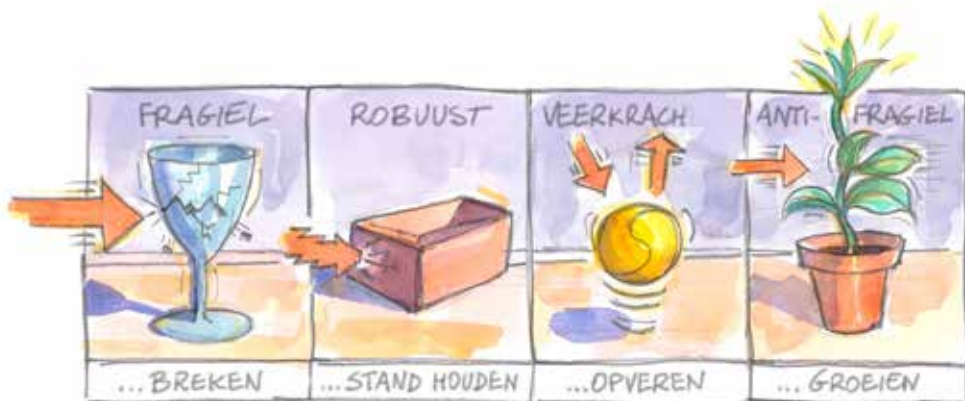


SAMEN ANTI-FRAGIEL



**Noodplanning, crisisbeheer en maatschappelijke
veiligheid in tijden van radicale transitie**

Cathy Berx



Gouverneur
Provincie
Antwerpen

Leven in een verandering van tijdperk:
slopen, rouwen, verbinden en samen hoopvol weer opbouwen



Naar de originele Engelstalige illustratie 'Anti-fragility Spectrum: from fragile to antifragile'.
Een illustratie van Julian Burton © delta7.com.
Gebruikt met toestemming van de illustrator. Nederlandstalige bewerking door Sven Mastbooms.

D/2023/0180/24

V.U. Cathy Berx, Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen

Inhoud

1 Inleiding	5
2 Van Risicomaatschappij naar Crisismaatschappij: is er een weg terug?	15
2.1 Een wereld vol risico's	18
2.2 Van risico- naar onzekerheidsmanagement: naar meer veerkracht in crisisbeheer	34
2.3 Slotsom	38
3 Enkele systemische crises van de eerste decennia van de 21^{ste} eeuw	39
3.1 Nabeschouwingen bij de COVID-19-pandemie door een Antwerpse bril	41
3.2 Klimaatcrisis	61
3.3 De Russische invasie: lessen uit de Vlaamse opvangstrategie voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne	91
3.4 Cybercrime, AI en (des)informatie	98
3.5 Drugscriminaliteit en bestuurlijke handhaving	128
3.6 Polarisatie en verbondenheid	141
4 Crisisbeheer en -management in crisis?	149
4.1 Witboek Crisisbeheer	149
4.2 Noodplanning en crisisbeheer: codificatieproject	159
5 Crisisbeheer en -management 2.0	175
5.1 Veiligheid als samenlevingsproject	179
5.2 Nationale weerbaarheid	193
5.3 Systeembevingsbestendig 'bestuur van systeemveerkracht': zes maatregelen voor paraatheid	219
6 Conclusies en aanbevelingen	239
7 Dankwoord	253



Foto: Team Eclairs

1. Inleiding

Onder de titel **De angst voorbij** zoomde ik in 2009 uitvoerig in op het thema veiligheid in zijn dubbele betekenis van enerzijds *safety* of civiele veiligheid en anderzijds *security* of politonele veiligheid. Inmiddels zijn we diverse crises – waarvan enkele met mondiale impact – én evaluaties van het crisisbeheer verder.

Veertien jaar later leven we onmiskenbaar in een andere tijd en ruimte. 'Geen tijden van verandering, maar een verandering van tijden, van tijdperk', luidt het wel eens.¹ We doorstonden een pandemie. De klimaatverstoring en de weersextremen die er het gevolg van zijn, vallen nergens en door niemand nog te negeren. Mede door de Russische invasie in Oekraïne en de stroom aan ontheemden die deze veroorzaakte, zijn de geopolitieke en wereldeconomische context drastisch gewijzigd.

Weersextremen, oorlog en diverse oorlogsdreigingen evenals de vele gevolgen ervan zetten de dringende energietransitie (de vervanging van fossiele brandstoffen door hernieuwbare energie) en de urgente ecologische ruimtelijke agenda extra op scherp. De inflatie en koopkrachtdruk die ermee gepaard gaan evenals de toenemende onzekerheid over wat de toekomst brengt, maken de uitdagingen er niet eenvoudiger op: de angst voor verlies zonder helder perspectief over wat er komen zal en de (gepercipieerde) politieke onmacht om dat geloofwaardig perspectief te verbeelden en een nieuw, breed gedragen sociaal contract tot stand te brengen in deze ontwrichtende en moeilijk te lezen tijd. Een kanteltijd van verzet en engagement, van onbehagen en vernieuwingsdrang, van polarisatie en zoeken naar nieuwe lokale samenhang, van rouwen en trachten vast te houden van wat was en wat men heeft naar andere manieren van denken, handelen en leven, van zowel een nostalgisch streven naar 'nabij en vertrouwd' als de akelige *science fiction* van artificiële intelligentie die dra slimmer is dan wij ...

¹ Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

Transitiedenkers analyseren de diverse transitie die onze leefwereld, die dé(zullen en moeten) veranderen: de energietransitie, de grondstof-fentranstie, de circulaire transitie, de landbouw- en voedseltransitie, de ruimtelijke transitie, de financiële transitie, de onderwijstransitie, de zorgtransitie, de sociale transitie en de democratische transitie. De vele noodzakelijke en op elkaar inwerkende transitie moeten en zullen het antwoord zijn op de diverse crises die de wereld, haast simultaan, in ons gezicht slaan: de klimaat- en biodiversiteitscrisis, ... Ze hebben een invloed op ons denken, handelen en organiseren. Samen zullen we meer wendbaar, veerkrachtig, antifragiel moeten worden. Want ook volgens transitiedenker Jan Rotmans die iedereen oproept om de *chaos te omarmen* kan het nog omineuzer.² Tracht het u in te beelden: een erg besmettelijke dodelijke infectieziekte die vooral jongeren en kinderen treft; een internet dat vele maanden platligt waardoor het geldverkeer en zowat alle diensten zwaar verstoord zijn; geen zomer, maar een halfjaar van extreme droogte met een toenemend gebrek aan water en torenhoge voedselprijzen tot gevolg; een groeiende sociale instabiliteit en een verder afbrokkelend vertrouwen in de overheid in een geopolitiek zeer onstabiele context; een tsunami aan vals nieuws of erger nog: een samenloop van dat alles.

Met deze rede wil ik, samen met anderen, nadenken over de impact van de verschillende 'systemische crises' en noodzakelijke transitie op de (organisatie van de) noodplanning en het crisisbeheer én het veiligheidsbeleid in het algemeen. In de wetenschap en overtuiging dat de complexe transitie het hart moeten uitmaken van zowat alle beleidsdomeinen, van eenieders denken, handelen en de wijze waarop overheden, bedrijven, organisaties en zelfs gezinnen keuzes maken en zich organiseren. In de overtuiging dat het succesvol realiseren van de systemische transitie: klimaatneutraliteit, structureel herstel van robuuste biodiversiteit met voldoende ruimte voor water dankzij *nature based solutions*, omgevingsvriendelijke landbouw ... de druk op de noodplanning en het crisisbeheer zal verlichten. Eenvoudigweg omdat we daardoor minder en/of minder ernstig door bepaalde rampen zoals weersextremen zullen worden getroffen. Minstens zal de impact ervan

2 Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

significant verminderen. In termen van de SDG's: het realiseren van de (meeste) SDG's zal toekomstige crises veel beter (helpen) voorkomen. Bovendien zullen overheden en samenlevingen veel beter in staat zijn om crises te bestrijden dankzij hun toegenomen veerkracht, antifragiliteit en maatschappelijke capaciteit die de realisatie van de SDG's eveneens tot doel heeft.

Crisis, noodsituaties en transitie. De Angelsaksische wereld maakt inmiddels een terecht onderscheid tussen enerzijds *emergency*: 'klassieke' noodsituaties, of tijdelijke crises die een snel en redelijk kortstondig ingrijpen veronderstellen, en waartoe ook het beheer van een pandemie – nog net – kan worden gerekend, en anderzijds een *urgency* of urgentie die semi-bestendig is omdat we er maar zeer geleidelijk vat op krijgen. De factor tijd markeert het verschil tussen beide en bepaalt meteen ook de politieke, juridische en bestuurlijke instrumenten om ermee om te gaan en raakt bovendien aan de bevoegdheidsverdeling in ons land. Gelet op de omvang en de duurtijd kan een urgentie zoals de klimaatverstoring of de instorting van ecosys-



Cartoon Sven Mastbooms, futurist

temen niet worden aangepakt als een noodsituatie of crisis in de zin van een *emergency*, met maatregelen en een *governance* die – volgens het principe: nood breekt wet – in voorkomend geval tijdelijke afwijkingen op de democratische besluitvorming en de rechtsbescherming kan rechtvaardigen.

Het gros van voormelde crises en/of transitie zoals de klimaatverstoring en de ruimtelijke transitie vergen de uitvoering van een urgentieagenda en -beleid. Tegelijk kunnen acute fenomenen die er het gevolg van zijn omwille van hun verwoestende impact een onmiddellijke *emergency-respons* veronderstellen. Of nog, alles is met alles verweven. Er is niets dat niet iets anders aanraakt. Mijn **hypothese** luidt: hoe beter en sneller we samen slagen in de complexe transitie c.q. hoe wendbaarder, veerkrachtiger en antifragieler onze samenleving én de fysieke ruimte waarin we samenleven wordt/is, hoe beperkter de nood aan (de inzet) van noodplanning en crisisbeheer. Noodplanning en crisisbeheer zullen op hun beurt doeltreffender en efficiënter zijn wanneer ze op hun beurt voldoende wendbaar en veerkrachtig zijn.

De recente crises en de grondige evaluatie ervan gaven/geven aanleiding tot een grondige hertekening van de noodplanning en het crisisbeheer in ons land en de deelstaten ervan. Mede door de COVID-19-pandemie, de weersextremen door de klimaatverstoring (droogte, overstromingen en stormen), de opvang en begeleiding van ontheemden door de oorlog in Oekraïne, eisen Vlaanderen en Wallonië – terecht – hun plek op in de noodplanning en het crisisbeheer. Door hun inzet, engagement en professionalisme veroveren ook de civiele samenleving en talloos veel, steeds weer onmisbaar gebleken vrijwilligers en burgers een belangrijke rol in de keten van de noodplanning en het crisisbeheer. Beide 'lessen' en inzichten zijn min of meer verankerd in de voorgenomen wetgeving m.b.t. de noodplanning en het crisisbeheer.

Of, en in welke mate alle overheden – van de Europese Unie, over de federale overheid en de deelstaten tot elk lokaal bestuur – én de hele samenleving er de komende jaren in zullen slagen om de transitie met succes te doorlopen met veel minder collaterale schade dan de laatste

jaren (nooit eerder waren de zomers zo heet; gingen zoveel bossen in de vlammen op; verloren mensen hebben, houden of het leven door noodweer; ondermijnde drugs(geweld) onze gezondheid en samenleving; tierde de polarisatie welig; stond de democratie onder druk ...) zal gaandeweg blijken. Veel feiten spreken voor zich. Aan de urgentie valt niet meer te ontkomen.

Of, en in welke mate daarenboven de vernieuwde en verbrede noodplanning en crisisbeheer de samenleving voor zware crises kan behoeden en/of de impact ervan tot een minimum kan beperken zodat eventuele slachtoffers snel en zonder al te veel schade de draad van hun gewone leven weer kunnen oppikken omdat de 'normale toestand' gauw hersteld is, ook dat zal de toekomst uitwijzen. Zeer veel zal ook afhangen van de kracht van mensen, van alle mensen, de zelfsturing én de organisatie ervan. Toen ik een goed jaar geleden voor het thema koos, kon ik de actualiteitswaarde nog niet zo goed bevroeden. Het sluit naadloos aan bij de ontwerp tekst van de strategische agenda waarover de Europese regeringsleiders begin oktober discussieerden. "We zullen onze kwetsbaarheden aanpakken en onze crisisparaatheid versterken, zeker in een context van toenemende klimaat- en milieurisico's en geopolitieke spanningen".³ Andermaal gaat het over een thema dat niet alleen op alle beleids- en bestuursniveaus maar vooral ook samen met en voor de brede bevolking, ondernemingen en de academia moet worden aangepakt.

Ook voor deze rede kon ik gelukkig weer een beroep doen op uitstekende auteurs. Samen willen we – hoe bescheiden ook – bijdragen tot een groter inzicht in de transitie waar we met zijn allen – of we dat nu willen of niet – voorstaan. Dergelijk inzicht is immers een eerste stap om de wicked problems in onze VOCA-wereld⁴ (volatiel of veranderlijk, onzeker, complex en ambigu) beter te doorgronden, om de werkelijk-

³ *Invitation letter by President Charles Michel to the members of the European Council ahead of their Informal meeting on 6 October 2023 - Consilium (europa.eu), (geconsulteerd op 02/10/2023); Beirlant, B., Termote, R. (02/10/2023) Klimaat geen topprioriteit meer voor Europese leiders, De Standaard, 1.*

⁴ *De Engelse term VUCA: Volatility, Uncertainty, Complexity en Ambiguity is beter bekend.*

heid te kunnen lezen en begrijpen als belangrijke eerste stappen naar engagement en een duurzame gedragsaanpassing, en dit zowel in tijden van urgentie als in geval van nood.

In haar herwerkte en geactualiseerde bijdrage over *Van Risicomaatschappij naar Crisismaatschappij: is er een weg terug?*, zorgt prof. Dr. Anne Bergmans voor een uitstekende conceptuele inleiding van deze rede. Zij bouwt daarvoor onder meer voort op het evoluerend denken over o.m. de risicosamenleving en onze omgang ermee in tijden van transitie en de complexe interferentie tussen polycrises en permacrisis. Ze eindigt met een overtuigend pleidooi om meer vanuit het onzekerheidsperspectief te denken. Een samenleving (een persoon) die vooral het onverwachte verwacht, beschikt allicht over een sterker adaptief en lerend vermogen.

Daarna komen de diverse crises aan bod die we als samenleving doormaakten evenals de evaluatie van de aanpak ervan en de lessen die we eruit (kunnen) trekken voor de toekomst c.q. de uitdagingen waar we midden inzitten en volgehouden antwoorden op moeten blijven bedenken.

Gerd Van Cauwenberghe, directeur van de Federale Dienst Noodplanning van de Gouverneur Antwerpen, zijn adjunct Maya Gijssels en ikzelf verzorgen (enkele) nabeschouwingen bij de COVID-19-pandemie. Wij doen dat vanuit het – om de gekende redenen – toch wel bijzondere perspectief van de provincie Antwerpen. Dr. Patrick Smits, arts-coördinator *crisis preparedness* van het Departement Zorg en meer dan vaste waarde van het Provinciaal Coördinatie Comité tijdens COVID-19, licht toe hoe Vlaanderen zich organiseert om beter voorbereid te zijn voor eventuele toekomstige uitbraken van erg besmettelijke, de samenleving ontwrichtende infectieziekten.

Kabinetsadviseur Ben Paulus en ik schrijven verder aan het hoofdstuk over de klimaatverstoring en de impact ervan op het tijdelijk veel te veel, dan wel een langdurig ernstig tekort aan water. De interessante *Blauwdruk van een effectieve urgentierespons* waarop Sigrid Pauwels

doctoreerde aan de Universiteit Antwerpen sluit volgens ons perfect aan bij ons volgehouden pleidooi voor duidelijke doel- en taakstellingen. Al is er meer nodig dan dat. Ook voor dat ‘meer’ bevat het doctoraat belangrijke inspiratie.

Niettegenstaande de annexatie van de Krim in 2014 en de oorlog in de Donbas, sloeg de agressieve invasie door Rusland van Oekraïne velen met verstomming. De gruweloorlog in Oekraïne bracht een vluchtelingenstroom op gang. Jeroen Windey, administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur, gaat in op de Vlaamse opvangstrategie voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne. Die aanpak getuigt van wendbaarheid, een decentrale aanpak én een goede samenwerking met de federale overheid: van het opzetten van een goede *governance*-structuur en -methode tot beleidsmatige en praktische antwoorden en oplossingen die raken aan zowat alle beleidsdomeinen én de ruimtelijke vertaalslag ervan: wonen (met inbegrip van de inplanting en uitbating van woondorpen), werken, zorg, kinderopvang, onderwijs, vrije tijd ...

Complexe tijden van transitie maken mensen extra kwetsbaar voor beïnvloeding, complottheorieën, radicalisering en vals nieuws. Dat is nu niet anders dan vroeger. (Overigens, ook Rusland zet fake news en een trollenleger in om verkiezingen in het vrije Westen te beïnvloeden.) Wel fundamenteel anders zijn de schaal, de snelheid, de ongrijpbaarheid, de omvang en systemische impact ... waarmee dit kan gebeuren door o.m. artificiële intelligentie, cyber en cybercrime. Doctoraatsstudent Bob Mertens gaat er dieper op in.

Complexe tijden van transitie en de grote onrust, angst, twijfel, (bestaans-) onzekerheid die er voor te veel mensen mee gepaard gaan, zijn niet zelden tijden waarop het misbruik van verdovende en/of stimulerende middelen pieken. Ook (zware) criminaliteit is helaas van alle tijden. Ook in de criminaliteitseconomie spelen de wetten van vraag en aanbod. Minstens even cruciaal is het inzicht in de wijze waarop de georganiseerde (drugs)criminaliteit de reguliere economie en bij uitbreiding de hele samenleving ondermijnt. Mogelijke verklaringen voor de omvang van de problematiek en de problematiek zelf kunnen nooit een excuus zijn om te laten betijen. Ze moeten vooral aanzetten

tot een integrale en geïntegreerde aanpak. Zowel het voorkomen van middelengebruik, clemente zorgverlening voor wie afhankelijk is, het uit de drugsketen houden in het bijzonder van al wie jong en minder weerbaar is, als een zeer doorgedreven bestuurlijke en gerechtelijke strijd in het bijzonder tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, zijn even cruciaal.⁵ Clara Vanqueckelberghe van het ARIEC Antwerpen gaat heel in het bijzonder in op bestuurlijke handhaving in de provincie Antwerpen.

Complexe tijden van transitie en de zeer uiteenlopende emoties die er frequent mee gepaard gaan zetten de verbondenheid tussen mensen en gemeenschappen niet zelden onder zware druk. Het is geen toeval dat de tweejaarlijkse veiligheidsconferentie 2023 volledig gewijd was aan het thema polarisatie. Net als het (risico op) drugsgebruik en radicalisering neemt ook die toe. Mede dankzij de Dossin-kazerne en het Hannah Arendt Instituut beschikken Antwerpen en bij uitbreiding Vlaanderen over zeer veel expertise en kennis over dit thema. Kabinetsadviseur Leen De Cuyper en ik gaan er dieper op in.

Zoals blijkt uit de subtitel gaat deze rede niet enkel over transitie(s) over de verandering van tijdperk waaraan (finaal) niemand ontsnapt. Na/tijdens de vele crises van de voorbije jaren én de vaak zeer kritische evaluaties van het beheer ervan, rijst de vraag: is het crisisbeheer zelf in crisis?

Olivier Schmitz, gouverneur van de provincie Luxemburg en voorzitter van de commissie van experts om het crisisbeheer in België te onderzoeken en verbetervoorstellen uit te werken, schetst de belangrijkste conclusies van de commissie van experts en de vele aanbevelingen m.b.t. het crisisbeheer 2.0. Gerd Van Cauwenberghe en Maya Gijssels van 'mijn' Federale Dienst Noodplanning formuleren enkele – zolang de teksten niet definitief zijn, node voorlopige – bemerkingen bij het codificatietraject m.b.t. de noodplanning en het crisisbeheer.

⁵ In 'Cannabis kan, maar alleen al de overheid de handel controleert', geeft Nationaal Drugscommissaris Ine Van Wymersch een glashelder inzicht in de schrijnende problematiek en diverse oplossingsrichtingen. (Knack, 06/09/2023, 8-13).

Eén van de belangrijke conclusies – die ook al immanent vervat zat in het spraakmakende advies van de Raad van State bij de Pandemiewet – luidt dat niet alleen de federale overheid bevoegd is om crises te beheren. In die zin dat ook de gemeenschappen en gewesten maatregelen kunnen en moeten nemen in tijden van nood en crisis voor alle aangelegenheden waarvoor ze exclusief bevoegd zijn. Gelet op hun bevoegdheden voor o.m. ruimtelijke ordening (omgeving), het leefmilieu (waartoe ook het klimaatbeleid behoort), het waterbeleid, de landinrichting en het natuurbeleid komt de uitvoering van de urgentieagenda m.b.t. klimaatadaptie in eerste instantie de gewesten toe. Maar ook in tijden van crisis en zelfs in geval van nood kunnen, zo niet moeten, ook de deelstaten de noodzakelijke maatregelen nemen in de plaats van en/of ter ondersteuning van de maatregelen inzake noodplanning en crisisbeheer die onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.

Eindigen doen we met het verder doordenken én borgen van de *lessons learned* en evaluaties van de aanpak van de voorbije crises c.q. van de inzichten van transitiedenkers voor het crisisbeheer 2.0 in deze turbulente tijden. Wat geldt voor het beleid en de samenleving in het algemeen: de nood aan wendbaarheid en veerkracht van zowel alle stakeholders en betrokkenen m.n. overheden, ondernemingen, verenigingen, de brede samenleving en elke burger op zich, het leren én kunnen 'lezen' van de immer wijzigende werkelijkheid, de sterkte van decentralisatie en het belang van een goede interactie tussen bottom-upaanpak en – zo nodig – top-downondersteuning, geldt a fortiori voor het crisisbeheer zelf. Overigens, geen betere inspiratie dan de natuur zelf. Immers, *mensen zijn bezig met de vorige oorlog, de natuur met de volgende*.⁶

Kabinetschef Peter Mertens en ik gaan dieper in op de nationale weerbaarheid, rol en positie van deelstaten en civiele maatschappij. Bert Bruggemans, zonecommandant Brandweer Antwerpen benadrukt het belang van organisatienetwerken in crisisbeheer. Het laatste woord

⁶ Taleb, N. (2021). *Antifragiel, dingen die baat hebben bij wanorde*. Amsterdam, Nieuwezijds. (p. 42).

voor een poging van aanbevelingen is voor Prof. Dr. Bestuurswetenschappen Geert Bouckaert en Diego Galego die hun inzichten delen over **stysteembevingsbestendig 'bestuur van systeemveerkracht'** met zes maatregelen voor paraatheid.

Helemaal afronden doe ik met een proeve van meer concrete aanbevelingen en conclusies en uiteraard een warm woord van dank aan alle coauteurs.

2. Van Risicomaatschappij naar Crisismaatschappij: is er een weg terug?

Prof. Dr. Anne Bergmans, Universiteit Antwerpen

In maart 2021 stelden de chief executive, directeur en adjunct-directeur van het European Policy Centre (EPC) onomwonden dat de vele burgers en beleidsmakers die na een jaar pandemie naar meer stabiliteit en voorspelbaarheid snakten van een kale reis zouden terugkomen. We leven ondertussen in een tijd van permacrisis: *"we are living in an age of permacrisis, with one challenge seamlessly followed by the next"*.⁷ De financiële en economische crisis van 2008, de migratiecrisis, het wereldwijde terrorisme en Brexit werden daarbij onder meer als voorbeelden vernoemd. En uiteraard ook de COVID-19-pandemie zelf. Met deze, en vooral de gevolgen ervan, zouden we nog gedurende jaren moeten leren leven, evenals met het besef dat een volgende pandemie ons vroeg of laat zal treffen. Dat doen we ondertussen ook, de ene al wat gelatener dan de ander, maar vraagt dat ook om een permanente staat van crisis(denken)?

Collins Dictionary riep het begrip **permacrisis** in 2022 uit tot woord van het jaar en definieert het als *"an extended period of instability and insecurity, especially one resulting from a series of catastrophic events"*.⁸ Hoewel vaak geassocieerd met de COVID-19-pandemie, Brexit en de oorlog in Oekraïne, zien we de idee van seriële crises

⁷ Gelezen op: <https://epc.eu/>, *Europe in the Age of Permactrisis*, Zuleeg, F., Emmanouilidis, J.A. & Borges de Castro, R., 11/03/2021.

⁸ In Collins dictionary, geraadpleegd op 30/08/2023, van <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/>

eerder al opduiken, onder meer in het werk van de Franse filosoof Edgard Morin⁹ en de Amerikaanse historicus Adam Tooze.¹⁰ Zij spreken nog niet van permacrisis, maar van polycrisis. Beiden benadrukken de onderlinge afhankelijkheid van hedendaagse maatschappelijke systemen, waardoor een crisis in het ene systeem al snel ook een crisis in andere systemen zal veroorzaken (cf. de economische gevolgen van de recente pandemie). In een commentaarstuk in de online nieuwsbrief *The Conversation* merkt Neil Turnbull op dat de verschuiving in de term van polycrisis naar permacrisis een soort defaitisme inhoudt: “we now see our crises as situations that can only be managed, not resolved”.¹¹ Turnbull waarschuwt voor een tegenovergestelde beweging, weg van onder meer de marxistische traditie en stromingen in de wetenschapsfilosofie die, in lijn met de klassieke Griekse denkers, crises beschouwen als aanjagers van vooruitgang.

Evenzeer zien we er een evolutie in om elke ongemakkelijke, ongewenste, niet of niet exact voorspelde situatie al snel te beschouwen als een crisis. Alsof de normale gang van zaken enkel uit stabiele, voorspelbare, routinematige voorvallen zou bestaan. Omgaan met incidenten en crises van verschillende omvang is niet iets buitengewoons, zoals vaak wordt beweerd, maar maakt deel uit van het dagelijks leven en is een intrinsiek onderdeel van de werking van elke organisatie. Het denken in (economische) efficiëntie en een neiging tot overmoed ten aanzien van de beheersbaarheid van berekende risico's heeft er echter toe geleid dat veel organisaties, alsook overheden, beknibbelen op de marges voor het omgaan met onverwachte en 'buitengewone' situaties.

9 Morin, E. (2008). *On Complexity*. New York, Hampton Press.

10 Tooze, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londen, Allen Lane.

11 Gelezen op: <https://theconversation>, *Permacrisis: what it means and why it's word of the year for 2022*, Turnbull, N., 11/11/2022.

Prestatiedruk, constante prikkels via sociale media, 'vloeibare levens', ... mensen leven vandaag onder constante stress. Dit is al langer bekend, maar de COVID-19-crisis legde er nog duidelijker de vinger op. Veel aandacht gaat (terecht) naar sectoren die op volle toeren moesten draaien tijdens de pandemie (gezondheidszorg en gemeenschapsdiensten), met de nadruk op de effecten op individuele werknemers en hoe hen te wapenen tegen permanente overdruk. Maar het probleem gaat dieper dan dat, met diepe wortels in de samenleving lang voor de COVID-19-pandemie. Het is systemisch (zoals ook valt te lezen in opkomende uitdrukkingen als de 'burn-out pandemie') en moet daarom op dat niveau worden aangepakt. Rudi Laermans beschrijft dit welsprekend in zijn publicatie 'Gedeelde angsten' uit 2021.¹² **Om als samenleving klaar te zijn voor de volgende grote crisis (pandemie of anderszins), moeten we ervoor zorgen dat het dagelijkse leven en werk niet aanvoelt als een permanente crisis. Een veerkrachtig systeem heeft buffercapaciteit en ademruimte nodig.**

Om die buffer- en ademruimte te kunnen identificeren, is het van belang om eerst stil te staan bij hoe we in deze situatie zijn beland.

Omgaan met onzekerheden, met toevalligheden en situaties waarin geen eenduidig lineair verband kan worden gelegd tussen oorzaak en gevolg, tussen schuldige en slachtoffer, lijkt iets dat we – als collectief en als individu – stelselmatig hebben afgeleerd. De reden daarvoor vinden we terug in de vaststelling dat we met zijn allen meer in termen van risico's zijn gaan denken en, mede dankzij een stijgende algemene welvaart en alsmaar sterker uitgebouwde beheerssystemen (en dit in diverse maatschappelijke sectoren), geneigd zijn deze haast enkel nog als negatief te bekijken en minder als noodzakelijk voor innovatie en vooruitgang.

12 Laermans, R. (2021). *Gedeelde angsten. Kleine sociologie van maatschappelijke onzekerheid*. Amsterdam, Boom.

2.1. Een wereld vol risico's

De Duitse socioloog Ulrich Beck introduceerde de notie van de risico-maatschappij als culminatie (in dolgedraaide versie) van de industriële maatschappij. Dit concept stoelt op twee basisvaststellingen. De eerste is de **verandering in kwantiteit en aard van de risico's** waarmee we vandaag geconfronteerd worden. De tweede heeft te maken met de **manier waarop we tegen risico's aankijken**.

2.1.1. Het begrip risico onder de loep

Wanneer we er het Van Dale verklarend woordenboek op naslaan, lezen we dat risico betekent 'gevaar voor schade of verlies, de gevaarlijke of kwade kans of kansen die zich bij iets voordoen'. Tevens wordt als synoniem 'verantwoordelijkheid' gegeven. Deze link tussen risico en verantwoordelijkheid zit ook vervat in de sociologische benadering die stelt dat u risico's niet los kan zien van hun sociale context en met name het handelen van betrokken actoren.¹³

Drie conceptuele grondleggers van de risicosociologie – Anthony Giddens, Ulrich Beck en Niklas Luhmann – beschouwen het begrip risico als een product van de moderniteit. Het is een specifieke manier van omgaan met onzekerheid die past in een samenleving die zichzelf als maakbaar ziet. In traditionele samenlevingen werd er vooral gedacht in termen van gevaren, potentiële schade die extern, door de omgeving, wordt veroorzaakt. Wanneer we het over een **risico** hebben, verwijzen we naar **potentiële schade in de toekomst als gevolg van een genomen of te nemen beslissing**. En met het nemen (of niet-nemen) van beslissingen komt ook een verantwoordelijkheid.

Iets zien als een risico, dan wel als een gevaar, zo stelde Luhmann verder, is deels arbitrair en afhankelijk van het oordeel van de observator en van

de maatschappelijke context.¹⁴ Vandaag denken we vooral in termen van risico's. Dat denken zien we opkomen vanaf de Nieuwe Tijden, met als typevoorbeeld de koopvaardij en het grote zee-avontuur, waarin zowel bemanning als geldschieters zich stortten. Dit type risico werd vooral gezien als persoonlijk of beperkt tot de rechtstreeks betrokkenen, en ging gepaard met een ondertoon van heldhaftigheid en avontuur.¹⁵ Rond deze 'klassieke' risico's werd vervolgens een systeem gecreëerd om ze beheersbaar te maken. Men ging de kans op voorkomen en mogelijke schade inschatten, waar mogelijk beperken en, indien nodig, compenseren. Zo zien we de eerste brandverzekeringsspolissen opduiken in de Nieuwe Tijden.

Op die manier komen we tot de **formule risico = kans x effect**, waarmee zowat elk handboek risicoanalyse of risicomangement vertrekt. Met name dan de kans op een schadelijk effect. Want, zoals we ook uit de eenvoudige definitie in Van Dale kunnen opmaken, verwijst het begrip risico haast uitsluitend naar de negatieve kant van de medaille, naar een ongewenste uitkomst van een beslissing, handeling of activiteit. Maar om een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen, is het ook nodig zicht te hebben op mogelijke positieve effecten en de kans dat die zich wel of niet zullen voordoen. Pas dan kan de afweging worden gemaakt of men het risico wil nemen. Hoe beter deze aspecten kunnen worden ingeschat, hoe beter ons zicht op mogelijke toekomstscenario's, hoe groter het gevoel greep te hebben op de uitkomst van een beslissing. **De notie van risico is met andere woorden een hulpmiddel om onzekerheid te vertalen in probabiliteit, in 'waarschijnlijke zekerheid'**. Dat biedt een zekere houvast, maar houdt op zich ook weer risico's in. Ten eerste berust het inschatten van effecten en hun kans op voorkomen op beslissingen (de keuze van parameters bijvoorbeeld) en zoals we net zagen, is geen enkele beslissing zonder risico. Ten tweede bestaat de kans dat in de zinsnede 'waarschijnlijke zekerheid' alle aandacht gaat naar het substantief en het adjectief wat vergeten wordt. De voorspelende kracht van risicoanalyses wordt vaak overschat, zeker wanneer het complexere materie betreft.

¹³ Lidskog, R. & Sundqvist, G. (2012). *Sociology of Risk*, pp. 75-105 in: S. Roeser, R. Hillerbrand, P. Sandin, M. Peterson (eds.), *Handbook of Risk Theory*. Dordrecht: Springer Netherlands.

¹⁴ Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Berlijn/New York: Walter de Gruyter.

¹⁵ Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.

Voor nu volstaat het vast te stellen dat **denken in termen van risico** een fenomeen is dat zich ontwikkeld heeft **om te kunnen omgaan met onzekerheid**. Een risico definiëren in termen van 'kans x effect' biedt de mogelijkheid om preventief te handelen en om verantwoorde beslissingen te nemen. Maar het maakt ons ook in zekere mate blind voor zaken die niet in een dergelijke formule passen.

2.1.2. Veranderingen in de kwantiteit en de aard van risico's

Een ander soort risico's waarvoor we als mensheid zelf verantwoordelijk zijn, was volgens Ulrich Beck de erfenis van de industriële samenleving. De kernramp in Tsjernobyl in 1986 zette voor hem op scherp wat andere sociologen eerder hadden omschreven als '*man-made disasters*'¹⁶ en '*normal accidents*'.¹⁷

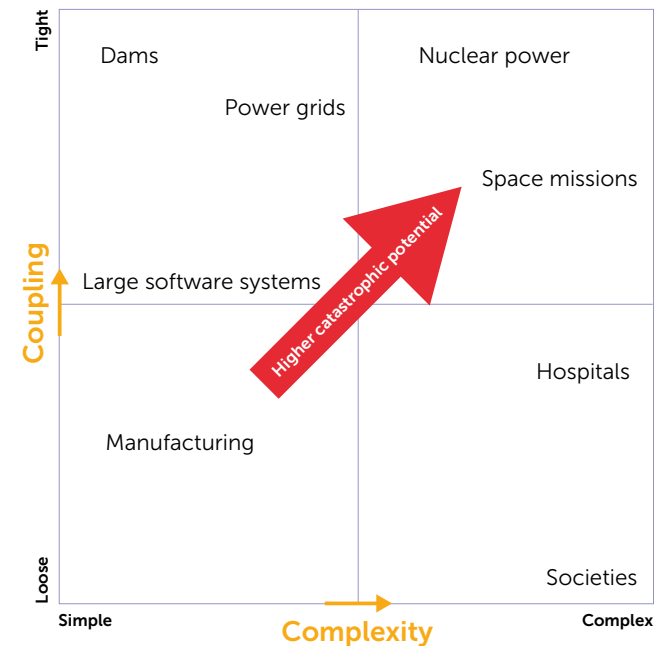
Deze begrippen wijzen ons erop dat grote ongevallen zelden het gevolg zijn van één enkele gebeurtenis, maar vaak veroorzaakt worden door structureel organisatorisch falen, het blind zijn voor systeemfouten en het niet kunnen of willen erkennen van signalen (*early warnings*) dat de zaken niet lopen zoals ze horen te lopen. Tien jaar na de feiten maakte Diane Vaughan in haar analyse van de ramp met de Challenger in 1986 opnieuw pijnlijk duidelijk hoe dit soort institutionele blindheid als incubator optrad voor een combinatie van technisch, organisatorisch en menselijk falen en een opeenstapeling van foute beslissingen met catastrofale afloop tot gevolg.¹⁸ Deze uiterst pertinente analyses bleven desondanks nog betrekkelijk hoopvol voor wat betreft de lessen voor de toekomst, met een boodschap van "Als men maar ... (de juiste beslissing had genomen)". Onderzoek en praktijken inzake

¹⁶ Turner, B. (1978). *Man-Made Disasters*. London: Wykeham Science Press.

¹⁷ Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living With High Risk Technologies*. New York: Basic Books.

¹⁸ Vaughan, D. (1996). *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago, Chicago University Press.

Normal accidents: Complexity and Coupling



Normal accident theory van Perrow

high-reliability organisations (HRO) en veiligheidscultuur richtten zich vanaf de jaren '90 dan ook vooral op die elementen die bijdragen tot organisatorische en culturele factoren, die veiligheid binnen een organisatie in positieve zin beïnvloeden en leiden tot een gedeelde kijk op risico en gevaar.¹⁹ Hoewel er onmiskenbaar nog heel wat winst op dat vlak te boeken valt, en er vanuit deze denkkaders duidelijk oog is voor de onvermijdbaarheid van falen (op vlak van technologie, mens en organisatie), worden er nog betrekkelijk weinig vragen gesteld bij de ultieme beheersbaarheid van risico's.

¹⁹ Pidgeon, N. (2012). *Complex Organizational Failures: Culture, High Reliability, and Lessons from Fukushima*. Washington, National Academy of Engineering. (vol. 42, no. 3, p. 17-22).

De inzichten van Perrow en anderen dienaangaande kwamen daarmee wat in de verdrinking. Ook werden ze vaak als te pessimistisch of fatalistisch gezien, omdat ze ogenschijnlijk weinig heil beloofden voor met name de hoogtechnologische productie-industrie, en minder evidente oplossingsscenario's aanreikten. Maar wat Al Gore onderstreepte inzake klimaatverandering, geldt ook hier: wegstappen van een ongemakkelijke waarheid doet de kwestie op zich niet verdwijnen.

Complexe technologische systemen houden een inherent risico op falen in, net omwille van die complexiteit en de onderlinge verknoping van de onderdelen van het systeem. Hoe meer beschermingslagen daaraan worden toegevoegd, hoe complexer het systeem, hoe groter de inherente kans op falen. Perrow wees daarbij vooral op de combinatie van een **meervoudig falen van ontwerp en uitrusting** enerzijds (een perfect technisch systeem bestaat niet) en (evenmin onvermijdelijk) **menselijk falen van één of meer operatoren** anderzijds.²⁰ Ongevallen worden zo latente neveneffecten van het normale verloop van de industriële productiewijze.

Beck voegde daaraan toe dat we bovendien in grote mate afhankelijk zijn van dezelfde kennis en expertise nodig voor het ontwerpen van dergelijke systemen, om het falen ervan vast te stellen. Zo kon iedereen in de omgeving – weliswaar zintuiglijk – waarnemen dat er een brand woedde in de kerncentrale van Tsjernobyl. Vaststellen dat daarbij (veel te) hoge concentraties aan radioactieve stoffen over grote afstanden verspreid raakten, is dan weer iets waar (gesofisticeerde) meetapparatuur aan te pas dient te komen, net als specifieke kennis om de resultaten daarvan te interpreteren. Omwille van de verstrengeling van technologische ontwikkeling met economische belangen, spreekt Beck in dit verband van een "technocratie van gevaren", waarbij "acuut gevaar het monopolie op de interpretatie ervan doorgeeft aan degenen die het veroorzaakt hebben".²¹ Meteen wordt ook duidelijk waar zich problemen

20 Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living With High Risk Technologies*. New York, Basic Books.

21 Beck, U. (1997). *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam, De Balie. (p. 66)

kunnen voordoen bij de bezweringsformule 'risico = kans x effect'. Wie bepaalt welke parameters belangrijk zijn om mee te nemen? Wie interpreteert de resultaten en wie maakt de afweging tussen voor- en nadelen?

2.1.3. De hedendaagse samenleving als een complex en sterk verknoot systeem

De systeemtheorie leert ons dat – om noodzakelijke beslissingen te kunnen nemen en om zowel de interne complexiteit als de complexiteit van de haar omringende wereld aan te kunnen – de maatschappij zich stelselmatig gespecialiseerd en functioneel gedifferentieerd heeft. Zo zijn verschillende functiesystemen of subsystemen ontstaan, die zich elk op een deelgebied van het samenleven toelegden (denk aan het politieke systeem, het rechtssysteem, de economie, de wetenschap, het onderwijs, de religie, het gezinsleven, ...). Elk van deze subsystemen ontwikkelde een eigen manier om tegen de realiteit aan te kijken en deze vorm te geven. Interactie met andere subsystemen bestaat op verschillende niveaus, maar wordt moeilijker naarmate elke functie zich verder specialiseert. Het gaat daarbij om een evolutie die zich alsmaar verderzet. Hoe moderner de samenleving, hoe meer zij nog verder differentieert en hoe gespecialiseerder de subsystemen, die de neiging zullen vertonen zelf ook nog verder te differentiëren (bijvoorbeeld het ontstaan van nieuwe disciplines binnen de wetenschap). Hoewel Ulrich Beck zich sterk afzette tegen een systeemtheoretisch perspectief, vinden we in die steeds verdergaande differentiatie een belangrijke verklarende factor voor het ontstaan van zijn 'moderne risico's'.

Net als de door Perrow bestudeerde industriële productieprocessen kunnen we de hedendaagse samenleving zien als een complex, gekoppeld systeem. Het sterk gespecialiseerde karakter van maatschappelijke functiesystemen en hun grote autonomie maken dat er voor een doelbewust sturende impact op andere functiesystemen weinig ruimte bestaat. Dit betekent evenwel niet dat beslissingen die autonoom binnen functiesystemen genomen worden geen impact kunnen en

zullen hebben op andere systemen en hen niet voor voldongen feiten kunnen plaatsen. Een dergelijke beïnvloeding gebeurt vaak ongewild en veelal zonder het te beseffen, maar kan grote gevolgen hebben en de maatschappij als geheel voor aanzienlijke problemen stellen.

Op dit punt raken we dan ook aan de kern van het probleem. Nemen we als voorbeeld technologische ontwikkeling. In een context van ver doorgedreven functiescheiding kan het wetenschappelijk (en ook economisch) systeem de impact van zijn beslissingen inzake technologische ontwikkeling op andere sociale systemen, op mens en op milieu, veelal niet of niet correct inschatten en evenmin alle interferenties overzien die deze teweegbrengen. Als gevolg van de globalisering, zijn samenlevingen bovendien ook geen op zich staande entiteiten of systemen meer, maar onderling cross-territoriaal en cross-cultureel verknoopt, wat verder bijdraagt tot de complexiteit.²² Klimaatverandering, pandemieën, terrorisme, ... zijn in die zin eveneens *man-made disasters* of *normal accidents*.

Maar Becks moderne risico's beperken zich niet tot de industriële en technologische sfeer, en de daaruit volgende nefaste impact van de mens op milieu en klimaat. Het is immers de wisselwerking tussen maatschappelijke en technologische veranderingen die ons als individu en als collectief voor andere uitdagingen stelt en die specifieke onzekerheden (en bijgevolg risico's) met zich meebrengt. Zo hebben technologische ontwikkelingen mede de brede introductie van vrouwen op de arbeidsmarkt ondersteund. Klassiek wordt dan verwezen naar stofzuigers, koelkasten en wasmachines, maar ook de brede verspreiding van centrale verwarming of overschakeling op gas en stookolie zorgden er mee voor dat er tijd vrij kwam voor andere zaken dan hout sprokkelen of kolen aanslepen. Maar met twee uit werken gaan, betekent dan weer de noodzaak om relatiepatronen te onderhandelen (wie vult de wasmachine en wie houdt de stand van de stookolietank bij?) en keuzes (bijvoorbeeld over carrièreplannen) af te stemmen.

In zijn interpretatie van de risicomaatschappij identificeert Dirk Geldof **vijf belangrijke risicodomeinen**.²³ Naast *ecologische risico's* wijst hij op de cruciale impact van *sociaaleconomische risico's* gelinkt aan globalisering, *individualiseringsrisico's* (zelf foute keuzes maken, impact ondervinden van de keuzes van anderen en de noodzaak om voorheen vanzelfsprekende relaties te onderhandelen), *tijdsrisico's* (toenemende tijdsdruk en een alsmaar sneller evoluerende maatschappelijke context) en *migratierisico's* (steden onder druk, etnische diversiteit en transnationale netwerken als maatschappelijke realiteit). Wie deze redeneerlijn doortrekt, beseft al gauw dat in domeinen als **veiligheid** (bijvoorbeeld cyber- en drugscriminaliteit) en gezondheid (pandemieën, maar ook omgevingspollutie of een 'sedentaire' levensstijl als neveneffect van onze industriële voedselproductie), maar bijvoorbeeld ook **informatie- en communicatie** (persoonlijke data als koopwaar, *fake news*, ...) er heel wat '**moderne risico's**' te ontwaren vallen met een potentieel **disruptieve impact op ons leven en welzijn**. Allemaal onbedoelde, onderschatte of (bewust dan wel onbewust) genegeerde neveneffecten, verstekelingen aan boord van ons techno-maatschappelijk bestel.

Naast de veranderde aard van de dreiging waarmee de mensheid vandaag geconfronteerd wordt, is echter ook de manier waarop we die percipiëren en ermee trachten om te gaan een belangrijke component in het begrip van de risicomaatschappij.

22 Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag, Boom Lemma.

23 Geldof, D. (2011). *Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij*. Leuven/Den Haag, Acco.

2.1.4. Hoe we vandaag tegen risico's aankijken

Een **groter risicobesef** heeft ten dele te maken met de opkomst in vele (en vooral in de rijkere) delen van de wereld van wat we de geïndividualiseerde en (beter?) geïnformeerde burger zouden kunnen noemen. Geschoolde en geëmancipeerde individuen en bevolkingsgroepen wiens welvaart en veiligheid er na de Tweede Wereldoorlog stelselmatig op vooruitgingen, raken zich bewust van de mogelijkheid om hun verworvenheden te verliezen en zullen zo sneller geneigd zijn tot activisme. Dit tot grote ergernis van vele bestuurders, planners en projectontwikkelaars, wanneer we het hebben over grote infrastructuurwerken of inplantingsvraagstukken, en waarbij zulk activisme dan vooral begrepen wordt als een manifestatie van louter eigenbelang (cf. NIMBY). Beck zag dit dan weer in de eerste plaats als teken van een groeiend besef van een zich vergalopperend moderniseringsproces en de vraag om dit een halt toe te roepen.²⁴ De klimaatjongeren en hun acties begin 2020 zijn een duidelijk voorbeeld hiervan. Beide aspecten spelen mee, maar er is meer aan de hand.

We wezen er al op dat denken in termen van risico's het tijdperk van de risicomaatschappij voorafging. Onze hedendaagse samenleving is een **maakbare samenleving** geworden. Een samenleving waarin de toekomst niet wordt bepaald door natuurkrachten, godheden of het noodlot, maar door beslissingen die iedere dag door ons en voor ons, als individu en als collectiviteit, genomen worden. Sommige van die beslissingen hebben we zelf (ten dele) in de hand, andere ondergaan we, al dan niet lijdzaam. Die maakbaarheid van de samenleving en van het eigen levenstraject daarbinnen heeft een belangrijke positieve connotatie. Wat niet naar wens verloopt, kan worden aangepakt. U kan als groep en als individu het heft in eigen handen nemen. Onderdrukking in naam van een gevestigde orde of goddelijke wetmatigheid hoeft niet getolereerd te worden.

Door de samenleving als maakbaar te zien, wordt het belang van maatschappelijke afwegingen en keuzes extra in de verf gezet. Afhanke-

lijk van de gemaakte keuzes en genomen beslissingen, zou de samenleving, alsook haar toekomst, er helemaal anders kunnen uitzien. Alles wat is, had met andere woorden ook anders kunnen zijn. De toekomst kan dan alleen maar een onzekere toekomst zijn. Hiermee hebben we niet gezegd dat in een meer traditionele samenleving de toekomst nooit onzeker is. Men kijkt er evenwel anders tegenaan. Zolang de link met beslissingen en maatschappelijke keuzes niet expliciet gemaakt wordt, is er sprake van een veeleer fatalistische houding. De toekomst brengt wat ze zal brengen en daarmee dient men gewoon te leven. Het besef enerzijds dat de **toekomst open, onbepaald en onvoorspelbaar** is, maar het verzet anderzijds om dat zonder meer te accepteren, heeft ook te maken met het lineaire tijdsconcept dat in een moderne samenleving wordt gehanteerd. Hierdoor wordt het mogelijk gebeurtenissen op te delen in vóór en ná en zo oorzakelijke verbanden te leggen. Het feit dat twee gebeurtenissen op elkaar volgen, maakt hen uiteraard nog niet causaal verbonden, maar het laat op zijn minst die mogelijkheid open. Deze manier van denken laat (wetenschappelijk) onderzoek en reflectie toe, maar zet evenzeer de deur open voor complottheorieën en geïnstitutionaliseerd wantrouwen, en maakt er het werk van de hedendaagse politicus of besluitvormer niet makkelijker op. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving creëert op die manier het besef (en zoals we tijdens de COVID-19-crisis zagen bij velen de overtuiging) van de faalbaarheid van haar beslissingsmechanismen. Dit maakt de moderne mens **gevoelig voor 'foute' beslissingen**, voor de onvoorziene en ongewenste gevolgen van beslissingen en dus voor risico's.

Toch wordt niet elke onzekerheid over de gevolgen van een beslissing geproblematiseerd. Dat gebeurt enkel bij beslissingen die gezien worden als riskant en die men zou betreuren bij het zich voordoen van schade. Die beoordeling (vaak gezien als het 'subjectieve' aspect van ons risicobegrip) is dan weer sterk contextgebonden. Mensen voelen zich sneller **bedreigd door andermans beslissingen**. Mogelijke effecten van beslissingen waarbij men zich **niet op één of andere manier betrokken voelt**, worden daardoor veelal beschouwd als risico's; risico's die men bovendien niet gemakkelijk zal willen aanvaarden.²⁵

24 Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications.

25 Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Berlin/New York, Walter de Gruyter.

Dit leidt dan weer tot een **verlies aan vertrouwen** in zij die algemeen als **beslissers** worden beschouwd. In de eerste orde treft dit politici en overheidsadministraties. Tot op de dag van vandaag wordt het politieke systeem vaak beschouwd als het primair sturend maatschappelijk mechanisme: 'het primaat van de politiek'. De politiek beslist, de rest van de maatschappij voert uit. Zoals we eerder aangaven, heeft steeds verdergaande functionele differentiatie ertoe geleid dat de samenleving geen homogeen geheel (meer) is, dat centraal aangestuurd kan worden. De politiek kan het dus niet alleen en moet samenwerken en communiceren met andere, in hoge mate verzelfstandigde, sociale systemen. Een moeilijke, maar daarom niet onmogelijke opdracht.

Om een beslissing niet alleen politiek maar ook inhoudelijk te legitimeren wordt, gezien de techniciteit en complexiteit van onze samenleving, vaak een beroep gedaan op of verwezen naar wetenschappers en experten (zowel binnen de overheidsadministratie als extern) als gezagsargument. Dat die samenwerking en communicatie niet altijd van een leien dakje loopt en dat die tegengewerkt wordt door het bestaan van systeemeigen rationaliteiten, verwachtingspatronen en jargon, was niet enkel voor systeemtheoretici duidelijk doorheen de verschillende golven in de COVID-19-crisis. Ook wetenschappers kennen hun systeemspecifieke beperkingen en hebben daardoor slechts een beperkte greep op de samenleving. Een algemeen verlies aan vertrouwen treft in tweede orde dan ook het wetenschappelijke systeem en al wie zich voor expert uitgeeft. Hierover werd reeds uitvoerig gereflecteerd in de literatuur. Veelal wordt daarbij gewezen op een verschil in de perceptie ten aanzien van risico's en het miskennen vanuit de wetenschappen, van het bestaan van andere vormen van rationaliteit. Maar ook de wetenschap is op zich een functioneel gedifferentieerd systeem, met meerdere subsystemen (wetenschappelijke disciplines) en meerder rationaliteiten. Brian Wynne wijst in dat verband dan ook op het wederzijdse karakter van dit wantrouwen.²⁶ Aanvankelijk zagen we tijdens de COVID-19-crisis in verschillende peilingen dat het met het vertrouwen van de bevolking in 'dé wetenschap' wel goed leek

26 Dijkstra, H. & Hagendijk, R. (2011). *Onzekerheid troef. Het betwiste gezag van de wetenschap*. Amsterdam, Van Gennep. (p. 27-52)

te zitten. De vraag is echter: in welke wetenschap? Het discours over welke wetenschap en welk soort expertise relevant was, werd immers wel nadrukkelijk gevoerd.

Nu we hebben vastgesteld dat we vandaag de dag met specifieke, door de mensheid zelf gecreëerde dreigingen (risico's) geconfronteerd worden, en bovendien anders aankijken tegen de noties van dreiging en risico, is het tijd om terug te keren naar de relatie tussen risico en onzekerheid.

2.1.5. De illusie van controle en (technische) beheersbaarheid doorprikt

We hadden het tot nu toe vooral over maatschappelijke systemen en nog betrekkelijk weinig over individuen met hun eigen verhalen en beleving. Doorheen de complexe gedifferentieerde sociale systemen zoeken individuen hun weg. Ook zij moeten het zonder centrale sturing stellen.

Een ander betreurd socioloog, Zygmunt Bauman, sprak in dit verband van 'vloeibare moderniteit'²⁷ en 'vloeibare levens'²⁸. De moderniteit en het loskomen van het dictaat van staat, religie, familie en andere solide instituties bracht ons individuele vrijheid, maar eveneens een grote mate van (individuele) onzekerheid. Vanuit een verlangen naar (behoud van) het goede leven groeit binnen een welvarende samenleving, gekenmerkt door 'complexiteit zonder richting' dan ook stelselmatig de drang tot controle.²⁹ Dit uit zich in een toename aan controlesystemen, inspecties, handhavers en toezichhouders en een afkeer van wanorde.

27 Bauman, Z. (2008). *Liquid Modernity*. Cambridge, Polity Press.

28 Bauman, Z. (2005). *Liquid Life*. Cambridge, Polity Press.

29 Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag, Boom Lemma. (p. 25)

Politici worden dan al eens een **'risico-regelreflex'** verweten.³⁰ Na een betreurd incident worden nieuwe regels en strengere controles beloofd. Politici doen dit evenwel niet zomaar. Zij worden er doorgaans om gevraagd – de ene keer al wat explicieter dan de andere – door de burger, de media, collega's uit de oppositie of andere specifieke actoren. Soms komen die regels er, maar zijn ze niet meteen naar de zin van betrokken doelgroepen (de regels worden als verstikkend ervaren, schieten hun doel voorbij, blijken onmogelijk te handhaven, gaan niet ver genoeg, ...). Vaak komen die regels er niet, of toch niet onmiddellijk, en heerst daarover nieuwe onzekerheid. Om dit soort situaties te voorkomen, ontstond er – geheel in lijn met de bestuurlijke planningslogica die in het laatste kwart van de vorige eeuw op de voorgrond trad – de neiging om orde te scheppen in de chaos en meer preventief te sturen vanuit risicoanalyses, om zo beleidsprioriteiten in kaart te brengen. De *all-hazards* benadering of geïntegreerde risicoanalyse is hiervan een sprekend voorbeeld. In diverse landen, en zeker in Nederland, werd en wordt hierop sterk ingezet. Zo werd in 2019 een nieuwe Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) opgemaakt op basis van een geïntegreerde risicoanalyse, met de bedoeling deze driejaarlijks te actualiseren. Ook in onze contreien is dit denken in opmars³¹ en wordt Nederland hierin als gidsland gezien.



Risicoregelreflex (bron: NRC)

30 Trappenburg, M. (2011). 'Waarom het allemaal niet lukt?', pp. 37-51, in: J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag, Boom Lemma.

31 Gelezen op: <https://crisiscentrum.be>, Nationale risicoanalyse.

Hoewel we zeker niet willen argumenteren dat dit soort oefeningen zinloos zijn, willen we er toch voor waarschuwen om hier niet alle heil van te verwachten. Ook geïntegreerde risicoanalyses kunnen we kaderen binnen een risico-regelreflex, binnen een drang tot sturen en controleren van zaken die niet (geheel) te sturen of te controleren zijn. Door lijstjes te maken, komt de focus immers op dat lijstje, en niet op wat er niet op staat. Al krijgen ook zaken die op het lijstje staan niet altijd de aandacht die ze verdienen. Zo vermeldde de Nederlandse NVS 2019 weliswaar infectieziekten als een belangrijk risico met mogelijke ernstige gevolgen indien een groot percentage van de bevolking ziek zou worden, maar ging er vervolgens van uit dat het bestaande beleid dit voldoende onder controle had.³² Mogelijks speelde het een rol dat de risicoanalyse daarbij vooral vertrok van een mogelijke griep epidemie en niet van een minder bekende of ander type infectieziekte.

De geïntegreerde risicoanalyse zit voorts nog sterk ingebed in het klassieke denken over risicobeheer als doelrationeel stappenplan, met de wetenschap als gids. De risicoanalyse, met name het identificeren en inschatten van het risico (qua kans op voorkomen en mogelijke schade), wordt overgelaten aan experts. De daaropvolgende actie, het risicomangement, wordt bepaald door het beleid. Ze garandeert dat er eerst naar de feiten gekeken wordt en vervolgens afwegingen gemaakt worden op basis van belangen en waarden. Van de wetenschappers – en bij uitbreiding mensen met (professionele) praktijkervaring – wordt verwacht dat zij het hoofd bieden aan irrationaliteit en dat zij klaarheid creëren inzake de mogelijkheden en onmogelijkheden voor verder handelen. Daarna is het aan de politiek, als vertegenwoordiger van diverse belangen en waarden binnen de samenleving, om afwegingen te maken en het hoofd te bieden aan onverantwoordelijkheid. Dit op zichzelf mooie principe van **'dubbele delegatie'** stuit op zijn limieten wanneer het complexe vraagstukken betreft waarbij enerzijds feiten nooit volledig waarde vrij zijn en anderzijds niet alle relevante parameters en hun onderlinge verwevenheid gekend zijn.³³ Meten is weten, maar enkel als u weet wat u meet.

32 Gelezen op: <https://www.nctv.nl/>, Nationale Veiligheid Strategie 2019. (p.39)

33 Callon, M., Lascoumes, P. & Barthe, Y. (2009). *Acting in an Uncertain World. An essay on technical democracy*. Cambridge, MIT Press.

Over de integratie van diverse types van kennis en het afwegen van waarden en belangen is al veel gezegd en geschreven. Het punt dat we hier willen maken, is dat daarbij nog te vaak wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de realiteit te kennen en te begrijpen is, als we daar maar hard genoeg en gericht genoeg op inzetten. En daar wringt nu net het schoentje. **Ons huidige denken in termen van risico's heeft ons afgeleerd om te gaan met onzekerheid.** Zoals we eerder zagen is het begrip risico een manier om onzekerheid om te zetten in (on)waarschijnlijkheid. Dit werkt prima in situaties waarin de exacte toekomst weliswaar niet gekend is, maar men wel een betrekkelijk concreet idee heeft over mogelijke toekomstscenario's (effecten) en waarbij het gaat om duidelijk af te lijnen mogelijkheden (kansen). Het gooien met dobbelstenen is van dit laatste een eenvoudig voorbeeld. Anders is het voor complexere situaties waarbij er weinig tot geen kennis is over (alle) mogelijke toekomstscenario's (effecten), men geen weet heeft over de kansverdeling, of wanneer die verdeling extreem groot wordt (het gooien met 1 miljard dobbelstenen, bijvoorbeeld). Als men in dergelijke situaties al voorspellingen wil doen, dan vraagt dat ingewikkelde simulaties en rekenmodellen, uitgaande van een reeks van aannames en scenario's, of doet men een beroep op 'expert elicitation'. In dat laatste geval wordt aan mensen, die geacht worden kennis van zaken te hebben, gevraagd een inschatting te maken van mogelijke effecten en een 'beredeneerde gok' te wagen naar mogelijkheid op voorkomen. De foutenmarge wordt dan al snel groot, zoals bleek uit het op 15 januari 2020 verschenen *Global Risk Report 2020* van het *World Economic Forum*. Daarin werd weliswaar gesteld dat geen enkel land volledig voorbereid is op een epidemie of pandemie en dat de collectieve kwetsbaarheid voor sociale en economische gevolgen van infectieziekten toeneemt. Maar tegelijk werd geruststellend geponeerd dat de bestaande gezondheidssystemen de middelen in handen hebben om hiermee om te gaan en dat het enkel een kwestie is van voldoende aandacht.³⁴ Waarna de blik wordt gericht op belangrijkere, nieuwe gezondheidsrisico's gelinkt aan veroudering, levensstijl en klimaatverandering.

34 WEF (2020). *The Global Risk Report 2020*. Geneva. (p.76)

Ons denken in termen van risico's en het beheersbaar maken ervan, leidt dus de aandacht af van resterende onzekerheid, van zaken die we vooraf niet weten, niet hadden kunnen weten of waarvoor een zekere collectieve blindheid bestaat (vaak omwille van de complexiteit van achterliggende mechanismen en versnipperde verantwoordelijkheden). Beck stelde in dat verband dat wetenschappelijk onderbouwde risico-analyse en statistische risicoberekening weliswaar de 'waarschijnlijke veiligheid' kunnen bepalen. Daarmee echter heeft het beleid nog geen greep op de 'werkelijke veiligheid' die doorgaans vele malen complexer is. Door beide al te gemakkelijk aan elkaar gelijk te veronderstellen, vertoeven we als het ware in een 'schijnveiligheid', die meer en meer doorprikt wordt telkens er zich een catastrofaal ongeval voordoet.³⁵ Met een (te?) sterke focus op wat controleerbaar is of geacht wordt, wordt datgene waarover we geen of minder controle hebben naar de achtergrond geduwd en worden 'lage kans-hoog risico' gevallen nogal eens uit het oog verloren of abusievelijk als 'beheerst' beschouwd. Terwijl we even goed **bewust met onzekerheid aan de slag zouden kunnen, onder meer om nadrukkelijker de brug tussen risico- en crisismangement te leggen, zonder evenwel alles meteen onder de noemer van crisisbeheer te plaatsen.** Iets waar het permacrisis-discours neigt toe aan te zetten.

35 Beck, U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications.

2.2. Van risico- naar onzekerheidsmanagement: naar meer veerkracht in crisisbeheer

"To recognise the existence of a risk or set of risks is to accept not just the possibility that things might go wrong, but that this possibility cannot be eliminated."³⁶

Onzekerheid niet ontkennen of verstoppen achter risicoberekeningen, dat is waar we (opnieuw) naartoe moeten. Inzetten op noodplanning en institutionele interventiekaders en deze stelselmatig professionaliseren is een eerste belangrijke stap om te erkennen dat zaken fout kunnen lopen en dat we daar maar beter op voorbereid zijn. Een tweede element is het op te vatten als **een dynamisch kader, gestuurd door een continu leerproces**.

Uit de gestructureerde en georganiseerde wijze waarop wordt omgegaan met een 'klassiek' risico als brand dat zich ook vandaag nog met een grote regelmaat voordoet, wordt duidelijk hoe risico en onzekerheid worden ingekapseld in een geïnstitutionaliseerd beheerssysteem. Expertise wordt omgezet in organisatie, in toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op die manier wordt orde geschapen in de (tijdelijke) chaos die een brand altijd met zich meebrengt. Zo ontstaat er georganiseerde zorg en voorzichtigheid met betrekking tot dit specifieke type van risico. Ervaring wordt onder meer gevaloriseerd omdat er wel eens meer branden voorvallen en ze dus statistisch te beschrijven zijn, maar voor een stuk ook omdat er een 'na' is en omdat de terugkoppeling bewust in het systeem werd ingebouwd. De omgang met brand en brandgevaar toont heel goed aan dat er op die manier een leerproces in het systeem zelf zit vevat. Op elk nieuw voorval, zij het een reëel ongeval of een oefening, volgt een terugkoppelings- en bijsturingfase. Deze terugkoppeling kan zowel betrekking

hebben op het 'voor', het 'tijdens' als het 'na'. Evaluatievergaderingen voor de hulpdiensten bijvoorbeeld, kunnen in die optiek worden gezien als een formeel, geïnstitutionaliseerd kanaal voor het bijleren in functie van de hulpverlening en de coördinatie tijdens de brandinterventie. Het belang daarvan kan moeilijk worden overschat.

Maar er is nog een derde laag nodig, gegeven de onzekerheden die de risicomaatschappij met zich meebrengt. Door de (niet onbegrijpelijke) drang om het zwaartepunt van risicobeheer te leggen op het voorkomen van gekende (of kenbare) risico's, wordt crisisbeheer vandaag nog te veel gezien als een noodzakelijke, maar vooral te vermijden, laatste schakel in dat beheerssysteem. Een mechanisme waarvan vooral wordt verwacht dat het door een tijdige en effectieve tussenkomst eenvoudigweg de orde herstelt. De realiteit is evenwel altijd een pak complexer en reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw bepleitten auteurs als Mary Douglas en Aaron Wildavsky **een sterkere focus op het ongekende (onzekerheid) dan op het gekende (risico) in veiligheidsbeleid**.³⁷ Wildavsky benadrukte in dat verband **veerkracht in plaats van anticipatie** als uitgangspunt te nemen. Anticipatie, zo gaat de redenering, is altijd gericht op het reduceren van specifieke risico's, waardoor er vaak geen aandacht of middelen resteren voor minder zichtbare risico's of bedreigingen.³⁸ Een veerkrachtig beleid vertrekt vanuit **het besef dat er zaken fout kunnen gaan en zet in op alertheid, paraatheid en flexibel schakelen van zodra zich de minste problemen aandienen**.

Dit denken sluit sterk aan bij de oorspronkelijke betekenis van het *voorzorgsprincipe*, dat helaas al te vaak een zeer enge vertaling kreeg als beperkend voor innovatie en vernieuwing. Het voorzorgsprincipe kan echter ook gezien worden als *enabler* van duurzaam en verantwoord ondernemen en technologisch innoveren. Expliciet rekening houden met systeemcomplexiteit bij ontwikkeling van technologie en van beleid (bijvoorbeeld in ruimtelijke ordening, maar ook bij toerisme,

³⁶ Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge, Polity Press (p. 111).

³⁷ Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Los Angeles, University of California Press.

³⁸ Wildavsky, A. (1988). *Searching for Safety*. New Jersey, Transaction Books.

zorg, ...) en blijvend aan impactmonitoring doen, brengt ons een pak dichter bij wat we zouden kunnen omschrijven als **'onzekerheidsmanagement'**, een meer **veerkrachtige vorm van risicomanagement**.

Ook in de risicomanagementliteratuur vinden we meer en meer aandacht voor de factor onzekerheid. In hun analyse van 27 manifestaties van de risico-regelreflex stippen Helsloot en Scholtens **"erkenning van het noodlot"** aan als een belangrijke dempende factor.³⁹ Daarop voortbouwend, stelt Martin van Staveren 'risicogestuurd werken' voor als alternatieve vorm van risicomanagement, waarbij het toestaan en erkennen van onzekerheid centraal staat en de onbereikbare illusie van alles te willen controleren, wordt doorprikt.⁴⁰

Wanneer we bovenstaande overwegingen consequent doortrekken, komen we tot de vaststelling dat (om een gekende reclameslogan te parafaseren) de baseline van modern risicobeheer is *'to expect the unexpected'*, met crisisbeheer als centrale schakel in het veiligheidsbeleid. De kans dat onwaarschijnlijke gebeurtenissen (de ramp in Fukushima, de razendsnelle verspreiding van COVID-19 in Europa vanuit Italiaanse bergdorpen terwijl alle ogen gericht waren op China, de verwoesting door de overstromingen in Luik, ...) zich vroeg of laat zullen voordoen, mag dan wel klein zijn, ze is onmiskenbaar reëel. Helaas zijn we vandaag op dit laatste nog onvoldoende voorbereid. Daarvoor kunnen we minstens drie oorzaken aanwijzen.

Ten eerste omdat de heersende regels van causaliteit, schuld en aansprakelijkheid tekortschieten. Kosten van 'kleine kans-grote impact' situaties kunnen door een dergelijk systeem niet gedekt worden en leiden tot een fenomeen van 'georganiseerde onverantwoordelijkheid'⁴¹, waarbij deze kosten onvermijdelijk op de maatschappij of op toekomstige generaties worden afgewenteld.

39 Helsloot, I. & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag, Boom Lemma. (p. 16)

40 Van Staveren, M. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*. Deventer, Vakmediant.

41 Beck, U. (1997). *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam, De Balie.

Ten tweede, en daarbij aansluitend, omdat anticipatie en alertheid 'buffercapaciteit' en inzet van mensen en middelen vraagt die veelal niet passen in businessmodellen gebaseerd op markefficiëntie en op principes als *just in time*, *outsourcing*, en zo meer. Zo riskeert u dat werklust meer berekend wordt op basis van productiekost in plaats van op productienood. Normale operaties leiden zo tot grote werkdruk en stress, waardoor weinig ruimte rest om praktijken in vraag te stellen of om (creatief) in te grijpen als er zich onverwachte gebeurtenissen voordoen. Voorbereiden op iets wat zich statistisch gezien bijna nooit zal voordoen, wordt dan een luxe die weinigen zich nog kunnen permitteren.

Ten derde omdat ons crisisbeheersysteem (publiek, maar ook privaat) ook vandaag nog in hoofdzaak gericht is op gekende incidenten. We gaven al aan dat de *all-hazards* benadering een evolutie kenmerkt naar het breder in kaart brengen van mogelijke risico's en hoe daarop in te spelen. Deze stuit evenwel op dezelfde beperkingen van afwegingen in functie van probabiliteit. Een manifest risico daarbij is dat relatief de meeste energie en middelen zullen gaan naar 'hoge kans-grote impact' incidenten, die zich statistisch gezien – maar daarom niet in de werkelijkheid – het vaakst zullen aandienen. Een voorbeeld hiervan is het uitrusten van alle brandweerkazernes met hetzelfde standaardmateriaal voor de meest voorkomende situaties, gebaseerd op interventies in het verleden, waardoor weinig tot geen budget meer overblijft voor materiaal in functie van mogelijke toekomstige situaties. Maar het gaat hierbij niet enkel om de inzet van materiaal en middelen. Ook op het vlak van personeel (rekrutering van diverse veeleer dan homogene profielen, trainingen, kennis- en expertiseopbouw en het delen ervan ...) valt er zeker nog winst te boeken om de hulpdiensten en de diensten Noodplanning veerkrachtiger te maken in het omgaan met 'onverwachte' incidenten. De Antwerpse hulpverleningszones hebben dat alvast goed begrepen want zetten steeds meer doorgedreven in op complementaire specialisatie, wederzijdse bijstand en zone-overschrijdende initiatieven.

2.3. Slotsom

We zijn er vandaag nog niet aan toe om al van een omwenteling naar onzekerheids- in plaats van (of bovenop) risicomangement te spreken. De evolutie daarnaartoe zal in het beste geval traag verlopen en wordt mogelijks niet of niet volledig gerealiseerd. Wat wel zeker is, is dat crisisbeheer in welk scenario ook een belangrijke rol in de veiligheidsketen heeft te spelen. De overstromingen in Wallonië in 2021 en de ervaring met de coronacrisis brachten nieuwe elementen op tafel die wijzen op de **noodzaak om meer vanuit een onzekerheidsperspectief te denken en crisisbeheer niet als een 'end of pipe' fenomeen te bekijken, maar als een integraal onderdeel van het risicomangementsysteem. Zo zouden we nadrukkelijker aandacht voor crisisbeheer kunnen zien als incubator en katalysator om het adagium 'expect the unexpected' in de praktijk om te zetten en een adaptief en lerend vermogen te ontwikkelen, niet enkel van interventie naar preventie of naar een volgende interventie, maar ook binnen de context van interventies, zeker in het geval van langdurige en 'onverwachte' crises.**

3. Enkele systemische crises van de eerste decennia van de 21^{ste} eeuw

In dit hoofdstuk blikken we terug op enkele crisissituaties en het beheer ervan, om er lessen uit te trekken voor de toekomst en onze aanpak en het systeem voor crisisbeheer meer wendbaar én weerbaar te maken. Toegegeven, met achterafkennis is het makkelijker om te zeggen wat had moeten gebeuren. Toch mag ons dat niet beletten om kritisch naar de eigen werking en die van het brede crisisbeheer te kijken. Dat veel opmerkingen ook al tijdens de crisis werden geformuleerd, wordt hopelijk gelezen als een constructief-(zelf)kritische analyse. De behandelde 'crises' vallen op door hun diversiteit. Ogenschijnlijk hebben ze weinig tot niets met elkaar te maken. Bovendien beantwoorden ze niet langer, laat staan allemaal, aan de traditionele betekenis van het woord 'crisis' of 'noodsituatie' waarvoor de noodplanning en het crisisbeheer in eerste instantie zijn uitgebouwd.

En toch. Al in 2005 waarschuwde toenmalig president van de VSA George W. Bush de wereld voor een wereldwijde pandemie "die meer mensen zou doden dan de uitbraak van enige andere ziekte in de menselijke geschiedenis", om er visionair aan toe te voegen: "als we wachten tot er een pandemie verschijnt, is het te laat om ons erop voor te bereiden".⁴² De vraag was niet of, maar wanneer een dergelijke pandemie zou uitbreken. Het ontstaan van en de impact van pandemieën – en de verspreiding van tropische ziekten – kan niet los worden gezien van de klimaatverstoring en de wijze waarop mensen doordringen in de biotopen van (wilde) dieren. In die zin was SARS-MER en meer recent de COVID-19-pandemie allicht slechts een voorbode van wat de mensheid nog te wachten staat.

⁴² Mosk, M. (05/04/2020) George W. Bush in 2005: 'If we wait for a pandemic to appear, it will be too late to prepare'. ABC News.

Artificiële intelligentie en cyber – al wat samenhangt met internettechnologie – houdt zowel kansen als uiterst complexe bedreigingen in voor de samenleving in het algemeen en de noodplanning en het crisisbeheer in het bijzonder. AI en cybertoeepassingen kunnen noodplanners en crisisbeheerders sneller en meer accuraat voorzien van de noodzakelijke data en informatie met het oog op de optimale en prioritaire inzet van schaarse middelen. Tegelijk houdt het ongeziene systemische risico's in zoals *cyberwarfare*, -terrorisme, -activisme, -spionage en -criminaliteit. AI en *fake news* en de inzet van algoritmen stellen nieuwe eisen aan persoonlijke en maatschappelijke weerbaarheid ter bescherming van de goede werking van onze democratie, a fortiori in tijden van chaos en onzekerheid. In het bijzonder de werking van algoritmen halen de vaardigheid om meer vanuit een onzekerheidsperspectief te denken op een bijzondere wijze onderuit. Steeds weer opnieuw bestendigen en bevestigen zij eerder gemaakte individuele keuzes en voorkeuren. Zo versmallen ze de contouren van ieders levenspad en versterken ze de illusie van zekerheid en voorspelbaarheid. Tot slot verenigen ze het denken, omdat ze de confrontatie met andere denkbeelden en visies maximaal uit de weg gaan. Op die manier werken algoritmen ook de polarisatie in de hand.

Chaos, rouw om het verlies van wat enigermate zeker of vertrouwd was; grote onzekerheid over wat de toekomst brengt in combinatie met de eenzame, onrustige zoektocht naar verbinding en de eigen plaats daarin ... veel meer is er voor sommigen niet nodig om troost te zoeken in de roes van stimulerende of verdovende middelen. Anders ontwrichtend dan de drugsindustrie die daarop gedijt en komt met een uiterst complexe waaier aan uitdagingen en problemen (verknalde toekomst-kansen, gezondheidsrisico's, afrekeningen, straatgeweld, overbevraagde politie, justitie, welzijnsdiensten, overbevolkte gevangenissen⁴³, ...) zijn de toenemende risico's op polarisatie en diverse vertrouwensbreuken.

43 Vandersmissen, M. (06/09/2023) *Drugscommissaris Ine Van Wymersch: 'Cannabis kan, maar alleen als de overheid de handel controleert'*. Brussel, Knack, (p. 13).

3.1. Nabeschouwingen bij de COVID-19-pandemie door een Antwerpse bril

Gerd Van Cauwenberghe, Maya Gijsselaar, Federale Dienst Noodplanning van de gouverneur en Cathy Berx

Het is verre van eenvoudig om het beheer van een crisis als de COVID-19-pandemie uitputtend te evalueren. De crisis zelf kende veel verschillende fases. Van de acute fase in maart 2020 naar een eerste beheersfase waarin eerst doordacht en stapsgewijs, en daarna veel te snel, maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan werden afgebouwd. Vervolgens was er een heropflakking in de provincie Antwerpen, gevolgd door een nieuwe acute fase in het najaar van 2020 en het begin van 2021, waarin weer andere maatregelen genomen werden. De noden, en bijgevolg ook de aanpak, wijzigden bovendien fundamenteel toen de vaccinatiecampagne onder stoom kwam en het acute beheer naar de achtergrond verschoof.

De COVID-19-pandemie is dus eigenlijk een aaneenschakeling van verschillende momenten, die zeker niet allemaal even 'acuut' waren. De vaccinatiegraad, de (effectiviteit van) tegenmaatregelen, de motivatie, de weersomstandigheden, de evolutie van het virus zelf, ... maakten dat flexibel moest worden omgesprongen met wijzigende omstandigheden en een wisselende sectorale en geografische impact.

Op vraag van het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) en de parlementaire commissie COVID-19⁴⁴ werd al een behoorlijk aantal opmerkingen en suggesties doorgegeven vanuit onze ervaringen in het crisisbeheer van de pandemie. In wat volgt, leest u de belangrijkste elementen waarvoor we aandacht moeten hebben zodat we bij een volgende pandemie beter voorbereid zijn.⁴⁵

44 <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/1394/55K1394002.pdf>

45 Ook de evaluatie van de OESO is uitermate relevant: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/first-lessons-from-government-evaluations-of-covid-19-responses-a-synthesis-483507d6/>

Er lag geen Bijzonder Nood- en Interventieplan (BNIP) voor een dergelijke pandemie in de lade. De BNIP's waar we over beschikten waren geschreven met het oog op SARS en de Mexicaanse griep, met een focus op het waarborgen van *business continuity* en het verdelen van medicijnen binnen de eerste lijn. Enkele elementen bleken bruikbaar (de continuïteit bij de hulpdiensten is bijvoorbeeld nooit een ernstig issue geweest), maar de beschikbare plannen waren niet geschreven voor een gezondheids crisis van dergelijke omvang. Het ontbreken van dergelijk plan heeft er misschien mee toe geleid dat de aanloop van de crisis te sterk vanuit sanitaire hoek werd bekeken. Het was – zeker bij aanvang – een medische crisis. En werd – ten onrechte zo bleek al gauw – niet erkend als een (nakende) noodsituatie die multidisciplinair aangepakt moest worden. De uitbraak in Wuhan kwam ter sprake op de Provinciale Veiligheidsconferentie van 28 januari 2020 en tijdens de Conferentie van Gouverneurs van 5 februari 2020, steeds weer vanuit louter sanitaire invalshoek. De taferelen die we gezien hebben in Italië in maart 2020 waren toen nog ver weg.

Het ontbreken van een BNIP betekende dat werd teruggevallen op de algemene principes en structuren uit het Provinciale Algemeen Nood- en Interventieplan (ANIP). Dit is op zich geen probleem, aangezien die algemene structuren voldoende robuust en gekend zijn. Maar het betekende wel dat er, vaak in het heetst van de strijd, nieuwe zaken moesten worden bedacht, aangepast en bijgestuurd. Bij onverwachte gebeurtenissen moet flexibel omgegaan kunnen worden met nieuwe omstandigheden, maar dit leidde tegelijk tot een perceptie van improvisatie.⁴⁶ Naarmate de crisis aanhield kwam de geloofwaardigheid van het beheer en finaal zelfs van de overheid steeds meer onder druk. Waar 'voortschrijdend inzicht' doorgaans een meerwaarde is, werd het tijdens het beheer van de pandemie bijna een scheldwoord om de vermeende incompetentie van de overheid in de verf te zetten. Na verloop van tijd vochten we niet meer samen tegen het virus, maar vooral tegen de beperkingen op onze vrijheden die door de overheid werden opgelegd. En ook dat is niet geheel onlogisch en hadden we moeten bekijken als deel van de wijzigende context. Dat verschillende overheidsniveaus en

46 Overigens, met gecontroleerde en bedachtzame improvisatie is niets mis in tijden van crisis. Improviseren en de nood eraan vergen wel extra duiding, uitleg en verantwoording.

politieke partijen andere lijnen uitzetten, droeg evenmin bij tot de consistentie van de maatregelen laat staan tot een volgehouden motivatie bij de bevolking om ze nog langer na te leven. Dát is veel minder evident!

3.1.1. Rol van de gouverneur

Bij de eerste acute fase van de pandemie, de afkondiging van de federale fase op 13 maart 2020 en de bijhorende bijna algemene lockdown, werd teruggevallen op de vertrouwde backbone van het federale crisisbeheer. Het Federale Coördinatiecomité (COFECO) coördineert de opvolging van de maatregelen, de gouverneur met haar Provinciale Crisisconferentie (PCC) vertaalt deze verder door naar de burgemeesters. Op hun beurt roepen zij voor de uitwerking van de maatregelen op het eigen grondgebied hun Gemeentelijke Crisisconferentie (GCC) samen. In het begin was de strategie duidelijk: het zorgsysteem vrijwaren en de besmettingscurve afplatten. Alle maatregelen hadden een duidelijk doel. Het 'waarom' van de maatregelen was helder.

De informatie-uitwisseling verliep via de gekende en vertrouwde kanalen zoals het nationaal veiligheidsportaal ICMS.⁴⁷ Zo werd de provinciale ICMS-case opgestart op 13 maart 2020 en was deze actief tot 2 juni 2023 (de datum waarop het laatste advies van de Risk Assessment Group werd ontvangen). Alle relevante documenten, alle besluiten, verslagen van vergaderingen met het NCCN, met de PCC en van de verschillende GCC's werden daar gedeeld en waren toegankelijk voor eenieder die betrokken was bij het beheer van de pandemie. Ook later, toen de FAQ's als instrument in het leven werden geroepen, werden deze steeds gedeeld via het portaal.

De PCC bevat traditioneel vertegenwoordigers van alle disciplines betrokken bij het crisisbeheer. Maar het is ook een flexibel instrument dat werd uitgebreid met experts en vertegenwoordigers van de andere diensten en overheden die betrokken waren. Al snel werden vertegen-

47 Incident & Crisis Management System

woordigers van het Agentschap Zorg en Gezondheid⁴⁸ toegevoegd aan de vergadering, en toen de Schakelzorgcentra werden opgericht namen ook vertegenwoordigers van de – nieuw opgerichte – Eerstelijnszones (ELZ) op regelmatige basis deel aan de overlegmomenten. Zo nam ook de Vlaamse overheid deel aan het overleg (via een vertegenwoordiger van het CCVO), en kon er ook nagedacht worden over de impact van maatregelen op bevoegdheden van de deelstaten.

Daarnaast werd beslist om heel breed te gaan en via bijkomende overlegstructuren de vinger aan de pols te houden. Nog vóór de afkondiging van de federale fase werd reeds wekelijks overlegd met de urgentieartsen van de Antwerpse ziekenhuizen, die vanuit Italië verontrustende signalen ontvingen over de impact van het virus op het zorgsysteem. Maar ook met alle burgemeesters, hun noodplanningscoördinatoren en communicatiemedewerkers werd heel regelmatig online overlegd. Zo werd sterk ingezet op informatie-uitwisseling en konden burgemeesters hun vragen en problemen kenbaar maken. Die werden dan weer ter sprake gebracht op de vergaderingen met het NCCN. Dat er soms te laat of te weinig antwoorden kwamen van het centrale niveau doet geen afbreuk aan de vaststelling dat deze manier van werken zijn nut bewezen heeft.

Daarnaast waren er ook overlegmomenten met specifieke doelgroepen of minder bereikbare gemeenschappen, met vertegenwoordigers van de industrie, de horeca, VOKA, de woonzorgcentra, de Nederlandse partnerorganisaties, de culturele sector, jongeren etc ...

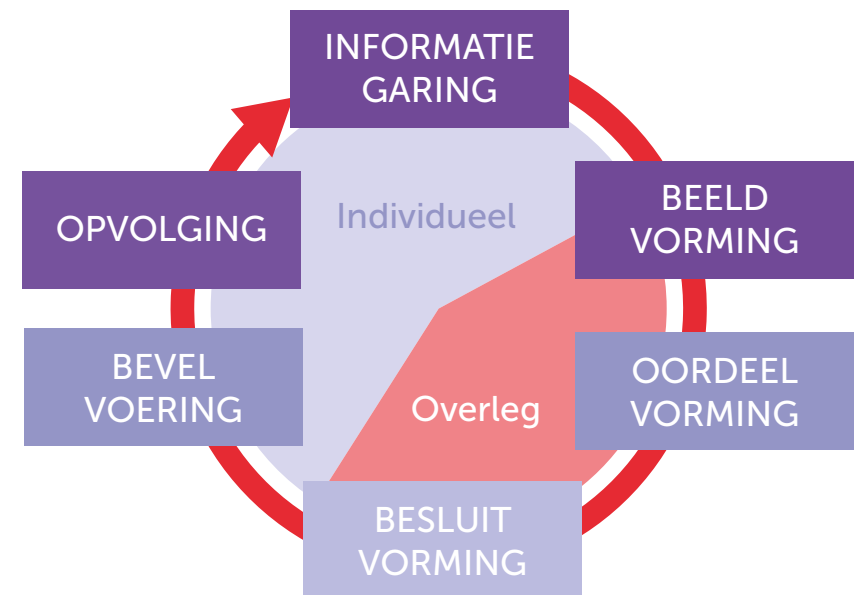
Zeker bij de aanvang hield de federale crisisstructuur te weinig rekening met de regionale overheden. Tegelijk bleken het juridisch kader, de capaciteit én de vertrouwdsheid van de deelstaten met het oog op het beheer van een crisis met een dergelijke omvang zeker in het prille begin, verre van toereikend. Gaandeweg slaagde het Departement Zorg er wel in om de beter greep te krijgen op de situatie, al bleven een aantal pijnpunten – zoals de centrale contacttracing – helaas onopgelost.

48 Ondertussen 'Departement Zorg'

3.1.2. Methodologie van het crisisbeheer en pijnpunten bij de COVID-19-pandemie

Bij het beheer van crises wordt in de provincie Antwerpen steeds gebruikt gemaakt van het IBOBBO-model.⁴⁹ Het is een methodiek die bijdraagt aan het structureren van de overlegmomenten tijdens een crisis. Doorheen de volledige pandemie werd deze methodiek gehanteerd tijdens de vergaderingen van de PCC.

IBOBBO staat voor Informatievergaring, Beeldvorming, Oordeelvorming, Besluitvorming, Bevelvoering en Opvolging. Beeldvorming, Oordeelvorming en Besluitvorming doet men gezamenlijk tijdens een overlegmoment. De andere stappen doorloopt men binnen de eigen discipline, dienst of overheid.



Het IBOBBO-model

49 Bruelemans, B. et al (2015). Help! Een crisis. Brugge, Die Keure.

Om een crisis efficiënt het hoofd te bieden worden elk van deze stappen doorlopen. Door deze methode te hanteren, stelden we in de loop van de pandemie een behoorlijk aantal pijnpunten vast.

Het begon bij de **informatieverzameling** en informatiedeling die als basis moest dienen voor de **beeldvorming**. Gedurende bijna de integrale crisis voeren we blind op vlak van besmettingsinformatie. De beschikbare info was onvolledig en sterk gefragmenteerd. We beschikten niet of veel te laat over voldoende fijnmazige data die een gericht beleid mogelijk konden maken. De federale cijfers (via Sciensano) stemden niet overeen met het beeld zoals het naar voren kwam in de (Vlaamse) Zorgatlas. Maar ook de cijfers uit de Zorgatlas stemden niet overeen met wat de Eerstelijnszones zelf hadden verzameld op basis van de door hen uitgevoerde *contact tracing*. De data waren minstens aanvankelijk ook onvoldoende gedetailleerd. Men kan een gemeente als Herstappe (met 77 inwoners) niet vergelijken met een stad als Antwerpen (met 538.910 inwoners). Het was dan ook schier onmogelijk om een degelijk beleid te baseren op al te grofmazige data. Redenen waarom de stad Antwerpen en de Eerstelijnszones die ze bedient uiteindelijk een eigen bijzonder handzaam dashboard ontwikkelde.

We zagen de evolutie van de opnames in de ziekenhuizen en de bezettingsgraad van de ICU⁵⁰, maar wat er gaande was in de woonzorgcentra of in de scholen kwam veel te laat in beeld. Consequent testen van collectiviteiten – zodra er voldoende testen beschikbaar waren – had zeker kunnen helpen. Testen heeft immers een dubbele finaliteit: de besmettingsketen doorbreken (reactief) maar ook beeldvorming om beleid mogelijk te maken (preventief). Door de focus te leggen op de reactieve finaliteit, de quarantaine en mogelijke isolatie die ermee gepaard gingen (die ervaren werden als last) waren mensen minder geneigd om zich te laten testen. Hierdoor is de beeldvorming nooit helemaal compleet geweest. Zo kon niet adequaat worden geanticipeerd op besmettingsclusters en werd het effect van de afbouw van de beperkende maatregelen niet duidelijk. De 'plotse' besmettingsgolf in de stad Antwerpen kon er alleen maar komen omdat er onvoldoende objectieve data ter beschikking waren. En de data die wel bestonden

werden vaak niet (tijdig) gedeeld. Het blijft ergerlijk dat besmettingsinformatie op straatniveau van bij het begin van de crisis beschikbaar was, maar niet werd gedeeld met beleidsmakers omwille van medisch beroepsgeheim of om redenen van GDPR. Hierdoor liep het beleid al te lang achter de feiten aan.

Ook de **informatiedeling** bleef suboptimaal. Er werd gekozen om te werken met een overzichtsdokument met veelgestelde vragen (een FAQ), maar dit dokument werd niet gedeeld met de bevolking. Enkel bestuurlijke overheden mochten erover beschikken. Interpretatieverschillen door andere overheden, sectorale organisaties of medewerkers van de infolijn zorgden voor andere antwoorden aan burgers. Blijven bellen tot iemand het gewenste antwoord en een 'go' gaf, groeide uit tot een nationale sport. Het verwerd tot bron van conflict tussen burgers die via de infolijn toestemming kregen voor een bepaalde activiteit, en 'hun' lokaal bestuur dat zijn toestemming consequent weigerde op basis van een striktere lezing van de FAQ. Deur-aan-deurverkoop was verboden. Dus vroegen ijsjesverkopers of ze dan wel (in elke straat) een vaste standplaats voor ambulante handel konden krijgen. De finaliteit van de maatregel: het vermijden van te veel contacten of samenscholingen, werd zo vakkundig ondergraven. Het micromanagement vanuit de centrale overheden leidde onmiskenbaar tot een afkalven van het draagvlak bij de bevolking. Zelfs wie moeite wou doen, hield het na verloop van tijd voor bekeken.

Bovendien was het niet duidelijk wie besliste welke antwoorden opgenomen werden in de FAQ en welke niet. Antwoorden op de vragen die we stelden, konden meestal niet een-op-een teruggevonden worden. En dus hadden we de keuze: eigen interpretaties uitwerken en die intern afstemmen (want we kregen zowel vragen van individuele burgers als van lokale besturen), dan wel de vraag stellen aan het NCCN. Maar, ook het Nationaal Crisiscentrum werd overrompeld en was vaak afhankelijk van antwoorden en interpretaties van andere overheden en/of een politieke goedkeuring. Hierdoor bleven antwoorden uit, of kwamen ze veel te laat. Zo kregen we antwoord in mei dat speelstraten tijdens de paasvakantie toegelaten waren ...

Tot slot viel het ook op dat er geen ‘geheugen’ zat in die infodeling. Tegen het einde van de crisis werden er meer dan zeventig versies van de FAQ uitgebracht en waren er maar weinigen die door het bos de bomen nog zagen. Maar bovendien werd er consequent voor gekozen om antwoorden enkel te geven aan wie de vraag gesteld had waardoor ook de onderlinge infodeling tussen de besturen ontbrak. Een aparte ICMS-case waar in vraag-en-antwoordstijl de verschillende vragen van de overheden gebundeld waren, had veel discussies kunnen voorkomen en had voor iedereen tijdswinst betekend. Door deze werkwijze stonden de besturen soms ook recht tegenover elkaar. Een bijzonder voorbeeld zijn de babysauna’s. Volgens de artsen die deelnamen aan ‘ons’ PCC kunnen babysauna’s in bepaalde gevallen medisch aangewezen of zelfs noodzakelijk zijn. In dergelijke gevallen schrijven artsen een babysauna voor als therapie. Andere Vlaamse collega’s deelden die mening niet. Zij kwalificeerden babysauna’s als niet-medisch en dus verboden. In de provincie Antwerpen konden babysauna’s bijgevolg onder strikte voorwaarden openblijven, terwijl ze elders door de politie gesloten werden. Dat valt moeilijk uit te leggen.

Informatieverzameling en beeldvorming moeten leiden tot **oordeelvorming** en **besluitvorming**. Bij de afkondiging van de federale fase en de eerste ‘lockdown’ op 13 maart 2020, was de strategie heel helder: de verspreiding van het virus moest worden vertraagd (*flatten the curve*) en het zorgsysteem moest gevrijwaard blijven van situaties zoals in Italië. Heldere doelstellingen geven ook heldere beslissingen. De finaliteit was duidelijk, iedereen begreep waarom de maatregelen nodig waren. Bij de versoepelingen vanaf 15 april 2020 werd deze strategie minder duidelijk en begon er naast een crisislogica vooral ook een politieke logica te spelen.

Het loslaten van de oorspronkelijke planning en de onduidelijkheid over de te hanteren drempels vertroebelden de rationale en consequente communicatie van sommige beslissingen. Versoepelingen begonnen op het resultaat van succesvol lobbywerk te lijken. Dit alles viel samen met het moment waarop bevoegdheidsdiscussies aan de oppervlakte kwamen. De gewesten en gemeenschappen eisten nadrukkelijker hun plaats op in de besluitvorming en streefden

naar een maximaal herstel van de individuele keuzevrijheid, soms ook op momenten waarop de zorg andermaal onder druk kwam.

De illustratie hiervan was de uitwerking van allerhande protocollen om activiteiten mogelijk te maken: sport, cultuur, onderwijs, horeca ... Maatregelen die tot doel hadden de besmettingsketen te breken werden ondergraven door onvoldoende gecontextualiseerde protocollen. Het ging niet meer over ‘waarom doen we dit’ maar ‘zo kan het veilig’ wat soms resulteerde in grote creativiteit om maatregelen te omzeilen. Zo was een activiteit met meer dan tien personen samen nog verboden (tien personen zijn potentieel tien gezinnen die elk een veelheid aan contacten hebben), behalve als er een protocol voor bestond (bv. protocol voor ‘zangkoren’ waarbij repetities onder bepaalde voorwaarden mochten doorgaan met meer dan tien personen). Op geen enkel moment werd rekening gehouden met het cumulatief effect van alle protocollen. En omdat fijnmazige data ontbraken, misten we het zicht op de impact van deze besluitvorming en optelsom van deze uitzonderingen op de besmettingscijfers op wijk en buurtniveau. Effecten van buurtfeesten, carnavalstoeten of kermissen bleken doorgaans wel snel uit de Zorgatlas.

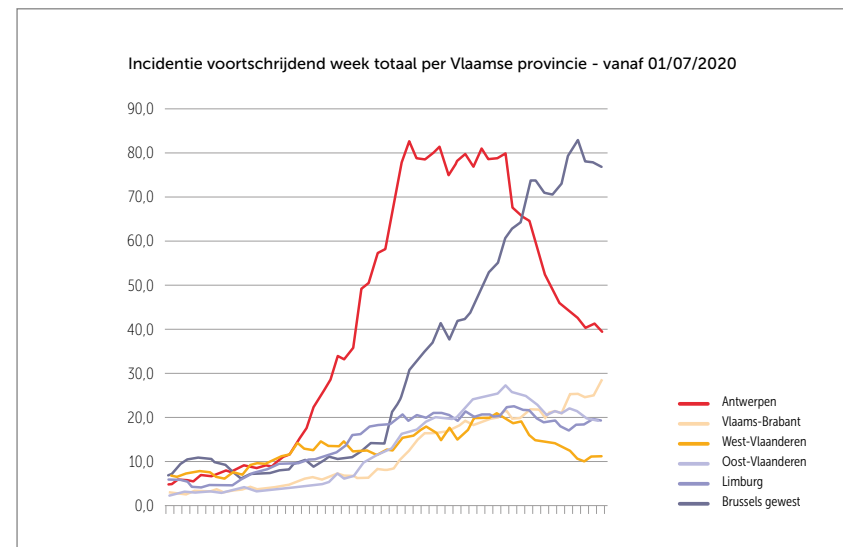
Bij de exitstrategie (uit de crisis) werd de verantwoordelijkheid voor het welslagen – zonder al te veel handvatten – bij de individuele burger gelegd. Tegelijk leek de overheid niet of veel te laat door te zetten met infrastructurele beschermingsmaatregelen zoals ventilatie en verluchting, die het risico op besmetting aanzienlijk konden beperken. Dat voedde de overtuiging dat we het uitblijven van de noodzakelijke infrastructurele maatregelen collectief betaalden met lastige, langer dan noodzakelijk aanslepende vrijheidsbeperkende maatregelen op individueel niveau. Zowel de valse verwachting die het begrip COVID safe ticket suggereerde, als de soms doorgesloten maatregelen – en de gouverneur pleit schuldig – droegen niet bij tot bereidheid om maatregelen nog langer na te leven. Finaal zetten ze zelfs het vertrouwen in de overheid onder druk. Kortom, de consistentie in de besluitvorming en veel draagvlak gingen verloren, wat vooral in de eerste fasen van de pandemie leidde tot stijgende besmettingscijfers. Tegelijk namen de individuele frustratie en maatschappelijke polarisatie toe. Ook de uitgestoken hand van de motivatiepsychologen bleef onvoldoende benut.

Het zoeken naar contextafhankelijke evenwichten tussen sanitaire maatregelen om een pandemie in te dijken én het proportioneel waarborgen van maximale persoonlijke vrijheid blijft uiteraard de kern van goed crisisbeheer in een democratische rechtstaat. In die zin was niet het protocol als instrument het grootste probleem. Veel erger was het veel te lang uitblijven van leeswijzers, of een barometer, om de evolutie van de pandemie op zowel macro (land, regio, provincie, gemeente) als micro (wijk) schaal te begrijpen en het gedrag – op basis van enkele eenvoudige principes – daaraan consequent aan te passen. Met de maandelijkse toelichting aan de provincieraad én de wekelijkse toelichting aan en/of overleg met de burgemeesters trachtten de gouverneur en de Federale Dienst Noodplanning die informatiekloof enigermate te dichten. Idealiter hadden zelfdiscipline en voldoende sociale aanmoediging of controle, toezicht en handhaving overbodig moeten kunnen maken ...

Ook de **beslissingscyclus** die gedurende de volledige crisis werd aangehouden, verdient de nodige – kritische – aandacht. Dat alle beleidsniveaus aan het begin van de crisis in snelheid gepakt werden en dat er veel onduidelijkheid heerste, is eigen aan een crisis. Dat men na zes maanden maatregelen er niet in slaagde om een werkbare timing te volgen, is illustratief voor de schijnbaar geïmproviseerde besluitvorming. Telkens opnieuw werd het vrijdagavond 19.00 uur vooraleer er beslissingen genomen werden. Waarna de beslissingen werden gecommuniceerd tijdens een niet zelden uitgestelde persconferentie. Voor de bevolking moet het hoogst frustrerend zijn geweest. Overigens, niet enkel voor de bevolking. Zelfs de communicatiemedewerkers van het NCCN, die de maatregelen moesten communiceren aan de bevolking, kenden de inhoud zelden van tevoren. Interviews achteraf met diverse ministers over de concrete toepassingen van de nieuw besliste maatregelen, zaaiden niet zelden meer twijfel dan duidelijkheid. Ook de 'lagere' bestuursniveaus, verantwoordelijk voor de uitwerking op het terrein, vernamen de beslissingen samen met de brede bevolking. Vaak duurde het nog meer dan een dag vooraleer de ministeriële besluiten gefinaliseerd en gepubliceerd waren, en nog enkele dagen vooraleer de FAQ politiek afgestemd en beschikbaar was. Ondertussen werd van

lokale besturen wel verwacht dat ze de eerstvolgende werkdag klaar waren om de maatregelen te handhaven. Een degelijke retroplanning en een volgehouden exit-strategie zonder al te veel succesvol lobbywerk hadden dit kunnen voorkomen. Nu werden onderliggende bestuursniveaus bestookt met vragen waarop ze het antwoord zelf niet wisten. Zo moesten besturen toezien op de naleving van horecaregels die in een persbericht werden afgekondigd en die twee dagen later in een regelgeving anders waren ingevuld. Geen betere manier om de randvoorwaarden voor een degelijk en onderbouwd beheer onderuit te halen en de belangrijkste partners, de lokale besturen te demotiveren. Maar zij hielden vol ...

Als gevolg van de gekozen exitstrategie (individuele verantwoordelijkheid) werd na verloop van tijd ook het centrale beheer losgelaten, zonder dat er aanvankelijk lokaal kon worden ingegrepen op de afgekondigde maatregelen. Die mogelijkheid werd pas voorzien vanaf 24 juli 2020, op het moment dat de besmettingen in de stad Antwerpen en aangrenzende gemeenten in sterk stijgende lijn waren. Plots was het aan de **lokale besluitvorming** om de verspreiding van het virus in te perken.



De zogenaamde 'Antwerpse golf' was – niettegenstaande de omineuze modellen, de toenemende druk op de zorg en allicht dankzij de snelle interventie – achteraf gezien slechts een rimpel tegenover de heropleving van het virus in oktober. Het was bovendien ook de proeftuin voor wat later het *Local Outbreak Management* (LOM) zou gaan heten. Het was aan de gouverneur om, zonder adequate informatie over waar de clusters zich bevonden en zonder adequate bronopsporing, de nodige maatregelen te nemen om de trend te keren. De afgekondigde maatregelen werden vanuit verschillende hoeken gecontesteerd, maar werden nadien wel opgenomen in de zogenaamde toolbox met maatregelen die later door de minister werd verspreid.

Sterke risicocommunicatie, aandringen op thuiswerk, uitbreiding van de mond-neusmaskerplicht, maatregelen in de horeca en in de (ambulante) handel, maatregelen in de vrijetijdsbesteding (sporten in groep, fitness, ...), een samenscholingsverbod en een avondklok. Hoewel de vraag om streng in te grijpen nadrukkelijk door de Nationale Veiligheidsraad werd opgedragen, kregen de vooraf nochtans afgestemde maatregelen zoals de avondklok, de beperkingen op de sportbeoefening en cultuurbeleving – overigens zeer begrijpelijk – veel politieke en maatschappelijke kritiek. Evident zijn dergelijke maatregelen allerm minst in een democratische rechtstaat. Dat werd ook nadrukkelijk vermeld. Niettemin vonden de experts van CELEVAL de maatregelen niet verregaand genoeg. Zo verzocht het adviesorgaan om een verbod op alle niet-essentiële verplaatsingen van en naar in het bijzonder de stad Antwerpen en de rand errond. Kortom, de situatie werd zeer ambigu. De opdracht om zeer doortastend op te treden om een nationale lockdown af te wenden, keerde zich – ondanks consequent voorafgaand overleg – zowel tegen de Antwerpse aanpak en leidde tegelijk tot een tijdelijke uitbesteding van het crisisbeheer. Zo werden vragen van burgers zonder meer doorgestuurd naar Antwerpen, ook al hadden ze niets met de lokale maatregelen te maken.

De vele verzoekschriften bij de Raad van State en klachten in het raam van het bestuurlijk toezicht tegen de politiebesluiten van de gouverneur, werden uiteindelijk allemaal verworpen. Mede gelet op de specifieke context doorstonden de politiebesluiten de juridische toets.

Samen met enkele advocaten stonden de gouverneur en de Federale Dienst Noodplanning toch vooral alleen bij de verdediging van haar besluiten in het raam van de beroepsprocedures en de klachtenbehandeling. Bevoegdheden verlenen en/of laten aan lokale overheden om met micro-management in te spelen op een lokale context en situatie getuigt van vertrouwen in het decentrale bestuur en is toe te juichen. Het wil geenszins zeggen dat de nood aan en/of wenselijkheid van bovenlokale ondersteuning overbodig geworden is. In de latere uitwerking van het *Local outbreak management* (LOM) werd dit evenwicht dankzij de nodige waarborgen beter ingebouwd.

Als sluitstuk in het IBOBBO-proces moet men de beslissingen die men neemt ook **opvolgen**, en indien en waar nodig **bijsturen**. Ook hier kampten we met de beperkingen gelinkt aan het gebrek aan informatie: zonder een correct beeld van de impact van beleidsbeslissingen, is gepast bijsturen schier onmogelijk. Overigens, de Antwerpse maatregelen werden wel systematisch gemonitord en bijgestuurd op basis van nieuwe adviezen van de WHO en de wijzigende context: tijdens de hittegolf die Antwerpen in augustus trof versoepelde de mondmaskerplicht én de avondklok.

3.1.3. Conclusies

De werkelijkheid doet zich zelden of nooit voor zoals vooropgesteld, toch zou een **Nationaal Noodplan Pandemie** én een plan met het oog op de uitbouw van de zorgcapaciteit nuttig zijn om beter weerbaar te zijn bij een volgende pandemie. Nationale richtlijnen op basis van de geleerde lessen worden best verder gespecificeerd in een BNIP per provincie en in een actiekaart per gemeente. In de loop van 2020-2022 werden een aantal zaken uitgewerkt die zeker en vast hun nut zullen bewijzen bij een volgende pandemie, zelfs al manifesteert ze zich fundamenteel anders. Voormeld nationaal noodplan en de uitwerking ervan met aangepaste instrumenten moet – eens geactiveerd door het parlement – minstens de categorieën aan maatregelen bevatten die, afhankelijk van de context kunnen worden ingezet én de

hinderpalen wegnemen voor het delen van data met het oog op een correcte beeldvorming. Ook de principes *Local Outbreak Management*, gekoppeld aan de inschatting van de toestand door de *Risk Assessment Group*, worden best geformaliseerd. De *toolbox* met zijn hiërarchie aan maatregelen en ingebouwde overlegmomenten, heeft eveneens zijn nut bewezen. En ook de motivatiebarometer, hoewel nooit helemaal operationeel, bracht voorspelbaarheid in de maatregelen die impact hadden op activiteiten (of ze nu binnen/buiten, statisch/dynamisch waren). Dit nationaal noodplan moet worden uitgewerkt samen met de deelstaten. Minstens moeten hun draaiboeken maximaal worden geïntegreerd zodat de samenwerking in tijden van crisis een evidentie wordt. Ook moeten er afspraken zijn rond minimale normen en signaalwaarden om de maatregelen voorspelbaarder te maken en improvisatie te verminderen.

Wie een crisis beheert, moet over de **data** kunnen beschikken die nodig zijn om tot adequate beeldvorming te komen. Het is één ding wanneer deze data niet bestaan. Maar beschikbare data niet ontsluiten omwille van regelgeving die met een andere finaliteit geschreven is (bescherming van de privacy), moet te allen tijde vermeden worden. Het is bijvoorbeeld perfect mogelijk om dit te koppelen aan de activatie van de pandemiewet. Daarnaast moeten de data ook op een overzichtelijke en begrijpelijke manier gedeeld worden met de bevolking. Een accuraat beeld van de actuele toestand helpt burgers in hun eigen beslissingsproces en kan ook de motivatie voor het volhouden van maatregelen verhogen. Als overheid betrouwbare, overzichtelijke en gedetailleerde informatie beschikbaar stellen, draagt bovendien bij aan de geloofwaardigheid van de genomen beleidsbeslissingen. Geen betere manier om als overheid substantieel bij te dragen tot een context van vertrouwen waarin mensen zelf de nodige beslissingen kunnen nemen om zichzelf en al wie hen dierbaar is, c.q. voor wiens welzijn men verantwoordelijk is te beschermen.

De deelstaten zijn meer dan ooit aan zet om verder na te denken over de manier waarop ze de uitoefening van hun bevoegdheden ten volle kunnen garanderen, binnen het kader van het overkoepelend federaal crisisbeheer. Actief deelnemen aan de besluitvorming met gedegen

begrip en kennis van een noodsituatie én het crisisbeheer, adviseren en technische en/of andere ondersteuning bieden zoals de gemeenschappen met de ontwikkeling van o.m. de Zorgatlas, een ondersteunend team infectieziekte, de vaccinatiecampagne, en eerder al de oprichting van ELZ's hebben gedaan, ... zijn voorbeelden om op verder te bouwen. Finaal kunnen (en moeten) ze zelf de nodige maatregelen nemen of minstens de genomen maatregelen mee uitdragen.⁵¹ En voor de Provinciale Crisiscel geldt eveneens dat we meer oog moeten hebben voor de provinciale administraties en de bevoegdheden van de gedeputeerden.



Cartoon Sven Mastbooms, futurist

51 Overigens, zowel de deelstaten als provinciebesturen hebben – net als de Europese Unie via het GLB – als bevoegde overheid en vergunningverlener ook belangrijke verantwoordelijkheden op het vlak van preventie. Zo merken Jan Rotmans en Mischa Verheijden terecht het volgende op: 'COVID-19 had ook in Brabant kunnen ontstaan, want de intensieve veehouderij is de kraamkamer voor een volgende pandemie (nadruk toegevoegd). Als we geen ingrijpende maatregelen nemen is het wachten tot het weer misgaat', Rotmans, J. *Omarm de chaos*, p. 25, 45 en p. 61-62.

Bij een crisis van dergelijke omvang met sterke doorwerking in de hele samenleving, moet u durven vertrouwen op uw lokale (crisis)partners en mag u zich als centrale overheid niet verliezen in micro-management. Organiseer en beslis centraal wat centraal moet worden beslist, en organiseer en beslis decentraal wat decentraal kan, binnen een helder kader en met aangepaste instrumenten voor *testing*, *casemanagement*, *tracing*, vaccinatie, verluchting, ventilatie ... Dat laat lokale overheden toe om op autonome manier en in subsidiaire orde uitvoering te geven aan de doelstellingen en maatregelen, rekening houdend met de lokale situatie en mogelijkheden. Het versterkt de bestuurlijke weerbaarheid en draagkracht door een actieve responsabilisering. Het creëert tegelijk ruimte voor een maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. Zo lijkt één van de belangrijkste als tegelijk meest kwetsbare conclusie: onderschat dé mensen, de bevolking niet. Vertrouw op de immense leerwinst en het aanpassingsvermogen van burgers, verenigingen en bedrijven. Creëer een context zodat iedereen de werkelijkheid kan 'lezen en interpreteren'. Definieer heldere doelstellingen zodat we samen begrijpen waaróm we samen offers moeten brengen, reik handzame tools aan om ze samen maximaal te realiseren en wees tevreden als de overgrote meerderheid van de bevolking mee is én vooral blijft. **Nog meer kritische aandacht voor de fundamente van de democratische rechtstaat: het respect voor de individuele rechten en vrijheden en de delicate proportionaliteit van de beperkingen erop evenals oog voor de impact op de langere termijn, blijft een nooit meer te vergeten les.**

Tot slot hebben we tijdens de pandemie vooral ook ervaren dat de ELZ's, als nieuwe organisaties, fantastisch werk leverden op het decentrale, lokale niveau. Zowel met de snelle opstart van de schakelzorgcentra als tussenstap tussen ziekenhuis en thuisopvang, als met het uitvoeren van de vaccinatiecampagne. Vanuit het standpunt van crisisbeheer bood de lokale *contact tracing* en bronopsporing, met het achterliggende casemanagement, een grote meerwaarde op de centraal aangestuurde aanpak, die helaas inging tegen het ritme van de pandemie: te veel volk telkens wanneer er weinig besmettingen waren, een groot tekort aan mensen wanneer de besmettingscijfers piekten en een grote uitstroom

van ervaring telkens wanneer die broodnodig was. Overigens, op geen enkel moment in de crisis was de beeldvorming voor beleidsmakers helderder dan wanneer de meerderheid van de clusters via de ELZ's in beeld werden gebracht. Via casemanagement werden onmiddellijk volledige families en sociale netwerken samen bekeken, en kregen verschillende gezinsleden geen aparte telefoons of contacten. De ELZ konden zo veel korter op de bal spelen en veel efficiënter te werk gaan. Dat die aanpak telkens opnieuw moest worden losgelaten op momenten dat de werklust voor de centrale *tracing* daalde, was erg jammer. Als het decentraal werkt, laat het dan werken en zorg enkel voor de noodzakelijke juridische en informatica-technische randvoorwaarden zodat data en informatie op *need to have*-basis ter beschikking kunnen worden gesteld.

Als leerpunt uit de gezondheids crisis door het coronavirus werkt het Vlaams Departement Zorg terecht aan een goed onderbouwde, internationaal gebenchmarkte *preparedness policy*.

Dr. Patrick Smits, arts-coördinator crisis preparedness Departement Zorg

Het Departement Zorg ontwikkelt een integrale toekomstvisie 'pandemic preparedness' rond de basisfundamenten die cruciaal zijn in de doelmatige aanpak en bestrijding van een gezondheids crisis. De focus ligt op het werken met generieke schaalbare interventiemodellen. De interventiemodellen omvatten de basisfundamenten noodzakelijk in het beheer van een gezondheids crisis zoals testing & surveillance, contacttracing, vaccinatie, workforce, governance en welzijn. Deze modellen kunnen gefaseerd ingezet en uitgerold worden afhankelijk van het type gezondheids crisis en de fase waarin een gezondheids crisis zich bevindt. Eigen aan een crisis is dat deze in een golvende beweging loopt waardoor ook de organisatiestructuur op dergelijke manier dient te verlopen.

Het Departement Zorg beseft het grote belang van de motivatie om mee te doen aan testen, bron- en contactonderzoek en vaccinatie. De bredere inzet van communicatie- en gedragsexperts bij de verdere invulling en uitwerking hiervan is wenselijk. Een holistische, eerlijke, repetitieve en transparante communicatiestrategie met de wetenschap als ondersteunende bondgenoot zal het vertrouwen in overheid, de zorg en draagvlak voor maatregelen ondersteunen.

De vaccinatiecampagne in Vlaanderen is voorbeeldig verlopen en de vaccinatiegraad is hoog. Aandachtspunten voor het departement blijven het bereiken van bepaalde doelgroepen en ervoor te zorgen dat de vaccinatiebereidheid naar andere vaccinaties niet ook gaat dalen. Het succes van de snelle ontwikkeling, productie en uitrol van vaccins onderschrijft verwachtingen voor de ontwikkeling en productie van vaccins om toekomstige uitbraken van nieuwe infectieziekten het hoofd te bieden. Investeren in vaccinatiebeleid en al zijn facetten is de logica zelve.



Gouverneur Cathy Berx bezoekt vaccinatiecentrum Spoor Oost

Het voldoen aan de behoeften aan medische- en beschermingsproducten bij de volgende pandemie hangt af van onderzoek, ontwikkeling en innovatie vóór en tijdens de volgende crisis. Nieuwe wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen bieden paraatheid en de mogelijkheid om de reactie op een toekomstige crisis te ondersteunen.

De uitrol van een pandemic intelligence-netwerk moet in elk geval worden verdergezet. Samen met goede predictiemodellen is dataverzameling immers de basis voor beslissingen en bijsturingen in de verschillende fases van een gezondheids crisis. Afspraken tussen alle beleidsniveaus moeten het only once-principe voor input en registratie van data bewaken en garanderen.

De gezondheidszorg en de maatschappij waren onvoldoende voorbereid toen de pandemie toesloeg in maart 2020. Bovendien werd de reactie van de gezondheids- en sociale zorg sterk gehinderd door een gebrek aan nationale paraatheid en onduidelijke besluitvorming, die te laat kwam en onvoldoende werd gecommuniceerd. Duidelijke communicatie en sterk leiderschap blijven een cruciaal onderdeel van de reactie op toekomstige gezondheids crises. Betere planning en voorbereiding op toekomstige pandemieën moet worden geïntegreerd in de risicobeheersprocessen van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale zorg, alsook in het hele spectrum van andere overheidsdiensten, van de opleiding in medische scholen tot volksgezondheidsstrategieën.

De rol en het takenpakket van de ELZ, lokale besturen en zorgraden bieden mogelijkheden om geïncorporeerd te worden in een gefaseerde aanpak van het crisisbeheer bij een gezondheids crisis. De kennis en capaciteit moeten en zullen worden geborgd om deze rol blijvend op te nemen.

Het UZA opende recent een specifieke hospitalisatie-eenheid. Sedert 1987 heeft het UZA door zijn unieke samenwerking met het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG) expertise uitgebouwd in de diagnostiek, behandeling en preventie van complexe en zeldzame infectieziekten. Samen met het ITG zijn ze intussen een nationaal referentiecentrum voor behandeling van tropische ziekten, rabies en hoogbesmettelijke ziekten zoals ebola, en beschikken nu over een aparte *high level isolation unit*. Die is uniek in België.

3.2. Klimaatcrisis

Ben Paulus, kabinetsadviseur en Cathy Berx

Weinig redes van de gouverneur zonder aandacht voor de klimaatuitdagingen en de weersextremen die er het gevolg van zijn. Voor deze rede luidt de aanname: hoe effectiever het klimaatbeleid op het vlak van mitigatie⁵² en adaptatie (lees: hoe sneller de uitstoot van broeikasgassen afneemt en hoe veerkrachtiger of antifragieler de omgeving wordt ingericht, waardoor de schade en impact ten gevolge van weersextremen zo goed als mogelijk worden voorkomen en/of tot een minimum beperkt), hoe beperkter de nood aan en/of inzet van het crisisbeheer aan de orde zou moeten zijn. Of, hoe de realisatie van de meeste SDG's de sleutel bij uitstek is of zou kunnen zijn om bepaalde rampen en catastrofes te vermijden en/of de impact ervan aanzienlijk te beperken. Een andere benadering lijkt wenselijk: klimaatmitigatie en -adaptatie zijn investeringen en/of verzekeringen en geen kost.⁵³ Finaal leiden ze tot nagenoeg kosteloze energie, een aantrekkelijker investeringsklimaat en een gezondere, aangename leefomgeving. Bovendien behoeden ze ons voor waanzinnig hoge kosten omdat ze weersextremen door de klimaatverstoring en/of minstens de impact ervan helpen te beperken.⁵⁴

Maar laat er geen twijfel over bestaan: een doortastend klimaatbeleid is sociaaleconomisch, maatschappelijk en dus politiek zeer uitdagend. De transformatiepijn is inderdaad niet te onderschatten.⁵⁵ Al 'verdient' het zich op termijn dubbel en dik terug, een een-op-eencorrelatie is nooit aantoonbaar en/of bewijsbaar. Een doortastend mitigatie- en adaptatiebeleid zal de risico's op persoonlijke, materiële en/of omgevingschade allicht verkleinen én bovendien bijdragen tot een betere levenskwaliteit in de vorm van gezondere lucht, voldoende water van betere kwaliteit, vruchtbaardere en gezondere bodems en finaal allicht een betere

⁵² *Vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, waardoor de opwarming van de aarde afremt om uiteindelijk te keren.*

⁵³ *Devisch, I. (07/11/2023) Er is meer dan oorlogsgeweld alleen (De Standaard).*

⁵⁴ *Verhoeven, K. (09/09/2023) Die snelle klimaatverandering is niet fair. De Standaard, p. 2 en Draulans, D., (01/11/2023), Extreem weer kost steeds meer (Knack).*

⁵⁵ *Ibid*

fysieke en mentale gezondheid. Dat de voordelen van een doortastend mitigatie- en adaptatiebeleid niet meteen tastbaar zijn, dat ze zich pas op de lange(re) termijn manifesteren en voorkomen schade veel moeilijker meet- en voelbaar is dan overheidsmaatregelen om ze vorm te geven: scherpere vergunningsvoorwaarden, het schrappen van voordelen en/of het opleggen van bijkomende duurzaamheidsverplichtingen ..., helpt allermint. Ook in een rede over transities en crisisbeheer kunnen de klimaatuitdaging, de urgentie-agenda⁵⁶ én de link met crisisbeheer en noodplanning niet ontbreken.

Wat volgt heeft o.i. overigens niets te maken met 'klimaathysterie'. Er is wel een *caveat* waarvoor we erg alert moeten blijven, zoals ook Juli Zeh alert opmerkt: "Er is een risico dat de stemming in een land kan kantelen. Dat komt niet doordat de mensen fundamenteel tegen klimaatbeleid zijn. Ik ken niemand die zegt: laten we gewoon blijven stoken met kolen, olie en gas. Ook boeren niet. Alleen voelen mensen met zorgen over het *hoe* van het klimaatbeleid zich vaak ongehoord. Ze krijgen de indruk dat hun woorden moreel worden gladgestreken, onder het motto: 'kop dicht, voor het klimaat moet je alles doen'. Wanneer mensen het gevoel krijgen dat er irrationeel gehandeld wordt, en dat een open gesprek niet meer mogelijk is, worden ze boos en radicaliseren ze wellicht. Beleidsmakers moeten dat vermijden. En media moeten zich geen activistische rol aanmeten maar neutraal berichten en ook ruimte laten voor afwijkende meningen".⁵⁷ Ongeacht of het motto überhaupt in algemene zin klopt, trachten we naar best vermogen de feitelijke context te schetsen op een ogenblik dat extreme weersfenomenen ten gevolge van de klimaatverstoring als het ware alsmaar extremer worden. Dat valt nog moeilijk te ontkennen. In het deel over polarisatie en verbondenheid gaan we dieper in op het dilemma dat o.m. Juli Zeh terecht schetst⁵⁸ en bij uitbreiding geldt voor zowat alle eerdergenoemde transities.

56 *Urgent is relatief in die zin dat heel wat wetenschappers al vrij snel waarschuwden voor wat de mensheid ooit te wachten zou staan. Zie ook: Buelens, G. (2022). Wat we toen al wisten. De vergeten groene geschiedenis van 1972. Amsterdam, Querido. (vol.35, p. 323).*

57 *Bosman, A. (09/09/2023). Het motto is: kop dicht, voor het klimaat moet je alles doen. De Morgen. p. 10-11. en Tussen Werelden, het nieuwe boek van Juli Zeh en Simon Urban.*

58 *Zie ook: Holemans, D. (11/09/2023). Er waait een gure wind over het hete land. De Standaard.*

3.2.1. Een wereldwijde urgentie

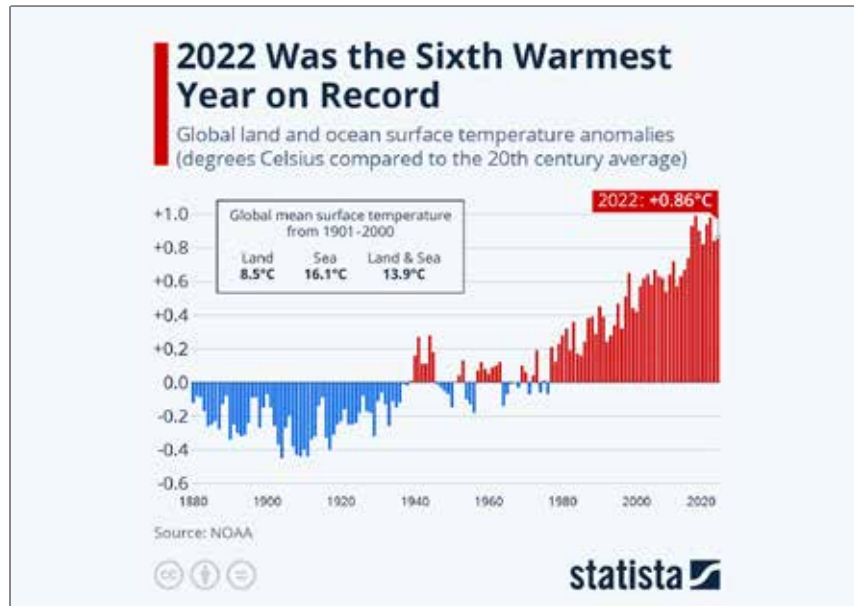
Reeds in de jaren 1860 ontdekte natuurkundige John Tyndall het natuurlijke broeikaseffect van de aarde, waarna hij suggereerde dat kleine veranderingen in de samenstelling van de atmosfeer klimaat-schommelingen konden teweegbrengen. Zo'n 35 jaar later, in 1896, kreeg hij bijval van de Zweedse wetenschapper Svante Arrhenius, die in een baanbrekend artikel voor het eerst voorspelde dat veranderingen in het CO₂-gehalte van de atmosfeer de oppervlaktetemperatuur aanzienlijk kunnen veranderen. Nog eens 40 jaar later legde Guy Callendar voor het eerst de link tussen de door de mens veroorzaakte toename van CO₂ in de atmosfeer en de opwarming van de aarde, waarna de Amerikaan Gilbert Plass uiteindelijk in 1956 de kooldioxyde theorie van klimaatverandering formuleerde.⁵⁹

Dat meer dan een eeuw geleden reeds uiterst visionaire klimaatwetenschappers baanbrekend onderzoek verrichtten, werd ondertussen meer dan duidelijk. Ondanks de *early warnings* van deze pioniers ervaren we vandaag meer dan ooit de gevolgen van de door de mens veroorzaakte klimaatverandering. Hoewel de mensheid de voorbije 100 jaar een uitgebreide wetenschappelijke kennis heeft opgebouwd die veel inzicht biedt in de problematiek, verandert ons klimaat nog steeds in ijltempo. Jaar na jaar en overal ter wereld, wordt de impact ervan duidelijker. Beelden van verwoestende bosbranden, overstromingen, aanhoudende droogte en hitte, orkanen en stormen vullen met toenemende frequentie onze kranten. Dat het thema klimaat vandaag in zowat alle kranten een aparte rubriek krijgt, hoeft niet te verwonderen.

"Onze vertrouwdheid met klimaatrampen sust ons in slaap".⁶⁰ We worden via media zo vaak geconfronteerd met nieuwsberichten over klimaatrampen, dat we er paradoxaal genoeg aan gewend geraken. Terwijl we afgelopen zomer overal trieste recordwaardes optekenden (hoogste temperatuur Atlantische zee water, warmste zomer ooit

59 *Sample I. (30/06/2005). The father of climate change. The Guardian.*

60 *Soens T. (08/07/2023). Rampen verkopen, de klimaatcrisis niet. De Standaard.*



Bewijs dat de opwarming van de aarde bezig is

gemeten wereldwijd – waaraan wordt toegevoegd: maar het zal allicht de minst warme zijn van de komende jaren –, minste zee-ijs ooit aan de Zuidpool, eerste hittegolf in België in september etc), stemden enkele honderden leden van het Europese Parlement – naar eigen zeggen in het belang van de Europese bevolking – tegen een minimale Europese natuurherstelwetgeving.

Dat sommige Belgische politici puur tactisch initieel pleitten voor een 'klimaatpauze', is tekenend voor de vrees voor de politieke en maatschappelijke consequenties van een doortastend mitigatie- en adaptatiebeleid.⁶¹ Deze houding nuanceert het eerder gearafraaseerde motto. Kennelijk klopt het helemaal niet dat u alles moet doen voor

61 Inmiddels lijkt zijn pleidooi navolging te krijgen op Europees niveau (Beirlant, B en Termote R. (02/10/2023) Klimaat geen topprioriteit meer voor Europese leiders. De Standaard, p. 1). Al blijft het wachten op de finale tekst van de strategische nota én – belangrijker nog – op de beleidsverklaring van de nieuwe Commissievoorzitter. Die zullen we pas kennen na de Europese verkiezingen in juni 2024.

het klimaat.⁶² Ze sluit daarentegen wel aan bij voormelde caveat van Juli Zeh. Hoewel: niet zozeer de urgente nood als wel de manier waarop is de – overigens terechte – zorg. En daarvoor is behalve veel empathie en respectvolle open dialoog ook heldere evidentie nodig.

In zijn laatste syntheserapport stelde het VN-klimaatpanel (IPCC) dat de gevolgen van klimaatopwarming vandaag al zwaarder zijn dan eerst ingeschat. Dat het rapport van 2023 alarmerend klinkt, is een understatement.⁶³ Het rapport geeft aan dat de doelstelling om de opwarming tot anderhalve graad te beperken nog altijd haalbaar is, maar nu wel zéér dringend wordt. Vooralsnog slagen we er niet in om collectief en wereldwijd – ondanks alle gemaakte afspraken – de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Hoewel we de nodige middelen en kennis hebben om in te grijpen, komt de opwarming van de anderhalve graad intussen steeds dichterbij. Tegen 2040 zou die structureel een feit zijn, waarna de opwarming mogelijk doorstijgt tot twee, zo niet 2,3 graden. Volgens klimaatwetenschapper Wim Thiery (VUB) stevenen we zelfs af op 2,4 tot 2,7 graden opwarming.⁶⁴ De conclusie van IPCC is bijgevolg tweeledig: **het goede nieuws is dat we weten wat we moeten doen, het slechte nieuws is dat we het point of no return naderen.** De klimaatverandering, de weerextremen en de impact op de biodiversiteit die er (mee) de oorzaak en het gevolg van zijn, zouden het meest urgente beleidsthema van zowat elke overheid moeten zijn. Toch wordt voor het opstellen van een even ambitieuze als transparante urgente transitieagenda en de consequente uitvoering ervan – o.a. omwille van de problematische bescherming van gevestigde (immense) belangen van het zeer groot kapitaal en de overigens zeer terechte aandacht voor de sociale impact ervan – nog steeds niet doorgepaktd in de allicht ijdele hoop dat technologische oplossingen (zo goed als) alleen zullen volstaan om de transitie schier pijnloos door te maken.

62 Klimaatsceptici krijgen ook gewoon een forum (Vermeersch, J. 'Middeleeuwse klimaatstress', in De Standaard, 25/09/2023) én gedegen wederwoord (De Keyser, M., Walschap, L en Soens, T., 'Relativisme van Joren Vermeersch over klimaatverandering is gevaarlijk', De Standaard, 26/09/2023).

63 IPCC (2023). Climate Change 2023, Synthesis Report. Genève, IPCC.

64 Ysebaert, T. (07/09/2023). 2023 is heetste jaar ooit maar mogelijk koelste van volgende vijf jaar. Gazet Van Antwerpen. p. 3.

3.2.2. Omgaan met een semi-bestendige crisis

Niettegenstaande dat de eerste alarmbellen al bijna 150 jaar geleden afgingen, hebben we de opwarming van de aarde vooralsnog niet kunnen stoppen. De reden daarvoor lijkt voor de hand liggend, maar blijft weinig besproken. Hoewel de gevolgen van klimaatverstoring veelal kort en intens zijn (bv. bosbranden, overstromingen, etc.), verliep en verloopt de opwarming van de aarde langzaam. In die zin is klimaat-opwarming een lastig te bestrijden fenomeen dat langzaam, eerder sluipend erger en intenser wordt. We zijn als het ware als de kikkers in de kookpot ...

Dergelijke sluipende crises zijn vanuit een maatschappelijk standpunt extra moeilijk te bestrijden. Ze vergen volgehouden oplossingen op de korte, middellange én vooral lange termijn. Bovendien zijn de kosten en de baten ongelijk verdeeld en niet meteen inzichtelijk, waardoor het – niet in het minst vanuit politiek oogpunt – verleidelijk is om deze uit te stellen. In zijn befaamde speech van 2015 noemde Mark Carney dit fenomeen *'The Tragedy of the Horizon'*. Carney verwees hiermee naar het feit dat langetermijnbelangen of publieke belangen steeds opgeofferd worden voor kortetermijnbelangen, omdat de cycli van belangrijke systemen in onze samenleving volgens een kortere termijnhorizon werken: het financieel systeem wordt gedreven door kwartaal- en jaarcijfers; het politieke systeem door verkiezingen om de 5 à 6 jaar.⁶⁵ De vrees daarbij is dat een sluipende crisis zoals de klimaatcrisis pas écht een belangrijk onderwerp zal worden zodra de financiële of politieke stabiliteit in gevaar komt.

Een sluipende crisis, zoals de klimaatcrisis, kan bovendien alleen adequaat het hoofd geboden worden middels een systeemtransitie. Wat veranderingen systemisch maakt, is dat deze verder gaan dan bijvoorbeeld het ontwikkelen van nieuwe technologieën. Ingesleten structuren rondom o.a. governance, gedrag en financiële stelsels moeten mee veranderen om een systeemtransitie te bewerkstelligen.

65 Carney, M. (29/09/2015). *Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability*. BIS. Geraadpleegd op 28 augustus 2023 van <https://www.bis.org/>

Een moeilijke maar niettemin haalbare en noodzakelijke opdracht.⁶⁶ Zonder de complexiteit te negeren: mensen maken systemen en systemen vormen mensen. Mens (gedrag) en systeem (structuur) zijn met elkaar verweven, interageren en co-evolueren.⁶⁷

3.2.2.1. Het goede nieuws: we weten (al heel veel over) wat we moeten doen

De klimaatcrisis keren, impliceert het aanpakken van de oorzaken. De primaire manier om dit te doen is door middel van **mitigatie**. Mitigatie is het tegengaan of beperken van klimaatverandering door het reduceren van de broeikasgas-uitstoot. Het staat met andere woorden voor een brongerichte aanpak zoals het beperken van de CO₂-uitstoot. De energietransitie, m.a.w. stoppen met het massale gebruik van fossiele brandstoffen, is hiervoor cruciaal.

Zoals het IPCC-rapport van 2023 aangeeft hebben we reeds de nodige kennis en middelen om via mitigatie onze wereldwijde CO₂-uitstoot drastisch terug te dringen. Vooralsnog blijkt dit onvoldoende om de klimaatcrisis adequaat aan te pakken. Uiteraard is de omschakeling naar een koolstofarme maatschappij niet vanzelfsprekend. Daarvoor is er nood aan een zeer diepgaande systeemtransitie. Die veronderstelt ingrijpende beslissingen en gaat gepaard met een – intelligent gestuurde⁶⁸ – drastische gedragswijziging van mensen, ondernemingen én overheden.

66 Reynebeau, M. (20/09/2023). *Subsidies om CO₂ uit te stoten*. De Standaard.

67 Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 14-15)

68 Op vrijdag 18 augustus 2023 kopte De Standaard: 'Uitstoot CO₂ was vorig jaar lager dan ooit'. Opmerkelijk was dat vooral de uitstoot die veroorzaakt wordt door de verwarming van gebouwen sterkst daalde. De afname met maar liefst 13% wordt terecht spectaculair genoemd. Nog belangrijker is de vaststelling dat de huishoudens hun energieverbruik sterk terugschroefden als gevolg van de hoge gas- en elektriciteitsprijzen, ten gevolge van de Russische invasie van Oekraïne (Mooijman, R., De Standaard, 18/08/2023, p1). Dat prijsstijgingen beter werken dan sensibiliseren impliceert dat het correct internaliseren van de externe effecten zowat de meest effectieve en efficiënte – eventueel sociaal te corrigeren – maatregel is om (o.m.) de noodzakelijke energietransitie te realiseren. Of nog, een juiste prijsprikkel draagt (best) bij tot de duurzame keuzes en het vermijden van verspilling of overconsumptie. Lees ook: Schoors, K., (3/10/2023), *Reken niet te veel maar verleg uw steentje* (De Morgen). Zie ook Stanley, K. (08/11/2023) "Ik blik allesbehalve somber vooruit", die het bedrag aan overheidsgeld voor de fossiele industrie "pure waanzin" noemt: "een symptoom van de fossiele invloed op politieke beslissingen" (Knack).

Ze vergt bovendien zowel een internationale, nationale als regionale aanpak, in een bovendien geopolitiek gespannen wereld met democratieën onder hoogspanning. De Europese *Green Deal*, de Amerikaanse *Inflation Reduction Act*, vergelijkbare initiatieven in Azië en de steun die ze impliceren voor talloos vele al dan niet kleine innovatieve bedrijven die voluit gaan voor hernieuwbare energie, energieopslag, CO₂-captatie, -opslag en -hergebruik of waterstof zijn even noodzakelijk als veelbelovend. Desalniettemin gaan ze nog steeds niet gepaard met een versnelde afbouw van investeringen in en overheidssteun aan de fossiele energie en fossiel-gedreven industrie.⁶⁹ Laat staan door de vervanging ervan door correcte CO₂-heffingen voor fossiele brandstof-intensieve bedrijven, alle transportmodi, woningen ... Kortom, de realiteit dat de vervuiler royaal met gemeenschapsgeld wordt beloond moet zo snel mogelijk plaats ruimen voor de correcte toepassing van het principe dat 'de vervuiler betaalt'.⁷⁰

69 Volgens het IMF worden fossiele brandstoffen jaarlijks wereldwijd voor zo'n 7.000 miljard dollar gesubsidieerd. Anders geformuleerd: wereldwijd zou de verbranding van fossiele brandstoffen de fiscus zo'n 7.000 miljard dollar, of 7,1% van het wereldwijde bbp moeten opbrengen (Mooijman, R., *De Standaard*, 25/08/2023, p31). Als dat bedrag zou worden doorgerekend in de prijs van fossiele brandstoffen en effectief kunnen worden geïnvesteerd in hernieuwbare energie zou de verdere uitstoot van broeikasgassen allicht razendsnel dalen. In Nederland kondigde de strijd tegen fossiele brandstoffen zich aan als een belangrijk verkiezingsthema (*De Standaard*, 12/09/2023). Op hetzelfde moment pleitte Unizo voor een duurzaamheidsindex en de schrapping van fossiele brandstoffen uit de index (*ibid*). Vanzelfsprekend heeft een dergelijk pleidooi vooral (ook) tot doel om de automatische loonstijgingen te temperen. Niettemin kan het deel uitmaken van een globaal pakket. Zo zou het schrappen van elke vorm van overheidssteun voor fossiele brandstoffen voor bedrijven en particulieren én een schrapping van fossiele brandstoffen uit de loonindex geleidelijk aan kunnen leiden tot een samenleving vrij van fossiele brandstoffen. Volgens berekeningen van de *Standaard* gaf de federale overheid in 2020 voor minstens 13 miljard Euro uit aan subsidies voor fossiele brandstoffen. Als ze ook de gratis emissierechten en de echte kosten voor zware stookolie in de scheepvaart meerekenen én de miljoenen die de gewesten er bovenop bijbetalen, loopt het bedrag op tot 20 miljard Euro (Sioen, L. (14-15/10/2023). 14 tot 20 miljard subsidie voor olie en gas in België, *De Standaard*, p30-32). Lees ook Stanley, K., *Ibid.*, die in aanvulling op een wereldwijde koolstoftaks pleit voor een carbon coin waarbij het geld moet gaan naar wat het leven voor mensen verbetert en niet naar wat ons vernietigt. In internationale financiële kringen zou er over worden nagedacht.

70 Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 147 e.v.) en Trouet, V. (28/10/2023), *Tijd om de vicieuze cirkel te doorbreken* (*De Morgen*).

Een gezamenlijk engagement is levensnoodzakelijk, maar – in deze tijden van transitie – blijft het kennelijk nog hinken op twee benen, waardoor de gemeenschap én het klimaat minstens dubbel betaalt: buitensporig veel gemeenschapsgeld om extra broeikasgassen uit te stoten, veel gemeenschapsgeld voor wereldtoppen om zich over de problematische opwarming van de aarde te buigen en dito slotteksten met engagementen op te maken, behoorlijk veel gemeenschapsgeld om de impact van de klimaatverstoring enigermate te milderen en tot slot zeer veel gemeenschapsgeld om de slachtoffers te bergen, crisis-beheer te financieren en alle schade te herstellen, veroorzaakt door de weersextremen die het gevolg zijn van de klimaatverstoring aan basis waarvan de door de gemeenschap gesteunde broeikasuitstoot ten grondslag ligt.⁷¹

Gelukkig verwerven we steeds meer inzicht in de technische en sociale processen die nodig zijn om een dergelijke systeemtransitie te bewerkstelligen. Dat de wereldwijde vraag naar fossiele brandstoffen al voor 2030 zal afnemen dankzij het succes van o.m. zonnepanelen en elektrische wagens biedt alvast een sprankel hoop, al is het klimaat daarmee nog niet gered.⁷²

De systeemtransitie is een collectieve en mondiale opdracht. De verantwoordelijkheden aan de basis zijn niet minder groot. Begrijp: op elk en dus ook het lokaal niveau moeten ondernemers, burgers en lokale besturen nodige stappen blijven zetten om de doelstellingen van het Akkoord van Parijs te behalen.

Ook de provincie Antwerpen zet de laatste jaren terecht sterk in op deze energietransitie en neemt haar rol als verbindende en ondersteunende bovenlokale overheid op. De meest recente cijfers tonen de noodzaak van een dergelijke aanpak. Van het totale energiegebruik in Vlaanderen gaat er 29% naar de provincie Antwerpen. Amper 3% hiervan vangen we

71 Eenzelfde redenering kan worden ontwikkeld m.b.t. het landbouwbeleid.

72 Decock, S. (13/09/2023). *Fossiele brandstoffen zullen voor 2030 over hoogtepunt heen zijn*. *De Standaard*. en de verwijzing naar het rapport van de IEA ter zake.

op met hernieuwbare energie van eigen bodem.⁷³ Dat wil zeggen dat de zogeheten *Grey Day* in de provincie Antwerpen al op 11 januari 2023 viel. Op 11 januari 2023 hadden we alle hernieuwbare energie die we in onze provincie op één jaar tijd produceren al opgebruikt. Vanaf die dag moesten we verder met grijze energie. Onze provincie kon m.a.w. amper 11 dagen draaien op zelfgeproduceerde hernieuwbare energie. Dat wil zeggen dat 97% van de energie die in onze provincie wordt opgewekt d.m.v. fossiele brandstoffen en kerncentrales. Fossiele brandstoffen zoals o.a. aardgas – waarvan de prijs pijlsnel de hoogte in schoot in het eerste jaar van de Russische invasie in Oekraïne – zouden over enige tijd geen deel meer mogen uitmaken van onze energiemix. Voor de zo goed als klimaatneutrale kernenergie is de situatie genuanceerder, nu de levensduur van twee kerncentrales (Doel 4 en Tihange 2) met 10 jaar werd verlengd.

Dat er al heel veel vooruitgang werd geboekt, kan en zal niemand betwisten. Helaas is het nog lang niet genoeg. De ontwikkeling van hernieuwbare energie moet nóg sneller. Via het project energielandschappen ondersteunt de provincie Antwerpen daarom de lokale besturen in deze uiterst complexe materie. Het uitrollen van hernieuwbare energie is verre van eenvoudig in Vlaanderen, omwille van de hoge bevolkingsdichtheid en de ruimtelijke (wan)orde. Bovendien hebben de verschillende technologieën op ruimtelijk vlak niet enkel uiteenlopende voor- en nadelen (vooral in combinatie met de locaties waar de energie nodig is), maar zijn ook de kosten en het lokale draagvlak grote struikelstenen. Toch krijgen lokale besturen via het project energielandschappen de unieke kans om zich in de markt te zetten en een positieve impact te hebben op de hogere bestuursniveaus. Het project is een mooi voorbeeld van hoe we als provincie de bottom-upaanpak voor mitigerende maatregelen tegen klimaatverandering kunnen stimuleren.

De energietransitie alleen volstaat echter niet om de klimaatcrisis succesvol aan te pakken. In de eerste plaats worden lang niet alle broeikasgasemissies veroorzaakt door de opwekking van energie (voor

mobiliteit, industrie, huishoudens, etc.) middels fossiele brandstoffen. Zo'n 14,5% van alle uitstoot van broeikasgassen wereldwijd is namelijk afkomstig van de veehouderij. In 2018 stootte de Vlaamse landbouwsector binnen Vlaanderen bijvoorbeeld 7,5 miljoen ton CO₂-equivalenten uit, afkomstig van verteringsprocessen (CH₄, het nog krachtiger broeikasgas methaan) en mestopslag (CH₄ en N₂O). Daarmee was de sector verantwoordelijk voor 10% van de totale Vlaamse broeikasgasemissie. In het bijzonder vanuit dit hoogst urgent perspectief is het minstens inconsistent en contraproductief dat alleen al in de Europese Unie 1.200 keer meer subsidies gaan naar de klassieke veehouderij dan naar plantaardige alternatieven.⁷⁴

Ook voor de landbouw geldt: zolang we de steun aan de intensieve veeteelt niet vervangen door het internaliseren van alle externaliteiten: de bijdrage tot de klimaatverstoring door broeikasgasemissie en het vernietigen van de biodiversiteit en ecosysteemdiensten c.q. de (volks)gezondheid, lossen we de urgente klimaatcrisis nooit op.⁷⁵ Dat vereist voor alles een fundamenteel ander landbouwbeleid waarbij de omgeving en het water bepalen waar en hoe we voedsel telen én een fundamenteel andere financiering ervan met een correcte prijs voor de landbouwers die voor omgevingsvriendelijke en duurzame teelten kiezen.⁷⁶

Wat het kan betekenen voor de consument toonde de Duitse supermarktketen *Penny* – in samenwerking met de universiteit van Greifswald – met de campagne *Wahre Preise*.⁷⁷ Gedurende een week rekende de supermarktketen de wetenschappelijk goed onderbouwde en helder geduide correcte prijs door aan zijn klanten voor een groot aantal producten. De meer-omzet investeert de keten in sociale

73 Gelezen op: <https://www.provincieantwerpen.be>, *Energielandschappen, Dienst Ruimtelijke Planning*.

74 De Cleene, D. (20/08/2023). 1.200 keer meer subsidies voor klassieke veehouderij dan voor plantaardige alternatieven: ongelijk speelveld. *De Morgen*.

75 Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 163 e.v.)

76 De Nys, W. (27/10/2023). *Het draait altijd om geld. De vervuiling opkuisen is voor een ander*, (*De Morgen*). Vergelijk met Ceyskens, L. (1/11/2023), *De algemene Europese stikstofnorm is onzinnig voor Vlaanderen* (*Knack*).

77 Gelezen op: www.geo.uni-greifswald.de, *Wahre Preise*.

duurzaamheidsprojecten. Sensibilisering over de correcte prijs van voedsel, waarin de omgevingsschade verrekend wordt, was de ware inzet van de campagne. Immers, zolang we geen correcte prijs betalen, blijft een eerlijke en duurzame economie een illusie. Een correcte prijs omvat zowel de productiekosten als de schade aan de mens en milieu die het product veroorzaakt: CO₂-uitstoot, vervuiling en verbruik van water, omgevings- en gezondheidsschade ... Kortom, een geheel aan verborgen kosten waarvoor we niet meteen, maar later en de volgende generaties de prijs betalen.⁷⁸ Een eerlijke prijs gaat bovendien overproductie en -consumptie en dus verspilling tegen en komt vooral ook de landbouwers die het echte werk presteren ten goede.

Wetenschappelijke rapporten tonen verder aan dat het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen alleen niet zal volstaan om de opwarming van de aarde onder de planetaire grens van anderhalve graad te houden. Naast het beperken van onze wereldwijde uitstoot, moet de planeet opnieuw meer CO₂ kunnen capteren. Hoewel we net als bij de energietransitie vol zouden kunnen inzetten op de ontwikkeling van nieuwe technologieën – denk bijvoorbeeld aan CO₂-captatie – bieden *nature based solutions* (NBS) een minstens even cruciaal, in elk geval duurzamer alternatief. NBS zijn maatregelen om (semi-)natuurlijke ecosystemen te beschermen, duurzaam te beheren en te herstellen, zodat maatschappelijke problemen effectief worden opgelost ten bate van de mens en natuur. NBS zijn doorgaans niet alleen kostenefficiënter in vergelijking met de ontwikkeling van nieuwe technologieën, maar ook multifunctioneel. Het meest bekende voorbeeld van een NBS tegen klimaatverandering is het minstens behoud van en (her)aanplanten van bossen. Studies tonen aan dat jaarlijks ongeveer een derde van onze wereldwijde CO₂-uitstoot (2,6 miljard ton) door bomen wordt geabsorbeerd.⁷⁹ Het niet langer massaal kappen én (her)aanplanten van bossen zou m.a.w. enorm helpen om de opwarming van de aarde tegen te gaan. En hoewel NBS uitermate geschikt zijn om mitigerend op te treden, bieden ze eveneens een brede waaier aan bijkomende voordelen voor klimaatadaptatie.

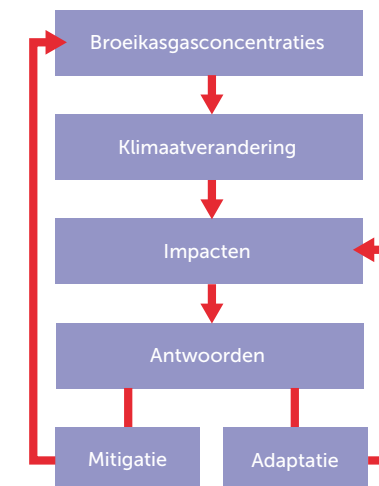
⁷⁸ Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 200 en 207)

⁷⁹ Gelezen op: <https://www.iucn.nl/>, *Nature-based solutions: natuurkracht benutten*, Eiselin M.

3.2.2.2. Het slechte nieuws: het point of no return nadert

Klimaatadaptatie betekent in principe het aanpassen van natuurlijke en menselijke systemen aan de huidige en de te verwachten gevolgen van klimaatverandering. Zoals het IPCC-rapport suggereert is een zekere mate van klimaatverandering nu al onvermijdelijk en dienen we ons erop voor te bereiden. Bij adaptatie gaat het als het ware eerder om een symptoomaanpak. Het concept adaptatie is relatief nieuw in de klimaatdiscussie. Pas nadat men de klimaatproblematiek beter en beter begon te begrijpen, kwam adaptatie eind 20^{ste} - begin 21^{ste} eeuw op de (politieke) agenda.

Desalniettemin zijn mitigatie en adaptatie twee evenwaardige, cruciale en complementaire uitdagingen. In die zin is het behouden en herstellen van onze veerkrachtige natuurlijke ecosystemen een van onze beste troeven om verdere klimaatontwrichting te voorkomen en/of een nieuw en vooral duurzaam evenwicht te creëren. Natuurbehoud en -herstel is niet alleen de meest kosteneffectieve oplossing, maar levert simultaan milieu-, sociale en economische diensten op én helpt om weerbaarheid tegen klimaatverandering op te bouwen.



Mitigatie en adaptatie werken complementair



Beheerswerken in De Zegge (teambuilding met het kabinet op 4 september 2023)

In de openingsrede *Water: het blauwe goud, of wat als de omgeving de functie(s) bepaalt* van 2022 beschreven we uitgebreid hoe ook wetlands en veengebieden ecosystemen van onschatbare waarde zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Onderzoek toont aan dat veengebieden niet alleen heel wat CO₂ kunnen capteren, maar logischerwijze ook erg veel CO₂ bevatten. Desalniettemin heeft Vlaanderen 75% van zijn wetlands en veengebieden verloren in de afgelopen 50 tot 60 jaar. Daarbovenop verdrogen veel van onze overgebleven veengebieden in snel tempo, waardoor ze een bijkomende bron van CO₂-uitstoot vormen. In natuurreservaat De Zegge bijvoorbeeld – een gebied van amper 115 ha dat kampt met voortschrijdende verdroging – ligt 230.000 ton CO₂ opgeslagen. Hiermee kunnen we twee kanten uit: ofwel komt de CO₂ die ooit is opgeslagen in het veen geleidelijk aan vrij, ofwel herstellen we het veen waarbij het natuurlijke proces van CO₂-captatie opnieuw wordt verdergezet en zelfs uitgebreid.

Het behoud – en vooral het herstel – van natte natuur in Vlaanderen is een schoolvoorbeeld van een NBS voor de klimaatcrisis die zowel mitigerend als adapterend werkt. Aangezien klimaatverandering in onze contreien – vooralsnog – voornamelijk wijzigingen in het neerslagpatroon met zich meebrengt, kunnen veerkrachtige en florerende valleien ons ook beschermen tegen droogte en overstromingen. Via verschillende initiatieven op Vlaams en provinciaal niveau – denk bijvoorbeeld aan de Blue Deal – trachten we d.m.v. valleierherstel al vele jaren de klimaatcrisis en de gevolgen ervan te bestrijden. Het belangrijkste doel is: via een integrale aanpak met gebiedsgerichte acties van Vlaanderen opnieuw een spons maken met een klimaatrobuust en gezond watersysteem dat voldoet aan de normen voorgeschreven in de Kaderrichtlijn Water.

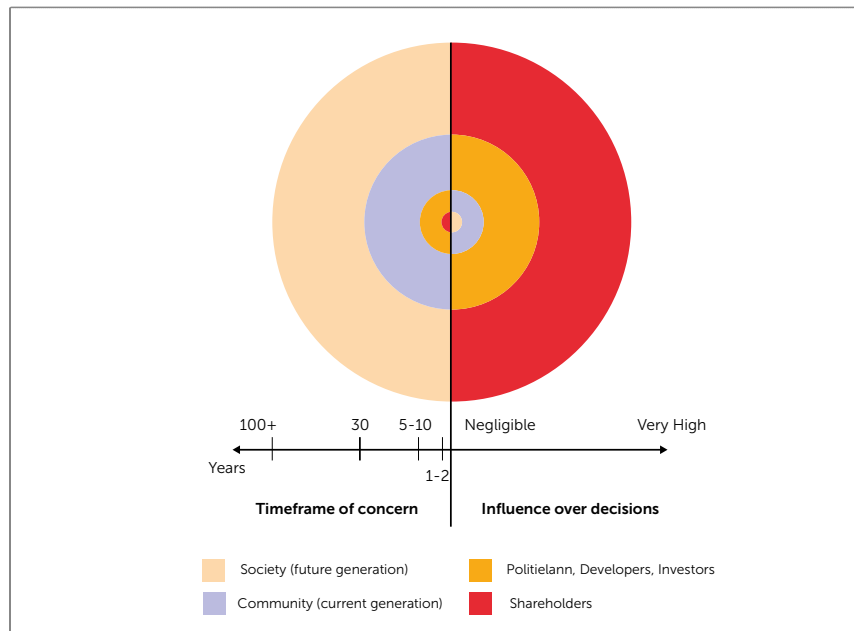
Helaas ontbreekt het ons wel nog aan concrete taakstellingen om dat doel te bereiken. Veerkracht, duurzaam, klimaatrobuust, ... Al te vaak wordt er gepraat over deze weliswaar belangrijke concepten, maar te weinig wordt er gesproken over de concrete invulling ervan. Antwoorden op vragen als: 'Wat gaan we doen?', 'Waar gaan we dit doen?', 'Hoeveel moeten we doen?', 'Hoe gaan we het doen en met welke middelen?', blijven helaas uit. Hoewel de Blue Deal een kapitale hefboom is, levert die nog steeds geen concrete taakstellingen aan te realiseren natte natuur op. We spreken over de nood aan duurzame en veerkrachtige valleien, maar wanneer zijn die valleien voldoende duurzaam en veerkrachtig?⁸⁰

Hoewel onderhandelingen vooralsnog aan de gang zijn en het wachten is op een definitieve versie, zal de nieuwe Europese natuurherstelwet hopelijk een antwoord helpen bieden op die vragen. Wat het voorlopige wetsvoorstel voor heeft op het voorgaande is dat het juridisch bindende doelstellingen qua oppervlakte en timing wil invoeren. Op deze manier kan de wet ervoor zorgen dat vage engagementen finaal serieus worden genomen. Relevant voor Vlaanderen is bijvoorbeeld dat het eerste wetsvoorstel een – overigens noodzakelijk – herstel van

80 Voor een eerste en pertinente analyse ervan, zie: Renson, I. (30/09/2023). 'Water moet bepalen hoe we wonen, werken en voedsel telen', in *De Standaard*, p 19.

30% van de drooggelegde veengronden in de EU beoogde tegen 2030. Het zou een welgekomen concrete doelstelling zijn die Vlaanderen met bijkomende taakstellingen en een gebiedsgericht beleidskader – via een structureel verankerde Blue Deal 2.0 bijvoorbeeld – kan implementeren, wat de bevoegde overheidsinstanties toelaat om coherent en echt toekomstgericht te werken.⁸¹

Desalniettemin is het lang niet zeker dat deze doelstelling effectief wordt opgenomen in het definitieve wetsvoorstel. Hoewel natuurherstel cruciaal is voor onze toekomstige veiligheid, volksgezondheid, ja zelfs landbouw en economie, doet het wetsvoorstel behoorlijk wat stof opwaaien. In het bijzonder werkgeversorganisaties en sommige



The Tragedy of the Horizon: horizon en invloed van stakeholders

⁸¹ Ook de verdere operationele vertaalslag op het terrein van bijv. Droge Delta-Ruimtelijke hefboomen in de strijd tegen waterschaarste: het ontwerpend onderzoek van Labo Ruimte (het open samenwerkingsverband tussen Departement Omgeving en de Team Vlaams Bouwmeester) én van het expertenrapport Weerbaar Waterland zal meer dan nuttig zijn.

politici waarschuwen dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de economische en sociale gevolgen. Dat is begrijpelijk, maar geen reden om onvoldoende krachtig te handelen. Temeer omdat de verwoestende gevolgen van de klimaatverstoring vooral diegenen treffen die er het minst verantwoordelijk voor zijn. Het zijn dezelfde mensen die bovendien amper of slechts zeer weinig vruchten plukten van de oorzaken ervan. Zonder in te gaan op de details van de wetgeving, komen we bij elke poging tot een proportioneel klimaatbeleid opnieuw uit bij de patstelling die we eerder al de *'Tragedy of the Horizon'* noemden. Hoewel de volgende generaties geen invloed hebben op de beslissingen van vandaag, zullen ze de impact ervan het sterkst voelen. Indien we onszelf toelaten om het *point of no return* te overschrijden, dan zal voor die toekomstige generaties een nog drastischere klimaataanpak nodig zijn, omdat steeds meer plekken van de wereld, op steeds meer momenten van het jaar, stilaan onherbergzaam of zelfs onbewoonbaar dreigen te worden. Een doemdiscours biedt weinig soelaas en werkt allicht zelfs averechts. Afbouwen wat sociaaleconomisch nog moeilijk te verantwoorden is (gemeenschapsgeld voor vervuiling), investeren in wat sociaaleconomisch meer rechtvaardig is, ruimte bieden voor afwijkende meningen en durven bijsturen na onderbouwde kritiek in een volgehouden open debat, lijken het meest heilzame, meest 'verbonden' pad.

3.2.3. Indien we het point of no return overschrijden

De diverse beleidsplannen, initiatieven en vele duurzame projecten ten spijt én de verder uit te voeren urgentie-agenda om ons te beschermen tegen de gevolgen van de klimaatverstoring, bereiden we ons met zijn allen – overheden, bedrijven, instellingen en burgers – best nog veel beter voor op de weersextremen ten gevolge van de klimaatverstoring. De klimaatopwarming is globaal. De weersextremen die er het gevolg van zijn, manifesteren zich doorgaans zeer lokaal. Dat de omvang van een getroffen gebied aanzienlijk kan zijn, doet daar geen afbreuk aan.

Optimaal crisisbeheer veronderstelt bovenal veel kennis van de **omgeving**: de omvang, structuur van het gebied, de infrastructuur en de risico's ervan, schuil- en evacuatiemogelijkheden, ... van de **mensen** die er wonen: aantal en 'profiel' van burgers in het gebied, en van de **inzetbare resources** aan mensen, middelen en netwerken.

Optimaal crisisbeheer veronderstelt voorts ook bijzonder veel vertrouwen in de veerkracht van mensen, in de genomen beslissingen én de correcte opvolging ervan. Ook voor optimaal crisisbeheer kunnen we ontzettend veel leren van de natuur, "die zich allesbehalve alleen langs de lijnen van efficiëntie en rendement ontwikkelt". Immers, "de natuur is divers, heeft buffercapaciteit en is van nature crisisbestendig. Uitgerekend diversiteit en buffercapaciteit bieden bescherming tegen extreme situaties en schokken".⁸² Ook voor een succesvol en geïntegreerd crisis- en risicobeheer geldt dat het – met de nodige expertise en middelen, goed ondersteund en omkaderd – zwaartepunt best ligt op het lokale niveau.

82 Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 45)

3.2.3.1. Wateroverlast

Op 14 juli 2021 trof een 'waterbom' verschillende Waalse provincies. Rivieren traden buiten hun oevers, water stroomde door de Waalse straten. Toen het water wegtrok was de puinhoop immens. De schade van de overstromingsramp liep al op tot boven de 2 miljard euro. 50.000 huizen raakten beschadigd en 39 mensen kwamen om het leven. Zij worden samen met de slachtoffers van de andere getroffen Europese landen beschouwd als de eerste klimaatslachtoffers in de Europese Unie. Voortaan valt de *European Day for the victims of global climate crisis* op 15 juli. Een symbolische datum, in het bijzonder voor ons land. De nieuwsbeelden van toen staan in ons collectieve geheugen gegrift. Het besef groeide dat we ondanks alle genomen maatregelen – zoals het Sigma-plan en de projecten in het raam van de Blue Deal – buitengewoon kwetsbaar zijn en blijven voor verwoestende overstromingen met een immense impact.

In navolging van de ramp liet huidig Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken Lydia Peeters een studie uitvoeren onder de titel: 'Wat als een vergelijkbare waterbom Vlaanderen treft?'.⁸³ De studie toonde aan dat we vooralsnog onvoldoende voorbereid zijn. Mocht een dergelijke waterbom Vlaanderen treffen, dan zou de schade oplopen tot meer dan 8 miljard euro, zonder rekening te houden met de vervolgschade door stilvallende productie in vernielde bedrijven ...

Naar aanleiding van dit onderzoek organiseerde de Federale Dienst Noodplanning van de gouverneur vorig jaar een studiedag rond wateroverlast. De deelnemers engageerden zich om samen een Bijzonder Nood -en Interventieplan uit te werken voor wateroverlast in onze provincie. In de openingsrede van vorig jaar deden we zelf al enkele aanbevelingen voor dit BNIP.⁸⁴

83 IMDC (2022). *Wat-als-simulatie Vlaanderen met neerslag juli 2021*. Antwerpen, De Vlaamse Waterweg.

84 Berx, C. (2022). *Openingsrede 'Water: het blauwe goud, of wat als de omgeving de functie(s) bepaalt?'*. Antwerpen.



Studiedag wateroverlast door Dienst Noodplanning op 24 april 2023.

We zorgen voor een duidelijk beeld en inventaris van alle (boven)lokale middelen die alle betrokken partners – eventueel na beslissing van het CC-Prov – kunnen inzetten. We koppelen deze middelen aan de noodscenario's zodat we maximale efficiëntie kunnen waarborgen. Als er voor een bepaalde zone met weinig/geen kritieke infrastructuur geen oplossingen beschikbaar zijn en/of de prijs om ze te realiseren onredelijk hoog is, dan loont het niet om daar middelen in te zetten.

Met de specialisten ter zake tekenen we een adequate commandostructuur voor grootschalige multisite-incidenten uit en dit zowel voor de operationele hulpverlening als voor beleidsbeslissingen. Een goede governance en een heldere, adequate commandostructuur met aandacht voor continuïteit en aflossing van mensen c.q. de beschikbaarheid van voldoende middelen en ondersteuning is cruciaal. Een schaalbaar opschalingsmodel, waarbij zowel het overzicht wordt

bewaard over de schaarse middelen als maximaal ruimte wordt gecreëerd voor autonomie in de hulpverlening, is de beste garantie op een efficiënt beheer van een grootschalige wateroverlast.

1. We leggen en behouden de basis voor goede en constructieve samenwerking over alle grenzen en bevoegdheden heen. Bij grootschalige overstromingen met een grote, langdurige en intense omvang, nood aan nazorg en reconstructie zijn zeer veel, zeer verschillende actoren betrokken. De optimale betrokkenheid, inbreng van alle expertise op het juiste moment van het beheer van een crisis en volgehouden samenwerking over alle grenzen, diensten, bevoegdheden en rollen heen zijn kritieke/doorslaggevende succesfactoren, waarover continu wordt gewaakt.
2. We vermijden een tunnelvisie en aanvaarden kritiek, suggesties en opmerkingen van buitenaf en integreren die functioneel in de reddingsacties, nazorg en – voor zover we daarbij betrokken zijn – de reconstructie.
3. We hanteren het IBOBBO-model (Informatie verzamelen, Beeldvormen, Oordeelvormen, Besluiten, Bevel voeren, Opvolgen) in elke fase van het crisisbeheer.
4. We communiceren zo snel en correct mogelijk en zijn open over wat niet mogelijk is en over eventuele noden.



Cartoon Sven Mastbooms, futurist

Het afgelopen jaar ging de Federale Dienst Noodplanning van de gouverneur intensief aan de slag met deze aanbevelingen. De eerste versie van het BNIP Waterbom is inmiddels afgerond. De focus ervan is tweeledig:

In de eerste plaats worden afspraken – meer dan in andere BNIP's – verankerd m.b.t. de waarschuwing. Zo koppelt de Federale Dienst Noodplanning acties aan waarschuwingen die zij ontvangen van het KMI, maar ook aan de hoogwaterberichten van De Vlaamse Waterweg en de Vlaamse Milieu Maatschappij. Daarnaast zitten niet enkel de hulpdiensten en de leden van de Provinciale Veiligheidsceel in het verwittigingsschema, maar zullen ook de lokale besturen via hun noodplancoördinator en communicatieverantwoordelijke preventief op de hoogte worden gebracht wanneer bepaalde drempels worden bereikt. Daarbovenop staat preventie centraal in dit BNIP. Derhalve wordt specifiek opgenomen dat een van de betrokken diensten steeds kan vragen om preventief te overleggen, ongeacht of een vooraf bepaalde drempel behaald werd of niet.

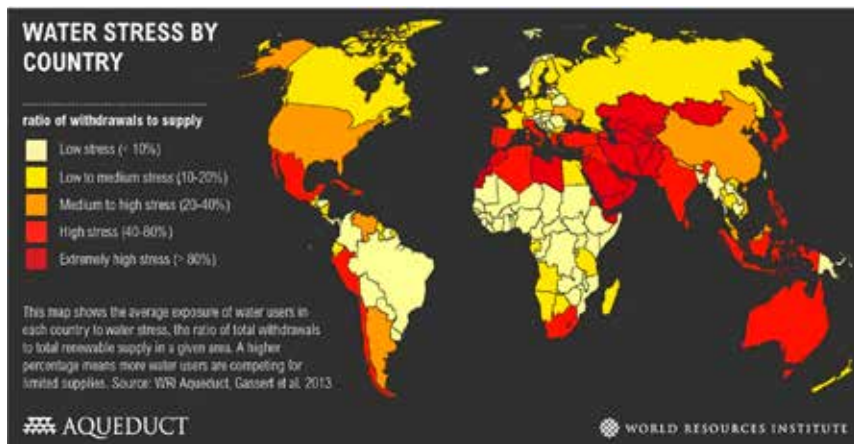
Ten tweede gaat het BNIP over de organisatie van de disciplines en experts bij een grootschalige wateroverlast. Als de wateroverlast

meerdere gemeenten, politiezones of zelfs hulpverleningszones treft, kunnen de disciplines en experts zich maar beperkt ontdubbelen voor deelname aan beleidsmatige crisiscellen of operationele commandoposten. Daarom zal in een aparte werkgroep onderzocht worden hoe dergelijke multisite-incidenten optimaal gestructureerd en georganiseerd worden om tot een efficiënt crisisbeheer te komen. Aangezien waterbeheer alsnog een versnipperde bevoegdheid is, is het voorts belangrijk dat alle betrokken waterloopbeheerders en stakeholders elkaar snel vinden. Dit zowel voor, tijdens als na de acute periode van wateroverlast. Op basis van de informatie waarover eenieder afzonderlijk beschikt komen we zo tot een gedeeld totaalbeeld van mogelijke wateroverlast. Bijgevolg wordt eveneens gewerkt aan de organisatie van een expertencel: de Werkcel Water. Die zal minimaal bestaan uit vertegenwoordigers van het Hydrologisch Informatiecentrum/Waterbouwkundig Laboratorium, De Vlaamse Waterweg, de Vlaamse Milieu Maatschappij en de Dienst Integraal Waterbeleid van de provincie. Deze kan uitgebreid worden met bijkomende experts, afhankelijk van de situatie. De Werkcel Water kan preventief samengeroepen worden. Ze kan daarbovenop ook geactiveerd worden in geval van opschaling als expertencel gekoppeld aan de Provinciale Crisisceel waar zij o.a. de beeldvorming, impact en voorspellingen van wateroverlast en adviezen voor de disciplines en het bestuur zal voorbereiden.

Deze centrale afspraken en andere procedures eigen aan een BNIP: alarmering hulpdiensten, organisatie en werking CP-Ops en CC⁸⁵, etc. werden besproken met de waterloopbeheerders en disciplines en resulteerden eind juni 2023 in een eerste versie van het BNIP. Verder zullen er in het BNIP nog een aantal thema's dieper worden uitgewerkt. Zo zullen kritieke punten per bekken – opgedeeld volgens de stroomgebieden – in kaart worden gebracht en zullen er afspraken worden gemaakt met de experts omtrent risico- en crisiscommunicatie. Daarbovenop zal er in het BNIP informatie worden opgenomen over onder meer (de voorbereiding van) evacuatie bij wateroverlast en de organisatie van het afvalbeheer. Ook andere relevante elementen verliezen we niet uit het oog. Het BNIP zal m.a.w. nog blijven evolueren, samen met het helaas voortdurend opwarmend klimaat.

3.2.3.2. Droogte

Onder meer als gevolg van klimaatverandering – maar ook door de hoge bevolkingsdichtheid, hoge verhardingsgraad en drainage – evolueerde Vlaanderen van een zogenaamde waterzieke regio naar een gebied met uitgesproken waterstress.⁸⁶ Inmiddels heeft Vlaanderen – met een waterbeschikbaarheid van 1.480 m³ per persoon per jaar – de vierde laagste waterbeschikbaarheid van alle OESO-lidstaten. Hoewel we tijdens de zomer van 2023 relatief gespaard bleven van extreme droogte, hadden we de voorgaande zomers – met uitzondering van 2021 – minder geluk. Zo kenden we ook tijdens de zomer van 2022 een langdurige en intense droogteperiode die ons op onbekend terrein bracht. De situatie in en om het Albertkanaal maakte scherp duidelijk dat droogte niet enkel een negatieve impact heeft op onze natuur, maar ook heel wat schade kan berokkenen aan onze economie en volksgezondheid.



Water stress per land (2013)

⁸⁶ Renson, I. (19/08/2023). Waterstress in België even groot als in woestijnlanden. De Standaard. (p. 19-20).

Omwille van de aanhoudende droogte daalde het debiet van de Maas naar 35 m³/s. Zoals vastgelegd in het Maasverdrag betekende dit dat maar 7 m³/s kon worden afgeleid naar het Albertkanaal. Bijgevolg werd het kanaal andermaal, net als voorgaande droge jaren, op peil gehouden via de verschillende speciale pompinstallaties, in combinatie met gegroepeerd schutten en het (gedeeltelijk) dichtzetten van de watertappen. Even zag het er naar uit dat ook deze maatregelen niet volstonden. Drastische maatregelen als een innamebeperking of -verbod, diepgangbeperkingen en/of de beperking van de inname voor drinkwaterproductie kwamen in het vizier. Stuk voor stuk maatregelen met een substantiële economische impact. En alsof dat niet volstond: het Albertkanaal fungeert eveneens als belangrijkste voeding van de Antwerpse havendokken. Ondanks het intensief oppompen van Scheldewater aan de Berendrechtsluis, dreigde ook het peil in de dokken onder het minimumniveau te zakken, met alle gevolgen van dien: van diepgangbeperkingen tot instabiliteit van de kademuren. De situatie was zo precair dat werd overwogen om het terugpompen van water in het Albertkanaal te reduceren, wat op zijn beurt grote gevolgen zou hebben. Dat zou kiezen geweest zijn tussen de cholera of de pest. Te veel terugpompen zou de werking van de haven van Antwerpen in gevaar brengen, te weinig terugpompen zou de werking van het Albertkanaal compromitteren in al haar facetten (drinkwaterproductie, industrie, scheepsvaart, etc.). We botsten op de grenzen van het systeem.

De zomer van 2022 was een zoveelste wake-upcall, een *call for action*. Mocht het onttrekkingsverbod op het Albertkanaal in werking zijn getreden – en dat scheelde haast niets – waardoor een cruciale waterbron zou zijn weggevallen én onttrekkers mogelijks massaal zouden zijn overgeschakeld op leidingwater, dan dreigde een ongeziene, uiterst penibele situatie. Sommige drinkwaterproducenten waren formeel: het leidingwaternet kan dit niet aan. Kortom, de regen kwam geen dag te vroeg in september 2022. In Antwerpen kropen we echt door het oog van de naald. In 2023 daarentegen hadden we meer geluk. Terwijl de rest van Europa gebukt ging onder aanhoudende droogte en hitte, herinnerden juli en augustus ons aan een 'Belgische

zomer' uit de oude doos: wisselvallig, niet al te warm en met behoorlijk veel neerslag. Dat we dit jaar in juli en augustus gespaard bleven van langdurige droogte en hittegolven is allerm minst een reden tot zelfgenoegzaamheid. Het zegt niets over de komende jaren. En wat meer is, zelfs tijdens de zogenaamde kwakkelzomer bleef een onttrekkingsverbod van kracht, ten gevolge van de droogte én een eerste hittegolf in juni.⁸⁷ Niettegenstaande de neerslag in juli en augustus, waren de waterpeilen op heel wat – ecologisch kwetsbare – onbevaarbare waterlopen pas tegen halverwege augustus voldoende hersteld om het onttrekkingsverbod weer op te heffen. Overigens, september en begin oktober 2023 zijn andermaal bijzonder droog met dalende debieten tot gevolg.

In navolging van de droge zomer in 2022 startte de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) in september dat jaar met de verdere uitwerking en optimalisatie van het reactief afwegingskader.⁸⁸ Een nieuwe stuurgroep kreeg de opdracht om – op basis van de vele opmerkingen – het 'reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik tijdens waterschaarste' 2.0 (VRAG2) en het waterbalansmodel verder te verfijnen en uit te breiden zodat het mogelijk wordt om – real time – een actueel en ruimtelijk gedetailleerd beeld te krijgen van de watervraag en -beschikbaarheid in Vlaanderen. Verschillende modelconcepten worden in VRAG2 tot één operationeel massabalansmodel geïntegreerd. Deze actie vormt ook de basis van de nieuwst versie van het reactief afwegingskader. Voorspellingen zullen worden ingebouwd en het waterbalansmodel wordt verder geoperationaliseerd. Daarbovenop zullen maatregeldashboards worden ontwikkeld waarmee reactieve maatregelscenario's tegen elkaar kunnen worden afgewogen (bv. economische kost van opleggen onttrekkingsverbod vs. economische kost van niet opleggen onttrekkingsverbod). Deze dashboards zitten momenteel nog in ontwikkelingsfase. Evenzeer worden belangrijke

principes die een rol spelen bij de keuze en definitie van maatregelen – afwegingen van veiligheidsrisico's en beloningsmechanismen – verder verfijnd. Ten laatste zullen eveneens de nieuwe studieresultaten over de socio-economische en ecologische impact van droogte en mogelijke maatregelen in het kader worden opgenomen.

Zoals aangegeven zit VRAG2 nog in een vroege ontwikkelingsfase, met de bedoeling om een definitieve versie af te leveren voor de zomer van 2024. Hopende dat we nooit alle fases in het afwegingskader moeten doorlopen en we de ergste gevolgen van klimaatverandering kunnen voorkomen, zal VRAG2 ongetwijfeld een nuttig instrument blijken mocht een droogte van ongeken de omvang Vlaanderen treffen. Mede dankzij de CIW zal Vlaanderen blijvend het kader verfijnen en verder operationaliseren mocht dat nodig blijken. Met steeds het volgende inzicht in het achterhoofd: water dan niet beschikbaar is, kan niet over de sectoren worden verdeeld. Meer water opvangen, meer water vasthouden, laten infiltreren, vertraagd afvoeren en circulair gebruiken, blijft de primordiale opdracht. Dat vereist o.m. veel ruimte, veel minder drainage en hogere grondwaterstanden.



Bouwstenen VRAG1

Bouwstenen VRAG2

87 Gelezen op: <https://www.gouverneurantwerpen.be/>, Tijdelijke onttrekkingsverboden door droogte voor onbevaarbare waterlopen in provincie Antwerpen – opgeheven op 4 augustus 2023.

88 Gelezen op: <https://www.vmm.be>, Afwegingskader prioritair watergebruik tijdens droogte en waterschaarste.

3.2.4. Conclusie

10 jaar geleden hield de gouverneur de rede: *'Samen naar een klimaatbestendige provincie'*. De inleiding luidde toen als volgt: "20 augustus 2013 was, behalve een zoveelste prachtige zomerdag, ook *Earth Overshoot Day*: de dag waarop de mensheid alle natuurlijke hulpbronnen heeft geconsumeerd die de aarde in één jaar kan produceren. Op die bewuste 20^{ste} augustus was wereldwijd bovendien al meer CO₂ uitgestoten dan de aarde in een heel jaar kan absorberen. Sinds het begin van de jaren 70 neemt onze ecologische voetafdruk systematisch toe. Jaar na jaar leven we sneller en sterker in het ecologisch rood. In 1993 resp. 2003 viel *Earth Overshoot Day* op 21 oktober resp. 22 september. Twee resp. één maand later dan in 2013 dus. Of nog: elk decennium opnieuw gaan we vroeger op het jaar in het ecologisch rood! Toen was ik me daar nauwelijks van bewust. Sinds dit jaar is dat wel anders!"

De conclusies van de openingsrede 2013 gelden vandaag helaas nog steeds. Hoewel we enkele nieuwe inzichten vergaarden of bestaande technologieën verder konden ontwikkelen, viel *Earth Overshoot Day* in 2023 op 2 augustus. Opnieuw gingen we er de voorbije 10 jaar – zij het iets minder dan de vorige decennia – eerder op achteruit dan vooruit. Toch is er ook een – zeer klein, maar desalniettemin motiverend – lichtpuntje. Sinds 2018 blijft de datum van *Earth Overshoot Day* hangen rond begin augustus. We maakten dit jaar zowaar zelfs een dag goed t.o.v. vorig jaar, toen *Earth Overshoot Day* nog op 1 augustus viel.

Dit mag ons geenszins in slaap wiegen. De belangrijkste hypothese, zo niet les luidt: hoe doortastender we erin slagen om de urgentieagenda op het vlak van duurzame ruimtelijke-, energie- en circulaire economietransitie sociaal rechtvaardig en maatschappelijk gedragen⁸⁹ te realiseren, hoe sneller het risico op ontwrichtende calamiteiten waarvan de menselijke, maatschappelijke en financiële impact in de miljarden kan lopen, zal afnemen. Met dien verstande dat ze nooit volledig uit te sluiten zijn.

⁸⁹ Lees ook het rapport www.justtransition.be/nl/naar-een-rechtvaardige-transitie-voor-belgie-beleidsmemorandum "Naar een rechtvaardige transitie voor België - Beleidsmemorandum | Just Transition, waaraan Bea Cantillon refereert (08/11/2023) 'We kunnen ons geen gele hesjes en boze boeren meer permitteren' (De Standaard) én het pleidooi voor maatregelen die zowel sociale als ecologische doelen dienen.

Eerder dit najaar verdedigde prof. Dr. Sigrid Pauwels een buitengewoon boeiend doctoraat over een blauwdruk van effectieve urgentierespons, waarin ze onderzocht hoe de Vlaamse ruimtelijke ordening beter kan worden uitgerust voor klimaatadaptiedoeleinden. De analyse stelt terecht dat antwoorden op alle *grand societal challenges* zoals klimaatverandering, migratie, pandemieën of armoede steeds ook een (belangrijke) ruimtelijke component hebben.⁹⁰ Of nog: voormelde complexe problemen op zowel wereld- als lokale schaal zijn steeds ook verbonden met het potentieel van ruimtelijke planning. A fortiori voor de klimaatadaptatiestrategie:⁹¹ beperking van het ruimtebeslag en verharding, ontharding, vergroening, verdichting, ruimte voor water o.m. door rivier- en valleierstel, natuurbehoud en -herstel, ... beschouwen (klimaat)wetenschappers een drastische reorganisatie van het ruimtegebruik als dringend en noodzakelijk. Meer nog, proactieve ruimtelijke aanpassingsstrategieën worden bovendien wereldwijd vooropgesteld als de meest kostenefficiënte aanpak.⁹²

In haar doctoraat identificeert en definieert prof. Dr. Sigrid Pauwels de voorwaarden voor een effectieve urgentierespons. Een robuuste en effectieve urgentierespons veronderstelt in eerste instantie een wetkrachtig en dus democratisch gelegitimeerd beleidskader⁹³ dat de urgentie kwalificeert en de doelstellingen c.q. inhoudelijke prioriteiten van het ruimtelijk beleid op de lange(re) termijn uitzet. Dit doelstellingskader legitimeert vervolgens – op meer dan louter formele wijze – de beleidsbevoegdheid van bestuurlijke overheden om de besluitvorming te organiseren bijvoorbeeld via een co-creatief proces

⁹⁰ Rotmans, J. & Verheijden M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus. (p. 167-172)

⁹¹ Over het heilzaam effect van vergroening op gezondheid en welzijn, zie ook: Avonts, D. et al. (2023) *Natuur op doktersvoorschrift*. Uitgeverij Lannoo.

⁹² Pauwels, S. (nog niet uitgegeven). *Blauwdruk van een effectieve urgentierespons, nog niet uitgegeven*. (p. 7 en 21 en voetnoten aldaar)

⁹³ Meer concreet pleit ze voor een Vlaams klimaatadaptatiedecreet dat als inhoudelijk doelstellingskader de rechtszekerheid van private en publieke actoren in het besluitvormingsproces waarborgt en zorgt voor een robuuste juridische motivering als de klimaatadaptatiekeuzes van overheden worden gecontesteerd en/of aangevochten. M.i. is een dergelijk Vlaams klimaatadaptatiedecreet ook buitengewoon relevant als rechterlijke toetssteen voor beslissingen van bestuurlijke overheden die eerder dan ertoe bij te dragen afbreuk doen aan het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen.

dat alle relevante stakeholders (burgers, ondernemers, wetenschappers) kan betrekken of betreft alvorens finaal een beslissing te nemen. Gelet op de potentieel grote onzekerheid en de mogelijk snel wijzigende context pleit ze ervoor om (de impact van) beslissingen gedegen (wetenschappelijk) te monitoren en waar en wanneer nodig flexibel bij te sturen. Dit alles veronderstelt in het bijzonder een herijking van de interpretatie en toepassing van het beginsel van de rechtszekerheid, in het bijzonder in de ruimtelijke ordening. In die zin dat het geen onveranderlijke gebruiksrechten vereist, maar wel een 'redelijke toegankelijkheid en bestendigheid van het regelgevend kader'. Rechtszekerheid beschermt tegen willekeur, eist voldoende voorspelbaarheid, maar garandeert geen onveranderlijkheid laat staan de verzekering van eeuwigdurende maximale grondwaarde.⁹⁴ Dat is a fortiori het geval in een context van onzekerheid en onvoorspelbaarheid waarbinnen de overheden de urgente ruimtelijke transformatie moeten realiseren onder druk van de klimaatverandering. Voor deze rede uiterst relevant is het zeer terechte en scherp verwoorde inzicht dat **"besluitvormingsprocessen die adaptieve doelstellingen beogen, pas effectief zijn als ze zélf adaptieve kenmerken krijgen. Dat betekent concreet dat alle actoren of deelsystemen worden betrokken om telkens passende antwoorden te bedenken"**.⁹⁵ Even relevant als uitdagend is het inzicht dat het klimaatadaptatiebeleid enkel kan of minstens vooral zal slagen "als iedereen zich maximaal identificeert met het algemeen belang van de doelstellingen. Dat bepaalt immers de context waarin – vooral ook onpopulaire of compenserende – maatregelen worden uitgelegd (en opgelegd) en mensen bereid zijn om ze te accepteren".⁹⁶ Veel staat of valt met een voldoende gedeeld probleembewustzijn, omdat het mensen verbindt en de meest solide basis is voor solidariteit waarbij eigen belangen (vaak) moeten wijken voor het algemeen belang. Ook de verbindende kwaliteit van de politieke dialoog, het waarachtig bestuurlijk narratief en de communicatie door betrouwbare referentiepersonen⁹⁷ en kwaliteitsmedia spelen daarbij een buitengewoon belangrijke rol.

94 Pauwels, S., 145-151 en voetnoten aldaar.

95 Pauwels, S. o.c., 22 en verwijzingen aldaar.

96 Pauwels, S., o.c., 27.

97 Pauwels, S. o.c., 27.

Zo cruciaal verbindend de politieke en bij uitbreiding de maatschappelijke dialoog, het waarachtig bestuurlijk narratief én de communicatie door betrouwbare referentiepersonen en kwaliteitsmedia zijn in tijden van transitie, zo sterk staan ze onder druk. En dat heeft o.m. ook met de digitale transitie te maken. O.m. daar gaat het hoofdstuk van Bob Mertens over. Maar eerst gaat Jeroen Windey in op de wijze waarop Vlaanderen omgaat met de impact van de Russische invasie in Oekraïne en de stroom van tijdelijk ontheemden die ook in ons land/ in onze regio bescherming vonden en zochten.

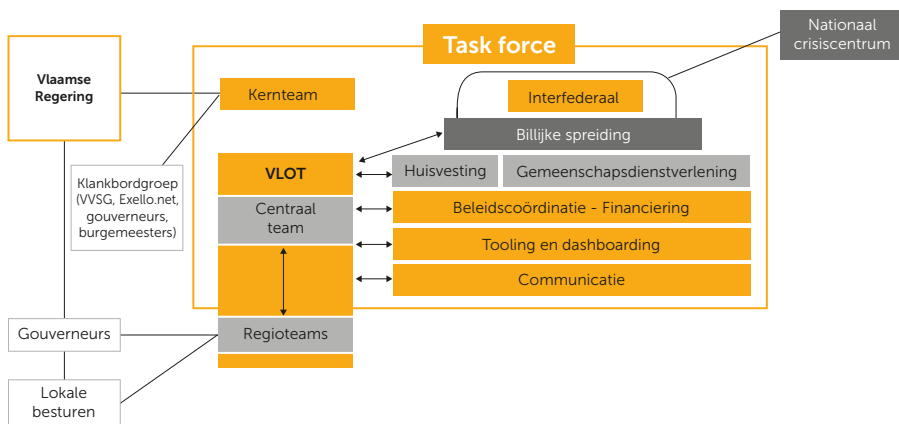
3.3. De Russische invasie: lessen uit de Vlaamse opvangstrategie voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne

Jeroen Windey, administrateur-generaal Agentschap Binnenlands Bestuur en voorzitter Vlaamse Taskforce Opvang Oekraïne

Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Sinds die dag is de hele wereld getuige van een gruwelijk conflict. De oorlog in Oekraïne veroorzaakte de grootste vluchtelingencrisis sinds jaren. 7,8 miljoen mensen ontvluchtten Oekraïne op zoek naar veiligheid. 4,7 miljoen van hen kwamen terecht in de EU.

Om te vermijden dat mensen op de vlucht uit Oekraïne allemaal een klassieke asielprocedure moesten doorlopen, kende de Europese Unie mensen die Oekraïne ontvluchtten het statuut 'tijdelijke bescherming' toe, al minstens tot maart 2024. Dat geeft hun onder meer recht op verblijf, onderwijs, medische bijstand en toegang tot de arbeidsmarkt. Allemaal verantwoordelijkheden die in België bij de deelstaten liggen, waardoor de opvang en begeleiding van mensen op de vlucht uit Oekraïne onmiddellijk een gigantische uitdaging werd voor Vlaanderen.

De huidige woning- en huurmarkt, de capaciteit in onderwijs of kinderopvang staan in veel gemeenten al onder druk, zelfs zonder de instroom van mensen op de vlucht uit Oekraïne. OCMW's over heel Vlaanderen kampen met personeelstekorten.



Vlaamse Taskforce Opvang Oekraïne

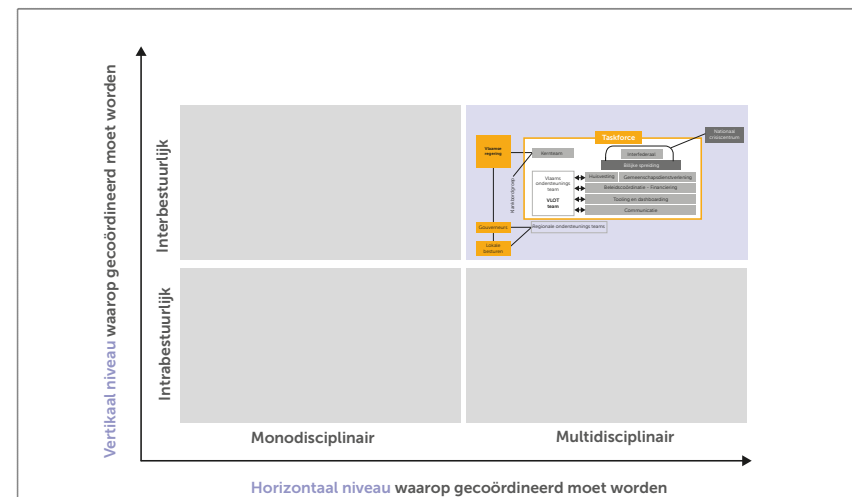
De Vlaamse Regering richtte daarom de Vlaamse Taskforce Opvang Oekraïne op: een ambtelijk orgaan dat erop moest toezien dat meerdere expertises en meerdere overheden elkaar vonden in één gerichte en beleidsmatige aanpak. Een aanpak die zo de verschillende Vlaamse administraties samenbracht, maar ook de gouverneurs inschakelde vanuit hun coördinerende rol en de lokale besturen erkende als cruciale spelers in het opvangvraagstuk.

Bij de start van de oorlog lieten prognoses uitschijnen dat tot 120.000 tijdelijk ontheemden zouden uitwijken naar Vlaanderen, waarvan 30.000 op korte termijn nood zouden hebben aan een slaapplek. Een immense uitdaging. De Taskforce moest de juiste actoren uit de verschillende beleidsdomeinen snel bij elkaar brengen, de impact op de verschillende sectoren zo goed mogelijk voorbereiden en onderling afstemmen en de lokale besturen zoveel mogelijk ondersteunen. Want elke ontheemde vestigt zich uiteindelijk in een stad of gemeente en het zijn de lokale besturen die mensen op de vlucht uit Oekraïne daadwerkelijk opvangen.

Dankzij heel intensief overleg met een breed pallet aan stakeholders, kon er snel een politieke en ambtelijke consensus groeien over de doelstellingen en de gezamenlijke aanpak. Die aanpak werkt tot op vandaag, ook dankzij de vele Vlamingen die zich engageerden door één of meerdere Oekraïners tijdelijk onderdak te geven.

3.3.1. Samenwerking over sectoren en bestuursniveaus heen

De Vlaamse Taskforce Opvang Oekraïne is een multidisciplinair netwerk dat verderbouwt op de bestaande administraties. Met een multidisciplinaire én interbestuurlijke structuur koos Vlaanderen bewust voor een aanpak die over (verticale en horizontale) muurtjes werkt. Want een complexe uitdaging houdt geen rekening met administratieve grenzen of bestuursniveaus. De voornaamste taak? Zowel de creatie van opvangaanbod als de bredere gemeenschapdienstverlening aan tijdelijk ontheemden coördineren, monitoren en stimuleren in opdracht van de Vlaamse Regering, en de échte dienstverleners op het terrein ondersteunen en bijstaan.



Vlaamse Taskforce als multidisciplinair netwerk

Het snel samenbrengen van leidend ambtenaren uit de betrokken domeinen in een Taskforce, veelvuldige contacten met vertegenwoordigers van de lokale besturen (VVSG) en de betrokkenheid van de gouverneurs als verbinders brachten lijn in de noodzakelijke gemeenschappelijke strategie. Een kernteam van experts garandeerde dat de nodige beslissingen goed voorbereid en onderbouwd konden worden. Op die manier werd vanaf de aanvang gezorgd dat Vlaanderen proactief kon anticiperen, in plaats van achter de feiten aan te lopen.

De Taskforce koos voor een discrete maar doortastende aanpak. Omwille van de vele onbekenden, zowel over het potentiële aanbod als over de effectieve nood aan opvangplaatsen, werd er vanaf dag één ingezet op het uitbouwen van een gedeeld en transparant dataplatform voor alle Vlaamse opvanginitiatieven. Zowel prognoses als effectieve cijfers golfdën tussen minimale en maximale aantallen.

3.3.2. Lokale besturen in de frontlinie

Het zwaartepunt van de Vlaamse aanpak bestond erin de lokale besturen maximaal te ondersteunen, want zij werden als eersten geconfronteerd met de vluchtelingenstroom na de erkenning van de tijdelijk ontheemden. De Vlaamse overheid zorgde voor financiële ondersteuning, ondersteunende ICT-tools, facilitaire ondersteuning en afstemming over de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen heen, maar liet ruimte voor lokale autonomie zodat steden en gemeenten rekening konden houden met de lokale context en noden.

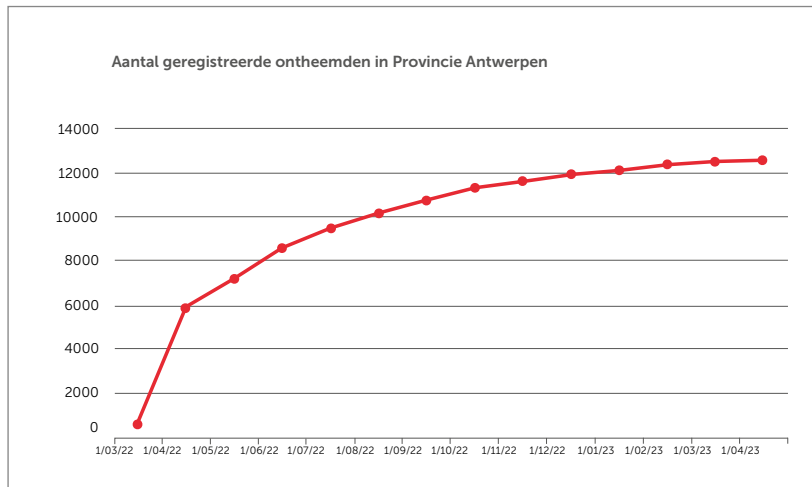
Het is vanuit dat perspectief dat de Vlaamse Regering en de Taskforce sterk inzetten op de as gouverneur-burgemeesters. Hun kennis van het terrein en de continue inspanningen om het draagvlak te vergoten, zijn bijzonder belangrijke succesfactoren gebleken om te komen tot een afgestemd en geïntegreerd beleid. Bovendien lieten de gouverneurs, burgemeesters en organisaties als VVSG en Exello.net toe om de beschikbare centrale data en informatie te toetsen aan de dagdagelijkse situatie op het terrein.



Nooddorp Middenvijver

Uit eerdere vluchtelingenstromen weten we dat de provincie Antwerpen, en zeker de stad Antwerpen, een proportioneel groter aandeel vluchtelingen aantrekt. Het proactief handelen van heel wat steden en gemeenten, zoals Mechelen en Antwerpen deden met de bouw van de twee eerste pilotnooddorpen voor tijdelijk ontheemden, zorgde er mee voor dat de enorme uitdaging op het Antwerpse grondgebied vooralsnog succesvol verliep. Het belang van de faciliterende rol van de gouverneur en haar diensten, vaak in de luwte, mogen we niet onderschatten.

Vanuit de erkenning van de essentiële interbestuurlijke as Vlaams-Lokaal werden de Vlaamse Ondersteuningsteams (VLOT) in het leven geroepen, partieel geïnspireerd op de succesvolle werking van de TOVAX-teams tijdens de COVID-19-crisis. De VLOT-werking bestond uit één centraal team en vijf regionale teams. Hun initiële opdracht:



Grafiek: De Antwerpse solidariteit in cijfers. Wie een blik werpt op de cijfers, ziet vooral in de eerste maanden van de oorlog een forse toename van het aantal Oekraïners dat de provincie Antwerpen opving.

- de lokale slagkracht versterken;
- de creatie van collectief opvangaanbod ondersteunen;
- vanuit een lokaal overstijgende aanpak synergieën en samenwerkingsverbanden creëren;
- (her)huisvesting realiseren;
- de liaison vormen tussen het terrein en de dienstverlening van de diverse sectoren.

Samen met de verbindende rol van de gouverneurs, zorgde de VLOT-werking ervoor dat de Vlaamse overheid dicht bij de lokale besturen stond en zo beter aanspreekbaar werd voor lokale besturen. Signalen die anders langs sectorale kanalen doorstromen naar de beleidsmakers, konden we zo sneller oppikken. De brede opdracht liet toe om op elk moment in te spelen op de noden die de lokale besturen aangaven.

3.3.3. Lessen voor toekomstige uitdagingen

De opvang van de tijdelijk ontheemden uit Oekraïne is en blijft in de eerste plaats een solidariteitsopgave met een land en volk dat geconfronteerd wordt met oorlog. De brede maatschappelijke verantwoordiging maakte het noodzakelijk maar ook mogelijk om snel, wendbaar en met verenigde krachten te reageren op deze enorme uitdaging. Uitzonderlijke omstandigheden maken mogelijk wat in normale omstandigheden onmogelijk lijkt. Op het vlak van samenwerking en coördinatie kunnen we lessen trekken voor de toekomst.

Het is niet de vraag óf maar wel wanneer we als regio en overheid opnieuw geconfronteerd worden met een volgende complexe beleidsuitdaging. Een die opnieuw succesvoller zal verlopen naarmate we er beter in slagen om goed samen te werken, over sectoren en/of over bestuursniveaus heen.

Een eerste sterkte die we samen toonden, is onze wendbaarheid. Wendbaar in taken en wendbaar in samenwerking. Dat is ook essentieel om complexe beleidsuitdagingen die ons allen raken succesvol aan te pakken. Met een doorgedreven focus op de eigen kerntaken schieten we daarbij als geheel tekort. Het kunnen mobiliseren van de juiste mensen, vertrekkend vanuit de nodige kennis, expertise en competenties is essentieel. De administratie van de toekomst zal wendbaar zijn of niet zij⁹⁸. Complexe uitdagingen die zich aandienen houden geen rekening met structuren of bestuursniveaus. De mate waarin we als overheid in haar geheel erin slagen om meer als wendbaar netwerk te functioneren zal het succes bepalen waarmee we toekomstige uitdagingen aanpakken.

De krachtenbundeling en onderlinge afstemming binnen de Vlaamse administratie, niet zelden bestempeld als verkokerd, maakte ons niet alleen effectiever, maar creëerde ook vertrouwen bij andere besturen en partners.

Een tweede les: om netwerken te laten functioneren hebben we op alle niveaus brugfiguren of verbinders nodig. Hierbij verdienen de

98 Zie ook: De Rynck, F en Janssens, L. o.c., 102 en de verwijzingen aldaar.

gouverneurs een bijzondere vermelding. Zij staan veel dichterbij de burgemeesters en de lokale besturen. Dat zorgde voor vertrouwen en stabiliteit. Vanuit hun functie en plaats hebben zij een sterke intermediaire rol. Op volatiele en onzekere momenten bewijst een degelijk stakeholdermanagement zijn meerwaarde.

Tot slot toont de aanpak van deze opvangcrisis opnieuw de kracht van het lokale niveau. Een slimme aanpak combineert een centrale regie met een decentrale aanpak. Globale cijfers zeggen nooit alles: alle parameters kunnen in Brussel op groen staan, terwijl het in één gemeente toch code rood kan zijn. Lokaal komt u de echte problemen tegen en vindt het maatwerk plaats.⁹⁹ Lokaal krijgt het beleid een gezicht. Een moeder met kind stond niet aan onze voordeur na een rit van 48 uur met amper spullen bij zich, maar wel in een van onze gemeenten. Daar worden de concrete antwoorden gezocht en gevonden.

3.4. Cybercrime, AI en (des)informatie

Bob Mertens, doctoraatstudent aan de School of International Studies - Universiteit van Trente en Cathy Berx

3.4.1. Het X-risico en de voordelen van artificiële intelligentie

In zijn dystopische roman *1984* schetst George Orwell een totalitair regime dat alle aspecten van het leven van mensen in het Verenigd Koninkrijk beheerst. Het boek illustreert hoe een ooit vrije natie functioneert onder een onderdrukkend regime dat geïnspireerd is op de Sovjet- en naziregimes. Het hoofdpersonage, Winston Smith, blikt in zijn dagboek terug op een ander leven. Al beseft Smith het niet echt omdat de regering het verleden heeft gemanipuleerd en uitgewist, op

⁹⁹ Zie ook De Rynck, F en Janssens, L., *Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2023)*, 128p, en meer concreet p. 80 e.v. en 104 e.v. en www.toekomstvisievlaanderen.be

een manier die vergelijkbaar is met boekverbrandingen doorheen de geschiedenis. Naarmate het verhaal vordert, raakt Winston Smith steeds meer geobsedeerd door zijn verzet tegen het regime, wat finaal leidt tot zijn arrestatie. Ondervragingen onthullen de ware bedoelingen van de regering: totale controle over de gedachten van mensen. Het regime ondermijnt integriteit, verspreidt desinformatie, buit illusies uit en controleert taal om macht over de gedachten van mensen te krijgen. *1984* is ook vandaag nog een meer dan relevant en waarschuwend verhaal over de gevaren van autoritaire heerschappij en manipulatie van informatie en taal om het denken en doen van mensen diepgaand te beïnvloeden.¹⁰⁰

Stel u nu eens voor dat er een veelgebruikt, geavanceerd instrument bestaat dat taal kan manipuleren en beïnvloeden. Een instrument dat de gemiddelde mens overtreft in het schrijven en vertellen van verhalen, het componeren van melodieën, schilderen, het interpreteren van wetten, het sturen van stemgedrag en zelfs van 'nieuws' en 'feiten'. Volgens Harari¹⁰¹ heeft artificiële intelligentie (AI) dat punt bereikt. Het gevaar van AI-gebaseerde taalmodellen ligt niet in het gebruik ervan voor het nalezen van een opdracht of het schrijven van een e-mail, het gevaar ligt eerder in het feit dat we nauwelijks onderscheid kunnen maken tussen het technologische en het menselijke. Net als in Orwells roman zou een onjuiste toepassing van AI kunnen leiden tot massale manipulatie, beginnend met polarisatie en uiteindelijk uitmondend in uniforme beknopte denkpatronen.

Het wordt pas écht dystopisch wanneer de supercomputers het gedrag van mensen zullen sturen. In maart 2023 stapte een Belgische vader in bijzonder tragische omstandigheden uit het leven na gesprekken over de dood met een chatbot.¹⁰² Bovendien kunnen computers en dus ook open source taalbots duizenden keren sneller data verwerken, berekenen, doornemen, samenvatten en rapporteren dan de mens. An

¹⁰⁰ Chroesjtsjova, N. L. (25/08/2023). *Poetins postmoderne pastiche*. De Standaard.

¹⁰¹ Harari, Y.N. (28/04/2023). Yuval Noah Harari argues that AI has hacked the operating system of human civilisation. *The Economist*.

¹⁰² Lelong, J. (23/03/2023). *Belg stapte uit het leven na gesprekken met chatbot Eliza: 'Antwoorden lijken menselijk, maar er zit geen redeneringsproces achter*. De Morgen.

sich is dat fenomenaal en nuttig, daar komt bij dat computers ook nog eens onsterfelijk zijn en data voor eeuwig kunnen worden opgeslagen. Desalniettemin zou het bijzonder onwijs zijn niet te focussen op de risico's van AI en de toekomstige uitdagingen die AI kan brengen. Apocalyptische voorspellingen doen over de impact van AI op de samenleving is niet het opzet.¹⁰³ Ik beperk me tot een poging tot een gebalanceerd overzicht over het existentieel risico (x-risk) dat deze innovatieve technologie kan brengen.

Artificiële intelligentie fungeert als een veelzijdig instrument dat toepasbaar is in verschillende sferen van de samenleving, dat zowel particuliere als professionele behoeften dient, in zowel de particuliere als de openbare context en dit zowel voor formele als informele doeleinden. AI uit het dagelijks leven wegdenken is niet meer mogelijk. Pogingen daartoe zullen steevast falen. In Italië bijvoorbeeld werd ChatGPT enkele maanden van het web verwijderd vanwege terechte zorgen over de privacy. Een paar dagen na de verwijdering doken er al alternatieve websites op en gebruikten mensen VPN-verbindingen¹⁰⁴ om de chatbot te vinden.

Vandaag zijn academici en experts het eens over de nood aan een betere regulering van AI-tools. Ook bestuurders van westerse democratieën geraken het eens over de nood aan een omkadering van AI. In Vlaanderen worden in het kenniscentrum Digisprong¹⁰⁵ cruciale debatten gevoerd rond de software en de wijze waarop men er op verantwoordelijke en ethische manier mee kan omgaan. Dat is belangrijk maar nog onvoldoende. Daarom moet ook gekeken worden naar het supranationale niveau: AI en de implicaties ervan houden immers

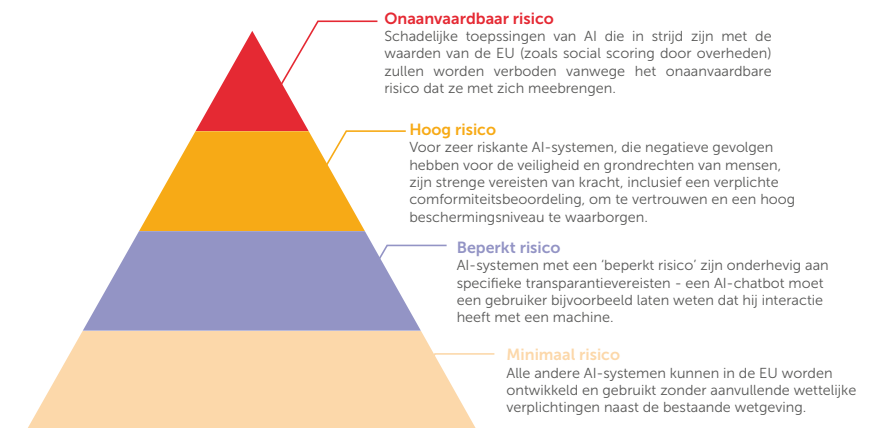
¹⁰³ Voor een sinistere analyse en voorspelling van de potentiële gevaren, zie: Lauwaert, L. (1/11/2023), *AI kan in het slechtste geval tot onze ondergang leiden (Knack)*. Dat AI mogelijk catastrofale schade kan teweegbrengen wordt inmiddels wereldwijd erkend zo blijkt uit de Bletchley-verklaring die op 1 november jl werd getekend (Belga, cdl (2/11/2023) *Wereldwijd akkoord over gevaren AI (De Standaard)*.

¹⁰⁴ Gelezen op: <https://atlasvpn.com/>, *VPN downloads in Italy skyrocket by 400% after ChatGPT block*, William, S., 05/04/2023.

¹⁰⁵ Gelezen op: www.vlaanderen.be, *7 sleutelvoorwaarden voor betrouwbare AI*, Kenniscentrum Digisprong.

niet op bij de grens van een staat. De Europese Unie startte in 2021 met het uitwerken van de *AI Act*¹⁰⁶, de eerste wereldwijde regulering van artificiële intelligentie, met oog voor een betere ontwikkeling en gebruik van de technologie. Concepten als transparantie, traceerbaarheid, ecologische vriendelijkheid en de controlerende rol van mensen worden in het Europees Parlement besproken.

De regulering van de EU omvat vier risicocategorieën:



Vier risicofactoren uit de AI-act (EU)

De bovenstaande categorieën zullen de basis vormen van regulering rond AI binnen de Europese Unie. Het optrekken van deze grenzen is cruciaal om de digitale veiligheid van de meer dan 400 miljoen EU-burgers te waarborgen, maar is wederom niet voldoende. Er is nood aan debat over de manier waarop overheden, over de nationale, beleids- en bestuursniveaus heen, AI-tools zullen reguleren. In het Europees Parlement bestaat hierover nog geen consensus. Ook binnen de academische wereld is – ondanks de eenstemmigheid over de nood eraan – de manier waarop AI best gereguleerd én gebruikt wordt, nog niet duidelijk.

¹⁰⁶ Gelezen op: www.weforum.org, *The European Union's Artificial Intelligence Act Explained*, World Economic Forum.

Wat wel duidelijk wordt, is de onvermijdelijkheid van artificiële intelligentie. Het gaat niet langer over tegenhouden of beteugelen, zoals ook Mo Gawdat, voormalig CBO van Google, argumenteert, maar over het aanwenden van artificiële intelligentie op een voordelige, verantwoordelijke en ethische manier.¹⁰⁷ Verscheidene voorbeelden illustreren het potentiële belang van AI tijdens noodplanning en crisisbeheer. Zo kunnen AI-algoritmen worden ingezet om overstromingen te voorspellen. Door gebruik te maken van satellietbeelden ontwikkelde Google als pilootproject in Indië een model dat, op basis van het traject van de rivieren, identificeert welke gebieden het meest vatbaar zijn voor overstromingen. Met behulp van deze behoorlijk accurate voorspellingen, kunnen tijdig waarschuwingen worden gegeven aan diegenen die risico lopen. Een ander voorbeeld is het voorspellen van de impact van orkanen en bosbranden. In 2017 identificeerde AI de beschadigde wegen na orkaan Harvey, in de buurt van de dichtbevolkte stad Houston, met een nauwkeurigheid van 88,8%. Op dezelfde manier voorspelde AI het aantal beschadigde gebouwen na de *Tubbs Fire* in Noord-Californië datzelfde jaar met een nauwkeurigheid van 81,1%.

Ook bij ons, in de Port of Antwerp-Bruges, zijn tal van voorbeelden van AI-toepassingen te vinden die het wereldwijde leiderschap in innovatieve technologieën voor havenbeheer illustreren.¹⁰⁸ Met behulp van drones uitgerust met AI-technologie detecteert de haven drijfvuil, helpt het de brandweer bij het identificeren van brandhaarden via ingebouwde thermische camera's en vergemakkelijkt het infrastructuurinspecties van bv. bruggen. Als aanvulling op de luchtkwaliteitssensoren van de drones beschikt de haven over een onderling verbonden netwerk van honderdduizenden sensoren, waardoor de havenactiviteiten in *realtime* kunnen worden gemonitord, wat uitzonderlijk waardevol is. Ook het Nationaal Geografisch Instituut (NGI) zet volop in op AI, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de noodplanners en crisisbeheerders. Zo ontpopt het zich steeds meer als een onmisbare partner in het crisisbeheer.

¹⁰⁷ Gawdat, M. (2021). *Griezelig slim, de impact van kunstmatige intelligentie op ons leven*. Amsterdam, Uitgeverij Brandt. (p.246).

¹⁰⁸ Rozendaal, J. (23/08/2023). *Safety first: Drones houden de haven veilig*. Fokus.

Kortom, de hedendaagse toepassingen van AI zijn ruim, en het potentieel van AI is nog veel ruimer. Zowel op preventief, curatief als evaluatief vlak zal artificiële intelligentie ons kunnen bijstaan in het ontwikkelen van slagkrachtige maatregelen tijdens het managen van noodsituaties. In de woorden van Gawdat¹⁰⁹ onthult intelligentie zich niet als een vloek, maar eerder als het kostbaarste geschenk dat de mensheid zichzelf heeft geschonken. Hij deinst er geen moment voor terug om toe te geven dat artificiële intelligentie ook zal worden ingezet voor egoïstische machines, gedreven door winstbejag en consumentisme¹¹⁰, maar niet *per se* zonder tegenwicht. Hopelijk zal een substantiële gemeenschap van 'deugdzame machines' ontstaan. Zodat de technologische vooruitgang hand in hand gaat met wat goed en verheven is. Ook naar andere uitdagingen rond digitalisering, zoals de verspreiding van desinformatie, wordt deze lijn best doorgetrokken.

3.4.2. Digitalisering en misleidende informatie

De snel evoluerende informatie- en communicatieomgeving heeft veel belangstelling geogost omwille van de ingrijpende gevolgen ervan op het leven van de mens. Hoewel informatie altijd al van cruciaal belang was, zijn de ongekeerde omvang en snelheid van de informatieverbreiding tegenwoordig op zijn minst opmerkelijk. Informatie- en communicatietechnologieën zijn doorheen de jaren een centrale rol gaan spelen in zowat alle aspecten van het leven, zowel in het openbare als in het privé-, huishoudelijke als professionele leven, waardoor sommige wetenschappers het huidige tijdperk bestempelen als een 'informatie-maatschappij'.¹¹¹

¹⁰⁹ Gawdat, M. (2021). *Griezelig slim, de impact van kunstmatige intelligentie op ons leven*. Amsterdam, Uitgeverij Brandt. (p. 254-255).

¹¹⁰ Gawdat, M. (2021). *Griezelig slim, de impact van kunstmatige intelligentie op ons leven*. Amsterdam, Uitgeverij Brandt. (p.247).

¹¹¹ Volgens Koreaans-Duitse filosoof Han, B-C. *leven we inmiddels in een nieuwe, weinig geruststellende nieuwe heerschappijvorm: de infocratie, waarin verkiezingscampagnes als informatieoorlogen worden gevoerd en samenzweringstheorieën en propaganda het politieke debat beheersen* (Han B-C. *Infocratie*, p. 96)

De term werd in 1973 voor het eerst gebruikt door socioloog en futurist Daniel Bell in het boek *The Coming of Post-Industrial Society*.¹¹² In zijn werk introduceerde hij het concept van een postindustriële of informatiemaatschappij, gekenmerkt door een verschuiving van een economie gebaseerd op productie en fysieke arbeid naar een economie die gedreven wordt door kennis, informatie en diensten. Een evolutie die zich in onze westerse naoorlogse democratieën heeft voorgedaan.¹¹³ Dat brengt voordelen en kansen maar ook uitdagingen met zich mee. Voorstanders van de informatiemaatschappij hebben zich namelijk vooral gericht op de kwantitatieve aspecten en benadrukken de toegenomen hoeveelheid informatie die in omloop is. Om de impact van de informatiemaatschappij beter te begrijpen, moet er vooral ook aandacht worden besteed aan het kwalitatieve, m.n. door te onderzoeken hoe de informatie wordt gebruikt en/of het doorgaans positieve resultaten oplevert.¹¹⁴ De exponentiele toename van globale informatiestromen brengt immers niet enkel veel kansen, maar ook behoorlijk veel uitdagingen met zich mee in het bijzonder door de toenemende inzet van misleidende informatie(bronnen).

Propaganda en gedragsbeïnvloeding zijn van alle tijden. Meer dan tweehonderd jaar geleden was gedragsbeïnvloedende communicatie vooral afhankelijk van mond-tot-mondreclame en gedrukte media, wat de verspreiding van informatie beperkte. De 19^{de} eeuw introduceerde kranten, spoorwegnetwerken en de telegraaf, waardoor massacommunicatie en bereikbaarheid sterk toenamen. Telefonie zorgde voor directe een-op-een-communicatie vanop afstand, terwijl radio en televisie *real time* informatieoverdracht naar een groter publiek mogelijk maakten. Gecentraliseerde controle (door de toenmalige elite) stond feedback van consumenten nog steeds in de weg, waardoor communicatie al bij al vooral eenzijdig bleef. Aanvankelijk beperkt tot gespecialiseerde gebruikersgemeen-

112 Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books.

113 Crouch, C. (2016). *Society and Social Change in 21st Century Europe*. New York, Palgrave. (p. 208).

114 Webster, F. (2006). *Theories of the Information Society*. London, Routledge.

schappen, maakte de ontwikkeling van nieuwe computertalen in de jaren '90 wereldwijde online communicatie tussen talloze gebruikers mogelijk, waardoor iedereen een potentiële zender van informatie werd. De komst van het internet halverwege de jaren '90 vergrootte de mogelijkheden voor het bedrijfsleven, bij de overheid, in het onderwijs en in de entertainmentsector, wat leidde tot interactieve en gedigitaliseerde media. Mobiele telefoons werden geïntegreerd in het internet wat de uitwisseling van diverse inhoud mogelijk maakte. Deze ontwikkelingen deden de informatiestroom wereldwijd exponentieel toenemen.

Eén van de grootste uitdagingen die in de 21^{ste} eeuw ontstond door de communicatieve evolutie is: hoe gaan we beter om met misleidende informatie? Het fenomeen van individuen die vallen voor feitelijk foutief nieuws is een complex en veelzijdig probleem dat voortkomt uit een ingewikkeld samenspel van verschillende cognitieve, psychologische en contextuele factoren. Wetenschappers hebben dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken benaderd, met een primaire focus op **waarheidsonderscheiding** en het algemene **geloof in nieuwsinhoud**.¹¹⁵ Het eerste verwijst naar het vermogen van individuen om onderscheid te maken tussen feitelijk correcte en valse informatie. Het tweede beoordeelt de mate waarin de nieuwsinhoud mensen overtuigt ongeacht de correctheid of nauwkeurigheid ervan.

Of misinformatie wordt geloofd, heeft in grote mate te maken met politieke overtuiging. Mensen neigen naar 'identiteitbeschermende cognitie',¹¹⁶ waarbij ze informatie die bij hun politieke voorkeur past, omarmen en eerder sceptisch staan tegenover tegenstrijdige meningen. Het gevolg is dat mensen vaak kritiekloos informatie accepteren die in lijn is met hun politieke identiteit, terwijl ze informatie die daarmee botst, veeleer verwerpen.

115 Wickens, T. (2002). *Elementary Signal Detection Theory*. New York, Oxford University Press.

116 Kahan, D. M. (2017). *Misconceptions, misinformation, and the logic of identity-protective cognition*. Connecticut, Yale Law School.

Hoewel politieke voorkeur een grote impact heeft op ons ‘geloof’ in de nieuwshouding, blijkt dat de feitelijke juistheid van het nieuws – in vele gevallen – uiteindelijk toch nog zwaarder kan doorwegen.^{117,118} Of nog: de politiek(e) overtuiging) overtreft de waarheid niet per se. Verschillende factoren spelen daarbij een (doorslaggevende) rol, zoals de bode van de (des)informatie. Zo zijn mensen eerder geneigd informatie te geloven die verstrekt wordt door personen die ze als geloofwaardig beschouwen. Dit hangt samen met heuristieken of mentale *shortcuts*. De vertrouwdheid met een informatiebron kan leiden tot een verhoogd geloof in de bron. Het fenomeen is gekend als het ‘illusoire waarheids-effect’.¹¹⁹

Krantenkoppen en het geloof erin zijn eveneens een factor met potentieel een grote impact. Zo kan de blootstelling van een individu aan nepnieuws, ongeacht de ongeloofwaardigheid of zijn politieke voorkeur, het geloof in krantenkoppen doen toenemen. Tegelijk is de algemene geloofwaardigheid van de nieuwsbron een cruciale factor die het vertrouwen beïnvloedt. Het lijkt de logica zelve dat informatie die afkomstig is van bronnen die als geloofwaardig worden gezien eerder wordt geaccepteerd. Wie aandachtiger volledige stukken leest, weet dat een krantenkop of afbeelding lang niet altijd correspondeert met de inhoud van het artikel. In dat geval is er sprake van valse connectie.¹²⁰

Doorgaans wordt deze vorm van foutieve informatie gedreven door de competitie voor de belangstelling van lezers, waardoor dit soort *clickbait*-koppen ontstaan: koppen om clicks uit te lokken, waardoor ze een prominentere plek op de webstek krijgen. Verder weegt ook

sociale feedback¹²¹ op digitale platforms zoals ‘vind ik leuk’ – sterk mee bij het vormen van overtuigingen, en zelfs bij waarheidsovertuigingen. Valse berichtgeving is niet zelden emotioneel provocerend. In die zin dat nepnieuws dikwijls tot doel heeft om schok, angst, woede, of een breder scala aan morele verontwaardiging op te roepen.¹²² Dat is verre van onschuldig. Uit onderzoek bleek dat personen die aangeven meer emotioneel te redeneren, ook eerder geneigd zijn om valse nieuwsberichten te geloven.¹²³

Om te begrijpen waarom individuen ten prooi vallen aan onnauwkeurigheden is een diepgaande analyse vereist. Ze onderstreept – andermaal – de centrale rol van onderwijs en het majeuere belang van veel en vooral goed begrijpend lezen. Nu ChatGPT en andere AI-platformen steeds meer ingeburgerd geraken, geldt dat des te meer. Als we het labyrintische landschap van desinformatie doorkruisen, dwingen deze inzichten tot het ontwikkelen van strategieën om verstandig met de verspreiding van – *prima facie* – desinformatie om te gaan wanneer die manifest ontwrichtend is. Leesvaardigheden en zo mogelijk liefde voor boeken en literatuur bevorderen als noodzakelijke doch onvoldoende voorwaarde om in het bijzonder jonge mensen weerbaar(der) te maken voor *fake news* en manipulatie, is allicht het meest effectief en duurzaam.¹²⁴ “Geloof in de kracht van de waarheid is dat evenzeer. Het antwoord op de propaganda voor de leugen is propaganda voor de waarheid”, aldus Koen Lemmens¹²⁵, die er waarschuwend aan toevoegt: “Als politici *fake news* willen verbieden, zal dat altijd het standpunt van de tegenstander zijn. Dan zeg je eigenlijk dat je geen zin hebt in een

117 Pennycook, G. & Rand, D.G. (2019). *Lazy, not biased: susceptibility to partisan fake news is better explained by lack of reasoning than by motivated reasoning*. Nederland, Elsevier. (p. 188, 39–50).

118 Bago, B. et al. (2020). *Fake news, fast and slow: deliberation reduces belief in false (but not true) news headlines*. US, American psychology association.

119 Dechene, A. et al. (2010). *The truth about the truth: a meta-analytic review of the truth effect*. Personal. Soc. Psychol. Rev. 14, 238–57.

120 Ireton, C. & Posetti, J. (2018). *Journalism, Fake news and Disinformation*. The Handbook for Journalism Education and Training. UNESCO Series on Journalism Education. (p. 46-47).

121 Peeters, T., Van Keer, E., Vanderperren, N. & Weyns K. (2023). *Het leven zoals het online was*. Brussel, Faro.

122 Crockett, M. J. (2017). *Moral outrage in the digital age*. Nature Human Behavior, 769–71.

123 Martel, C. et al. (2020). *Reliance on emotion promotes belief in fake news*. Cognitive Research: Principal Implications (vol. 5), 1–20.

124 Riemen, R. (20/09/2023). *We weten niks meer. Daarom zijn we vatbaar voor demagogen*. Knack, p. 42-47.

125 Lemmens, K. (23/09/2023). *Laten we wat niet netjes is, toch niet meteen verbieden (interview met Joël De Ceulaer)*. De Morgen, p. 16-17 en zijn boek *Het wankel recht van spreken*. Pleidooi voor een herwaardering van het vrije woord, Lannoo, p. 248.

debat". Of nog: verbieden is een zwaktebod. Het antwoord op 'bad speech' is niet 'less speech' maar 'more speech'.¹²⁶

Dannielle Caled en Mario Silva¹²⁷ ontwikkelden strategieën om vanuit verschillende perspectieven met desinformatie om te gaan: journalistiek, onderwijs en vorming, overheid, digitale platformen en computationeel. Voor deze rede zijn we vooral geïnteresseerd in het overheidsperspectief. Vanuit dat oogpunt brengt het aanpakken van verkeerde informatie o.m. de inzet van juridische strategieën met zich mee, die voornamelijk gericht zijn op bestraffende en regulerende maatregelen. Het faciliteren van strenge inhoudelijke moderatie en het bestaan van evenwichtige juridische instrumenten die het in zeer specifieke gevallen mogelijk maken om strafsancities op te leggen voor de verspreiding van onjuiste informatie, zijn daar voorbeelden van. De relevante strafrechtelijke bepalingen zijn in het bijzonder laster en eerroof (Art. 443-453 Sw.) en valsheid in geschriften, in informatica en in telegrammen (Art. 193-214 Sw.).

Daarnaast ontstaan diverse initiatieven met betrekking tot media¹²⁸ – zoals het digitaal transformatieprogramma in het kader van het Vlaamse Veerkrachtplan¹²⁹ – en verkiezingsprocessen evenals de ruime en rijke resolutie van het Europees Parlement, gericht op het beteugelen van desinformatiecampagnes en buitenlandse beïnvloeding.¹³⁰

Overheden én digitale platforms doen er goed aan om – op objectieve wijze – bij te dragen tot een media-wijze, correct geïnformeerde kritische bevolking die feitelijk betrouwbare informatie kan

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Caled, D. & Silva, M.J. (2021). Digital media and misinformation: An outlook on multidisciplinary strategies against manipulation. *Journal of Computational Social Science* vol. 5, 123-59.

¹²⁸ Interessant voor journalisten m.b.t. hun mogelijke impact op (de) polarisatie, zie Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in media. p. 114-119.

¹²⁹ Vlaamse overheid (2020), *Relanceplan Vlaamse regering: Vlaamse Veerkracht*, p. 17.

¹³⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 1 juni 2023 over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie (2022/2075).

onderscheiden van manipulatie en/of *fake news*. Dit streven krijgt vorm o.m. in het Europese Actieplan¹³¹ ter bescherming van de democratie. Het omvat onder andere het identificeren en onderscheppen van vals nieuws, het beschikbaar stellen van middelen voor feitencontrole (*fact-checks*) aan het grote publiek, de systematische verspreiding van betrouwbaar nieuws met duidelijke bronvermelding en het informeren over eventuele belangenconflicten in hoofde van een of meer van de auteur(s). Het belang van een dergelijk streven, kan nauwelijks worden overschat. Hannah Arendt waarschuwde niet zonder reden: "De teloor-gang van de democratie begint met mensen voor wie het onderscheid tussen feiten en fictie niet langer bestaat".¹³²

Byung-Chun Han¹³³ heeft het terecht over de *crisis van de waarheid*. Hij ontwaart een nieuw soort nihilisme, een fenomeen van de 21^{ste} eeuw dat hoort bij de pathologische aberraties van de informatiemaatschappij. Het ontstaat wanneer we het geloof in de waarheid zelf verliezen. "In een tijdperk van *fake news*, desinformatie en complottheorieën is de realiteit met haar feitenwaarheden bezig ons door de vingers te glippen. Er circuleert nu informatie in een hyperrealistische ruimte, volledig losgekoppeld van de realiteit. Het geloof in de *facticiteit* gaat verloren. Zo leven we in een gedefactualiseerd universum. Uiteindelijk verdwijnt met de feitenwaarheden ook de gemeenschappelijke wereld, waar we ons in ons handelen op zouden kunnen beroepen".¹³⁴

"*Fake news* berichten zijn geen leugens. Ze tasten de feitenwaarheid zelf aan"¹³⁵, toch lijkt het wettelijk verbieden van het creëren en verspreiden van nepnieuws tot mislukken gedoemd. Het is bovendien niet wenselijk,

¹³¹ Gelezen op: <https://www.europarl.europa.eu/news>, Stel regels op voor sociale media platforms om de democratie te beschermen, 10/02/2021.

¹³² Arendt, H. *Totalitarisme*, geciteerd door Rotmans, J. o.c. (p. 60).

¹³³ Han, B-C. (2022). *Infocratie. Digitalisering en de crisis van de democratie*. Utrecht, Ten Have. p. 68 e.v.

¹³⁴ Ibidem

¹³⁵ Ibidem

want werkt contraproductief.¹³⁶ Daarnaast botst het wereldwijde karakter van het internet met nationale wetgeving, waardoor de doeltreffendheid ervan wordt aangetast. Ook het identificeren van de bron van nepnieuws is allerm minst vanzelfsprekend in de onlinewereld. Desinformatie tast heel in het bijzonder vaak ook het vertrouwen in (de berichtgeving van) instellingen aan. Vooral in noodsituaties en het crisisbeheer moet dat een extra aandachtspunt zijn. Terecht biedt het Nationaal Crisiscentrum op haar website dan ook een aantal handzame en nuttige inzichten aan.¹³⁷

Tot slot brengt het reguleren ook het risico op verboden preventieve censuur (Art. 25 GW) en de mogelijk inbreuk op democratische rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting (Art. 19 GW en Art. 10 EVRM) met zich mee. Met dien verstande evenwel dat in het bijzonder ook de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting plichten en verantwoordelijkheden met zich meebrengt en onderworpen kan worden aan formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties die bij wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten (...), de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen (...) of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Artikel 10 EVRM lijkt evenwel niet geschreven met de crisis van de feitenwaarheid voor ogen. Zoals gezegd: "Het antwoord op propaganda voor de leugen is betere propaganda voor de waarheid".¹³⁸

¹³⁶ Han, B-C. (2022). *Infocratie. Digitalisering en de crisis van de democratie*. Utrecht, Ten Have.

¹³⁷ <https://crisiscentrum.be/nl/risicos-belgie/veiligheidsrisicos/desinformatie>

¹³⁸ Lemmens, K. (23/09/2023). *Laten we wat niet netjes is, toch niet meteen verbieden* (interview met Joël De Ceulaer). *De Morgen*, p. 16-17.

3.4.3. De media in België: enkele cijfers

Traditionele media blijven behoorlijk populair in België in vergelijking met andere Europese lidstaten. Dit blijkt uit de Eurobarometer-enquête¹³⁹ met betrekking tot media en nieuws. Televisie blijft de grootste nieuwsbron, gevolgd door radio en online nieuwsplatformen. Ook de geschreven pers blijft volgens de enquête populairder dan sociale media en blogs, al zijn dat laatste bij de 15- tot 24-jarigen het populairste medium. Wat betreft het vertrouwen in de traditionele nieuwsbronnen zijn deze in de publieke tv- en radiozenders (56%) en de geschreven pers (51%) het hoogst. Toch is er ook een aanzienlijk deel van de respondenten die vertrouwen heeft in onlinebronnen (29%). Bovendien is 57% van de respondenten sterk (9%) of enigszins (48%) overtuigd dat men desinformatie zou herkennen. Het vertrouwen in de bron, boodschap en afzender is cruciaal en moet als uitgangspunt dienen voor elke vorm van communicatie. Tijdens de coronacrisis in 2020 steeg de informatiebehoefte naar 87%, een stijging van 4% ten opzichte van het jaar tevoren.¹⁴⁰ Tijdens deze turbulente periode, nochtans gekenmerkt door een vloed aan desinformatie, was de Vlaming toch meer geneigd te kiezen voor traditionele vertrouwde nieuwsmerken met stijgingen rond de 6% gemiddeld en tot 22% bij jongeren. Dit toont vooral aan dat de bevolking in tijden van crisis teruggrijpt naar overheidscommunicatie. Dat is geruststellend en houdt eveneens een zeer grote verantwoordelijkheid in voor de resp. overheden en hun diensten noodplanning.

¹³⁹ Gelezen op: <https://europa.eu/eurobarometer>, Eurobarometer 2022.

¹⁴⁰ Gelezen op: <https://www.imec.be/>, Digimeter 2020, p. 84.

3.4.4. Overheidscommunicatie

In het dynamische samenspel van informatie, invloed en vertrouwen in het digitale tijdperk krijgt overheidscommunicatie een grotere betekenis. Zeker in tijden van nood neemt de overheid een centrale communicatieve rol op zich die vraagt om een nauwgezette planning en strategische uitvoering. Als samenlevingen worstelen met de ingewikkelde complexiteit van informatieverbreiding, wordt de behoefte aan duidelijke en samenhangende berichtgeving van het grootste belang. Deze noodzaak heeft geleid tot de ontwikkeling van uitgebreide strategieën die niet alleen gericht zijn op de inhoud van de boodschap, maar ook op de complexiteit van de verspreiding ervan. Het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC)¹⁴¹ onderstreept het belang van duidelijke rolverdeling en cyclische operationele modellen bij het vormgeven van effectieve communicatiestrategieën. Het laat toe om de bevolking correct en tijdig te informeren bij noodsituaties. Dit is de opdracht van discipline 5 in de noodplanning en het crisisbeheer, waarvan de rol in het voorliggende wetsontwerp herdoopt wordt tot Coördinator Informatie aan de Bevolking (CIB).

Om te kunnen inspelen op onjuiste info (geruchten, *fake news*, percepties, ...) is het in eerste instantie belangrijk om deze zelf in beeld te hebben. Afhankelijk van de aard van de informatie kan vervolgens een gepaste strategie bepaald worden. Dat kan middels een eenvoudige update met nieuwe informatie, dialoog met de informatiebron, tot zelfs technische ingrepen door politiediensten om misleidende info offline te halen. *Fake news* kan immers een disruptief effect hebben op de naleving van de veiligheidsmaatregelen en het geloof en vertrouwen in (berichtgeving van) de overheid. Betrouwbare én als betrouwbaar gepercipieerde overheidscommunicatie in geval van incident of ramp (en uiteraard ook op dagelijkse basis) is dan een even cruciale als noodzakelijke basisvoorwaarde voor de naleving ervan. Desinformatie houdt risico's in voor de (goede) werking – zelfs het voortbestaan – van

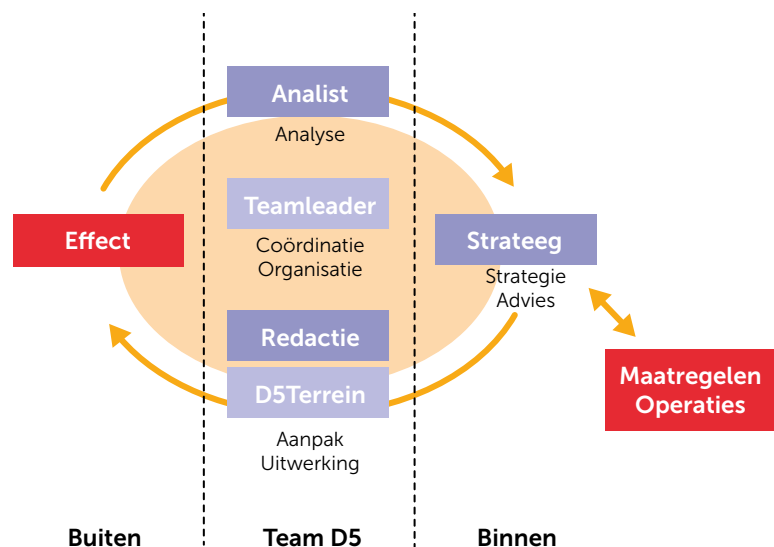
de democratie.¹⁴² De democratie moet weerbaar zijn. Tegelijk veronderstelt de goede werking van de democratie de ruimst mogelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting en het verbod op censuur. Bijzonder in tijden van crisis is dat een uitermate Het WPCC biedt alvast een flexibele methodologie om dit te bewaken, met dien verstande dat monitoring van desinformatie vaak specifieke technische instrumenten en intelligence-expertise vereisen.

141 Gelezen op: <https://crisiscentrum.be>, Fiches: Werkproces crisiscommunicatie, p. 5-8.

142 Minstens even relevant is de vraag naar de royale financiering van partijen en de inzet van gemeenschapsmiddelen voor per hypothese bewust polariserende communicatie en propaganda.

Het Werkproces Crisiscommunicatie¹⁴³

Fase 1 omvat **Analyse en Monitoring**, met een situatiebeoordeling en een inschatting van de percepties van belanghebbenden en het grote publiek. Het doel van deze fase is om ruwe gegevens om te zetten in strategisch relevante, verrijkte informatie die als basis dient voor een goed geïnformeerde beleidsformulering. De analyse verloopt in drie fasen: gegevensverzameling, identificatie van strategisch relevante gegevens en de interpretatie van deze gegevens om verrijkte inzichten te leveren voor strategische overwegingen binnen het beleidsvormingsteam op communicatief vlak.



Werkproces crisiscommunicatie

¹⁴³ Geschreven in samenwerking met Peter Mertens, voormalig directeur communicatie bij NCCN.

De relevante informatie wordt op haar beurt in de IBS-methode geplaatst. Deze methode evalueert hiaten in de crisis kennis en vragen van het publiek (*Information*), analyseert acties van belanghebbenden (*Behavior*) en onderzoekt emotionele reacties en betekenisgeving (*Sensemaking*). De voorgenoemde factoren vormen samen het vertrouwen van het publiek en de geloofwaardigheid van de overheid in crisismanagement. Deze IBS-methode wordt ook geformuleerd als volgt: *We know - We do - We care (- We'll be back)*.

In fase 2 **Strategie en Advies** dienen de percepties van belanghebbenden als basis voor strategische crisiscommunicatieadviezen aan het beleidsteam. Door middel van uitgebreide data-analyse, gekoppeld aan operationele inzichten binnen het crisisteam, wordt de balans tussen perceptie en realiteit bereikt.

In overeenstemming met het IBS-model volgt het strategisch adviesproces een drieledige aanpak. Ten eerste identificeert het de vitale informatie die nodig is voor directe en indirecte belanghebbenden, met inbegrip van operationele bijzonderheden en individuele gevolgen, terwijl effectieve communicatiestrategieën worden ontwikkeld. Ten tweede biedt het richtlijnen en instructies voor belanghebbenden om verdere schade te beperken en hun persoonlijke situatie te normaliseren, met oog voor gedefinieerde acties aan hulpdiensten en autoriteiten, samen met communicatiemethoden. Ten slotte integreert het een proactieve houding bij het overbrengen van empathie en medeleven, waarbij specifiek wordt ingegaan op unieke zorgen en maatregelen worden beschreven om begrip en steun te tonen via aangewezen communicatiekanalen.

Fase 3, die de **redactionele** rollen omvat, is kenmerkend voor de diverse functies die inherent zijn aan een uitgebreid communicatieteam, zoals woordvoerders, redacteuren, telefonisten, specialisten en *webcare profes-*

sionals. De crisiscommunicatieworkflow is nauw verweven met de orkestratie van deze specifieke rollen, elk toegewezen aan een van de taakclusters, waardoor een nauwkeurig mechanisme voor efficiënt crisiscommunicatiemanagement ontstaat.

De communicatie, zowel door de bevoegde overheid/overheden, als door media, bedrijven, organisaties en burgers, zal een effect teweegbrengen bij de ontvangers, zowel de directe als indirecte betrokkenen bij de noodsituatie. In een nieuw cyclisch proces van het Werkproces Crisiscommunicatie zal deze informatie opnieuw gemonitord worden, wat kan resulteren in een aangepaste communicatiestrategie en eventuele bijsturing van de informatie, samen met een update van de evolutie van de situatie.

Daarnaast vinden we bij onze noorderburen bijkomende praktische inspiratie om met misleidende en foutieve informatie om te gaan. De zogenaamde hamburgermethode¹⁴⁴ hanteert drie lagen voor een kordate respons op valse informatie en om verdere verspreiding ervan te vermijden. Vermeld eerst de feiten, waarna u vervolgens aangeeft dat ook andere info, m.n. *fake news* als feitelijk wordt verspreid. Tot slot herhaalt u de correcte feitelijke info. Zo wordt de foute info (de hamburger) als het ware tussen de twee helftjes van een sandwich gelegd en wordt de aandacht die naar de foutieve informatie gaat beperkt. Tijdens de COVID-19-vaccinatiecampagne werden bijvoorbeeld flyers uitgedeeld door *anti-vax*groepen. De eerstelijnszorg en bevoegde diensten voor vaccinatiecampagnes werden daarvan tijdig op de hoogte gebracht en kregen tegelijk de juiste informatie. Voor de burger was het van belang de feiten rond vaccinatie te verspreiden zonder expliciet te verwijzen naar de flyers om daar geen extra ruchtbaarheid aan te geven. Zoals bij de hamburgermethode werd de communicatie afgerond met feitelijke gegevens.

144 Heijdra, N. (2023). *Fake news and Debunking*. Netherlands Police (Slides).

Terwijl overheden worstelen met de complexiteit van de dynamische informatieomgeving, zijn er innovatieve methodologieën ontstaan, elk op maat gemaakt om de verschillende uitdagingen aan te gaan. Het Werkproces Crisiscommunicatie getuigt van een genuanceerd begrip van de ingewikkelde dynamiek waarmee overheden te maken hebben. Statistieken verschaffen inzicht: van de OESO-landen in 2019 had 67% van de regeringscentra en 76% van de ministeries van Volksgezondheid crisiscommunicatieprocedures gedefinieerd,¹⁴⁵ wat de groeiende erkenning van de rol van effectieve communicatie in tijden van tegenspoed benadrukt. Deze strategieën vereisen een delicaat evenwicht tussen feitelijke nauwkeurigheid, strategische orkestratie en proactief informatiebeheer, om eenduidige communicatie te verwezenlijken. Bovendien versterkt het bredere spectrum van overheidscommunicatie goed bestuur, bouwt het vertrouwen van burgers op en handhaaft het de basisprincipes van transparantie, integriteit en verantwoording, wat de onmisbare rol van een communicatiestrategie in het digitale tijdperk onderstreept.

3.4.5. Digitalisering en cybercrime

Klinkt de inleiding van de rede van 2009 over veiligheid nog enigermate actueel, dan is dat geenszins het geval m.b.t. de (on)veiligheidsfenomenen. Cybercriminaliteit (toen nog 'informaticacriminaliteit') werd niet uitvoerig besproken. Het aantal feiten nam wel aanzienlijk toe, maar bleef qua absolute cijfers relatief beperkt.¹⁴⁶ Anno 2023 en in toenemende mate sinds de COVID-19-pandemie is dat fundamenteel anders. Geweld-, drugs-, vermogens-, milieu- en verkeerscriminaliteit vergen – helaas – nog steeds een vergelijkbare inzet van politie en justitie. Inmiddels moet elke smartphone- en IT-gebruiker, elk bedrijf, elke overheid elke dag opnieuw hyperalert zijn om niet het slachtoffer te worden van cybercriminelen. Voor politie en justitie

145 OESO (2021). *Crisis communications: Role of centres of government and ministries of health*. in *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing, Paris.

146 Berx, C. (2009). *De angst voorbij*. p. 80-81.

geldt dat – in dubbel opzicht: als IT-gebruikers én met het oog op het voorkomen en bestraffen van criminele feiten – niet anders. Alleen al tussen 2018 en 2020 nam de cybercriminaliteit toe met 91%. Van 19.264 feiten in 2018 tot 38.186 geregistreerde feiten in 2021.¹⁴⁷ Bovendien evolueren de complexiteit, (nieuwe) risico's en impact van cybercriminaliteit betrekkelijk snel. Een van de gevolgen daarvan is dat de verschijningsvormen lang niet altijd, laat staan overal goed gekend of makkelijk te kennen zijn. Mede gelet op de grote IT-afhankelijkheid van de overheden, bedrijven, instellingen, de basisinfrastructuur, communicatiesystemen en burgers maken deze al bij al recente fenomenen de samenleving bijzonder kwetsbaar voor cybercriminaliteit. De tijd dat inbraakpreventie louter een kwestie was van goed hang- en sluitwerk hoort definitief tot het verleden. Al blijven die van het grootste belang. Ethische hackers zullen het beamen: de snelste en meest succesvolle hackings volgen op een fysieke toegang tot de hardware na een inbraak en/of het gebrek aan sluitende toegangsprocedures. De impact van slechte beveiliging van draadloze verbindingen, datasystemen en het internet kan nog groter en meer ontwrichtend zijn.

In april 2014 hechtte de Belgische ministerraad zijn goedkeuring aan de oprichting van het Centrum voor Cybersecurity België (CCB).¹⁴⁸ Deze mijlpaalbeslissing was een goed antwoord op de complexe beveiligingsuitdagingen van het min of meer ontluikende digitale tijdperk. De kiemen werden gelegd in 2013. Echt vaart werd gemaakt door gebeurtenissen zoals de Snowden-onthullingen en de Belgacom-inbraak.¹⁴⁹ Er was niet veel meer nodig om de noodzaak van de integrale rol van cyberbeveiliging voor het behoud van privacy, economische stabiliteit en nationale integriteit te begrijpen. In dit deel duiken we – op hoofdlijnen – in het voortdurend veranderende cyberbeveiligingslandschap, waarbij we diverse uitdagingen bestuderen, van verraderlijke malware tot verholen hacktivisme. Centraal staat de premisse dat naarmate onze afhankelijk-

¹⁴⁷ Gelezen op: <https://economie.fgov.be/>, *Cybercriminaliteit in België*.

¹⁴⁸ Nationaal Centrum voor Cybersecurity (2014). *Brengt de langverwachte dirigent eindelijk symfonie? Het Politiejournaal*. (p. 30)

¹⁴⁹ Modderkolk, H. (2019). *Het is oorlog maar niemand die het ziet*. Amsterdam, Podium. (p. 95-108)

heid van technologie toeneemt, ook onze kwetsbaarheid toeneemt, waardoor het permanent streven naar en werken aan steeds robuustere cyberbeveiligingsprotocollen noodzakelijk wordt, niet alleen voor het hier en nu maar in het bijzonder ook voor de volgende generaties. Het Tijdschrift voor Politie & Maatschappij stelt dat het niet zozeer de vraag is of organisaties het slachtoffer zullen worden van een cyberaanval, maar eerder wanneer het zal gebeuren.¹⁵⁰ Cybercriminaliteit is als het ware inherent verbonden met de onderschatting van de gevolgen van handelingen op het web, en krijgt daarom ook een plaats in deze openingsrede rond crisis en chaos.



¹⁵⁰ Trullemans, J.L. (2023). *Kenmerken en Beheer van een Cybercrisis*, in *Het Tijdschrift voor Politie & Maatschappij*. 21-5.

3.4.5.1. De evolutie van cyberdreigingen

Experten Damien Van Puyvelde en Aaron Brantly¹⁵¹ linken de opkomst van cyberbedreigingen rechtstreeks aan de toenemende complexiteit van computers en de omvang van menselijke activiteiten in cyberspace¹⁵², van onderzoek en militaire zaken tot economische en sociale activiteiten. Om deze evolutie te begrijpen, bekijken we de historische ontwikkeling van cyberdreigingen. Dit kreeg duidelijk vorm door de Verenigde Staten die een centrale rol hebben gespeeld in de vroege evolutie van computersystemen en onderling verbonden netwerken. Dat verhaal bouwt zich verder op de inzichten van Michael Warner¹⁵³: vanaf de jaren '60 ontstonden er al grote zorgen over dataveiligheid in het licht van multiprogrammeringspraktijken. Vervolgens – in het tijdperk van netwerkproliferatie – groeide het besef dat een enkel ingangspunt mogelijk ingewikkelde overheidsdatasets in gevaar kon brengen. In de jaren '90 veranderden computers vervolgens in oorlogsinstrumenten. Dit culmineerde in de erkenning dat ook staten met diverse regimes deze digitale gereedschappen kunnen gebruiken voor hun eigen agenda. Opmerkelijke voorbeelden, zoals het Morris-wormincident, getuigen van deze risico's. Op 2 november 1988 werd de Morris-worm losgelaten op het ARPANET, een voorloper van het moderne internet. De worm verspreidde zich razendsnel, infiltreerde meer dan 6.000 computers en veroorzaakte wijdverspreide storingen. Aan het begin van de jaren '90 breidde de discussie zich uit naar de militaire implicaties van cyberaanvallen. De voortdurende uitbreiding van het internet en de komst van elektronische handel dienden als katalysator voor de proliferatie van allerlei cyberdreigingen en stimuleerden de opkomst van de antivirussoftware-industrie.

151 Van Puyvelde, D. & Brantly, A. (2019). *Cybersecurity: Politics, Governance and Conflict in Cyberspace*. Medford, VS: Polity. (p. 30)

152 *Cyberspace wordt begrepen als een wereldwijd domein binnen de informatieomgeving waarvan het kenmerkende en unieke karakter wordt bepaald door het gebruik van elektronica en het elektromagnetische spectrum om informatie te creëren, op te slaan, te wijzigen, uit te wisselen en te exploiteren via onderling afhankelijke en verbonden netwerken met behulp van informatiecommunicatietechnologieën*, Daniel Kuehl (2009) *From Cyberspace to Cyberpower*. University of Nebraska Press, 27.

153 Warner, M. (2014). *The Rise and Fall of Intelligence*. Georgetown University Press. (p. 131-65)

Naarmate de 21^{ste} eeuw zich ontvouwt, ondergaat het landschap van cyberaanvallen en beveiliging een diepgaande verschuiving, die de ingewikkelde verhalen van de voorgaande decennia bevestigt. De eeuwwisseling markeerde in elk geval een scharniermoment waarop de gevolgen van de *ELIGIBLE RECEIVER*-oefeningen¹⁵⁴ en de *SOLAR SUNRISE*-cyberaanvallen¹⁵⁵ een onuitwisbare indruk achterlieten op digitaal vlak. De sterk evoluerende praktijken van hackers, van nieuwsgierige programmeurs tot kwaadwillende actoren, blijven een stevige kei in de schoen die regeringen ertoe aanzet om wetgevende maatregelen te nemen. De vloedgolf van cyberdreigingen die samen met de uitbreiding van het internet in de jaren '90 ontstond, bleef en blijft toenemen, en werpt een niet-eindigende dreigende schaduw over kritieke infrastructuur. Allicht is er geen land dat de noodzaak niet onderkent om digitale domeinen te beveiligen en samenwerkingsstrategieën te ontwikkelen. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw is de vastberadenheid om cyberdreigingen maximaal af te slaan met waakzame (publieke en private) samenwerking en innovatieve beveiligingsmaatregelen er alleen maar groter op geworden.

In de afgelopen twee decennia heeft cyberspace zich steeds verder uitgebreid, waardoor alle maatschappelijke lagen zijn doordrongen en iedereen wordt blootgesteld aan cybercriminaliteit.¹⁵⁶ Dit zien we aan de opkomst van nieuwe en misleidende vormen van kwaadaardige cyberaanvallen. Ook de AI-revolutie draagt bij tot de uitbreiding ervan. Zo werden in België onlangs de eerste gevallen van *voice cloning* vastgesteld.¹⁵⁷ Naarmate de groei zich voltrekt, wordt cyberspace steeds

154 Gelezen op: <https://nsarchive.gwu.edu/>, *Eligible Receiver 97: Seminal DOD Cyber Exercise Included Mock Terror Strikes and Hostage Simulations*, National Security Archive of the George Washington University, 01/08/2023.

155 Gelezen op: <https://nsarchive.gwu.edu/>, *Solar Sunrise after 25 years: Are we 25 years wiser?*, National Security Archive of the George Washington University, 28/02/2023.

156 Gelezen op: <https://press.un.org/>, *'Explosive' Growth of Digital Technologies Creating New Potential for Conflict*, Disarmament Chief Tells Security Council in First-Ever Debate on Cyberthreats, United Nations 29/06/2021.

157 Van de Heyning, C. (13/07/2023). *Cybercriminaliteit: 'Voor jongens zijn naaktbeelden als Pokémonkaarten'*. Knack.

meer vervuild met irrelevante inhoud, zoals e-mailspam, vervelende pop-upadvertenties en verwarrende zoekresultaten. Dit soort ruis creëert een vorm van 'chaos' die het voor cybercriminelen makkelijker maakt om hun acties te verbergen, omdat het moeilijker wordt om legitieme en schadelijke bronnen van elkaar te onderscheiden.

3.4.5.2. Het beheer van cyberspace

Verder in hun boek lichten Van Puyvelde en Brantly¹⁵⁸ de governance en het management van de cyberspace door. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Enerzijds is er de technische governance, die zich bezighoudt met het opstellen van gestandaardiseerde protocollen, samenwerkingsprocessen en organisatiestructuren om internetbronnen te beheren, interoperabiliteit te garanderen en de technische ontwikkeling en coördinatie van de online-omgeving te begeleiden. Een tweede vorm is de politieke, sociale en economische governance, waarmee focus wordt gelegd op het aanpakken van ingewikkelde kwesties zoals de controle over domeinnamen, IP-adressen, datarechten en internetneutraliteit binnen een kader van multilaterale en multistakeholderbenederingen, als afspiegeling van de groeiende invloed van het internet op de wereldpolitiek, journalistiek en activisme. Normatief gezien bestaat het beheer van de cyberspace uit de ontwikkeling van internationale wetten en normen om de interacties en het gedrag van staten te sturen. Dit omvat initiatieven zoals de Conventie over Cybercriminaliteit¹⁵⁹ en besprekingen binnen de Verenigde Naties¹⁶⁰ met als doel stabiliteit en samenwerking te garanderen in dit zich ontwikkelende domein. Dit alles toont aan dat het beheer van de cyberspace extreem moeilijk is door het substantiële gebrek aan consensus over bestuurszaken op de verschillende niveaus, van technische aspecten tot internationale wetten en normen, waardoor het zowel een complexe en rommelige

158 Van Puyvelde, D. & Brantly A. F. (2019). *Cybersecurity: Politics, Governance and Conflict in Cyberspace*. Cambridge, Polity Press. (p. 66-85)

159 Conventie over Cybercriminaliteit van 23 november 2001, CETS, nr. 108

160 Gelezen op: <https://unric.org/>, A UN treaty on cybercrime en route.

als zeer belangrijke onderneming is, die altijd zal blijven bestaan naast technologische vooruitgang.

Ook in Vlaanderen is er nood aan adaptatie in de cybersecurity. De hoge mate van technologie in onze woon-, werk-, en leefomgeving maakt dat incidenten een zeer hoge kost kunnen hebben voor het herstel ervan, maar ook dat de gevolgen ervan lang kunnen doorwerken in de activiteiten van de getroffen instanties en personen. Een voorbeeld hiervan vinden we bij de cyberaanval op stad Antwerpen die begin december 2022 plaatsvond. De *ransomware*-aanval leidde ertoe dat verschillende IT-systemen van de stad werden getroffen en meer dan 500 gigabytes aan data gestolen werd. De gevolgen van deze aanval strekten zich diep uit, niet alleen vanwege de aanzienlijke kosten voor herstel, maar ook door het verlies aan inkomsten, waaronder dat van de LEZ-automaten.¹⁶¹ Bovendien liet de impact zich voelen in de dienstverlening aan de burgers. De stad was niet langer volledig bereikbaar via e-mail en het aanvragen van attesten, aktes en uittreksels was niet langer mogelijk. Daarnaast ontstonden er aanzienlijke vertragingen bij de verwerking van omgevingsvergunningaanvragen.¹⁶²

Dit voorbeeld toont dat ook lokale besturen niet immuun zijn voor cybercriminaliteit en dat zij, vaak intergemeentelijk en met hulp van de Vlaamse en federale overheid, naar manieren zoeken om zich er beter tegen te wapenen. Om dit soort samenwerking te faciliteren bracht Digitaal Vlaanderen in april 2023, onder het initiatief Lokaal Digitaal, een case uit rond cyberveiligheid van lokale besturen. Dit is noodzakelijk nadat uit een rapport van Audit Vlaanderen blijkt dat er fundamentele problemen zijn in het ICT-beleid.^{163,164} Het project omvat drie essentiële onderdelen. Ten eerste de ontwikkeling van een op maat gemaakte digitale *toolkit* voor lokale overheden, met richtlijnen, sjablonen en

161 Van Wiele, S. & Jarit, T. (05/01/2023). *Cyberaanval Antwerpen zal stad 'tot zeventig miljoen euro' kosten*. De Standaard.

162 Gelezen op: <https://pers.antwerpen.be/>, Aanpak cyberaanval, Antwerpen, 2023.

163 Winckelmans, W. (22/06/2023). *Cyberveiligheid gemeenten laat nog altijd de wensen over*. De Standaard.

164 Gelezen op: <https://www.vvsg.be/>, Project Cyberveilige Gemeenten, VVSG.

boeiende informatiebronnen, in samenwerking met praktijkexperten. Voorts het opzetten en coördineren van een programma met universiteitsstudenten als ethische hackers. Een derde onderdeel is het aanbieden van informatie- en bewustmakingssessies om de cyberweerbaarheid van lokale overheden te vergroten. Voorts kunnen gemeenten via Digitaal Vlaanderen beroep doen op een *Information Security Officer*¹⁶⁵ en een ICT-veiligheidsaudit laten uitvoeren via het project 'Cyberveilige Gemeenten'.¹⁶⁶ Deuren, PC's, servers fysiek vergrendeld houden voor onbevoegden ... daar begint ook effectieve cybersecurity mee.

Naast het preventief beleid moet ook aandacht besteed worden aan hoe organisaties moeten omgaan met/reageren tijdens een cybercrisis. Hierbij is de mobilisering van verschillende organisatieprofielen en een goede coördinatie tussen de verschillende diensten en departementen van de organisatie hoogstnoodzakelijk. Het moet het doel zijn om de kritieke diensten binnen een redelijke termijn te herstellen, en hierbij het vertrouwen van de stakeholders te behouden. Het is daarom noodzakelijk om een crisismanagementteam en de bijhorende (communicatie) protocollen zoveel als mogelijk op voorhand vast te leggen. Tijdens het crisismoment zullen er immers complexe problemen ontstaan zoals desorganisatie, druk op de continuïteit van de dienstverlening en invloed van de media en politiek.¹⁶⁷ Kortom, voortbouwend op de vertrouwde instrumenten van het crisisbeheer zoals het FAN-bord (feiten, beslissingen, noden) en het IBOBBO-model om zeker in een eerste fase rust te brengen en de opgedane ervaringen van *do's and don'ts* van besturen die het al eens meemaakten, is de cyberstrategie best zo breed en vooral wendbaar mogelijk. Weten welke hulp prioritair kan/moet worden ingeroepen (zoals die van het CCB) is daarbij de allereerste, cruciale stap. Mutatis mutandis gebruik maken van goede praktijken geleerd door het beheer van andere crises is dat evenzeer: een scherpe definitie van prioritaire noden, de betrokkenheid van de hele organisatie ...

¹⁶⁵ Gelezen op: www.vlaanderen.be, *Het Informatieclassificatieraamwerk, Digitaal Vlaanderen*.

¹⁶⁶ Gelezen op: <https://www.vlaanderen.be/>, *cyberveilige gemeenten* en <https://www.vvsg.be>, *cyberveilige gemeenten*

¹⁶⁷ Trullemans, J.L., *Kenmerken en beheer van de cybercrisis*, 25.

Lessons learned van cyberaanval bij de stad Antwerpen¹⁶⁸:

- Start nu met basisbeveiliging, zoals multifactor authenticatie en wachtwoordbeleid tegen phishing, beveiliging van back-ups, compartimentering van IT-infrastructuur, ...
- Richt een cyberrisico stuurgroep op om de spanning tussen gebruikers (gebruiksgemak en verandering) en specialisten (maximale voorwaarden) aan te pakken
- Zorg voor een bedrijfscontinuïteitsplan (BCP), met aanduiding van een crisismanager. Identificeer de belangrijkste systemen en processen voor uw organisatie. Zorg dat u voor deze systemen een veilige back/up buiten uw eigen IT-infrastructuur hebt of een tijdelijke offline oplossing.
- Sensibiliseer gebruikers: zij blijken vaak de zwakste schakel.

¹⁶⁸ Toelichting door Bart Bruelemans, Chief Resilience Officer stad Antwerpen, tijdens het halfjaarlijks burgemeestersoverleg (27/09/2023).

- Toch gehackt?
 - » Laat u bijstaan door het CCB, denk aan juridisch advies van bij de start: motivering van beslissingen, aansprakelijkheid, schadevergoedingen, ...
 - » Hou vanaf dag 1 een logboek bij.
 - » Pas de organisatie aan aan de duurtijd van het incident (het begint als een sprint, maar het wordt allicht een marathon).
 - » Definieer de essentiële diensten en zet capaciteit aan mensen en middelen in functie daarvan in.
 - » Spaar de noodplanningscoördinator (NPC): ook andere incidenten en rampen blijven mogelijk, de wereld staat niet stil.
 - » Maak een (al dan niet tijdelijke) strategie als houvast voor uw medewerkers.
 - » Bewaak goed de communicatie (intern en extern) en wees u ervan bewust dat de hackers meelesen.

Op federaal niveau werd de strategie in 2021 bijgewerkt. De *Cybersecurity Strategie België 2021-2025* heeft als doel één van de veiligste landen van de EU te worden in termen van cybersecurity.¹⁶⁹ Enerzijds geeft de strategie een houvast voor beleidsmakers, anderzijds schetst het ook uitstekend de toekomstige uitdagingen van de cyberspace. De beveiligingsstrategie van het CCB omvat zes strategische doelstellingen die gezamenlijk tot doel hebben om het nationale cyberlandschap te versterken. De belangrijkste is het streven naar meer digitaal vertrouwen door middel van een robuuste netwerkinfrastructuur. Dit sluit aan bij

het innovatieve 'Cyber Green House'-voorstel¹⁷⁰, een gecontroleerde ruimte voor het testen van nieuwe cyberoplossingen. De strategie erkent het veranderende bedreigingslandschap en onderstreept het belang van het verbeteren van de cybervaardigheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarvoor ook de nodige middelen moeten worden vrijgemaakt. De bescherming van gebruikers is een andere hoeksteen, met bewustwordingscampagnes en de aanbeveling voor organisaties om een 'gecoördineerd beleid voor openbaarmaking van kwetsbaarheden' in te voeren. Tegelijkertijd erkent de strategie het belang van de bescherming van kritieke infrastructuur door middel van informatie-uitwisseling en regelmatige weerbaarheidsoefeningen. Tot slot benadrukt de strategie ook internationale samenwerking als middel om effectief te reageren op cyberdreigingen en te zorgen voor een veilig cyberklimaat.

Belangrijk is dat cyberveiligheid niet enkel de verantwoordelijkheid is van de overheid. Zo is er vooral meer nood aan een collectieve inspanning waar overheid, burgers, bedrijven en universiteiten aan bijdragen. Enkel door het creëren van een gedeelde verantwoordelijkheid zal de algemene veiligheid kunnen worden gegarandeerd. In overeenstemming met het gedachtegoed van Immanuel Kant is vrijheid niet het doen of laten wat een individu wenst, maar impliceert vrijheid juist verantwoordelijkheid. Een autonoom individu zal doorgaans goed en verantwoordelijk handelen. Vertrekkend vanuit de ethiek van collectief handelen en voortbouwend op de bestaande initiatieven moeten wij allemaal (leren) omgaan met de risico's van de cyberspace, desinformatie en artificiële intelligentie. Wel is en blijft het de verantwoordelijkheid van de overheid om hierin leiderschap te tonen. Dat kan door zelf het goede voorbeeld te geven en gericht in te zetten op de veiligheid van de eigen systemen, expertise op te bouwen én die ook te delen om vervolgens burgers en bedrijven aan te spreken op hun kennis,

¹⁶⁹ Centrum voor Cybersecurity België (2021). *Cybersecuritystrategie België 2.0 2021-2025*. Brussel, Centrum voor cybersecurity.

¹⁷⁰ Belghmidi, L. (20/05/2021). *België wil voortouw nemen op vlak van cybersecurity*. VRT NWS.

expertise en verantwoordelijkheid.¹⁷¹ Tot slot kan —neen, moet— de overheid de nodige initiatieven uitwerken met en voor de meest kwetsbare doelgroepen. Als behartiger van het algemeen belang moet ze bovendien bereikbaar zijn en blijven voor wie niet mee is, noch wil zijn met de digitale instrumenten.

3.5. Drugscriminaliteit en bestuurlijke handhaving

Clara Vanquekelberghe, Federale Politie, ARIEC Antwerpen

Complexe tijden van transitie en de grote onrust, angst, twijfel, (bestaans-)onzekerheid, het onbehagen en de druk op het mentaal welzijn die er voor (te) veel mensen mee gepaard gaat, zijn niet zelden tijden waarop het gebruik van verdovende en stimulerende middelen pieken. De ene vlucht in de virtuele wereld van games, de andere in drugs, sommigen in beide. Eventuele inzichten in oorzaken en aanleidingen, zijn geen excuus om te laten betijen. De drugsproblematiek heeft immers een onaanvaardbaar grote impact op de veiligheid en op het veiligheidsgevoel. De verschillende politiediensten, douane en het gerecht leveren grote inspanningen om de drugshandel een halt toe te roepen. Daarbij zetten ze onder meer ook in op overleg en samenwerking met de herkomstlanden. Dankzij het SKY ECC dossier levert dat aanzienlijke successen op. Helaas, zolang de vraag naar drugs groot blijft, zal het aanbod blijven bestaan. Zolang gebruikers roesmiddelen blijven kopen waardoor er fenomenale winsten mee kunnen worden gemaakt, zal het crimineel netwerk zijn verdienmodel bestendigen.¹⁷² Dat daarbij ook onschuldige slachtoffers worden geraakt, de gezondheidszorg in het algemeen én de gezondheid van elke gebruiker zwaar

171 Een perfecte illustratie van een zeer slimme aanpak is de zogenaamde cyber command die Defensie wil uitbouwen o.m. door de banden met het bedrijfswereld en de topspecialisten die erin actief zijn veel nauwer aan te halen in een win-win samenwerking (Op kamp met cyberreservisten (06/09/2023). Knack, p. 52-56).

172 Van Puymbroeck, R. (05/08/2023). Nationaal drugscommissaris Ine Van Wymersch 'Wie een joint rookt, financiert een criminele organisatie.' De Tijd.

worden geschaad zal criminelen kennelijk worst wezen. Voor zover ze er al aandacht aan besteden, gelden ze kennelijk als collaterale schade. Enkel geld, macht, invloed en aanzien in het 'milieu' lijken voor hen van tel.

Midden februari 2023 vergaderden de leden van de Nationale Veiligheidsraad en stakeholders zoals parketmagistraten en de burgemeester van Antwerpen over een nationaal gecoördineerde aanpak in de strijd tegen de drugscriminaliteit. Naast de aanstelling van een nationale drugscommissaris¹⁷³ nam de federale regering bijkomende maatregelen. Onder impuls van de Antwerpse procureur zorgt het Matrix Stroomplan 2.0 voor een geïntegreerde veiligheidsaanpak met alle partners van de haven en omliggend gebied in de strijd tegen georganiseerde, drugsgerelateerde criminaliteit.

Maar 'successen' boeken op het ene vlak, genereert ook een impact op de rest van de keten. De sterke inspanningen van politie en gerecht resulteren tegelijk in een toename van het aantal beklaagden, in het bijzonder in het arresthuis van Antwerpen. Dit toont zich concreet in het aantal grondslapers, in een beperking van het regime van de gedetineerden, in een hoge stakingsbereidheid bij het personeel, enzovoort. Ook de overgooiproblematiek (van drugs, gsm-toestellen, ...) is hieraan gekoppeld en vooral zeer problematisch. Deze overbevolking en overgooiproblematiek kennen een golfbeweging. Helaas stellen we ze in meer of mindere mate vast in nagenoeg alle penitentiaire instellingen in onze provincie. Door regelmatig te overleggen met de betrokken actoren trachten we gezamenlijk en blijvend te zoeken naar oplossingen, al is dat niet evident. Niemand vraagt om lakser op te treden tegen inbreuken. De oplossingen zijn complex want sterk verweven en vragen belangrijke engagementen op het vlak van budget, personeel en organisatie.

173 Vandersmissen, M. (06/09/2023). Drugscommissaris Ine Van Wymersch: 'Cannabis kan, maar alleen als de overheid de handel controleert.' Brussel, Knack (p. 13).

3.5.1. Bestuurlijke aanpak

3.5.1.1. Ondermijning en een bestuurlijke aanpak

Als open en internationaal zeer geconnecteerd land met een wereldhaven van formaat wordt ons land helaas geregeld en zwaar geconfronteerd met georganiseerde criminaliteit en de inmenging hiervan in het economische en maatschappelijke weefsel.¹⁷⁴ Zeker als we ons focussen op de stad en het arrondissement Antwerpen. Hoe vaak al haalde onze provincie het voorpaginanieuws met de grote cocaïnevangsten in de haven door douane en politie,¹⁷⁵ de aanslagen in het drugsmilieu¹⁷⁶, de oprol van drugslabo's en drugsplantages¹⁷⁷, het ronselen van steeds jongere jongeren door het drugsmilieu en het blootleggen van netwerken voor mensenhandel¹⁷⁸? Nooit eerder was de ondermijning zo massaal en immens. Uitbatingen die als dekmantel worden gebruikt om geld wit te wassen, wijken waar criminele figuren meer impact claimen dan de overheid, woningen die worden gebruikt om arbeidsmigranten onder te brengen en uit te buiten, ambtenaren die zich op een of andere wijze inlieten met het criminele milieu en hierdoor criminele activiteiten faciliteerden.

Onze florerende en florissante provincie trekt helaas ook veel criminaliteit en criminele organisaties aan. Gebonden als ze terecht zijn door regelgeving, gefragmenteerd als ze zijn door een behoorlijk complexe bevoegdheidsverderling, beperkt als ze zijn door de beperkte capaciteit aan mensen en middelen, is het voor de overheden van het land een

174 Kabinet van de Eerste minister voor de Beleidscel Veiligheid en internationale relaties (2021). *Nationale veiligheidsstrategie*. Brussel, Peter Moors.

175 Struys, J. (10/01/2023). *Recordvangst: Antwerpse haven onderschept bijna 110 ton cocaïne in 2022*. De Standaard.

176 Bimbenet, A. (9/03/2023). *OVERZICHT. Meer dan 50 aanslagen sinds de zomer en weer een onschuldig slachtoffer: zo escaleerde drugsoorlog in Antwerpen de voorbije maanden*. Het laatste Nieuws.

177 Gelezen op: <https://www.drugsplantageontdekt.be>, nieuws.

178 Ceuppens, L. (05/07/2023). *Pand in Antwerpen moet tijdelijk sluiten op burgemeestersbevel: "Ernstige aanwijzingen van mensenhandel"*. VRT nws.

Herculestaak om de ondermijning volgehouden en performant aan te pakken. Vanuit politiek oogpunt heeft de ondermijning de afgelopen jaren een groeiende prioriteit gekregen. Samenwerking over de verschillende zuilen heen, wordt terecht steeds sterker gestimuleerd. Ook de aanstelling van de nationale drugscommissaris dient dat doel. In aanvulling op de gerechtelijke, fiscale en socio-economische aanpak wordt er steeds meer verwacht van en ingezet op het bestuurlijke luik.¹⁷⁹

De bestuurlijke aanpak refereert aan de preventieve, proactieve en reactieve aanpak van ondermijning, waarbij lokale besturen zich weerbaar(der) trachten op te stellen tegen (pogingen tot) innesteling 'in de legale bovenwereld' van personen en groepen die gelinkt kunnen worden aan georganiseerde misdaadfenomenen in het sociale en/of economische weefsel.¹⁸⁰

Het is aan alle overheden: lokale, provinciale, gerechtelijke en politio-nele overheid om dit te vermijden en/of aan te pakken.

3.5.1.2. De weg naar een bestuurlijke aanpak in de provincie Antwerpen

Vóór 2017 werd er in de provincie Antwerpen al geëxperimenteerd met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De bestuurlijke aanpak kende een start binnen enkele centrumsteden (Antwerpen, Turnhout, Mechelen). Zij gingen preventief en reactief aan de slag met inrichtingen/sectoren die vatbaar zijn voor ondermijning of als facilitator worden gebruikt voor criminele activiteiten. Deze steden maakten hierbij gebruik van het bestuurlijke instrumentarium dat voorhanden was (nieuwe gemeentewet, bestuurlijke maatregelen, GAS, ...).

179 Federale Politie (2022). *Nationaal Veiligheidsplan 2022-2025*. (p. 27-28, 59) & FOD Justitie (2022). *Kademota Integrale Veiligheid 2022-2024*. (p. 15)

180 Geïntegreerde Politie (2021). *Rol van de politie in de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit*. (p. 1-11)

In 2018 werd het Arrondissementeel Informatie- en Expertisecentrum (ARIEC) opgericht met als opdracht alle besturen en politiezones te ondersteunen in de uitbouw van een bestuurlijke aanpak. Dit samen met andere ambassadeurs die geloofden/geloven in de bestuurlijke aanpak: gouverneur, burgemeesters, korpschefs en de procureur des Konings. Na enkele jaren van verkenning van deze bestuurlijke aanpak in de provincie Antwerpen, groeiden de nood en wens om bepaalde problematieken meer structureel aan te pakken. Het ARIEC Antwerpen zette daarop in door een kleinschalig netwerk met SPOC's uit te bouwen.¹⁸¹ Deze SPOC's leverden de input om te werken aan een provinciale beleidsmatige aanpak voor clubhuizen van criminele motorbendes, een modelreglement voor uitbatingen, etc.

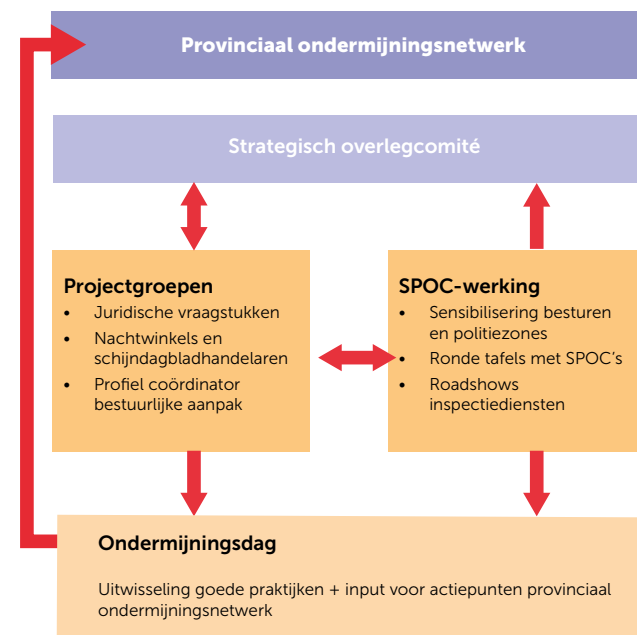
De gouverneur en procureur wensten dit verder uit te rollen op grotere schaal en zetten samen met het ARIEC hun schouders onder het provinciaal ondermijningsnetwerk van Antwerpen. Dit netwerk komt enkele malen per jaar samen en bestaat – naast reeds vernoemde actoren – uit een vertegenwoordiging van korpschefs en lokale politie, burgemeesters en ambtenaren vanuit het lokale bestuur, FGP Antwerpen en de arbeidsauditeur. Dit netwerk heeft vooral tot doel om werven m.b.t. de bestuurlijke aanpak voor de provincie te detecteren en voor bepaalde problematieken een provinciale aanpak uit te werken.

De projectgroepen onderzoeken afgeleide onderwerpen met verschillende actoren uit de bestuurlijke aanpak. Vertegenwoordigers van een lokaal bestuur, politie, parket, alsook andere experts kunnen worden uitgenodigd voor deze projectgroepen. Ze zijn beperkt in de tijd en rapporteren over de werkzaamheden aan het strategische overlegcomité. De opdrachten van de projectgroepen zijn velerlei: juridische vraagstukken behandelen; een praktische aanpak voor de bepaalde fenomenen uitwerken voor de hele provincie; beleidsmatig vraagstukken ontleden ... De scope blijft identiek: de provinciebrede bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

¹⁸¹ Single Point of Contact: in elk bestuur en politiezone is iemand aangeduid om de communicatie rond bestuurlijke aanpak te verzekeren.

Daarnaast zet het ARIEC in op een goede SPOC-werking: aanspreekpunten bij de lokale besturen, lokale politie, inspectiediensten, ... die zo goed als mogelijk sensibiliseren over de bestuurlijke aanpak. Zij bundelen de vragen en actiepunten en escaleren die naar het ARIEC en het strategisch overlegcomité. Voorts bieden zij een platform om te netwerken.

Op de jaarlijkse ondermijningsdag¹⁸², georganiseerd door het ondermijningsnetwerk, worden de stand van zaken van de actiepunten en goede praktijken gedeeld. Een ideaal moment voor alle partners uit de provincie om te leren en te netwerken. Voorts verzamelt het provinciaal ondermijningsnetwerk nieuwe actiepunten. Het ondersteunt de lokale besturen en de lokale politie maximaal om de provinciale bestuurlijke aanpak kracht bij te zetten.



ARIEC, structuur provinciaal ondermijningsnetwerk 2023

¹⁸² Dit jaar op 4 december 2023.

3.5.1.3. Rol van het ARIEC

Het ARIEC Antwerpen¹⁸³ zag ruim vijf jaar geleden het levenslicht. Wat is gestart als een pilootproject groeide ondertussen uit tot een officiële dienstverlening die wordt aangeboden binnen de Coördinatie- en Steundirectie van de Federale Politie Antwerpen. Lokale besturen en politiezones in de provincie Antwerpen ondersteunen in hun aanpak van ondermijning, is dé kerntaak van het ARIEC.

Meer concreet bestaat de rol van het ARIEC in de provincie Antwerpen uit:

- streven naar een helikopterzicht over de problematieken inzake ondermijning en bestuurlijke aanpak;
- lokale besturen en politiezones sensibiliseren om een beleid rond ondermijning uit te werken, bestuurlijke barrières op te zetten en actie te ondernemen wanneer de ondermijning zich reeds innestelt in de lokale weefsels (controles op terrein, politiereglement, bestuurlijke maatregelen, gemeentelijke administratieve sancties);
- aanbieden van modeldocumentatie bestaande uit modelreglementen om innesteling van ondermijning te voorkomen, modelbesluiten voor bestuurlijke maatregelen, draaiboeken voor de aanpak van fenomenen, etc.;
- ondersteuning leveren bij screenings (integriteitsonderzoeken in het kader van DIOB) en beeldvorming opmaken voor concrete dossiers en acties;
- organiseren van informatiesessies over een bepaald fenomeen, nieuwe regelgeving, etc.;
- multidisciplinaire acties ondersteunen of coördineren;

- netwerkplatform creëren om goede praktijken en ervaringen uit te wisselen;
- via nieuwsbrieven, nieuwsflashes en sites de besturen en politiezones op de hoogte houden van zijn werking en de nieuwigheden binnen bestuurlijke aanpak.

De prioriteiten voor het komende jaar zijn:

- de lokale besturen en politie bijstaan bij de implementatie van de nieuwe wet c.q. decreet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen;
- de werking van het provinciaal ondermijningsnetwerk waarborgen;
- het project Casper¹⁸⁴ verder ontwikkelen.

3.5.1.4. Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB)

Al meerdere jaren vragen actoren uit de veiligheidsketen om een duidelijk regelgevend kader dat voornamelijk de informatie-uitwisseling regelt voor een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en dat de lokale besturen versterkt in het voeren van een bestuurlijke aanpak. De politiek boog zich hier in het verleden al meermaals over, maar slaagde er tot op heden nog niet in het in een wet te gieten. Huidig minister van Binnenlandse Zaken Annelies Verlinden nam dit dossier opnieuw op en werkte een ontwerp uit.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Een project rond de aanpak van spook- en postbusbedrijven in de provincie Antwerpen.

¹⁸⁵ Op het moment van het uitwerken van deze tekst was het ontwerp, na het indienen van amendementen, opnieuw beoordeeld door de Raad van State, dat haar advies publiceerde op 14 juli 2023. Het ontwerp is opnieuw naar de Kamer.

¹⁸³ Brochure ARIEC Antwerpen (office.com)

De **doelstelling** van het voorliggend **wetsontwerp** is de informatiepositie van de betrokken partners in de veiligheidsketen aangaande bestuurlijke aanpak te versterken en zo te voorkomen dat personen die zich inlaten met deze criminaliteit een vergunning krijgen om activiteiten te ontplooiën binnen een bepaalde sector die economisch gevoelig is voor criminele inmenging. Concreet betekent dit dat de wet de mogelijkheid biedt aan lokale besturen om integriteitsonderzoeken te voeren op publiek toegankelijke uitbatingen of vestigingen in economisch sectoren die gevoelig zijn voor ondermijning alsook informatie van partners te bevragen. Volgens het ontwerp kunnen de lokale besturen zich hiervoor wenden tot de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB).

DIOB heeft als doel een (risico)analyse en adviesverlening te verstrekken inzake ondermijning. De risicoanalyse bestaat uit een analyse over economische sectoren en activiteiten die vatbaar zijn voor ondermijning en waarvoor een integriteitsonderzoek interessant kan zijn. Deze analyse zal dienen om te bepalen welke economische sectoren opgelijst zullen worden in een Koninklijk Besluit. Indien lokale besturen integriteitsonderzoeken willen uitvoeren op economische sectoren die vatbaar zijn voor ondermijning moeten ze deze selecteren uit het Koninklijk Besluit en opnemen in hun eigen gemeentelijke politieverordening. Om te bepalen op welke economische sectoren en activiteiten en binnen welk geografisch toepassingsgebied de gemeenten deze integriteitsonderzoeken willen uitvoeren, moeten ze zelf een risicoanalyse opstellen, een motivatie uitwerken en voorts moet het ARIEC een bindend advies geven over de geografische afbakening.

De gemeenten kunnen op basis van hun politieverordening een integriteitsonderzoek uitvoeren en hierbij een beroep doen op DIOB. De adviesverlening van DIOB houdt een niet-bindend advies in over die integriteit op basis van informatie die DIOB verzamelt bij veiligheidspartners zoals parket, inspectiediensten, politie, etc. Een belangrijke kanttekening is dat een gemeente een vestigings- of uitbatingvergunning slechts kan weigeren, schorsen of opheffen of de inrichting enkel kan sluiten na het inwinnen van advies van DIOB. DIOB staat onder het gezag van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Het begrip **integriteitsonderzoeken** wordt in deze wet omschreven als onderzoeken die de gemeente voert op uitbatingen of vestigingen van publiek toegankelijke inrichtingen waar economische activiteiten (zullen) plaatsvinden om zo ondermijning te voorkomen/tegen te gaan.¹⁸⁶

Het wetsontwerp voorziet in de verdere **uitrol van de ARIEC's**. Dit houdt in dat in elk arrondissement een ARIEC¹⁸⁷ zal worden opgericht onder het dagelijks beheer van de bestuurlijke directeur-coördinator en in samenwerking met de gerechtelijk directeur van de federale politie. Dit laatste is belangrijk aangezien het ARIEC werkt op georganiseerde criminaliteit en het gerechtelijk informatiebeheer valt onder de gerechtelijke directeur. In uitvoering van de wet zal het ARIEC ondersteuning bieden bij de bestuurlijke aanpak van ondermijning, het DIOB informeren omtrent politie-informatie en de gemeenten bijstaan in hun taak om politieverordeningen op te stellen om ondermijning te voorkomen evenals bij het voeren van integriteitsonderzoeken.

De meest recente mijlpaal in de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit is te vinden in het Nieuwe Beneluxverdrag inzake politiesamenwerking dat op 1 oktober 2023 in werking trad. Overeenkomstig artikel 4, alinea 3 kunnen de bevoegde diensten elkaar, (...), op verzoek persoonsgegevens en informatie verstrekken voor de uitvoering van wettelijke opdrachten ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen door overheidsinstanties die daartoe bevoegd zijn ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

¹⁸⁶ Dit zal opgenomen zijn in een nieuw art. 119ter Nieuwe Gemeentewet.

¹⁸⁷ Franse benaming CIEAR.

3.5.2. Meldpunt drugs

Sinds 15 december 2021 is het online anoniem meldpunt voor cannabisplantages, drugslabo's en dumping van drugsafval actief in de provincie Antwerpen. Dit is een samenwerking tussen de gouverneur, het Openbaar Ministerie en de politiediensten in de provincie Antwerpen.



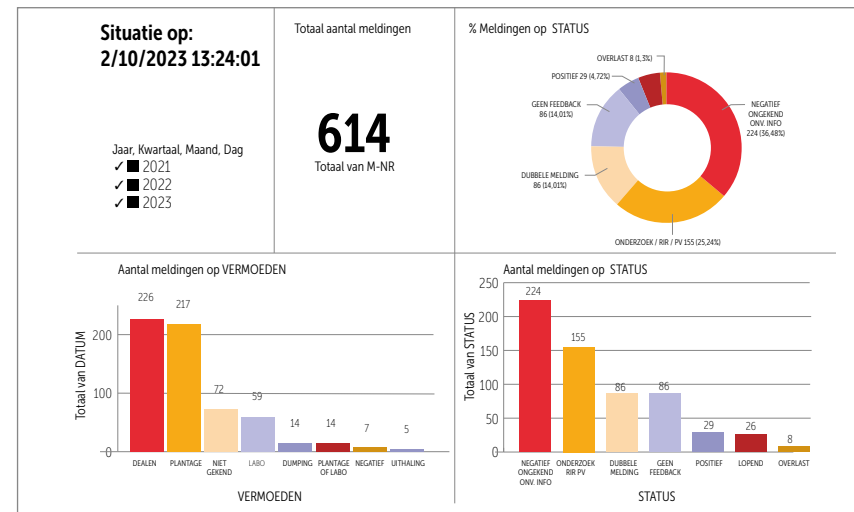
Het meldpunt werd opgericht omdat illegale drugsproducties steeds vaker voorkomen, leiden tot gevaarlijke situaties en soms zelfs desastreuze gevolgen teweegbrengen voor mensen en hun directe leefomgeving en het leefmilieu. Via een online meldpunt kunnen burgers anoniem verdachte signalen/situaties melden aan de overheid. De melding komt in de vorm van een online meldformulier toe bij de federale politie, meer bepaald bij de dienst SICAD-AIK. Hier wordt de melding bekeken en verder aangevuld met bijkomende informatie. Daarna wordt de melding doorgestuurd naar andere partners in de politionele keten (bv. een lokale politiezone) om de feiten verder te onderzoeken.¹⁸⁸

Sinds de start van het meldpunt in december 2021 bezochten bijna 45.000 bezoekers de webstek en werden er 614 meldingen geregistreerd.¹⁸⁹ Let wel, dit cijfer geeft alle individuele meldingen weer. Niet elke melding leidt of kan leiden tot een concreet resultaat. Niet zelden is er sprake van dubbele meldingen, of meldingen met onvoldoende info voor verder onderzoek. Ook meldingen m.b.t. overlast en/of het dealen

¹⁸⁸ Federale Politie CSD Antwerpen (2022), Jaarverslag 2022 – CSD Antwerpen. Antwerpen, Jean-Claude Gunst.

Gelezen op: <https://www.provincieantwerpen.be/>, Het Openbaar Ministerie, de politiediensten en de Antwerpse provinciegouverneur stellen meldpunt voor drugsplantages, drugslabo's en dumping drugsafval in provincie Antwerpen voor (16/12/2021).

¹⁸⁹ Situatie op 01/10/2023.



Meldingen via anoniem meldpunt

van drugs vallen buiten de scope van het meldpunt. Toch bewees het meldpunt al vele malen zijn nut en meerwaarde. Ter illustratie: in 2023 werden er tot 1 oktober 2023 grote illegale plantages ontdekt in o.m. Lille en Zwijndrecht en een actief drugslabo in Hoogstraten. Voorts werden verschillende *dumpings* van drugsafval¹⁹⁰ gemeld in de regio Turnhout. Soms levert het meldpunt ook resultaten op dankzij meldingen van situaties van buiten de provincie. Dankzij een melding op het meldpunt werden eind 2022 twee afzonderlijke drugslabo's ontdekt en ontmanteld in de provincie Oost-Vlaanderen. De resultaten zijn sprekend: de meldingen via het meldpunt leiden tot 29 positieve resultaten (ontdekkingen en ontmantelingen van drugsplantages en -labo's) 26 onderzoeken lopen nog.

Op de website www.drugsplantageontdekt.be kan elke geïnteresseerde naast het meldingsplatform ook meer informatie terugvinden over cannabisplantages, drugslabo's en het dumpen van chemisch (drugs)

¹⁹⁰ Ook de crisismanager van het Departement Omgeving van de Vlaamse Overheid speelt een belangrijke rol bij achtergelaten (gevaarlijk) afval, met inbegrip van drugsafval.

afval. In de brochure 'Veilig Verhuur'¹⁹¹ staan handige tips en tricks voor verhuurders om te vermijden dat ze met huurders in zee gaan die criminele activiteiten willen uitvoeren in hun pand en/of hoe de verhuurder na verhuur verdachte zaken kan detecteren en aanpakken.¹⁹²

3.5.3. Penitentiaire instellingen

Drugs en de noodzakelijke strijd tegen georganiseerde drugscriminaliteit zet de gevangenis capaciteit zeer zwaar onder druk. Dat geldt voor zowat alle penitentiaire inrichtingen in Antwerpen. De gevolgen zijn navenant voor de medewerkers, de gedetineerden, de directie, politie en justitie en bij uitbreiding voor de hele gemeenschap. Sinds enige tijd worden de gevangenis geconfronteerd met de sterk toenemende overgooiproblematiek: het van buiten de gevangenis overgooien van goederen over de omheining. In de meeste gevallen gaat het om drugs. Steeds vaker worden ook (steek)wapens en vooral smartphones onderschept. Allicht gaat het om een klein topje van de ijsberg. Sinds de Commissie van Toezicht, de burgemeester van Antwerpen en de Antwerpse gevangenisdirecteur de ernstige problematiek van de grondslapers prominent op de agenda zetten, organiseert de gouverneur geregeld overleg met alle betrokken stakeholders over deze schrijnende problematiek. Mogelijk en hopelijk brengt de nieuwe gevangenis van Antwerpen die in 2026 zou moeten worden opgeleverd enig soelaas. Vele pistes worden onderzocht. Op heden bracht geen enkele ervan wezenlijk en duurzaam soelaas. Mogelijk biedt het nieuwe BENELUX-politieverdrag ook op dit vlak toch enig perspectief. Het maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat verdachten (een deel van) hun voorhechtenis en straf uitzitten in het land van herkomst binnen de BENELUX. Dat is vooral relevant omdat niet zelden jonge Nederlanders worden gerekruteerd voor afrekeningen in het Antwerpse

¹⁹¹ Gelezen op: www.drugsplantageontdekt.be, Brochure Veilig Verhuur

¹⁹² Vandersmissen, M. (06/09/2023). *Drugscommissaris Ine Van Wymersch: 'Cannabis kan, maar alleen als de overheid de handel controleert'*. Brussel, Knack. (p. 13) en de behoorlijk ingrijpende buitenlandse voorbeelden die ze aanhaalt.

drugsmilieu. Deze rede is niet de plaats om er veel uitvoeriger op in te gaan. (Hetzelfde geldt voor het structureel multilateraal overleg dat is opgezet op verzoek van de medische sector naar aanleiding van het toenemende geweld tegen hulp- en zorgverleners en de vele vragen van politie over samenwerking met de medische wereld over o.m. deze nog steeds onvoldoende systematisch geregistreerde en opgevolgde problematiek).

3.6. Polarisation en verbondenheid

Cathy Berx en Leen De Cuyper, kabinetsadviseur

Net als conflict hoort polarisation – beide zijn trouwens onlosmakelijk met elkaar verbonden¹⁹³ – bij de menselijke en maatschappelijke ontwikkeling. Dankzij een beschaafde dosis polarisation wordt de bestaande orde uitgedaagd, komt er ruimte om nieuwe paden te verkennen. Dat gaat niet langer op als polarisation escaleert tot een gevaarlijke sociale dynamiek die groepen splijt en elk gesprek of samenwerking onmogelijk maakt en zo zelfs het samenleven bedreigt.

Dat is andermaal meer uitgesproken het geval in tijden van radicale transitie, in een verandering van tijdperk. De klimaat-, biodiversiteits-, energie-, ruimtelijke, landbouw- en andere crises waar we eerder aan refereerden dwingen tot nieuwe keuzes op een kantelpunt van toenemende schaarste. Nooit eerder in ons (westerse) leven wordt de bestaande orde zo uitgedaagd, en zijn we volop nieuwe paden aan het verkennen. Nooit eerder stonden de vele tegenstellingen zo op scherp: tussen automobilisten (SUV-bestuurders op kop) en actieve weggebruikers, tussen landbouwers (intensieve veetelers op kop) en natuur(beschermers), tussen klimaatactivisten en ecosceptische en/of zogenaamde ecorealisten, ... Transitie veronderstellen nu eenmaal een omslag in denken, handelen en organiseren en dat komt akelig dicht bij wie we zijn, hoe we in het leven staan en ons tot elkaar en de wereld

¹⁹³ Zie zeer uitgebreid daarover: Brandsma, B. (2023). *Polarisation. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media. (p. 47-61)

gekenmerkt door toenemende schaarste¹⁹⁴ verhouden. Polarisatie en conflicten *du choc des idées jaillit la lumière* kunnen finaal bijdragen tot dringend noodzakelijke, meer creatieve, geïntegreerde en betere antwoorden op complexe vraagstukken. Voorzien van steeds extra brandstof van al dan niet *fake news* kunnen polarisatie en conflicten uitmonden in zwaar fysiek geweld. Uiteindelijk kunnen de maatschappij en de kwetsbare democratische rechtstaat er haast letterlijk op breken. Wie daar belang bij heeft, spint er graag garen uit.

“Waarom hebben mensen conflicten, waarom zijn ze vatbaar voor wij-zij denken?”¹⁹⁵ Het is een kernvraag in het standaardwerk van Bart Brandsma over polarisatie.¹⁹⁶

Volgens de ene, zo niet de meesten ontstaan conflicten omdat mensen **verschillen**. Mensen botsen vooral omdat ze andere waarden, ideeën, overtuigingen, visies, belangen, gewoonten, routines, culturen of religies hebben. In dit mensbeeld is verschil dé oorzaak van geschil. Overigens, wie vanuit een dergelijk mensbeeld denkt, zal vooral focussen op de identiteiten van tegenpolen en hun onderlinge verschillen. Uitspraken over die verschillen – negatieve én positieve – fungeren dan als brandstof die de gedachtenconstructie van het wij-zij denken en dus de (verdere) polarisatie vooral voeden.

De tegengestelde visie bouwt verder op het denken van de Franse filosoof René Girard. Conflicten ontstaan niet (zoeer) door verschil, maar door **gelijkenis**. We krijgen conflicten met elkaar omdat we **hetzelfde willen**, omdat we in essentie allemaal hetzelfde nastreven. We lijken ook op de ander omdat we (zo goed als) allemaal hetzelfde willen. Net omdat er een – overigens steeds toenemende – schaarste is, botsen we met elkaar. We willen economische middelen als inkomen, bestaanszekerheid, behoud van wat we hebben en/of verwerven van wat een ander (met wie we ons graag vergelijken) ook heeft, voldoende

194 Slechts van wat het meest schadelijk is zoals verdovende en stimulerende middelen, produceert de mensheid kennelijk te veel ...

195 Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media. (p. 62)

196 Wat volgt is haast letterlijk aan zijn boek ontleend.

tijd en ruimte voor onszelf, ... Net zo goed willen we vooral ook immateriële of symbolische waarden als ‘meetellen’, erkenning, respect, voor (waarde)vol worden aangezien, maatschappelijke waardering voor wie we kunnen zijn en wat we kunnen bijdragen, sociale status, tijd voor wie ons dierbaar is en voor wat we waardevol vinden, connectie, ...

De consequenties van voormeld onderscheid, zijn bepalend voor de visie op conflict en polarisatie. Als conflicten vooral ontstaan omdat mensen hetzelfde willen, is conflict eerder de normale toestand dan de uitzondering. Vrede of sociale rust zijn dan een lange rij van conflicten waarmee we goed zijn omgegaan. Als vrede of sociale rust de afwezigheid van conflict impliceert, krijgt conflict vooral een negatieve waarde, waarbij we niet alleen het conflict, maar vooral ook de schuldige aan het conflict sterk veroordelen. Welnu, de schuldvraag levert niet enkel brandstof voor (voortdurende) polarisatie, ze belemmert ook de mogelijkheid om samen vorderingen te boeken.

En dus is het erg relevant om stil te staan bij een effectieve polarisatiestrategie.¹⁹⁷ Het doel is niet dat we elkaar op het – per definitie – steeds voorlopige einde weer allemaal ‘graag zien’. Een beschaafde omgang met conflict, zodat het niet uitmondt in destructieve affectieve polarisatie: daar gaat het in essentie om. Daar hebben we in tijden van ingrijpende transitie des te meer behoefte aan.

Voor een succesvolle aanpak van polarisatie onderscheidt Brandsma vier *game changers*:

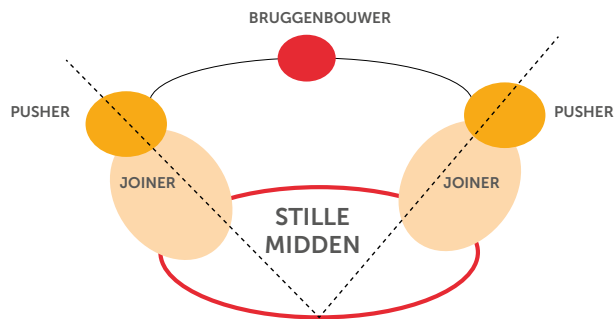
1. Verander van doelgroep
2. Verander van onderwerp
3. Verander van positie
4. Pas de toon aan

197 Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media. (p. 71 e.v.)

Ad 1. – Verander van doelgroep

In zijn theorie over polarisatie onderscheidt Brandsma vijf rollen:

- Een *pusher* levert brandstof voor polarisatie door de tegenpool in een kwaad daglicht te stellen. Hij/zij oefent maximale druk uit op de *silent* om voor hem partij te kiezen.
- Een *joiner* kiest voor een kamp, krijgt daarmee zichtbaarheid en medestanders en stelt zich altijd wat gematigder op dan de *pusher*.
- *The silent* biedt weerstand aan de polarisatie. Dit voorkomt escalatie van het zwart-witdenken. In het midden zit de nuance, neutraliteit, maar ook de onverschilligheid.
- *The bridgebuilder* wil werken aan harmonie, dialoog en begrip en levert daarmee – vaak met de beste bedoelingen – brandstof voor polarisatie.
- *The scapegoat* komt in beeld bij maximale polarisatie. Deze wordt gevonden in het midden. *The silent* en de *bridge builder* zijn kandidaat voor deze rol.¹⁹⁸ (Er zijn er ook *pushers* die zich willens nillens in de mantel van de *scapegoat* trachten te hullen, om daar hun profijt mee te doen.)



Polarisatiedruk en rollen in wij-zij denken (Brandsma)

¹⁹⁸ Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media.

Net omdat de *pusher*, de aanstoker van de polarisatie *the silent* in het vizier heeft, vindt polarisatie via het midden plaats. Bijgevolg gaat ook depolariseren langs het midden. Zorgvuldig polarisatiemanagement vraagt om een juiste benadering van het midden en het loslaten van de polen. Kortom, maak van het midden het investeringsgebied en hoed u ervoor om de *pushers* te bedienen.

Ad. 2 – Verander van onderwerp

In het licht van de urgentieagenda en noodzakelijke transitie is het tweede ijkpunt zo mogelijk nog relevanter. Polariseren, schrijft Brandsma, doet u door identiteiten van tegenpolen als het meest wezenlijke gespreksonderwerp voor te stellen. Depolariseren betekent daar radicaal van afstappen.¹⁹⁹ Want, wie investeert in een gesprek over de identiteit van de ander, brengt daarmee meteen de relatie in het geding en speelt het spel mee van de *pusher*. Zeker in tijden van urgentie leidt dat de aandacht af en tot nodeloos veel tijdverlies. Het komt er bijgevolg op aan om niet mee te stappen in het frame van de *pushers*. Dat lukt best door niet zozeer de gedachtenconstructies – de wij en zij – maar de reële dilemma's en vraagstukken: Waar moeten we samen door? Wat maakt angstig en onzeker? Wat veroorzaakt onbehagen? ... centraal te stellen. Dan draait de kwestie niet rond identiteit, maar des te meer rond loyaliteit en een gedeelde zoektocht naar complexe antwoorden op gedeelde problemen: een gezonde en veilige leefomgeving voor wie en wat ons dierbaar is, een eerlijk inkomen en/of vergoeding voor verlies, ... Wars van naïviteit en zonder de complexiteit te negeren: wie blijft investeren in de 'juiste kwestie' depolariseert en maakt het mogelijk om mensen te binden op een welgekozen vraagstuk. Conflicten blijvend waarachtig bespreekbaar maken, niet louter (of vooral niet) focussen op het 'wie' maar vooral ook op het 'wat' en 'hoe', gezamenlijk (ook) doen in plaats van (enkel) praten, met kleine stappen samen vooruitgang boeken, ... dragen bij tot depolarisatie.

¹⁹⁹ Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media. (p. 85)

Ad. 3 – Verander van positie

Niet meegezogen worden in de polarisatie om te eindigen als *scapegoat*, veronderstelt een luisterende houding, in het midden, niet boven de partijen maar in het precieze midden met de doelgroepen die er echt toe doen. Niet oordelen, maar luisteren. Een oordeel uitspreken duwt mensen naar polen. Luisteren trekt mensen naar het midden. En dan moet er iemand in het midden staan. Makkelijk is het niet, maar de nuance (blijven) horen, het midden weten te rekruteren, het onderwerp wijzigen en van positie veranderen: niet boven maar te midden van de 'partijen' zijn ijkpunten die op elkaar inwerken.

Ad. 4 – Pas de toon aan

Wie waarachtig wil depolariseren mag vooral niet moraliseren. Een andere toon, een andere weg gaat opnieuw door het midden. De toon moet er een zijn van echte interesse, van erkenning van de ander, een toon die mild is, niet oordelend. In het stellen van vragen zijn we over het algemeen slechter dan in het formuleren van standpunten. En na het stellen van vragen, moeten we ook nog in staat zijn om te luisteren naar antwoorden. Het gaat erom zó te luisteren dat de andere(n) waarachtig erkenning voelt/voelen, waarbij erkenning krijgen niet hetzelfde is als gelijk krijgen. Bemiddelend spreken, zich bemiddelend gedragen: het lijken cruciale succesfactoren om te kunnen depolariseren, in de wetenschap dat conflict en polarisatie horen bij de menselijke aard en ontwikkeling.

En uitgerekend in polarisatie tonen mensen zich zelden van hun mooiste kant. Soms investeren mensen in een slepende polarisatie, bouwen ze er hun identiteit in op, in die mate dat ze amper nog zonder hun vijandbeeld kunnen functioneren. Polarisatie is dan een belangrijk deel van de eigen (publieke) identiteit. Gecultiveerde en gekoesterde vijandsbeelden maken het denken star. Als kleingeestigheid en starheid combinaties aangaan met de blinde kracht van de massa dan dreigt geweld, zo leert ook de geschiedenis.

Het tegengif, aldus ook Brandsma²⁰⁰, is visie: het vermogen om met verbeeldingskracht een nieuwe werkelijkheid te scheppen. Het is het vermogen om mensen met die nieuwe werkelijkheid te raken en ze met woorden en waarden weer anders te leren kijken. "Visie met verbeeldingskracht tilt ons op, het is subtiel, vertelt ons niet meteen wat we willen horen, maar laat de taal en houding zien die een uitweg biedt uit polarisatie. Visie geeft een horizon en dus ruimte. Dat vergt veel. Verbeeldingskracht maakt denken soepel".²⁰¹ De werkelijkheid is meer recalcitrant dan woorden. In deze complexe tijden van transitie gaat die realiteit immers over de confrontatie op het scherpst van de snee tussen enerzijds de bestaanszekerheid, zware investeringen, bedrogen (vermeende) beloften, niet uitgekomen verwachtingen en toekomstdromen en bijgevolg rouw van concrete mensen en anderzijds het als meer abstract ervaren algemeen belang van een gezonde en biodiverse, antifragiele leefomgeving die beter bestand is tegen de impact van de weersextremen door klimaatverstoring.²⁰² Net als de weliswaar urgente transitie vergt depolarisatie soms geduld tot het uiterste. Kleine, volgehouden stappen zijn ook stappen – en op heel wat terreinen worden die steeds nadrukkelijker gezet – al zullen velen liever zevenmijlslarzen aantrekken. Kris Peeters schrijft het als volgt: "Precies in een tijd waarin onvoorspelbaarheid en kwetsbaarheid pieken, is er nood aan meer clementie en empathie. We zijn allemaal zoekende naar hoe we moeten omgaan met de nieuwe realiteit".²⁰³

We bevinden ons op een kantelpunt. We leven in een complexe tijd van polycrisis en permacrisis. We maken fundamentele transitie mee. Mits we tijdig en volgehouden die keuzes maken en uitvoeren, zal de planeet weer biodiverser, gezonder en meer herbergzaam worden voor de huidige en volgende generaties. Dat is de hoop. Dat is de verwachting. Veel van de antwoorden worden bedacht, uitgewerkt, getest, ingezet,

200 Brandsma, B. (2023). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. BB in Media. (p. 113)

201 *Ibid.*

202 *Uitgerekend over die spanning gaat de briljante roman Tussen Werelden van Juli Zeh en Simon Urban.*

203 Peeters, K. (07/08/2023). *Reizen is anders thuis komen*. De Standaard.

bijgestuurd, ... In tijden van onzekerheid leidt dat niet zelden tot conflict en polarisatie. Ook daarvoor zijn strategieën ontwikkeld en beproefd.

Alvorens de impact van actuele en -hopelijk doortastender, meer systemische- toekomstige wereldwijde initiatieven om onder meer de ruimtelijke – en energietransitie te bewerkstelligen **zichtbaar wordt** gaan we **hier en elders** nog door zeer barre tijden. Allicht wordt het eerst nog veel slechter, alvorens het stilaan weer beter wordt. En dus rijst de vraag: zijn we, zijn onze noodplanning en crisisbeheer er klaar voor?

4. Crisisbeheer en -management in crisis?

4.1. Witboek Crisisbeheer

Olivier Schmitz, gouverneur provincie Luxemburg en voorzitter van de Commissie van deskundigen

4.1.1. Context

De crises die ons land en de wereld onlangs hebben getroffen, zijn van een nieuwe aard. Hun omvang, duur, reikwijdte, polymorf karakter en sectorale repercussies dwingen ons om onze zekerheden te heroverwegen.

Eén van de vaststellingen die experts al heel snel doen en die bevestigd wordt door talrijke studies in België en in het buitenland, is dat overheden en crisisbeheerders over het algemeen goed voorbereid zijn om klassieke noodsituaties het hoofd te bieden. Een gasexplosie of een ADR-vrachtwagen die kantelt op de snelweg zijn crisissituaties waaraan onze beheersmodellen op drie niveaus aangepast zijn, op voorwaarde dat ze correct worden toegepast.

Maar de vraag rijst wanneer het gaat om crises die buiten dat kader vallen. Crises waarvan de omvang of duur zo onbegrijpelijk is dat ze nog nooit eerder zijn voorgekomen. Deze crises komen voort uit grote risico's die we nog steeds moeilijk kunnen bevatten omdat ze de fundamenteën van onze samenleving doen schudden.



Overhandiging witboek door gouverneur Schmitz aan minister Verlinden

In het besef dat crises in vele opzichten evolueren en dat onze crisisbeheersingsprocessen moeten evolueren om ze aan te kunnen, besliste de minister van Binnenlandse Zaken in juni 2022 om een commissie van experts op te richten "om het crisisbeheer in België te onderzoeken en een witboek [...] op te stellen met aanbevelingen om het crisisbeheer te verbeteren".²⁰⁴

4.1.2. Methodologie

Deze Commissie was multidisciplinair opgezet, met zowel operationele als strategische perspectieven, allemaal onder auspiciën van de academische wereld. De deskundigen spraken op persoonlijke titel en waren niet verplicht om een bepaalde instantie of discipline te vertegenwoordigen. De negentien leden van de Commissie brachten allen een hoge mate van deskundigheid en een onafhankelijk standpunt in ten aanzien van specifieke en relevante kwesties. Het werk – dat een heel jaar in beslag nam – werd in grote vrijheid verricht, in een geest van openheid en respect voor de diversiteit van meningen.

Het was nooit de ambitie van de Commissie om te wijzen op tekortkomingen of een oordeel te vellen over crisissituaties uit het verleden, maar om belangrijke aanbevelingen te doen om processen te verbeteren of waar nodig zelfs te veranderen.

Wat de organisatie van ons werk betreft, wilden we een vernieuwende methodologie invoeren door vele sectoren van de samenleving erbij te betrekken: federale en regionale administraties, grote publieke en private ondernemingen, de rechterlijke macht, maar ook de bevolking tijdens een 'rondetafel'-dag op 19 september 2022.

Onze reflecties waren ook gebaseerd op een analyse van de debriefings die werden uitgevoerd na de noodsituaties van de voorbije twintig jaar in België. Aan deze debriefings voegden we het werk toe van de speciale commissies van het federale en regionale parlement na de

gezondheids crisis en de overstromingen, evenals de conclusies van de studie over leren van overstromingen opgesteld door een consortium van onderzoekers.

Naast de wetenschappelijke literatuur identificeerden de experts drie fundamentele en structurerende documenten voor hun reflecties: de "7 baselines requirements for national resilience" van de NAVO, het "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2023" en de Nationale Veiligheidsstrategie (2021). Deze documenten zijn de neerslag van sterke verbintenissen die België op nationaal en internationaal niveau is aangegaan. Het is dan ook zeer gepast dat de Commissie zich in het bijzonder op deze documenten baseert.

Midden februari 2023 werd de voortgang van het werk gepresenteerd aan de Commissie Binnenlandse Zaken van het federaal parlement. De constructieve discussies met de parlementsleden gaven stof tot nadenken. De resultaten van de relevante debatten werden opgenomen in het Witboek.

Ten slotte, toen de aanbevelingen moesten worden afgerond, stapten de experts uit hun comfortzone en werden ze "gepushed" door een "out of the box" workshop onder leiding van Patrick Lagadec, een Franse expert in de preventie en het beheer van grootschalige noodsituaties. Deze workshop stelde de experts in staat om hun analysegebied nog verder open te stellen door ruimer te kijken dan vertrouwde situaties. De workshop bestond met name uit het kritisch kijken naar onze huidige organisaties en strategieën om open te staan voor alternatieve en duurzame oplossingen. De workshop bevestigde dat het essentieel is om te werken aan systeemcrises.

204 KB 3 juni 2022 gepubliceerd in Belgisch Staatsblad 4 juli 2022

4.1.3. Aanbevelingen

De Commissie erkent dat België zich moet voorbereiden op rampen die zich vaker voordoen, dat het zijn reactie en paraatheid bij huidige crises moet versterken en dat civiele veiligheid een verantwoordelijkheid is die door alle sectoren van de samenleving wordt gedeeld.

Op basis van deze vaststelling, die unaniem wordt gedeeld door de experts, wilde de Commissie een Witboek²⁰⁵ opstellen om de manier waarop overheden en hun respectieve partners risico's inschatten en samenwerken om preventie, paraatheid, respons, evaluatie en herstel te garanderen, te begeleiden en te consolideren. Het doel van de aanbevelingen in het Witboek is om de veerkracht van onze instellingen en de Belgische bevolking te vergroten.

De Commissie heeft daartoe zes hoofdthema's geselecteerd, die zijn uitgewerkt in fiches: Risicocultuur, Evolueren, Versterken, Communiceren, Herstellen en Evalueren.

4.1.3.1. Risicocultuur

De experts beschouwen risicocultuur als een transversaal onderwerp. Een duurzame risicocultuur wordt op verschillende niveaus nagestreefd, niet alleen op het niveau van het risicobewustzijn van burgers, maar ook op het niveau van alle overheidsorganisaties. Het is het resultaat van een bewustzijn van de gevaren waarmee een netwerk van belanghebbenden in een bepaald gebied wordt geconfronteerd, en van de kwetsbaarheid van dit netwerk, en van de wens om deze risico's te voorkomen en de kwetsbaarheid van het betrokken netwerk van belanghebbenden te verminderen. Dit bewustzijn is gebaseerd op een collectieve en individuele geheugendimensie. Het wordt opgebouwd via een proces van coproductie van gedeelde waarden binnen een gemeenschap, waarbij de expertise van de autoriteiten en de lokale kennis van burgers wordt geïntegreerd.

²⁰⁵ Schmitz, O. et al. (2023). Witboek. Aanbevelingen tot verbetering van het crisisbeheer in België. Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer.

Risicocultuur draait om het begrip veerkracht, dat kan worden gedefinieerd als "een samenhangend geheel van maatregelen die onze samenleving in staat stellen om te blijven functioneren door zich te beschermen tegen en te reageren op incidenten die haar vitale belangen en fundamentele waarden onder druk zetten, zelfs wanneer deze rechtstreeks aangevallen worden of door grootschalige crises in gevaar gebracht worden. Dit vergt weerbaarheid van het individu, de maatschappij, het bedrijfsleven en de overheid".²⁰⁶ Op basis van deze definitie moet de benadering van veerkracht en risicovermindering breder en meer preventief zijn, gericht op het individu. Om effectief en efficiënt te zijn, moet de aanpak multirisico, multisectoraal, inclusief en toegankelijk zijn.

Het ontwikkelen van een risicocultuur vereist een overheidsbeleid dat gebaseerd is op samenwerking, wederzijds vertrouwen en betrokkenheid.

De Commissie beveelt aan om in alle geledingen van de samenleving een duurzame risicocultuur te ontwikkelen. Om dit te bereiken is het belangrijk om de verschillende belanghebbenden te integreren in een geautomatiseerde aanpak, om de toegevoegde waarde die burgers in elke fase van de risicocycclus kunnen leveren te erkennen en van een kader te voorzien, én om een nationale strategie ter bevordering van een risicocultuur te ontwikkelen.

4.1.3.2. Evolueren

De Commissie wilde de doeltreffendheid van ons model voor crisisbeheer benadrukken, dat gebaseerd is op een drielagenstructuur (minister van Binnenlandse Zaken, gouverneurs, burgemeesters) om het hoofd te bieden aan zogenaamde klassieke noodsituaties.

²⁰⁶ Kabinet van de Eerste minister voor de Beleidscel Veiligheid en internationale relaties (2021). Nationale veiligheidsstrategie. Brussel, Peter Moors. (p. 43)

Maar de opkomst van nieuwe grote risico's dwingt ons om dit model verder te ontwikkelen, met name door de integratie van ongebruikelijke spelers. Het antwoord ligt in de integratie van *turbulence governance* in onze crisismanagementprocessen. Deze innovatieve, effectieve, dynamische en flexibele aanpak is grotendeels gebaseerd op netwerkindegratie, d.w.z. een gevoel van verantwoordelijkheid gedeeld door alle spelers in onze samenleving.

4.1.3.3. Versterken

Ondanks het oordeel van de deskundigen over de huidige crisisbeheersingsstructuren en hun vermogen om conventionele noodsituaties doeltreffend aan te pakken, benadrukt de Commissie toch het belang van versterking van deze structuren door middel van een klassiek proces van voortdurend leren en verbeteren.

In dit kader hebben de experts vijf punten geïdentificeerd:

- Erkenning en versterking van bepaalde actoren (integratie van de algemeen directeurs, erkenning van de status van ambtenaren belast met planning en informatie, investering in netwerken van specialisten, versterking van de federale diensten van de gouverneurs op het vlak van personeel).
- Voorstellen inzake nationale ondersteuning op het vlak van opleiding, oefeningen en uitwisseling van ervaring (gecoördineerd door een permanente structuur).
- Voorbereiding: het risico identificeren in verhouding tot de vaardigheden en de opleiding van de actoren én de deelstaten betrekken bij alle fasen van de risicocyclus.
- Meer flexibiliteit bij de spreiding van de strategische fasen.
- Versterking van de samenwerking en de operationele coördinatie.



4.1.3.4. Communiceren

De huidige organisatie van crisiscommunicatie werd door de experts geprezen. Er werden evenwel ook verbeterpunten naar voren gebracht. In het algemeen moet communicatie worden gezien als een krachtige hefboom om de bereidheid van mensen te vergroten om risico's het hoofd te bieden en hun vermogen te versterken om op crises en noodsituaties te reageren. Op die manier helpt communicatie de veerkracht van de bevolking te versterken.

Tijdens een crisis helpt goede informatie/communicatie om het vertrouwen van het publiek in managers te behouden. Dat is essentieel. Dit vertrouwen zal echter alleen behouden blijven als er een continuüm is tussen risicocommunicatie, waarschuwingen, crisiscommunicatie en communicatie tijdens de herstelfase. Om dit te bereiken is het belangrijk om een inclusieve, multimedia communicatieaanpak op te zetten, vroegtijdige opsporing en de bijbehorende waarschuwingen te optimaliseren, de organisatie van crisiscommunicatie verder te versterken en bijzondere aandacht te besteden aan communicatie tijdens de herstelfase.

4.1.3.5. Herstellen

De huidige wetgeving besteedt onvoldoende aandacht aan de herstelperiode na een noodsituatie. Zoals de overstromingen van midden juli 2021 op wrede wijze hebben aangetoond, koesteren de burgers echter immense en zeer legitieme verwachtingen ten aanzien van deze fase.

Het grootste probleem dat de Commissie heeft vastgesteld, is dat de mensen die belast zijn met het beheer van de noodsituatie en de mensen die belast zijn met de herstelfase vaak niet dezelfde zijn.

De deskundigen waren het ook eens over de ambitie die aan deze fase moet worden gegeven. Het doel moet niet zijn om 'terug te keren naar normaal', maar om 'beter terug te bouwen', d.w.z. om deze fase te gebruiken om de veerkracht van een gebied of bevolking te vergroten.

Herstel wordt onderverdeeld in vijf stadia: noodsituatie, herstel na de crisis, rehabilitatie, wederopbouw en herstel. Een van de problemen is dat er geen duidelijke scheidslijn is tussen deze fasen. Ze overlappen elkaar. De overgang tussen deze fasen vormt daarom een uitdaging die ook moet worden aangepakt met de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende overheidsstructuren. De experts benadrukken het belang van het zo snel mogelijk starten van de herstelfase. In feite moet deze al worden gestart voor het einde van de acute fase van crisisbeheer.

In het licht van deze bevindingen beveelt de Commissie aan meer belang te hechten aan herstel door er een duidelijk en ambitieus wettelijk kader voor te scheppen. Om dit te bereiken is het belangrijk om herstelmaatregelen uit te voeren in overeenstemming met een aantal leidende beginselen en om herstel als expliciet onderdeel in de Algemene Nood- en Interventieplannen op te nemen, uiteraard steeds mét respect voor de bevoegdheden van de deelstaten.

4.1.3.6. Evalueren

In België worden risico's op een cyclische manier benaderd. Een van de fasen in deze cyclus is evaluatie. Het is zowel een middel om te leren na een noodsituatie als een middel om te plannen ter voorbereiding op toekomstige noodsituaties.

Zoals uitgelegd in de methodologie, bekeek de Commissie de debriefings die de voorbije twintig jaar in België werden uitgevoerd. Zij stelde vast dat de debriefings aan het einde van een noodsituatie of zelfs van een oefening niet systematisch worden georganiseerd, dat de kwaliteit ervan sterk varieert, dat ze niet vaak worden gedeeld en dat ze te zelden een actieplan bevatten.

De Commissie is het er echter mee eens dat de evaluatiefase een sleutelement is in de verbetering van het risico- en noodbeheer. Daarom beveelt zij aan deze fase te systematiseren, te harmoniseren, te versterken en te delen.

Om dit te bereiken moet artikel 39 van het Koninklijk Besluit van 22 mei 2019 worden herschreven om het ambitieuzer te maken, nationale ondersteuning te bieden en rechtszekerheid te bieden voor dit proces.

4.1.4. Samenvatting

De Commissie wilde zes thema's uitlichten voor aanbevelingen. Eén van deze thema's loopt dwars door alle werkzaamheden van de Commissie heen. Het is de absolute noodzaak om in België een echte risicocultuur te ontwikkelen. Het werken aan de ontwikkeling van deze cultuur zal uiteraard leiden tot een grote meerderheid van de aanbevelingen in het Witboek.

Naast dit belangrijke punt zijn de aanbevelingen gebaseerd op het belang voor België om zich voor te bereiden op een nieuw soort crisis in de toekomst. Systeemcrises waarvan de domino-effecten de fundamenteën van onze samenleving zullen doen beven.

Deze crises, waarvan de omvang, de reikwijdte, de gevolgen en de duur moeilijk te voorspellen zijn omdat ze kunnen voortkomen uit nog onbekende, niet-geïdentificeerde of ondenkbare risico's, vereisen dat we onze huidige structuren voor crisisbeheer verder uitbouwen.

De Commissie wilde de nadruk leggen op de enige mogelijke aanpak volgens de deskundigen om deze situaties aan te pakken: het netwerk. Dit vereist echter een zeer hoog niveau van voorbereiding, een wereldwijd bewustzijn dat elke sector een actieve rol moet spelen en een collectief vertrouwen in het succes van deze aanpak.

Natuurlijk verwachten de experts dat het jaren zal duren om de netwerkbenadering te ontwikkelen en onder de knie te krijgen. Dit

vereist investeringen in opleiding, leren, evaluatie en communicatie, terwijl tegelijkertijd de huidige structuren, die relevant blijven voor traditionele noodsituaties, moeten worden versterkt.

De Commissie wilde zelfs verder gaan dan het formuleren van aanbevelingen en heeft manieren bedacht om deze uit te voeren. Zij heeft bijvoorbeeld aanbevolen een nationaal referentiecentrum op te richten, een permanente structuur die onafhankelijk is van de crisisbeheersingsorganen en die verantwoordelijk is voor het toezicht op de ontwikkeling van deze hele strategie.

De aanbevelingen in het witboek zijn gericht op verbetering op de lange termijn. Het is daarom noodzakelijk om de aandacht vast te houden en stof tot nadenken te geven op het gebied van crisismanagement. Daarom beveelt de Commissie aan om een Nationale Adviesraad op te richten om de bestuursorganen te adviseren over zaken die verband houden met noodplanning en crisismanagement. Geïnspireerd door het Amerikaanse model zou deze niet-permanente raad op verzoek onafhankelijk advies geven op basis van de vaardigheden en expertise van zijn leden.²⁰⁷

Alle aanbevelingen in het Witboek zijn bedoeld om duurzaam te zijn. Ze moeten stof tot nadenken bieden voor de ontwikkeling van crisismanagementkwesties in de komende maanden en jaren.

4.2. Noodplanning en crisisbeheer: codificatieproject

Gerd Van Cauwenberghe, Maya Gijssels van de Federale Dienst Noodplanning en Cathy Berx

In haar tussentijds verslag over het onderdeel hulpverlening, schreef de Parlementaire Onderzoekscommissie Terrorisme: "Een actualisatie en integratie van de reglementering is aangewezen. Er moet één

²⁰⁷ Ongetwijfeld zal ook het onderzoek en werk van de in september gelanceerde leerstoel Crisis governance aan de universiteit een belangrijke rol ter zake kunnen spelen.

coherente en globale reglementering inzake noodplanning uitgewerkt worden, met integratie van alle bestaande regelgeving, in een nieuw alomvattend Koninklijk Besluit.²⁰⁸ Het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) werkte verder aan dit zogenaamde 'codificatieproject', of de aanpassing en integratie van alle bestaande regelgeving rond noodplanning en crisisbeheer.

Hoewel de regelgeving die de 'lokale noodplanning' regelt sinds het tussentijds rapport van de onderzoekscommissie reeds een actualisatie onderging met het K.B. van 22 mei 2019, dateert de regelgeving over het nationale crisisbeheer van 2003. Inmiddels is de wereld veranderd en zijn veel inzichten door vele goede en minder goede praktijkervaringen gerijpt. Een actualisatie is dus zeker aan de orde. Het NCCN maakt van dit project terecht gebruik om een aantal *lessons learned* van zowel het beheer van de pandemie als van de overstromingsramp in de Vesdervallei in de zomer van 2021 te borgen in de regelgeving. Ook de aanbevelingen van de expertencommissie crisisbeheer worden waar mogelijk reeds verwerkt.

Waar dergelijke omvangrijke wetgevingsprojecten doorgaans behoorlijk wat tijd in beslag nemen, hebben het NCCN en minister van Binnenlandse Zaken Annelies Verlinden zich tot doel gesteld om de nieuwe regelgeving nog deze legislatuur te finaliseren. Wat volgt zijn onze reflecties op de ontwerp teksten, zoals we ze op dit moment (zomer 2023) kennen en kunnen inschatten. Bovendien concentreren we ons vooral op de impact van het codificatieproject op de rol van de noodplanningscoördinatoren (NPC), D5, Nazorg (herstel), evaluatie van incidenten, crisisbeheer en de bevoegdheidsverdeling in België en de impact ervan voor de noodplanning en het crisisbeheer.

In de nieuwe regelgeving ontbreekt vooralsnog de gemeenschappelijke sokkel m.b.t. het *proces van het crisisbeheer*. Dit zou evenwel ondervangen worden in een omzendbrief om het crisisbeheer in België op eenzelfde wetenschappelijk onderbouwde en beproefde leest

te schoeien. De wettelijke verankering van een Werkproces Crisisbeheer, dat rollen definieert die in samenwerkingsverbanden tussen noodplanningscoördinatoren worden opgenomen, met onderliggende ondersteuningsmechanismes en uniforme werkwijzen zoals IBOBBO²⁰⁹ en FAN²¹⁰, zou nochtans een grote meerwaarde zijn voor het incidentbeheer. Het zou bovendien de genetwerkte samenwerking bevorderen telkens wanneer meerdere crisiscellen aan zet zijn om een grootschalig incident te bestrijden: afstemmen van de vergaderklok, uniforme beeldvorming ... Als men kijkt wat het Werkproces Crisiscommunicatie gedaan heeft voor de professionalisering en werking van discipline 5, is dit een uitgelezen kans om ook het crisisbeheer zelf verder te professionaliseren. Dit kan weliswaar geborgd worden in een Algemeen Nood- en interventieplan, zoals dat ook gebeurt in de provincie Antwerpen, maar er kan zeker ook een standaard gedefinieerd worden in de regelgeving.

²⁰⁸ Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2016). *Onderzoekscommissie terroristische aanslagen, beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*. Brussel, Van der Hulst, M.

²⁰⁹ *Informatie verzamelen, Beeldvormen, Oordeelvormen, Besluiten, Bevel voeren, Opvolgen*.

²¹⁰ *Feiten, Acties en Noden*.

4.2.1. Rol van de noodplanningscoördinator

Sinds de introductie van de functie van 'ambtenaar noodplanning' in de wetgeving van 2006 zijn de rol, de functie, de verantwoordelijkheden en de verwachtingen van wie zich op lokaal vlak bezighoudt met noodplanning en crisisbeheer fundamenteel gewijzigd. De 'Chinese vrijwilligers' die er in 2006 plots noodplanning bijkregen in hun takenpakket werden bijna overal in Vlaanderen vervangen door personen die bewust voor de functie en het takenpakket kozen. Deze eerste professionalisering werd dan ook weergegeven in het K.B. van 2019 met de introductie van de 'noodplanningscoördinator' (NPC) als centrale spil in de lokale noodplanning en het lokale crisisbeheer.

De rol van deze NPC is cruciaal in de hele keten van noodplanning en crisisbeheer. De NPC's zijn vertrouwd met de materie, kennen hun bevoegdheidsgebied en hun inbreng is van onschatbare waarde. Zij moeten dan ook vroeg genoeg worden betrokken wanneer er zich een incident voordoet. In afwachting van een eventuele verdere opschaling is het vaak zelfs wenselijk dat ook de NPC betrokken wordt bij de operationele coördinatie, als secretaris in de commandopost operaties (CP-OPS) en als link naar het lokale bestuur voor bijvoorbeeld beeldvorming en rapportage aan de burgemeester/gouverneur. Hoewel de voorgestelde wetteksten dit niet onmogelijk maken, zien we het toch als een gemiste kans dat de regelgever ook de NPC nog steeds als een administratieve functie, of een 'ambtenaar' ziet. Als iemand die enkel in actie moet komen wanneer er ook beleidsbeslissingen moeten worden genomen (en er dus een opschaling is naar een gemeentelijke of provinciale fase). Door de operationele meerwaarde van deze functie niet te erkennen, zal men als bestuurlijke overheid tijdens crises vaak achter de feiten blijven aanlopen. Opnieuw is dit iets dat lokaal kan worden geregeld, zoals in ons provinciale ANIP, maar is het jammer dat de regelgever de lat niet iets hoger legt voor de lokale overheden.

In het codificatieproject is er wel veel aandacht voor de verdere professionalisering van de functie van NPC. Zo wordt aangegeven dat het noodzakelijk is dat een NPC zich voltijds kan bezighouden met

noodplanning en crisisbeheer. Omdat dit in kleine gemeenten vaak niet mogelijk is, wordt voorgesteld om samen te werken met omliggende gemeenten zodat één persoon zich voltijds kan inzetten voor verschillende gemeenten. Bij dergelijke intergemeentelijke samenwerking is het wel van belang dat men ook lokale contactpunten behoudt. Deze personen moeten niet 24/7 beschikbaar zijn, maar beschikken wel over een basiskennis van noodplanning en crisisbeheer, en onderhouden de lokale contacten voor de intergemeentelijke NPC. In de ontwerp-teksten werd opgenomen dat een gouverneur advies kan geven bij de opstart van een intergemeentelijke samenwerking. Het is vooral van belang om te waken over de operationele haalbaarheid van de voorgestelde samenwerking. Een NPC moet 24/7 bereikbaar, oproepbaar en inzetbaar zijn en de functie is, minstens tijdens het incidentbeheer, niet te combineren met andere functies zoals D5. Een wettelijke verankering van de permanentierol is absoluut noodzakelijk. Naast intergemeentelijke samenwerking om één NPC aan te stellen, verdient het ook aanbeveling dat de NPC's onderling samenwerkingsverbanden oprichten. Zo kunnen ze elkaar onderling ondersteunen voor zowel administratieve taken als tijdens crisisbeheer. Ook vervanging tijdens ziekte of verlof kan op deze manier geregeld worden, wat de beschikbaarheid van een NPC voor het lokale bestuur alleen maar ten goede komt. Dit is niet expliciet opgenomen in de nieuwe regelgeving. Het principe uitdrukkelijk opnemen en het verder faciliteren in een omzend-brief lijkt ons een goed idee.

Tot slot wil men ook attesten invoeren om de functie te mogen vervullen, naar analogie met het attest van een Dir-CP-Ops. Dit verhoogt opnieuw de professionalisering van de functie en zorgt ervoor dat de lat over de gemeenten heen gelijkgelegd wordt. We mogen hierbij echter niet uit het oog verliezen dat er een overgangsregeling nodig is voor wie reeds in dienst is.

Een nieuwe opdracht van het lokale bestuur zal er ook uit bestaan om aandacht te hebben voor burgerparticipatie, zowel bij de noodplanning als bij het crisisbeheer. Er moet nagedacht worden over manieren om de bevolking te betrekken bij de voorbereiding op incidenten, via programma's rond bijvoorbeeld zelfredzaamheid. Maar ook welke

plaats men geëngageerde burgers kan geven bij de incidentbestrijding zelf (als vrijwilligers bij het Rode Kruis of binnen nieuwe samenwerkingsverbanden) of hoe men de spontane hulp die na incidenten op gang komt efficiënt kan kanaliseren en organiseren.

4.2.2. Rol van crisiscommunicatie

De rol van communicatie wordt de laatste jaren steeds belangrijker. Foto's van incidenten worden snel en breed gedeeld. Kritische mensen laten hun stem horen op sociale media. Journalisten gaan op zoek naar nieuwsitems met bijhorende beelden. De rol van discipline 5 komt dan ook steeds prominenter in beeld. De collega's van D5 hebben een heel uitgebreid takenpakket. Er wordt dan ook zeer veel van communicatie verwacht. Mede, maar zeker niet uitsluitend, ter ondersteuning van de burgemeester c.q. gouverneur in zijn of haar publieke communicatieverantwoordelijkheden in geval van crisis. Tegelijkertijd en desondanks valt het op dat er maar weinig lokale overheden zijn die medewerkers de nodige tijd geven om zich hier volop, liefst voltijds te concentreren. Meer nog dan bij de NPC's, is risico- en crisiscommunicatie bij de lokale overheden iets dat boven op het dagelijkse takenpakket komt. De verdere professionalisering van de functie is dan ook een belangrijke focus van de nieuwe regelgeving. Ook de D5 zal in de toekomst een attest moeten behalen.

Net zoals het geval is bij de NPC, is het voor experts crisiscommunicatie van cruciaal belang om intergemeentelijk samen te werken. Net zoals de NPC is ook de D5 een functie die 24/7 gegarandeerd moet worden. Het is dan ook een gemiste kans dat dit (nog niet) op deze manier verankerd werd in de regelgeving. D5 heeft, in tegenstelling tot de NPC, wél een vaste en wettelijk verankerde plaats vanaf een operationele coördinatie als Dir-Info in de CP-Ops.

Door intergemeentelijk te werken kan een D5 zich bij voorkeur voltijds wijden aan de materie en ook diepgaandere expertise uitbouwen. Omdat communicatie vaak ook heel gemeentelijk gebonden is, is het

ook hier weer aan te raden om te werken met lokale contactpunten, naar analogie met de voorgestelde werking van de NPC. En ook hier is samenwerking binnen een netwerk van D5-medewerkers een meerwaarde. Idealiter komt deze netwerkgedachte nog sterker uit de definitieve tekst.

Om aan te geven dat de scope van D5 breder is dan crisissituaties heeft de wetgever een nieuwe naam bedacht: de Coördinator van Informatie aan de Bevolking (CIB). Mogelijk kon een volwaardige valorisatie en uitbouw van de bestaande D5 -functie volstaan. De toekomst zal het uitwijzen.

4.2.3. Nazorg

In de nieuwe wetgeving wil men een 'nazorgcoördinator' (NZC) introduceren. Ook onze noorderburen hebben de nodige aandacht voor dit thema en gebruiken hiervoor de overkoepelende term 'bevolkingszorg'. De Commissie Schmitz heeft het over een 'herstelcoördinator', om te vermijden dat de focus op de fase ná het incident komt te liggen omwille van de term 'nazorg'. De aandacht voor de omvangrijke opdracht om na een incident de situatie opnieuw te normaliseren is onmiskenbaar toegenomen. In de rest van de tekst gebruiken we de term 'nazorg', maar het moet duidelijk zijn dat nazorg een proces is dat begint van zodra het incidentbeheer start en niet iets dat achteraf komt.

Nazorg is een opdracht van elk niveau waarop operationele en beleidscoördinatie gebeurt. Dit kan dus op lokaal (gemeentelijk), provinciaal of nationaal niveau van belang zijn. Ook bij incidenten waar geen beleidsbeslissingen aan te pas zijn gekomen is er sprake van nazorg. Reden te meer om het lokale bestuur via de NPC ook te betrekken bij een operationele coördinatie.

Bij een incident zal het overgrote aandeel van de nazorg lokaal moeten worden opgevolgd. In de nieuwe wetgeving werd opgenomen dat er een nazorgcoördinator moet worden aangesteld bij de gouverneur. Deze functie is uiteraard op alle niveaus van belang, niet in het minst

op het lokale gemeentelijke niveau, dus is het een meerwaarde als ook lokale besturen intergemeentelijk een herstelcoördinator aanduiden en deze inpassen in een netwerkstructuur voor wederzijdse ondersteuning, zoals Team D5 voor informatie aan de bevolking.

Bijkomend blijkt dat lokale overheden de bevoegdheden noch de mogelijkheden hebben in het Vlaamse bestuurlijk landschap om 'nazorgplannen' op te stellen. Vaak zal de nazorg (en meer nog het herstel) in hoofdzaak betrekking hebben op deelstaatmaterie en is de federale overheid niet bevoegd om die opdracht (het opstellen van nazorg- en herstelplannen) aan de lokale overheden te geven. Voor zover het gaat om een sector waarvoor de deelstaten geheel of gedeeltelijk bevoegd zijn, komt die opdracht dus in de eerste plaats de deelstaten toe. Allicht moet dit, om discussies tijdens en na een crisis te vermijden, op voorhand in een samenwerkingsovereenkomst worden gegoten. Temeer omdat voor sommige sectoren (bv. drinkwater) de gewesten exclusief bevoegd zijn en/of zowel de federale als de deelstaten bevoegd zijn (bv. energie).

De Commissie voorziet eveneens in een aparte rol voor de herstelcoördinator zodat tijdens de acute fase reeds volop kan worden geanticipeerd op de 'nafase', waarbij de NPC focus kan houden op de urgente aspecten en de terugkeer naar een veilige situatie. De Commissie hield in haar aanbevelingen reeds rekening met budgettaire overwegingen en het netwerkend vermogen van deze herstelcoördinator. Naarmate deze rol verdere uitwerking krijgt, zal allicht blijken dat meer dan één herstelcoördinator per provincie aangewezen is, mét de nodige lokale en regionale verankering.

4.2.4. Evaluatie van crises

Evaluaties van het incidentbeheer tijdens crisissituaties zijn van cruciaal belang. Wat moet er anders? Wat zijn goede praktijken? Welke lessen kunnen we leren? Vragen die beantwoord moeten worden omdat we er veel uit kunnen leren. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor de evaluaties van crisisoefeningen. En toch.

Al te vaak bestaat het risico dat evaluaties worden benaderd vanuit een 'schuld'-vraag: wie heeft welke fout gemaakt? Die ondertoon merkten we in de verschillende parlementaire onderzoekscommissies naar aanleiding van de aanslagen in Zaventem, de aanpak van de COVID-19-pandemie of de overstromingen in de Vesdervallei. Een dergelijke echte of vermeende aanpak houdt het risico in dat de diverse stakeholders en/of betrokkenen die gehoord worden hetzij de rangen sluiten dan wel eerder defensief reageren uit angst om met de vinger te worden gewezen. Wellicht ook om die reden, vroeg huidig minister van Volksgezondheid Frank Vandenbroucke aan de OESO om de aanpak van de COVID-19-pandemie in en door België in volle onafhankelijkheid te evalueren met het oog op structurele verbeteringen voor eventuele toekomstige pandemieën en/of andere systemische dreigingen. Van belang is in elk geval dat beslissingen die worden genomen bij incidentbeheer steeds worden genomen onder tijdsdruk en op basis van onvolledige informatie. Uit een evaluatie moet duidelijk worden hoe dit in de toekomst beter kan, niet zozeer wie eventueel bepaalde fouten maakte. Al zijn en blijven kritische zelfreflectie en/of openheid voor bijsturingen en correctie van wat fout was en/of beter kon wenselijk, zo niet noodzakelijk.

Ook in de nieuwe regelgeving wordt gewezen op het belang van evaluatie. Randvoorwaarden en/of procedures ter zake ontbreken evenwel. In de eerste plaats is een zelfevaluatie aangewezen. Mensen doen reflecteren over hun eigen functioneren en over de aanpak van hun team draagt bij tot een betere aanpak van toekomstige crises. Maar naast een zelfevaluatie kan ook de evaluatie van een extern apolitek orgaan van onschatbare waarde zijn. Zij zijn zelf geen betrokken partij, waren niet aanwezig bij de crisis en worden dus niet gehinderd door emotionele bagage. Idealiter wordt er dus voorzien in een onafhankelijke evaluatie naar Nederlands model. Zowel voor complexe crises als voor relatief kleinschalige lokale incidenten, is een echte onafhankelijke evaluatie aangewezen. Er moet daarbij nagedacht worden over een uniform sjabloon voor de evaluatie van incidenten. En de evaluaties moeten ook breed gedeeld worden met alle betrokken actoren in het crisisbeheer, zodat iedereen er lessen kan uit trekken. Een databank

van evaluaties volgens een vast sjabloon en gedeeld via het nationaal veiligheidsportaal²¹¹ lijkt ons een *quick win*. Degelijke en doorgedreven evaluatie, en opvolging van de taken die eruit voortkomen, zullen bijdragen tot de verdere professionalisering van de noodplanning en het crisisbeheer.

4.2.5. Aandacht voor bevoegdheidsverdelingen

België is een behoorlijk ingewikkeld land met een redelijk complexe bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten. In haar toonaangevend en uitmuntend advies bij de pandemiewet verduidelijkte de Algemene Vergadering van de Raad van State de interpretatie van de bevoegdheidsverdeling m.b.t. de bestrijding van een epidemische noodsituatie.²¹² Mutatis mutandis kan dezelfde redenering worden gehanteerd voor het beheer van complexe, langdurige (epidemische) noodsituaties die maatregelen kunnen impliceren die raken aan zowat alle domeinen van het maatschappelijk leven en dus ook aan zowat alle beleids- en bevoegdheidsdomeinen. In essentie komt het advies op het volgende neer. De bevoegdheid tot het bestrijden van een (epidemische) noodsituatie is geen bevoegdheid die als zodanig exclusief aan één overheid – de federale, gemeenschaps- of gewestelijke – is toegewezen. Bijgevolg is elke overheid – binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden – verantwoordelijk voor de bestrijding van een (volksgezondheids)crisis. Op grond van haar residuaire bevoegdheden mag/moet de federale overheid – onder voorbehoud van de aan de gemeenschappen en gewesten voorbehouden bevoegdheden – maatregelen nemen inzake volksgezondheid, *algemene* bestuurlijke politie²¹³, de civiele bescherming en veiligheid. Tot slot is de federale overheid bevoegd om de (sanitaire) maatregelen te nemen in het raam van haar eigen materiële bevoegdheden.

²¹¹ In de loop van 2024 wordt het huidige portaal ICMS vervangen door Paragon.

²¹² Advies 69.936/AV van 7 april 2021 van de Raad Van State afdeling Wetgeving over een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie'.

²¹³ Cf.135, §2 N. Gem. W, met name de bevoegdheid inzake de handhaving van de openbare orde, meer bepaald de openbare rust, veiligheid en gezondheid.

De gemeenschappen van hun kant zijn exclusief bevoegd inzake preventieve gezondheidszorg. In het raam van een epidemische noodsituatie zijn de gemeenschappen dan ook exclusief bevoegd voor het opsporen van en de strijd tegen besmettelijke ziekten. Daartoe behoort ook het uitwerken van regelingen m.b.t. de contactopsporing, verplichte testen en het in quarantaine gaan van (vermoedelijk) besmette personen.

Daarenboven zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd om binnen de specifieke domeinen die tot hun eigen bevoegdheden behoren de maatregelen te nemen ter bestrijding van een (epidemische) noodsituatie. M.a.w. en meer in het algemeen moet worden aangenomen dat elke overheid eveneens bevoegd is en blijft voor de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden in tijden van een noodsituatie of crisis. Voorts is en blijft elke overheid bevoegd om binnen de specifieke domeinen die tot haar eigen bevoegdheden behoren de maatregelen te nemen ter bestrijding van een noodsituatie. Tot slot verduidelijkt de Raad van State de verhouding tussen enerzijds de federale bevoegdheden en anderzijds de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake de bestrijding van een (epidemische) noodsituatie. De federale overheid moet namelijk bij de uitoefening van haar bevoegdheden het **evenredigheidsbeginsel respecteren en vooraf overleg plegen met de deelstaten** – behoudens in spoedeisende gevallen – wanneer ze een maatregel overweegt die een rechtstreekse weerslag heeft op domeinen die tot de materiële bevoegdheid van de deelstaten behoren. Tot slot moet ze zich onthouden van het louter uitoefenen van de materiële bevoegdheden van een andere overheid. Of nog, de federale overheid moet erover waken dat zij zich **strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar eigen bevoegdheden**. Zoals gezegd mogen de deelstaten binnen de domeinen die tot hun bevoegdheid behoren de nodige maatregelen nemen ter bestrijding van de noodsituatie, met dien verstande dat ook zij het bevoegdheidsrechtelijk evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. In die zin dat ze de maatregelen die de federale overheid binnen voormelde randvoorwaarden (evenredigheid, voorafgaand overleg, en strikt beperkt tot haar bevoegdheden inzake sanitaire politie, civiele bescherming en veiligheid) heeft genomen niet

onmogelijk mag maken of overdreven bemoeilijken. Toegepast op een epidemische noodsituatie mogen de gemeenschappen beslissen om de scholen, musea, sportinfrastructuur te sluiten dan wel mondklappers te verplichten, zij het met eerbiediging van de maatregelen die de federale overheid heeft genomen, met respect voor voorgaande randvoorwaarden. In de hypothese dat de gemeenschappen en gewesten voor de eigen beleidsdomeinen de nodige maatregelen hebben ontwikkeld voor de bestrijding van (epidemische) noodsituaties, verkleint allicht de marge voor de federale overheid om maatregelen te nemen die een weerslag hebben op domeinen die tot de materiële bevoegdheid van de deelstaten behoren.

In afwachting van voormeld advies van de Raad van State is de complexe bevoegdheidsverdeling en het gebrek aan ervaring van de gemeenschappen en gewesten op vlak van het crisisbeheer, zeker in de eerste fase van de sanitaire crisis een moeilijke hinderpaal gebleken voor het optimaal beheer ervan. Nu de bevoegdheidsverdeling beter is uitgeklaard, spreekt het voor zich dat er rekening mee moet worden gehouden bij de uitwerking van de nieuwe federale regelgeving m.b.t. de noodplanning en het crisisbeheer. **Tegelijk is het minstens even belangrijk dat de deelstaten zich veel scherper rekenschap geven van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden én voor alle eigen aangelegenheden een beleid ontwikkelen voor de uitoefening ervan in tijden van urgentie en emergency of acute nood.**

Voorts is het aangewezen dat het NCCN en de bevoegde ministers zich – ook in het raam van een nationale fase – concentreren op de strategische beslissingen en het operationele crisisbeheer maximaal overlaten aan de operationele experts en specialisten van en op het terrein. Dit kan inhouden dat de federale overheid op verzoek van de gefedereerde entiteiten maatregelen neemt om de uitoefening van de bevoegdheden van deze laatste te ondersteunen en/of dat de gefedereerde entiteiten op vraag van de federale overheid uniforme maatregelen nemen binnen de eigen bevoegdheden om het federale beleid te ondersteunen.

In afwachting van de uitwerking van een samenhangend geheel van bestuurlijke maatregelen en voorzorgs- en beschermingsmaatregelen,

zal het ‘terrein’ zich al volop aan het organiseren zijn. Beleidsbeslissingen voorbereid door het NCCN zijn vanzelfsprekend wel nodig wanneer de middelen schaarser zijn dan de noden en bijgevolg strategische keuzes moeten worden gemaakt op basis van heldere prioriteiten en doelen.

Een *up-to-date* overzicht van de beschikbare en inzetbare middelen draagt bij tot een heldere beeldvorming m.b.t. de beschikbare capaciteiten aan mensen, middelen en expertise. Belangrijk is wel dat de operationele aansturing ervan – om recht te doen aan de noodzakelijke bottom-upbenadering – een decentrale verantwoordelijkheid blijft, zij het in voorkomend geval binnen een federaal ondersteunend kader.

Niet geheel in lijn met de nieuwe inzichten in de literatuur, die sterk de focus leggen op het belang en de meerwaarde van een goed ondersteunde bottom-upaanpak van crisissituaties en onvoorspelbare situaties, lijken de nieuwe ontwerpen her en der nog steeds uit te gaan van een behoorlijk centralistische top-downaansturing van het crisisbeheer. Een NCCN als *enabler* ter ondersteuning van het bottom-upcrisisbeheer in een model van netwerking zou in elk geval beter aansluiten bij de meest recente wetenschappelijke inzichten met de focus op: decentraal, bottom-up, integraal, gebaseerd op vertrouwen, coöperatief, wendbaar en adaptief.²¹⁴

4.2.6. Impact codificatie op disciplines

Zoals gezegd beschikken we momenteel nog niet over de definitieve teksten. Bijgevolg is het schier onmogelijk om een inschatting te maken van de impact van het codificatieproject op de disciplines en de actoren binnen het crisisbeheer.

De opleiding en het attest voor een Dir-CP-Ops bestaan al langer. Kennelijk is het de bedoeling om dit door te trekken naar alle disciplines, waardoor iedereen die een Dir-functie wil uitoefenen binnen noodplanning eenzelfde opleiding volgde. Samen met de opleiding die de NPC

²¹⁴ Rotmans J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.



Multidisciplinaire coördinatie

zal moeten volgen, zal dit leiden tot een verdere professionalisering van het crisisbeheer én tot de eerder aangehaalde gemeenschappelijke sokkel en een uniformisering van het crisisbeheer. Hierdoor wordt onderlinge bijstand tijdens langdurige en/of complexe crises evidentier.

In de nieuwe regelgeving is voorts ook opgenomen dat de gouverneur moet zorgen voor de organisatie van de pool van de Dir-CP-Ops, zodat er te allen tijde een Dir-CP-Ops bereikbaar en beschikbaar is. De gouverneur kan hiervoor gebruikmaken van de mensen en middelen van de disciplines betrokken in het crisisbeheer. Om dit te kunnen bewerkstelligen, hebben de hulpverleningszones in de provincie Antwerpen de vlucht vooruit genomen en gezorgd voor een interzonale pool van Dir-CP-Ops'en. Die is momenteel enkel georganiseerd voor discipline 1. De andere disciplines zijn (nog) niet betrokken in deze pool hoewel ook zij medewerkers hebben die in het bezit zijn van een attest Dir-CP-Ops.

Daarnaast is het ook belangrijk om in administratieve ondersteuning te voorzien voor de Dir-CP-Ops. Deze secretariaatsfunctie kan geboden worden door de NPC, waardoor die tegelijk ook ervaring opdoet. In ons provinciale ANIP is dit alvast opgenomen. Men zou niet bevreesd mogen zijn om dit expliciet als mogelijkheid te vermelden in de regelgeving.

4.2.7. Conclusies

Het codificatieproject oogt veelbelovend en bevat zeer veel kansen voor de erkenning en verdere professionalisering van alle betrokkenen bij de noodplanning en het crisisbeheer. De wettelijke verankering van de ambitie om burgers maximaal te betrekken bij de hele keten van de noodplanning, het crisisbeheer en de nazorg doet recht aan de indrukwekkende inzet van vele vrijwilligers en de brede civiele samenwerking. Hopelijk geeft de consequente uitvoering ervan een sterke boost aan een versterkte risicocultuur en maatschappelijke antifragiliteit en veerkracht. *Last but not least* doet het codificatieproject beter recht aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de federale overheid en de deelstaten in geval van nood. Op enkele punten zijn de teksten vatbaar voor verdere verbetering, maar de kern zit zeker goed.



Foto: Team Eclairs

5. Crisisbeheer en – management 2.0

Peter Mertens en Cathy Berx

In deze complexe transitiefase zijn er steeds meer systemische uitdagingen (financieel, economisch, onderwijs, klimaat, migratie, energie, inflatie, ontzuiling, ...) die veel druk zetten op de 'gewone' *business as usual*-uitvoering van beleidstaken én die bovendien veel samenwerking veronderstellen (transitie naar hernieuwbare energie, opvang van ontheemden ...). Die moeten de bevoegde politieke overheden – liefst met respect voor de federale loyaleit – binnen de eigen bevoegdheden naar best vermogen aanpakken.

Willink zet deze uitdaging op scherp als volgt: "Als de coronacrisis één ding duidelijk maakt, is het wel dat ook de private sector, als het erop aankomt, sterk afhankelijk is van een goed functionerende overheid. De afgelopen decennia werd het omgekeerde gesuggereerd. Het economisch denken doortrok de samenleving. De overheid moest terugtreden: kleiner was beter, want goedkoper. Publieke taken werden met brede parlementaire steun afgestoten, de inhoudelijke deskundigheid vloeide uit departementen weg, het collectieve geheugen erodeerde. De coronacrisis legt een vergrootglas op scheefgegroeide maatschappelijke verhoudingen en op al langer bestaande knelpunten in het functioneren van de overheid."²¹⁵

En verder: "De opvatting dat de overheid een bedrijf is dat goed gemanaged moet worden door sturing op kosten en baten, schiet tekort als het om complexe problemen gaat. Het houdt geen rekening met de waarden die de kwaliteit van leven en samenleven bepalen. Het vereist een anders denken over de rol van de overheid en over

²¹⁵ Willink, H.T. (2021). *Kan de overheid crises aan?: Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam, Prometheus.

de capaciteiten die nodig zijn – in de politiek, in het bestuur, in de ambtelijke organisatie – om bestaande patronen te doorbreken. Groter politiek denken, maakt kleiner maatschappelijk doen mogelijk. Kleiner maatschappelijk doen moet bijdragen aan groter politiek denken.”²¹⁶

Dit brengt ons bij de essentie van dit hoofdstuk: hoe kunnen we samen verder vormgeven aan deze complexe uitdagingen en kunnen we omgaan met deze turbulente omstandigheden? Zijn onze overheidsstructuren voldoende robuust om ook lange en opeenvolgende crises te beheersen? Of is de *slack time* dermate gesnoeid dat de rek eruit is? Maakt het streven naar efficiëntie dat ‘overbodige capaciteit’ wordt weggehaald en organisaties worden uitgekleeft tot de minimale capaciteit onder normale omstandigheden en ze op te jagen tot maximale efficiëntie? Roepen we zo een lockdown over onszelf af?²¹⁷ Taleb leert ons alvast dat we ons op onverwachte en onvoorspelbare gebeurtenissen moeten voorbereiden door veerkracht, door robuustheid, door buffers en door ruimte voor flexibiliteit.²¹⁸

De boeken van de zogenaamde transitiedenkers die we lazen met het oog op deze rede, gaan vanzelfsprekend over zoveel meer dan over noodplanning en crisisbeheer. Meer nog, noodplanning en crisisbeheer komen als dusdanig niet of eerder zijdelings aan bod. Of nog, ‘niet alles is een crisis!’ En toch zijn de inzichten van deze – zowel eerder conservatieve als progressieve – auteurs ook voor de noodplanning en het crisisbeheer buitengewoon interessant en relevant. Overigens, hoe toekomstbestendiger en (klimaat)robuuster de fysieke ruimte wordt ingericht, hoe veerkrachtiger mensen, ondernemingen, overheden anticiperen, hun denken en gedrag aanpassen in functie van goed begrepen risico’s en onzekerheden des te uitzonderlijker de nood aan noodplanning en crisisbeheer. Naarmate we de omslag succesvol maken zal het ‘crisisdenken’ hopelijk en allicht weer naar de achtergrond verschuiven. Tegelijk ontsnappen ook de noodplanning

216 Willink, H.T. (2021). *Kan de overheid crises aan?: Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam, Prometheus.

217 de Ruiter, F. (2023). *Bottom-up*. Meppel, Boom Uitgevers.

218 Taleb, N. (2021). *Antifragiel, dingen die baat hebben bij wanorde*. Amsterdam, Nieuwezijds.

en het crisisbeheer niet aan een noodzakelijke transitie. De generieke inzichten m.b.t. de noodzakelijke transities: energie, klimaat, landbouw, circulaire economie, democratie, leiderschap gelden – eventueel mutatis mutandis – evenzeer en onverkort voor de noodplanning en het crisisbeheer. Ook de noodplanning en het crisisbeheer moeten beantwoorden aan de vereisten van veerkracht dankzij bottom-up sturende open netwerken die voldoende oog hebben voor de complexiteit van menselijk gedrag in de concrete context en creatieve inzet van schaarse mensen en middelen met het oog op een maximaal gedeeld doel.

Ook in de openingsrede van 2009 *De angst voorbij* refereerde ik aan de zogenaamde veiligheidsparadox. We verlangen steeds meer naar veiligheid. Daarbij verwachten we ook van de overheid dat ze krachtadig optreedt. Anderzijds willen we voor onszelf een maximum aan vrijheid en zoeken velen graag steeds extremere gevaren op. Bovendien verwachten we van de overheid dat ze de negatieve gevolgen van de vrijheid van anderen in de vorm van grensoverschrijdend, onwenselijk en crimineel gedrag, indamt en bestrijdt. Tegelijk perken we van nature onze vrijheden zelf in: we zijn immers bang. Bang in het verkeer, bang om – niettegenstaande we weten dat de levensverwachting jaar na jaar stijgt – ziek te worden, bang voor terroristische aanslagen, etc. Overal dreigt gevaar, altijd zijn er risico’s. Angst behoedt voor roekeloosheid.

Kennelijk is de acceptatie van een vrijwillig aangegaan risico veel groter dan van een niet zelfgekozen risico. Vrijwillig aangegane risico’s geven allicht de valse illusie van controle en beheersing. Dit verklaart onze bereidheid om ons toch zonder al te veel angst in het verkeer te begeven, niettegenstaande uitgerekend het verkeer, verhoudingsgewijs de meeste slachtoffers maakt. Maar hoewel regels en beperkingen noodzakelijke voorwaarden zijn voor échte vrijheid voor allen, impliceert de garantie van meer veiligheid sowieso een zekere beperking van de gekoesterde vrijheid. Dit alles leidt overigens tot een erg complex dilemma en een heuse catch-22 voor overheden: we (sommigen) vragen wat we (anderen) tegelijk verafschuwen. M.n. meer overheidsingrijpen ter wille van onze veiligheid. Misschien willen velen beperkingen vooral voor de ander, terwijl we steeds ook zelf de ander

voor de anderen zijn. Of, we willen de beperkingen op het moment dat we zelf (meer) risico lopen (als fietser en/of voetganger), maar veel minder als we zelf het grote(re) risico zijn (als automobilist).

Het knoopt mutatis mutandis aan bij het terechte inzicht in het openingsstuk van Anne Bergmans: "mensen voelen zich sneller bedreigd door andermans beslissingen. Mogelijke effecten van beslissingen waarbij men zich niet op één of andere manier betrokken voelt, worden daardoor veelal beschouwd als risico's; risico's die men bovendien niet gemakkelijk zal willen aanvaarden". In het bijzonder ook voor het crisisbeheer is dat inzicht kapitaal. Hoe vermijden we dat mensen spontaan beginnen te evacueren bij een nucleaire lozing, als de overheidsmaatregel om goede redenen: binnenblijven en schuilen luidt? Ook voor een beter begrip van noodzakelijke maatregelen én juiste handelingsperspectieven is een grote betrokkenheid van de bevolking in de hele keten van de noodplanning en het crisisbeheer cruciaal.

De werkelijkheid én menselijk gedrag blijven al bij al behoorlijk onvoorspelbaar. Deze evidentie ontslaat de overheid noch de samenleving van de strijd tegen onveiligheid en van de noodzakelijke bescherming tegen voorzienbare en reële risico's. Het is vooral een oproep om eerlijker, evenwichtiger en genuanceerder te communiceren over en om te gaan met risico's en onveiligheid, met menselijke kwetsbaarheid, leven, lijden, toeval en dood. Zo moeten we leren beseffen en durven expliciteren dat het verlangen naar absolute veiligheid en zekerheid een utopisch verlangen is. Absolute veiligheid is niet alleen een onbereikbaar goed, het is ook geen 'goed'. Het veronderstelt een leven zonder vrijheid in een stolp ... Het is bovendien een oproep tot vertrouwen. Vertrouwen van de overheid in de onmisbare hulp van en samenwerking met de brede bevolking én van de brede bevolking in de overheid in het bijzonder in tijden van nood.

5.1. Veiligheid als samenlevingsproject

Voor een gerichte beleidsvoering is het van kapitaal belang om een zo goed, genuanceerd en objectief mogelijk zicht te hebben op onveiligheidsrisico's. Een veiligheidsbeleid dat zich eenzijdig richt op onveiligheidsgevoelens veeleer dan op objectieve veiligheidsrisico's, is niet zonder gevaar. Niettemin is het minstens even belangrijk om te luisteren naar de verschillende opvattingen en verwachtingen die mensen hebben over risico's, onveiligheid en het veiligheidsbeleid. Door het systematisch beluisteren en betrekken van mensen bij het veiligheidsbeleid, worden het inzicht in en het draagvlak voor dat beleid breder. Het is de beste basis voor een sterk tweesporenbeleid gericht op het beheersen van risico's enerzijds en op een warmere samenleving waarin mensen zich veiliger voelen anderzijds.

Tegelijk dragen zulke initiatieven bij tot een bewustmaking bij de bevolking: veiligheid is een taak van iedereen. Het is een collectief goed waarvoor iedereen zich kan en dus moet inzetten. Zonder afbreuk te doen aan het machts- en dwangmonopolie van de staat als onvervreemdbaar attribuut om haar kerntaak op het vlak van veiligheid, zekerheid en risicobeheersing waar te maken, wordt aan de samenleving een zeer belangrijk potentieel teruggegeven: de vaardigheid van sociale controle en het mekaar aanspreken op maatschappelijk ongewenst gedrag. Zo wordt een beroep gedaan op de alertheid van burgers voor én hun inzicht in de mogelijkheden om risico's te zien en er adequaat op te anticiperen.

De Commissie van deskundigen²¹⁹ deed hierover aanbevelingen die opgepikt worden in nieuwe regelgeving. Voor het eerst wordt in regelgevende teksten over noodplanning en crisisbeheer een expliciete rol toegekend aan de burger voor de weerklinkt nu als een *call to action* naar weerbaarheid en veerkracht. Het vereist een andere kijk van de overheid op de rol van de burger in de risicocycclus en de verhouding met diezelfde overheden en hulpdiensten. Tegelijk vraagt deze *resili-*

²¹⁹ Schmitz, O. et al. (2023). Witboek. Aanbevelingen tot verbetering van het crisisbeheer in België. Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer.

ence ook een andere kijk op de ver(stand)houding tussen diverse overheidsdiensten en -niveaus. Zich steunen op veerkracht impliceert vertrekken van de sterkte van organisaties en van netwerken, van de autonomie eerder dan de hiërarchie, van het accepteren van 'fouten' door anderen en een verminderde controle. Maar u wint enorm aan daadkracht, draagvlak, snelheid, efficiëntie, motivatie, voldoening, betrokkenheid, ... door af te stappen van een top-downbenadering en te sturen op doelstellingen dan wel op resultaten. Inzetten op burgerparticipatie legt dus een actieve rol bij de burger, en impliceert tegelijkertijd een versterkte rol in crisisbeheer voor lokale besturen en hulpdiensten en een andere leiderschapsstijl van de hogere overheden. In *De 9 succesfactoren van de BV Natuur* van Ylva Poelman²²⁰ vinden we 1001 argumenten voor een sterk gedecentraliseerde organisatie van de noodplanning en het crisisbeheer, met de (operationele) basis als zwaartepunt en een sterkere focus op cocreatie en burgerparticipatie.

Organisatienetwerken in crisisbeheer

Bert Bruggemans, commandant Brandweer Zone Antwerpen

De Commissie van experts rond crisisbeheer stelt voor om meer in te zetten op een **netwerkbenadering**. Echter in de hoofden van velen blijft het idee leven dat de juiste crisisaanpak bestaat uit een top-downbenadering en command and control. Deze benaderingen verschillen fundamenteel met het voorgestelde model, omdat command and control a priori uitgaat van een moeilijke, maar beheersbare en controleerbare situatie. Maar een noodsituatie, calamiteit of crisis is in zijn essentie net een situatie die complex is en dus niet in zijn volledigheid waarneembaar, voorspelbaar, laat staan controlebaar. Het vereist actie en samenwerking van organisaties doorheen de hele overheid (ook vaak delen van de overheid die niet dagdagelijks werken op het vlak van crisisbeheer) om stap voor stap te komen tot het beheersen van de urgentie, chaos en het terugbrengen van de

220 Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

situatie tot meer controleerbare fenomenen. Deze aanpak vereist een ander soort samenwerking tussen overheden dan degene die we dagdagelijks zien en die de overheid dwingt tot actie.

Voor maatschappelijke opgaven en zeker voor crisisgebonden uitdagingen is een taakgerichte decentralisatiebenadering te bipolair: een taak hoort ofwel bij de lokale overheid ofwel bij de centrale overheid, ofwel bij gene of andere dienst of afdeling van de overheid. Bij crises gaat het eerder over welke verbindingen of samenwerkingen er komen, waarbij vaak nog ruimte is voor interpretatie van taakinvoeringen. Net daarom passen de termen van top-down en bottom-up eigenlijk niet bij het beheren van een crisis. Eerder dan gericht op verdeling, gaat het hier om complementariteit om **als één overheid alle hulpbronnen te mobiliseren en op maat van crises en lokale behoeften toe te snijden**.

De commissie van experts ziet in de netwerkbenadering een model van samenwerking tussen diensten die voldoende flexibel en aanpasbaar is om de complexiteit van een crisis te kunnen behandelen, die het betrekken, maar ook integreren van alle noodzakelijke organisaties binnen en buiten de overheid toelaat, maar ook voldoende doelgericht is met het oog op het beheren van de crisis. Netwerkgroepen zijn een interessante organisatievorm omdat ze groot belang hechten aan de samenwerking en coördinatie van spelers over de grenzen van klassieke organisaties heen.²²¹ **Organisatienetwerken verbinden en delen informatie, middelen, activiteiten en competenties van soevereine en unieke organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen die geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen.**²²² Ze gaan niet gepaard met top-down-of

221 Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. Oxford, Oxford University Press; Gulati R. et al (2012). *Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts*. Chichester, UK, John Wiley & Sons, Ltd.

222 Kenis, P. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout, Pelckmans Pro.

bottom-up benaderingen en zijn niet gebaat bij een centralistische visie of organisatie.

Wat maakt nu dat organisatienetwerken succesvol kunnen zijn? Een goed gevormd netwerk gaat zowel uit van **differentiatie** van deelnemers als van **integratie** tussen de betrokken partijen.

Op het vlak van **differentiatie** geldt dat de partijen die nodig zijn om tot een oplossing te komen, moeten betrokken zijn. Niet meer, maar ook niet minder. Dit beperkt zich in crisissituaties dus vaak niet tot de klassieke crisis- of overheidsspelers. Bij de meeste crises is een bonte groep van soevereine organisaties noodzakelijk om de crisis de baas te kunnen. En dus kan een systeem a priori niet uitgaan van één centrale crisisplayer die allesomvattende oplossingen heeft. De betrokken partijen beheren samen het netwerk.

Om de verschillende spelers gecoördineerd tot samenwerking te laten komen, moet er **integratie** (of coördinatie) opgezet worden. De verschillende partijen kunnen maar tot oplossingen komen als ze op een vlotte wijze kunnen samenwerken. Het crisisbeheer zal zich dus meer en meer moeten gaan richten op mechanismen om een bonte groep van spelers te laten samenwerken om te komen tot oplossingen.

Leiderschap

Dagelijks gebeuren er **calamiteiten en noodsituaties** die de samenwerking tussen de hulpdiensten en andere partijen vereisen. Het gaat meestal om situaties die weliswaar levensbedreigend en urgent zijn, maar nog steeds redelijk duidelijk zijn en de verschillende spelers kennen elkaar over het algemeen redelijk goed omdat ze gewoon zijn in eenzelfde (geografische) context samen te werken. In dit geval is het beheer van het netwerk gedeeld en zelfregulerend. Dit uit zich in de praktijk in spontane samenwerking tussen hulpdiensten, eventueel aangevuld met

een zogenaamd motorkapoverleg waarbij de verschillende spelers spontaan kiezen om samen te werken en hun acties te coördineren. In iets grotere of complexere situaties heeft een zelfregulerend netwerk zijn beperkingen en kan het inefficiënt worden. Dan kan dit overgaan op een vorm van operationele coördinatie met een CP-Ops waarbij één organisatie de leiding neemt en dus de Dir-CP-Ops²²³ levert. Het is belangrijk te begrijpen dat de Dir-CP-Ops dan niet de baas wordt van de verschillende partijen, maar wel als taak heeft het netwerk te managen en dus de samenwerking richting het gemeenschappelijke doel te stimuleren. De opleiding van de Dir-CP-Ops in België heeft zich de laatste jaren duidelijk gericht op deze werkwijze.

Crisis zijn van een hogere complexiteit en komen minder frequent voor. Ze vereisen de samenwerking en integratie tussen een grotere groep partners, vaak met betrokkenheid van partijen die elkaar minder kennen, minder frequent samenwerken of minder betrokken zijn in het crisisgebeuren. In oplopende mate van complexiteit kan hier gewerkt worden met een leidende organisatie om het netwerk te beheren (bv. wanneer een vorm van operationele coördinatie voldoende is of wanneer er een grote focus ligt op één specifiek domein zoals bij een beperkte gezondheids crisis). In meer complexe gevallen heeft dit soort governance het nadeel dat de focus te veel ligt op de leidende organisatie en de betrokkenheid van de andere noodzakelijke partijen te laag wordt. Dan is er nood aan een aparte structuur die het netwerk beheert en die onafhankelijk staat van de inhoud. Bij 'klassieke crises' kan dit gebeuren door de klassieke crisisstructuren. De gemeentelijke, provinciale of federale crisiscentra nemen de exclusieve rol op van netwerkbeheerder, die losstaat van het primaire proces (namelijk het inhoudelijk oplossen van het probleem). Het crisisorgaan is per definitie niet de inhoudelijke oplosser van het probleem. Het is belangrijk om dit onderscheid te maken en van het crisisorgaan geen permanente top-zware structuur te maken die de hiërarchie over het netwerk

gaat opnemen en een complexe organisatie gaat opzetten.

Bij langdurige, landsbrede en zeer complexe situaties voelen we aan dat bovenstaande modellen niet voldoende zijn. Het zijn eigenlijk ook geen crises, maar gevolgen van maatschappelijk (vaak wereldwijde) **turbulentie**. Ze doorkruisen vaak heel de overheid en raken de maatschappij op veel facetten en gebieden. Er is vaak ook geen consensus over probleemdefinitie, laat staan over het doel. En dus voelen we aan dat er nog meer integratie nodig is. Hoe groter het aantal leden van het netwerk, en hun geografische en inhoudelijke spreiding, hoe moeilijker het is om hen te coördineren. De klassieke crisisstructuren lijken dan onvoldoende te zijn.

Een structurele oplossing hiervoor kan dan zijn om het netwerk te centraliseren rond de figuur van een bemiddelaar. In de praktijk zien we dat in deze gevallen vaak een (Oosterweel-, Ventilus-, ...) intendant, (heropbouw-, corona-, drugs-, ...)commissaris of andere verbindende figuur in beeld komt. De rol van deze bemiddelaar is dan vooral om 'doelconsensus' te bereiken en de integratie van het netwerk te versterken. Opnieuw wordt dit niet de 'baas' van het netwerk, maar net degene die de samenwerking en integratie van de soevereine partners gaat stimuleren.

In de drie beschreven modellen zijn netwerkmanagers (formeel of informeel) bezig met het beheren van het netwerk en nemen ze de rol van een netwerk leider op. Het beheren van een organisatie netwerk gaat steeds gepaard met het beheren van spanningen en vereist specifiek leiderschap en specifieke vaardigheden. Zo zal binnen een netwerk onvermijdelijk de discussie ontstaan over langetermijneffectiviteit versus kortetermijnefficiëntie (zoals het spreekwoord stelt: "alleen ga je sneller, maar samen kom je verder") of over de legitimiteit van het netwerk. Netwerkpartners moeten er namelijk van overtuigd zijn dat samenwerking leidt tot betere resultaten, maar ook de buitenwereld moet ervan overtuigd zijn dat het netwerk de beste aanpak is. Er zal ook spanning ontstaan over flexibiliteit versus stabiliteit waarbij

netwerken gelden als snelle en adaptieve organisatie modellen, maar anderzijds zijn ze weinig duurzaam als organisatie. De neiging ontstaat dan ook om hiërarchie en bureaucratie in te voeren, wat weer contradictorisch staat ten opzichte van het probleem dat zich stelt. In elk netwerk komen deze spanningen voor die het netwerk onder druk zetten, maar die ook noodzakelijk zijn. De situatie waarvoor het netwerk is opgericht, is complex en het beheer ervan gaat dus noodzakelijk gepaard met moeilijkheden. Crisisbeheer wordt dan ook een proces van het continu managen van spontane en emergente structuren versus bestaande structuren.

Dat betekent niet dat er geen leiderschap en duidelijkheid nodig is bij een crisis. Maar dat leiderschap zit verdeeld en decentraal op verschillende niveaus en niet enkel bij één persoon aan de top en zelfs niet binnen één organisatie. Daarom is er nood aan samenwerking en verbinding tussen soevereine organisaties die wel samenwerking opzetten om één gemeenschappelijk doel te bereiken. Daarom spreken we over organisatienetwerken.

"De manier waarop we aankijken tegen leiderschap evolueert met de veranderingen in de wereld. In het huidige tijdperk is de snelheid van veranderen, de mate van specialisatie en de complexiteit zo groot, dat een leider dat niet meer alleen kan overzien. Uitdagingen vragen om een multidisciplinaire aanpak en snelheid vraagt om kleine autonome teams. Verantwoordelijkheden worden lager in de organisatie neergelegd en besluiten worden genomen waar dat het beste kan".²²⁴ Dit inzicht botst evenwel met de vaststelling over de noodplanning en het crisisbeheer in België, waarbij een sterk centrale organisatie wordt uitgebouwd en slechts beperkte provinciale antennes, gecombineerd met het principe

224 Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur. Vakmedianet.*



Week van de Vrijwilliger, bedanking 2 maart 2023

van 'eenheid van commando'.²²⁵ De crisisstructuur riskeert daardoor zelf onvoldoende weerbaar en flexibel te zijn bij situaties die op bovenlokaal niveau beheerd worden en stelt tegelijk limieten aan de capaciteit van de federale diensten van de gouverneurs.

Inspiratie voor organisatienetwerken vinden we ook in de natuur. Ylva Poelman beschrijft dat op een zeer boeiende manier, waarbij ze voortdurend de koppeling maakt tussen organisatiewerking en de werking van de natuur. "Robuuste systemen zijn niet te bouwen op basis van monoculturen, daarvoor zijn verschillende soorten nodig. Maar niet elke willekeurige soortenrijkdom voldoet. Binnen een ecosysteem verrichten soorten bepaalde rollen. Een soort kan maar een beperkt aantal of slechts één functie vervullen. Bovendien is het voor iedere functie van belang dat deze door meerdere soorten kan worden uitgevoerd. (...) Net als iedere soort niet alle functies kan vervullen

²²⁵ Zowel het kikker- als het vogelperspectief zijn even onmisbaar. Problematisch wordt het als de vogel zich als een kikker gedraagt en de kikker zich een vogel waant ...

in een ecosysteem, is het onmogelijk voor een medewerker om alle disciplines binnen een organisatie te beheersen. Zowel wendbare teams als complexe problemen vragen om een multidisciplinaire aanpak. Diversiteit in medewerkers is de enige mogelijkheid om alle benodigde expertise bijeen te brengen."²²⁶

Bij uitbreiding geldt dat ook voor de expertise en het engagement van vele burgers die zich mee actief (willen) inzetten. Hun gebundelde krachten en inzichten – de *wisdom of the crowd* – zijn een verrijking voor de aanpak van crises, zoals we konden vaststellen bij de overstromingen in de Vesdervallei (zelfs tot op de dag van vandaag), tijdens de COVID-19-pandemie, bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne, ... Uiteraard geldt dit ook buiten noodsituaties en steunt onze samenleving dagelijks op de vrijwillige inzet van zovelen. Zoals ook verder wordt beschreven, vinden we hier een goede basis en voedingsbodem voor burgerparticipatie bij noodsituaties. Want: "Hoe goed bedoeld top-downsystemen ook mogen zijn, als ze losstaan van het gemeenschapsleven kunnen ze blind zijn voor de bredere maatschappelijke gevolgen van hun optreden."²²⁷ Tijdens de Week van de Vrijwilliger nodigde ik samen met de deputatie alvast een aantal mensen uit om hen te bedanken voor hun bereidwillige en ongebreidelde hulp.²²⁸ Geruggensteund door nieuwe regelgeving op dit vlak en door het initiatief van de Vlaamse overheid, zal ik hier de komende jaren graag mee verder vorm aan geven.

²²⁶ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur. Vakmedianet.*

²²⁷ Monbiot, G. (2018). *Uit de puinhopen, een nieuwe politiek in een tijd van crisis.* Rotterdam, Lemniscaat.

²²⁸ Gelezen op: <https://www.gouverneurantwerpen.be/>, Gouverneur Cathy Berx en de deputatie van provincie Antwerpen bedanken vrijwilligers en professionele hulpverleners tijdens de week van de vrijwilliger (02/03/2023).

5.1.1. Veiligheid: een van bij de aanvang in te bouwen intrinsieke beleidskwaliteit

Kan u vandaag spreken over kwaliteitsvol wonen, zonder te spreken over veilig wonen? Van goede gezondheidszorg, zonder het te hebben over veilige gezondheidszorg? Van kwaliteitsvol onderwijs, zonder ook oog te hebben voor veiligheid op school? Van mobiliteit, zonder volgehouden inspanningen voor verkeersveiligheid? Dat 'goed werk' een sterk en blijvend waar te maken engagement impliceert voor veiligheid op het werk, is gelukkig al lang een verworvenheid.

Voor tal van andere beleidsdomeinen (migratie en inburgering, onderwijs, economie, werken, mobiliteit, milieu, welzijn, gezondheidszorg, toerisme, sport en recreatie, ...) kan mutatis mutandis een analoge oefening worden uitgewerkt. De kernboodschap is dat veiligheid steeds als een essentieel aspect en kwaliteitsvereiste van het specifieke beleids(domein) moet worden opgenomen. Veiligheid mag geen externe voorziening zijn die nadien van buitenaf moet worden toegevoegd of bijgeleverd. Veiligheid is geen doel op zich, maar een intrinsieke kwaliteit van elk beleid en van de werking van elke voorziening of dienst. Voor een beleid gestoeld op strategische doelstellingen wordt het bereiken van een vooropgesteld veiligheidsniveau een van de fundamentele doelstellingen naast andere. Bij elk plan, project of beleidsmaatregel hoort een veiligheidseffectenrapport.

'Integrale veiligheid' is een concept dat erin bestaat criminaliteit, overlast, verkeersveiligheid en rampen in al hun aspecten vanuit een zo breed mogelijke context te benaderen. Integrale veiligheid is vooral het resultaat van een hele veiligheidsketen. Een integraal veiligheidsbeleid streeft naar een allesomvattende aanpak die verband houdt met alle factoren die de veiligheid kunnen bedreigen of bevorderen. Met een managementbril wordt dan vaak het plan-do-check-act-model gehanteerd binnen noodplanning en crisisbeheer. Maar integrale veiligheid kijkt ook naar raakvlakken met andere beleidsdomeinen en maatschappelijke sectoren. De sterke verwevenheid van onze maatschappij en economie maakt immers dat een ingreep in één

domein ook (ongewilde) gevolgen kan hebben in andere domeinen. Denk maar aan de complexiteit tijdens de COVID-19-pandemie om een eenvoudige doelstelling als 'beperk de verspreiding van het virus' te vertalen naar concrete maatregelen op economisch, sociaal, cultureel, ... ja, zelfs huiselijk vlak.

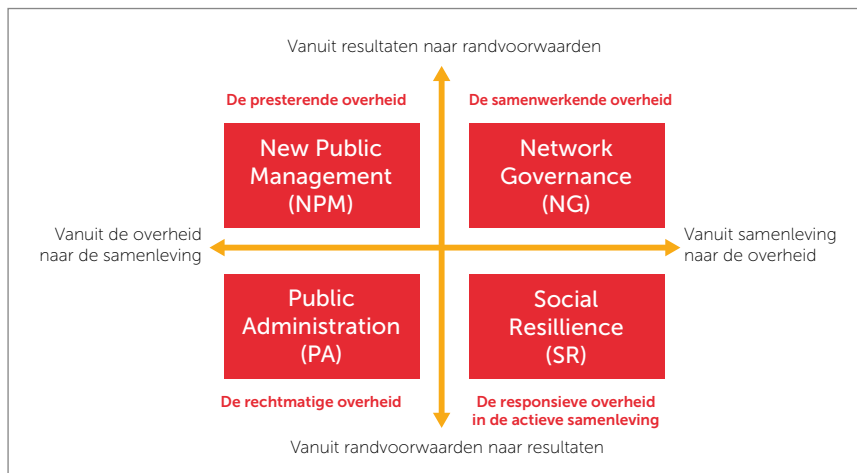
Bovendien kan de lokale context heel verschillend zijn: aantal inwoners, samenstelling van de gemeenschap, grensgemeenten, financiële draagkracht, ... Op dagelijkse basis gaan lokale besturen om met de diversiteit in hun gemeente en met de specifieke aandachtspunten die er spelen. Dat maatwerk gaat verloren bij een te rigide kader dat van bovenaf wordt opgelegd, en gaat voorbij aan het lokale potentieel om werkbare oplossingen te formuleren. Daarom is het belangrijk om vertrouwen te hebben in het zelfsturend vermogen van lokale besturen en hun activeringsmogelijkheden van een ruim en divers netwerk.

We zullen dus op een andere manier moeten kijken naar crisisgebeurtenissen die zich aandienen, waarbij van overheden zal worden verwacht om flexibel te wisselen en om te gaan met de verschillende rollen die van hen verwacht worden. Geen organisatie die helemaal anders moet, maar een organisatie die meer systemen naast elkaar aankan. Geen transitie van het ene naar het andere werken, maar het meervoudig organiseren van het werk. Martijn van der Steen beschrijft in dat verband vier rollen waartussen moderne overheden zullen moeten kunnen schakelen en flexibel wisselen met partijen die anders zijn dan de overheid.²²⁹ Daarbij moet weerstand niet uit de weg worden gegaan, want dat is nu net de motor voor bottom-upverandering en participatie.²³⁰

Tegelijk kunnen en mogen we niet voorbijgaan aan het sterke systeem voor crisisbeheer dat we vandaag kennen. Het is eerder de vraag hoe het nog kan worden verbeterd, én toekomstgericht aangepast aan nieuwe noden en inzichten. Dat betekent ongetwijfeld dat we sommige

²²⁹ van der Steen, M., et al (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.*

²³⁰ de Ruiters, F. (2023). *Bottom-up. Boom Uitgevers.*



Vormen van overheidssturing (van der Steen, M. et al)

zaken uit het verleden moeten loslaten en nieuwe – nog onzekere – elementen en instrumenten moeten omarmen. “De factoren die tot het huidige succes hebben geleid zijn niet noodzakelijk de succesfactoren van morgen als de wereld er heel anders uitziet. Een mismatch kan er zelfs voor zorgen dat het succes van vandaag zich morgen tegen je keert.”²³¹ Jan Rotmans pleit daarom voor een combinatie van top-down en bottom-up, met verbindende leiders als bruggenbouwers.²³²

²³¹ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

²³² Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

5.1.2. Wat verwachten de wereld én de Europese Unie (o.m.) van ons land?

In het *Global Risks Report 2020* van het *World Economic Forum* staat het verlies van biodiversiteit in de top 5 van risico's in termen van zowel waarschijnlijkheid als impact in de komende 10 jaar. In 2020 is het voor het eerst dat alle top 5-risico's betrekking hebben op het milieu. De andere 4 zijn extreem weer, inadequaat reageren op klimaatverandering, door de mens veroorzaakte milieurampen zoals olielozingen en natuurlijke milieurampen zoals aardbevingen. Dit beeld wordt nagenoeg bevestigd in het rapport van 2023.²³³ Volgens Ylva Poelman heeft de COVID-19-pandemie ons doen inzien dat we allemaal direct of indirect sterk afhankelijk zijn van de natuur. Veel van de huidige problemen stoppen niet bij de landsgrenzen. Het verlies aan biodiversiteit en de klimaatverandering zijn mondiale uitdagingen, en oorlogen, armoede en waterschaarste leiden tot migratiestromen naar andere landen. De natuur leert ons veel over complexe processen, die ook nog eens duurzaam zijn. Diezelfde natuur is kampioen in aanpassingsvermogen, vooral door te innoveren op basis van diversiteit, natuurlijke selectie, samenwerking en recycling. Dat doet ze niet met actieplannen, *milestones* en strakke top-downsturing, maar met een proces van permanente adaptatie en veerkracht. Dat vraagt om het bijna permanent 'lezen' van de veranderende omstandigheden, met inbegrip van de effecten van het veranderproces zelf.²³⁴

Het Sendai Actiekader voor de beperking van het risico op rampen 2015-2030 van de Verenigde Naties²³⁵ bevat het volgende leidende principe: “De beperking van het risico op rampen vereist de inzet en samenwerking van de hele samenleving. Het vereist ook dat eenieder de mogelijkheid krijgt om deel te nemen, zonder uitsluiting of discri-

²³³ World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023*. Genève, World Economic Forum.

²³⁴ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

²³⁵ Gelezen op: <https://www.undrr.org/>, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, United Nations, 2015.

minatie, met een bijzondere aandacht voor de bevolkingsgroepen die het meest door rampen worden getroffen, in het bijzonder de armsten. Problematieken in verband met gender, leeftijd, handicap en cultuur moeten in alle beleidsmaatregelen en praktijken in aanmerking worden genomen, en vrouwen en jongeren moeten worden aangemoedigd om verantwoordelijkheden op zich te nemen. In dit verband moet bijzondere aandacht worden besteed aan de verbetering van het georganiseerde vrijwilligerswerk door burgers.” Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG) van de Verenigde Naties expliciet als doel is opgenomen: partnerschap om de doelstellingen te bereiken (SDG17).²³⁶

²³⁶ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

5.2. Nationale weerbaarheid

In 2021 heeft de Belgische regering voor het eerst een Nationale Veiligheidsstrategie aangenomen.²³⁷ Daarin geeft ze een visie op de dreigingen en risico's ten aanzien van ons land, en een kader voor een geïntegreerd beleid. Daarmee volgen we de evolutie in andere landen zoals Zweden en Nederland, waar we gelijkaardige tendensen in de veiligheidsstrategie terugvinden.

Het mag misschien verbazen dat ons land nog niet eerder over een nationale veiligheidsstrategie beschikte. De verklaring daartoe vinden we in de NVS zelf:

“Onze wereld en onze samenleving staan voor fundamentele uitdagingen. Die wereld is niet enkel meer verbonden, maar ook meer omstreden. Verworvenheden van de Europese naoorlogse constructie worden in vraag gesteld. De internationale orde staat onder druk.

België en Europa worden geconfronteerd met nieuwe en meer complexe dreigingen. Statelijke, maar ook niet-statelijk actoren wenden zich steeds vaker tot hybride methodes waarbij de grenzen tussen oorlog en vrede getest worden, gaande van beïnvloeding van de publieke opinie door desinformatie tot grootschalige cyberaanvallen.

Conflicten aan de Europese grenzen vormen een voedingsbodem voor terrorisme en migratiestromen. COVID-19 heeft onze nationale weerbaarheid op een ongeziene wijze getest. De mondiale gevolgen van deze crisis op medisch, economisch en politiek gebied zullen nog lang nazinderen. Daarnaast slaat de klimaatverandering harder en sneller toe dan velen hadden verwacht, met een hoge menselijke, sociale en economische kostprijs.”

²³⁷ Kabinet van de Eerste minister voor de Beleidscel Veiligheid en internationale relaties (2021). *Nationale veiligheidsstrategie*. Brussel, Peter Moors.

De klimaatverandering en de verstoring van het leefmilieu hebben een multiplicatoreffect op andere fenomenen zoals armoede, conflict en migratie. Zeker in een dichtbevolkt en dichts bebouwd land als België zet dit extra druk op de schaarse openbare ruimte die ons nog rest, en waar we de afgelopen decennia onvoldoende oordeelkundig mee aan de slag zijn gegaan.

In de Nationale Veiligheidsstrategie (2021) lezen we:

“Ondertussen zijn de initiële discussies over het opstellen van een nieuw nationaal adaptatieplan²³⁸ gestart rond structurele maatregelen om de risico’s te beperken en een klimaattransitie in te zetten naar meer weerbare vitale sectoren en essentiële dienstverleners, en een meer weerbare economie en samenleving in het algemeen.

Het uitstellen van actie zal risicovoller en kostelijker zijn dan tijdig actie te ondernemen. Het transitierisico kan echter sterk beperkt worden door een duidelijke beleidsvisie, beleidscoherentie en -consistentie. Een intelligente aanpak kan van de transitie zelfs een sociaal-economische opportuniteit maken.”

In een omgeving van verandering blijft de eerste verantwoordelijkheid van de overheid de veiligheid van het land en zijn burgers, alsook van de waarden die aan onze samenleving ten grondslag liggen. Een geïntegreerde beleidsaanpak vereist een bijdrage van alle geledingen en sectoren; het is een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid.

België is een van de meest open maatschappijen en economieën. Het is onze sterkte, maar het maakt ons tegelijk ook kwetsbaarder. De Europese Richtlijn Critical Entities Resilience²³⁹ stelt de vitale sectoren voor de uitdaging om naast maatregelen van fysieke beveiliging en van

²³⁸ Gelezen op: <https://klimaat.be/>, adaptatie, een nationale adaptatiestrategie.

²³⁹ Gelezen op: <https://www.critical-entities-resilience-directive.com/>

cyberveiligheid voortaan ook weerbaarheidsmaatregelen tegen klimaatrisico’s uit te werken. Ook de NAVO bepaalt 7 *baseline requirements*²⁴⁰ om voldoende weerbaarheid op te bouwen, die we terugvinden in de beleidsoriëntaties van de Nationale Veiligheidsstrategie.

Weerbaarheid wordt daarbij opgevat als een samenhangend geheel van maatregelen die onze samenleving in staat stelt om te blijven functioneren door zich te beschermen tegen en te reageren op incidenten die haar vitale belangen en fundamentele waarden onder druk zetten, zelfs wanneer deze rechtstreeks worden aangevallen of door grootschalige crises in gevaar worden gebracht. Dit vergt weerbaarheid van het individu, de maatschappij, het bedrijfsleven en de overheid.²⁴¹ Het Nationaal Crisiscentrum stelt daartoe een Belgian National Resilience Plan op dat voortbouwt op de NVS en zich specifiek toespitst op de weerbaarheid.

Om effectief te zijn, beschrijft de NVS 2021 een geïntegreerde aanpak met volgende vier elementen:



²⁴⁰ Gelezen op: <https://www.nato.int/>, Resilience, civil preparedness and Article 3 (02/08/2023).

²⁴¹ Kabinet van de Eerste minister voor de Beleidscel Veiligheid en internationale relaties (2021). Nationale veiligheidsstrategie. Brussel, Peter Moors.

01 | Alle overheden

In een 'whole of government'-approach wordt veiligheid beschouwd als een ondeelbare kerntaak van alle overheden in ons land. Dit veronderstelt dat op federaal niveau de perspectieven, belangen en bijdragen van de verschillende departementen gecoördineerd worden, en effectief samengewerkt wordt met de deelstaten om tot een werkzaam, samenhangend en doeltreffend beleid te komen.

02 | Intern / extern

Net zoals de risico's en dreigingen het resultaat zijn van nauw met elkaar verweven interne en externe factoren en ontwikkelingen, kunnen onze veiligheidsbelangen zelden verdedigd worden met een louter interne of externe aanpak. Een actief buitenland-, ontwikkelings- en defensiebeleid is dus onlosmakelijk verbonden met de interne veiligheid.

03 | Risicobeheersing

Er is nood aan een generiek systeem van risico- en crisisbeheersing dat de hele risicocycclus beschouwt, en daarbij alle relevante partijen betreft. Vanuit een totaalvisie op risicobeheersing, is het essentieel niet louter oog te hebben voor het crisisbeheer, maar eveneens voor risico-identificatie en -analyse, alsook voor de preventieve en voorbereidende aspecten. Per dreigingsscenario moet duidelijk gemaakt worden wie welke rol heeft te vervullen, naar analogie met nationale noodplannen voor CBRNe of terrorisme.

04 | Maatschappijbrede benadering

Veiligheid stopt niet bij de overheid. Iedereen heeft een rol te spelen, van de federale overheid, over de deelstaten, tot het bedrijfsleven, de private partners en de academische wereld, om te eindigen in de samenleving zelf, bij elke burger (whole of society-approach).

5.2.1. Rol, positie en verantwoordelijkheden van de deelstaten

Noodplanning en crisisbeheer zijn federale bevoegdheden die wat betreft de lokale overheden zijn geregeld bij het Koninklijk Besluit van 22 mei 2019.²⁴² Naar aanleiding van de zogenaamde pandemiewet²⁴³ sprak de Raad van State (afdeling wetgeving) zich uit over de bevoegdheidsverdeling in ons land m.b.t. noodplanning en crisisbeheer: wie ten gronde bevoegd is, is ook bevoegd in tijden van stress, crisis of nood.²⁴⁴ In geval van een *emergency* kan en zal de federale overheid, rekening houdend met de context – onder bepaalde voorwaarden en minstens tijdelijk – bevoegd zijn om maatregelen te nemen. Binnen de bevoegdheden die hen zijn toegekend moeten de deelstaten -met respect voor de federale backbone van de noodplanning en het crisisbeheer- in elk geval verder vormgeven aan een aangepaste methodologie om een dergelijke governancestructuur op punt te zetten om (langdurige) crisissituaties met impact op/betrokkenheid van de eigen bevoegdheden te beheersen. Idealiter doen de deelstaten daarbij een beroep op de gouverneurs en hun diensten Noodplanning. Alvast voor de opvang, huisvesting en onderwijs van ontheemden uit Oekraïne heeft Vlaanderen dat uitstekend gedaan.²⁴⁵ De federale overheid was/is daarbij bevoegd voor de toekenning van het statuut van tijdelijk ontheemden, op basis van de Europese richtlijn ter zake²⁴⁶ evenals voor het kader m.b.t. maatschappelijke integratie, curatieve zorg, verplichte profylaxis. De deelstaten zijn bevoegd voor de opvang, integratie, huisvesting, welzijn, onderwijs, arbeidsbemiddeling van/voor ontheemden.

²⁴² Koninklijk Besluit van 27/06/2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

²⁴³ Gelezen op: <https://verlinden.belgium.be/>, Grondwettelijk Hof bevestigt grondwettigheid Pandemiewet (02/03/2023).

²⁴⁴ Zie *infra*.

²⁴⁵ Zie eerder.

²⁴⁶ Gelezen op: <https://dofi.ibz.be/>, Tijdelijke bescherming.

Het Waalse parlement nam ondertussen bij decreet van 13 juli 2023 de organisatorische modaliteiten aan voor crisisbeheer op het Waalse grondgebied.²⁴⁷ In een samenwerkingsovereenkomst kan bovendien worden afgesproken onder welke voorwaarden en met respect voor welke procedures de gewesten een beroep kunnen doen op de inzet van federale middelen/disciplines, zoals Defensie en Civiele Bescherming. Vanzelfsprekend kunnen de deelstaten daarbij ook een beroep doen op de gouverneurs en hun diensten Noodplanning, voor zover en in de mate die voldoende capaciteit houdt om paraat te zijn voor andere acute rampen en incidenten.

Een gevolg van het advies van de Raad van State is dat de gemeenschappen volstrekt en zelf de noodzakelijke sanitaire maatregelen kunnen/moeten opleggen. Dat zou *de jure* eventueel tot uiteenlopende uitkomsten kunnen leiden: bijvoorbeeld scholen open in Vlaanderen en toe in Franstalig België. Onder meer in Brussel zou dat niet evident zijn, maar dat is ook het geval over de landsgrenzen (Frankrijk, Nederland). Strikt genomen hoeft dat geen probleem te zijn, zoals de vakanties ook niet meer samenvallen – dat is nu eenmaal de consequentie van de staats hervorming – al kunnen er wel praktische bezwaren zijn bij verschillend beleid.

Idealiter spreken de ministers af dat de deelstaten voor de eigen bevoegdheden de noodzakelijke maatregelen nemen en uitvoeren, zodat ze zich er ook ten aanzien van de eigen parlementen voor kunnen verantwoorden. Dat zou kunnen betekenen dat er principes en doelstellingen worden afgesproken, maar dat er ook marge blijft voor maatwerk bij de uitvoering. Het zogenaamde *COVID Safe Ticket* – alleen jammer van de misleidende naam – is deels zo geïmplementeerd. Het Overlegcomité is ook opgericht met als doel om ‘overleg te plegen, conflicten te voorkomen en beleid af te stemmen’. Dat hoeft niet per se te betekenen dat de maatregelen identiek moeten zijn, wel dat ze een gedeeld doel nastreven dat organisch moet groeien en kan evolueren, zoals agile-managementprocessen die stapsgewijs verbeteringen doorvoeren én tegelijk toelaten om flexibel om te springen met

nieuwe omstandigheden.²⁴⁸ Daarom wordt best ook voorzien in een versterkte en structurele samenwerking tussen het Nationaal Crisiscentrum (NCCN), het Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid (CCVO) en het Waals Crisiscentrum (Cortex²⁴⁹).

5.2.2. Rol, positie, meerwaarde en verantwoordelijkheden van de civiele samenleving

Rampen lijken meestal ‘ver van uw bed’. Dat is althans bij veel mensen de overtuiging of perceptie. En het moet gezegd: we leven in België in een regio met weinig natuurlijke risico’s, zoals vulkaanuitbarstingen, lawines, intense tornado’s of tsunami’s. Dat stelt ons echter niet vrij van overstromingen, stormweer, natuurbrand, droogte, ...

Industriële risico’s zijn onderhevig aan strikte veiligheidsnormen en risicobeheerprocessen, maar ongelukken kunnen nooit volledig worden uitgesloten. Ook intentionele risico’s zoals terrorisme worden van nabij gevolgd door inlichtingen- en politiediensten: ze helemaal vermijden is schier onmogelijk. Datzelfde geldt eveneens voor gezondheidsrisico’s zoals pandemieën, wat we de voorbije jaren allemaal aan den lijve moesten ervaren.

De relatief beperkte blootstelling aan risico’s maakt dat het risicobewustzijn en het urgentiedenken bij de bevolking in het algemeen eerder laag is. Tegelijk kennen we een grote nabijheid van performante hulpdiensten en kwaliteitsvolle zorginfrastructuren. Het sterkt velen in hun verwachtingspatroon dat de overheid waakt over hun veiligheid. Maar veiligheid is ook een zaak (of taak) van ieder van ons, als individu

²⁴⁸ Het is belangrijk dat elk van de deelstaten dan goed op de hoogte is van de verplichting op grond van o.m. het Europees Verdrag tot Bescherming van de Mens om het recht op leven en dus het voortbestaan van de bevolking te verzekeren. Als die in het gedrang komt door maatregelen in de eigen bevoegdheidsdomeinen achterwege te laten dan kan België (en niet de gemeenschap) er door het EHRM voor worden veroordeeld.

²⁴⁹ Centre régional de Coordination des Risques et de la Transmission d’Expertise.

²⁴⁷ http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2022_2023/PARCHEMIN/1372.pdf

en als lid van een ruim sociaal weefsel. Meer nog: landen met een sterke risicocultuur en een veerkrachtige maatschappij kennen veelal een actieve betrokkenheid van de civiele samenleving. Aan de basis ligt echter een bewustzijn van de risico's en de kwetsbaarheden, én de wens van de betrokken gemeenschap om deze te verminderen. Dit veronderstelt dus een zekere mate van crisisgeheugen én een open geest ten aanzien van potentiële nieuwe risico's.

5.2.2.1. Burgerhulp

In de afgelopen jaren zagen we verschillende (nood)situaties in ons land waarbij de burger een actieve en solidaire rol opnam: mondklappers maken tegen COVID-19, festivalbezoekers opvangen na de storm op Pukkelpop, zandzakjes vullen bij overstromingen, helpen opruimen en huizen weer woonklaar maken in de Vesdervallei, ... Dit zijn maar enkele voorbeelden van de honderden, misschien zelfs duizenden initiatieven van mensen die hun hart toonden en, hoe kleinschalig ook, hielpen bij



1000handen.be en Team Eclairs

crisismomenten. Ondanks berichten over verzuring in de maatschappij, verzetten vrijwilligers elke dag opnieuw bergen, niet alleen bij rampen.

Vrijwilligerswerk gebeurt vooral binnen de context van sociale organisaties, waarvan sommige ook een werking hebben bij noodsituaties, zoals bijvoorbeeld het Rode Kruis. Daarnaast is er bij noodsituaties vaak ook een spontane hulpverlening, meestal – maar zeker niet uitsluitend – door mensen in de directe omgeving.

UGent voerde afgelopen jaar op vraag van het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) een onderzoek uit naar de risicoperceptie.²⁵⁰ Het risicobewustzijn van burgers wordt eerder als laag ervaren, terwijl ook hun voorbereiding op noodsituaties beperkt is. We mogen evenwel niet veralgemenen want er zijn verschillen tussen de geïdentificeerde 'personas' die ook een doelgroepgerichte benadering vereisen. Maar er is dus nog groeipotentieel in onze veerkracht en zelfredzaamheid en tegelijk stellen we vast dat solidariteit een constante factor is die de weerbaarheid van onze maatschappij schraagt. De opvang van ontheemden uit Oekraïne in private woningen is een toonbeeld van het sociaal engagement en de draagkracht van onze samenleving. Dit participatief potentieel werd tot nog toe slechts beperkt aangewend bij noodsituaties, althans niet op een structurele basis die ook ruimte laat voor spontane hulp.

In het bijzonder vanuit de vaststellingen van de voorbije jaren (COVID-19, de overstromingen in 2021, de opvang van ontheemden uit Oekraïne, ...) is bij de overheid het denkproces over burgerhulp in een versnelling gekomen. Ook burgers denken na over een nieuwe manier van samenwerken en hoe zich vooraf beter te organiseren, bijvoorbeeld met initiatieven zoals Be-FAID, BruResponse, 1000 handen, Team Eclairs, Citizens Can, Dat denken is niet nieuw, maar struikelde vaak over drempels zoals aansprakelijkheid, fysieke integriteit, ... Deze bemerkingen zijn terecht en noodzakelijk, maar zorgden voorheen voor een stilstand in het denken. Vandaag merken we een openheid om beter en breder na te denken over een samenwerking van de

²⁵⁰ Gelezen op: <https://crisiscentrum.be>, Belgen zijn het best voorbereid op stormen en hittegolven (03/05/2023).

professionele hulpverleningsstructuren met civiele structuren, binnen een omljnd afsprakenkader en mits de randvoorwaarden goed op orde zijn. De hulpverlening aan de burger is enkel gebaat bij een sterkere synergie en complementariteit van middelen. Het laat bovendien toe aan de professionele hulpverleners om in te zetten op hun kerntaken en specialistische expertise, en dus om zelf ook efficiënter en effectiever te kunnen zijn.



1000handen.be en Team Eclairs

5.2.2.2. Risicocultuur

Gebeurtenissen zoals COVID-19 en de opvang van ontheemden uit Oekraïne vergden een sterke wendbaarheid en weerbaarheid van overheden. Niet in het minst toonden lokale besturen zich van hun sterkste kant om flexibel om te springen met nieuwe situaties en met een snel evoluerende context. Vandaag merken we echter dat ook hun

veerkracht grenzen kent. Toch is het lokale niveau heel goed geplaatst om lokale burgerinitiatieven te ondersteunen die bijdragen tot een robuuste samenleving. Op een kleinschalige manier en vertrekkend vanuit de eigen omgeving en context, kunnen sociale netwerken worden versterkt en ondersteund om specifiek rond risicobewustzijn en weerbaarheid aan de slag te gaan. In een volgende fase kan worden nagedacht over de mogelijkheden en samenwerkingsvormen bij situaties met een grootschalige omvang, zoals de overstromingen in 2021.

Deze omslag in het denken vloeit dus niet (alleen) voort uit een besparingslogica van overheidsmiddelen, maar wel vanuit een vernieuwd veiligheidsdenken waarbij een actieve rol wordt opgenomen door en/of gelegd bij de burger.²⁵¹ Een risicocultuur die gebaseerd is op gemeenschapszin, stevig geworteld in een lokale context om cocreatief samen te werken met professionele hulpverleners, en dit niet alleen tijdens een ramp, maar in de volledige risicocyclus. Daarom is een sterker risicobewustzijn belangrijk: de burger is hoe dan ook als eerste ter plaatse en kan een significante bijdrage leveren tot de eigen veiligheid en die van anderen met EHBO, vlotte verwittiging van hulpdiensten, snelle alarmering bij noodsituaties, ...

Bij een noodsituatie kan het juiste handelingsperspectief door de betrokken burgers een belangrijke bijdrage leveren tot hun persoonlijke veiligheid en de vlotte afhandeling van een noodsituatie, of om bijkomende problemen te vermijden zoals overbelasting van het telefoonnetwerk. Dit impliceert evenwel dat elk van ons minimaal de mogelijkheid moet hebben om kennis te nemen van de risico's die ons omringen, en een objectieve weergave ervan: de risicoperceptie kan immers verschillen – lager of hoger – van een analyse ervan door experts.

Uiteraard sluit informatie over risico's best aan bij de eigen leefomgeving en op een moment dat mensen openstaan voor de boodschap. Preventieve informatie gaat ook over de verwittigingsmodaliteiten, over beschermingsacties en wenselijke handelingsperspectieven en geeft duidelijk aan welke mate van zelfredzaamheid van de burger wordt verwacht.

²⁵¹ Gelezen op: <https://crisiscentrum.be/>, Wat kan jij doen?

WAT KAN JIJ DOEN?



INFORMEER JE

Informeer je over de risico's in jouw omgeving en over de officiële kanalen.



BEREID JE VOOR

Je kan zelf heel wat acties ondernemen om je voor te bereiden op een mogelijke noodsituatie.



DE JUISTE REFLEX

De juiste reflex kan jezelf en anderen helpen in een noodsituatie.



SAMEN

Ben je zelf in veiligheid? Kijk dan of je eventueel kan helpen.

Verschillende landen sensibiliseren hun burgers om er rekening mee te houden dat ze de eerste 72 uur – in geval van een incident – op zichzelf aangewezen kunnen zijn, onder meer gelet op de geografische context. Dat is in België weliswaar anders, maar het risico op een stroomonderbreking van 3 uur – herinner u de rotatie van afschakelzones bij stroomschaarste – leidde in 2014 tot behoorlijk wat discussies, terwijl dit voor de meeste mensen en organisaties overbrugbaar is, althans mits een betere voorbereiding. Zo kan de aandacht van de hulpdiensten prioritair gaan naar meer kwetsbare doelgroepen.

Informatie voor en tijdens noodsituaties dient er dus op gericht te zijn om redelijk denkende burgers adequaat te laten beslissen, niet om hen gerust te stellen. Dit is de zienswijze die schuilt achter zelfredzaamheid, waarbij de burger proactief wordt geresponsabiliseerd. Goede voorlichting moet alternatieven naast elkaar aanbieden, zodat de zelfredzame burger een risico-inschatting kan maken en een handelingswijze kan bepalen.²⁵²

Heel wat overheden ondernamen hiertoe al acties. Het NCCN startte reeds verschillende initiatieven op het vlak van preventieve informatie en risicobewustzijn: een website die risico-informatie bundelt, informatiecampagnes voor Seveso en nucleaire risico's, sensibiliseren om zich in te schrijven op BE-Alert ter verwittiging bij een noodsituatie, een model voor het opstellen van een noodplan op maat van uw gezin, een lessenkamp 'Be Ready' en game voor het lager onderwijs, ... Willink wijst er echter op dat aannames van waartoe mensen in staat zijn vaak niet blijken te kloppen. "Zelfredzaamheid is niet overal en altijd de hoogste norm. De mogelijkheden van de competente burger worden verruimd, maar voor andere burgers – vaak diegenen die het meest afhankelijk zijn van publieke dienstverlening – worden extra barrières opgeworpen."²⁵³ Hoewel overheden alert moeten zijn voor overmatige verwachtingen om door middel van communicatie de burger aan te sporen tot adequaat gedrag, mag ons dat niet tegenhouden om het risicobewustzijn en de weerbaarheid trachten te versterken. Historica Maïka De Keyzer stelt alleszins dat egalitaire samenlevingen weerbaarder zijn bij catastrofes, zoals we zagen na de pest in de 14^{de} eeuw en recent bij de COVID-19-pandemie.²⁵⁴

²⁵² Mertens, P. (2012). *Risicocommunicatiebeleid in België*.

²⁵³ Willink, H.T. (2021). *Kan de overheid crises aan?: Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam, Prometheus.

²⁵⁴ De Keyzer, M. (2023). *Tot de bodem, de toekomst van landbouw in Vlaanderen*. Leuven, Universitaire Pers.



Les per risico

- Weet jij wat te doen bij een koudegolf?
- Weet jij wat te doen bij een hittegolf?
- Weet jij wat te doen bij een overstroming?
- Weet jij wat te doen bij een onweer?
- Weet jij wat te doen bij een brand?
- Weet jij wat te doen bij een industrieel ongeval?
- Weet jij wat te doen bij een natuurbrand?
- Weet jij wat te doen bij een griep epidemie?
- Weet jij wat te doen bij een stroomonderbreking?
- Weet jij wat te doen bij een diefstal?
- Weet jij wat te doen bij een nucleair ongeval?
- Weet jij wat te doen bij een massa-evenement?
- Weet jij wat te doen bij een cyberveiligheid?
- Weet jij wat te doen bij terrorisme?
- ****nieuw**** Weet jij wat te doen bij een coronaepidemie?²⁵⁵

255 <https://crisiscentrum.be/nl/wat-kan-jij-doen/bereid-je-voor/scholen/lessenpakket-voor-lager-onderwijs>

5.2.2.3. Interdependenties en complexe situaties

De hoge mate van onderlinge verknoping van systemen en de sterke afhankelijkheid van technologie maken dat domino-effecten sneller kunnen optreden en ook voelbaar zijn tot in de huiskamer.²⁵⁶ Een korte stroomonderbreking zorgt voor de meeste mensen slechts voor wat ongemakken. Een stroomonderbreking van 12 uur of langer wordt al lastiger: verwarming, koken, nieuwsgaring, telecommunicatie, mobiliteit (verkeerslichten, tank/laadstations, ...). Gradueel neemt de maatschappelijke impact toe en versterken de gevolgen elkaar. Het is boeiend om ook met die bril vandaag te kijken naar de actualiteit in Oekraïne en de veerkracht van de inwoners.

De turbulente samenleving vraagt van overheden ook dat ze – net als bij COVID-19 en de opvang van ontheemden uit Oekraïne – flexibel omgaan met bestaande structuren. Gaandeweg dient een evaluatie en bijsturing te gebeuren van het governance model, de ondersteuning aan lokale besturen, de financiering, het databeheer, ... zodat telkens het meest geschikte kader wordt geschapen voor de concrete situatie die zich aandient. Allicht vergt dat extra inspanningen van de bevoegde overheden zelf, en bijkomende afspraken of samenwerkingsovereenkomsten tussen de gefedereerde en de federale entiteiten, zowel op administratief-technisch als op politiek-strategisch niveau. Risico's wijzigen, staatsstructuren evolueren, de maatschappij bloeit in al haar diversiteit, ... De aanpak van noodsituaties en andere complexe situaties wordt bijgevolg ook tegen het licht van deze uitdagingen geplaatst. Om hierin excellent te blijven, zijn flexibele structuren, participatie van burgerinitiatieven en een versterking van de individuele en collectieve weerbaarheid sleutelfactoren.

256 Bergmans, A. (2021). in Berx, C. *Machtig vuur: over de kracht van vuur en de beheersing ervan in sterk verander(en)de tijden.*

Mooie, maar allicht nog veel te weinig bekende voorbeelden zijn te vinden op de webstek van het NCCN. Aan ons, aan onze – al stevig belaste – Federale Dienst Noodplanning, aan alle beleids- en bestuursniveaus, aan alle stakeholders, aan ieder van ons om ook daar consequent werk van te maken.

- Kijk na of u voldoende rookmelders in huis hebt hangen.
- Bent u in nood? Bel 112 (en installeer vooraf de app).
- Informeer u over risico's in jouw omgeving (bv. overstromingsrisico). Woont u in de nabijheid van een nucleaire site, haal dan jodiumtabletten bij uw apotheek (meer info via <https://nucleairrisico.be/nl>).
- Schrijf u in op BE-Alert om verwittigd te worden bij een noodsituatie (via www.be-alert.be).
- Maak een noodplan op maat van uw gezin via www.mijnnoodplan.be.
- Stel een eenvoudig noodpakket samen (of zorg minstens dat u de checklist bij de hand heeft in geval van evacuatie).
- Bent u slachtoffer? Lees hier bij welke diensten u terecht kan en hoe u kan omgaan met (sociale) media: <https://crisiscentrum.be/nl/wat-kan-jij-doen/slachtoffer-van-een-noodsituatie>.
- Bent u zelf in veiligheid? Kijk dan of u anderen kan helpen. Tips vindt u hier: <https://www.rodekruis.be/wat-kan-jij-doen/volg-een-opleiding/eerstehulptips/>.
- Wilt u een stapje verder gaan om te helpen, meld u dan hier aan (<https://www.vlaanderen.be/vrijwilligerswerk>) en informeer naar de noden (niks zo lastig als overbodige hulp).

Met een noodpakket ben je klaar om snel te evacueren of enkele uren te schuilen

JOUW NOODPAKKET

EHBO
Basisapotheek (verband, schaar, ontsmettingsmiddel, kompressen, pijnstillers) en medicatie

Checklist voor evacuatie
Een lijst met persoonlijke spullen bvb. toilettes, identiteitskaart, spelletjes voor je kinderen

Belangrijke documenten
Denk aan kopieën van verzekeringscontracten

Aansteker en theelichtjes
Handig bij een stroompanne. Laat geen kaarsen branden als er niemand thuis is

Lijst met belangrijke telefoonnummers
Lokale politie, verzekeringskantoor, vrienden, familie,...

Zakmes en zaklamp
Zaklamp bij voorkeur met zwengel (dynamo)

Gsm-oplader of externe batterij
Val niet zonder batterij als je moet evacueren

Batterijen
Hou een voorraad bij de hand

Radio (op batterijen)
Blijf het nieuws volgen, ook tijdens een stroomonderbreking

Meer tips op risico-info.be

GA VOOR
VEILIG
IN 1-2-3 →

RISICO-INFO
Geïnfomeerd. Voorbereid. Samen.

Een initiatief van de federale overheid **be**

Ook die basisvisie werd al verwoord in de rede van 2009²⁵⁷:

“Ga uit van de kracht van mensen ter versterking van de macht van de overheid: een groter appél op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van eenieder is moeilijk denkbaar. Wie van deze krachtlijn een karikatuur maakt, door ze te hertalen als ‘oog om oog, tand om tand’ of ‘ieder voor zich’ of door er (moedwillig) een opdracht in te lezen zodat de overheid haar kerntaak kan ontlopen door mensen ‘op te zadelen’ met de handhaving van de openbare orde in de eigen omgeving, ontzegt de samenleving een bijzonder sterke hefboom voor meer veiligheid en beter samenleven. Immers, een gerichte versterking van goed omkaderde sociale zelfredzaamheid leidt tot grotere solidariteit en tot een maatschappelijk weefsel waarin wederzijdse hulp weer echt een plaats krijgt.

Eigen verantwoordelijkheid opnemen kan er bovendien toe bijdragen dat mensen ervaren dat zij wel degelijk iets kunnen doen aan hun omgeving. De persoonlijke voldoening die gepaard gaat met een verbetering van de eigen leefomgeving, maakt meteen komaf met het gevoel van machteloosheid niets te kunnen doen aan wat misloopt.

Een sterker sociaal weefsel en een breed verantwoordelijkheidsgevoel voor de eigen leefgemeenschap doorbreken bovendien de anonimiteit, want ze veronderstellen samenwerking. En samenwerking draagt bij tot een sterke sociale cohesie: hoe beter men elkaar kent, hoe meer men elkaar respecteert. Het spreekt voor zich dat het verenigingsleven hier een grote rol kan spelen. Net zoals het evenzeer voor zich spreekt dat niet alle problemen kunnen worden opgelost door meer hartelijkheid, betrokkenheid of samenwerking tussen buurtbewoners of door een dynamisch verenigingsleven.”

257 Berx, C. (2009). *Openingsrede 'De angst voorbij ...'*. Antwerpen.

George Monbiot ziet in dorpen en steden overal ter wereld een explosieve opleving van burgerzin, waarbij mensen de handen in elkaar slaan om hun samenleving van onderaf weer op te bouwen.²⁵⁸ Dat gebeurt op heel diverse manieren en verschillende vlakken. *Time banking* laat deelnemers de tijd die ze aan sociale projecten besteden, ruilen met andere mensen.²⁵⁹ Zo kunnen ze bijvoorbeeld punten verdienen door een bejaarde buurvrouw te helpen met boodschappen, en die punten dan zelf besteden aan een babysitter. In de Londense deelgemeente Lambeth is onderzocht hoe een participatiecultuur kan worden gestimuleerd die aantrekkelijk en relevant is voor iedereen. Een cruciaal aspect is dat minstens enkele projecten zo laagdrempelig moeten zijn dat mensen met weinig geld, opleiding of vertrouwen in hun eigen sociale vaardigheden er zonder veel moeite aan kunnen deelnemen.²⁶⁰

In diezelfde geest heeft de Vlaamse overheid via het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk²⁶¹ onderzoek gedaan naar vrijwilligerswerk in crisistijden en wil ze lokale besturen ondersteunen in de uitbouw van een vrijwilligerskorps zoals in Lubbeek, zonder dat concept integraal te kopiëren.²⁶² Lokale besturen zullen het kunnen aanpassen aan de eigen noden²⁶³ met behulp van een draaiboek dat samen met een website zal worden voorgesteld op de Internationale Dag van de Vrijwilliger op 5 december 2023.

De federale wetgeving voor noodplanning en crisisbeheer zal ook voorzien in een meer actieve rol voor de burger, zoals dit in een codificatietraject werd uitgestippeld, met bijzondere aandacht voor

258 Monbiot, G. (2018). *Uit de puinhopen: een nieuwe politiek in een tijd van crisis*. Rotterdam, Lemniscaat.

259 Gelezen op: <https://timebanking.org/>

260 Gelezen op: <https://www.lambeth.gov.uk/your-community>

261 Gelezen op: <https://www.vlaanderenvrijwilligt.be/>

262 Gelezen op: <https://www.lubbeek.be/>, Vrijwilligerskorps Lubbeek.

263 Smout, K. (26/01/2023). Bart Somers wil vrijwilligerskorps in Lubbeek in elke Vlaamse gemeente organiseren. VRT NWS.

kwetsbare personen. Daarom moeten we samen werken aan een brede veiligheidscultuur: voor, door en met burgers en de brede civiele samenleving. Dat veronderstelt heel wat stakeholdermanagement op het vlak van detectie van partners, het initiëren of faciliteren van initiatieven en het opnemen van een verbindende rol. Van de overheid mag een ontzorgende rol ten aanzien van crisisvrijwilligers verwacht worden: verzekering, rechtvaardigheid in de steun aan slachtoffers, bescherming van vrijwilligers, ...

Op dit vlak kunnen we allicht nog 'wijs' werken aan een veiligheidscultuur van de brede Antwerpse gemeenschap, en deze consolideren. Het zal één van onze actiepunten worden in de komende jaren om de lokale besturen daarin praktische tips te geven en te ondersteunen in hun relatie met de lokale gemeenschappen. Dat vergt allicht heel wat maatwerk en een doelgroepenbenadering in samenwerking met een breed scala aan openbare en private actoren: bedrijven en sectoren, nutsvoorzieningen, Vlaamse en federale diensten, ... Het komt er vooral op aan om een kader te scheppen waarbinnen burgerparticipatie kan groeien van onderuit, en betrokkenheid in de hele risicocycclus – van preventie tot herstel – wordt nagestreefd. En nog beter: ingepast in een maatschappelijk engagement dat ruimer gaat dan crisiswerking. Want burgers die zich vrijwillig inzetten voor andere burgers en publieke belangen, hebben een oordeel over hoe de samenleving eruit behoort te zien.²⁶⁴

Julien De Wit, voorzitter van de Vlaamse Vereniging van Studenten, onderschrijft dit in zijn boek 'Ge(e)neratie': "Jongeren zullen wendbaar moeten zijn in deze veranderende, onzekere wereld. Maar er is ook hoop: er staat een nieuwe generatie klaar die veerkrachtig is, vooruit wil en een frisse kijk heeft op de dingen".²⁶⁵

264 Willink, H.T. (2021). *Kan de overheid crises aan?: Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam, Prometheus.

265 Beckers, L. (03/09/2023). *Ze noemen ons de knuffelbeergeneratie. Maar wij zitten toch niet massaal thuis met een burn-out? De Morgen*.

Ook in de voorbije zomer maakte het crisismanagement door de vele vrijwilligers indruk bij de bosbranden op het Griekse eiland Rhodos, waaronder ook de burgemeester van Elsene die er verbleef: "Twintigduizend mensen in één keer evacueren betekent chaos. Gelukkig zijn er de vele vrijwilligers. De opvangcentra worden puur op basis van hun motivatie en coördinatie opgezet. Ze staan in voor voedsel, bedden en medicijnen. Als er een probleem is met het sanitair, staat er meteen een loodgieter klaar. Bij ons is alles misschien beter georganiseerd, maar is er minder spontaniteit en initiatief. De menselijke meerwaarde van de ontvangst door de vrijwilligers is zo indrukwekkend dat het respect afdwingt."²⁶⁶

Het nut en de meerwaarde van een actieve rol voor de burger vinden we dus terug in de literatuur, in het denken over crisisbeheer (en weldra ook de regelgeving), en – vooral – in de praktijk. Dat maakt het vandaag boeiend om met die bril te kijken naar de gangbare werking en potenties te identificeren. "Als het de overheid menens is met veiligheid, dan moet ze stoppen met de burger naar de mond te praten en individualisme in stand te houden. (...) In een democratie moet elke speler alert, verantwoordelijk en veerkrachtig zijn.", stelt Jonathan Holslag.²⁶⁷ Wannes Verstraete e.a. pleiten daarbij voor een uitgebreide nationale reserve voor defensie: "Idealiter maakt die reserve deel uit van een breder project om de veerkracht van ons land te vergroten. (...) Een territoriale reservestrijdkracht is een eerste stap om onze maatschappij opnieuw weerbaarder te maken tegen de crises die onvermijdelijk zullen opdoemen. Ze moet deel uitmaken van een bredere veiligheidsstrategie, met oog voor andere domeinen zoals onderwijs, industrie en klimaatverandering. Ze zou deel uit kunnen maken van een bredere burgerdienst."²⁶⁸

266 De Bouw, J. (25/07/2023). *Het crisismanagement door de vele vrijwilligers maakt indruk*. De Standaard.

267 Holslag, J. (04/01/2023). *Weerbaar: Knack*.

268 Verstraete, W., Holslag, J., Mattelaer, A. Biscop, S. & De Swielande, T. S. (30/03/2023). *Het leger heeft een territoriale reserve nodig*. De Tijd.

In Finland is de dienstplicht nog steeds een cruciaal onderdeel van het Finse leger. De verbindende kracht van die dienstplicht is volgens de kolonel verantwoordelijk voor de legeracademie nauwelijks te overschatten. "Timmerlieden, professoren, presidenten: ze zijn allemaal samen in dienst geweest, hebben samen in een tent geslapen en een zware tijd gehad in de kou en de bossen. Het is iets wat de strijdkrachten en de natie samenbindt. De dienstplicht verbindt ook generaties: jongens kennen de verhalen van vaders, van oudere broers – hoe leuk, of verschrikkelijk hun tijd was."²⁶⁹

Deze nationale reserve is een andere mogelijke invulling van burgerparticipatie. Het ene concept sluit het andere niet uit. De gedeelde vaststelling is alleszins dat een rol en meerwaarde wordt gezien voor een versterkte samenwerking met de civiele maatschappij. Die mag niet ingegeven zijn door een rationalisatie (lees: besparing) van middelen, maar wel een optimalisatie van middelen. Een robuuste samenleving vergt weerbare burgers én netwerkgerichte structuren.

²⁶⁹ van de Wiel, C. (04/04/2023). De Finnen houden van hun leger, met dank aan de vele Russische aanvallen. *De Standaard*.

Rol en taken van de Reserve

Luitenant-kolonel van het Vliegwezen, Militair Administrateur Johan Lenière, Militaire Commandant Provincie Antwerpen

1. Wat is de Reserve?

Sinds 2001 kent ons land het huidige statuut van reserviekader van militairen.²⁷⁰ De Reserve biedt extra capaciteit en flexibiliteit aan Defensie wanneer dat nodig is. De reservemilitairen zijn personen die hun opleiding en training hebben voltooid en inzetbaar zijn op vrijwillige basis in geval van nood, operationele behoefte of crisis. Ze kunnen worden ingezet voor een verscheidenheid aan taken, zoals logistieke ondersteuning, beveiligingsopdrachten of binnen de medische diensten.

Reservisten zijn geïntegreerd binnen de eenheden en nemen op regelmatige basis deel aan trainingen en oefeningen om hun vaardigheden en paraatheid op peil te houden. Naast een militaire rol en inzet heeft de reservist meestal ook een civiele loopbaan. Reservisten zijn hierdoor ook een ambassadeur van Defensie in de samenleving. Ze versterken de band 'Defensie-Natie'.

2. Kerntaken van de Reserve in de Belgische Defensie

De kerntaken van de Belgische Defensie zijn collectieve verdediging, collectieve veiligheid en bescherming van de Belgische onderdanen in het buitenland. Bovendien, door haar verankering in de samenleving, kan Defensie bijdragen tot de veiligheid, in de brede zin van het woord, van de bevolking op het nationale grondgebied en dit ongeacht de crisis.

²⁷⁰ Gelezen op: <https://etaamb.openjustice.be>, Wet van 16 mei 2001 en Koninklijk Besluit van 3 mei 2003 houdende statuut van de militairen van het reserviekader van de krijgsmacht, ministerie van landsverdediging, in werking gesteld op 1 november 2003.



De rol van de Reserve situeert zich momenteel voornamelijk in het deel 'Bijdrage tot de veiligheid in brede zin van de bevolking op het nationale grondgebied, ongeacht de crisis' met daaraan gekoppeld de bijdrage van Defensie tot de nationale weerbaarheid, waarvoor de overheidsstructuren garant staan.

De Reserve kan als flexibele capaciteit ingezet worden naast het beroepskader. Een ondersteunende inzet daar waar nodig en hoelang nodig, gericht op kwaliteit: de juiste reservist in de juiste functie met als doel ontbrekende competenties snel en efficiënt te kunnen invullen. Op basis van de recente gebeurtenissen (COVID-19, overstromingen, ...) is in dat kader beslist om de provinciecommando's te versterken, o.a. door nog meer gebruik te maken van de operationele reserve.

Vandaag zijn er – zonder rekening te houden met beroepsmilitairen die beschikbaar blijven voor de reserve na hun (voltijdse) militaire loopbaan – 195 actieve reservisten werkzaam bij eenheden en/of woonachtig in provincie Antwerpen. Voor 2024 zijn er 38 vacatures voor eenheden in onze provincie. Defensie blijft dan ook inzetten op het aantrekken van jonge gemotiveerde mensen (zeker wat betreft soldaten en matrozen) en het behouden van de kandidaten tijdens hun vorming, die een doorlooptermijn tot 5 jaar kan hebben.

3. Inzet en attractiviteit van de Reserve

In onze provincie loopt bij het 11^{de} Bataljon Genie te Burcht/Zwijndrecht²⁷¹ een mooi project, namelijk de creatie van een 'pool' reservisten die bereid zijn om effectief te worden ingezet tijdens een crisis (bijvoorbeeld overstromingen) of zelfs in operatie wens te gaan. Het project staat open voor vakmensen zoals schrijnwerkers, loodgieters en mecaniciens om de constructieteams met raad en daad te versterken. Maar ook personen met andere profielen die zich eerder geroepen voelen voor CBRNe-bestrijding (bestrijding van incidenten met chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen) gevechtsgenie, zijn meer dan welkom.

De reservisten worden soepel ingezet overeenkomstig hun engagement, beschikbaarheden en professionele activiteiten. Sommigen kunnen zich een tiental dagen per jaar vrijmaken, anderen gaan een groter engagement aan. Zo zal bijvoorbeeld een zeer gemotiveerde schrijnwerker het beroepskader gedurende 4 maanden in Roemenië ondersteunen bij de uitvoering van hun opdracht.

Bovendien brengen deze reservisten ook kennis en een netwerk mee. Zo is er een reserveofficier bruggenbouw die voor DEME in de Antwerpse haven werkt, waardoor deze firma nu een geprefereerde partner is geworden voor training van het Special

271 Meer info over activiteiten 11^e Bataljon Genie te Burcht:
<https://www.facebook.com/11bataljongenieburcht/>

Operations Engineering Detachment (SOED) van het 11^e Bataljon Genie.

De eerste ervaringen van het project zijn alleszins zeer positief, zowel voor het beroepskader als voor de reservisten zelf.

Eveneens vermeldenswaardig is het engagement van twee reservisten van het Militaire Commando Provincie Antwerpen die een opdracht van lange duur uitvoeren in Duitsland, in het raam van de militaire ondersteuning door de Europese Unie van de Oekraïense strijdkrachten. Een kolonel reservist coördineerde in Wiesbaden van april tot en met oktober 2023 de 'Basic Recruit Training' en de 'Leadership Training' tussen Oekraïne en de naties die in dit domein de Oekraïense strijdkrachten bijstaan. Een Onderluitenant reservist (beroepshalve Specialist Technische Brandpreventie bij de Brandweerzone Rand en tevens vrijwillig brandweerman voor de Hulpverleningszone Taxandria) vertrok op 15 september 2023 voor 3 maanden naar Strausberg (nabij Berlijn) om er de functie van verbindingsofficier voor de Belgische Defensie in het daar gelegen training- en coördinatiecenter op te nemen.

Om de Reserve aantrekkelijker en toegankelijker te maken, is het statuut van de reservemilitair recent geherwaardeerd, in het bijzonder door het voorzien van een betere verloning. Er is ook een flexibeler vormingsbeleid in voorbereiding. Verder zal Defensie de mogelijkheden onderzoeken om de Reserve in te zetten als een vector voor partnerschappen met de publieke en private sector die vormen kunnen aannemen zoals gezamenlijk activeren, gezamenlijke opleiding en het delen van de arbeidskrachten, in het bijzonder voor de knelpuntberoepen.

5.3. Systeembevingsbestendig 'bestuur van systeemveerkracht': zes maatregelen voor paraatheid

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven Instituut voor de Overheid) en Diego Galego (KU Leuven Instituut voor de Overheid, en Tecnológico de Monterrey, Puebla, Mexico)

Dit hoofdstuk²⁷² bespreekt waarom en hoe overheidsinstellingen zich moeten voorbereiden op **toekomstige systeembevings** door de 'veerkracht van hun systeembestuur' te versterken in een context van systemisch ontwrichtende gebeurtenissen, zoals een pandemie en in het licht van de ongerealiseerde SDG's. Hoewel de bestaande administraties, versterkt met crisismanagementcapaciteiten, onmisbaar zijn gebleken, blijken ze onvoldoende voor de toekomst door de evoluerende aard van de turbulentie, die verder gaat dan geïsoleerde crises. Proactief anticiperen op en voorbereidingen treffen om klaar te zijn voor systeemschokbestendig bestuur biedt de mogelijkheid om de veerkracht van het openbaar bestuur te versterken. Hiertoe worden in dit artikel zes hervormingen gepresenteerd die gericht zijn op het vormgeven van een 'systeemveerkrachtig bestuur'. Door deze hervormingen te omarmen, kunnen overheidsinstellingen zich beter voorbereiden op toekomstige uitdagingen en hun vermogen om te functioneren tijdens systeembevings in stand houden.

²⁷² Dit hoofdstuk is een bewerking van het artikel: Bouckaert, G. & Galego, D. (2024). System-quake proof 'Systemic Resilience Governance': Six Measures for Readiness. *Global Policy*, (2024), in press.

5.3.1. Leren van het verleden en het heden: hervorming van de publieke sector

Tot het begin van de jaren '70, konden klassieke westerse administraties met 'Weberiaanse' bureaucratieën zich richten op routinematige dienstverlening in relatief stabiele omgevingen met, van tijd tot tijd een crisis, in een context van een welvaartsstaat ondersteund door economische groei en vertrouwen in instellingen. Maar onze westerse systemen waren in transformatie en dat leidde tot fundamentele debatten over de toekomst en nieuwe overheidsinstellingen²⁷³, die meer geschikt moesten zijn voor hun doel.

Ideologisch was er een verschuiving van de overheid en haar bureaucratie naar de 'markt', naar een neoliberale hervormingsbeweging die vormgaf aan het New Public Management. Dit NPM richtte zich aanvankelijk op de prestaties van de overheid, ingevuld als de 3 E's (*economy, efficiency, effectiveness* ofte zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) van afzonderlijke organisaties, die werden omgevormd tot 'agentschappen' die opereerden in een vermarkte omgeving met behulp van marktmechanismen zoals aanbestedingen en contracten.²⁷⁴ Tot ongeveer 2005 werd dit hervormingsbeleid onderschreven, ondersteund en geëxporteerd door belangrijke actoren zoals de OESO.^{275,276}

Een derde systemische drijfveer werd cruciaal in een dialectische beweging van 'hiërarchie' naar 'markten'. 'Netwerken', zowel digitaal als sociaal, en gedefinieerd als 'New Public Governance' (NPG) kwamen op als, indien niet zozeer als een alternatief voor markten, dan toch als een

complementaire en ondersteunende bestuursvorm voor markten.²⁷⁷ Dit gebeurde echter nog steeds in een context van overheden met een kleiner wordend aandeel in het BBP, en zelfs in sommige landen met inspanningen om de "administratieve staat te deconstrueren".²⁷⁸

Zelfs wanneer 'markten' en 'netwerken' onder bepaalde voorwaarden een toegevoegde waarde hebben voor een goed presterend systeem, werd deze pure NPM-respons, zelfs met NPG, uiteindelijk dysfunctioneel vanwege twee systeemveranderingen die van invloed waren op hervormingen. Ten eerste, het toenemende besef dat het realiseren van de 17 SDG's een voorwaarde is voor een veerkrachtige toekomst en dat markten alleen, of netwerken alleen, dit niet kunnen bewerkstelligen. Ten tweede, de toenemende verstoring van systemen door verschillende soorten crises²⁷⁹, soms veroorzaakt door diezelfde markten en netwerken. Deze systemen met chronische crises leiden uiteindelijk tot een chronische crisis van het systeem zelf.

Dit vereist een verandering van focus voor hervormingsstrategieën waarin wordt erkend dat een staat met een goed functionerende administratie en regering niet alleen nuttig, maar zelfs noodzakelijk is. De dialectische terugkeer van 'hiërarchie' wordt gedemonstreerd in de premisse 'de staat is terug'. De financiële crisis van 2008 bracht deze dialectische verschuiving op gang. Terwijl de OESO²⁸⁰ in 2005 nog een solide NPM-hervormingsbeleid promootte met een samenvattende publicatie van 'geleerde lessen' (de titel in het Frans luidde: 'la route à suivre'), waren de daaropvolgende publicaties en conclusies van een andere aard. De publicatiereeks 'Government at a Glance' benadrukte in toenemende mate de noodzaak van een solide publieke sector met een

273 Frederickson, H. G. (1971). *Toward a New Public Administration*. In F. Marini (Ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (pp. 309–331). New York: Chandler Publishing.

274 Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform, A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

275 Bouckaert, G. (2006). *Modernising Government: The Way Forward—a comment*. *International Review of Administrative Sciences*, 72(3), 327–332.

276 OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*.

277 Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms, Competing and Co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

278 Kettl, D. F. (2017). *The Clumsy War against the "Administrative State"*. *Public Administration Review*, 77(5), 639–640.

279 Goldin, I., & Vogel, T. (2010). *Global Governance and Systemic Risk in the 21st Century: Lessons from the Financial Crisis*. *Global Policy*, 1(1), 4–15.

280 OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*.

significante impact op de samenleving.²⁸¹ Ook de Wereldbank verschoof haar leidraad enigszins: “grote overheden kunnen samengaan met bloeiende, dynamische economieën. (...) Als een land dit allemaal kan, zal een grote overheid de groei niet schaden.”²⁸²

5.3.1.1. SDG-strategieën toevoegen aan hervormingen

De opvolging van de Millenniumdoelstellingen (2000-2015) door de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (2015-2030) heeft zeker westerse landen aangezet tot een versterkt hervormingsbeleid van de publieke sector.²⁸³ Het niveau van verweven doelen²⁸⁴ en hun impact op onze systemen dwong tot hervormingen. Complexiteiten worden erkend bij het hervormen van systemen in hun ontwerp, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Dit impliceert dat het hervormingsmodel niet slechts één probleem is dat één oplossing heeft, met een één-op-één direct en causaal verband tussen het probleem en de oplossing. Het niveau van de ‘wickedness’ van problemen impliceert risico’s en nog meer onzekerheden over variabelen en hun onzekere verbanden. Er is echter ook de ‘wickedness’ van oplossingen met de uiteindelijke doelstellingen en maatschappelijke waarden, met de complexiteit van overleg en besluitvormingsprocessen. Markten en netwerken, zelfs als die nodig en noodzakelijk zijn, zullen dit niet mogelijk maken.

281 OECD. (2017). *Government at Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.

282 Gill, I. S., & Raiser, M. (2012). *Golden Growth: restoring the lustre of the European economic model*. Washington DC: The World Bank, p. 23.

283 Fukuda-Parr, S. & McNeill, D. (2019). *Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue*. *Global Policy*, 10(S1), 5–15.

284 Le Blanc, D. (2015). *Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets*. *Sustainable Development*, 23(3), 176–187.

5.3.1.2. Crisismanagement toevoegen aan hervormingen

De versnelling van het aantal en de soorten crises is aanzienlijk: 9/11 (terrorisme, 2001); financiële en bancaire crises (2008); Fukushima (2011); COVID-19 (2020-2022); verstoring van het Suezkanaal (2021), oorlogsgebieden, overstromingen, droogte en branden, migraties en vluchtelingen, ...

Leren van deze crises impliceert een focus op hoe systemen te ontwerpen die snel reageren op crisissituaties (crisismanagement) en kunnen omgaan met lopende crises (crisisgovernance).²⁸⁵

Ook al zijn snelle reacties over het algemeen geen belangrijk kenmerk van veel overheidssectoren.²⁸⁶ De COVID-19-pandemie toonde aan dat veel ontwikkelde landen onvoldoende paraat waren, zelfs die met risicobeoordelingen, (nationale) modellering en scenario’s, en draaiboeken op basis van eerdere rampen.²⁸⁷ Anderzijds leerden verschillende Aziatische landen die eerder onder SARS hadden geleden van hun ervaring, omdat ze bepaalde reacties konden institutionaliseren door middel van monitoring, testen en tracering.

285 Bouckaert, G. (2023a). *Rethinking the current model of operation of the public sector after COVID-19*. In *United Nations (Ed.), Strengthening institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic*, *World Public Sector Report 2023*. New York: Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs.

286 United Nations. (2021). *National institutional arrangements for implementation of the Sustainable Development Goals: A five-year stocktaking*, *World Public Sector 2021*. New York: Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, p. 132.

287 Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. Van. (2021). *Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective*. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497–517.

In een vergelijkende empirische studie toont Jugl aan dat de beslissingssnelheid voor een belangrijke interventie bij een grote ramp afhangt van ²⁸⁸:

- de snelle perceptie en erkenning, met erkenning van de urgentie, onder relevante besluitvormers;
- de overtuiging dat crisisbeleidsmaatregelen haalbaar (beschikbaar) en wenselijk (passend) zijn; en
- de besluitvormingsarchitectuur (het aantal actoren en hun relatie).

Jugl's vergelijkende studie van 150 landen over de reactietijd bij crises concludeert dat het beschikken over een apart ministerie dat 'eigenaar' is van de crisis, zoals een apart ministerie van Volksgezondheid, een "aanzienlijk versnellend effect van meerdere dagen op de reactie op een crisis" heeft.²⁸⁹ De reactietijd kan eronder lijden wanneer toekomstige crises geen bijpassend afzonderlijk ministerie of agentschap hebben met snelle, onmiddellijke monitoring en respons.

In de mate dat er een direct en onmiddellijk crisisgerelateerd agentschap is, zal de reactiesnelheid toenemen; in de mate dat een crisis klassieke organisatorische portefeuilles overschrijdt, is er nood aan coördinatie van het beleidsontwerp en beleidscoherentie voor onmiddellijke respons en implementatie, zeker over de landsgrenzen heen.²⁹⁰ Dit roept de vraag op hoe compatibel onze klassieke ministeriële lijntypologieën zijn met crisistypologieën.

288 Jugl, M. (2022). *Administrative characteristics and timing of governments' crisis responses: A global study of early reactions to COVID 19*. *Public Administration*, (October), 1–19.

289 Jugl, M. (2022). *Administrative characteristics and timing of governments' crisis responses: A global study of early reactions to COVID-19*. *Public Administration*, (October), 1–19.

290 Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R., & Van Hecke, S. (2020). *European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis*. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773.

Deze oplossingen hebben geleid tot nieuwe problemen die moeten worden aangepakt. Volgens de OESO ging zelfs een snelle reactie van overheden op de crisis "ten koste van risico's op lange termijn voor de effectiviteit, eerlijkheid, integriteit en het vertrouwen van het publiek".²⁹¹ Dit was de aanleiding voor een OESO-agenda voor 'het versterken van de veerkracht van overheden'. Deze veerkracht is gebaseerd op een wisselwerking tussen 'schaal en snelheid' en 'vertrouwen en transparantie'. Dit betekent dat 'checks and balances' en waarborgen moeten worden gehandhaafd, wat een vernieuwde aanpak impliceert voor interne beheerscontrolesystemen, interne audit, externe audit, en ombudsdiensten. Er moeten wettelijke kaders worden geïnstalleerd die een solide toewijzing van verantwoordelijkheid en daarmee samenhangende verantwoordingsplicht op verschillende niveaus mogelijk maken. Voor de OESO betekent dit het opbouwen van buffers, toezicht en integriteit, maar ook de vertegenwoordiging en bundeling van belangen, eerlijkheid en inclusie in de beleidsvorming, en het aanpakken van verkeerde en desinformatie.

Het is duidelijk dat alleen New Public Management (NPM) en de bijbehorende marktmechanismen c.q. alleen New Public Governance (NPG) en de bijbehorende netwerkmechanismen een crisis niet alleen aankunnen, sturen of beheersen. Aan de andere kant groeit het besef dat 'hiërarchie', -uiteraard onder bepaalde voorwaarden en uiteraard met steun van gereguleerde markten en gereguleerde netwerken- een systeem dat wordt getroffen door chronische crises wel zou kunnen aanpakken, sturen en beheersen.

291 OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. Paris, OECD Publishing, pag 44.

5.3.2. Leren van mogelijke en bijna zekere toekomsten: hervormingen in de publieke sector voor systeembevingen

Uit deze reflecties en strategische hervormingspraktijken wordt duidelijk dat, ook al bleef het relevant om het verleden en het heden te begrijpen, het nog belangrijker is om te anticiperen op de (mogelijke) toekomst van trajecten en hervormingen. Deze toekomsten zijn niet gewoon herhalingen van het verleden, of incrementele aanpassingen van huidige posities. Dit vereist een serieuze reflectie op veranderende omstandigheden om te vermijden dat oplossingen uit het verleden zouden worden aangereikt die niet zouden passen bij de huidige en toekomstige problemen.^{292,293}

Het is duidelijk dat er een wisselwerking was tussen de COVID-19-pandemie en de SDG-agenda.²⁹⁴ Deze interactie was negatief voor het realiseren van de SDG's, terwijl de pandemie invloed had op instellingen in hun kernfuncties, zoals dienstverlening en het maken van wetten en beleid. Het is waarschijnlijk, en hopelijk, een algemene overtuiging dat het realiseren van alle of de meeste SDG's toekomstige crises veel effectiever zal voorkomen. Immers, indien of wanneer deze crises zich voordoen, zullen instellingen zeker en aanzienlijk beter in staat zijn om deze crises te bestrijden vanwege hogere niveaus van veerkracht en maatschappelijke capaciteit.

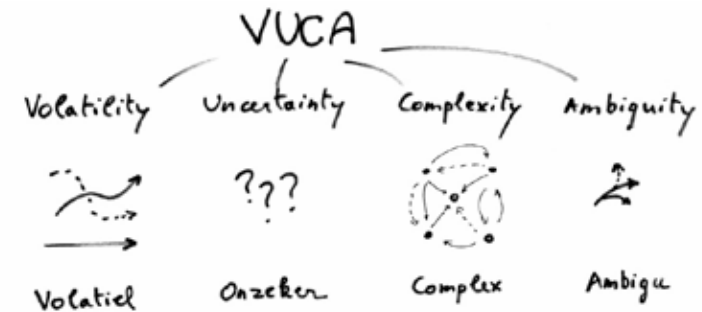
292 Bouckaert, G., & Jann, W. (Eds.). (2020). *European Perspectives for Public Administration, The Way Forward*. Leuven: Leuven University Press.

293 Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform, A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity (4th ed.)*. Oxford: Oxford University Press.

294 Shulla, K., Voigt, B.-F., Cibian, S., Scandone, G., Martinez, E., Nelkovski, F., & Salehi, P. (2021). *Effects of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs)*. *Discover Sustainability*, 2(1), 15.

5.3.2.1. Systeembevingen toevoegen aan capaciteitsopbouw voor systeembestendigheid

Systeembevingen zijn aardbevingen voor systemen met een opeenvolging van naschokken die systeembrede gevolgen hebben. De naschokken zijn onmiddellijk vallende dominostenen in een reeks beleidsgebieden. Tijdens de COVID-19-pandemie beïnvloedde 'gezondheid' onmiddellijk de 'economie', die vervolgens 'mobiliteit', en 'veiligheid', en 'onderwijs' beïnvloedde. Dit is de dominostructuur van een zich uitbreidende systeemcrisis, die coördinatie en besluitvorming over keuzes en prioriteiten vereiste om capaciteit opnieuw toe te wijzen. Zelfs als de administratieve capaciteit als zodanig geen invloed had op de reactiesnelheid, is deze capaciteit wel essentieel voor het uitvoeren van de genomen beslissingen.



VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity en Ambiguity) is goed bediscussieerd²⁹⁵ en is nog steeds nuttig maar ontoereikend. Alleen focussen op (enkele) SDG's en alleen maar op het oplossen van een specifieke crisis, zelfs als die turbulent is²⁹⁶, leidt tot suboptimale oplossingsstrategieën.

295 Taskan, B., Junça-Silva, A., & Caetano, A. (2022). *Clarifying the conceptual map of VUCA: a systematic review*. *International Journal of Organizational Analysis*, 30(7), 196–217.

296 Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*. *Public Management Review*, 23(7), 949–960.

De uitdaging van een systeembeving is dat het anders is dan een VUCA-type. Het vereist niet alleen een ander soort paraatheid wanneer de crisis in het systeem ontstaat, maar het vereist ook een ander soort bestuursstelsel wanneer de crisis het overneemt. Tabel 1 toont de verschillen in de definitie van een klassieke beleidsadministratie-probleem met een VUCA-crisis en een TODO-systeemschok.

	Klassieke beleidsadministratie	Crisis-beheer (VUCA)	Beheer van systeembeving (TODO)
Omgeving	Stabiel	Volatiel	Turbulent en ontwrichtend
Kwaliteit van de beschikbare kennis	Risico	Onzeker	Oscillerend, onvoorspelbaar en onbekend
Onderlinge afhankelijkheden	Eenvoudig	Complex	Domino's: vallen in ongekende volgorde
Duurzaamheid van een 'oplossing'	Duidelijk en geaccepteerd	Ambigu	Tegenstrijdig, betwist en 'wicked'

Tabel 1: Klassieke beleidsadministratie vs Crisismanagement (VUCA) vs Systeembeving (TODO)

Systeembevingen hebben specifieke kenmerken die de VUCA-kenmerken overstijgen. Omgevingen zijn niet alleen vluchtig maar ook turbulent en ontwrichtend. De kenniskwaliteit om met deze omgeving om te gaan, heeft niet alleen te maken met risico en onzekerheid, maar ook met oscillerende, onvoorspelbare en onbekende kennis, om met de beving om te gaan. Bovendien wordt een deel van deze kennis geproduceerd tijdens het afhandelingsproces zelf, als voortschrijdend inzicht.

De klassieke onderlinge afhankelijkheid in traditionele causale, eerder complexe mechanismen verandert dramatisch in een onbekende opeenvolgingen van vallende dominostenen binnen en tussen een reeks beleidsdomeinen en dienstverlening.

Duurzame oplossingen zijn niet alleen dubbelzinnig, maar ook onderhevig aan tegenstrijdige debatten en geschillen, aangezien 'wicked problems' 'wicked solutions' vereisen. Nep- en desinformatie maken de verwarring nog groter. Wantrouwen in de wetenschap en politieke polarisatie maken het nog moeilijker om duurzame oplossingen te vinden die veerkrachtig zijn en geaccepteerd worden.

Een goede reactie op systeembevingen is gereedheid en paraatheid voor **'bestuur van systeemveerkracht'**.

Volgens Boyd & Folke²⁹⁷ is veerkracht het vermogen om zich te organiseren en aan te passen in het licht van crises en tegelijkertijd te blijven leren, te evolueren met een consistente identiteit en functie, en om innovatie te bevorderen die de weg vrijmaakt voor transformatie. In deze context overstijgt veerkracht de conventionele dichotomie van 'stabiliteit-verandering' en benadrukt dit het belang van aanpassingsvermogen in een snel transformerende wereld. Bijgevolg vereist het management hervormingen en de oprichting van flexibele en open instellingen die in staat zijn om "verrassingen, onvoorspelbaarheid en complexiteit"²⁹⁸ het hoofd te bieden.

Om een 'systemisch veerkrachtig bestuur' te realiseren, is het cruciaal om aanpasbare instellingen te ontwikkelen die de bestaande normen en kaders overstijgen, zodat ze zich effectief kunnen voorbereiden op onzekere toekomsten en onverwachte gebeurtenissen.²⁹⁹ Hoewel uitvoerende acties essentieel zijn bij het opbouwen van robuust bestuur

297 Boyd, Emily, & Folke, C. (2012). *Adapting institutions, adaptive governance and complexity: an introduction*. In *Adapting Institutions: Governance, Complexity and Social-Ecological Resilience*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press, p. 266.

298 Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., & Walker, B. (2002). *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 31(5), 437–440.

299 Boyd, Emily, & Folke, C. (2012). *Conclusions: adapting institutions and resilience*. In Emily Boyd & C. Folke (Eds.), *Adapting Institutions: Governance, Complexity and Social-Ecological Resilience* (pp. 264–280). Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.

in turbulente tijden,³⁰⁰ zijn ze op zichzelf niet voldoende. De aanpassing van instellingen vereist de implementatie van flexibele mechanismen voor interactie en samenwerking tussen de drie takken van de overheid: de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Dit institutionele samenspel speelt een fundamentele rol in veerkrachtig bestuur door te reageren op onvoorziene verstoringen zoals pandemieën, aardbevingen, tsunami's, de ineenstorting van grote cybersystemen en andere soortgelijke gebeurtenissen. In een federaal land, betekent dit ook dat de deelstaten in een samenwerkende modus gaan, en dit op een proactieve manier.

SDG's interageren met crises, wat resulteert in een grotere kans op systeembevingen. Wanneer ze zich voordoen, zullen niet-gerealiseerde SDG's het bedwingen van en het omgaan met systeembevingen belemmeren.

5.3.2.2. Voorbereiden op veerkrachtig bestuur

Klassieke bureaucratieën blijven noodzakelijk, maar niet voldoende, omdat oplossingen uit het verleden niet functioneel en effectief zullen zijn voor deze toekomst, die het waarborgen van publieke dienstverlening moet combineren met chronisch crisismanagement. Het integreren van VUCA-types van crisismanagement is ook nodig, maar onvoldoende voor toekomstige systeembevingen. Er zal een consoliderende systeembevingsbestendige 'governance' moeten worden ontwikkeld.

Het besef dat de staat en zijn publieke sector niet alleen een deel van de oplossing zijn, maar zelfs als 'Principle of Last Resort', heeft de staat weer tot een legitieme autoriteit gemaakt. Om deze positie van betrouwbare, toegewijde, competente actor in de samenleving te behouden, zal het nodig zijn om de innovaties te consolideren in

een voor de toekomst geschikt bestuursstelsel dat zijn veerkracht op systeemniveau kan aantonen.

Op basis van de ervaringen met COVID-19 zijn er ten minste zes institutionele hervormingen nodig voor een dergelijke paraatheid voor een 'bestuur met systemische veerkracht'.

1. **Verschuiving van sequentieel denken en werken ('normaal'/crisis/oplossing-crisis/terug-naar-'normaal'/crisis/oplossing-crisis/terug-naar-'normaal'/etc.) naar simultaan denken en werken (dienstverlening combineren met chronisch crisisbeheer en systeemschokken)**

De pandemie, en ook andere eerdere crises zoals de financiële crisis van 2008, hebben het bewustzijn en het gevoel van urgentie vergroot dat er behoefte is aan effectievere, verantwoordelijke, meer inclusieve en veerkrachtige instellingen. Schokken zijn niet alleen eenmalige gebeurtenissen die systemen moeten overwinnen om weer 'normaal' te worden, maar moeten ook worden gezien als kansen om onze systemen te verbeteren en innovatieve praktijken en experimenten die goed leken te werken, te institutionaliseren.

Bereid de organisatie voor op een quasi permanente reorganisatie om 'routinematige dienstverlening' en 'crisisbeheer' op een flexibele manier te combineren. Dit zal 'innovatie' vereisen met flexibele toewijzing van personeel, projectstructurering, horizontale budgettering, met complexere besluitvorming op basis van meer gegevens en heel verschillende gegevens, ...

Het vereist ook permanente intra- en inter *peer* leerpraktijken met experimenten die snelle evaluaties nodig hebben van deze out-of-the-box nieuwe praktijken, in een context van '*peer learning*'.

Hiervoor zijn innovatieve en creatieve samenwerkingsverbanden en partnerschappen nodig tussen de overheid, particuliere bedrijven, NGO's en gemeentelijke burgerinitiatieven.

³⁰⁰ Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22.

Initiatieven voor sociale innovatie bieden antwoorden op sommige maatschappelijke problemen. Door de ontwikkeling van creatieve initiatieven op lokaal niveau te stimuleren, krijgen burgers een gevoel van 'empowerment' bij het aanpakken van individuele en collectieve problemen die nog niet effectief zijn aangepakt door overheidsacties. In deze context is sociale innovatie van cruciaal belang voor het versterken van het innovatievermogen door middel van concrete samenwerkingsverbanden op lokaal niveau. Dit kan de samenleving als geheel ten goede komen en politieke besluitvormingsprocessen beïnvloeden.³⁰¹

Deze dynamiek kan worden gekarakteriseerd als 'bottom-linked governance', wat inhoudt dat de kracht van burgers (bottom-upbenadering) wordt verbonden met besluitvormingsprocessen van de overheid (top-downbenadering).³⁰² Dit gebeurt wanneer politieke leiders bewust strategieën ontwerpen om de doelgroep te betrekken bij het openbaar bestuur.³⁰³

2. Praktijk Whole-of-Government (WoG) strategieën binnen Whole-of-Society (WoS)

Verschuiving naar coproductie en participatie. Tijdens de pandemie, toen de interacties van de publieke sector met burgers en gebruikers van publieke diensten verstoord waren, schakelden landen en instellingen snel en drastisch over op participatieve en digitale processen van de gezondheidszorg, lokale besturen, of scholengemeenschappen.

Horizontale en verticale gradaties van overleg, coördinatie, samenwerking of integratie zijn klassieke kwesties voor het openbaar bestuur die

301 Galego, D., Moulaert, F., Brans, M., & Santinha, G. (2022). Social innovation & governance: a scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 35(2), 265–290.

302 Moulaert, F. (2022). Bottom-linked Governance and Socio-Political Transformation. In F. Moulaert, B. Jessop, E. Swynghedouw, L. R. Simmons, & P. Van den Broeck (Eds.), *Political Change through Social Innovation* (pp. 44–59). Edward Elgar Publishing.

303 Ospina, S. (2023). Comment 5: Collaborative governance, accountability and leadership in Etorikizuna Eraikiz. In X. Barandiarán, M. J. Canel, & G. Bouckaert (Eds.), *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty* (pp. 177–187). Leuven: Leuven University Press.



worden versterkt wanneer er sprake is van een crisis die moet worden beheerst. De praktijk laat echter geen eenduidige antwoorden zien, aangezien structurele kenmerken worden versterkt of geremd door cultuur en mensen. Het is zeker dat horizontale interacties geconsolideerd moeten worden vanuit het oogpunt van de hele samenleving en dat verticale interacties tussen bestuurslagen geconsolideerd moeten worden vanuit het oogpunt van de hele overheid. De cruciale hefboom om een constructieve interactie te institutionaliseren is engagement voor een gedeeld doel.³⁰⁴ Een speciale focus moet liggen op lokale overheden met hun nabijheid tot burgers.

304 United Nations. (2018). *Working together: integration, institutions and the sustainable development goals*, World Public Sector Report 2018 (April). New York: Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, (DPADM), pag 7.

Een WoG/WoS-aanpak zal meer diversiteit en flexibiliteit vereisen van een collaboratief en participatief bestuur van hiërarchie met gereguleerde markten en met gereguleerde digitale en sociale netwerken.³⁰⁵ Dit zal worden vergemakkelijkt wanneer SDG's 11, 16 en 17 dichterbij hun realisatie komen.

3. **Zorgen dat zoveel mogelijk alle SDG's worden gerealiseerd, en vanuit het oogpunt van 'systemisch veerkrachtig bestuur' vooral SDG's 11, 16 en 17**

SDG 11 richt zich op sterke lokale gemeenschappen die essentieel zijn voor de combinatie van het leveren van essentiële diensten op een inclusieve manier en het omgaan met schokken. Dit moet worden aangevuld met SDG 17 over sterke partnerschappen, die opnieuw essentieel is voor deze combinatie van dienstverlening door alle maatschappelijke actoren op een veerkrachtige manier.

Met de focus op SDG 16 (sterke instellingen), zijn elf principes ontwikkeld om de betrouwbaarheid te vergroten door te focussen op de effectiviteit van beleid, op verantwoordelijkheid en verantwoording voor dit beleid, en door inclusie te benadrukken.³⁰⁶ Vertrouwen en legitimiteit in publieke instellingen zijn nodig om deze maatschappelijke en institutionele veranderingen te bevorderen.³⁰⁷

Beginselen als 'bekwaamheid', 'gedegen beleidsvorming' en 'samenwerking' zijn essentieel. Dit garandeert de capaciteit om diensten te verlenen en crises te beheersen, goed te ontwerpen, te implementeren en te evalueren, en samen te werken met burgers.

Op integriteit gebaseerde betrouwbaarheid zorgt voor eerlijke, open, zichtbare en controleerbare regelingen en mechanismen voor solide

³⁰⁵ Barandiarán, X., Canel, M. J., & Bouckaert, G. (Eds.). (2023). *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty*. Leuven: Leuven University Press.

³⁰⁶ Gelezen op: <https://cepa.org/>

³⁰⁷ United Nations. (2021). *National institutional arrangements for implementation of the Sustainable Development Goals: A five-year stocktaking, World Public Sector 2021*. New York: Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, pag 146.

verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht. Beginselen als 'integriteit', 'transparantie' en 'onafhankelijk toezicht' zijn essentieel.

Op welwillendheid gebaseerd vertrouwen maakt inclusie mogelijk. Principes zoals 'niemand achterlaten', 'non-discriminatie', 'participatie', 'subsidiariteit' en 'intergenerationele rechtvaardigheid' zijn essentieel. Dit zorgt voor een actief inclusief beleid om iedereen toegang te garanderen tot diensten en beleid.³⁰⁸

4. **Breng het bestuur van de institutionele veerkracht van en tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht op één lijn**

Om systeembevingen effectief aan te pakken, is het van cruciaal belang om een op elkaar afgestemd institutioneel kader op te zetten dat systeembestendig bestuur bevordert. Dit houdt in dat de verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van effectief beleid worden gewaarborgd. Daarnaast moet elke macht binnen de Staat een solide betrokkenheid tonen bij het vervullen van zijn respectieve functies, om dan vanuit de onafhankelijkheid beter gecoördineerd samen te werken.³⁰⁹

Ten eerste moet(en) het (de) parlement(en) een wettelijk kader vaststellen dat de uitzonderlijke behandeling en delegaties vormgeeft binnen de parameters van de rechtsstaat en de grondwet. Dit zorgt ervoor dat alle acties die tijdens dergelijke crises worden ondernomen binnen de grenzen van de wet blijven en de grondwettelijke beginselen respecteren.

Ten tweede is de wetgevende macht van vitaal belang bij het autoriseren van budgetten en uitgaven voor het omgaan met systeembevingen door de uitvoerende macht. Door de noodzakelijke financiële middelen te verschaffen, maken ze de implementatie van effectieve strategieën en interventies mogelijk om de gevolgen van deze crises te beperken.

³⁰⁸ Bouckaert, G. (2023b). *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* *Max Weber Studies*, 23(1), 13–59.

³⁰⁹ Galego, D. (2024). *Queering Public Policy in Brazil: The Interplay Between the LGBTQ+ Movement and Institutions*. In M. P. Aristigueta & E. R. de la Cruz (Eds.), *Handbook of Public Administration in Latin American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ten slotte is het van cruciaal belang om bijkomende verantwoordingsmechanismen te organiseren om transparantie en toezicht te garanderen. Deze mechanismen dienen om de acties die worden ondernomen tijdens systeembevindingen te monitoren en te evalueren, en ze bieden een systeem van *checks and balances* om verantwoordelijke partijen verantwoordelijk te houden voor hun beslissingen en acties.

Essentieel is ook dat de rechterlijke macht betrokken wordt bij de handhaving van maatregelen die door de uitvoerende macht zijn genomen en door de wetgevende macht zijn goedgekeurd.

5. Realiseer een hiërarchie van collaboratief leiderschap

Er is een reeks leiderschapsniveaus nodig om een systemisch veerkrachtig bestuur voor te bereiden. In een juridische context van *checks and balances* moeten de ultieme principes van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid worden gerespecteerd. Hoewel de literatuur over leiderschap zich traditioneel richt op individueel leiderschap³¹⁰, is het essentieel om te erkennen dat leiderschap niet alleen het resultaat is van individuele acties.³¹¹ Daarom gaat systemisch veerkrachtig bestuur over institutioneel en organisatorisch leiderschap. Op macroniveau betekent dit dat het leiderschap van de drie constitutionele machten op elkaar moet worden afgestemd (zie het vorige punt). Binnen een federaal land betekent dit dat er een collaboratieve federalistische modus moet zijn.

Op mesoniveau, binnen de uitvoerende macht, wordt het politieke en administratieve leiderschap van regeringen en agentschappen essentieel in het combineren van flexibiliteit, snelheid van besluitvorming, evenals snelle evaluaties met corrigerende maatregelen die genomen worden op basis van onzekerheid, waardoor lokale initiatieven en diversiteit met out of the box implementatie mogelijk worden. Een pragmatisch maar wettelijk aanvaard principe en praktijk van 'primus inter pares' (eerste onder gelijken), of een hiërarchie van samenwerkend organisatorisch leiderschap zal (tijdelijk) noodzakelijk zijn.

310 Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service: Towards a senior civil service systems in OECD countries*. In *OECD Working Papers on Public Governance*.

311 Parés, M., Ospina, S., & Subirats, J. (2017). *Social Innovation and Democratic Leadership*. In *Social Innovation and Democratic Leadership*. pag 14.

Op microniveau zijn comités van deskundigen en adviesraden belangrijker en invloedrijker geworden, maar het is nog onduidelijk hoe dit zal worden geïnstitutionaliseerd in een besluitvormingscontext.

6. Het neo-Weberiaanse bestuursmodel (NWS) installeren

Binnen de bestuurlijke ruimte, die bestaat uit 'hiërarchieën' (H), 'markten' (M) en 'netwerken' (N), is de 'hiërarchie' het kenmerk van het neo-Weberiaanse bestuursmodel (NWS), terwijl de 'markt' New Public Management (NPM) is en het 'netwerk' voor New Public Governance (NPG) staat.

In plaats van een puur marktgebaseerd model, of een puur netwerkgebaseerd model, of zelfs suboptimale combinaties van hiërarchieën en markten, of markten en netwerken, of bureaucratieën en netwerken (wat wordt voorgesteld voor 'robuust bestuur'³¹²), zal een 'bestuur van systemische veerkracht' gebruik moeten maken van de volledige bestuurlijke ruimte die bestaat uit hiërarchieën, markten en netwerken.³¹³

Dit moet worden genuanceerd omdat hiërarchieën moeten worden aangestuurd door een combinatie van een rechtsstatelijk kader en (representatieve en deliberatieve) democratie met collaboratief bestuur. Ook moet hiërarchie, met haar capaciteit als overheidsstaat, interacteren met gereguleerde markten en gereguleerde sociale en digitale netwerken.

Deze hiërarchisch gestuurde NWS met markten en netwerken heeft veel meer potentieel dan systemen die enkel of voornamelijk afgeleid zijn van NPM of NPG, of combinaties van HM, HN, of MN.

312 Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). *Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses*. *Public Administration*, 101(1), 3–22.

313 Bouckaert, G. (2023b). *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* *Max Weber Studies*, 23(1), 13–59.

5.3.3. Conclusie

In dit hoofdstuk werd besproken waarom en hoe overheden, in een context van systeemontwrichtende gebeurtenissen zoals een pandemie en in het licht van ongerealiseerde SDG's zich moeten voorbereiden op toekomstige systeembevingen door hun 'bestuur van systeembestendigheid' voor te bereiden.

Bestaande administraties zijn opgewaardeerd met crisismanagement op basis van VUCA. Dit blijft noodzakelijk maar onvoldoende voor de toekomst omdat de aard van de turbulentie niet alleen verder gaat dan een gedefinieerde crisis, maar ook steeds meer terugkerend en systemisch wordt. Systeembevingen hebben kenmerken die verder gaan dan VUCA, omdat omgevingen niet alleen volatiel zijn maar ook turbulent en ontwrichtend, de kenniskwaliteit niet alleen onzeker is maar ook schommelt, onvoorspelbaar en zelfs onbekend is, de onderlinge afhankelijkheid niet alleen complex is maar verandert in dominostenen die in een onbekende volgorde vallen en de verwachte duurzame 'oplossingen' niet alleen dubbelzinnig zijn maar ook tegenstrijdig, betwist en zelfs verdorven.

Anticiperen op en zich voorbereiden op systeembevingen zou kunnen bijdragen aan de veerkracht van onze systemen. De zes institutionele hervormingen die worden voorgesteld om een 'bestuur van systeembestendigheid' vorm te geven, zijn verwerkt in de slotconclusie.

We kunnen concluderen dat deze voorstellen een aanzet kenden tijdens de pandemie. De werkelijke doeltreffendheid en impact ervan kunnen we enkel realiseren door ze even consequent als praktisch toe te passen en te implementeren in uiteenlopende scenario's. Ook hier is *the proof of the pudding in the eating*.

6. Conclusies en aanbevelingen

We leven, wonen, werken, recreëren in een omgeving waar zich – laten we wel zijn – relatief weinig majeure risico's voordoen. Wie afgelopen zomer naar het buitenland op vakantie ging (of daar woont/werkt uiteraard) kon misschien zelf ondervinden wat de kracht van overstromingen of bosbranden echt betekent. De naoorlogse periode bracht ons welvaart en risico's werden veelal door technische ingrepen beheerst. Dat we daarbij gaandeweg risico's namen die we toen nog minder onderkennen en dat ons welzijn te veel naar de achtergrond verdween, wordt nu stilaan duidelijk. Het ingrijpen op onze omgeving op een onvoldoende duurzame manier, zeker in een dense en dichtbevolkte regio als Vlaanderen, en in het bijzonder in de provincie Antwerpen stelt ons als maatschappij vandaag voor nieuwe uitdagingen. In de voorbije 4 openingsredes over de 4 elementen ging ik daar uitvoerig op in. Met deze rede zoom ik verder uit en stel ik samen met vele auteurs vast dat onze samenleving op een kantelpunt is gekomen en we aanlopen tegen – of ons al bevinden in – een systeemcrisis die zich in verschillende domeinen manifesteert of waar dit nog kan verwacht worden. De stikstofthematiek, de energietransitie, de klimaatverandering, de landbouw- en voedseltransitie, de circulaire transitie ... zijn daar enkele voorbeelden van.³¹⁴

"De coronacrisis legde de weeffouten in onze maatschappelijke systemen genadeloos bloot. Wij sturen die systemen op basis van economische waarden als rendement, efficiëntie en effectiviteit. Alles is *lean and mean*, gestandaardiseerd, geoptimaliseerd, wat betekent dat we alles net op tijd en op het randje doen. Maar bij elke schok of versterking ontstaan onmiddellijk problemen. Daarom is een waarden-

³¹⁴ De Roo, J. De landbouw kan best zonder chemische stikstof. *De Standaard*, 26/10/2023. Enigermate genuanceerd door: De Pue, D. Kunstmest in de ban doen is geen goed idee. *De Standaard*, 30/10/2023.

omslag nodig: we moeten van rendement naar *rendemens*. Als we na een crisis terugkeren naar *business as usual* en de systeemfouten laten voortwoekeren, dan is het wachten op de volgende systeemcrisis. Het repareren van systeemfouten kost echter veel geld en tijd en wordt pas geaccepteerd als de urgentie breed gevoeld wordt.", aldus Jan Rotmans in "*Omarm de chaos*".³¹⁵

Er kan dus verwacht worden dat we de komende jaren, zo niet decennia, regelmatig geconfronteerd worden met situaties die we ervaren als een crisis en die we trachten te beheersen. Vaak wordt dan gekeken naar de diensten bevoegd voor crisisbeheer en de structuren van noodplanning. Hoewel die methodieken en expertise zeker bruikbaar zijn, volstaan ze niet om deze 'nieuwe' crisissituaties en turbulenties te ondervangen, zoals we lazen in de tekst van prof. Bouckaert en de aanbevelingen van de expertencommissie Schmitz. Systeemcrises oplossen kunnen we echter niet doen door verder te perfectioneren en hier en daar wat (kleine) fouten uit het systeem te halen. We zien immers dat organisaties meer op hun overleven zijn gericht dan wel op hun maatschappelijke bijdrage.³¹⁶

De opeenvolgende staatshervormingen zorgden voor een verschuiving van bevoegdheden naar de deelstaten. Deze overheden staan vandaag voor de uitdaging om op een domeinoverschrijdende manier een consistent beleid te ontwikkelen en tegelijk aan maturiteit te winnen voor de aanpak van turbulente gebeurtenissen. Het is noodzakelijk om te anticiperen op veranderingen, niet om ze te controleren. Maar we moeten constante verandering aanvaarden als een gegeven, vanuit een soort '*relax, nothing is under control*'-houding.³¹⁷ Er is een nieuw paradigma nodig, waarbij structurele onzekerheid het uitgangspunt is. Het betekent een verschuiving van controleren en beheersen naar anticiperen en leren, en van het verkleinen en wegdenken van onzekerheden naar het accepteren ervan en ermee leren omgaan. Niet sturen op kortetermijnwaarden als efficiëntie en rendement, maar op

³¹⁵ Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

³¹⁶ de Ruiter, F. (2023). *Bottom-up*. Boom Uitgevers.

³¹⁷ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

langetermijnwaarden als veerkracht, wendbaarheid en diversiteit. Een erschuiving van dwingend sturen naar flexibel bijsturen.³¹⁸

Ylva Poelman schrijft dat ecosystemen die divers en functioneel blijven, beter in staat zijn om verstoringen te verwerken dan ecosystemen die een groot deel van hun soorten en habitats zijn kwijtgeraakt. Misschien werkt het in menselijke gemeenschappen net zo. Hoe sterker ze zijn, hoe beter ze met verandering omgaan.³¹⁹ Vier systeemrends dwingen de overheid daarbij om zichzelf opnieuw uit te vinden en anders te gaan denken (cultuur), te organiseren (structuur) en te werken (praktijk): (veel) actiever burgerschap, decentralisatie, digitalisering en ruimtelijke integratie.³²⁰

Dit vereist in eerste instantie een andere kijk door de overheden zelf naar hun (samen)werking. Een decentrale aanpak is weliswaar minder transparant maar zorgt voor maatwerk, diversiteit en een groter draagvlak wanneer lokale besturen bestuurlijke autonomie ervaren. "Wat we willen is controle, maar wat we nodig hebben is flexibiliteit. Maar organisaties met een hiërarchische *command & control*-structuur zijn weinig wendbaar. Moderne organisaties kenmerken zich door platte structuren, het werken met multidisciplinaire teams en gedistribueerd leiderschap."³²¹ Of nog: "Om in wisselende omstandigheden professioneel te kunnen optreden, is ruimte nodig voor een eigen beoordeling. Uitvoering houdt in: per geval professioneel handelen. Alleen door ruimte voor de 'uitvoerders' kan werkelijk maatwerk worden geleverd. Alleen met ruimte kan samenwerking tussen verschillende uitvoerders bij de oplossing van complexe problemen succesvol zijn."³²²

³¹⁸ Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

³¹⁹ Monbiot, G. (2018). *Uit de puinhopen: een nieuwe politiek in een tijd van crisis*. Rotterdam, Lemniscaat.

³²⁰ Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. Amsterdam, De Geus.

³²¹ Poelman, Y. (2021). *De 9 succesfactoren van de BV Natuur*. Vakmedianet.

³²² Willink, H.T. (2021). *Kan de overheid crises aan?: Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam, Prometheus.

Dit vraagt van centrale besturen heldere doelstellingen die flexibel bijgestuurd worden en een ontzorgende rol ten aanzien van de lokale besturen, zoals bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne zo blijkt uit de bijdrage van Jeroen Windey. Daarbij zagen we ook een actieve rol voor burgers, net zoals bij (onder andere) de overstromingen in de Vesdervallei en de COVID-19-pandemie. Deze ervaringen droegen ertoe bij dat de overheid zich meer openstelt voor een actieve bijdrage door de burger, waarbij uiteraard zal moeten worden toegezien op de juiste randvoorwaarden (zoals de eigen veiligheid van de vrijwillige medewerkers) en dat steeds een gepaste dienstverlening door de overheid gewaarborgd blijft. Voor de aanpak van complexe situaties en een inclusieve, veerkrachtige samenleving is het essentieel om gemotiveerde mensen bij elkaar te brengen om hun krachten en inzichten te bundelen en ze te helpen met goede instrumenten.³²³

Prof. Dr. Anne Bergmans stelt dat we (helaas) nog niet kunnen spreken van een omwenteling naar onzekerheidsmanagement in plaats van (of bovenop) risicomangement. Wat wel zeker is, is dat crisisbeheer in elk scenario een belangrijke rol in de veiligheidsketen heeft te spelen. De overstromingen in Wallonië en de ervaring met de coronacrisis brachten nieuwe elementen op tafel die wijzen op de noodzaak om meer vanuit een onzekerheidsperspectief te denken en crisisbeheer te bekijken als een integraal onderdeel van het risicomangementstelsel. Zo zouden we nadrukkelijker aandacht voor crisisbeheer kunnen zien als incubator en katalysator om het adagium *'expect the unexpected'* in de praktijk om te zetten en een adaptief en lerend vermogen te ontwikkelen. Zulk veerkrachtig systeem veronderstelt zowel buffercapaciteit als ademruimte.

De voorbije jaren is veel vooruitgang geboekt op vlak van noodplanning. De noodplanningscoördinatoren hebben sterk gewonnen aan maturiteit: in aantal, in expertise-opbouw, in onderlinge samenwerking en gedeelde methodologie. Zij zijn de noodzakelijke steunpilaren om op dagelijkse basis verder te groeien, verbeterinitiatieven te ondernemen en om bij noodsituaties het beleid adequaat te ondersteunen. Ik volg de voorbereiding door lokale besturen op het vlak van noodplanning op

via mijn Federale Dienst Noodplanning, via de provinciale veiligheidscel en via de werkbezoeken aan lokale besturen. Tijdens die werkbezoeken geef ik telkens een overzicht van enkele sleutelfactoren, en wijs ik op het belang dat de juiste aandacht gaat naar hun formele en wettelijke verplichtingen, zoals de organisatie van een gemeentelijke veiligheidscel (minstens jaarlijks), het oefenbeleid, de alarmering van de bevolking, ...

Naast inhoudelijke expertise zijn een aantal *skills* essentieel in een omgeving die evolueert naar organisatienetwerken: analyse- en synthesevaardigheden, mondelinge vaardigheden, oplossingsgericht denken en de capaciteit om bruggen te bouwen. In een lerende organisatie moeten medewerkers kansen krijgen om hun expertise te onderhouden én verder aan te scherpen. En tegelijk voldoende wendbaar zijn om nieuwe inzichten, praktijken en evoluties te omarmen. Dat veronderstelt een leiderschapsstijl of attitude die niet te formeel is, kansen en autonomie geeft aan medewerkers. De kracht van het netwerk stimuleren waar het kan en centraliserend denken waar en wanneer het moet. Mensen maken altijd het verschil, ongeacht in welke sector of op welk niveau. Ik vind het daarom een mooi uitgangspunt om te vertrekken van en te vertrouwen op de kracht van lokale besturen. Micro-management werkt dan vaak eerder remmend. Gedeelde doelstellingen zetten een kader maar laten vrijheidsgraden in de uitvoering, rekening houdend met de lokale of sectorale context.

Turbulence governance en een integrale aanpak zullen pas echt slagen als alle betrokkenen samen aan de slag gaan, vertrekkend vanuit ieders sterkte. Tal van auteurs hebben al beschreven dat zulke samenwerking cruciaal zal zijn om de uitdagingen van morgen aan te gaan. Mijn hypothese luidt daarom: hoe beter en sneller we samen slagen in de complexe transitie en hoe wendbaarder, veerkrachtiger en antifragieler onze samenleving én de fysieke ruimte waarin we samenleven wordt/is, hoe beperkter de nood aan (de inzet) van noodplanning en crisisbeheer. Noodplanning en crisisbeheer zullen op hun beurt doeltreffender en efficiënter zijn wanneer ze ook zelf voldoende wendbaar en veerkrachtig zijn. Ik meen dat we daar in onze provincie aardig aan werken: doorgedreven samenwerkingsverbanden tussen hulpverleningszones, noodplanningscoördinatoren, crisiscommunicatoren, ...

³²³ de Ruiter, F. (2023). *Bottom-up. Boom Uitgevers.*



Anti-fragility spectrum (herwerkt naar origineel van Julian Burton)

Maar het moet gezegd: de uitdagingen zijn immens, de weerstand navenant groot. Onze samenleving wordt almaar complexer. De onderlinge interdependencies, de hoge mate van interconnectiviteit en de (sluimerende) urgentieagenda (versus emergency) drijven de complexiteit extra op. Geert Bouckaert en Diego Galego voegen er de notie 'systeembeving' aan toe.

Onze provincie heeft een bijzonder sterke traditie op het vlak van veiligheid, noodplanning en crisisbeheer. De immense concentratie aan risico's: een wereldhaven van formaat, de 2^{de} grootste petrochemische cluster ter wereld, een uitgestrekte cluster van Seveso-bedrijven, de (nabijheid van) nucleaire installaties, een dens, intens gebruikt en complex verkeersnetwerk, ... in een 'kwetsbare' omgeving: een zeer hoge, hyperdiverse bevolkingsdichtheid op een klein en buitengewoon verhard grondgebied met weinig buffers, dwingen ons ertoe. Maar er is meer. Antwerpen is godzijdank en allicht mede daardoor gezegend met gedreven en constructief onrustige, even dynamische als leergierige kernspelers: resilient-officers, leidinggevendenden bij de Hulpverleningszones, politie, (para)medici, diensten Noodplanning, veiligheidsverantwoordelijken van sectororganisaties, bestuurders met kritische zelfreflectie en een welhaast onstilbare gretigheid om – in binnen- en buitenland – te zoeken naar steeds betere en beter aangepaste antwoorden op de meest complexe uitdagingen. Bovendien

vinden en inspireren ze elkaar in hechte en open netwerken waarin ze kennis en expertise delen. *Last but not least* vinden ze vruchtbare aansluiting met de academia en vice versa. Om er maar enkele te noemen: de Master Veiligheidswetenschappen, de recent gelanceerde leerstoel *Crisis Governance*, de opleidingen (Dringende Geneeskundige Hulp, Brandweer, Politie en het postgraduaat Rampenmanagement), trainingen en interdisciplinaire programma's aan Campus Vesta, de leerstoel van Essenscia ... Dit alles vormt als het ware een ecosysteem waarbinnen sterke banden en organisatienetwerken worden gesmeed. Deze expertise kan de provincie idealiter verankeren door eveneens een sleutelrol op te nemen bij de kennisdeling ten aanzien van particulieren om de weerbaarheid van de samenleving te versterken via burgerparticipatie.

De nieuw aankomende wetgeving zal en moet een duidelijker rol voor burgerparticipatie mogelijk maken. Beelden van massale burgerhulp blijven op ons netvlies gebrand: na de aanslagen op de WTC-torens in NY meer dan 20 jaar geleden, bij de aardbevingen in Turkije, Syrië en Marokko, de bosbranden op Rhodos, de medikaan in Lybië, de overstromingen in de Vesdervallei, de opvang van ontheemden uit Oekraïne, de succesvolle vaccinatiecampagne tegen corona, ... Zo kan ik nog honderden voorbeelden geven van praktische hulp, klein of groot, die mensen bieden bij rampen. Dit gaat zoveel verder dan louter solidariteit. Burgerhulp is een krachtige realiteit. Het is mede aan de overheid om er breed op te bouwen en te vertrouwen, ze maximaal te ondersteunen en faciliteren zonder ze te knechten en nodeloos te sturen. In de wetenschap dat het anders niet zal werken. Volgende stappen zijn noodzakelijk zoals een netwerk van *first responders* te beginnen in de 'medische zuil', een opleiding EHBO in de scholen, in verenigingen, op het werk.

De urgentieagenda en de verschillende transitieën waar we voor staan (klimaat – afgelopen zomer was de warmste ooit – , mobiliteit, energie, landbouw, grondstoffen, migratie, ...) bevatten intrinsiek veel spanningsvelden met een potentieel ontwrichtende sociaaleconomische impact. De Britse onderzoekster Gaia Vince zei daarover dat klimaatverandering een dreigingsversterker is: bestaande sociale en economische

problemen worden erdoor vergroot, en vaak is het vervlochten met andere problemen. We moeten daarom een visie hebben over de toekomst: hoe willen we dat die eruit ziet na 2040 en wat doen we er nu aan?³²⁴ Een versnelde hervatting – na een oponthoud door corona en de tragische aanslepende oorlog in Oekraïne – van de wereldwijde inspanningen om de Duurzame OntwikkelingsDoelen consequent te realiseren, zijn daarbij écht de allerhoogste prioriteit. Ook ons bestuur en nagenoeg alle lokale besturen nemen ze terecht als leidraad voor hun beleid en kijken toe op de consequente naleving ervan.

Prof. Dr. Bouckaert en Diego Galego beschreven in hun bijdrage uitvoerig dat het openbaar bestuur de afgelopen twee decennia getuige is geweest van een opeenvolging van crises op financieel, economisch, gezondheids-, milieu- en overheidsgebied. Overheden reageerden daarop met volatiele, onzekere, complexe en ambigue antwoorden omwille van die VUCA-omgeving. Het toepassen van deze benaderingen op nieuwe soorten systeemcrises, die veranderden in systeembreuken en systeembevingen, werkte onvoldoende. Hun artikel presenteert het 'TODO'-raamwerk (*Turbulent, Oscillating, Domino sequential, Opposing*) voor turbulente omgevingen, oscillerende kenniskwaliteit, als domino's vallende beleidsvelden, en tegengestelde 'oplossingen', om met deze hedendaagse systemische crisispatronen om te gaan.

³²⁴ van der Linde, I. (17/05/2023). *We zijn net zo slecht voorbereid als de dinosaurussen. De Groene Amsterdammer.*

Daarnaast stellen ze zes institutionele hervormingen voor om de paraatheid te vergroten, met name:

1. het verschuiven van sequentieel naar simultaan denken;
2. het verticaal en horizontaal consolideren door het omarmen van een Whole of Government (WoG)/Whole of Society (WoS) benadering;
3. het zorgen voor implementatie van de Duurzame OntwikkelingsDoelstellingen (Sustainable Development Goals, SDG's);
4. het bevorderen van institutionele afstemming;
5. het bevorderen van samenwerkend leiderschap, individueel en institutioneel;
6. het invoeren van een bestuursmodel dat niet vooral op markt (new public management) en netwerk (new public governance), maar vooral op de democratische rechtsstaat is gebaseerd, zoals bij het Nieuwe Weberiaans Overheidsmodel (Neo Weberian State Model) om 'bestuur van systeembestedigheid' te bevorderen.

Deze hervormingen zijn gericht op het creëren van een bestuursstructuur die wordt gekenmerkt door veerkracht en systemisch reactievermogen. De consequenties voor het beleid zijn duidelijk. Om het hoofd te kunnen bieden aan systeembevingen, buitenom en bovenop het crisisbeheer, zullen belangrijke interventies en maatregelen op systeemniveau nodig zijn om de veerkracht van ons staatsbestel te garanderen. Zelfs indien er geen echt en volledig bewijs vooraf is, zullen minstens de volgende zes maatregelen nodig zijn³²⁵:

1. Verschuif van sequentieel denken en werken ('normaal'/crisis/oplossing-crisis/terug-naar-'normaal'/crisis/oplossing-crisis/terug-naar-'normaal'/etc.) naar simultaan denken en werken (dienstverlening combineren met chronisch crisisbeheer en systeemschokken).

³²⁵ Tekst hemomen uit bijdrage van Geert Bouckaert en Diego Galego

2. Pas toe: De strategieën van de hele overheid toepassen binnen de integrale samenleving, zowel verticaal (bestuurslaagoverschrijdend) als horizontaal (met overheid, privé, en NGO's).
3. Zorg dat alle SDG's maximaal worden gerealiseerd, en vanuit het oogpunt van 'systemisch veerkrachtig bestuur' vooral SDG11 (lokale gemeenschappen), SDG16 (sterke instellingen, vrede, justitie) en SDG17 (partnerschappen).
4. Breng het bestuur van de institutionele veerkracht tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht op één lijn.
5. Realiseer een hiërarchie van samenwerkend leiderschap, zowel individueel als organisatorisch en institutioneel.
6. Installeer een model dat democratisch-rechtstatelijk hiërarchisch blijft, zoals bij het Neo-Weberiaanse overheidsmodel (NWS), eerder dan enkel in te zetten op markt- of netwerkgestuurde modellen.

Deze aanbevelingen worden kracht bijgezet in het doctoraat van Sigrid Pauwels: besluitvormingsprocessen die adaptieve doelstellingen beogen, zullen pas effectief zijn als ze zélf adaptieve kenmerken krijgen. Dat betekent concreet dat alle actoren of deelsystemen worden betrokken om telkens passende antwoorden te bedenken.

Ik verwees al enkele keren naar de rede *De angst voorbij* uit 2009. Bijna 15 jaar later blijft deze relevant, zoals blijkt uit deze krachtlijnen voor een sterkere en veiligere samenleving:

- de noodzaak om goed te luisteren naar de bevolking over de problemen die zij ervaart en hoe zij die ervaart;
- veiligheid als een intrinsieke kwaliteitseis van diverse beleidsdomeinen die in alle transparantie in evenwicht moet worden gebracht met andere eisen;
- het nut om iedereen te responsabiliseren als het op meer veiligheid en beter samenleven aankomt;

- het belang om in te zetten op een sterke keten (van preventie over een snelle en adequate bestraffing of – in geval van rampen – van bestrijding tot nazorg met de juiste instrumenten), die maar zo sterk is als de zwakste schakel. Alleen zo scheppen we een degelijk kader voor integrale veiligheid;
- de noodzaak van meer consistentie, resultaatgerichtheid en samenwerking tussen overheden en diensten om veiligheid en andere doelstellingen te realiseren;
- enkele randvoorwaarden op het vlak van info-uitwisseling en informatiegestuurde veiligheid.

De zorg voor een veilige(re) samenleving is inderdaad een gedeelde verantwoordelijkheid. Veiligheidsdoelstellingen van bij de aanvang inbouwen als intrinsieke kwaliteitseisen van elk beleidsdomein (wonen, migratie en inburgering, onderwijs, economie, werken, mobiliteit, milieu, welzijn, gezondheidszorg, toerisme, sport en recreatie, ...) is daarbij een must. Het impliceert dat elk beleidsdomein zijn impact op en omgang met het veiligheidsvraagstuk zo scherp mogelijk in beeld brengt, er zich op organiseert en ze evalueert.

Het lezen voor en schrijven aan deze rede bracht ook nieuwe inzichten bij. **Behalve de noodzakelijke beleidsmaatregelen met het oog op de noodzakelijke systemische transitie en dus de realisatie van alle SDG's zullen alle beleids- en bestuursniveaus voor alle eigen aangelegenheden bovendien een beleid moeten ontwikkelen voor de uitoefening ervan in tijden van urgentie en emergency of acute nood.** Op die manier worden de samenleving en de overheid meer antifragiel, wendbaar en veerkrachtig om met crises en transitie om te gaan. Met als verhoopt en waarschijnlijk voordeel dat het aantal ontwrichtende rampen en incidenten geleidelijk in aantal en ernst zullen afnemen. Of nog: hoe antifragieler de samenleving, hoe beperkter de inzet van de noodplanning en het crisisbeheer, al zullen die op hun beurt antifragiel, wendbaar, adaptief moeten blijven mede dankzij de inzet en samenwerking van de brede bevolking, zonder ooit de meest kwetsbaren uit het oog te verliezen.

Omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt – al is een stresstest voor elk beleidsdomein: federaal, deelstatelijk en lokaal een must – is het wenselijk dat noodgedwongen prioriteiten worden bepaald én gedragen door alle politieke verantwoordelijken. Vervolgens worden deze prioriteiten dan vertaald naar concrete, kwantitatieve en kwalitatieve outputdoelstellingen. De uitvoerders moeten het beleid niet alleen kunnen uitvoeren (middelen, personeel, juridische instrumenten, ...), ze moeten ook weten wat er van hen wordt verwacht (informatie en know-how) en het beleid waarachtig uitvoeren.

De Nationale Veiligheidsstrategie en het vierjaarlijks Nationaal en zonaal Veiligheidsplan zijn dan goede vertrekbasissen, zeker als ze multidisciplinair worden doorgenomen met andere relevante beleids mensen zodat ze kunnen uitmonden in geïntegreerde actieplannen en dienen als strategische en operationele leidraad. Bovendien worden ze best vertaald in klare veiligheidsafspraken of -convenanten, zodat alle partners zicht op en inzicht krijgen in elkaars engagementen en elkaar er ook op kunnen aanspreken.

Toch kan het zijn dat de actualiteit en een recente noodsituatie de focus toespitst op de voorbereiding van dat risicotype. Natuurlijk is steeds een evaluatie nodig en moet gekeken worden op welk vlak verbeteringen (punctueel of systemisch) nodig en mogelijk zijn. Maar het risico bestaat dat daarmee de andere (gekende) risico's naar de achtergrond verdwijnen, of dat we onvoldoende de uitdagingen van morgen op het netvlies hebben. Zwarte zwanen – de *unknown unknowns* – zijn de meest complexe zaken. Het is opvallend dat veel auteurs het hebben over systeemtransities, over de noodzaak om de chaos te omarmen, om onszelf en onze organisaties meer weerbaar en wendbaar te maken. Om het met Taleb te zeggen: we moeten zo antifragiel mogelijk zijn, en zowel als overheid, bedrijf, instelling en burger over de competenties beschikken om contexten te lezen, maximaal vooruit te denken, uzelf (en uw gezin/bedrijf ...) te zien als deel van een groter geheel aan het voortbestaan waaraan u kunt bijdragen maar u ook op moet kunnen (durven) verlaten voor het welzijn van uzelf en uw dierbaren.



Cartoon Sven Mastbooms, futurist

Minstens even belangrijk dus als nadenken over de (ongekende) risico's is een generieke voorbereiding op en training van skills die voor vele uitdagingen, crises, situaties relevant en van levensbelang kunnen zijn. De (veer)kracht van samenwerkende mensen dus! En ja, (en helaas) kunnen we veel leren van de veerkracht, verbeeldingskracht en het doorzettingsvermogen van vele Oekraïners en hun leiders.

De samenleving heeft er baat bij dat concrete beleidsafwegingen die een antwoord bieden op de pertinente vragen als: "welk risico willen we als samenleving nemen?", "wat kan de burger wel en niet verwachten op het vlak van veiligheid?", "waarop kunnen mensen die extra kwetsbaar zijn te allen tijde blijven rekenen?", "wat kan de burger zelf doen om de weerbaarheid te versterken?", "welke voorzorgen moet iedereen maximaal nemen?", "hoe kan ik een bijdrage leveren?" ... transparant, toegankelijk, helder, zo eenduidig mogelijk, systematisch, herhaaldelijk worden gecommuniceerd. Zo vergroot de overheid de skills om te allen tijde de veranderlijke, onzekere werkelijkheid beter te leren lezen en reikt ze handelingsperspectieven aan voor tijden van onheil en nood.

Vanzelfsprekend mogen mensen met een extra kwetsbaarheid niet aan hun lot worden overgelaten. Dit alles vraagt flexibiliteit en netwerkend vermogen van de overheid om burgerparticipatie maximaal te ontzorgen én tegelijk de eigen opdrachten en doelstellingen te borgen. Ook met het oog op de realisatie van de SDG's maken vele kleintjes een letterlijke wereld van verschil ter versterking van de structurele ingrepen die afhankelijk zijn van moedige, soms wereldwijd te nemen beleidsbeslissingen.

Een grotere biodiversiteit en meer groen houden u en wie u dierbaar is veel langer gezond. Dat geldt eveneens als u nog meer leert genieten van groenten, fruit en plantaardige eiwitten. Samen zijn we meer antifragiel als we collectief opteren voor meer wederzijdse steun en hulp voor elkaar in tijden dat het moeilijk gaat. Dat geldt des te meer als we -ondanks alles- samen vol verbeelding blijven hopen en werken aan het welslagen van de complexe transitie ter overwinning van de vele crises waar het fossiele tijdperk ons collectief gebracht heeft. Net daarom sluit ik het boekje én mijn toespraak af met enkele beelden hoe onze leefomgeving er in 2040 zou kunnen uitzien. En als steeds: die toekomst begint vandaag. Aan iedereen om mee de verandering te zijn, waarvan je droomt, waarop je hoopt.

7. Dankwoord

Met deze rede wilde ik samen met vele anderen nadenken over de impact van de verschillende 'systemische crises' en noodzakelijke transitie op de (organisatie van de) noodplanning en het crisisbeheer én het veiligheidsbeleid in het algemeen. Gelet op de vele crises van de voorbije jaren én de complexe crises die ons met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid nog te wachten staan, rijst de vraag: is het crisisbeheer zelf in crisis?

Ik dank de verschillende co-auteurs meest hartelijk voor hun tekstbijdrage en inzichten om een scherper zicht te krijgen op deze thematiek, elk vanuit hun vakdomein: Olivier Schmitz, Jeroen Windey, Anne Bergmans, Geert Bouckaert, Diego Galego, Clara Vanqukelberghe, Bob Mertens, Gerd Van Cauwenberghe, Maya Gijselaar, Ben Paulus, Leen De Cuyper, Patrick Smits, Bert Bruggemans, Johan Lenière en Peter Mertens. Ik nam de vrijheid om aan alle bijdragen ook eigen inzichten toe te voegen en/of ze soms fundamenteel te herwerken.

Mijn kabinetschef dank ik bijzonder graag voor de puik supervisie, zodat alles tijdig afgewerkt geraakte. Net als alles op het kabinet is ook een openingsrede teamwerk. Dank aan alle medewerkers van het kabinet voor hun bijdrage – groot of klein(er) – aan dit werk: voor het nalezen van versies, het delen van reflecties, ondersteuning waar en wanneer dat nodig was.





Dankzij Els Van den Brande, Ann Lambrechts, Katty Mennens en Hans Joris van de Communicatiedienst van de provincie Antwerpen, oogt de vormgeving van het gedrukte boekje weer bijzonder fraai en aantrekkelijk.

Tot slot wil ik u, trouwe lezer, bedanken voor uw tijd en interesse om deze openingsrede te lezen en kritisch te beoordelen. U bent er ondertussen al mee vertrouwd: ook dit jaar bieden we de tekst als handige leidraad voor het lokale en bovenlokale bestuur, en dit zowel in boekvorm als digitaal op mijn webstek www.gouverneurantwerpen.be.

Cathy Berx

Gouverneur provincie Antwerpen



Foto Luc Eeckhout

