatie na en creëren daarbinnen een bepaalde toekomst.” (p.5).

Beide definities gaan uit van veranderen en leren op basis van de uitkomsten van spelsimulaties. De definitie van Mastik (2002) heeft dit gemeen met de voorgaande definities maar zij spreekt van responsief simuleren en niet van spelsimulaties om te benadrukken dat de bruikbaarheid van de methodologie voor onderzoek en prescriptie voorop staat. Ze wil de nadruk leggen op het verkrijgen van inzicht in de interpretaties van actoren. Responsief simuleren is “...een vorm van participerende observatie van gedrag en de daaruit voortvloeiende gebeurtenissen en consequenties in een experimentele, kunstmatig geconstrueerde meerduidige handelingscontext.” (p.27) Het gaat daarbij om de responsie van deelnemers en hun interpretaties van situaties of gebeurtenissen. De werkelijkheidsdefinities die zij daarbij hanteren zijn bepalend.

“What’s in a name?” (Shakespeare, Romeo and Juliet, 2e akte, 2e scène)

Verschillende auteurs gebruiken verschillende begrippen voor hetzelfde verschijnsel: Duke (1974) spreekt over *gaming* en *simulation*, Mastik (2002) over *simulatie-experimenten* en *responsief simuleren*, de Caluwé et al. (1996) en velen met hun, over *spelsimulaties*. Allen hebben gegronde redenen voor het begripsgebruik en sommigen trachten zich hiermee te onderscheiden van anderen.

In dit stuk zal ik trachten een theoretisch kader te geven voor de ontwikkeling en het gebruik van simulaties. Omdat ik verschillende theorieën van verschillende auteurs gebruik is het onhandig om de begrippen strikt te scheiden zoals in de werken van de betreffende auteurs. Ik zal daarom het begrip ‘simulatie’ gebruiken als benaming voor mijn onderwerp.

§ 2.4 Onderzoekstypen en doelen

Beleid en beleidseffecten zijn het resultaat van interactie tussen verschillende organisaties. Net zoals individuen, handelen organisaties en groepen vanuit een eigen referentiekader. Daarbij heeft geen van de actoren het gehele proces onder controle. Hierdoor ontstaan onbedoelde en onverwachte effecten van beleid. Indien simulaties worden ingezet voor bestuurskundig onderzoek, maken Vissers, Heyne en Peters (1995) twee indelingen. Het eerste onderscheid is tussen exploratief en toetsend onderzoek, het tweede tussen fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek. Het type beleidsonderzoek is van invloed op de vorm van de simulatie. Binnen deze typen van beleidsonderzoek kan het gebruik zich weer richten op verschillende doelen. Ik zal hieronder eerst de typen bespreken en vervolgens de doelen.

Bij exploratief onderzoek biedt de simulatie een onderzoeksveld dat praktisch gezien niet aanwezig is. Het gaat om de toekomstige gevolgen van beleid.

Toetsend onderzoek verleent de mogelijkheid om te herhalen. Tijdens simulaties kunnen identieke omstandigheden worden herhaald om veranderd beleid of beleidsinzichten uit te proberen. Andersom kunnen de omstandigheden worden veranderd om te zien welk effect bestaand beleid daarop heeft. Met simulaties kunnen onderzoeksvelden worden gecreëerd en herhaald. Het verschil tussen exploratief en toetsend onderzoek wordt bepaald door de mate waarin specifieke veronderstellingen worden getoetst.

Voor beleidsontwikkeling zijn overlegstructuren noodzakelijk waarin wordt getracht een gezamenlijke beeldvorming te bereiken. Beleid ontstaat zo in een stapsgewijs leerproces waarin deelresultaten worden getest en vertaald in nieuwe of bijgestelde doelen.

Beleidsontwikkeling behoeft een continu en constructief overleg tussen de betrokkenen om de referentiekaders op elkaar af te stellen. Tijdens dergelijk overleg worden, onbewust, communicatie- en leerprocessen doorlopen. Simulaties helpen referentiekaders af te stemmen en kunnen de genoemde processen verbeteren waardoor beleidsontwikkeling wordt bevorderd en verbeterd. Dit is een ex-ante vorm van beleidsevaluatie. Beleid wordt getest voordat het daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. De simulatie zelf vormt een nieuwe vorm van communiceren in het beleidsnetwerk.

Fundamenteel onderzoek is gericht op het verwerven van nieuwe inzichten of het verwoorden van bestaande. Het doel is theorievorming. Hiervoor is tijdens de simulatie een nauwkeurige registratie van gebeurtenissen en processen noodzakelijk. Het aandragen van oplossingen voor praktische problemen is het veld van toepassingsgericht onderzoek. Actoren uit ‘de werkelijkheid’ moeten participeren en daarbij vrijuit kunnen experimenteren. Zo worden ervaringen opgedaan die in de werkelijkheid niet bereikt kunnen worden. Deze vorm van beleidsonderzoek is vooral van toepassing op de implementatie- en evaluatiefase van de beleidscyclus. De mogelijkheid om te kunnen experimenteren met alternatieven in beleidsprocessen is waardevol voor de bestuurskunde. Simulaties zijn hierbij onmisbaar.

Met de inzet van een simulatie kunnen meerdere doelen tegelijk worden nagestreefd. De doelstellingen van simulaties zijn in vijf categorieën te onderscheiden:

1. Bewustwording en motivatie: simulatie helpt inzicht te verwerven in aard en omvang van een probleem. De effecten van handelingen worden zichtbaar. Bovendien werkt actieve deelname aan een simulatie beter dan methoden waarbij de passieve ontvangst van motivatie-impulsen wordt gehanteerd.
2. Vaardigheidstraining: simulaties vereenvoudigen het aanleren van nieuwe vaardigheden. Simulaties zijn een educatiemiddel en dienen om informatie weer te geven in een onderwijs- of trainingstraject.
3. Kennis en inzicht: simulaties bieden een mogelijkheid tot het testen en onderzoeken van effecten van beslissingsalternatieven. Het is ook mogelijk om met behulp van simulaties informatie over een systeem in te winnen.
4. Communicatie en samenwerking: simulaties dienen ter stimulering van teamvorming en het aanbrengen van verbeteringen in onderlinge communicatie.
5. Integratie van leerervaringen: de simulatie is een middel om te ervaren wat er gebeurt als opgedane kennis wordt omgezet in handelingen in complexe situaties.

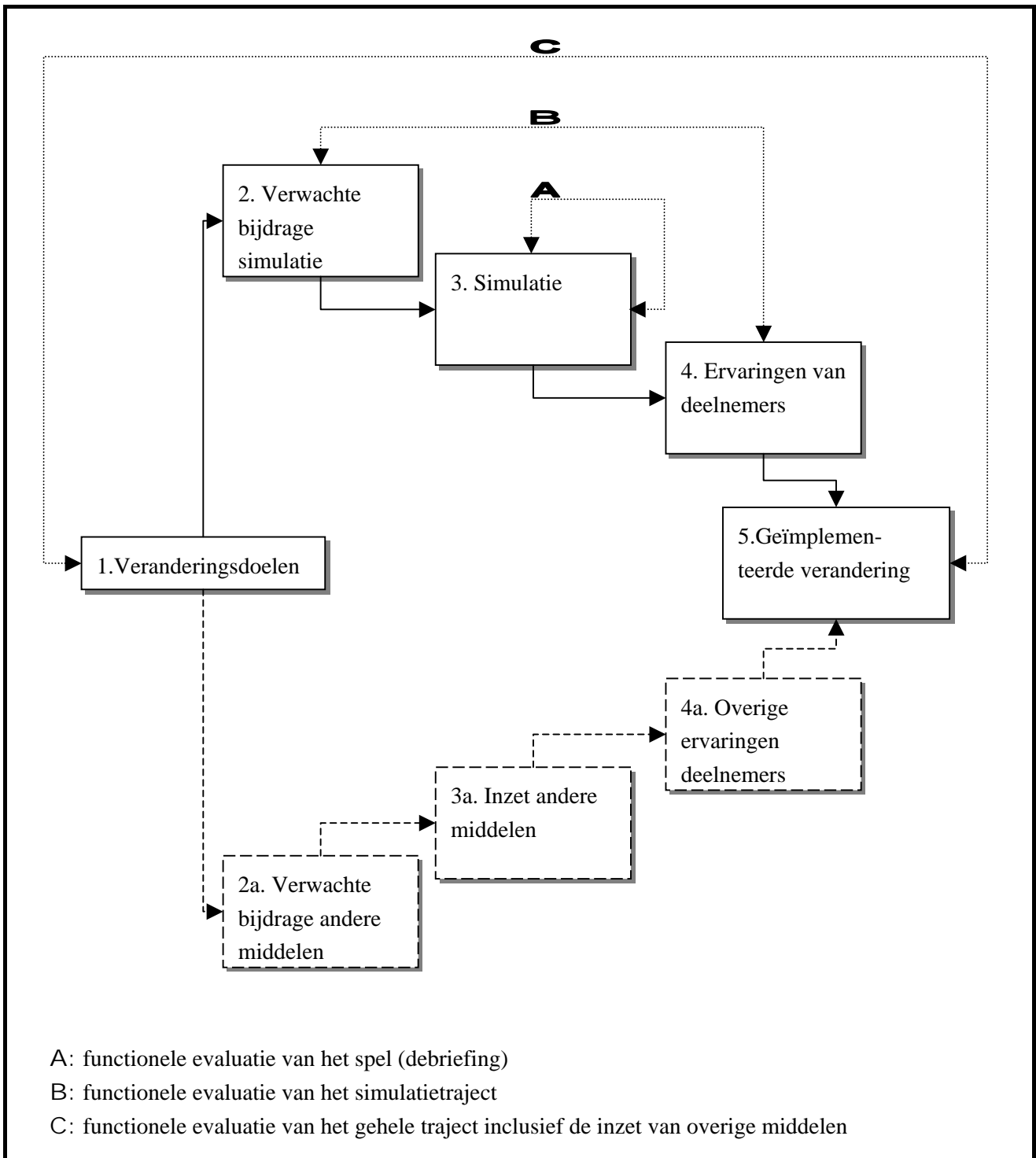
Kruising van de onderzoekstypen en de doelstellingen levert een matrix op met 20 cellen voor de mogelijke aanwending van simulaties. Uiteraard is het mogelijk en zelfs wenselijk meerdere cellen in het simulatiegebruik te betrekken. Het lijkt mij niet nodig een dergelijke matrix volledig in te vullen en uit te werken voor het gebruik van een simulatie. Ik wil er slechts mee duidelijk maken dat simulaties een uitgebreid scala aan toepassingen kunnen dienen.

§ 2.5 Inbedding

De genoemde onderzoekstypen en doelstellingen hebben invloed op de inzet van een simulatie. De Caluwé et al. (1996) richten zich hierbij voornamelijk op veranderingstrajecten terwijl Mastik (2002) goede mogelijkheden ziet voor het gebruik van simulaties in onderzoeks-, onderwijs-, en interventietrajecten. Deelname aan simulaties is leerzaam en motiverend omdat het gekoppeld is aan het ervaren van de situatie. Hierdoor zijn simulaties zowel geschikt voor onderwijs en training als voor onderzoeks- en interventietrajecten. Allen zijn het erover eens dat ongeacht het traject waarin een simulatie wordt ingebed, het niet de

enige methode zal zijn die wordt toegepast voor het bereiken van gestelde doelen. Het is van wezenlijk belang dat de vooraf bepaalde onderzoekstypen en doelstellingen niet alleen in het oog worden gehouden tijdens de ontwikkeling van de simulatie maar in het gehele traject. Een zorgvuldige inbedding in een traject met inachtneming van de gestelde doelen verhoogt de efficiëntie van het gebruik van een simulatie. Bovendien stelt Duke (1974) dat dit noodzakelijk is om de ontwikkeling van een simulatie richting te geven.

Ter illustratie van de inbedding in een bepaald traject is onderstaande figuur opgenomen. Het toont hoe een simulatie kan worden ingebed, in dit geval, in een veranderingstraject. Voor andere soorten trajecten kan een synchroon figuur worden opgezet.



Figuur 1, Simulatie ingebed in een veranderingstraject (De Caluwé et al., 1996, p. 68)

De veranderingsdoelen (1) zijn daarbij het uitgangspunt. Bezinning op deze veranderingsdoelen kan leiden tot onder andere de keuze voor een simulatie (2 en 2a). Sommige veranderingsdoelen lenen zich goed voor het gebruik van een simulatie, andere minder of helemaal niet. Bij de keuze voor de simulatie hoort ook beantwoording van de vraag of in de simulatie alle organisatieonderdelen moet worden opgenomen en of alle personen in de organisatie moeten meedoen.

De stappen 2, 3 en 4 hebben betrekking op het simulatiedeel van de gestelde veranderingsdoelen. Stap 3 is het gebruik, de simulatie wordt gespeeld. In stap 4 worden de ervaring van de deelnemers vertaald naar de werkelijkheid. Deze stappen bereiden een organisatie voor op de implementatie van veranderingen (5). Implementatie (5) betekent niet slechts de verandering in de organisatie doorvoeren maar ook nazorg en onderhoud van de veranderingen.

Door op deze manier een simulatie in te bedden in een veranderingstraject kunnen drie evaluatiemomenten worden onderscheiden.

Moment A: een functionele evaluatie van de simulatie waarbij deelnemers kunnen reflecteren op hun beslissingen maar ook op het ontwerp van het spel.

Moment B: een functionele evaluatie van het simulatietraject. Zijn de bijdragen die werden verwacht van de simulatie bereikt?

Moment C: een functionele evaluatie van het gehele traject. Zijn de gestelde veranderingsdoelen uiteindelijk geïmplementeerd en heeft de simulatie, in combinatie met andere ingezette middelen, hieraan bijgedragen?

§ 2.6 Leren

Simulaties hebben betrekking op mensen en organisaties. De mensen in de organisatie hebben een bepaalde blik op de organisatie en haar werkelijkheid. Deze voorstellingen en interpretaties van samenhangen worden wel *werkelijkheidsdefinities* of *mentale modellen* genoemd. Mentale modellen zijn impliciet, ze kunnen niet eenvoudig worden geanalyseerd of worden overgedragen. Voor het begrip van complexe problemen zijn ze ontoereikend.

Simulaties helpen om mentale modellen om te vormen van impliciet naar expliciet, om ze aan te vullen en om ze te onderzoeken als de grondslag van beslissingen en handelingen.

Startpunt van een systeemanalyse dienen deze mentale modellen te zijn. Voor een simulatie bevatten deze modellen relevante kennis die in het ontwerp dient te worden opgenomen.

‘Kennis’ heeft niet alleen betrekking op feitelijke, cognitieve wetenswaardigheden maar tevens op de interpretatie van samenhangen zoals die gepercipieerd worden door de deelnemers.

Het adequate gebruik van simulaties geeft de deelnemers nieuwe inzichten en leert hen zodoende nieuwe invalshoeken. Toepassing van het geleerde kan inzicht in de organisatie bewerkstelligen. Aangezien dit een van de belangrijkste kenmerken is van simulaties, is het van belang iets meer te weten over leren.

In de literatuur over leren worden twee typen onderscheiden. Kolb (1976) introduceerde een leercyclus waarbij de nadruk ligt op ervaringsleren, dit is de eerste vorm. In ‘single loop learning’ of ‘lower-level learning’ worden fouten opgespoord en onderkend, vervolgens worden ze gecorrigeerd. Het gedrag dat fouten veroorzaakt wordt hierbij aangepast.

Achterliggende inzichten als theorieën, redeneringen en procedures blijven onaangetaast: hetzelfde wordt (slechts) beter gedaan.

Argyris en Schön (1978) gaan een stap verder en voegen aan de leercyclus van Kolb (1976) een tweede lus toe. Bij het tweede type: ‘double loop learning’ of ‘higher-level learning’ worden ten eerste fouten opgespoord en gecorrigeerd maar is dit niet het belangrijkste doel.

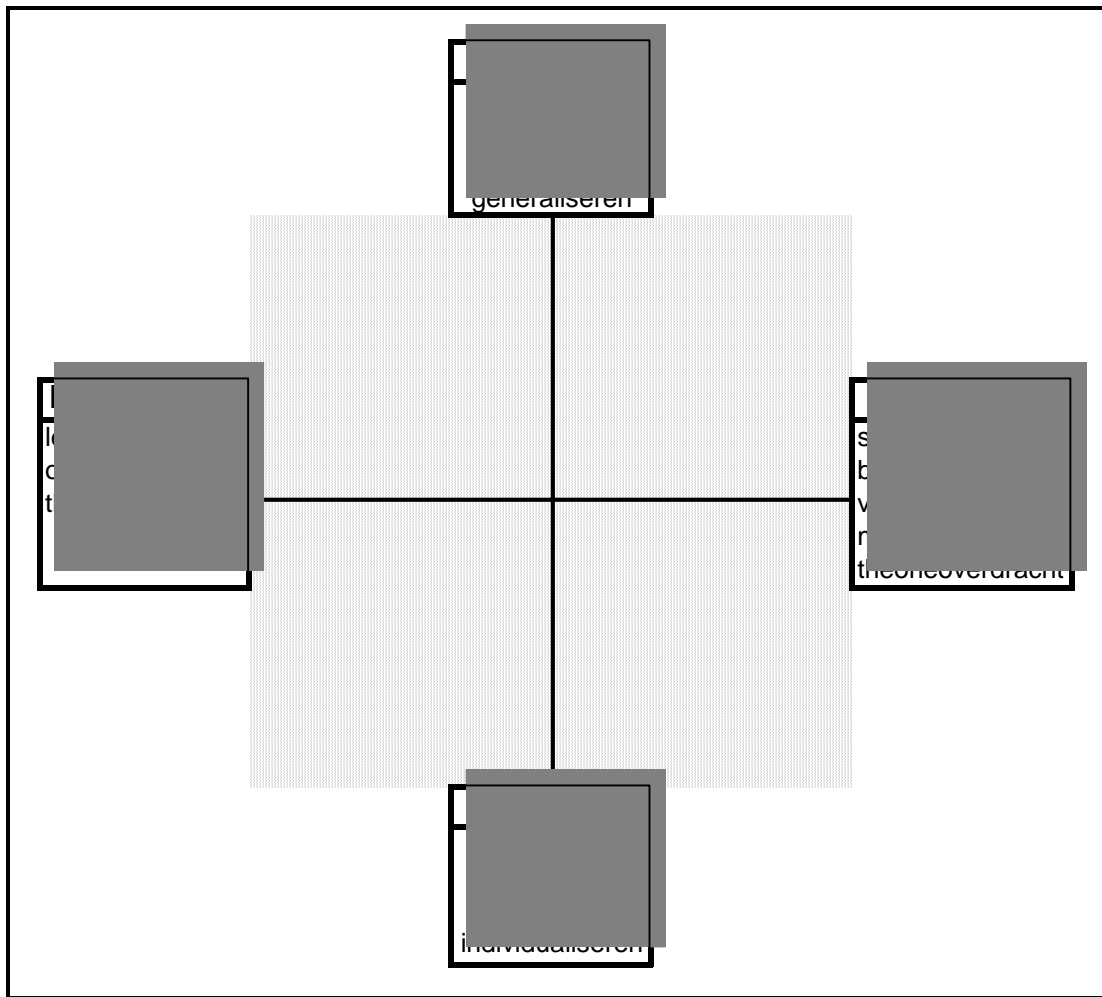
Belangrijker is dat achterliggende inzichten worden vernieuwd waardoor nieuwe theorieën, redeneringen en procedures ontstaan.

De eerste vorm van leren heeft veelal betrekking op personen in een organisatie, de veranderingen vinden plaats *binnen* de organisatie. De tweede vorm heeft meer betrekking op de organisatie zelf, het leidt tot verandering *van* de organisatie. De organisatie leert dus. Een simulatie dient een microkosmos te zijn van de lerende organisatie. Het leren moet plaatsvinden op zowel 'lower-level' als 'higher-level'. De verschillen in mentale modellen worden tijdens de simulatie geëxpliciteerd en met elkaar geconfronteerd.

Focus op leereffecten

De leerdoelstelling is van belang voor de vorm van de simulatie. Daarom dienen analytisch gezien verschillende zaken te worden onderscheiden. Ten eerste: ligt het accent op vorm of inhoud? Indien het accent ligt op het inzichtelijk maken van de processen van interactie dan wordt de nadruk gelegd op structuur, regels, procedures, mechanismen en strategieën. Indien de nadruk ligt op inhoud dan ligt het accent op de betekenissen die door deelnemers worden gegeven aan onderwerpen en problemen. Ten tweede is het van belang te onderscheiden of werkelijkheidsdefinities *aan* deelnemers moeten worden overgebracht, òf dat geleerd moet worden *van* gehanteerde werkelijkheidsdefinities van deelnemers. In het eerste geval leren de deelnemers, in het tweede geval de onderzoekers. Onderzoekers leren op deze manier scenario's voor een specifiek beleidsveld te ontwikkelen. Vanuit hun oogpunt is een simulatie bijna een experiment.

Door deze twee analytische onderscheiden te maken en te kruisen vormt Mastik vier toepassingsdomeinen voor simulaties.



Figuur 2, Toepassingsdomeinen voor simulaties

Verder is het mogelijk dat de leereffecten niet zijn gericht op individuele leerdoelstellingen maar op collectieve. De simulatie is dan doorgaans onderdeel van een groter traject. De organisatie als geheel of bepaald beleid is dan de focus.

Ten slotte dient men zich te realiseren dat simulaties als spiegel of als venster kunnen worden gebruikt. Wanneer het als spiegel wordt gebruikt dan toont het aan individuen, groepen of zelfs organisaties wie ze zijn, hoe gehandeld wordt en welke processen er zijn. Het toont de zwakke plekken, het maakt zichtbaar hoe de huidige stand van zaken is. Het idee is dat men hierdoor gemotiveerd raakt om te verbeteren. Vensters daarentegen geven een alternatief voor bestaande inhoud, procedures en processen van handelingen. Het toont hoe het anders kan, hoe de toekomst er kan uitzien. Het toont een toekomstperspectief dat richting geeft aan de wens tot verandering.

§ 2.7 Ontwikkeling van een simulatie

Vele auteurs hebben geschreven over het gebruik van simulaties maar slechts weinigen geven een overzicht voor de ontwikkeling en bouw ervan. Doorgaans worden alleen de essentiële onderdelen geduid zonder dat duidelijk wordt hoe een simulatie daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd moet worden. De Caluwé et al. (1996) zijn uitzonderingen op deze regel. Zij geven een uitvoerige beschrijving voor de ontwikkeling van een simulatie waarbij in verschillende stappen de inrichting wordt beschreven. Mastik (2002) is een van de auteurs die slechts de elementen weergeeft die altijd aanwezig zijn in een simulatie en merkt daarbij op dat het ontwerpen en uitvoeren van een simulatie niet plaats vindt volgens een vaststaand stappenplan. Volgens haar zijn simulaties gericht op verdieping van inzichten en worden ze daarom altijd op maat gesneden. De Caluwé et al. stellen dat een stappenplan wel mogelijk is en dat dit creativiteit of maatwerk niet in de weg staat maar juist structureert. Bovendien gebruikt Mastik veel van de onderdelen van de Caluwé et al. in haar simulatieontwikkeling. Andersom komen alle door Mastik genoemde elementen terug in het stappenplan van De Caluwé et al..

In een simulatie wordt de complexe werkelijkheid, oftewel het referentiesysteem, vertaald in simulatie-elementen door middel van reductie, abstractie en symbolisering. Ten eerste zorgt reductie ervoor dat van alle elementen uit het referentiesysteem alleen de meest centrale in het model terugkomen. Ten tweede zullen de elementen die terugkomen in het model niet even gedetailleerd zijn als in de werkelijkheid: ze worden geabstraheerd. Door symbolisering is het tevens mogelijk dat elementen in een andere vorm in het model verschijnen dan in de werkelijkheid.

Met al deze middelen verwordt de werkelijkheid tot simulatie. De simulatie geeft vervolgens de mogelijkheid inzicht te verkrijgen en nieuw gedrag te oefenen in complexe situaties. Na de simulatie is er een evaluatie waarbij ervaringen uit de simulatie worden teruggekoppeld naar de werkelijkheid.

Bij de ontwikkeling van een simulatie zijn twee uitgangspunten te onderscheiden, namelijk het conceptueel model en de technische procedures. Het conceptueel model doelt op de inhoud en kan reeds bestaand zijn of voor de specifieke simulatie worden ontwikkeld. De procedures dienen om de doelstellingen, grofweg leren en het verwerven van inzicht, met technische middelen te kunnen manipuleren. Ook de procedures kunnen bestaand of nieuw te ontwikkelen zijn. Het is van belang dit onderscheid te maken omdat de vorm van de simulatie de doelstellingen moet volgen. Een complete, reeds bestaande simulatie is dus niet zondermeer in te zetten in een nieuwe situatie waar om een simulatie wordt gevraagd.

Het is goed te realiseren dat gedurende een simulatie deelnemers worden geconfronteerd met het referentiekader (de theorie) van de onderzoekers. De confrontatie tussen het eigen en het opgelegde referentiekader leidt tot een standpunt van waaruit gereageerd wordt op andere deelnemers en gebeurtenissen in de simulatie. Bij het ontwikkelen van een simulatie is het belangrijk te achterhalen welke probleemdefinities, motieven en verwachtingen binnen een organisatie bestaan. De kern van simuleren is de erkenning van meerdere, gelijktijdig bestaande probleemdefinities.

§ 2.7.1 Fasen

Bij de ontwikkeling van de simulatie-elementen zijn een aantal fasen te onderscheiden:

1. Systeemanalyse
2. Simulatieontwerp
3. Simulatiebouw
4. Evaluatie

De nummering dient uitsluitend om de verschillende fasen te onderscheiden. Het ontwikkelingsproces is namelijk een iteratief proces en niet, zoals de getallen misschien suggereren, een lineair proces. Binnen de verschillende fasen zijn weer een aantal stappen te onderscheiden.

De eerste drie fasen zijn overgenomen uit het werk van de Caluwé Geurts, Buis en Stoppelenburg (1996). Het laatste punt, de evaluatie, is door mij toegevoegd omdat het door de Caluwé et al. niet specifiek genoemd wordt hoewel zij dit wel beschouwen als een integraal onderdeel van simulaties en er tevens een paragraaf aan wijden. In het artikel: “Spelsimulatie voor de lerende overheid. Spelsimulatie als trainingsinstrument” van de Caluwé, Fundter, van ’t Spijker en Joldersma (1995) wordt evaluatie wel als vast onderdeel van simulatiegebruik genoemd. Mastik (2002) noemt evaluatie ook als vast onderdeel van simulaties. Bovendien geven de Caluwé et al. (1996) aan dat in de analyse- en ontwerpfase van simulaties al rekening wordt gehouden met de afsluitende evaluatie.

Het is van belang dat een simulatie gebouwd wordt naar het beeld van een empirisch bestaande of voorziene situatie. Bovendien dient de simulatie in een beperkt tijdsbestek gespeeld te kunnen worden, moet het herkenbaar en uitdagend zijn en toch niet het onmogelijke verlangen van de deelnemers. Om al deze eisen te kunnen voldoen is een heldere en betrouwbare methodiek nodig.

De Caluwé et al. hebben in navolging van Richard Duke zeven stappen opgesteld voor het ontwerp van een simulatie. De stapsgewijze manier van werken stimuleert en dwingt tot gedisciplineerd te werken.

1. Opstellen van een functioneel Programma van Eisen
2. Analyseren van processen en mechanismen
3. Integraal schema ontwikkelen
4. Opstellen van een speltechnisch Programma van Eisen
5. Constructie van het prototype
6. Test van het prototype
7. Verfijnen en gebruiksklaar maken

§ 2.7.2 Systemanalyse

In de ontwikkeling van een simulatie zijn het ontwerp en de bouw van de simulatie de centrale processen. De systemanalyse is slechts een hulpmiddel om de werkelijkheid te vertalen naar het model. Het dient een eenduidige beschrijving van het probleem en de context op te leveren waarop de rest van het ontwikkelingsproces kan worden gebaseerd.

Ad 1. Opstellen van een functioneel Programma van Eisen

Het functioneel Programma van Eisen is het startpunt voor het ontwerp van een simulatie. Het beschrijft de voorwaarden waaraan een simulatie moet voldoen en welke beweegredenen en verwachtingen bestaan voor het gebruik van de simulatie.

In het functioneel Programma van Eisen wordt het traject gedefinieerd en wordt duidelijk hoe de simulatie daarin past. Dit is van belang voor alle simulatie-elementen tijdens de ontwikkeling. De probleemstelling in een simulatie is namelijk de afgeleide van de probleemstelling van de doelen in een bepaald traject. De probleemstelling in een simulatie is het startpunt van het primaire proces. Het vormt de problematiek voor de deelnemers. Tevens staan de functionele, organisatorische en speltechnische uitgangspunten beschreven.

Functionele uitgangspunten hebben betrekking op de doelstellingen en leermomenten en -effecten. Anders gesteld: welke leereffecten en eventuele veranderingen dienen op te treden en hoe worden die bereikt?

De organisatorische uitgangspunten slaan op het aantal deelnemers, tijdsduur van de simulatie, benodigde spelleiders enz. In de speltechnische uitgangspunten wordt vastgelegd welke organisatiekenmerken moeten terugkomen in de simulatie en welke criteria worden gehandhaafd voor de beoordeling van de resultaten.

Indien over al deze zaken overeenstemming bestaat tussen de ontwikkelaar en de betreffende organisatie kan worden overgegaan naar de volgende stap.

Ad 2. Analyseren van processen en mechanismen

Een simulatieontwerp staat of valt met een gedegen systemanalytische procedure die een overzicht geeft van het probleem en de context waarin het verkeert. Hierin dienen de perspectieven en mentale modellen van de verschillende betrokkenen en belanghebbenden te zijn verwerkt. Dit kan onder andere bereikt worden door het gebruik van interviews. Tevens is in dit stadium literatuuronderzoek een goede methode om problemen te definiëren. In de analytische fase moeten gegevens, processen, mechanismen en samenhangen worden geduid en gerangschikt op belang. Het geheel levert een rapport op met een schematische weergave van het probleem en de context.

Ad 3. Integraal schema ontwikkelen

De ontwikkeling van het integraal schema is de afronding van de inventariserende fase. Alle gegevens en elementen die in de voorgaande fasen zijn verzameld worden gepresenteerd in het integraal schema. Onvolledigheid of het volledig ontbreken van een integraal schema kan leiden tot een simulatie die niet voldoet aan gestelde doelen of die eigenlijk niet relevant is voor het doel. Het integraal schema is de blauwdruk ter begeleiding van ontwerp en bouw, het is daarnaast de basis voor de evaluatie van de simulatie. Behalve dat de blauwdruk een

overzicht geeft van de systeemcomponenten om de simulatie verder te bouwen kan het integraal schema een doel op zich zijn. Het geeft een overzicht van de relaties in een systeem en is daarmee een middel om in één schema te zien hoe het systeem is opgebouwd. Het kan daarmee gebruikt worden om het systeem door te lichten of om knelpunten in relaties op te sporen. Het integraal schema dient een eenduidige en grondige presentatie te verschaffen van het systeem dat wordt weergegeven in de simulatie. Duke (1974) noemt het integraal schema *the conceptual map* en stelt: “Only upon the completion of an express statement of the conceptual map (text and graphics) should game design be initiated.” (1974, p. 76) Een simulatie beschikt niet altijd over een integraal schema maar wel altijd over een ‘conceptual map’: impliciet, expliciet, geheel of gedeeltelijk. Het integraal schema is daarvan de schriftelijke weerslag en geeft de procedures aan om tot een simulatie te komen. Als vooraf niet duidelijk is wat de boodschap inhoudt dan zal deze ook niet duidelijk kunnen worden overgebracht.

Uiteraard zal de gegenereerde informatie te veel zijn om te kunnen verwerken in een enkele simulatie. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt welke elementen terugkomen in de simulatie. Dit vindt plaats in de volgende stap.

§ 2.7.3 Simulatieontwerp

Simulatieontwerp start met de beschrijving van het referentiesysteem, het eindigt met een model dat bouwklaar is. Dit is de creatieve fase van de ontwikkeling van een simulatie. Verbeeldingskracht en inlevingsvermogen spelen hier een grote rol. Hoewel creativiteit moeilijk is te vangen in analytische processen betekent dat niet dat systematisch en methodisch werken onmogelijk is. Aan de andere kant geldt dat, zoals eerder gesteld, tijdens een simulatie deelnemers worden geconfronteerd met het referentiekader van de onderzoekers. Een technisch-rationele ontwerptechniek is niet automatisch objectief en neutraal. Dit wordt veroorzaakt door de inbreng van verschillende actoren en verschillende disciplines. De volgende stap structureert het proces.

Ad 4. Opstellen van een speltechnisch Programma van Eisen

In het integraal schema zijn de systeemcomponenten voor de simulatie weergegeven. In deze fase wordt daarop verder geborduurd door deze te reduceren en te vertalen in spelelementen. In navolging van Richard Duke (1974) onderscheiden de Caluwé et al. (1996) twaalf spelelementen die als bouwstenen dienen voor het ontwerp van de simulatie.

1. Style/format: hiermee wordt geduïd op de structuur van de simulatie oftewel de opbouw, de tijndeling en evaluatiemomenten;
2. regels: de regels die door de spelleiding zijn vastgesteld en niet kunnen worden veranderd door de spelers;
3. beleid: ‘regels’ die door de spelers kunnen worden veranderd, anders gezegd: de processen waarop spelers invloed hebben;
4. scenario: de casus die de spelers krijgen voorgelegd en waarbinnen ze dienen te werken. Het scenario vormt de uitgangssituatie van de simulatie. Via hulpmiddelen, bijvoorbeeld tekst of audiovisuele middelen, kan een beschrijving hiervan worden gegeven;

5. events: de gebeurtenissen die het werk binnen het scenario van de simulatie verstoren. De spelers dienen hierop te reageren;
6. rollen: de functies die de deelnemers in de simulatie hebben en de werkzaamheden die ze daarbij vervullen;
7. beslissingen: de besluiten die de deelnemers tijdens de simulatie moeten nemen;
8. spelstappen: een beschrijving van de volgorde waarin deelnemers door de simulatie worden geleid, de verplichte onderdelen die in de simulatie zijn ingebouwd;
9. rekensysteem: evaluatie-instrument waarmee de spelleiding de resultaten van de deelnemers registreert, berekent en presenteert;
10. model: in een simulatie kunnen allerlei (deel)modellen voorkomen; zo is een spelbord vaak een deelmodel, ook kunnen deelmodellen in een computer worden opgeslagen
11. indicatoren: indicatoren vertellen de deelnemers hoe goed zij het doen en waar hun keuzen toe hebben geleid, zelf ontwikkelde of bestaande kengetallen zijn een goed middel;
12. symbolen: afbeeldingen die een simulatie-element, handeling of beslissing symboliseren.

De combinatie van systeemcomponenten en spelelementen kan in een matrix geplaatst worden. Eén as bevat de processen, mechanismen en relaties van de organisatie. Dit zijn de systeemcomponenten die in de simulatie terug dienen te komen. De andere as bevat bouwstenen voor de simulatie, de simulatie-elementen. In de cellen van de matrix kunnen ideeën, plannen, suggesties, beslissingen enz. worden ingevuld die de simulatie uiteindelijk vorm zullen geven. De samenvattingen per kolom en per rij van de matrix vormen de handleiding voor de bouw van de simulatie. Bovendien kan aan de hand hiervan geëvalueerd worden of de simulatie aan de doelstellingen van het functionele programma van eisen voldoet (functionele evaluatie B, in figuur 1). Met de matrix wordt de complexe werkelijkheid gevangen in de simulatie. Als deze fase is afgerond, is de 'simulatie op papier' ontstaan.

Systeemcomponenten

Spelelementen		proces A	proces B	proces C	relatie A	relatie B	relatie C	mechanisme A	mechanisme B	mechanisme C	SAMENVATTING	
	Style/format													
	Regels													
	Beleid													
	Scenario													
	Events													
	Rollen													
	Beslissingen													
	Spelstappen													
	Rekensysteem													
	Model													
	Indicatoren													
	Symbolen													
SAMENVATTING														

Figuur 3, Matrix simulatieontwerp

§ 2.7.4 Simulatiebouw

Ad 5, 6. Constructie en test van het prototype

Op basis van de ‘simulatie op papier’ dat is ontstaan uit de matrix wordt het prototype gebouwd. Dit houdt in dat de geselecteerde elementen uit de matrix tot in detail worden uitgewerkt. Samenhangend hiermee worden ook eventuele benodigde simulatiematerialen ontwikkeld.

Zowel tijdens de bouw als op het moment dat de simulatie volledig af is zal deze een of meerdere malen getest moeten worden. De constructie van het prototype is daarmee een cyclisch proces. De tests dienen om problemen tijdig te kunnen signaleren en verbeteringen te kunnen aanbrengen. Uitgangspunt van deze test zijn de functionele, organisatorische en speltechnische uitgangspunten.

Ad 7. Verfijnen en gebruiksklaar maken

In deze fase worden de laatste puntjes op de i gezet. Alle benodigdheden zoals simulatiematerialen, handleidingen en draaiboeken worden gebruiksklaar gemaakt. Het resultaat zal een gebruiksklare simulatie zijn. Indien de spelleider tevens ontwerper is, is er voldoende kennis aanwezig om de simulatie direct te spelen. Indien deze twee functies niet door dezelfde persoon of groep van personen worden vervuld, is het noodzakelijk om spelvaarders op te leiden.

Na deze fase is de simulatie klaar om gespeeld te worden. Hoewel de voorbereidingen voornamelijk zijn gericht op het daadwerkelijk spelen, is het van groot belang niet te vergeten dat daarna geëvalueerd moet worden.

§ 2.7.5 Spelleider en evaluatie

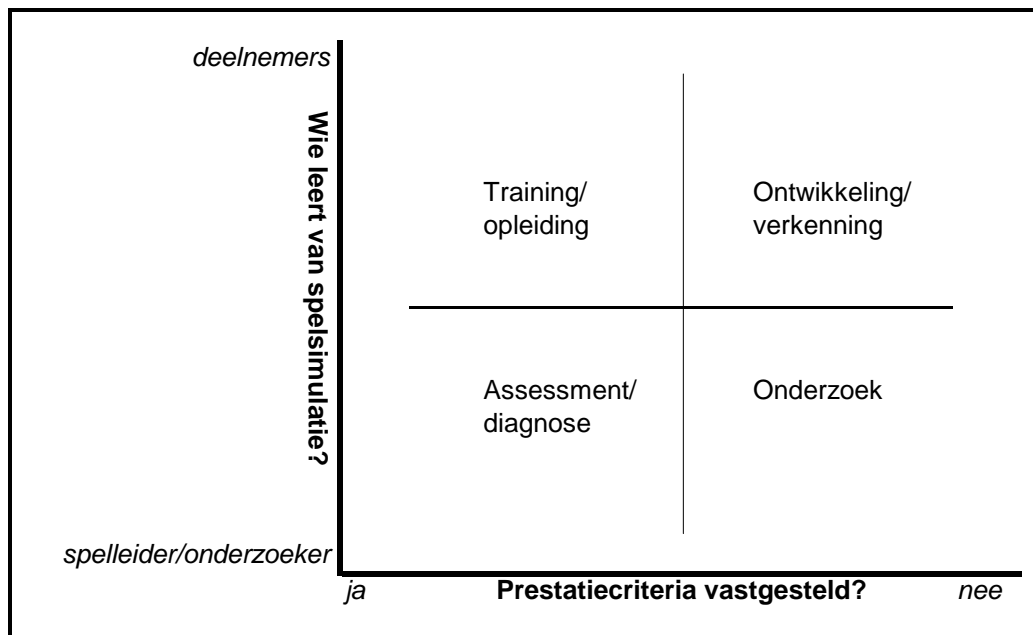
Er zijn een aantal factoren te noemen waardoor simulaties een succesvolle exercitie worden. Ten eerste een goede voorbereiding en daaruit volgend een goed ontwerp. Ten tweede een doordachte inbedding van de simulatie in een veranderingstraject. Deze twee onderwerpen zijn reeds in het voorgaande behandeld. Als volgende succesfactoren kunnen de kwaliteit van de spelleider en de evaluatie genoemd worden.

De spelleider heeft verschillende rollen die veranderen met de fase waarin een simulatie zich bevindt. In de voorbereidingsfase is hij de initiator van de simulatie, hij zal daarbij optreden als de bewaker van de functionele, organisatorische en speltechnische uitgangspunten. De spelleider zal beschouwd worden als de expert die weet wat de simulatie inhoudt. Daardoor is hij ook degene die de deelnemers dient te enthousiasmeren. De spelleider moet een goede manager en communicator zijn die volledig op de hoogte is van de simulatie en de spelmechanismen. Tijdens het gebruik van de simulatie is hij de regisseur van de simulatie. In de laatste fase, de evaluatie, is hij discussieleider en probleemoplosser. Samen met de deelnemers zal hij trachten oplossingen te vinden voor problemen die in de simulatie boven water kwamen en die een afspiegeling zijn van problemen in de werkelijkheid. Tevens zal in combinatie met de deelnemers worden bezien of de gestelde doelen uit het functioneel Programma van Eisen zijn behaald of nog kunnen worden behaald.

Een zorgvuldige evaluatie ondersteunt het succes van een simulatie. Het is daarom van belang hiervoor voldoende tijd in te bouwen.

Een evaluatie “...is een proces waarin deelnemers reflecteren op hun ervaringen en daaraan betekenisvolle lessen onttelen.” (de Caluwé et al., 1996, p.187).

Confrontatie met de gestelde leerdoelen en de werkelijkheid zal lessen moeten opleveren waardoor onderzoek, onderwijs, interventie of veranderingen worden gestimuleerd. Evaluaties stimuleren het doorbreken van de vaste denkpatronen en de bijstelling van mentale modellen. Dit zal echter niet vanzelf gaan. Zoals de vorm van de simulatie de gestelde doelen dient te volgen, zo dient de vorm van de evaluatie tevens deze doelen te volgen.



Figuur 4, Simulatievorm en evaluatie

Een evaluatie is van belang omdat de tijdens de simulatie opgedane ervaringen vaak verwarrend zijn. Tijdens de evaluatie worden deelnemers gestimuleerd hun gedachten te ordenen en hun handelingen te verantwoorden.

De spelleider moet feedback geven en de deelnemers door middel van vragen confronteren met hun handelingen. Het prikkelen van de deelnemers kan op verschillende manieren gebeuren, belangrijk is wel dat het methodisch gebeurt. Voor de evaluatie zijn verschillende procedures te hanteren waarvan hieronder enkele voorbeelden staan.

Een geleide versus een ongeleide evaluatie. Bij een ongeleide evaluatie is er sprake van een vrije discussie waarbij de deelnemers zelf het initiatief nemen tot het bespreken van de ervaringen. Bij een geleide evaluatie is de spelleider de discussieleider en kan hij daarmee het gesprek sturen naar bijvoorbeeld de doelstellingen.

In een mediaondersteunde evaluatie wordt de discussie gevoerd aan de hand van bijvoorbeeld beeldmateriaal. Deelnemers worden geconfronteerd met het eigen handelen en de eigen reacties evenals de reacties van anderen. De discussie kan hierdoor gemakkelijk worden toegespitst op specifieke gebeurtenissen.

Evaluaties kunnen op meerdere momenten plaatsvinden. In een simulatie met meerdere cycli (bijvoorbeeld begrotingsrondes) kan na iedere cyclus de evaluatie plaatsvinden. Tijdens de evaluatie zullen deelnemers terugblikken op de voorgaande ronde en voornemens maken voor de volgende. Deze vorm van evaluatie is vooral gericht op reflectie op het handelen. Een evaluatie na de simulatie is gericht op vergelijking van de simulatie met de werkelijkheid en de gestelde leerdoelen. Een deel van de evaluatie kan op een later tijdstip schriftelijk plaatsvinden.

De analyse van een simulatie start met het simulatieverslag, inclusief de conclusies uit de nabespreking en de resultaten van de schriftelijke evaluatie. Een kwalitatieve beschouwing van de simulatie vindt plaats naar aanleiding van de geformuleerde doelstellingen en probleemstelling.

Met de reconstructie en evaluatie van het experiment wordt al tijdens het ontwerp rekening gehouden. Het is een logische aansluiting op de probleemstelling en de functie van de simulatie.

HOOFDSTUK 3: SIMULATIES IN CRISISMANAGEMENT

§ 3.1 Definitie en kenmerken van crises

Rosenthal definieert een crisissituatie als volgt: "... een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslissingstijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen." (Rosenthal en 't Hart (red.), 1990, p.11)

In een verkorte vorm wordt dezelfde definitie gebruikt in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (1998) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het NHC wordt bovendien onderscheid gemaakt tussen crises en rampen. Bij een crisis gaat het vaak om een serie van (in tijd gespreide) gebeurtenissen. Het is daarbij niet eenduidig welke acties moeten worden genomen en door wie. Bovendien kunnen belangentegenstellingen leiden tot conflictsituaties.

Rampen of zware ongevallen kenmerken zich door een ernstige verstoring van de openbare orde of veiligheid. Levens, gezondheid en materiële zaken worden bedreigd of zijn reeds geschaad. Ter bestrijding of beperking van een verdergaande dreiging dan wel beschadiging van deze zaken is een gecoördineerde inzet van organisaties uit verschillende disciplines vereist. Rampen en zware ongevallen zijn dus een specifiek type crisis. "De verschillen tussen een ramp en een crisis leiden ertoe dat we spreken van rampen*bestrijding* en crisis*beheersing*" (NHC, p.7)

Een crisis dwingt bestuurders beslissingen en acties te nemen om de problemen op te lossen. Bestuurders worden aangesproken op een van de meest wezenlijke functies van de overheid, namelijk het garanderen van fysiek en sociaal welzijn van de bevolking en het bemiddelen of oplossen van maatschappelijke conflicten.

Rampen en crises hebben overeenkomstige kenmerken die als volgt zijn te benoemen:

1. bestuurlijke beslissingen oftewel overheidsbeslissingen zijn vereist;
2. er is geringe beslissingstijd;
3. besluitvorming is complex: er zijn veel actoren betrokken, aard van de problematiek en consequenties van oplossingen zijn onzeker, improvisatie is nodig;
4. er bestaat een neiging tot centralisatie van besluitvorming;
5. er is grote publicitaire druk;
6. democratische controle van de besluitvorming vindt achteraf plaats.

In de normale omstandigheden worden beslissingen genomen op basis van dezelfde regels en procedures: de beslissingen zijn routineus. De omstandigheden waaronder en de voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden zijn constant. Om dit soort beslissingen te vereenvoudigen zijn regels en procedures gestandaardiseerd.

De belangrijkste onderscheidende kenmerken tussen routinematige beslissingen en crisisbesluitvorming zijn de factoren dreiging en tijdsdruk. Onder tijdsdruk moeten complexe

besluiten worden genomen om een dreiging te beperken of weg te nemen waarbij vaak de precieze aard van de bedreiging en de consequenties van mogelijke oplossingen onzeker zijn.

§ 3.2 Veiligheidsketen

Binnen het denken over veiligheid en veiligheidsmanagement wordt gesproken over de “veiligheidsketen”. De veiligheidsketen is ontwikkeld om “veiligheid” gericht te kunnen analyseren. De keten is opgebouwd uit vijf schakels die sterk aan elkaar gerelateerd zijn. Door de losse schakels aan elkaar te koppelen ontstaat een integrale veiligheidsbenadering waardoor veiligheidsaspecten optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd. Vervolgens biedt het handvatten om maatregelen te kunnen nemen en beleid te kunnen ontwikkelen. De veiligheidsketen bestaat uit de volgende schakels:

1. Proactie: het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Met proactie wordt gepoogd via de beleidsmatige weg de structurele oorzaken van incidenten weg te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door vanuit de veiligheidsoptiek invloed uit te oefenen op het maken van ruimtelijke plannen en milieuverordeningen of het vroegtijdig meedenken over de routes waarlangs gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd.
2. Preventie: het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van gevolgen. Preventie wordt gedefinieerd als het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan, door het doorvoeren van preventieve maatregelen in een bepaald gebied, bijvoorbeeld door voorwaarden aan vergunningen te verbinden met het oog op veiligheid. Preventie wordt bereikt door op objectniveau de proactieve schakel te vertalen in praktisch hanteerbare preventieve maatregelen. Preventie kenmerkt zich dan ook door gedetailleerde voorschriften en wetgeving.
3. Preparatie: al datgene dat moet worden voorbereid om incidenten te kunnen bestrijden. Hierbij gaat het niet alleen om technische en operationele voorbereiding maar bijvoorbeeld ook om het trainen van de voorlichting bij rampen. Ook het maken van rampenplannen valt onder preparatie. Rampenplannen zijn organisatieplannen die overheid en brandweer in algemene zin voorbereiden op rampen en zware ongevallen.
4. Repressie: de daadwerkelijke bestrijding van incidenten en hulpverlening in noodsituaties. Repressie kan gericht zijn op bronbestrijding, de effect- en gevolgbestrijding maar ook op de hulpverlening aan mogelijke slachtoffers. Proactie en preventie kunnen de kans op het ontstaan van een incident en het effect van incidenten beperken, ofwel het risico verlagen. Repressie daarentegen is uitsluitend bedoeld om het overgebleven restrisico te beperken. Er dient dus een duidelijk evenwicht te zijn tussen preventie en repressie.
5. Nazorg: alles wat nodig is om zo snel mogelijk de gevolgen van een incident te redresseren en terug te keren naar routinematige situaties. Evaluatie voegt daar dan nog een lerende component aan toe.

Crisismanagement beperkt zich niet tot de besluitvorming en beslissingen ten tijde van een crisis. Crisismanagement is een containerbegrip en heeft betrekking op alle schakels van de veiligheidsketen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij de ontwikkeling van het Crisisbeheersingbeleid 2004-2007 (gepubliceerd op website www.minbzk.nl) getracht een helder begrippenkader te formuleren. Rampenbeheersing wordt daarbij gesplitst in risicobeleid en rampenbestrijding. De schakels proactie en preventie horen tot het risicobeleid en de schakels preparatie, repressie en nazorg tot de rampenbestrijding. Alle beslissingen die in de schakels worden genomen en zelfs de beslissingen en besluiten die worden genomen ten aanzien van de schakels, het wettelijk kader en de vormgeving vallen onder crisismanagement¹.

Het houden van een simulatie vindt plaats in de derde schakel van de veiligheidsketen. Schakels 4 en 5 zijn van toepassing ten tijde van en na een daadwerkelijke crisis. Uiteraard zijn simulaties niet van toepassing op het moment dat een crisis zich voordoet of moet worden afgewikkeld. Afhankelijk van het doel van een simulatie valt deze daarom in een van de eerste drie schakels. Het onderwerp en het doel van de simulatie bepalen het deel van de veiligheidsketen waarop de simulatie van toepassing is.

§ 3.3 Crisissimulaties

Zoals eerder gesteld is literatuur over simulaties in crisismanagement bijzonder dun gezaaid. Het Crisis Onderzoek Team (COT) is een onderzoeks- en adviesorganisatie die wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek verricht naar veiligheids- en crisismanagement. Het COT combineert wetenschappelijke kennis met praktische inzichten en heeft in de bundel *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen* (1998) een hoofdstuk gewijd aan simulaties in crisismanagement. Het onderstaande is grotendeels gebaseerd op de hierin beschreven bevindingen van 't Hart, Kleiboer en Overdijk.

't Hart et al. (1998) definiëren een simulatie in crisisplanning als volgt: "In een simulatie wordt met behulp van gefingeerde informatie en duidelijke spelregels een crisis nagebootst. Deelnemers aan een simulatie worden geconfronteerd met een gestileerde maar op wezenlijke punten realistische situatie waarin zij de functies vervullen die zij tijdens crises (zouden moeten) bekleden." (COT, 1998, p203)

In crisissimulaties wordt veelal een commando- of communicatiecentrum nagebootst. De dynamiek tussen de deelnemers van een dergelijk centrum is bepalend voor het spel. De simulatie wordt daarmee een interactief rollenspel. De rode draad van een simulatie is een scenario waarin context, functies, bevoegdheden, taken en middelen staan beschreven.

¹ Persoonlijk pleit ik, in overeenstemming met het NHC, voor het vervangen van de term *rampenbeheersing* door *crisisbeheersing*. Risicobeleid (en de schakels proactie en preventie) vindt plaats voordat sprake is van een crisis en is daarom van toepassing op alle soorten crises. Rampenbestrijding (en de schakels preparatie, repressie en nazorg) is van toepassing op een reeds gedefinieerde crisis, namelijk de ramp. Daarbij is niet gezegd dat de schakels preparatie, repressie en nazorg niet van toepassing kunnen zijn op andere typen crises.

Tijdens de simulatie worden de deelnemers door de spelleiding voorzien van informatie. Communiceren en interveniëren vindt plaats door schriftelijke en audiovisuele hulpmiddelen.

Doelen

De auteurs onderscheiden vier toepassingsmogelijkheden voor crisissimulaties. Ten eerste kan het dienen voor de selectie van personen. De simulatie dient als assessment voor de vacaturevervulling van crisismanagers. Ten tweede is het een manier voor evaluatie en verbetering van crisisplannen. Het dient daarmee zwakke plekken in draaiboeken bloot te leggen. Vervolgens kunnen simulaties worden toegepast als onderwijs- en trainingsmethode. Leren door spelen is effectiever dan door lezen of luisteren. Ten slotte zijn simulaties een manier om crisismanagement te onderzoeken. Het is vaak de beste methode om in crisissituaties besluitvormingsprocessen waar te nemen. Het biedt bovendien de mogelijkheid om bepaalde facetten, zoals tijddruk, te vergroten. De simulatie heeft hier de status van een experiment.

Bij de eerder genoemde doelstellingen zijn deze doelen ook terug te vinden. Nieuw is echter een simulatie te gebruiken voor assessment. Onder tijdsdruk en een hoge mate van stress worden sollicitanten getest voor de functie van crisismanager. Traditionele selectieprocedures zoals interviews en psychologische tests zijn hiervoor minder geschikt.

§ 3.4 Ontwerp van een crisissimulatie

't Hart et al. benoemen drie centrale kwesties in het ontwerpproces waarvan zij stellen dat bij de bepaling hiervan rekening dient te worden gehouden met minstens drie randvoorwaarden:

CENTRALE KWESTIES:

- Omvang van het scenario
- Realiteitsgehalte van het spel
- Welk type scenario levert de meeste kennis op?

RANDVOORWAARDEN:

- Doel van de simulatie
- Type deelnemers
- Beschikbare middelen

Met omvang van het scenario wordt bedoeld op de tijdsduur, complexiteit of reikwijdte van de simulatie. Hoe meer van alles, hoe moeilijker het wordt voor de spelleiding om het spel in de hand te houden en feedback te geven. Het realiteitsgehalte wordt bepaald door de mate van detail waarin een simulatie klopt. Het type scenario heeft betrekking op de intensiteit van de crisis. Dit kan variëren van extreme crises, de *worst case scenarios*, tot eenvoudig oplosbare omstandigheden. In het ene geval bestaat de mogelijkheid dat deelnemers moedeloos en passief worden, in het andere geval worden deelnemers overmoedig.

Het scenario geeft bovendien de mogelijkheid twee categorieën simulaties te onderscheiden. In de eerste categorie is de crisis bij aanvang van het spel al begonnen en dienen spelers te reageren. In de tweede categorie biedt het scenario inzicht in het verloop van gebeurtenissen tot mogelijke crises.

Met de randvoorwaarden kunnen variaties in simulaties worden gecreëerd. Het zal veel verschil maken of deelnemers aan een simulatie politieke gezagsdragers zijn of functionarissen van uitvoerende diensten. Verschillende doelgroepen vereisen verschillende

invullingen. Voor de beschikbare middelen geldt dat hoe natuurgetrouwer een simulatie moet zijn, hoe hoger de kosten zullen zijn.

Tijdens simulaties zijn er verschillende mogelijkheden om de deelnemers te confronteren met de druk waarmee crisisbesluitvorming gepaard gaat. De auteurs geven een aantal interventiemethoden om de druk tijdens een simulatie op te voeren:

- Timing van de crisis. De mogelijkheid om de crisis op een onverwacht moment te laten beginnen.
- Het creëren van Spartaanse arbeidsomstandigheden levert inzicht in de noodzaak van goede logistieke ondersteuning.
- Nabootsen van informatiechaos. De deelnemers dienen uit een stroom van informatie het benodigde te filteren.
- Door tijdsbeperkingen en ultimatus voelen deelnemers de tijdsdruk die met crisisbesluitvorming gepaard gaat.
- Introductie van (belangrijke) buitenstaanders verstoort de reeds bestaande groepsdynamiek.
- Deelnemers confronteren met morele dilemma's zoals bestuurlijke problematiek afzetten tegen persoonlijk leed.
- Inbouwen van een verplicht moment voor persvoorlichting.

Het voordeel van simulaties is dat ze kunnen tonen dat crisisdraaiboeken gericht zijn op procedures terwijl deze tijdens crises kunnen worden genegeerd door actoren. Besluitvorming vindt vervolgens ad hoc en op informele wijze plaats. Simulaties tonen dat in crisismanagement mensen en hun organisaties belangrijker zijn officiële plannen. Een belangrijk nadeel is dat simulaties een symbolisch karakter kunnen krijgen: oefenen omdat het moet. Een ander groot nadeel van simulaties is de neiging een alomvattend scenario te schrijven dat niet meer gericht is op leerdoelen en beleidsrelevantie.

Tot slot doen de auteurs een aantal aanbevelingen die van belang zijn tijdens het ontwerpen van crisissimulaties:

- Zet inhoud op de eerste plaats. Zij doelen hiermee op het waken voor oneigenlijk gebruik van simulaties. Doelen en middelen dienen goed in het oog te worden gehouden.
- Formuleer duidelijke doeleinden. Teveel doelen en onderwerpen leiden af van het eigenlijke doel.
- Zoek een balans tussen realisme en complexiteit. Het scenario moet genoeg houvast bieden voor inleving in de werkelijkheid maar moeten niet zo ingewikkeld worden dat de deelnemers het gevoel hebben de grip te verliezen. Dit zal namelijk resulteren in verlies van motivatie om te participeren.
- Informatie moet zo min mogelijk sturend zijn. Deelnemers dienen zelf voor creatieve oplossingen te zorgen.
- Test simulaties met behulp van verschillende groepen deelnemers. Zo kunnen ontwerpfouten worden opgespoord.

- Er moet evenwicht zijn tussen actie en analyse. De ontwikkeling van het scenario en het spel moet evenveel aandacht krijgen als de observatie, analyse en evaluatie van het spel.
- Leren van zowel positieve als negatieve ervaringen. Het is belangrijk om beide ervaringen te stimuleren en af te wisselen zodat deelnemers 'scherp' blijven.
- Onvoorspelbaarheid is een middel om symbolische simulaties te vermijden. Bovendien is het goed verschillende scenario's te gebruiken.
- Deelname van de top van de organisatie.
- Simulaties hebben onderhoud nodig. Inzichten en risico's veranderen en vragen vervolgens om andere (typen) simulaties.

§ 3.5 Samenvatting en kritische succesfactoren

Of simulaties worden toegepast in crisismanagement of in onderzoeks-, onderwijs-, interventie- of veranderingstrajecten, ze worden altijd met een bepaalde reden gebruikt. Grofweg is de achterliggende reden dat ervan wordt geleerd en inzicht wordt verworven. Het is daarbij heel goed mogelijk dat een crisissimulatie binnen een van de genoemde trajecten valt. Het voordeel van simulaties boven andere vormen van kennisoverdracht is dat bij actieve deelname aan een simulatie, de methode beter werkt dan methoden waarbij de passieve ontvangst van motivatie-impulsen wordt gehanteerd. Bovendien bieden simulaties de mogelijkheid tot het verkennen van de toekomst zonder dat er sprake is van een afbreukrisico omdat beslissingen tijdens een simulatie geen gevolgen hebben in de werkelijkheid. De doelstelling die ten grondslag ligt aan het gebruik van een simulatie is van groot belang in alle fasen van de omgang met simulaties. Vanaf het inbedden van een simulatie in een traject tot en met de evaluatie, de doelstellingen moeten expliciet worden geformuleerd en scherp in het oog worden gehouden. Het is uiteraard mogelijk dat meerdere doelstellingen aan een simulatie ten grondslag liggen. In een dergelijk geval zal een simulatie complexer worden in opzet en afwikkeling maar niet noodzakelijkerwijs in het spel voor deelnemers. De doelstellingen geven aan wat geleerd dient te worden, aan wie en op welke wijze daarmee moet worden omgegaan.

Kritische succesfactoren

Simulaties zijn oefeningen die gericht zijn op beslissingen en handelingen van deelnemers. Het doel van de simulatie is te zorgen dat meer zicht ontstaat op alternatieve wereldbeelden en dat ontwikkelingen door middel van wisselwerking, oftewel interactie, kunnen worden beïnvloed. Tijdens simulaties kunnen verschillende strategieën worden uitgetoet. Het is daarmee een ex-ante vorm van beleidsevaluatie. De simulatie zelf vormt een nieuwe vorm van communiceren binnen een beleidsnetwerk.

Uit de voorgaande hoofdstukken zijn een aantal factoren te destilleren waaraan dient te worden voldaan voor het succesvol gebruik van simulaties.

1. Ten eerste geldt dat leerervaringen uit simulaties pas waardevol zijn als de inhoud en processen in het spel een reële afspiegeling zijn van de werkelijkheid. Dit geldt zowel voor het onderwerp als de gebeurtenissen die zich voordoen.

2. Ten tweede is het collectieve karakter van leerprocessen belangrijk. Groepen die in de werkelijkheid bestaan dienen ook in de simulatie te bestaan. Dit verhoogt het realiteitsgehalte van de simulatie en bevordert tevens de neiging tot veranderen.
3. Hieruit vloeit op logische wijze de derde voorwaarde voort: voor een geslaagde simulatie is de bereidheid tot deelname van relevante actoren van belang.
4. Ten vierde dient de spelleider capabel te zijn.
5. Ten vijfde is een systematische evaluatie van belang waarin de leereffecten centraal dienen te staan. Hier kan bezien worden of de gestelde doelen zijn behaald zowel qua inhoud als procedure en of de leereffecten van toepassing zijn op de juiste actoren.
6. Ten zesde is het belangrijk zich rekenschap te geven van het type traject waarin de simulatie is ingebed en de schakel van de veiligheidsketen waarin de simulatie wordt uitgevoerd om zicht te houden op de plaats van de simulatie in een groter geheel. Deze zaken dienen reeds bij het bepalen van de doelen te zijn vastgesteld en tijdens de evaluatie terug te komen.

DEEL II

EMPIRISCHE VERKENNING

HOOFDSTUK 4: NATIONAAL COÖRDINATIECENTRUM

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft uiteenlopende taken en kent op basis van deze taken een specifiek functionele opbouw. Het bewaken en bevorderen van de openbare orde en veiligheid is een van de hoofdtaken van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze functie wordt binnen het ministerie waargenomen door het directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV). Dit directoraat-generaal is verantwoordelijk voor de organisatie van de politie, brandweer en de rampenbestrijding. Het zorgt tevens voor de ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid.

Binnen het DGOOV ondersteunt het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) de minister van BZK bij de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden op het terrein van crisisbeheersingsbeleid en daadwerkelijke crisisbeheersing. Het crisisbeheersingsbeleid dient ervoor te zorgen dat de overheid gericht kan optreden onder crisisomstandigheden, ongeacht de aard daarvan. De daadwerkelijke crisisbeheersing houdt in dat bij inbreuken op de openbare orde en veiligheid die lokale belangen overstijgen, de minister leiding kan geven aan de beheersing van de ontstane crisis.

Zonder inhoudelijk op alle verschillende dienstonderdelen van het ministerie en het DGOOV in te gaan, is in het organigram in bijlage 1 te zien waar het Nationaal Coördinatiecentrum was gepositioneerd binnen het ministerie in 2000.

§ 4.1 Taak Nationaal Coördinatiecentrum

De formele taak van het NCC staat beschreven in het Handboek Crisisbeheersing uit 1998 en luidt als volgt:

Het NCC heeft tot taak de minister bij te staan in de uitoefening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die betrekking hebben op crisisbeheersing en de voorbereiding daarop. Het NCC coördineert in crisisomstandigheden het daadwerkelijke overheidsoptreden en is voorts belast met de coördinatie (van de informatievoorziening) naar de besturen van andere overheden. (p.15)

De activiteiten die daarmee gepaard gaan zijn als volgt omschreven:

- de coördinatie van de informatievoorziening – waaronder het verzamelen, vastleggen, verifiëren, evalueren, analyseren, verwerken, en verspreiden van informatie – ten aanzien van de openbare orde en veiligheid naar de ministers, de besturen van andere overheden, alsmede andere diensten en organisaties;
- de coördinatie met betrekking tot het verlenen van bijstand ingevolge met name de Politiewet, de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en internationale overeenkomsten terzake;

- het adviseren over en coördineren van bewakings- en beveiligingsmaatregelen ingeval van staatsbezoeken en andere bezoeken van buitenlandse hoge gasten, alsmede ten aanzien van diplomatieke personen, instellingen en objecten hier te lande;
- het mede ontwikkelen van en uitvoering geven aan een crisisbeheersingsbeleid, dat ervoor zorgdraagt dat de rijksoverheid is voorbereid op (dreigende) crisissomstandigheden;
- de coördinatie van maatregelen ten aanzien van openbare orde en veiligheid of daarmee samenhangende aangelegenheden;
- het coördineren van het overheidsoptreden onder (dreigende) crisissomstandigheden;
- het evalueren van overheidsoptreden onder crisissomstandigheden en in oefensituaties. Alsmede het verwerken van de resultaten van die evaluaties in adviezen en voorstellen met betrekking tot een eventueel bijstellen van het crisisbeheersingsbeleid of de uitvoering van het overheidsoptreden.

Informatievoorziening

Het is noodzakelijk dat besturen en operationele diensten op de hoogte zijn van de mate van dreiging tot geweld of ernstige verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Hiervan kan sprake zijn bij bijvoorbeeld wateroverlast, demonstraties of publieke acties. Acties worden op allerlei manieren gevoerd en dit kan variëren van vreedzaam tot gewelddadig. Mocht een samenkomst op handen zijn, dan dienen besturen adequaat op die situatie te kunnen reageren. Juist wanneer zo'n actie een meer dan lokale betekenis heeft, coördineert het Nationaal Coördinatiecentrum binnen de rijksoverheid en tussen de rijksoverheid en provincies de informatievoorziening over de openbare orde.

Bijstand en ordeverstoring

Het Nationaal Coördinatiecentrum zorgt op verzoek van de Commissaris van de Koningin voor interprovinciale bijstand van politie, brandweer, defensie en specialistische organisaties zoals de Reddingsbrigades Nederland. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld demonstraties, rampen of grote evenementen zoals risicovolle voetbalwedstrijden.

Coördinatie bewaking & beveiliging

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is medeverantwoordelijk voor de veiligheid van buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en andere hoogwaardigheidsbekleders die Nederland bezoeken. De gasten reizen veelal per auto naar verschillende bestemmingen in Nederland zodat meerdere bestuurlijke autoriteiten en operationele diensten erbij betrokken zijn. Het Nationaal Coördinatiecentrum zorgt voor afstemming tussen de besturen en operationele diensten en adviseert over de te nemen veiligheidsmaatregelen. Ook is het een verantwoordelijkheid van de Nederlandse staat bescherming te bieden aan de in Nederland gehuisveste diplomatieke vertegenwoordigingen en internationale instellingen. Het Nationaal Coördinatiecentrum onderzoekt met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of dreiging aanwezig is, adviseert en stemt vervolgens met de betrokken besturen en hulpverleningsinstanties af over de te nemen veiligheidsmaatregelen.

Vorbereiding op crisissituaties

Van lokale incidenten tot rampsituaties op rijksniveau is het de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat de rijksoverheid zich moet voorbereiden op het voorkomen van mogelijke crisissituaties en, indien nodig, weet op te treden en de juiste besluiten weet te nemen. Organisatiestructuren, besluitvormingsprocedures, opleiding en oefening maken een belangrijk onderdeel uit van de voorbereiding. Een goede afstemming met andere actoren binnen de bestuurlijke organisatie zoals departementen, provincies en gemeenten is daarbij nodig. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt in een crisissituatie op als coördinerend bewindspersoon.

Juist vanwege de betrokkenheid van zoveel verschillende actoren met uiteenlopende bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het gewenst voor alle typen crisissituaties helder in beeld te hebben wie wat moet doen. Dit is vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming dat is goedgekeurd door de Ministerraad. De Ministerraad heeft hiermee de noodzaak aangegeven van eenduidigheid in crisisbesluitvorming en de rol die het Nationaal Coördinatiecentrum daarbij heeft.

§ 4.2 Nationaal Coördinatiecentrum en crisissituaties

Verstoringen of bedreigingen van de openbare orde en veiligheid zullen in eerste instantie worden aangepakt waar het probleem zich voordoet. Beperkt de crisis zich tot de gemeentegrenzen, dan is de burgemeester verantwoordelijk. Overstijgt het probleem het lokale niveau, dan komt het terecht bij de Commissaris van de Koningin en zonodig uiteindelijk op het rijksniveau. Op dat niveau is in eerste instantie de minister verantwoordelijk op wiens beleidsterrein de crisis zich afspeelt. Bestrijkt de crisis meerdere beleidsterreinen en is bemoeienis van meerdere departementen nodig, dan treedt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op als coördinerend bewindspersoon. Hij wordt hierbij ondersteund door het Nationaal Coördinatiecentrum.

Facilitaire taak

Het Nationaal Coördinatiecentrum is naast eerste aanspreekpunt voor de informatieontvangst en -verwerking ook de organisatie die zorgt voor de facilitaire voorzieningen, waardoor in opgeschaalde organisatie actoren van andere betrokken departementen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hun werk kunnen doen. Het NCC is in staat om spoedig na het ontstaan van een crisissituatie een actieve crisisorganisatie op touw te zetten. In die gevallen dat het werk in de dagelijkse huisvesting niet meer mogelijk en verantwoord is, heeft het Nationaal Coördinatiecentrum een uitwijklocatie. De uitwijklocatie is tevens regeringsnoodzetel.

Contacten met omliggende landen

De grensoverschrijdende problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid vereisen een goede informatievoorziening en coördinatie van bestuurlijke maatregelen met de

buurlanden. Wordt in Nederland een internationale voetbalwedstrijd gehouden, waarbij in groten getale supporters vanuit Duitsland en Groot-Brittannië worden verwacht, dan stemmen de overheden van deze landen de maatregelen voor het supportersvervoer met elkaar af. Zo is een ordelijk verloop van en naar de stadions in en buiten Nederland gewaarborgd. Een crisis in het buitenland kan een dermate grote omvang nemen dat men een beroep doet op andere landen en een verzoek indient voor personele bijstand, hulpgoederen, medicijnen, etc. Het Nationaal Coördinatiecentrum is in dat geval 'point of contact'. Zij ontvangt de buitenlandse aanvraag voor hulpverlening en pleegt afstemmingsoverleg met andere departementen, politie en brandweer om in de hulp te voorzien.

Opleiding en oefening

Oefenen is van wezenlijk belang voor een daadwerkelijk goed optreden in crisissituaties. Op die manier leert men waar de zwakke en sterke punten zitten in de crisisorganisatiestructuur, de besluitvormingsstructuren en de werkwijze. Het Nationaal Coördinatiecentrum coördineert het interdepartementale oefenbeleid gericht op het functioneren van de ambtelijke en ministeriële beleidsteams op rijksniveau en het functioneren van de daarbij behorende ondersteuning van de ambtelijke en operationele organisatie. Voor een goedlopende interdepartementale oefenorganisatie is het van belang dat elk departement ook intern zorgt voor een daarop aangepast oefenbeleid. Het is immers noodzakelijk dat men dezelfde taal spreekt en qua oefenniveau gelijk oploopt.

§ 4.3 Organisatievormen en inrichting

Het NCC is een vreemde eend in de bijt van het DGOOV. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren. Ten eerste bevinden de werkzaamheden van het NCC zich op het snijvlak van beleid en operationele uitvoering. Dit in tegenstelling tot de andere takken binnen DGOOV, deze zijn namelijk op beleid gericht. De operationele uitvoering blijkt onder andere uit het feit dat het NCC 365 dagen per jaar en 24 uur per dag bereikbaar is om de minister te ondersteunen bij de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden waar het gaat om openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing(sbeleid). Bovendien hebben de werkzaamheden bijna altijd een interbestuurlijke dimensie. Dit geldt zowel in horizontale zin: van en naar andere ministeries, als in verticale zin: van en naar provincies en/of gemeenten. Tenslotte wordt bij het NCC onderscheid gemaakt tussen twee organisatievormen, namelijk een staande organisatie en de zogenaamde Uitgebreide Kernbezetting (UKB).

Staan de organisatie

Vanwege de aard van de werkzaamheden en de taken van het NCC wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende organisatievormen. Deze organisatievormen zijn afhankelijk van eventuele grootschalige of ernstige verstoringen van de openbare orde en veiligheid, of de dreiging hiervan. Wanneer hiervan geen sprake is, handhaaft het NCC de zogenaamde staande organisatie. Dit is de standaard organisatievorm die wordt gehanteerd in een routinematige situatie. In de staande organisatie heeft het NCC 23 medewerkers en bestaat uit vier clusters: Bedrijfsvoering, Operationeel beleid, Crisisbeheersingsbeleid en

Opleiden & oefenen. Binnen deze werkverbanden worden alle werkzaamheden verricht. Iedere werknemer verricht voor twintig procent van de werktijd diensten op het operationeel centrum. Deze organisatievorm bestaat sinds 2002. Daarvoor bestond de organisatie uit twee afdelingen namelijk de afdeling Operationele zaken en de afdeling Preparatie Crisisbeheersing. Tussen de twee afdelingen waren de operationele en beleidsmatige taken verdeeld. Omdat dit de uitwisseling van informatie en ideeën in de weg ging staan is besloten tot een reorganisatie.

Fysieke inrichting operationeel centrum

De fysieke kern van het NCC is het Operationeel Centrum (OC). In tegenstelling tot wat men bij een schrijvende organisatie als een ministerie verwacht namelijk alleen maar bureaus, archiefkasten en papier, is het operatiecentrum vanwege de specifieke taken anders uitgerust. Het is van belang om de fysieke inrichting weer te geven voor een beter begrip van de werkzaamheden.

Het operatiecentrum bestaat uit vier delen: de Operationele Kern (Opskern), het situatiecentrum, het operationeel planningscentrum en het informatiecentrum.

Het centrale punt is de Operationele Kern met daarin een halfroond samenstel van zeven werkplekken. Deze zijn bedoeld voor het hoofd Operationeel Beleid, vier beleidsmedewerkers en twee ondersteunende medewerkers. Hier komen onder meer de incidentenlijnen binnen en bijzondere telefoonverbindingen zoals het mobiele nationaal noodnet, het ministernet en het NAVO-net. De werkplekken zijn gericht naar een audiovisuele presentatiewand die dient ter ondersteuning van het operationele beleidsproces. In deze wand bevinden zich drie computergestuurde presentatieschermen en twee televisies. Tevens is de wand voorzien van een remise met landkaarten. Eén van de projectieschermen is interactief bruikbaar, zodat de daarop getoonde informatie als computerbestand kan worden opgeslagen en gebruikt bij de samenstelling van stukken. De informatie op de projectieschermen kan tegelijkertijd getoond worden in de, buiten het operatiecentrum gelegen, vergaderzaal van het Beleidsteam.

De medewerkers in het, naast de Opskern gelegen, situatiecentrum en het operationeel planningscentrum kunnen via de doorzichtige wand meekijken. Deze wand is optrekbaar in verband met de mogelijk noodzakelijke mondelinge communicatie tussen de medewerkers in de Opskern en die in het situatiecentrum en het operationeel planningscentrum.

Aan de andere zijde naast de Opskern ligt de apparatenkamer, waarin zich onder meer een kopieerapparaat, faxen en een telex bevinden.

Via een gang langs de apparatenkamer bereikt men het informatiecentrum, met onder meer een balie om klanten te bedienen zonder dat deze het operationele proces kunnen verstoren.

Operationele werkwijze

Calamiteiten van grote omvang komen gelukkig niet vaak voor en het afwikkelen hiervan behoort dan ook niet tot de dagelijkse werkzaamheden van het NCC. De formatie van het NCC is afgestemd op de aard en hoeveelheid werkzaamheden die dagelijks moeten worden verricht. In een crisissituatie is de dagelijkse bezetting niet toereikend en wordt de staande organisatie uitgebreid met medewerkers van de betrokken dienstonderdelen van het ministerie. Deze opgeschaalde crisisorganisatie wordt de Uitgebreide Kernbezetting (UKB) genoemd.

Enerzijds zijn er crises denkbaar waarbij direct duidelijk is dat de maximale organisatie op 24-uurs basis dient te worden ingesteld. Anderzijds is denkbaar dat een crisis geleidelijk uitgroeit tot zijn uiteindelijke omvang, waarbij op enig moment niet of slechts zeer ten dele kennis aanwezig is over wat er nog staat te gebeuren.

Om deze laatste soorten crises goed te kunnen behandelen is het noodzakelijk dat de organisatie flexibel is in te vullen betreffende de personele omvang waarmee de taken worden uitgevoerd. Zo blijft de maat van de organisatie passend bij de maat van de crisis.

Uiteraard is het inschatten en tijdig onderkennen van de maat van de crisis van groot belang zodat de maat van de organisatie daarop aangepast kan worden.

Om te voorkomen dat de personele omvang van de organisatie voortdurend achter de feiten aanloopt betreffende het volume van het werk, is het mogelijk om het OC proactief (maximaal) op te schalen. Met name geldt dit voor type incidenten waarmee weinig ervaring is opgedaan in het verleden. Op basis van voortschrijdend inzicht kan vervolgens neergeschaald worden.

§ 4.4 Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

In het bovengaande zijn de taken en het functioneren van het NCC beschreven. Uitgangspunt was hierbij het NCC als organisatie. Het is hierbij nog niet geheel duidelijk aan wie het NCC assistentie biedt en hoe de volledige organisatie eruitziet waarin het NCC is ingebed.

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (1998) staat beschreven wat in crisissituaties de taken zijn van het NCC en hoe deze moeten worden uitgevoerd.

Beschrijving crisissituatie/probleembenadering

Een crisis of incident wordt in eerste instantie behandeld door de lokale autoriteiten. De burgemeester van de betreffende gemeente is daarbij de hoofdverantwoordelijke. Indien een crisis de gemeentegrenzen overschrijdt zal de verantwoordelijkheid voor afhandeling worden gedragen door de Commissaris der Koningin van de provincie waarin het probleem zich voordoet. Pas als de crisis ook hier niet het hoofd kan worden geboden zal het op rijksniveau worden behandeld. De minister op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet is in eerste instantie verantwoordelijk. De minister kan een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) activeren dat vergaderingen van het Beleidsteam faciliteert. Indien de crisis een grotere omvang heeft en zich over de beleidsterreinen van meerdere departementen uitstrekt zal behoefte zijn aan interdepartementale coördinatie. Dit is een taak voor het NCC. Het NCC faciliteert de bijeenkomsten van het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT). Alle betrokken ministeries hebben dan op het eigen departement een DCC ingericht. In het IBT zijn vertegenwoordigd: de directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) van het meest betrokken departement, de DGOOV van BZK, het hoofd NCC, de voorzitter van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC), een secretaris en vertegenwoordigers van andere betrokken departementen. De vergaderingen van het IBT betreffen de evaluatie van de actuele toestand en de te nemen maatregelen, inlichtingen die verstrekt zullen worden aan het parlement, de Raad van State, voorlichting aan het publiek en instructies voor de rijksdienst. Wanneer de te nemen beslissingen het ambtelijk niveau ontstijgen zal het Ministerieel Beleidsteam (MBT) worden samengeroepen. Dit bestaat uit de betrokken ministers en

eventueel de minister-president. Het is zelfs mogelijk dat de volledige ministerraad deelneemt aan het MBT. Het NCC heeft hiervoor vergaderruimte tot de beschikking.

Voorlichting tijdens crisissituaties

Goed gedoseerde, tijdige en eenduidige berichtgeving is veelal een cruciale factor bij het beheersen van een crisis. Zo kunnen communicatie en voorlichting naar pers en publiek in geval van bijvoorbeeld een gijzeling, kaping of dreigende wateroverlast strategische instrumenten zijn in de handen van de overheid. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming voorziet in een organisatie-eenheid die zich hiermee bezighoudt, namelijk het NVC. Het NVC ondersteunt de ministers bij hun voorlichtingstaak tijdens crises en adviseert over de vorm en inhoud van de boodschap en de wijze waarop deze naar buiten wordt gebracht. Onder andere de verwanteninformatie maakt daarvan deel uit.

§ 4.5 NCC en simulaties

Geschiedenis

In 1994 werd de eerste simulatie gehouden bij het NCC. Tijdens de MBT-vergadering was toenmalig minister-president Kok de voorzitter. Hij was erg enthousiast over het nieuwe middel waardoor het op de agenda kwam. Toen het tweede kabinet Kok werd geformeerd, was dat de katalysator voor herhaaldelijk oefenen. De afspraak was dat per kabinetsperiode een keer per 2 jaar zou worden geoefend, nu wordt al meer dan eens per jaar geoefend.

Doel

Bij het NCC worden simulaties gezien als onderdeel van een leerproces. Het doel is om ten tijde van een crisis herkenning met het onderwerp en een vertrouwde setting te kunnen presenteren. Door analyse van gehouden simulaties en bijbehorende resultaten kan geanticipeerd worden op de richting die een minister zal kiezen. Hierdoor zullen zowel de minister als ambtenaren tijdens een daadwerkelijke crisis minder worden belast omdat er meer voorbereidingsmogelijkheden zijn. Het wordt daarom van groot belang geacht dat alle betrokkenen bij een simulatie aanwezig zijn omdat onderlinge aftasting tijdens een echte crisissituatie onwenselijk is. De kans hierop is groter als personen niet betrokken waren bij simulaties. Bovendien blijken simulaties de beste manier om hoge ambtenaren en ministers zover te krijgen dat ze het achterste van de tong laten zien. Het geeft daarnaast de grootste kans om fouten uit te lokken waar lering uit getrokken kan worden. Met briefwisselingen of congressen lukt dat niet.

Bouw en inrichting

Simulaties van het NCC hebben een aantal vaste elementen. Dit zijn onder andere: het vaststellen van het onderwerp, deelnemers en medeontwikkelaars uitnodigen en dilemma's inbouwen voor de deelnemers. Inhoudelijk ontstaat een simulatie werkenderwijs waarbij geen rekening wordt gehouden met een theoretisch kader. Simulaties worden gebouwd op basis van ervaring en draaiboeken die bewaard zijn van vorige oefeningen. De eerste oefening heeft de meeste moeite gekost want daar moesten naar tijd en plaats consequenties worden voorzien.

Procesmatig geldt dat bij het ontwikkelen van een nieuwe simulatie andere doelstellingen zullen leiden tot een ander oefenspel, dynamiek en regie. De keuze voor een ander accent zal leiden tot een andere organisatie en interventiemechanismen. Dit zal vervolgens weer leiden tot een andere manier om incidenten te laten opspelen en een andere manier van het benutten van de factor tijd en informatie. Uiteindelijk betekent dit dat simulaties ondanks dezelfde elementen, allemaal een verschillend verloop kennen.

Het geraamte van een door het NCC ontwikkelde simulatie is altijd de lijn van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (1998). Hierin staat beschreven wat in crisissituaties de taken zijn van het NCC, hoe deze moeten worden uitgevoerd en hoe de organisatie van beleidsteams eruitziet.

Evaluaties

De evaluatie van een simulatie wordt doorgaans in twee delen gehouden. Een mondelinge eerste indruk en vervolgens een schriftelijke ronde. Van bewindslieden wordt één reactie gevraagd en niet twee. De evaluatieformulieren en de te stellen vragen behoren deel uit te maken van de ontwikkeling van een oefening. De doelstelling van de simulatie is daarbij verweven met de evaluatievragen. Vooral het stellen van open vragen op deelaspecten wordt van belang geacht.

Lessen die getrokken worden uit de evaluaties dienen een dubbel doel. Ten eerste om de deelnemers kennis en kunde bij te brengen. Ten tweede om de oefenstaf te trainen om betere simulaties te bouwen. Hier is dus sprake van zowel 'leren *aan*' als 'leren *van*'.

Het herhalen van dezelfde oefening is niet haalbaar. De structuur van het bijeenkomen in interdepartementale verbanden op ministerieel beleidsniveau herhaalt zich al bij elke oefening. De deelnemers variëren van onderwerp tot onderwerp maar een aantal lieden komt elkaar steeds tegen. Ondanks de wisseling van onderwerpen bestaat hierdoor de kracht van herhaling.

Veiligheidsketen

De afgelopen jaren zijn verschillende simulaties gehouden. In 1999 is geoefend in verband met de mogelijke gevolgen van de millenniumwisseling, in 2000 vond de EK-oefening plaats, in 2001 de Euro-oefening vanwege de chartale omwisseling van de gulden naar de euro en in 2002 de pokkenuitbraak-oefening. Bij deze laatste simulatie werd met een aantal bewindslieden een aantal morele dilemma's en ethische standpunten geoefend waarbij aan de hand van hun reacties een draaiboek gemaakt zou worden. De nadruk lag hier op de inhoudelijke dilemma's, de ministers werd geen tijd klem gegeven. Deze simulatie had een proactief karakter. Doel van de oefening was het vaststellen welke invloed een dergelijke gebeurtenis op de maatschappij zou hebben en hoe zou kunnen worden omgegaan met een dergelijke gebeurtenis. De simulatie en de daarin gespeelde dilemma's dienden als input voor het opstellen van procedures en draaiboeken. De simulatie was onderdeel van een traject van beleidsontwikkeling. De simulatie diende als een ex-ante evaluatie van beleid.

Bij de millennium-, EK en euro-oefening was naar tijd en plaats bekend wat er zou gebeuren. Het belangrijkste element bij deze simulaties was het omgaan met informatie onder tijdsdruk. Tijdens deze simulaties dienden duidelijke besluiten te worden genomen. Verder werden

procedures getest die eventueel later aangescherpt dienden te worden. Deze simulaties dienden als preparatie op naar tijd en plaats duidelijk aanwijsbare mogelijke crises. Het hier gemaakte onderscheid tussen proactie en preparatie wordt niet zo ervaren op het ministerie van BZK. Er wordt niet of nauwelijks waarde gehecht aan een dergelijk theoretisch onderscheid. Voormalig plaatsvervangend hoofd NCC, Dick van Lingen drukte het als volgt uit: “Het is niet zo dat er een sterke scheiding bestaat tussen proactie en preparatie”. Er bestaan wel accentverschillen tussen proactie en preparatie maar preparatie ziet ook toe op het voorbereiden en beschrijven van de manier van handelwijzen en het voorzien in coördinatie en afstemming.

HOOFDSTUK 5: CASUS EUROPEES KAMPIOENSCHAP VOETBAL 2000

In dit hoofdstuk van de empirische beschouwing zal worden ingegaan op de casus van de EK-oefening. Dit hoofdstuk zal een beeld schetsen van de verschillende taken waar het ministerie van BZK zich mee bezighield gedurende en in de voorbereiding op Euro 2000. De nadruk ligt hierbij op de organisatie van de EK-oefening.

Tussen 10 juni en 2 juli 2000 werd in Nederland en België het Europees Kampioenschap voetbal gespeeld. Nooit eerder was een evenement van dergelijke omvang in Nederland gehouden. Bovendien was het de eerste keer in de geschiedenis dat een dergelijk evenement in twee landen werd gehouden. In Nederland werd gevoetbald in Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Arnhem.

De totale organisatie bestond uit vele geledingen. Uiteraard de Nederlandse en Belgische voetbalbonden en daaruit voortvloeiend een speciaal opgerichte organisatie: Stichting Euro 2000 die de volledige organisatie van het evenement verzorgde. Verder waren lokale overheden betrokken, vooral van de steden waar werd gevoetbald en de Nederlandse en Belgische rijksoverheid. Dit onder andere in verband met de veiligheid van spelers en supporters. Daarnaast waren talloze commerciële organisaties actief om een graantje mee te pikken van de voetbalgekte.

Binnen de Nederlandse rijksoverheid was voornamelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken bij de organisatie. Uiteraard waren ook andere ministeries paraat maar het ministerie van BZK, doorgaans bekend als coördinerend ministerie, stond ook hier centraal.

Vanaf januari 2000 stond het ministerie van BZK in het teken van de organisatie van het EK voetbal. Binnen het ministerie was een speciale projectorganisatie opgericht: het EK-centrum. Dit was een projectteam dat bestond uit ca. 20 personen. De leden van het EK-centrum waren afgevaardigden van de verschillende directies binnen DGOOV, het projectbureau politie en van de betrokken departementen. Binnen dit centrum werden alle EK-activiteiten gecoördineerd, ook van de overige departementen. Binnen het EK-centrum waren de medewerkers in eerste instantie vooral lid van het projectteam. De afgevaardigde van het NCC heeft zich naast de specifieke NCC-aangelegenheden bezig gehouden met andere projectactiviteiten.

Het NCC had in alle voorbereidingen een vrij prominente rol te vervullen. In de voorbereiding diende het de organisatie van politiebijstand te regelen met name voor de vier politieregio's waarin de speelsteden waren gelegen, alsmede het informeren van de Tweede Kamer hierover. Het regelen van politiebijstand behoort tot de dagelijkse werkzaamheden van het NCC. Als onderwerp was dit dus niet nieuw, qua omvang echter wel. Uiteindelijk zijn tijdens het toernooi alle 45 pelotons van de Mobiele eenheid ingezet, evenals de volledige capaciteit

van de Aanhoudingseenheden, een groot aantal motorrijders, beredenen en platte petten. Ongeveer tien procent van de Nederlandse politie is bezig geweest met het EK. Verder werd bij het NCC onderzocht wat de mogelijkheden en onmogelijkheden waren van de Arbeidstijdenwet in relatie tot de inzet van de politie tijdens het EK.

Voor de interne organisatie werd bezien of de bestaande UKB zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende zou zijn toegerust op haar drie weken durende taak tijdens het EK.

Kort voor aanvang van het EK is het EK-centrum overgegaan in de normale NCC-structuur die geldt bij opschalingen. Medewerkers van het EK-centrum kregen daarbij een plekje als UKB'er of als liaison. Vanaf dat moment was het NCC verantwoordelijk voor alle EK-aangelegenheden, net zoals zij verantwoordelijk is voor alle andere mogelijke crises en calamiteiten, zij het dat een en ander plaatsvond onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal EK in plaats van de directeur-generaal OOV.

Na afloop van het toernooi heeft het NCC haar EK-taken weer overgedragen aan het EK-centrum dat diende te zorgen voor een goede afwikkeling.

Om gedegen op al deze zaken voorbereid te zijn werd besloten een simulatie te houden. Deze stond binnen het ministerie bekend als de EK-oefening en zou plaatsvinden op 10 april 2000. Het doel van de oefening was ten eerste: het toetsen van de coördinatie- en besluitvormingsstructuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Ten tweede het hanteren van de politieke en bestuurlijke problematiek die rond het EK 2000 kon ontstaan door de interactie tussen de verschillende partijen. Uit de opgedane kennis en ervaring zouden lessen worden getrokken om in werkelijkheid beter op de specifieke problematiek te zijn voorbereid.

De rol van het NCC lag in deze doelen besloten. Het NCC fungeerde als uitvoerende staf en stelde de infrastructuur ter beschikking. Op deze manier was het NCC ook als speler betrokken bij de oefening.

§ 5.1 EK-oefening

Vanaf januari 2000 werden activiteiten ontplooid ter voorbereiding van de oefening in april. Een werkgroep werd geformeerd die twee keer per maand samenkwam om gezamenlijk een scenario op te stellen voor de oefening. Deze werkgroep was groter dan bij voorgaande oefeningen omdat bij deze oefening meer spelers betrokken waren. In het verleden betroffen oefeningen het werkterrein van enkele ministeries. Bij deze oefening waren daarnaast ook gemeenten, provincies, de stichting Euro 2000 en verschillende regiokorpsen van de politie betrokken.

Tijdens de vergaderingen werd een scenario met tijdsplanningen en gebeurtenissen vastgelegd dat zou worden opgespeeld tijdens de oefening. Coördinatie was hier van groot belang omdat het IBT en het MBT niet met tegenstrijdige feiten geconfronteerd mochten worden. Ter verhoging van het realiteitsgehalte werden gefingeerde krantenartikelen geschreven en werd besloten een gefingeerd NOS journaal te ontwikkelen dat werd gepresenteerd door Harmen Siezen. Deze berichten werden voor aanvang van de simulatie verspreid en getoond.

Tijdens de oefening werden in de vier speelsteden (Amsterdam, Arnhem, Eindhoven en Rotterdam) gebeurtenissen gesimuleerd die een crisisberaad noodzakelijk maakten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan: stakingen binnen het openbaar vervoer, schietpartijen in voetbalstadions, besmettelijke ziekten onder supporters en problemen met mensenmassa's. Problemen werden uiteraard zoveel mogelijk lokaal opgelost. De problemen die het lokale niveau overstegen dienden te worden doorgespeeld aan het IBT dat op het NCC aanwezig was. Problemen die politiek-bestuurlijk dienden te worden opgelost werden doorgespeeld aan het MBT. Het MBT was ook aanwezig op het NCC.

De oefening duurde 4 uur en werd op MBT-niveau gespeeld door ministers en staatssecretarissen van de ministeries van Justitie, Verkeer & Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn & Sport, Economische Zaken en BZK. Op IBT-niveau gaven verschillende (plaatsvervangende) SG's, DG's en directeuren acte de présence.

De werkgroep die zich met de voorbereiding bezig hield, trad op als regisseur van de oefening.

Verloop van de EK-oefening

In de vier speelsteden was een regionaal coördinatiecentrum geactiveerd en fungeerde de lokale driehoek van korpsbeheerder, korpschef en hoofdofficier van justitie als beleidsteam. Elke speelstad begon de simulatie om 16.00 uur met lokale problematiek en zorgde ervoor dat zaken die om besluiten vroegen van de centrale overheid naar het NCC werden "opgespeeld". Daarover was afgesproken dat elke speelstad voor ten minste één specifiek item zou zorgen. Die ontwikkeling was voor het NCC reden om het Interdepartementaal Beleidsteam om 17.15 uur in vergadering bijeen te roepen, onder leiding van de DG-EK. Na overleg en het uitwerken van beslispunten voor het Ministerieel Beleidsteam kwam vervolgens om 18.45 uur het MBT op dezelfde plaats bij elkaar onder voorzitterschap van de minister van BZK. Beide vergaderingen duurden drie kwartier. Voorafgaande aan de oefening waren de deelnemers van zowel IBT als MBT met een speciaal samengestelde knipselkrant van een aantal "actuele" problemen op de hoogte gesteld. Bij het begin van de sessies werden zij met een situatierapport (sitrap) van de laatste feiten en de knel- en beslispunten op de hoogte gesteld. Bovendien werd een gefingeerd tv-journaal vertoond.

Na afloop van de vergadering van het MBT is met de burgemeesters van de speelsteden een korte videoconferentie gehouden. De videoconferentie onder leiding van minister De Vries bood de direct betrokkenen de kans de uitkomsten van het beraad toe te lichten en onduidelijkheden nader te verklaren.

Tot besluit van de oefening werd een beknopte nabeschuiving gegeven door oud-minister De Ruiter.

Zowel op de locaties van de speelsteden als bij het NCC was de coördinatie in handen van een oefenstaf. In de centrale oefenstaf van het NCC volgden ambtenaren van de betrokken ministeries de verrichtingen in de vergaderzaal op een videoscherm. Zij zorgden voor storende tussendoortjes, door het aanreiken van briefjes met nieuwe ontwikkelingen en reacties op gestelde vragen. Met de oefenstaven in de speelsteden werd door het NCC rechtstreeks contact onderhouden.

Deelnemers

Het IBT was als volgt samengesteld: de voorzitter was de DG-EK, namens het ministerie van BZK was de DGOOV aanwezig, voor het ministerie van Justitie de SG, voor het ministerie van Verkeer & Waterstaat, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van VWS de respectievelijke plaatsvervangend SG's. Als toehoorder waren het hoofd NCC en de directeur van de stichting Euro 2000 aanwezig.

Aan de vergadering van het MBT is deelgenomen door de ministers van BZK, Justitie en V&W en de staatssecretaris van VWS (Sport). De staatssecretaris van het ministerie EZ kon vanwege verblijf in het buitenland niet aanwezig zijn. Op zijn verzoek heeft de minister van BZK, als coördinerend bewindspersoon voor crisisbeheersing, de EZ belangen behartigd. In de speelsteden waren in Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam de burgemeesters aanwezig als voorzitter van het beleidsteam en in Arnhem de loco-burgemeester. De kabinetten van de betrokken provincies werden vertegenwoordigd in de oefenstaven van de speelsteden. In Amsterdam en Eindhoven was een adviseur van de Stichting Euro 2000 bij de oefening aanwezig. In Arnhem was de adviseur tijdens de oefening telefonisch bereikbaar.

§ 5.2 Uitkomsten interne evaluatie

Oud-minister De Ruiters heeft als evaluator de verrichtingen gevolgd van zowel het IBT als het MBT en na afloop hiervan zijn visie gegeven op de inhoud van de discussie en op de besluitvorming, afgezet tegen de aangedragen problematiek en de doelstellingen van de oefening. Zijn bevindingen waren niet toegankelijk voor de oefenstaf.

De leden van het IBT en van de centrale oefenstaf kregen direct na afloop een gestructureerde vragenlijst ter invulling uitgereikt. Deze vragenlijst was grotendeels gebaseerd op de evaluatieformulieren van voorgaande simulaties. Dit formulier diende als 'first impression report' en werd door bijna alle leden van de oefenstaf direct ingevuld en ingeleverd. De nog aanwezige IBT-leden gaven te kennen de voorkeur te geven aan invulling op een later moment. Aan de overige leden is de volgende dag een formulier ter hand gesteld. Van de 10 aanwezige IBT-leden zijn uiteindelijk 6 formulieren retour ontvangen.

Aan de bewindslieden die hebben deelgenomen aan het MBT-overleg is daags na de oefening een ander evaluatieformulier toegezonden. Van de 4 aanwezige bewindslieden zijn 3 formulieren terugontvangen.

De indruk bestond dat de evaluatie werd beschouwd als een verplichte afsluiting. De nadruk lag op de daadwerkelijke simulatie en de confrontatie van de deelnemers met het scenario. Voor de evaluatie leek nauwelijks aandacht te bestaan. Ervaring had geleerd dat het houden van een mondelinge evaluatie niet haalbaar was en daardoor een schriftelijke evaluatie het hoogst haalbare.

De uitgereikte evaluatieformulieren zijn grotendeels met zorg ingevuld. Op de evaluatieformulieren zijn in ongeveer gelijke mate positieve en negatieve opmerkingen gemaakt. Zowel door de deelnemers aan het IBT- als het MBT-overleg is de oefening overwegend als positief ervaren. De oefening heeft een redelijk tot goed inzicht geboden in de bestaande crisisstructuur en heeft geleid tot een redelijke mate van bewustwording van de

eventuele (combinatie van) problemen en daaruit voortvloeiende consequenties die zich zouden kunnen voordoen in relatie tot het EK 2000.

Het MBT was tijdens het overleg in grote mate afhankelijk van de beslispunten die door het IBT waren voorbereid en ingebracht. Het grootste deel van de inhoudelijke kritiek richtte zich dan ook op dit onderwerp. De grootste procedurele kritiek werd geuit ten aanzien van het gebrek aan interactie met de lagere overheden.

Aan de vertegenwoordigers van de speelsteden is gevraagd om een evaluatieverslag, toegespitst op de contacten met de centrale oefenstaf. Dit is echter nooit ontvangen.

Interne kritiek en adviezen

Aan de hand van de evaluatieformulieren en de beelden van de IBT- en MBT-vergaderingen is door de oefenstaf kritiek geformuleerd. Aan de hand hiervan zijn ook enige adviezen opgesteld.

De kritiek op het functioneren van het MBT werd als volgt samengevat:

Er was sprake van eenrichtingsverkeer in de informatievoorziening. Problemen die zich voordeden in de speelsteden werden wel gepresenteerd en behandeld in het MBT maar er was geen terugkoppeling van beslissingen naar de speelsteden. De videoconferentie na afloop van de MBT-vergadering werd in dit licht beschouwd als een vorm van directe terugkoppeling. In aansluiting op het vorige kritiekpunt werd geconstateerd dat vergaderingen niet werden afgesloten met het opstellen van een besluitenlijst. Het achterwege laten van een besluitenlijst werd als een gemis beschouwd. Het bleek voor velen onduidelijk welke besluiten waren genomen.

De deelnemers van de MBT-vergadering trachtten alle onderwerpen te behandelen die werden aangereikt. Dit waren zowel de onderwerpen uit het journaal als de onderwerpen die werden aangereikt in de sitraps. Hierdoor wordt een groot deel van de tijd gebruikt voor het behandelen van operationele zaken.

Aan de hand van deze kritiek werden de volgende adviezen opgesteld:

Inventariseer de aangereikte problemen en breng daar een prioritering in aan alvorens over te gaan tot de inhoudelijke vergadering. Daarbij dienen bestuurlijke en operationele zaken en hoofd- en bijzaken te worden gescheiden. De focus op details dient te worden verminderd. Het formuleren van een eenduidige besluitenlijst is van groot belang. Het hoofd NCC zou hierin als procesbewaker kunnen fungeren.

De kritiek op het functioneren van het IBT werd door de oefenstaf als volgt samengevat:

Opvallend was dat in het IBT-overleg de journaalbeelden werden 'heilig verklaard'. Vervolgens werd onmiddellijk gestart met de inhoudelijke vergadering. Door deze benadering en de grote hoeveelheid onderwerpen konden niet alle problemen worden behandeld.

Doordat geen tijd was ingeruimd voor het bepalen van een vergaderreglement werd verzuimd een beslispuntenlijst op te stellen die aan het MBT-overleg zou kunnen worden overhandigd.

Aan de hand van deze kritiek werden de volgende adviezen opgesteld:

Het opstellen van een vergaderreglement is van groot belang alvorens te starten met de inhoudelijke bespreking van de aangereikte problemen. Hiervoor dient vrij te worden gemaakt. In het reglement kan worden bepaald wat de competentie en verantwoordelijkheid is

van de aanwezigen. Oftewel vallen de betreffende onderwerpen onder het gezag van de aanwezige personen? Daarnaast dient vastgesteld te worden wat de beschikbare faciliteiten zijn. Bijvoorbeeld: welke communicatiemogelijkheden zijn beschikbaar? Ten slotte dienen agenda en vergaderprocedures te worden vastgesteld. De vragen die daarbij kunnen worden gesteld zijn: welke onderwerpen zijn van belang, worden telefoongesprekken toegestaan, wordt het journaal bekeken en wordt gebruik gemaakt van bodes?

Naast de kritiek op het functioneren van IBT en MBT waren meer knelpunten te noemen. De sitrapshrijvers waren zich er onvoldoende van bewust dat aangereikte problemen ook worden beschouwd als zijnde belangrijk. Het is van belang de sitraps te filteren op hoofd- en bijzaken en dusdanig op te stellen dat het formuleren van een beslispuntenlijst wordt afgedwongen.

In Eindhoven werd niet vergaderd in een crisisstructuur. Gevolg was dat het operationeel team en beleidsteam aan dezelfde tafel zaten en aldus geen onderscheid werd gemaakt tussen operationele en beleidszaken.

Een structurele interactie tussen rijksoverheid en lagere overheden ontbrak. Ook interactie tussen de speelsteden onderling ontbrak. Beide zaken zijn gewenst.

DEEL III

AFRONDING

HOOFDSTUK 6: ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

§ 6.1 Analyse

Het NCC is verantwoordelijk voor de coördinatie van het interdepartementale oefenbeleid en richt zich daarbij op het functioneren van ambtelijke en ministeriële beleidsteams op rijksniveau en het functioneren van de ondersteuning van de ambtelijke en operationele organisatie. Het is dus vanzelfsprekend dat bij de ontwikkeling van een simulatie op het gebied van crisisbeheersing het NCC het voortouw neemt.

Simulaties worden toegepast voor het verwerven van nieuwe inzichten en voor kennisoverdracht. Bij actieve deelname aan een simulatie vindt kennisoverdracht effectiever plaats dan bij methoden waarbij de passieve ontvangst van motivatie-impulsen wordt gehanteerd. Bovendien bieden simulaties de mogelijkheid tot het verkennen van de toekomst zonder dat sprake is van een afbreukrisico omdat beslissingen tijdens een simulatie geen gevolgen hebben in de werkelijkheid.

De doelstellingen van een simulatie geven aan wat geleerd dient te worden, aan wie en op welke wijze. Ze dienen in elke fase van ontwikkeling en gebruik van de simulatie duidelijk te zijn en scherp te worden bewaakt.

Geen systeemanalyse

In de werkgroep die de simulatie voorbereidde werden de verschillende belangen en voorkeuren op tafel gelegd om tot een globaal kader voor de simulatie te komen. Een systematische systeemanalyse werd daarbij niet uitgevoerd. De doelstelling voor de simulatie werd bekend verondersteld maar werd niet verder uitgewerkt. Van de verschillende onderdelen van het functioneel Programma van Eisen werden alleen de organisatorische uitgangspunten beschreven. Dit kreeg vorm in een zogenaamd draaiboek maar gebeurde pas voorafgaand aan de daadwerkelijke simulatie. Het traject waarvan de simulatie deel uitmaakte alsmede de functionele en speltechnische uitgangspunten werden niet verwoord in een document. De vereiste kennis voor de ontwikkeling van de simulatie was wel aanwezig maar veelal impliciet.

Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat het geraamte van een simulatie altijd het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) is. Taken, uitvoering en organisatie van beleidsteams staan hierin beschreven.

Het in kaart brengen van processen en mechanismen evenals het opstellen van een integraal schema heeft niet plaatsgevonden. Hiermee heeft de EK-oefening de basis voor de ontwikkeling van de simulatie gemist. Dit had tevens als uitgangspunt voor de evaluatie gebruikt kunnen worden hetgeen nu niet het geval was.

Ervaringen en vorige oefeningen als belangrijkste inspiratie

De vaste elementen die bij het NCC worden gebruikt voor het ontwerp van een simulatie, komen sterk overeen met hetgeen in het theoretisch deel van dit onderzoek is gesteld. Een verschil is dat bij het NCC in ieder geval met minder spelelementen rekening wordt gehouden. In een van de interviews zei de respondent dat tijdens het schrijven van scenario's geen rekening wordt gehouden met een theoretische systematiek maar dat ervaring en vorige oefeningen de belangrijkste bronnen van inspiratie zijn. Hiermee is op zich niets mis maar men dient zich wel te realiseren dat teruggrijpen op een theoretische systematiek opties kan tonen die voorheen onbekend waren.

Diffuse leereffecten

In de voorbereiding en tijdens de simulatie is de rolverdeling binnen het NCC duidelijk: de simulatie wordt ontwikkeld door lagere ambtenaren en gespeeld door politici en hogere ambtenaren. Daarnaast zijn de doelen gegeven en is dus duidelijk waaraan een simulatie moet voldoen. Helaas was bij de EK-oefening hooguit impliciet duidelijk welke leereffecten werden beoogd en op wie ze waren gericht.

In het algemeen geldt dat simulaties bij het NCC zich in eerste instantie richten op het overbrengen van werkelijkheidsdefinities aan de deelnemers. De simulatie dient ter verhoging en verbetering van de kennis en kunde van de deelnemers. Ten tweede, en bovendien impliciet, dienen simulaties ten behoeve van de oefenstaf om in de toekomst betere simulaties te bouwen. De EK-oefening, zou evenals andere simulaties, niet in dezelfde vorm worden herhaald. Herhaling van identieke simulaties blijkt in de praktijk niet haalbaar. De leereffecten voor de ontwerpers betreffen daardoor voornamelijk procesmatige aspecten.

Meer 'spiegel' dan 'venster'

De deelnemers dienden tijdens de EK-oefening de inhoudelijke problemen adequaat op te lossen en ondertussen via de juiste procedures tot deze beslissingen te komen. Dit is ook zo verwoord in het doel van de simulatie. Zoals bleek uit de evaluatie werd de nadruk door de deelnemers gelegd op de inhoudelijke problemen. Hierbij werd veelal voorbijgegaan aan procesmatige problemen.

In de keuze tussen spiegel en venster kan gesteld worden dat de EK-oefening is te typeren als een spiegel. De deelnemers werden lacunes in de kennis getoond en ze werden gedwongen rekening te houden met de perspectieven van andere deelnemers en problemen vanuit een ander standpunt te zien.

§ 6.1.1 Kritische succesfactoren geanalyseerd

De theoretische beschouwingen werden afgesloten met het benoemen van een aantal kritische succesfactoren die van cruciaal belang zijn voor het succesvol gebruik van simulaties. Hieronder zal ik aan de hand van deze succesfactoren de EK-oefening analyseren.

1. *Leerervaringen uit simulaties zijn pas waardevol als de inhoud en processen in het spel een reële afspiegeling zijn van de werkelijkheid. Dit geldt zowel voor het onderwerp als de gebeurtenissen die zich voordoen.*

De Caluwé et al. (1996, p.22) spreken in hun definitie van simulaties over “... een dynamisch model van essentiële kenmerken of elementen van een echt of hypothetisch systeem...”. Het scenario van de EK-oefening bevat processen die zijn overgenomen uit het echte systeem maar zijn gecomprimeerd in tijd. Hierdoor ontstaat een model van de werkelijkheid. De dynamiek van het model ligt onder andere in de opvolgende verschillende hiërarchische lagen (IBT en MBT) die problemen dienen op te lossen en terug te koppelen. Dit is een essentieel kenmerk van het echte systeem.

Peters (1998) noemt de mogelijkheid van het creëren van een bepaalde toekomst en Mastik (2002) laat ruimte voor interpretatie als zij spreekt over meerduidige handelingscontexten. Ook deze kenmerken van simulaties zijn in de EK-oefening van het NCC terug te vinden. De interpretatie van gebeurtenissen en de reactie van de deelnemers daarop is bepalend voor de uitkomsten oftewel een toekomstbeeld dat zou verschillen bij een andere interpretatie van dezelfde gebeurtenissen.

- 2. Het collectieve karakter van leerprocessen is belangrijk. Groepen die in de werkelijkheid bestaan dienen ook in de simulatie te bestaan. Dit verhoogt het realiteitsgehalte van de simulatie en bevordert tevens de neiging tot veranderen.*

Belangrijkste actoren in de EK-oefening waren het interdepartementaal beleidsteam (IBT) en het ministerieel beleidsteam (MBT). Dit zijn de organen die in crisissituaties beleidspalend en -voorbereidend optreden. Gedurende de EK-oefening zijn meerdere gefingeerde gebeurtenissen gepresenteerd aan de beleidsteams. Van hen werd verwacht dat de problemen binnen een beperkte tijd tot een goede afloop zouden worden gebracht. De beleidsteams vervulden tijdens het spel dezelfde rol als de functie die zij in werkelijkheid bekleden en de besluitvormingsstructuur was gelijk aan de structuur die wordt gehanteerd tijdens daadwerkelijke crisisbeheersing.

- 3. Voor een geslaagde simulatie is de bereidheid tot deelname van relevante actoren van belang.*

De relevante overlegorganen dienen bemenst te worden door de relevante personen. Op MBT-niveau werd deelgenomen door ministers en staatssecretarissen van de ministeries van Justitie, Verkeer & Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn & Sport, Economische Zaken en BZK. Op IBT-niveau gaven verschillende (plaatsvervangende) secretarissen-generaal, directeuren-generaal en directeuren acte de présence. De actoren met beslissingsbevoegdheid waren zowel in werkelijkheid als in de simulatie gelijk.

- 4. De spelleider dient capabel te zijn.*

De rol van de spelleider verandert met de fase waarin een simulatie zich bevindt. In de voorbereidingsfase is hij initiator en expert. Tijdens het gebruik van de simulatie is hij de regisseur. In de laatste fase, de evaluatie, is hij discussieleider en probleemoplosser.

De EK-oefening kende niet één spelleider maar verschillende, afhankelijk van de fase en de rol. In de voorbereidingsfase was het NCC, in de personen van plaatsvervangend hoofd mr. D. van Lingen samen met medewerkers, initiator. Gedurende de oefening trad het NCC op als regisseur, een rol die werd gedeeld met de werkgroep die het scenario had vastgesteld. De evaluatie van het IBT en het MBT werd geleid door oud-minister de Ruiter die als externe partij hiervoor was benaderd. De evaluatie van de oefenstaf werd door het NCC geleid. Hoewel de spelleiding per fase van samenstelling wisselde was het NCC in alle fasen als coördinator betrokken. Hiermee werd de voortgang gewaarborgd.

5. *Een systematische evaluatie waarin de leereffecten centraal staan is van belang. Hier kan gezien worden of de gestelde doelen zijn behaald, zowel qua inhoud als procedure, en of de leereffecten van toepassing zijn op de juiste actoren.*

Een van de taken van het NCC is "...het evalueren van overheidsoptreden onder crisissituaties en in oefensituaties." (Handboek Crisisbeheersing, 1998, p.16). De oefeningen zijn een voorbereiding op daadwerkelijk optreden gedurende crisissituaties en een test voor de crisisorganisatie- en besluitvormingsstructuur. Voor ambtenaren zijn oefeningen een mogelijkheid te anticiperen op beslissingen van de gezagsdragers.

De evaluatie van simulaties wordt bij het NCC doorgaans in twee delen gehouden. Eerst een mondelinge eerste indruk en vervolgens een schriftelijke ronde. Van bewindslieden wordt daarbij één reactie gevraagd en niet twee. Bij de EK-oefening is afgeweken van dit concept omdat juist de verrichtingen van het MBT in twee rondes zijn geëvalueerd. Ten eerste mondeling door de heer De Ruiter en ten tweede schriftelijk. De verrichtingen en ervaringen van het IBT zijn in één schriftelijke ronde geëvalueerd. De leden van het IBT, MBT en de centrale oefenstaf is verzocht een evaluatieformulier in te vullen. Deze vragenlijst was grotendeels gebaseerd op de evaluatieformulieren van voorgaande simulaties. De uitgereikte evaluatieformulieren zijn grotendeels met zorg ingevuld.

Bij het NCC bestond de indruk dat de evaluatie werd beschouwd als een verplichte afsluiting. De nadruk lag op de daadwerkelijke simulatie en de confrontatie van de deelnemers met het scenario. Voor de evaluatie leek nauwelijks aandacht te bestaan. Ervaring had geleerd dat het houden van een mondelinge evaluatie niet haalbaar was en daardoor een schriftelijke evaluatie het hoogst haalbare.

De evaluatie van de EK-oefening was grotendeels gebaseerd op evaluaties van voorgaande simulaties. Een systeemanalyse biedt hier een betere mogelijkheid voor een gedegen evaluatie. Aangezien doelen en evaluaties hand in hand gaan, wordt met het overnemen van oude evaluatievragen ook gerefereerd aan de doelen en de systematiek van oude simulaties. Deze kunnen totaal verschillend en dus niet van toepassing zijn op de onderhavige simulatie. Een schriftelijke basis biedt meer zekerheid voor de continuering van kwaliteit en het geeft de mogelijkheid te dienen als checklist.

6. *Een simulatie maakt doorgaans deel uit van een groter geheel aan veranderingen. Het is daarom belangrijk zich rekenschap te geven van het type traject waarin de simulatie*

is ingebed en de schakel van de veiligheidsketen waarin de simulatie wordt uitgevoerd.

De EK-oefening was geen op zichzelf staande gebeurtenis maar slechts één activiteit in een lange rij van voorbereidingen op het EK-voetbal 2000. De verschillende activiteiten waren op allerlei vlakken gericht: imago, sportief gehalte, commerciële doelen, openbare orde, openbare veiligheid, enzovoort. Gemeenschappelijk doel was een vlekkeloos en soepel verlopend voetbaltoernooi te organiseren.

In de ontwikkeling van de EK-oefening zijn de verschillende doelen te onderscheiden. Bewustwording en motivatie: de simulatie faciliteerde het inzicht in mogelijke problemen. Ten tweede was het een methode om bestuurders actief te betrekken bij het aanstaande voetbalevenement. Ten derde bood de simulatie kennis en inzicht in de dilemma's en consequenties van handelen waarbij de bestuurders keus hadden uit verschillende handelingsalternatieven. Ten vierde kan communicatie en samenwerking genoemd worden.. Uit de interviews is gebleken dat simulaties door het NCC worden gehouden om een vertrouwde setting te kunnen presenteren in geval van een daadwerkelijke crisis. Teamvorming en onderlinge persoonlijke communicatie zijn tijdens een crisis van groot belang hoewel dit niet op het eerste gezicht duidelijk is.

De EK-oefening werd opgezet als een vorm van crisispreparatie. Het scenario bevatte allerlei incidenten die bestreden dienden te worden. De EK-oefening was de voorbereiding hierop.

Balans

Samenvattend en concluderend kunnen we stellen dat vijf van de zes kritische succesfactoren in de EK-oefening in voldoende mate aan de orde kwamen. Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de EK-oefening als instrument succesvol is ingezet, ten minste, als geen wegingsfactoren worden gebruikt. In de volgende paragraaf ga ik op deze kwestie gedetailleerder in.

§ 6.2 Conclusies

Alvorens conclusies te formuleren over het verloop van de EK-oefening in vergelijking met bevindingen uit de literatuur, wil ik eerst de centrale vraag en de deelvragen in herinnering roepen:

Welk verloop en opbrengst kende de EK-oefening 2000 en welke lessen zijn uit deze casus te trekken?

1. Welke inzichten uit de literatuur zijn van toepassing op simulatieontwikkeling?
2. Hoe werd de EK-oefening uitgevoerd?
3. Welke rol vervulde de EK-oefening voor de crisispreparatie?
4. Welke lessen zijn uit de analyse van de casus te trekken voor de werkwijze van het NCC?

Ad 1)

Bestuurlijke oefening met een proactief karakter

De simulaties van het NCC betreffen nadrukkelijk bestuurlijke simulaties, in tegenstelling tot operationele. Bij bestuurlijke simulaties ligt de nadruk op bestuurlijke beslissingen die worden beïnvloed door processen en relaties binnen een groep en de inhoud van de problematiek. Bij operationele simulaties ligt de nadruk op de juiste uitvoering en volgorde van in draaiboeken vastgelegde fysieke handelingen en acties. Hierbij is het van belang vaste procedures te doorlopen en te herhalen zodat deze vaardigheden zijn ingesleten op het moment dat ze vereist zijn. Herhalingen zijn bij bestuurlijke simulaties minder belangrijk omdat het gaat om het opdoen van kennis over beslissingsmogelijkheden in een bepaald type situatie.

De EK-oefening is te typeren als toepassingsgericht onderzoek. Door te kunnen experimenteren met ideeën is het mogelijk goede en minder goede oplossingen voor praktische problemen te kunnen onderscheiden. De EK-oefening is vervolgens aan te duiden als een vorm van toetsend onderzoek. Bestaand crisisbeheersingsbeleid werd toegepast op gefingeerde gebeurtenissen. Het effect van het bestaande beleid in deze specifieke situatie kon zo duidelijk worden gemaakt. Zowel inhoudelijk (toepassingsgericht onderzoek) als procesmatig (toetsend onderzoek) is de simulatie gericht op de evaluatie van bestaand beleid. Andere simulaties die door het NCC zijn georganiseerd zoals de Millenniumoefening in 1999 en de Euro-oefening in 2001 vallen in dezelfde categorieën van onderzoek. Deze simulaties zijn alle gericht op de evaluatie en toetsing van bestaand beleid. De oefening van april 2002 waarbij een pokkenuitbraak werd gesimuleerd is hierop een uitzondering. Deze simulatie diende als de aanzet voor de ontwikkeling van nieuw beleid. Het bestaande crisisbeheersingsbeleid zou bij een dergelijke gebeurtenis tekort schieten, zo was de gedachte. De simulatie had een sterk proactief karakter en was te typeren als een exploratief onderzoek.

Geen theorie versus praktijk maar praktijk met theorie

Bij de ontwikkeling van de EK-oefening is geen sprake van 'theorie versus praktijk'. Er dient eerder sprake te zijn van 'praktijk met theorie'. Hoewel de ontwikkeling van een simulatie veel systematischer en gedetailleerder mogelijk is dan ten tijde van de EK-oefening is gedemonstreerd, bestaat er een sterke wisselwerking tussen beleid en literatuur. Beschikbare literatuur die betrekking heeft op bestuurlijke simulaties in crisismanagement lijkt een kopie van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) met enige aanvullingen. Andersom kan worden gesteld dat het NHC is gebaseerd op de bestaande literatuur.

Ad 2)

Overeenkomstig succesfactoren gehandeld

In veel opzichten voldeed de EK-oefening aan de criteria die aan de beschikbare literatuur kunnen worden ontleend.

Het scenario van de EK-oefening bevat processen die zijn overgenomen uit het echte systeem maar zijn gecomprimeerd in tijd. Hierdoor ontstaat een model van de werkelijkheid.

De mogelijkheid voor het creëren van een bepaalde toekomst en de meerduidige handelingscontexten met ruimte voor interpretatie, van resp. Peters (1998) en Mastik (2002), zijn kenmerken van simulaties die in de EK-oefening van het NCC zijn terug te vinden. De belangrijkste actoren in de EK-oefening waren het interdepartementaal beleidsteam (IBT) en het ministerieel beleidsteam (MBT). Dit zijn de organen die in crisissituaties beleidspland en -voorbereidend optreden. De beleidsteams vervulden tijdens het spel dezelfde rol als de functie die zij in werkelijkheid bekleden en de besluitvormingsstructuur was gelijk aan de structuur die wordt gehanteerd tijdens daadwerkelijke crisisbeheersing. De actoren met beslissingsbevoegdheid waren zowel in werkelijkheid als in de simulatie gelijk. De EK-oefening kende niet een spelleider maar verschillende afhankelijk van de fase en de rol. Hoewel de spelleiding per fase van samenstelling wisselde was het NCC in alle fasen als coördinator betrokken. Hiermee werd de voortgang gewaarborgd.

Tekortschietende verslaglegging

De EK-oefening is met zorg ontwikkeld waarbij de methode van ontwikkeling in grote lijnen overeen komt met de methodiek die is beschreven in de theoretische beschouwingen van dit onderzoek. Hierin wordt echter wel een voortdurende nadruk gelegd op een zorgvuldige schriftelijke verslaglegging van de individuele stappen van het ontwikkelingsproces. Dit heeft niet plaatsgevonden bij de ontwikkeling van de EK-oefening.

Bij het NCC bestaat geen traditie in verslaglegging tijdens het ontwikkelingsproces. De complete fase van de systeemanalyse vindt op impliciete wijze plaats. Doelstellingen worden eenmalig geformuleerd, verbanden en procedures bekend verondersteld en functionele en speltechnische uitgangspunten terloops behandeld. Dit is onder andere een gevolg van het feit dat de formele opdrachtgever (de minister) en de uitvoerder (NCC) deel zijn van dezelfde organisatie. De uitvoerder is dus goed bekend met de organisatie en acht voor het inzicht geen grote overzichtsschema's nodig.

Er is dus wel sprake van een *conceptual map* maar deze is in ieder geval impliciet. Het is daarbij de vraag of de impliciete *conceptual map* door alle actoren wordt gedeeld. Het is waarschijnlijker dat onder de ontwerpers van de simulatie verschillende werkelijkheidsdefinities bestaan. Het risico bestaat dat een onvolledig of onduidelijk overzicht van de simulatie-elementen ontstaat waardoor belangrijke aspecten over het hoofd kunnen worden gezien.

Weinig aandacht voor systematisch evalueren

De evaluatie is het moment waarop lering kan worden getrokken uit de verrichte handelingen en waarop handelingsalternatieven kunnen worden besproken. Evaluaties moeten gekoppeld zijn aan doelen. Tijdens de evaluatie moet blijken welke van de gestelde doelen zijn behaald en welke nog aandacht behoeven. Doelen dienen dan echter wel duidelijk geformuleerd te zijn.

De oefendoelen van het NCC zijn per oefening verschillend, wat op zich geen probleem hoeft te zijn maar soms bevat een oefening meerdere doelen: zowel het 'leren aan' als het 'leren van', beleidsontwikkeling, kennismaking met problematiek, ervaring opdoen, bijstellen of ontwikkelen draaiboeken, verfijnen procedures, enz. Alles wordt tegelijk geoefend. Mastik

spreekt van gelijktijdig bestaande probleemdefinities die allemaal tegelijk worden uitgespeeld. In combinatie met het ontbreken van een expliciete *conceptual map* is het risico groot dat een simulatie zijn doel voorbij streeft. De doelen van de EK-oefening waren duidelijk geformuleerd maar naar mijn mening niet voldoende uitgediept en kwamen onvoldoende terug tijdens de evaluatie.

Daarbij ontbrak het de EK-oefening aan een gedegen evaluatie. Aan de evaluatie werd de minste aandacht besteed hetgeen het gevolg is van een gebrek aan interesse van de deelnemers. De evaluatie neigt daarom te degraderen tot een symbolische exercitie terwijl het juist het moment is waarop duidelijk wordt of beoogde leereffecten zijn behaald. Zonder een goede evaluatie is het vrijwel nutteloos een simulatie te houden. Het uitdiepen van de doelen zal ook specifiekere vragen genereren in de evaluatie.

Indien wegingsfactoren zouden worden toegekend aan de kritische succesfactoren, zou veel waarde worden toegekend aan de evaluatie van een simulatie.

Ad 3)

Doel en veiligheidsketen

Het doel van de EK-oefening werd als volgt beschreven: 'het toetsen van de coördinatie- en besluitvormingsstructuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het hanteren van de politieke en bestuurlijke problematiek die rond het EK 2000 kon ontstaan door de interactie tussen de verschillende partijen.' De opgedane kennis en ervaring zouden lessen opleveren om in werkelijkheid beter op de specifieke problematiek te zijn voorbereid.

Hoewel niet benoemd als aparte categorie in de theoretische beschouwingen wil ik het traject waarin de EK-oefening plaatsvond, benoemen als een voorbereidingstraject. Binnen dit grote voorbereidingstraject was het doel van de EK-oefening: training, kennismaking en het testen van vermogens.

In de praktijk van het NCC worden de verschillende schakels van de veiligheidsketen onderkend maar niet als sterk onderscheidend ervaren. Het onderscheid tussen proactie, preventie en preparatie wordt niet van daadwerkelijk belang geacht. Er wordt niet of nauwelijks waarde gehecht aan een dergelijk theoretisch onderscheid omdat alle simulaties worden beschouwd als voorbereiding op mogelijke crises. Er bestaan wel accentverschillen tussen de drie fasen maar alle dienen voor het voorbereiden en beschrijven van processen en het voorzien in coördinatie en afstemming.

§ 6.3 Aanbevelingen

Aandacht voor verslaglegging

Bij de ontwikkeling van een simulatie door het NCC wordt geen rekening gehouden met een theoretisch kader maar geput uit ervaring en kennis van voorgaande simulaties. De draaiboeken van voorgaande simulaties waaruit geput wordt, beschouw ik als een impliciete weergave van de kennis van dat moment maar het zijn slechts de resultaten van de genomen beslissingen. De procedures en hoe deze tot stand zijn gekomen alsmede de alternatieven staan niet beschreven. Deze kennis ligt bij bepaalde personen. Als deze uit de organisatie

verdwijnen, verdwijnt ook de kennis. Om dit te voorkomen kan de verslaglegging van deze kennis een houvast geven voor volgende generaties simulatieontwikkelaars.

Houd literatuur bij en maak er gebruik van

Indien het zelfstandig ontwikkelen en gebruiken van een witboek te tijdrovend of omslachtig is, kan wellicht worden teruggegrepen op bevindingen uit de literatuur betreffende simulaties. Misschien kan zelfs deze scriptie houvast bieden.

Uiteraard is er een spanning tussen praktische haalbaarheid en academische methoden. Deze methoden kunnen te duur, te omslachtig of te tijdrovend zijn. Toch is het voor mensen uit de praktijk goed de academische methoden in het oog te houden.

Voer een systeemanalyse uit, vooral voor het ontwikkelingsproces

Het is aan te bevelen een systeemanalyse uit te voeren en deze op schrift te stellen zodat iedereen zich hieraan kan committeren en bij de bouw van de simulatie kan worden uitgegaan van een leidend document. Indien er sprake is van een grote groep ontwerpers, zoals het geval was bij de ontwikkeling van de EK-oefening, is dit bijzonder sterk aan te bevelen. Bovendien is het dan eenvoudiger en duidelijk welke onderwerpen in de evaluatie dienen te worden behandeld.

Aangezien simulaties binnen het NCC niet worden herhaald, is het op schrift stellen van de systeemanalyse, oftewel de procesmatige kant van de simulatie, voor een volgende generatie ontwikkelaars van meer belang dan een verslag van de inhoudelijke aspecten. Het is eenvoudiger om uit een integraal schema de doelen en methodiek van een simulatie te destilleren dan uit een scenario.

Maak een scherper onderscheid in de verschillende fasen van de veiligheidsketen

In de praktijk van het NCC worden de verschillende schakels van de veiligheidsketen onderkend maar niet als sterk onderscheidend ervaren. Het onderscheid tussen proactie, preventie en preparatie wordt niet van daadwerkelijk belang geacht. Er wordt niet of nauwelijks waarde gehecht aan een dergelijk theoretisch onderscheid omdat alle simulaties worden beschouwd als voorbereiding op mogelijke crises. Er bestaan wel accentverschillen tussen de drie fasen maar alle dienen voor het voorbereiden en beschrijven van de manier van handelwijzen en het voorzien in coördinatie en afstemming.

Desondanks zijn simulaties te plaatsen in verschillende schakels van de keten. Als simulaties worden beschouwd vanuit de grotere trajecten waarin ze vallen is het onderscheid duidelijker te maken. Dit pleit ervoor de trajecten duidelijker te definiëren, zodoende kunnen de doelstellingen afgeleid worden uit het traject waarin de simulatie plaatsvindt in plaats van uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC). De NHC doelstelling zal sowieso gelden maar kan dan worden gespecificeerd. Dit heeft niet alleen een academisch nut maar ook een praktisch omdat in de ontwikkeling gericht kan worden gebouwd op specifieke elementen die volgen uit het traject zodat de verbeelding gericht kan worden ingezet. Een betere oefening zal uiteindelijk meer effect opleveren voor crisisbeheersingsbeleid hetgeen het maatschappelijk nut ten goede komt.

Gebruik simulaties proactief als hulpmiddel voor nieuwe veiligheidsinbreuken

Uit de interviews is gebleken dat bij de meeste simulaties naar tijd en plaats bekend is wat er gaat gebeuren. De simulaties die zich op deze gebeurtenissen richten, zijn gericht op het toetsen van het NHC en het opdoen van kennis en kunde betreffende crisisbeheersingsbeleid. De simulaties zijn bedoeld als voorbereiding op de bestrijding van veiligheidsinbreuken die in het verschiet liggen. Een nieuwe vorm van simuleren werd toegepast bij de pokkenuitbraak-oefening. Het nieuwe element lag niet in de simulatievorm maar op inhoudelijk terrein. Met deze oefening werd geen bestaand draaiboek getoetst maar de simulatie werd gehouden om een draaiboek te kunnen ontwikkelen. Afhankelijk van hoe met de uitkomsten van de simulatie is omgegaan kan deze simulatie worden bestempeld als preventieve of proactieve beleidsvorming.

Ontwikkel een interdepartementaal oefenbeleid gekoppeld aan kwaliteitsborging

Binnen de rijksoverheid is het begrip ‘oefenen’ niet gedefinieerd. Er is geen interdepartementaal oefenbeleid met oefendoelstellingen en er is geen gedeelde mening wat daaronder moet worden verstaan. Slechts de afspraak om één maal per jaar een grote interdepartementale oefening te houden staat overeind. De oefeningen die in het kader van deze afspraak worden gehouden worden hebben sterk het patroon van herhaling. Het NCC is bezig met de ontwikkeling van een strategie om interdepartementale oefeningen in beleid vorm te geven. Tegelijkertijd loopt binnen de rijksoverheid een project betreffende kwaliteitsborging van het crisisbesluitvormingsbeleid. Volgens het hoofd NCC, Rob Duiven, moeten oefeningen gekoppeld worden aan een kwaliteitsborgingsysteem. De kwaliteitsborging van het crisisbesluitvormingsbeleid dient goed doorwrocht te zijn en de kennis dient behouden te blijven en zo mogelijk te worden uitgebreid. Dit houdt in dat de kennis zijn neerslag moet vinden in schrift. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de resultaten van oefeningen, vastgesteld na grondige evaluatie. Hierbij is tevens de definiëring van trajecten waartoe simulaties behoren van belang. De doelstellingen van simulaties zijn immers afhankelijk van de grotere doelstellingen van trajecten. Crisisbesluitvorming moet dan, ongeacht het onderwerp, frequent geoefend worden zodat het een cyclisch proces wordt.

Systematiseer de ontwikkeling van simulaties

Voor een interdepartementaal oefenbeleid wil ik adviseren de ontwikkeling van simulaties op een systematische en methodische wijze te laten plaatsvinden. De in de theoretische beschouwingen gepresenteerde methode is slechts een van de mogelijkheden. Belangrijker is om een methode te kiezen en deze vast te leggen zodat verschillende generaties simulatieontwikkelaars hiervan kunnen profiteren. Teruggrijpen op bestaande ervaring is geen slechte methode maar behelst het gevaar dat ook verkeerde of slechte werkwijzen worden overgenomen.

“What’s in a name?”: niet oefenen maar simuleren

Omdat in het bovenstaande de begrippen oefenen en simuleren door elkaar worden gebruikt wil ik hier kort op ingaan. Het Van Dale woordenboek definieert ‘oefenen’ als het verkrijgen van een vaardigheid door geregelde herhaling. ‘Oefenen’ duidt op het door herhaling

aanscherpen van bepaalde kennis of kunde: een operationele vaardigheid. Gebleken is dat simuleren veel meer kan zijn dan het opdoen van vaardigheden, het levert ook inzicht op in handelen en de consequenties daarvan.

Ik zou het NCC willen adviseren het begrip ‘oefenen’ te vervangen door ‘simuleren’. Dit heeft een meer bestuurlijke connotatie in plaats van een operationele. Dit lijkt een flauwe semantische verandering maar de connotatie die de verschillende begrippen beklijft verschilt behoorlijk. Bij gebrek aan een simulatie- of oefenbeleid waarbij definities en richting ontbreken zal ieder voor zich de betekenis van de begrippen invullen.

LITERATUURLIJST

Babbie, E.R. (1986).

The practice of social research. (4th ed.)

Wadsworth Publishing Co., Belmont Ca.

Breunese J.N. & Roborgh, L.J. (reds.) (1989).

Ministeries van algemeen bestuur.

Spruyt, Van Mantgem & De Does bv, Leiden.

Caluwé, L.I.A.de ; Fundter, D.Q.T.; Van 't Spijker, W.J.H. & Joldersma, F. (1995)

Spelsimulatie voor een lerende overheid. Spelsimulatie als trainingsinstrument.

Bestuurskunde jaargang 4, 3, 147-187.

Caluwé, L. de; Geurts, J.; Buijs, D. & Stoppelenburg, A. (1996).

Gaming: organisatieverandering met spelsimulaties.

Delwel Uitgeverij BV, Den Haag/ Twijnstra Gudde Amersfoort.

Duke, R.D. (1974)

Gaming: the future's language.

Sage Publications, New York.

Greenblat, C.S. & Duke, R.D. (1975).

Gaming-simulation: rationale, design and applications.

Sage Publications, Inc. New York.

Hart, P. 't & Rosenthal, U. (reds.) (1990).

Kritieke momenten: Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden.

Gouda Quint bv, Arnhem.

Joldersma, F.; Geurts, J.L.A. & Spijker, W.J.H. van 't (reds.) (1995).

Spelsimulatie in het openbaar bestuur.

Bestuurskunde jaargang 4, 3, 147-187.

Maso, I. (1989).

Kwalitatief onderzoek (2e gewijzigde druk)

Boom, Meppel.

Mastik, H. (2002).

Responsief simuleren. De speelruimte voor leren en sturen in meerduidige context.

Uitgeverij Eburon, Delft.

Meer, F.B. van der & Geurts, J.L.A. (1995)
Simulatie voor beleids- en organisatie-ontwikkeling.
Bestuurskunde jaargang 4, 3, 166-177.

Nationaal Coördinatiecentrum, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998).
Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Nationaal Coördinatiecentrum, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998).
Handboek crisisbeheersing BiZa 1998.

Peters, V. (1998).
Spelsimulatie & Gaming. Reader ten behoeve van de cursus spelsimulatie & gaming.
Katholieke Universiteit Nijmegen, vakgroep Methoden.

Rosenthal, U. & Bos, C. (reds.) (1998).
Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen.
Samsom, Alphen a/d Rijn.

Veld, R.J. in 't & Knaap, P. van der (1994).
Dynamische bestuurskunde
Informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van de overheid.
Uitgeverij Phaedrus, Den Haag.

Verschuren, P.J.M. (1992).
De probleemstelling voor een onderzoek (4^e druk)
Uitgeverij Het Spectrum BV, Utrecht.

Vissers, G.A.N.; Heyne, G.A.W.M.; Peters, V.A.M (1995)
Spelsimulatie in bestuurskundig onderzoek.
Bestuurskunde jaargang 4, 3, 178-187.

Zwaan, A.H. van der (1992).
Organisatie-onderzoek. Leerboek voor de praktijk: het ontwerpen van onderzoek in organisaties.
Van Gorcum, Assen/Maastricht.

Wet rampen en zware ongevallen.

Website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:
www.minbzk.nl
www.handboekrampenbestrijding.nl

LIJST MET AFKORTINGEN

COT	Crisis Onderzoek team
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CdK	Commissaris der Koningin
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DG	Directeur-generaal
DG-EK	Directeur-generaal Europees Kampioenschap
DGOOV	Directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid of Directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid
EK	Europees Kampioenschap
IBT	Interdepartementaal beleidsteam
MBT	Ministerieel beleidsteam
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum
NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
NVC	Nationaal Voorlichtingscentrum
OC	Operationeel Centrum
Opskern	Operationele kern
SG	Secretaris-generaal
Sitrap	Situatierapport
UKB	Uitgebreide Kernbezetting

BIJLAGE 1

Organigram Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

