

Haagse hectiek

Een incidentenstrategie voor Justitie



Een Ander Justitie

Project incidentenstrategie



Haagse hectiek

Een incidentenstrategie voor Justitie

G. Burgers
T. Lexmond
S. Zouridis

Maart 2006

Samenvatting

In de takenanalyse is geconcludeerd dat Justitie behoefte heeft aan een incidentenstrategie. Een dergelijke strategie bestaat uit twee onderdelen:

1. De operationele afhandeling van incidenten.
2. Een 'preventieve' component, gericht op het voorkomen van incidenten, het tijdig inschatten ervan en het prepareren erop, alsmede het leren ervan.

In dit eindrapport geeft het projectteam Incidentenstrategie haar bevindingen en aanbevelingen weer. Voor de operationele afhandeling van incidenten stellen we een concrete incidentenroutine voor. Ten aanzien van de preventieve component adviseren we een aantal maatregelen ter verbetering nader uit te werken.

Hoofdstuk 1: Incidentenstrategie: Contradictio in terminis?

In hoofdstuk 1 zijn het probleem (Waarom zijn incidenten een probleem?) en het bereik van het project (Wat is een incident?) nader afgebakend. Gekozen is voor de volgende probleemdefinitie:

Zijn de bestaande wijzen waarop Justitie met incidenten omgaat adequaat (voorbereiding en anticipatie op, de afhandeling en het leren van incidenten)? Op welke manieren kan Justitie de wijze waarop het met incidenten omgaat verbeteren?

Onder incidenten verstaan we in dit project:

Justitiegerelateerde situaties of gebeurtenissen die (plotseling) opduiken in de 'Haagse' arena van parlement, pers en bewindspersonen en dan snel dreigen te escaleren in politiek-bestuurlijke zin, waardoor politiek-bestuurlijke risico's en kansen ontstaan.

Hoofdstuk 2: Naar een incidentenstrategie: Bouwstenen

Voor de opkomst van incidenten in het publieke en politieke debat hebben we een aantal mogelijke structurele oorzaken geformuleerd. Deels hebben deze te maken met veranderingen in de politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie, deels met het beleid en de organisatie van Justitie.

De logica van incidenten staat haaks op de vertrouwde routines van de beleids- en systeemgerichte organisatie die een departement is. Incidenten behoren tot de categorie gebeurtenissen (grillig, actiegestuurd, dynamisch), beleid en wetgeving tot de categorie systemen (rationeel, ontwerpgestuurd, stabiel). Bovendien zijn incidenten lastig te hanteren omdat ze plotseling opduiken, ondanks de relatieve voorspelbaarheid van een groot deel van de gebeurtenissen die aanleiding zijn voor incidenten.

Nadat we in hoofdstuk 2 de logica en oorzaken van incidenten hebben beschreven, komen we tot een typologie van incidenten die de vertaling naar een incidentenstrategie structureert.

We onderscheiden daarin vier typen incidenten, die zich schematisch als volgt laten weergeven:

<i>Gebeurtenis vindt plaats:</i>	<i>Redelijk tot goed voorzienbare gebeurtenis</i>	<i>Niet of slecht voorzienbare gebeurtenis</i>
<i>binnen een reguliere Justitieactiviteit</i>	Type I: Bedrijfsrisico 1. Zaak die bij Justitie in behandeling is en actief door pers en politiek wordt gevolgd (bijvoorbeeld verblijfsstatus of naturalisatie van een 'Nederlander') 2. Beslissing van Justitie die achteraf omstreden wordt (bijvoorbeeld een vrijspraak) 3. Een fout in uitvoering of beleid (ontsnapping uit PI, nota die uitlekt)	Type II: Ordeverstoring Niet verwachte verstoring van de orde in een reguliere activiteit, bijvoorbeeld de eerste keer dat een ontsnapping plaatsvond via een helikopter op de binnenplaats
<i>buiten een reguliere Justitieactiviteit</i>	Type IV: Gekend maatschappelijk fenomeen Een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is en tot een roep om Justitieoptreden leidt, zoals reeks afrekeningen in crimineel circuit, familiedrama bij gezin dat niet bekend is bij hulpverlening en kinderbescherming, terroristische aanslag.	Type III: Nieuw fenomeen Onverwachte maatschappelijke gebeurtenis die leidt tot een roep om Justitieoptreden, bijvoorbeeld de zaak Baby-Donna

Hoofdstuk 3: Operationele afhandeling van incidenten

Aan deze typen zijn behoeften gekoppeld waarin moet worden voorzien zodra een incident ontstaat. Gebleken is dat in alle hoofdtypen de volgende behoeften ontstaan:

- Leiding van het proces (i.e. bepalen wie wat doet en wie wanneer en waarbij wordt betrokken, tot welke gedragslijn wordt gekomen en hoe met eventuele belangentegenstellingen wordt omgegaan).
- Eerste beoordeling van het incident. Dat betekent een beoordeling van (1) de ernst, het risico en de escalatiegraad van de gebeurtenis, (2) het type incident, (3) de dimensies die aan het incident verbonden zijn (politiek-bestuurlijk, beleidsmatig, juridisch, financieel, voorlichtingstechnisch).
- Inzicht in de feitelijke gebeurtenissen en de achtergronden daarvan (een feitenrelaas). Een dergelijk feitenrelaas biedt de basis voor antwoorden op Kamervragen, een brief naar de Kamer of voorbereiding van een (spoed)debat.
- Ondersteuning van de bewindspersoon en advisering over een te kiezen gedragslijn (zowel in termen van besluitvorming over de gebeurtenissen en te nemen maatregelen als over de lijn die gehanteerd wordt in de richting van Kamer en media).

- Een journaal (een chronologisch overzicht van de precieze omstandigheden en feiten zoals deze ter kennis komen, de besluiten die worden genomen en de overwegingen die aan de besluiten ten grondslag liggen).
- Praktische faciliteiten/ voorzieningen. Deze verschillen per incident en hebben betrekking op bijvoorbeeld vervoer en bewaking, opslag van documenten, catering, enzovoort.

In hoofdstuk 3 analyseren we op welke wijze de Justitieorganisatie momenteel in deze behoeften voorziet. Daartoe brengen we eerst de procedures, protocollen en draaiboeken in kaart op het bestuursdepartement en in (de 'hoofdkantoren' van) de taakorganisaties. Daaruit blijkt dat in het departement op verschillende plaatsen maatregelen zijn genomen om de operationele afhandeling van incidenten te ondersteunen of in te richten. Vooral taakorganisaties beschikken over structuren en procedures voor bedrijfsrisico's (type I) en ordeverstoringen (type II); in het bestuursdepartement is daarvan geen sprake. Wel beschikt één van de directies in het bestuursdepartement (DCIM) over een draaiboek voor gekende maatschappelijke risico's (type IV). Voor een nieuw fenomeen (type III) hebben we in het departement geen voorzieningen aangetroffen. Kennelijk wordt hiervoor teruggevallen op ongecodificeerde routines uit eerdere ervaringen of improvisatie.

Naast het in kaart brengen van de voorzieningen voor de operationele afhandeling van incidenten hebben we reconstructies gemaakt van drie recente incidenten. Deze reconstructies laten zien dat de onderscheiden behoeften niet alleen theoretisch van aard zijn, maar zich in de incidentenpraktijk ook voordoen. De behoefte aan inzicht in de feitelijke situatie doet zich op verschillende momenten voor en lijkt sterk 'extern gestuurd': de vragen die een journalist of de Kamer stelt zijn leidend voor de afhandeling van de casus. De 'intake' van het incident vindt op basis hiervan plaats. Voor ondersteuning van de bewindspersoon wordt vertrouwd op de bestaande voorzieningen, waarbij soms wel en soms niet voorlichtings-, juridische en financiële expertise wordt betrokken. De leiding over het proces verschilt per beleidskolom, incident en hangt soms vooral af van het toeval.

Ter verbetering van de operationele afhandeling van incidenten zijn enkele strategische opties geformuleerd. Op basis hiervan heeft het Topberaad richtinggevende uitspraken gedaan voor het project:

- De operationele afhandeling van incidenten dient nader te worden gestructureerd waar dat mogelijk is. Dat laat onverlet dat ook het improvisatievermogen van het departement dient te worden versterkt.
- Voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij de operationele afhandeling van incidenten wordt aangesloten op het besturingsmodel.
- Waar mogelijk moeten bij de operationele afhandeling van incidenten 'rustmomenten' worden gecreëerd, zodat een meer adequate gedragslijn kan worden afgesproken en met een meer volledig overzicht van de feiten en de gedragslijn naar buiten kan worden getreden.

Op basis van deze keuzen hebben we een incidentenroutine uitgewerkt voor de operationele afhandeling. Deze komt tegemoet aan de wensen en voorkeuren van het Topberaad en is besproken met de MT's van de directoraten-generaal en dat van de SG. De routine voorziet in structurering van de eerste fase van incidentafhandeling en rolvastheid bij alle betrokkenen in het vervolproces. De

Justitiebrede incidentenroutine (met uitzondering van de OM-kolom) die we voorstellen is gebaseerd op enkele algemene uitgangspunten. Centraal staat de primaire verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal voor de operationele afhandeling van incidenten. De Directeur-Generaal wordt als volgt ondersteund:

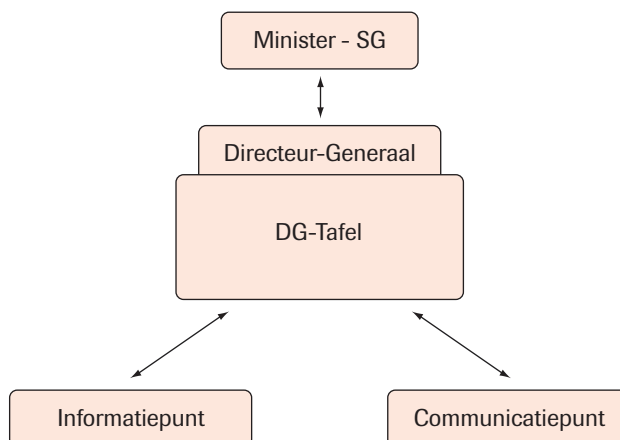
- Voor de eerste beoordeling van het incident en de aanpak daarvan hebben we een DG-tafel gecreëerd.
- Het opstellen van het feitenrelaas is de verantwoordelijkheid van een informatiepunt.
- Het voorbereiden en uitvoeren van de lijn voor wat betreft de externe communicatie geschiedt door een communicatiepunt.
- Een journaalhouder houdt een logboek of journaal bij van de DG-tafel en de besluitvorming daarin.
- Eventueel benodigde praktische ondersteuning wordt door een DCC-er georganiseerd, die op verzoek van de Directeur-Generaal aansluit bij de DG-tafel.

Is er parallel aan het incident sprake van een lokale probleemsituatie dan vormt de leider van het informatiepunt de verbindende schakel naar de lokale autoriteiten. Afhankelijk van het type incident dient meer of minder tegenspraak, dan wel expertise georganiseerd te worden. Daarvoor hebben we specifieke voorzieningen in de routine uitgewerkt.

De rol van de SG in incidenten is beperkt en ziet vooral op het adviseren van de Minister. Als het politieke risico of de escalatie van de gebeurtenissen daartoe aanleiding geeft, kan de SG ingrijpen in de operationele afhandeling van het incident.

De invulling van de verschillende rollen is in de routine gekoppeld aan functies (Directeur-Generaal, beleidsdirecteur, directeur uitvoeringsorganisatie). Daarvoor is gekozen omdat de DG-tafel in staat moet zijn snel besluiten te nemen over afhandeling en advisering van de minister over een te kiezen gedragslijn. Effectieve crisisbeheersing vergt een specifieke set competenties; we gaan ervan uit dat de mensen op deze functies daarover beschikken, deze zich eigen kunnen maken of anders mensen uit hun organisatie afvaardigen (en mandateren) die wel over de vereiste set competenties beschikken.

Schematisch ziet het (standaard)model van de incidentenroutine er als volgt uit:



De incidentenroutine voorziet in de eerste stap van de incidentafhandeling en in het bevorderen van rolvastheid gedurende de afhandeling. De precieze afhandeling van het incident en de meer specifieke invulling van het informatie- en communicatiepunt zijn open gehouden omdat deze per incident verschillen.

We zien het functioneren van de routine als volgt. Dagelijks ziet een Directeur-Generaal situaties en gebeurtenissen voorbij komen die als potentieel incident kunnen worden beschouwd. De betreffende Directeur-Generaal beoordeelt deze situaties en bepaalt per situatie of het noodzakelijk is de incidentenroutine te activeren. Als de routine wordt geactiveerd, wordt direct de DG-tafel bijeen geroepen. Hier verdeelt de Directeur-Generaal de verantwoordelijkheden. Vervolgens bepaalt de DG-tafel de eerste lijn in de operationele afhandeling van het incident. De eerste bijeenkomst van de DG-tafel wordt afgesloten met het plannen van volgende overlegmomenten.

Na afloop van de eerste bijeenkomst informeert de Directeur-Generaal de Minister(s) en de SG. De leiders van het informatiepunt en het communicatiepunt mobiliseren direct na afloop van de eerste bijeenkomst hun ondersteuning voor respectievelijk het vervaardigen van een feitenrelaas en de externe communicatie.

Naast de eerste stap voorziet de incidentenroutine in het bevorderen van rolvastheid. Voor alle rollen in de routine is een instructie uitgeschreven. Deze is kort en kernachtig, zodat de instructies geschikt zijn voor 'dagelijks' gebruik.

Voor de volgende rollen zijn instructies opgesteld:

- Leider DG-tafel - Directeur-Generaal.
- Leider informatiepunt/lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofddirecteur) taakorganisatie.
- Leider communicatiepunt/lid van de DG-tafel - directeur voorlichting of diens vervanger in de betreffende beleidskolom.
- Juridisch adviseur / directie Wetgeving.
- Journaalhouder - een staffunctionaris van de Directeur-Generaal.
- Lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofd)directeur taakorganisatie die niet als leider informatiepunt wordt aangewezen.
- DCC-er.
- SG.
- Minister.

Het projectteam Incidentenstrategie adviseert de in hoofdstuk 3 uitgewerkte incidentenroutine in te voeren. Daarnaast adviseren wij om (de komende maanden) in elke DG-kolom met de routine te oefenen en deze te gebruiken bij incidenten die zich voordoen in 2006. Aan de hand van de ervaringen ermee kan de routine worden aangescherpt. Op deze manier kan de routine op papier ook in de praktijk een routine worden.

Hoofdstuk 4: Preventie, preparatie en leren

Hoewel we geconstateerd hebben dat we incidenten als een blijvend (bij)verschijnsel van de logica van media en politiek moeten beschouwen, ontslaat ons dat niet van de plicht na te denken hoe we incidenten kunnen voorkomen, hoe Justitie zich beter op incidenten kan voorbereiden en hoe er meer van geleerd kan worden.

In aanvulling op de reeds bestaande arrangementen, hebben we in hoofdstuk 4 een reeks maatregelen uitgewerkt om incidenten te voorkomen, ze meer tijdig in te schatten en er meer van te leren. Van deze maatregelen adviseren wij het Topberaad de volgende maatregelen op korte termijn nader te onderzoeken en in gebruik te nemen:

1. De invulling van het oefenen nader te laten uitdenken. Benoem in ieder geval bij wie het wordt belegd, welke Justitieonderdelen worden betrokken en de frequentie van het oefenen.
2. Evaluaties te laten vervaardigen voor de incidenten in 2006. Deze incidenten op hun structurele betekenis te laten analyseren door middel van doordenkexercities. Deze maatregel sluit aan op de voorstellen uit het project Meerjarenbeleidsplanning.
3. Kies een terrein (bijvoorbeeld controlebeleid bij de IND) en laat systematisch de mogelijkheid van bandbreedtes op dat terrein onderzoeken.
4. Kies een beleidsterrein (bijv. allochtone criminele jeugd of inburgering) en vervaardig voor dit dossier een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke 'framescan' en een systeemanalyse.
5. Koppel aan de analyses op het gekozen dossier (zie onder 3 en 4) een reeks professionaliseringsactiviteiten (politiek-bestuurlijke sensitiviteit en tijdig informeren) voor de bij het dossier betrokken functionarissen.

Aan de hand hiervan kan voor 2007 en verder worden bekeken of ook de andere maatregelen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn, te weten meer transparantie, de voorzieningen voor gevoelige dossiers en het meldpunt voor (potentiële) incidenten.

Vervolg

In het project Incidentenstrategie hebben we het fenomeen incidenten bij Justitie verkend en vertaald naar voorstellen voor een operationele incidentenroutine en maatregelen waarmee Justitie incidenten kan voorkomen, zich er beter op voorbereiden en er meer van kan leren. Na besluitvorming in het Topberaad d.d. 10 februari 2006 is het project beëindigd, maar dat geldt niet voor de implementatie en de noodzaak van vervolgacties. Wij stellen voor de incidentenstrategie in de organisatie van Justitie als volgt te beleggen: Bij de incidentenroutine hebben we voorgesteld dat een lid van de Bestuursraad de routine adopteert. Daarin wordt dat lid ondersteund door BSG, dat hiervoor ook het zogenaamde 'stafferscircuit' gebruikt. We stellen voor dat hetzelfde Bestuursraadslid voor de komende twee jaar ook de regie over de verdere uitwerking van maatregelen ter preventie, preparatie en leren voor zijn of haar rekening neemt. Daarna rouleert het sponsorschap in de Bestuursraad wat ons betreft (tweejaarlijks).

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Incidentenstrategie: Contradictio in terminis?	3
Hoofdstuk 2: Naar een incidentenstrategie: Bouwstenen	3
Hoofdstuk 3: Operationele afhandeling van incidenten	4
Hoofdstuk 4: Preventie, preparatie en leren	7
Vervolg	8
1. Incidentenstrategie: contradictio in terminis?	11
1.1 Achtergrond van het project	11
Het incident: brandstof van media en politiek	11
Het incident: spaak in het wiel van de beleidsorganisatie	11
De behoefte aan een incidentenstrategie	11
1.2 De buitengrenzen van het project: afbakening	12
Een incidentenstrategie: probleem en bereik	12
Probleemdefinitie	12
Bereik: wat zijn incidenten?	13
1.3 Doelstellingen, vragen en aanpak	15
Werkwijze	16
Opzet van het rapport	17
2. Incidenten en Justitie	19
2.1 Van incident naar strategie	19
2.2 Incidenten: geen probleem! Of toch..?	19
De betekenis(sen) van incidenten	19
Oorzaken van incidenten	20
Een incidentenlogica	24
2.3 Een contingentiebenadering voor incidenten	27
Incidenten in soorten en maten	27
- Type I: Bedrijfsrisico	
- Type II: Ordeverstoring	
- Type III: Nieuw fenomeen	
- Type IV: Gekend maatschappelijk risico	
2.4 Conclusies	33
3. Operationele afhandeling van incidenten	35
3.1 Een incident. En dan...	35
3.2 Noodzakelijke operationele voorzieningen bij incidenten	35
3.3 Protocollen, procedures en draaiboeken	36
Protocollen en procedures	36
Observaties en lessen	42
Evaluaties	43
3.4 Casusreconstructies	43
Evaluaties	43
3.5 Praktijkinzichten	44
Praktijkinzichten uit de protocollen, procedures en draaiboeken	44
Praktijkinzichten uit de casusreconstructies van incidenten	45
3.6 Verbeteren van de operationele afhandeling: naar een incidentenroutine	46

Naar een incidentenroutine	47
Kerndilemma's incidentenroutine en werkwijze	48
Uitgangspunten voor inrichting van de incidentenroutine	49
De Directeur-Generaal is verantwoordelijk, maar welke?	53
Functioneren van de incidentenroutine	53
Rollen en instructies	54
Leider DG-tafel	55
Leider informatiepunt	55
Instructies per rol	55
Leider communicatiepunt	57
Juridisch adviseur/directie wetgeving	58
Journalhouder	58
Lid DG-tafel (die niet tevens leider informatiepunt is)	58
DCC-er	58
SG	59
Minister	59
3.7 Conclusies	59
4. Preventie, preparatie en leren	61
4.1 Niet stoppen bij afhandelen...	61
4.2 Bestaande voorzieningen in het bestuursdepartement en de 'hoofdkantoren'	61
4.3 Preventie, preparatie en evalueren en leren: verbetervoorstellen	62
Preventie	63
Preparatie; inschatten, signaleren en oefenen	66
Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke scans	66
Voorzieningen voor gevoelige dossiers	67
Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	67
Tijdig en volledig informeren	67
Meldpunt (potentiele) incidenten	68
Evalueren	68
Doordenkexercitie	69
4.4 Advies	70
5. Conclusies en aanbevelingen	71
Afbakening van het project	71
Waarom wordt Justitie momenteel met incidenten geconfronteerd?	71
Met welke soorten of typen incidenten wordt Justitie geconfronteerd en welke (re)actie-repertoires zijn noodzakelijk om hiermee adequaat om te gaan?	72
Over welke procedures, protocollen, draaiboeken, structuren en vaste routines beschikt Justitie voor de operationele afhandeling van incidenten?	73
Welke verbeteringen kunnen we daarin aanbrenge als we deze relateren aan de typen incidenten en bijbehorende (re)actierepertoires?	74
Hoe zou Justitie incidenten meer tijdig kunnen inschatten, zich er beter op prepareren en er beter van leren?	75
Verder met de incidentenstrategie?	78

1. Incidentenstrategie: contradictio in terminis?

1.1 Achtergrond van het project

Het incident: brandstof van media en politiek

Een interessante graadmeter voor het maatschappelijk bereik van een departement is de dagelijkse knipselkrant. Waar sommige departementen met moeite elke dag een knipselkrant van enige omvang kunnen samenstellen, is de stroom van berichten over Justitieaangelegenheden schier eindeloos. Dat dit veroorzaakt wordt door het maatschappelijk belang van het Justitiebeleid, de geladenheid van de vraagstukken waar Justitie zich mee bezig houdt en de beleidsambities van Justitie, staat buiten kijf. Het zijn echter niet alleen beleidskwesties en -initiatieven die de kolommen van de (knipsel)kranten sieren, maar ook nogal eens -op het eerste oog- op zichzelf staande gebeurtenissen. Een foto van een paar mensen op een boot prijkt op de voorpagina van een ochtendkrant omdat het gaat om TBS-ers uit een longstay-afdeling. Of het journaal opent met een familiedrama waarbij kinderen de dood hebben gevonden.

Voor media en politiek zijn incidenten koren op de molen. Journalisten krijgen een concreet en voor grote groepen lezers of kijkers herkenbaar verhaal in de schoot geworpen, dat zich eenvoudig laat vertellen als en 'vertalen' naar een eenvoudig 'script' (wie zijn de slachtoffers, wie zijn de 'schuldigen' en wie staan aan de 'goede' en de 'foute' kant?) en doorgaans ook nog wel enige tragiek heeft. Sommige incidenten leveren een mooie 'scoop' op, en als het incident politiek wordt opgepakt is er ook nog eens de zekerheid dat er de volgende dag(en) weer wat te melden is. Ook politiek zijn incidenten interessant. Een incident is een mogelijkheid de Minister eens aan de tand te voelen en daarmee de Minister te 'testen'. Incidenten bieden een fractie of politicus de gelegenheid om te laten zien dat deze aandacht heeft voor gebeurtenissen in de samenleving.

Het incident: spaak in het wiel van de beleidsorganisatie

Bestuurders en beleidsmakers zijn doorgaans minder gelukkig met incidenten dan journalisten en politici. Liever dan op incidenten sturen zij op beleidsambities, bestelkeuzen en wetgeving. Tegelijkertijd wordt een departement als Justitie voortdurend geconfronteerd met incidenten: de opening van de ochtendkrant lokt Kamervragen uit, al dan niet gevolgd door een spoeddebat en een brief of nota van de Minister, op hun beurt soms weer gevolgd door nieuwe hectiek in de media en de Kamer. De snelheid waarmee zich dit voltrekt, de behoefte aan concrete en vaak lokale feiten en de omvangrijke stroom vragen van Kamerleden en journalisten staan haaks op de routines waarover een departement beschikt en die erop zijn gericht om beleid en wetgeving tot stand te brengen. De zorgvuldigheid in deze routines, de ruimte om uiteenlopende maatschappelijke belangen in beeld te brengen en te verzoenen (of daarin politieke keuzen te maken) en samenhang aan te brengen met bestaand beleid of bestaande wetgeving moet bij een incident in enkele uren onder hoogspanning worden georganiseerd.

Incidenten

- Passen goed in de gebeurtenissenlogica van media
- Staan haaks op de logica van systemen, wetten en beleid van bestuurders en beleidsmakers

De behoefte aan een incidentenstrategie

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de takenanalyse in het kader van het Programma Andere Overheid aandacht vraagt voor een Incidentenstrategie. De stroom incidenten waarmee Justitie wordt geconfronteerd (van hongerstakingen tot een internetbaby, van een verkeerde veroordeling tot de

arrestatie van terrorismeverdachten, van familiedrama's tot en met de nota die uitlekt) noopt tot bezinning op de betekenis van incidenten en de manier waarop Justitie daarmee omgaat. Daarom is het ontwikkelen van een incidentenstrategie één van de projecten van het Programma Een Ander Justitie.

1.2 De buitengrenzen van het project: afbakening

Een incidentenstrategie: probleem en bereik

Aan de hand van de instructies en enkele oriënterende gesprekken is het project op twee manieren afgebakend:

- De *probleemdefinitie*: wat is precies het probleem dat incidenten veroorzaken in het departement (of is het een probleem dat er sowieso incidenten zijn?) en waarom is dat een probleem?
- Het *bereik* van het project: wat is een incident en wat niet, waar houden incidenten op en begint beleid of bedrijfsvoering?

Probleemdefinitie

In de projectinstructies¹ ontbreekt één scherp omlinjnde probleemdefinitie waarvoor het project een oplossing(en) zou moeten zijn of bieden. Waar de één incidenten ziet als een probleem, zijn incidenten voor anderen 'business as usual'. Is het beeld dat Justitie wordt geregeerd door incidenten slechts een kwestie van beeldvorming of rust het op een reële analyse van het functioneren van Justitie, bijvoorbeeld in relatie tot andere departementen? Houden incidenten de top van Justitie af van hun eigenlijke taken, of is het adequaat ondersteunen van de bewindspersonen bij incidenten juist de (eigenlijke) kern van hun taak? Tal van probleemdefinities hebben we in het project aangetroffen. Een bloemlezing:

- Justitie wordt op dit moment te veel geleefd door incidenten.
- Incidenten leggen te veel beslag op de tijd van de Ministers en de ambtelijke top.
- Wat ontbreekt is een veilige omgeving waarin 'bijna fouten' gemeld worden.
- Bij (delen van de) taakorganisaties is nog te weinig nadruk op het besef dat gebeurtenissen kunnen leiden tot beschadiging van de positie van Ministers.
- Incidenten kunnen eerder worden opgemerkt, en dat geldt ook voor omstandigheden waardoor een incident escaleert.
- Het lopende werkproces moet beter worden afgeschermd van de 'turbulenties van de dramademocratie'. Met andere woorden, reguliere werken beleidsprocessen moeten beter worden 'gebufferd' tegen te veel incidentpolitiek.
- De manier waarop met incidenten wordt omgegaan kan beter, zowel bij taakorganisaties als bij het bestuursdepartement.
- De voorzieningen in de organisatiestructuur die incidentafhandeling faciliteren zijn onvolkomen of kunnen worden verbeterd.
- Er wordt nog onvoldoende prioriteit gegeven aan de evaluatie van afgehandelde incidenten.

¹) *Instructies Project reductie impact van incidenten op Justitie, 30 juni 2005.*

Gezien de nogal uiteenlopende probleemdefinities, is voor het project een open centrale vraag geformuleerd:

Zijn de bestaande wijzen waarop Justitie met incidenten omgaat adequaat (voorbereiding en anticipatie op, de afhandeling en het leren van incidenten)? Op welke manieren kan de wijze waarop Justitie met incidenten omgaat worden verbeterd?

Bereik: wat zijn incidenten?

Niet alleen het precieze probleem van incidenten is verre van eenduidig, dat geldt ook voor de precieze definitie van incidenten. Volgens Van Dale verwijst incident naar vier betekenissen:

1. een storend voorval; synoniemen zijn hindernis en stoornis.
2. (in zwakkere opvatting) onvoorziene gebeurtenis; synoniem is voorval.
3. botsing, geschil, conflict.
4. (juridisch) twistpunt dat in een geding naast het hoofdgeschil opkomt (waardoor het geding verward, zijn loop vertraagd of gestuit, zijn omvang uitgebreid wordt).

Drie elementen vallen in deze betekenissen op:

1. Het gaat bij incidenten om *voorvallen*. Enigszins fundamenteel uitgedrukt: incidenten behoren tot de categorie gebeurtenissen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de categorieën systeem, wetgevingscomplex of beleid.
2. Incidenten betreffen *onvoorziene* gebeurtenissen.
3. De gebeurtenis is *storend*, in de zin dat de (verwachte, geplande of gebruikelijke) gang van zaken erdoor verandert.

In de instructies voor het project wordt een incident min of meer gelijk gesteld met een crisis. In een dergelijke afbakening is de moord op Theo van Gogh en vooral de maatschappelijke onrust die deze moord veroorzaakt een incident, omdat dat urgent handelen vereist teneinde escalatie te voorkomen. Een familiedrama als in Tolbert is in deze afbakening echter geen incident, omdat de crisis al heeft plaatsgevonden als het incident zich voordoet. Er is geen acuut gevaar meer, er is niet of nauwelijks kans op escalatie en om uitbreiding van het drama te voorkomen is urgent handelen niet geboden. Over het crisiskarakter van het incident 'Schiedamse parkmoord' valt te twisten. Van een urgente crisis die dreigt te escaleren dan wel een grootschalige bedreiging van levens en eigendommen (zoals bij de Bossche rellen naar aanleiding van de uitzending van probleemwijken enige tijd geleden) is bij dit incident geen sprake. De veroordeling van de verkeerde verdachte vond jaren terug plaats, en toen het incident ontstond was de magistratelijke dwaling al weer enige tijd hersteld. Omdat volgens sommigen deze zaak zou wijzen op een 'crisis van de rechtsstaat', zou over deze zaak als 'symbolische crisis' nog kunnen worden getwist. Het voortijdig uitlekken van een nota is in ieder geval als zodanig geen maatschappelijke crisis.² Bij incidenten binnen Justitie gaat het echter veelal niet zozeer om de urgente verstoring van een maatschappelijke orde die dreigt te escaleren, maar om een (plotselinge) gebeurtenis die 'rondzingt' in de Haagse

Incidentenstrategie

- Analyse van huidige wijze van operationeel afhandelen, maar ook voorkomen, voorbereiden en leren van incidenten
- Concrete voorziening voor operationeel afhandelen, voorstellen voor preventie, preparatie en leren

²) Hoewel het lek wel een crisis kan veroorzaken.

arena van media en politiek en daarom om slagvaardige en adequate ondersteuning van de bewindspersonen vraagt.³

Incidenten kunnen tegelijkertijd crises zijn, maar dat hoeft niet. Wat ze gemeen hebben met crises is de noodzaak van snel en adequaat handelen. Soms kan het incident ook volgen op de crisis (de zogenaamde ‘crisis na de crisis’). Hoewel het begrip crisis in de literatuur breed gebruikt wordt (van onhoudbare probleemsituatie in een beleidssector tot operationele ramp), is vanuit de doelstelling van dit project vooral het symbolisch karakter van incidenten interessant. Vanuit dit perspectief is het verschil met rampen (en crises in de betekenis van ramp) de niet noodzakelijke (materiële) urgentie van incidenten. Bij een ramp (of crisis in deze betekenis) laat de (materiële) urgentie zich niet ontkennen (er moeten gewonden worden behandeld, branden worden geblust, massa’s worden bedwongen, rellen worden beëindigd, enzovoort). In tegenstelling tot rampen kunnen incidenten worden ‘gemaakt’ ook zonder een dergelijke (materiële) urgentie. Zelfs het plotse karakter van incidenten heeft lang niet altijd te maken met de onderliggende situatie. Soms is de omstreden situatie al meer of minder recente geschiedenis. De Schiedamse parkmoord, de veroordeling van de verkeerde dader voor deze moord, de vrijspraak van de verkeerde dader enkele jaren later, de veroordeling van de juiste dader en de bezinning op deze zaak door het Openbaar Ministerie lagen al enige tijd achter ons toen de zaak ineens een politiek-bestuurlijke dimensie kreeg door een televisie-uitzending. Dat is het plotselinge karakter dat een incident tot incident maakt: het ineens opduiken in de ‘Haagse arena’ van pers en politiek. Dat kan een nota zijn die voortijdig ‘uitlekt’, maar ook een individueel dossier in één van de taakorganisaties, een ervaren ‘structurele’ maatschappelijke misstand, een door de betreffende journalist (dan wel het Kamerlid) ervaren ‘misstand’ in het Justitieoptreden, enzovoort.

- | |
|--|
| Incidenten |
| • Soms ook, vaak geen crisis |
| • Elementen: |
| - Justitiegerelateerde gebeurtenis |
| - Rondzingen in Haagse arena van pers en politiek |
| - (Dreigende) escalatie in politiek-bestuurlijke zin |
| - Politiek-bestuurlijk risico of kans |

Omdat incidenten snel en adequaat handelen vergen, kan een incidentenstrategie leren van crisisbeheersingstechnieken. Tegelijkertijd moet daarin een beperking worden aangebracht: door te snel het repertoire van crisisbeheersing te activeren, kan een situatie namelijk ook een incident worden of kan een bestaand incident worden verhevigd. Alleen al het opschalen van een lokale situatie naar de Haagse bestuurstoren (of van de ‘werkvloer’ naar de top van de organisatie) kan een dynamiek van escalatie in gang zetten die van een situatie een incident maakt.

Crisis en incidenten hebben wel met elkaar gemeen dat ze snel kunnen escaleren. Het verschil tussen beide is dat crises primair ‘materieel’ escaleren (de situatie ter plaatse escaleert en veroorzaakt daardoor schade, gewonden of doden), terwijl incidenten primair escaleren in de politiek-bestuurlijke zin. Dat maakt onmiddellijk en slagvaardig optreden van de ambtelijke organisatie noodzakelijk ter ondersteuning van de bewindspersoon in zijn of haar

³⁾ Er is ook nog een praktische reden om af te zien van crises als afbakening van het incidentbegrip. Het project beoogt niet de bestaande (nationale en departementale) coördinatiestructuren voor besluitvorming bij rampen en crises ter discussie te stellen. We hebben het bij het project Incidentenstrategie dus niet over de beheersing en afhandeling van nationale of lokale crisis of rampen. Daarvoor is een palet aan coördinatiestructuren beschikbaar, variërend van het gemeentelijke draaiboek bij rampen tot en met het nationaal coördinatiecentrum voor rampen en de coördinator terrorismebestrijding.

ministeriële verantwoordelijkheid naar het parlement. De Kamer moet doorgaans onmiddellijk worden geïnformeerd, en deze informatievoorziening moet volledig en correct zijn. En omdat media in de beeldvorming naar de samenleving en de politiek een belangrijke rol spelen, moet een bewindspersoon worden ondersteund in en geadviseerd over het naar buiten treden met de kwestie. Gebeurt het een of het ander niet grondig en direct, dan dreigt escalatie en een politieke crisis (maar daarmee niet direct en per definitie een maatschappelijke crisis).

Samenvattend bakenen we het conceptuele bereik van het project Incidentenstrategie als volgt af. Het project richt zich primair op de 'Haagse' politiek-bestuurlijke dimensie van incidenten. Het project omvat niet alleen de politiek-bestuurlijke risico's die incidenten veroorzaken, maar ook de kansen die ze kunnen creëren (bijvoorbeeld voor leren of voor beleidsverandering). De definitie van incidenten die we hanteren is:

Justitiegerelateerde situaties of gebeurtenissen die (plotseling) opduiken in de 'Haagse' arena van parlement, pers en bewindspersonen en dan snel dreigen te escaleren in politiek-bestuurlijke zin, waardoor politiek-bestuurlijke risico's en kansen ontstaan.

In bijlage 1 gaan we nader in op de afbakening van incidenten ten opzichte van crises en rampen en de omringende beelden en betekenissen van incidenten die we in het project hebben aangetroffen.

Project Incidentenstrategie

Centrale vragen:

- Wat zijn de achtergronden van incidenten en waarom zijn incidenten problematisch?
- Hoe kan Justitie de operationele afhandeling van incidenten verbeteren?
- Hoe kan Justitie incidenten voorkomen, zich er beter op voorbereiden en er meer van leren?

1.3 Doelstellingen, vragen en aanpak

Op basis van de genoemde keuzen is het project Incidentenstrategie ingericht. Het project beoogt de volgende doelstellingen te realiseren:

- Inzicht geven in de achtergronden van incidenten in de Justitiecontext.
- Conceptueel greep krijgen op wat we bedoelen met incidenten, de verschillende typen incidenten en de daarbij behorende adequate (re)actierepertoires voor Justitie.
- Deze repertoires relateren aan de huidige routines, procedures, protocollen, enzovoort voor de operationele afhandeling van incidenten.
- Voorstellen ontwikkelen waarmee Justitie incidenten meer tijdig kan inschatten, zich er beter op kan prepareren en er beter van kan leren.

Dat betekent dat de volgende vragen centraal staan in het project:

- Waarom wordt Justitie momenteel met incidenten geconfronteerd?
- Met welke soorten of typen incidenten wordt Justitie geconfronteerd en welke (re)actierepertoires zijn noodzakelijk om hiermee adequaat om te gaan?
- Over welke procedures, protocollen, draaiboeken, structuren en vaste routines beschikt Justitie voor de operationele afhandeling van incidenten?

Welke verbeteringen kunnen we daarin aanbrengen als we deze relateren aan de typen incidenten en bijbehorende (re)actierepertoires?

- Hoe zou Justitie incidenten meer tijdig kunnen inschatten, zich er beter op prepareren en er beter van leren?

Ten aanzien van het domein van het project maken we de volgende keuzen:

- Als het gaat om het inventariseren van routines, protocollen, draaiboeken, procedures en structuren richten we het project op de volle breedte van de beleidsterreinen van het departement en op het bestuursdepartement en de hoofdkantoren van taakorganisaties.
- Bij de reconstructie van concrete incidenten kiezen we voor incidenten in de sfeer van de vreemdelingenketen, de rechtshandhaving en het gevangeniswezen.
- Voorstellen gericht op het beter inschatten van, prepareren op en leren van incidenten strekken zich uit tot alle beleidsartikelen van het departement, alsmede tot het bestuursdepartement en de hoofdkantoren van taakorganisaties.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om alle bestaande routines, protocollen, procedures en draaiboeken voor afhandeling en preventie te evalueren. Daar waar het project hiervoor lessen oplevert of noopt tot aanpassing van de bestaande voorzieningen, geven we dit aan.

Gegeven de breedte van het project en de beperkte tijd die ervoor beschikbaar was, is nadrukkelijk een scheiding aangebracht tussen de sporen operationele afhandeling en preventie, preparatie en leren. Voor het verbeteren van de operationele afhandeling werken we in dit project aan concrete en gedetailleerd uitgewerkte voorstellen. Ten aanzien van preventie, preparatie en leren blijven we meer aan de oppervlakte: het project beoogt wel tot voorstellen te komen, maar de precieze invulling daarvan is een kwestie van verdere uitwerking.

Werkwijze Het project Incidentenstrategie is uitgevoerd in de periode september 2005 tot en met februari 2006. Het project is als volgt opgezet:

1. Gestart is met het in kaart brengen van procedures, protocollen, draaiboeken, structuren en vaste routines voor de operationele afhandeling van incidenten in het bestuursdepartement en op de hoofdkantoren van taakorganisaties.
2. Om niet alleen te vertrouwen op de geïnstitutionaliseerde patronen van incidentafhandeling is ervoor gekozen de afhandeling van drie concrete en recente incidenten uit verschillende 'beleidskolommen' te reconstrueren.
3. Ook hebben we (organisatie- en bestuurs)wetenschappelijke literatuur bestudeerd over het functioneren van media en politiek, crisismanagement en de manier waarop (bureaucratische) organisaties met onvoorziene gebeurtenissen (kunnen en/of zouden moeten) omgaan.
4. Het op deze manieren verzamelde materiaal hebben we in verschillende workshops met direct betrokkenen uit het bestuursdepartement en uit de taakorganisaties gebruikt om de bestaande operationele afhandeling van incidenten te evalueren en ideeën te ontwikkelen waarmee Justitie incidenten kan voorkomen, zich er beter op kan voorbereiden en er meer van kan leren.

5. Tenslotte hebben we door het raadplegen van een diverse groep betrokkenen binnen Justitie de ideeën voor het beter omgaan met incidenten geïnventariseerd en aangevuld met de inzichten die we in het project hebben ontwikkeld.

Het verzamelen van het materiaal heeft plaatsgevonden door literatuuronderzoek, documentanalyse, interviews (in bijlage 2 is een overzicht van respondenten opgenomen) en workshops (zie bijlage 3).

Opzet van het rapport In dit hoofdstuk is het project Incidentenstrategie toegelicht en afgebakend. Het volgende hoofdstuk beschrijft achtergronden en oorzaken van incidenten, de dynamiek van incidenten en de typen incidenten waarmee Justitie wordt geconfronteerd. De analyse mondt uit in een schets van de informatie-, organisatie-, communicatie- en adviesbehoeften die ontstaan als zich een incident voordoet. In hoofdstuk 3 zijn deze vertaald naar operationele afhandeling van incidenten en een incidentenroutine waarmee de operationele afhandeling kan worden verbeterd. Het vierde hoofdstuk gaat in op mogelijkheden waarmee Justitie incidenten beter kan voorkomen, ze meer tijdig kan inschatten, en er beter van kan leren. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden in hoofdstuk 5 op een rij gezet.

2. Incidenten en Justitie

2.1 Van incident naar strategie

In dit hoofdstuk analyseren we de logica achter incidenten en de betekenis van incidenten voor Justitie. Daarmee krijgen we inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een incidentenstrategie (ter voorkoming van illusies en misverstanden) en de behoeften waarin een incidentenstrategie zal moeten voorzien. Twee lijnen staan in de analyse centraal:

1. Waarom wordt Justitie met incidenten geconfronteerd en welke (type) problemen levert dat op?
2. Met welke typen incidenten wordt Justitie geconfronteerd?

2.2 Incidenten: geen probleem! Of toch..?

De betekenis(sen) van incidenten

De eerste vraag die zich voordoet is waarom incidenten eigenlijk een probleem zijn. Het antwoord daarop is flauw, maar daarom niet minder waar: of incidenten als een probleem worden gezien, hangt af van het perspectief waarmee incidenten worden bekeken. In het departement hebben we drie uiteenlopende perspectieven aangetroffen:

- *Incidenten zijn 'business as usual'*: de kern van dit perspectief is dat het departement de Minister in zijn politiek-bestuurlijk functioneren naar de Kamer en de samenleving ondersteunt. Het afdekken van risico's, het opereren in de richting van de Kamer en de samenleving (inclusief media) en het voorkomen dat dagelijkse gebeurtenissen escaleren heeft niet alleen met beleid of met wetten, maar ook met incidenten te maken. Zo werken moderne politiek en media nu eenmaal. Kortom, het ondersteunen van de Minister bij incidenten behoort tot het reguliere werkproces van het departement en de departementale top. Immers, 'incidenten zijn niet te voorkomen.'
- *Incidenten zijn lastige verstoringen van het beleidssysteem*: in deze benadering worden incidenten niet beschouwd als onderdeel van het reguliere werk, maar als uitzonderingssituaties. Het verkeer met de Kamer en de samenleving zou in dit beeld langs beleidslijnen moeten lopen, en niet incidentgestuurd moeten zijn. Sterker nog, de grote opgave in deze benadering is het om incidenten te voorkomen. Dat kan door goede wetgeving en goed beleid: hoe beter de wet en het beleid, hoe minder incidenten zich zullen voordoen. Natuurlijk zal er nog wel media-aandacht en politieke aandacht zijn, maar het risico van (politiek-bestuurlijke) escalatie is beperkt als de wet en het beleid op orde zijn gebracht.
- *Incidenten zijn uitdrukkingen van structurele spanningen en problemen*: in deze benadering is ieder incident de manifestatie van een onderliggend probleem. Dat probleem kan veroorzaakt worden door spanningen tussen politieke ambities en professionele afwegingen of tussen de letter van de wet (het beleid) en de eisen van de dagelijkse uitvoeringspraktijk, maar incidenten kunnen ook veroorzaakt worden door structurele fouten in de organisatie. De ketensamenwerking verloopt bijvoorbeeld niet goed, er wordt langs elkaar heen gewerkt of met verschillende definities gewerkt, er zijn onderliggende conflicten of er is (bureaupolitieke) competitie tussen verschillende organisaties. Daarom zijn incidenten in deze benadering bij

uitstek leermomenten: ze leggen structurele problemen bloot. Daarom zouden incidenten niet moeten worden weggewerkt, zoals in de vorige benadering, maar juist door de organisatie 'positief' moeten worden opgepakt. Incidenten kunnen niet worden voorkomen, omdat zich altijd wel structurele problemen in de organisatie voordoen.

In dit hoofdstuk zullen we zien dat deze perspectieven deels houdbaar zijn. Incidenten blijven zich (altijd) voordoen, het zijn inderdaad verstoringen van een beleidssysteem en soms is een incident de uitdrukking van een fundamenteel probleem. Omdat de perspectieven drie dimensies van incidenten blootleggen, is het verstandig uit te gaan van de meervoudigheid van het fenomeen. Een eenzijdige keuze voor een van de perspectieven is gevaarlijk; het gaat er om ieder incident vanuit de drie perspectieven tegelijkertijd te zien. Als incidenten eenzijdig als 'business as usual' worden beschouwd, ligt het gevaar op de loer dat niet wordt gezocht naar mogelijkheden om ze te voorkomen. Diegenen die incidenten eenzijdig als lastige verstoringen van het beleidssysteem zien, pakken wellicht mogelijkheden om van incidenten te leren ten onrechte niet op. En als incidenten worden gezien als manifestaties van onderliggende problemen, kan het hype-karakter dat eigen is aan de incidentenlogica over het hoofd worden gezien. Het gevaar daarvan is dat incidenten te snel te serieus worden genomen.

Incidenten zijn...

- Business as usual
- Lastige verstoringen van het beleidssysteem
- Uitdrukkingen van structurele spanningen en problemen

Oorzaken van incidenten

In de takenanalyse voor Justitie is geconstateerd dat Justitie in de beeldvorming geplaagd wordt door incidenten. Bij een dergelijke constatering past enige voorzichtigheid. Beeldvorming is een lastig te hanteren begrip dat nogal eens aanleiding geeft tot verkeerde conclusies. Waar de politie in de beeldvorming nogal eens 'negatief' wordt neergezet, laat gericht mediaonderzoek zien dat de berichtgeving over politie (en criminaliteitsbestrijding) overwegend neutraal of positief is (Beunders en Muller, 2005). In de beeldvorming gaan verkiezingscampagnes over personen en hun onderling gekibbel, maar uit media-analyse blijkt dat de inhoud domineert.⁴

Voor het project Incidentenstrategie is geen systematische media-analyse verricht, waarbij de precieze inhoud van alle berichten is gecodeerd en een verdeling is gemaakt naar (reguliere) berichten over beleid (die vaak op basis van persberichten tot stand komen) en berichten over incidenten. Meer dan aantallen is wellicht de 'schreeuwerigheid' van de berichtgeving van belang voor de beeldvorming: denk bijvoorbeeld aan de koppen of aan de berichten waarmee kranten, journaals en actualiteitenrubrieken worden geopend. De cases die we hebben gereconstrueerd zijn hiervan treffende illustraties.

Als we ervan uitgaan dat het beeld dat Justitie door incidenten wordt geplaagd een reële basis heeft⁵, zijn daarvoor verschillende structurele verklaringen aan te wijzen. Deels hebben deze te maken met (veranderingen in) de politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie, deels met het beleid en de organisatie van Justitie. De volgende oorzaken of verklaringen komen bij wijze van hypothese in aanmerking.

1. *De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie:*

⁴) Kleinnijenhuis e.a., 1998. Overigens is bij de verkiezingen van 2002/2003 wel een zekere mate van personalisering waargenomen (zie Brants en Van Praag, 2005).

⁵) Bijvoorbeeld in aantallen berichten over incidenten ten opzichte van berichten over beleid, in de prominente positie van berichten over incidenten of in de maatschappelijke commotie die berichten over incidenten veroorzaken.

verschillende veranderingen in de omgeving van Justitie zouden de opkomst van incidenten in het publieke en politieke debat kunnen verklaren.

- Een eerste verklaring is de opkomst van de informatiesamenleving (waarin informatie zich makkelijk en snel verspreidt) en in het bijzonder van commerciële media. Verschillende onderzoeken naar lange termijnveranderingen in het politieke- en publieke debat wijzen in deze richting (bijvoorbeeld Elchardus, 2002, RMO, 2003). Door de opkomst van commerciële media is het nieuws gecommodificeerd en voorwerp geworden van (economische) competitie (om kijkers, marktaandeel en bijbehorende reclame-inkomsten). Daardoor is het journalistieke landschap veranderd, waarbij passieve verslaggeving in toenemende mate is verdrongen door het creëren van nieuws om aandacht te trekken. Vooral het medium televisie leent zich voor deze verandering. Postman (1995) heeft betoogd dat de oorzaak gelegen is in het medium televisie. Televisie transformeert uiteenlopende maatschappelijke domeinen in vermaak. Sport die via televisie wordt uitgezonden wordt vermaak, maar ook nieuws wordt vermaak als dit via de televisie wordt uitgezonden, evenals politiek, educatie, enzovoort. Als deze domeinen gemedieerd worden via televisie, zal het vermaakarakter ervan toenemen. Zowel het medium televisie als de commercialisering van de media zouden daarom een toenemende aandacht voor incidenten kunnen verklaren.
- Naast het journalistieke landschap is ook het politieke landschap de afgelopen decennia grondig veranderd. Sinds de jaren tachtig wordt een proces van ontideologisering en ontzuiling waargenomen in de samenleving en de politiek.⁶ De aantrekkingskracht van ideologieën is afgenomen, hoewel de afgelopen jaren op een kentering zouden kunnen wijzen. Partijpolitieke profilering blijft noodzakelijk, hoewel er minder eenduidige ideologische profilering is; sterker nog, door ontideologisering en ontzuiling is de competitie op de kiezersmarkt eerder toe- dan afgenomen. Incidenten lenen zich in veel opzichten goed voor profilering: het is voor een partij betrekkelijk eenvoudig zich via een incident met een vraagstuk te identificeren (zogenaamde 'issue-identificatie') en een standpunt daarover in te nemen dat herkenbaar is voor grote groepen kiezers.
- Ook veranderingen in de risicobeleving van de samenleving kunnen als verklaring dienen voor een toenemende aandacht voor incidenten. Jaren terug spraken de Duitse sociologen Beck en Ritter (1992) van een risicosamenleving. Daarmee doelden zij op de grootschalige risico's die inherent zijn aan de moderne samenleving die op kwetsbare en ingewikkelde technologische infrastructures is gebaseerd. Inmiddels is de risicosamenleving ook doorgedrongen in het maatschappelijk besef en de beleving van veiligheidsrisico's. Het is overigens de vraag of:
 1. de feitelijke hoeveelheid risico's is toegenomen.
 2. de risico's als gevolg van natuurrampen en terroristische aanslagen meer zichtbaar zijn geworden.
 3. de maatschappelijke acceptatie van risico's is afgenomen.De consequentie is minder raadselachtig dan de duiding. Simpel gezegd: van de overheid wordt verwacht dat deze de risico's beperkt en de veiligheid in brede zin waarborgt. 'Zero tolerance' als norm zou een verklaring voor incidenten kunnen zijn op het terrein van TBS en gevangeniswezen ('laat

⁶) *Bekend is Bell, 1960; recenter en op Nederland gericht zijn Van Gunsteren en Andeweg, 1994 en De Vries, 2002.*

geen criminelen vrij op straat lopen'), jeugd ('elk familiedrama moet worden voorkomen') en terrorisme ('aanslagen moeten en kunnen worden voorkomen'). Bij 'zero tolerance' is ieder risico of iedere overtreding er een te veel en daarmee aanleiding voor een incident.

- Een vierde verklaring voor incidenten zou tanend gezag van de overheid kunnen zijn. Hoewel burgers ambivalent staan tegenover de overheid (ze verwachten er tegelijkertijd veel van, maar verwachten dat de overheid zich niet te veel met hun leven bemoeit), staat de vanzelfsprekendheid van het gezag van het bestuur sinds de jaren zestig meer ter discussie. Gezag lijkt zich voortdurend te moeten bewijzen en (be)vestigen. Dat geldt ook voor de instituties van Justitie. Van oudsher gezaghebbende instituties (denk aan het Openbaar Ministerie of de zittende magistratuur) staan tegenwoordig ook bloot aan maatschappelijke kritiek, met alle risico's van dien. Eén van de gevolgen is dat beslissingen makkelijker worden betwist, zowel maatschappelijk als politiek. Iedere beslissing kan daardoor een incident worden.
- Tenslotte kan in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving de aandacht voor de beleidsterreinen van Justitie worden genoemd. Zowel maatschappelijk als politiek worden de beleidsterreinen van Justitie gezien als 'grote kwesties' (zie daarvoor bijvoorbeeld de belevingsmonitor die sinds enkele jaren periodiek wordt uitgevoerd); daarbij valt te denken aan integratie, criminaliteit en terrorisme, maar ook jeugd lijkt in opkomst. Daardoor wordt de uitvoering van het beleid op deze terreinen sneller onder het vergrootglas gelegd; bovendien is een incident op deze terreinen interessanter omdat het betekent dat er makkelijker publiek voor wordt gevonden.

Niet alleen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie kunnen verklaringen worden aangetroffen voor een eventuele toename van incidenten, dat geldt ook voor het (eigen) beleid en de organisatie van Justitie.

2. *Het (eigen) beleid en de organisatie van Justitie.* In deze categorie valt te denken aan:

- Transparantie en openbaarheid van bestuur: de afgelopen decennia zijn openbaarheid en transparantie in toenemende mate de norm geworden. Sinds in 1980 de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in werking trad, is op veel terreinen een wettelijk afdwingbaar recht op overheidsinformatie ontstaan. Deels kunnen de beleidsterreinen van Justitie zich aan het openbaarheidsregime van de wet onttrekken (bijvoorbeeld in het kader van het opsporingsbelang, of vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer), maar ook in het Justitiedomein is openbaarheid tegenwoordig meer regel dan uitzondering. Rechtszaken worden 'live' uitgezonden (desnoods met een geringe vertraging om de namen weg te kunnen 'piepen') en het Openbaar Ministerie treedt actief en direct naar buiten met vervolgingsbeslissingen en opsporingsonderzoeken. Zowel beleidsmatig als in individuele zaken (met respect voor de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen) opereert Justitie tegenwoordig transparanter dan enkele decennia terug. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de toegenomen publieke aandacht voor incidenten, simpelweg omdat individuele zaken vaker de openbaarheid bereiken.
- Een andere verklaring is de concentratie van uitvoerende taken in het ministerie. Justitie wordt wel gekarakteriseerd als een taakorganisatie. De

Verklaringen van incidenten in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie

- De opkomst van commerciële media
- Nieuwe wijze van profilering binnen de politiek in tijden van ontideolisering en ontzuiling
- Veranderingen in de risicobeleving van de samenleving
- Tanend gezag van de overheid
- De aandacht voor de beleidsterreinen van Justitie.

rechtspraak is onafhankelijk, het Openbaar Ministerie neemt een bijzondere positie in vanwege de wettelijke borging van de taak en de uitvoering mag in agentschappen zijn ondergebracht, desondanks bevindt de uitvoering van veel Justitietaken zich betrekkelijk dicht bij de departementale organisatie en de ministeriële verantwoordelijkheid. De consequentie hiervan is dat de Kamer de Minister op uitvoeringshandelingen onder zijn of haar verantwoordelijkheid direct kan aanspreken. Hierdoor krijgen incidenten die opkomen in de media al snel een 'beloning' omdat ze politiek vertaald worden (Kamervragen, spoeddebat of anderszins). Bovendien werkt het ook andersom: de wetenschap (of het gericht organiseren) van een politiek vervolg maakt incidenten voor media interessanter. Hoewel het onderbrengen van taken bij (autonome) gemeenten of provincies en zelfstandige bestuursorganen niet voorkomt dat uitvoeringshandelingen tot commotie in de landelijke media en de landelijke politiek leiden, beperkt deze wel de aanspreekbaarheid van de Minister en het politiek-bestuurlijke risico van fouten.

- Dat de uitvoering van Justitietaken zo direct mogelijk onder de ministeriële verantwoordelijkheid is geplaatst, is niet toevallig. Veel van de taken van Justitie raken aan het geweldsmonopolie of grijpen anderszins direct in in de vrijheden van burgers. Dat geldt voor de vrijheidsbeneming en de sancties in het strafrecht, maar ook voor het ouderlijk gezag (kinderbescherming) of een verblijfsstatus. Deze Justitietaken zijn dan ook met relatief veel waarborgen, zorgvuldigheid en verantwoordingsplichten omgeven. Gecombineerd met het huidige maatschappelijke gewicht van de Justitietaken leidt dat al snel tot politisering van het beleid, maar ook van de uitvoering (inclusief beslissingen in individuele zaken). Één van de gevolgen is dat er druk tot centralisatie ontstaat, zeker naarmate de beslissingen in individuele gevallen politiek omstreden kunnen worden. Dit geeft een mogelijke verklaring voor een relatief sterke nadruk op incidenten ten opzichte van beleid.
- Een vierde mogelijke verklaring is gelegen in de Justitielcultuur. Deze kenmerkt zich van oudsher door een legalistische oriëntatie. In het departement worden de wetten gemaakt, in het land worden ze uitgevoerd. Daarmee gaat een deontologische oriëntatie samen die zich niet makkelijk laat rijmen met de teleologische gerichtheid van beleid. Wellicht mede daardoor is Justitie lange tijd beleidsarm geweest. Sinds het begin van de jaren negentig is het departement in toenemende mate doordrongen van de noodzaak bij de uitvoering van wetten impliciet of expliciet (beleids)keuzen te maken. Als deze keuzen minder scherp zijn of niet met de Kamer zijn gedeeld, neemt de incidentgevoeligheid toe. Kamer en samenleving mogen er dan immers van uit gaan dat de uitvoering van de wetten precies plaatsvindt zoals de letter van de wet voorschrijft. Overigens is een dergelijk raamwerk voor handelen binnen de wettelijke kaders inmiddels op tal van terreinen binnen Justitie beschikbaar (denk bijvoorbeeld aan het verlofkader voor TBS). Het bestaan van scherpe keuzen en beleid voorkomt geen incidenten, maar kan het politiek-bestuurlijke risico van incidenten verkleinen en escalatie voorkomen. Bovendien stelt een beleidskader Justitie in staat zich beter op incidenten voor te bereiden.
- De laatste verklaring die zich aandient voor een eventuele toename van incidenten is het hoge ambitieniveau van Justitie. Niet alleen worden de beleidsterreinen gezien als 'grote kwesties', het zittende kabinet en de ministers hebben er ook voor gekozen op deze terreinen een hoog ambitieniveau te formuleren. De jaren- (of decennia)lange stijging van

criminaliteit moet worden gekeerd in een samenleving die zich minder door (zelf- en sociale) dwang kenmerkt, immigratie moet worden teruggedrongen in een globaliserende wereld, terroristische aanslagen moeten worden voorkomen en de angst ervoor moet worden weggenomen, illegale vreemdelingen moeten niet meer worden gedoogd maar worden uitgezet en de inburgering moet minder vrijblijvend worden aangepakt. Dergelijke ambities beogen maatschappelijke trends te keren en het is dan ook niet verrassend dat ze stuiten op maatschappelijke en politieke gevoeligheden en weerstanden. Ook zou het hoge ambitieniveau de druk in de Justitieorganisatie kunnen beïnvloeden; een mogelijke verklaring voor een eventuele toename van incidenten zou dan ook gelegen kunnen zijn in de spanning die ontstaat tussen de prestatiedruk en de professionele afwegingen van uitvoerders.

De relatie tussen bovengenoemde verklaringen en de toegenomen aandacht voor incidenten is niet eenzijdig. Door de genoemde ontwikkelingen is er wellicht een toenemend aantal incidenten, maar de incidenten versterken op hun beurt weer verschillende van de genoemde ontwikkelingen. Daardoor ontstaat een spiraal die het beeld dat Justitie wordt geplaagd door incidenten kan verklaren.

Verklaringen van incidenten in het (eigen) beleid en de organisatie van Justitie

- Transparantie en openbaarheid van bestuur
- Concentratie van uitvoerende taken
- Positionering van Justitietaken onder de ministeriële verantwoordelijkheid
- Legalistisch georiënteerde Justitiecultuur
- Hoog politiek ambitieniveau

Een incidentenlogica

Ook al zijn incidenten ‘normale’ verschijnselen, dat maakt het hanteren ervan nog niet minder lastig. De vraag is waarom ze zich zo lastig laten ‘managen’. Daarvoor zijn tenminste twee verklaringen te geven. Ten eerste kennen incidenten een andere logica dan de logica waarmee beleidsmakers, bestuurders en wetgevers vertrouwd zijn. De logica van incidenten is die van de gebeurtenis. Elchardus (2002) noemt deze logica ‘evenementieel’, geobsedeerd door gebeurtenissen. Met gebeurtenissen wordt vooral op een narratieve of literaire manier omgegaan (bijvoorbeeld anekdotisch). Journalistiek, literatuur, theater en film draaien om en op gebeurtenissen of evenementen.

Journalisten beschikken over het gereedschap om goed met incidenten om te gaan, zo blijkt uit onderzoek van de Vlaamse socioloog Elchardus (2002) en de RMO (2003)⁷. Bij systemen en beleid gaat het niet om grilligheid en dagelijkse rimpelingen, maar om het opzetten van een langere termijnstructuur waarmee een probleem kan worden aangepakt. Systemen en beleid moeten logisch consistent zijn, wat ze een sterk ontwerp karakter geeft. Over systemen en beleid moet grondig worden nagedacht, zodat verschillende alternatieven ontwikkeld en overwogen kunnen worden. Gebeurtenissen laten zich niet door een ontwerp sturen. Bij gebeurtenissen moet situationeel onder hoge druk worden gehandeld. Veelal laat de situatie zich slechts achteraf duiden of wordt deze gaandeweg duidelijk. Sturing geven aan gebeurtenissen (voorzover dat mogelijk is) vergt dan ook een andere manier van denken dan sturing geven aan systemen en beleid. Het schip van staat gedraagt zich als een groot cruiseschip, terwijl in incidenten de wendbaarheid en snelheid van een wildwaterkano is vereist.

⁷) *Uit onderzoek naar affaires en incidenten blijken journalisten een beperkt aantal voor het grote publiek herkenbare scripts te gebruiken. Schuldigen en slachtoffers worden eenduidig neergezet, de gebeurtenis wordt versimpeld (minder diffuus gemaakt) en het liefst plaatsen journalisten gebeurtenissen in een reeks (soap). Bestuur, beleid en wetgever zijn veel minder gewend met gebeurtenissen te werken, en precies daarin zit hun kwetsbaarheid. Immers, centraal in de institutionele logica staan systemen en beleid, fenomenen met een andere logica dan gebeurtenissen.*

De eerste verklaring voor het probleem van incidenten is dus dat bestuur en wetgeving niet geschikt zijn om met evenementen om te gaan. Deze instituties zijn gericht op systemen. De vluchtigheid van het evenement staat haaks op de duurzaamheid van het beleid (of de wet), de emotionaliteit ervan staat tegenover de rationaliteit van het systeem, het actiegerichte ervan staat tegenover het ontwerpgerichte karakter van systemen en de dynamiek van evenementen verhoudt zich slecht tot de stabiliteit die systemen kenmerkt. Het is niet uitgesloten dat rechters, bestuurders, ambtenaren als individu gebeurtenissen kunnen hanteren; als institutie zijn recht en beleid daar in ieder geval veel minder toe in staat.

<i>Gebeurtenissen</i>	<i>vs</i>	<i>Systemen</i>
Vluchtig		Duurzaam
Emotioneel		Rationeel
Actiegericht		Ontwerpgericht
Dynamisch		Stabiel

Een tweede verklaring voor het lastig te hanteren karakter van incidenten is het plotseling opduiken ervan, dus de onvoorspelbaarheid. Ineens is er een incident, en dan moet erop worden gereageerd of er moet mee worden omgegaan. Een incidentenstrategie is volgens sommigen dan ook een contradictio in terminis: juist vanwege de onvoorspelbaarheid is er geen strategie voor te ontwikkelen. We zullen in de volgende paragraaf echter zien dat een aantal typen incidenten wel degelijk te voorspellen is. Althans, de onderliggende gebeurtenis die aanleiding is voor het incident is te voorspellen, wat preparatie mogelijk maakt. We weten dat gedetineerden wel eens ontsnappen, dat TBS-ers op proefverlof zich wel eens onttrekken aan hun begeleiders en dat een beschermingsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming soms achteraf gezien verkeerd uitpakt. Natuurlijk zijn er daarnaast ook uitzonderingen, situaties die onvoorspelbaar zijn (ineens siert een foto van een groep TBS-ers uit de longstay de voorpagina van een grote ochtendkrant, of blijkt een echtpaar via het internet in het buitenland een kind buiten de gebruikelijke adoptieprocedure om te hebben geregeld).

Hoewel de gebeurtenissen die aanleiding zijn voor incidenten vaak te voorspellen zijn, geldt dat niet voor de snelle politiek-bestuurlijke escalatie van de gebeurtenis in de (Haagse) arena van pers en politiek en het rondzingen in de media. Juist dat geeft incidenten een dynamisch, grillig en ongrijpbaar karakter. Ze zijn in dit opzicht vergelijkbaar met wat Van Ginniken (1999) ‘breinbevingen’ noemt. Na een analyse van tien grote plotselinge omslagen in publieke opinie en debat komt hij tot de conclusie dat breinbevingen zich alleen laten verklaren met de chaostheorie. Feitelijk is de conclusie daarmee dat breinbevingen zich niet laten verklaren, laat staan voorspellen. Tenminste vier ingrediënten zijn overigens meestal wel aanwezig:

1. een gevoel van onvrede in de samenleving.
2. een concrete gebeurtenis of aanleiding.
3. een makelaar die zich als verwoorder van het maatschappelijk gevoel opwerpt en
4. een ‘rondzingproces’ in de media.

Ook onderzoek naar mediahypes biedt weinig aanknopingspunten voor het voorspellen ervan. In zijn proefschrift omschrijft Vasterman (2004) de mediahype als een ‘mediabrede, snel piekende nieuwsgolf die één gebeurtenis

als startpunt heeft en die voor het grootste deel het gevolg is van zichzelf versterkende processen bij de nieuwsproductie'. De gebeurtenis is dus slechts een aanleiding; de drijvende kracht achter de mediahype zijn de zichzelf versterkende processen bij de nieuwsproductie, die een grotendeels autonoom karakter hebben. Ten dele worden deze processen door media veroorzaakt. In het algemeen spelen zich bij een mediahype volgens Vasterman (2004) de volgende zichzelf versterkende processen af:

- *Positieve terugkoppeling*: dit aan Van Ginneken ontleend concept verwijst naar het fenomeen dat als media aan een onderwerp (bijvoorbeeld criminaliteit onder Marokkaanse jongeren) veel aandacht besteden het daardoor een belangrijk maatschappelijk thema wordt, waarna vanzelf meer berichtgeving volgt omdat het een belangrijk maatschappelijk thema is, enzovoort.
- De mediahype start met een sleutelgebeurtenis ('key event'), maar als gevolg van de 'labeling' daarvan (de betekenis die er aan wordt gegeven) ontwikkelt zich een *nieuwsthema* dat vervolgens als leidraad gaat fungeren bij de daarop volgende journalistieke activiteiten. Dat er een mediahype over ontstaat, zegt volgens Vasterman (in navolging van Kepplinger en Habermeier, 1995) niets over de aard van de gebeurtenis: 'Niet alleen grote, opzienbarende of schokkende gebeurtenissen die voldoen aan de gangbare nieuwswaardecriteria kunnen als key event fungeren, maar ook relatief kleine, op het eerste gezicht onbelangrijke gebeurtenissen, die normaal gesproken niet verder dan een kort bericht zouden zijn gekomen' (Vasterman, 2004: 26).
- *Dalende nieuwsthema's*: door de ontwikkeling van het nieuwsthema dalen de nieuwsthema's voor vergelijkbaar en gerelateerd nieuws sterk. Dat betekent in de eerste plaats dat vergelijkbare gebeurtenissen meer aandacht krijgen. Zijn er even geen vergelijkbare actuele gebeurtenissen, dan wordt gezocht naar vergelijkbare gebeurtenissen uit het verleden.
- Een *zelfreferentieel systeem*: dezelfde sleutelgebeurtenis wordt in eerste instantie op tientallen redacties (en met journalisten) besproken, van een 'label' voorzien en betekenis gegeven. Dat het zich snel verspreidt, heeft met de oriëntatie van redacties te maken. Deze oriënteren zich bij hun nieuwskeuze sterk op elkaar: 'het nieuws van de andere media vormt een belangrijke inspiratiebron voor de eigen verslaggeving', aldus Vasterman. Daardoor verspreidt een nieuwsthema dat eenmaal een bepaalde drempel heeft genomen zich 'als een olievlek op het water over alle media'. Dat effect versterkt zichzelf: 'steeds meer journalisten zullen zich ermee bezig gaan houden, omdat de anderen het ook doen.'
- *Maatschappelijke reacties*: de golf van berichtgeving die de journalistieke activiteit veroorzaakt, lokt reacties uit in de samenleving. Deze ontstaan direct als journalisten informatie of reacties verzamelen of deskundigen mobiliseren. De reacties zijn op zichzelf vaak ook weer nieuws of worden dat door het opzienbarende karakter ervan (bijvoorbeeld door conflicterende reacties uit dezelfde organisatie). Ook los van de zoekende journalisten kan de berichtgeving reacties ontlokken: denk bijvoorbeeld aan groeperingen die de gebeurtenis aangrijpen om aandacht te vragen voor het belang waar ze voor staan.
- *Een golfbeweging*: een mediahype piekt snel, 'waarna de nieuwsthema's voor vergelijkbaar nieuws weer toenemen en de berichtenstroom geleidelijk afneemt'. Als de gebeurtenissen stoppen, vergelijkbare gebeurtenissen uit het verleden zijn uitgeput en de reacties bekend zijn, verliest het onderwerp

nieuwswaarde en zal het snel van de media-agenda verdwijnen of verdrongen worden door andere onderwerpen. Daarmee is het nog geen geschiedenis; het blijft bruikbaar voor een nieuwe mediahype als zich in de toekomst een vergelijkbare gebeurtenis voordoet.

Soms beperkt een mediahype zich niet tot de media, maar krijgt deze ook betekenis daarbuiten. Volgens Vasterman is soms 'de crisis zelfs een direct gevolg van de mediahype. In plaats van verslaggevers langs de zijlijn blijken de media zich bij hypes steeds vaker te ontwikkelen tot medespelers in het veld die invloed hebben op de maatschappelijke ontwikkelingen die ze pretenderen te verslaan' (Vasterman, 2004: 237). In het algemeen gedijen mediahypes het best bij onderwerpen die samengaan met risico, onzekerheid en angst; daarvoor is de wisselwerking tussen media en publiek van belang.

Deze verwoordt Vasterman (2004: 243) als volgt: 'de uitgebreide aandacht voor een bepaald risico kan leiden tot een toenemende verontrusting bij het publiek, dat weer alerter zal zijn op al die signalen die een bevestiging voor het veronderstelde risico kunnen opleveren. Vervolgens kunnen de media daar weer op doorgaan en zullen de sociale actoren (vooral de overheid) daar weer op moeten reageren en zo ontstaat een actie-reactie patroon waarbinnen een frame almaar wordt versterkt.'

Dat leidt in zijn analyse tot ongenueanceerde dreigingsbeelden, omdat de sleutelgebeurtenis gekoppeld wordt aan hoge schattingen en brede definities van het probleem.

2.3 Een contingentiebenadering voor incidenten

Incidenten in soorten en maten

In het begrip incident zit het onvoorspelbare van incidenten reeds besloten; een incident is volgens Van Dale immers een onvoorziën storend voorval. Soms lijkt het ook alsof een incident het karakter heeft van een natuurramp: er gebeurt iets in de samenleving of de media, de politiek reageert erop waardoor de gebeurtenis of de media verder worden gevoed en van de Minister(s) wordt verwacht daarop adequaat te reageren. Een dergelijk homogeen beeld van incidenten beperkt a priori de eigen invloed van Justitie op incidenten. Voor adequate (re)actierepertoires zou daarom eerst moeten worden verkend of incidenten zich in verschillende typen laten onderscheiden en of aan de verschillende typen ook verschillende behoeften en daarmee (re)actierepertoires zouden kunnen of moeten worden gekoppeld.

Om tot een typologie van incidenten te komen, hebben we zeven dimensies verkend op bruikbaarheid in het Justitiedomein (zie bijlage 4). Op basis van deze dimensies is in theorie een groot aantal typen incidenten te onderscheiden, waarvan ieder type incident (eveneens in theorie) een eigen (re)actierepertoire vereist in de operationele afhandeling. Nadere analyse van de in de dimensies genoemde voorbeelden van incidenten levert voor de operationele afhandeling van en preparatie op incidenten twee kerndimensies en vier hoofdtypen op. Het gaat om hoofdtypen vanuit het perspectief van Justitie; dezelfde gebeurtenissen kunnen vanuit het perspectief van anderen (burgers, overheden, enzovoort) anders worden beleefd of gezien.

Processen bij een mediahype

- Positieve terugkoppeling
- Ontwikkeling van een nieuwsthema
- Dalende nieuwsdrempels
- Een zelfreferentieel systeem
- Maatschappelijke reacties
- Een golfbeweging

Schematisch zien de kerndimensies en typen incidenten er als volgt uit:

Bij dit type incidenten doen zich drie verschillende mogelijkheden voor:

1. Een zaak die bij Justitie in behandeling is, wordt actief door pers en

<i>Gebeurtenis vindt plaats:</i>	<i>Redelijk tot goed voorzienbare gebeurtenis</i>	<i>Niet of slecht voorzienbare gebeurtenis</i>
<i>Binnen een reguliere Justitieactiviteit</i>	Type I: Bedrijfsrisico 1. Zaak die bij Justitie in behandeling is en actief door pers en politiek wordt gevolgd (bijvoorbeeld verblijfsstatus of naturalisatie van een ‘Nederlander’) 2. Beslissing van Justitie die achteraf omstreden wordt (bijvoorbeeld een vrijspraak) 3. Een fout in uitvoering of beleid (ontsnapping uit PI, nota die uitlekt)	Type II: Ordeverstoring Niet verwachte verstoring van de orde in een reguliere activiteit, bijvoorbeeld de eerste keer dat een ontsnapping plaatsvond via een helikopter op de binnenplaats
<i>Buiten een reguliere Justitieactiviteit</i>	Type IV: Gekend maatschappelijk fenomeen Een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is en tot een roep om Justitieoptreden leidt, zoals reeks afrekeningen in crimineel circuit, familiedrama bij gezin dat niet bekend is bij hulpverlening en kindbescherming, terroristische aanslag.	Type III: Nieuw fenomeen Onverwachte maatschappelijke gebeurtenis die leidt tot een roep om Justitieoptreden, bijvoorbeeld de zaak Baby-Donna

politiek gevolgd

Type I: Bedrijfsrisico

Soms gebeurt het dat één specifieke zaak die bij Justitie in behandeling is door pers en politiek op de voet wordt gevolgd. Grote, tot de verbeelding sprekende voorbeelden zijn een ontvoering van een bekende Nederlander en de vervolging van een terrorismeverdachte. Maar er zijn ook ‘kleine’ voorbeelden: denk bijvoorbeeld aan talloze asielzoekergezinnen waarvoor de Burgemeester van hun gemeente een schriftelijk pleidooi aan de Minister stuurt of het naturalisatieverzoek van een populaire profvoetballer. Kenmerkend voor deze incidenten is dat het vanuit de zaak bekeken niet om bijzondere dossiers gaat. Het enkele feit dat de zaak bijzonder maakt is dat pers en politiek de behandeling ervan op de voet volgen en er de Minister op elk gewenst moment mee kunnen confronteren. Of de Minister daar wel of niet in mee wil gaan, is een keuze die alleen de Minister kan maken. De ene Minister maakt de Kamer duidelijk dat hij of zij niet over individuele gevallen besluit in overleg met de Kamer, een ander

kies er wel voor met de Kamer in overleg te treden. In beide gevallen moet de Minister in ieder geval door het departement in staat worden gesteld om deze keuze te maken. Dat betekent feitelijk dat dergelijke zaken, waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat ze door pers en politiek nauw zullen worden gevolgd, zo snel mogelijk ter kennisname van de Minister moeten worden gebracht, voorzien van alle feiten en omstandigheden. Vervolgens hangt de behoefte af van de Minister. Deze kan besluiten om van de ontwikkelingen in de zaak op de hoogte gehouden te willen worden; zelf de meest relevante besluiten in de zaak te willen nemen (dan wel in het geval van het Openbaar Ministerie een aanwijzing te geven); alleen van de afloop van de zaak op de hoogte te willen worden gesteld; verder niet bij de zaak betrokken te willen zijn, enzovoort.

2. *Een uitvoeringsbeslissing of -handelen wordt ineens politiek overstreden*

Dit betreft uitvoeringsbeslissingen die, of uitvoeringshandelen dat op het moment dat deze beslissing wordt genomen of het handelen plaatsvindt past in het vigerende beleid of logisch lijkt in de gegeven omstandigheden. Veel van het uitvoerend Justitieoptreden vindt plaats in nogal diffuse omstandigheden: is er nu wel of niet sprake van een relevant DNA-spoor, moet er wel of niet in een gezinssituatie worden ingegrepen, moet een vreemdeling wel of niet een verblijfsstatus krijgen, en moet er wel of niet proefverlof worden verleend? Een aanzienlijk deel van de dagelijkse besluitvormings- en handelingssituaties is diffuus en laat zich niet in de simpele categorieën goed of fout onderbrengen. Het probleem blijft dat individuele situaties dermate complex zijn dat stochastische sociaal-wetenschappelijke kennis tekortschiet, de feiten onvolledig of meervoudig te interpreteren zijn en professionals een oordeel moeten vellen. Wat de professionele uitvoerder doet, is bovendien afhankelijk van de professionele cultuur op een bepaald moment en politieke preferenties. In een gespannen politiek of maatschappelijk klimaat ligt het voor de hand dat minder risico's worden genomen dan in een meer ontspannen klimaat. Uiteindelijk blijft het in veel gevallen een professioneel oordeel, dat niet volledig gereduceerd kan worden tot de voorliggende situatie of de feiten, bijvoorbeeld omdat er een inschatting over de toekomst in is verwerkt. Zo'n oordeel pakt soms goed uit, en soms verkeerd. Dit kan echter pas achteraf bepaald worden.

Uit de literatuur over uitvoeringsorganisaties en professionele uitvoerders weten we bovendien dat zogenaamde 'street-level bureaucrats' (Lipsky, 1980) hun werk veelal doen in situaties van schaarste. Ze beschikken over te weinig middelen, te weinig (doorloop)tijd en te weinig precieze feiten om op een perfecte manier hun werk te doen. Daarom moeten ze in de dagelijkse praktijk voortdurend keuzen maken: welke zaak krijgt prioriteit, in hoeverre vraag ik door (ten koste van andere zaken), achter welke fouten ga ik wel en niet aan en wanneer is een inschatting toereikend voor besluitvorming? Pakt het handelen of het besluit verkeerd uit, dan bestaat het risico dat dit achteraf geïsoleerd bekeken wordt en politieke commotie veroorzaakt. Dan blijken ineens de feiten een beslissing niet te rechtvaardigen, dat er niet is doorgevraagd of dat er te oppervlakkig naar een probleem is gekeken. De situatie wordt door de media gecodeerd en van ambiguïteit ontdaan. Dat is achteraf altijd makkelijk, omdat de uitkomst inmiddels bekend is. Impliciet en op de achtergrond blijft de veronderstelling dat de uitvoeringsorganisatie een gegarandeerd complete honderd procent perfecte uitvoering voor elkaar kan krijgen in alle situaties. Niet alleen zou dat een historisch novum opleveren (daarvan zijn immers nog geen voorbeelden

gedocumenteerd), bovendien veronachtzaamt het dat altijd keuzen moeten worden gemaakt en dat de middelen (conceptueel, informatieel, financieel, menselijk, organisatorisch, juridisch) altijd beperkt zullen zijn ten opzichte van deze norm. Het risico van incidenten kan overigens worden beperkt door deze keuzen niet alleen in concrete situaties te maken maar ook beleidsmatig aan te pakken, omdat het dan mogelijk wordt deze te delen met de Kamer. Daarmee wordt in ieder geval het risico van politiek-bestuurlijke escalatie beperkt. Het nadeel ervan is dat de uitvoering minder ruimte heeft om in te spelen op de situatie en de besluitvorming zodanig in te richten dat recht wordt gedaan aan de precieze context van het geval. Daarmee wordt wellicht het zaad geplant voor nieuwe incidenten, want kiezen voor prioriteit aan het één (meer aandacht per zaak) of aan de ene categorie (vermogenscriminaliteit) betekent ook tegelijkertijd niet kiezen voor iets anders.

3. *Er komt een fout in de beleids- of uitvoeringspraktijk aan het licht*

Waar tienduizenden mensen in lastige en soms ronduit vijandige omstandigheden met schaarse middelen aan het werk zijn en ingrijpen in de vrijheid en belangen van burgers, zijn fouten onvermijdelijk. Het binnenvallen in het verkeerde pand is hiervan een voorbeeld, maar ook een ontsnapping uit een inrichting kan meestal niet veel anders worden uitgelegd dan als een fout in de bewaking dan wel het bewakingssysteem. De oorzaak kan gelegen zijn in onoplettendheid, een misverstand in de (interne) onderlinge communicatie tussen verschillende uitvoerders, een verkeerd besluit of een overduidelijke inschattingfout.

Voor de operationele afhandeling van deze incidenten is het van belang of ze via de interne of de externe lijn bij de Justitietop terecht komen. Enkele respondenten geven aan dat als ze via de interne lijn komen er meer regie mogelijk en daarmee rust is. Justitie kan het moment (en de manier) van naar buiten treden zelf kiezen en daarbij de tijd nemen om de feiten te verzamelen. Komt een incident via de externe lijn binnen, dan is de ervaring dat de parlementaire agenda sterk bepalend is en de tijdsdruk vele malen hoger. Toch is het de vraag of in dit geval ook niet een redelijke termijn bij de Kamer kan worden geclaimd om alle relevante feiten op tafel te krijgen. Bijvoorbeeld door een procedurele brief waarin de Minister slechts aankondigt wat hij eraan doet om de noodzakelijke informatie uit de organisatie te halen en eventueel de schade te beperken. Formeel kunnen media geen druk uitoefenen; psychologisch wel omdat ze de beeldvorming kunnen beïnvloeden. Dit levert een dilemma op: te laat met de feiten naar buiten treden betekent opboksen tegen een inmiddels ontstaan beeld, te snel met feiten naar buiten treden levert het risico op dat later nieuwe feiten bekend worden die in de haast over het hoofd gezien zijn. Verschillende respondenten geven aan dat Justitie de laatste jaren een traditie heeft opgebouwd om (te) snel naar buiten te treden; enkele respondenten vinden dat Justitie eerder en meer pro-actief naar buiten moet treden.

Of incidenten als deze via de interne of externe lijn bij de Justitietop terecht komen, kan verschil maken. De interne lijn biedt immers mogelijkheden om het incident 'af te vangen'. Daarmee wordt bedoeld dat de fout wordt hersteld of dat er maatregelen worden genomen om de lokale probleemsituatie aan te pakken. Als de lokale situatie als gevolg van de fout nog niet is opgelost, levert dat extra complicaties op. Dan moet immers een lijn worden aangebracht tussen de politiek-bestuurlijke afhandeling van het incident in de richting van Kamer en

Type I: Bedrijfsrisico

Drie varianten:

- Een zaak die bij Justitie in behandeling is wordt actief gevolgd door pers en politiek
- Een uitvoeringsbeslissing of -handelen wordt ineens politiek omstreden
- Er komt een fout in de beleids- of uitvoeringspraktijk aan het licht

media enerzijds en de aanpak van de lokale probleemsituatie (opsporen van de ontsnapte gedetineerde bijvoorbeeld). Een dergelijke lijn aanbrengen brengt het risico met zich mee dat beide verantwoordelijkheden interfereren: de (afgeleide) verantwoordelijkheid van een (hoofd)officier van Justitie, een gevangenisdirecteur of een unitmanager van de IND voor de lokale probleemsituatie en de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Minister in de richting van de Kamer. Het aanpakken van een lokale probleemsituatie vanuit het Haagse bestuursdepartement is zelden efficiënt en effectief. Daartegenover staat dat vanuit de lokale probleemsituatie en de verantwoordelijkheid daarvoor niet per definitie goed zicht bestaat op de politiek-bestuurlijke risico's en de precieze discussie in de Kamer. Bovendien weten we dat organisaties over tal van impliciete mechanismen beschikken waarmee de informatie wordt gefilterd of verbogen in de positieve richting; er zijn geen aanwijzingen dat de Justitieorganisatie systematisch een uitzondering is op deze regel.

Type II: Ordeverstoring

Bij dit type incidenten is sprake van gebeurtenissen die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van een reguliere Justitieactiviteit en niet of nauwelijks voorzienbaar zijn. Het betreft veelal onverwachte en verrassende gebeurtenissen in lokale uitvoeringspraktijken. Dat betekent niet per definitie dat de gebeurtenissen ook niet te voorkomen zijn of niet vooraf te bedenken zouden zijn geweest. Doorgaans zal het bij dit type incidenten gaan om 'de eerste keer dat iets voorkomt'. Omdat de gebeurtenis haaks staat op de reguliere activiteit, is deze gedefinieerd als een verstoring van de orde. Denk bijvoorbeeld aan de eerste keer dat een ontsnapping plaatsvindt via een helikopter die landt op de binnenplaats van een inrichting, de eerste keer dat een groep asielzoekers in hongerstaking gaat in een vertrekcentrum of de eerste keer dat het Openbaar Ministerie geconfronteerd wordt met een vrijspraak op basis van een veranderde (rechtsopvatting of) gedragslijn van een strafrechter. De feiten zijn in zo'n situatie niet direct helder, maar ook is niet meteen helder hoe de situatie te duiden, of hoe ermee om te gaan. De ordeverstoring kan beperkt zijn in schaal; een ontsnapping met een helikopter is bijvoorbeeld niet een grootschalige uitbraak. De gebeurtenis kan echter ook kenmerken hebben van een (lokale) ramp; denk bijvoorbeeld aan de Schipholbrand. Een belangrijk kenmerk van het incident is dat de gebeurtenis zich in een (lokale) reguliere praktijk voordoet waarin met het incident moet worden omgegaan en waarin de 'impact' ervan moet worden beperkt. Tegelijkertijd is door het 'nieuwe' ervan ook direct het bereik van de gebeurtenis landelijk: niet alleen lokaal moet er een antwoord op worden gevonden, ook de Kamer verwacht een antwoord van de Minister. Voor zo'n antwoord zijn bij dit type incidenten per definitie geen vaste routines; omdat ook de duiding ervan niet altijd eenvoudig is, is het zelfs niet altijd mogelijk direct aan te wijzen wie verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de operationele afhandeling. Wel is duidelijk dat het centrale en lokale niveau bij dit type incidenten verbonden zijn; opschaling (al dan niet met het gelijktijdig instandhouden van de lokale verantwoordelijkheid voor operationeel handelen) ligt bij dit type incidenten voor de hand. Soms is opschaling ook noodzakelijk omdat er beleidsmatige consequenties zijn. Dat kan een kwestie zijn van beleidsverandering (bijvoorbeeld een nieuwe gedragslijn voor het omgaan met dergelijke situaties), maar ook van onderzoek in hoeverre het risico zich voordoet in andere Justitieonderdelen. Bij dit type incidenten gaat het niet om een plotseling politiek of maatschappelijk omstreden besluit of handelen van Justitie, maar om een maatschappelijke gebeurtenis die daarvan in meer of minder sterke mate onafhankelijk is. Er is in

Type II: Ordeverstoring

Gebeurtenissen die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van een reguliere Justitie-activiteit en niet of nauwelijks voorzienbaar zijn. Het betreft veelal onverwachte en verrassende gebeurtenissen in lokale uitvoeringspraktijken.

Type III: Nieuw fenomeen

zekere zin sprake van een nieuw fenomeen. Denk bijvoorbeeld aan een baby die via het Internet wordt georganiseerd, maar ook aan de recente grootschalige uitbarsting van rellen in Frankrijk die zich aanvankelijk leken uit te breiden naar de omliggende landen (en daarmee mogelijk ook naar Nederland). Hoewel de situatie concreet kan zijn en kan raken aan een uitvoeringsverantwoordelijkheid, heeft het incident per definitie ook een beleidsmatige dimensie. Het fenomeen wordt immers pas voor Justitie relevant als het samengaat met een roep om Justitietoetreden. Dat kunnen burgers of maatschappelijke organisaties zijn, maar ook een of meer Kamerleden (of -fracties) of een Minister.

Type III: Nieuw fenomeen

Onverwachte maatschappelijke gebeurtenis die leidt tot een roep om Justitietoetreden.

Belangrijk is voorts dat het antwoord op een nieuw fenomeen een politiek karakter heeft; veelal zal het de Minister zelf zijn die een gedragslijn bepaalt, met inachtneming van de juridische, financiële en politiek-bestuurlijke implicaties ervan. Dat pleit voor een sterke mate van centralisatie. Het ligt dan ook voor de hand dat de operationele (en de daarmee samenhangende beleidsmatige) afhandeling van het incident plaatsvindt in het Bestuursdepartement.

Type IV: Gekend maatschappelijk risico

Bij dit type incidenten gaat het om het manifest worden van een latent maatschappelijk risico dat bij Justitie in principe bekend is. We weten dat familiedrama's zich ook kunnen voordoen in gezinnen die niet bij de Kinderbescherming bekend zijn. Ook weten we dat klein- en grootschalige terroristische aanslagen, grof geweld waarbij meerdere mensen om het leven komen, escalerende voetbalrellen of plotselinge grote stromen asielzoekers zich voor kunnen doen. De meer precieze omstandigheden van het (mogelijke) incident zijn daarmee niet bekend: waar, wanneer en hoe doet zich de gebeurtenis voor, welke signalen zijn er bij Justitie vooraf bekend en met welke combinatie van maatregelen kan het incident worden voorkomen? Evenmin is bekend of de gebeurtenis zal worden opgepakt door de media en de politiek. Gezien de eerder beschreven constellatie van media en politiek ligt het overigens veelal wel voor de hand dat de gebeurtenis zal uitgroeien tot incident.

Als een incident van dit type zich voordoet, hangt het van het specifieke incident af of het tegelijkertijd een politiek-bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoeringsdimensie heeft. Er is veelal in eerste instantie sprake van een uitvoeringsdimensie: bij een terroristische aanslag moet hulpverlening worden georganiseerd, moeten de aanslagplegers worden opgespoord en opgepakt, enzovoort. Omdat dit nauw gevolgd wordt door de media, krijgt zo'n zaak ook snel een politiek-bestuurlijke dimensie, bijvoorbeeld door Kamervragen. Net als in de type I incidenten betekent dit dat een lokale voorziening of een lokaal antwoord niet volstaat, maar dat ook een verbinding moet worden gemaakt met de Minister. Tegelijkertijd betekent politisering van zo'n zaak nogal eens dat de beleidsdimensie in stelling gebracht wordt: is de Minister wel goed op zo'n zaak voorbereid en is het beleid wel in orde om dergelijke zaken te voorkomen? Denk bijvoorbeeld aan een terroristische aanslag; mocht deze zich onverhoopt voordoen dan staat direct ook het beleid ter voorkoming van dergelijke aanslagen ter discussie. De afhandeling van dit type incidenten hangt af van de mate waarin deze dimensies relevant zijn: als er alleen een operationele dimensie aan het incident is verbonden, volstaat lokale afhandeling. Komt de politiek bestuurlijke dimensie daarbij ook in beeld, dan kan vanuit de taakorganisatie ondersteuning worden geboden aan de Minister. Komt ook de beleidsmatige dimensie in beeld, dan ligt verbreding van de aanpak voor de hand.

De afhandeling van dit type incidenten hangt ook af van de mate waarin ze te voorzien zijn. Soms is alleen bekend dat ze zich kunnen voordoen (een meervoudige moord, een familiedrama of een terroristische aanslag). Of er zijn signalen voor een dergelijke gebeurtenis, maar het is op dat moment nog onzeker of deze zich zal voordoen (denk aan een plotselinge stroom asielzoekers of reguliere migranten). In dergelijke situaties kan vroegtijdige signalering en een 'preparatie-actie' op zijn plaats zijn, waarbij de volgende vragen centraal staan:

- In hoeverre is de gebeurtenis te verwachten en op welke termijn?
- Hoe dient Justitie te reageren als de gebeurtenis zich voordoet?
- Hoe kan Justitie zich alvast voorbereiden op de mogelijke gebeurtenis?

Betrokkenheid van bewindspersonen in een vroeg stadium ligt voor de hand; op dat moment kunnen deze nog richting geven aan de gedragslijn waarvoor wordt gekozen.

Type IV: Gekend maatschappelijk risico
Een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is en tot een roep om Justitieoptreden leidt.

Deze typologie is gebaseerd op de belangrijkste incidenten die zich in 2005 hebben voorgedaan. Daarmee is de typologie nog onvoldoende robuust en vast. Wel biedt ze een bruikbaar startpunt voor de operationele behoeften die ontstaan als een incident zich voordoet (in termen van informatie, communicatie, advisering en organisatie). Aan de hand van de incidenten die zich voordoen kan de typologie worden aangescherpt door periodieke herbezinning. Alleen dan blijft de typologie ook bruikbaar als hulpmiddel voor het bepalen van de operationele behoeften en het doordenken van de mogelijkheden voor preventie, preparatie en leren.

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we het fenomeen incidenten bij Justitie geanalyseerd. We zijn gestart met een verkenning van incidenten, de problemen die ze veroorzaken en de oorzaken ervan. Vervolgens zijn vier hoofdtypen van incidenten benoemd. Voor de inzet, reikwijdte en (on)mogelijkheden van een incidentenstrategie levert deze analyse de volgende conclusies op:

- Dat Justitie geconfronteerd wordt met incidenten, heeft zowel met ontwikkelingen in de omgeving van Justitie als met het eigen Justitieoptreden en -beleid te maken. Daarmee zijn de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke randvoorwaarden aangegeven waarbinnen aan preventie van incidenten kan worden gewerkt.
- Of een gebeurtenis een incident wordt, hangt niet of nauwelijks af van de precieze kenmerken van de gebeurtenis maar van de (media- en politieke) omgeving, 'labeling' van de gebeurtenis en zichzelf versterkende - autonome - processen in de media, het publieke en het politieke debat.
- Niet alleen of een gebeurtenis een incident wordt, hangt af van de 'labeling' van de gebeurtenis in politiek en media, dat geldt ook voor de dynamiek van het specifieke incident.
- Een adequate afhandeling van incidenten verhoudt zich slecht tot de gebruikelijke op systemen, beleid en wetgeving gerichte organisatie en routines. *De vluchtigheid* van het incident staat haaks op de *duurzaamheid* van het beleid (of de wet), de *emotionaliteit* ervan staat tegenover de *rationaliteit* van het systeem, het *actiegerichte* ervan staat tegenover het *ontwerpgerichte* karakter van systemen en de *dynamiek* van incidenten verhoudt zich slecht tot de *stabiliteit* die systemen kenmerkt.

- Gebeurtenissen die tot incidenten uitgroeien zijn niet per definitie onvoorspelbaar. Dat geldt wel voor de precieze omstandigheden van de gebeurtenis, voor de vraag of een gebeurtenis een incident wordt en voor de afloop van het incident. Bij verschillende typen incidenten zijn de gebeurtenissen voorspelbaar, waardoor het mogelijk is voorzieningen te creëren die een adequate afhandeling van het eventuele incident waarin ze uitgroeien vergemakkelijken, alsmede escalatie en het politiek-bestuurlijk risico ervan beperken.

3. Operationele afhandeling van incidenten

3.1 Een incident. En dan...

Reeds in het eerste hoofdstuk stelden we dat Justitie altijd wel met incidenten zal worden geconfronteerd. Eén van de doelstellingen van het project is dan ook hoe Justitie de operationele afhandeling van incidenten kan verbeteren. Eerst schetsen we daartoe de belangrijkste behoeften waarin een incidentenstrategie moet voorzien. Deze schets is gebaseerd op de vertaling van de typen incidenten uit het vorige hoofdstuk naar behoeften aan informatie, communicatie, organisatie en advisering (zie bijlage 5). Vervolgens geven we aan welke protocollen, draaiboeken en procedures in het bestuursdepartement en in (de hoofdkantoren van) de taakorganisaties van Justitie momenteel beschikbaar zijn om incidenten operationeel af te handelen (paragraaf 3.3). Ter aanvulling op en verificatie van de 'formele' behoeften en voorzieningen voor de operationele afhandeling van incidenten hebben we drie incidenten uit 2005 gereconstrueerd. In bijlage 6 hebben we de casusreconstructies opgenomen; de belangrijkste inzichten en lessen vatten we samen in paragraaf 3.4. Op basis daarvan zijn in paragraaf 3.5 enkele strategische opties geformuleerd ter verbetering van de operationele afhandeling van incidenten. Gehoord de discussie in het Topberaad over deze opties is daarin een gerichte keuze gemaakt voor een incidentroutine. Deze routine is uitgewerkt in paragraaf 3.6.

3.2 Noodzakelijke operationele voorzieningen bij incidenten

Als een incident zich voordoet, moet in de volgende behoeften worden voorzien (zie bijlage 5):

1. Leiding van het proces (i.e. bepalen wie wat doet en wie wanneer en waarbij wordt betrokken, tot welke gedragslijn wordt gekomen en hoe met eventuele belangentegenstellingen wordt omgegaan).
2. Eerste beoordeling van het incident. Dat betekent een beoordeling van (1) de ernst, het risico en de escalatiegraad van de gebeurtenis, (2) het type incident, (3) de dimensies die aan het incident verbonden zijn (politiek-bestuurlijk, beleidsmatig, juridisch, financieel, voorlichtingstechnisch).
3. Inzicht in de feitelijke gebeurtenissen en de achtergronden daarvan (een feitenrelaas). Een dergelijk feitenrelaas biedt de basis voor antwoorden op Kamervragen, een brief naar de Kamer of voorbereiding van een (spoed)debat.
4. Ondersteuning van de bewindspersoon en advisering over een te kiezen gedragslijn (zowel in termen van besluitvorming over de gebeurtenissen en te nemen maatregelen als over de lijn die gehanteerd wordt in de richting van Kamer en media).
5. Een journaal (een chronologisch overzicht van de precieze omstandigheden en feiten zoals deze ter kennis komen, de besluiten die worden genomen en de overwegingen die aan de besluiten ten grondslag liggen).
6. Praktische faciliteiten/ voorzieningen. Deze verschillen per incident en hebben betrekking op bijvoorbeeld vervoer en bewaking, opslag van documenten, catering, enzovoort.

Behoeften in geval van een incident

- Leiding van het proces
- Eerste beoordeling van het incident
- Inzicht in de feitelijke gebeurtenissen
- Ondersteuning van de bewindspersoon
- Een journaal
- Praktische faciliteiten/ voorzieningen

Daarnaast is er soms een lokale dimensie aan het incident verbonden. Dan is er behalve het politiek-bestuurlijk opspelen van het incident sprake van een (meer of minder urgente) lokale probleemsituatie waarop gereageerd moet worden (herstel van de situatie, beperking van de schade, ingrijpen om escalatie te voorkomen, enzovoort). In dat geval ontstaat ook de behoefte aan verbinding met de lokale autoriteiten.⁸

3.3 Protocollen, procedures en draaiboeken

Protocollen en procedures

Verschillende Justitieonderdelen hebben reeds nagedacht over een incidentenstrategie of hebben in dit kader meer of minder recent maatregelen genomen. We hebben in het bestuursdepartement en (de hoofdkantoren van) de taakorganisaties verschillende protocollen, draaiboeken en routines aangetroffen. Een draaiboek heeft tot doel als algemene richtlijn te fungeren voor de afhandeling van incidenten. Protocollen bevatten richtlijnen voor verantwoorde en kwalitatief goede afhandeling van incidenten. Voor de operationele afhandeling van incidenten hebben we de volgende voorzieningen aangetroffen:

1. Referentiekader Departementale Coördinatiecentra
2. Nationaal handboek crisisbesluitvorming
3. Inrichting Crisisteam IND
4. Handleiding gevoelige zaken van het College van Procureurs-Generaal
5. DCIM-draaiboek bij calamiteiten, grootschalige ordeverstoringen en oorlogen
6. Piketregeling BOZ
7. Procesafspraken toezicht en handhaving in het kader van de Wet op de Jeugdzorg
8. Draaiboek ontsnappingen van de verschillende penitentiaire inrichtingen/ Overzicht bijzondere voorvallen en meldingswijze die voor alle sectoren en diensten van DJI gelden

We lichten deze voorzieningen kort toe.

Ad 1. Referentiekader Departementale Crisis- en Coördinatiecentra

Dit rapport bevat kaders en criteria voor het goed functioneren van DCC's en meer specifiek bouwstenen voor kwaliteitsverbetering van de Departementaal Crisis en Coördinatiecentrum (DCC) op korte termijn.

Wanneer een crisis zich in hoofdzaak op het beleidsterrein van Justitie afspeelt, is het uitgangspunt dat Justitie zelf verantwoordelijk is voor de voorbereiding en afhandeling ervan.⁹ Dat wil zeggen dat als de reguliere overleg- en communicatiekanalen met andere departementen voldoende zijn, het departement een eigen DCC activeert, waar het beleidsteam vergadert. Het DCC is een slapende hulpstructuur. Het is als zodanig een organisatorische eenheid, die de Minister van Justitie en/of de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ten dienste staat bij de aanpak van een crisis. Het DCC wordt gevormd

Referentiekader departementale crisis- en coördinatiecentra

Het DCC is een organisatorische eenheid, welke de Ministers ten dienste staat bij de aanpak van een crisis. Het referentiekader bevat kaders en criteria voor het goed functioneren van een DCC.

⁸) Soms binnen Justitie - denk aan gevangenis of opsporingsactiviteit -, soms daarbuiten bij ketenpartners - denk bijvoorbeeld aan een Burgemeester in zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde of een bureau Jeugdzorg.

⁹) Behalve wanneer het incident of de crisis van terroristische aard is.

door een kernteam crisisbeheersing, dat bestaat uit medewerkers van het Bureau Operationele Zaken, de Directeur-Generaal Rechtshandhaving en medewerkers van de betrokken afdeling of meest betrokken Directoraat-Generaal. Over het al dan niet in bedrijf stellen van het DCC besluit de Secretaris-Generaal, al dan niet na overleg met de Directeur-Generaal Rechtshandhaving.

Ad 2. Nationaal handboek crisisbesluitvorming

Het Nationaal handboek crisisbesluitvorming (NHC) beschrijft de werkafspraken, de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden bij de coördinatie van de rampenbestrijding voor het Rijk. Het wordt regelmatig geactualiseerd en opnieuw door de Tweede Kamer vastgesteld. Dit handboek beschrijft op hoofdlijnen een organisatie- en besluitvormingsstructuur voor de beheersing van alle crises die een optreden van de Rijksoverheid vergen. Zo staat in dit handboek onder andere omschreven wanneer het Nationaal Coördinatiecentrum bemand moet worden.

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

Beschrijft de werkafspraken, de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden bij de coördinatie van de rampenbestrijding voor het Rijk.

Ad 3. Inrichting Crisisteam IND

De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) heeft voorzien in een aantal organisatiebrede afspraken over veiligheid. Daarop volgend is er uitwerking gegeven aan de inrichting voor het Crisisteam IND (CT IND). Het CT IND is verantwoordelijk voor de aanpak en beheersing van calamiteiten, bijvoorbeeld een gijzeling of bezetting, langdurige stroomuitval of uitval van centrale IT-infrastructuur. Daarnaast kan het CT IND (op de achtergrond) een coördinerende en informerende rol hebben indien daar lokaal behoefte aan bestaat.

Inrichting Crisisteam IND (CT IND)

Het CT IND is verantwoordelijk voor de aanpak en beheersing van calamiteiten en kan een coördinerende en informerende rol hebben indien daar lokaal behoefte aan bestaat. In het werkdocument zijn de verantwoordelijkheden, te beantwoorden vragen en de te nemen maatregelen ten tijde van calamiteiten vastgelegd.

- Bij crises¹⁰ ligt de eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid van mensen, middelen, informatie en processen bij de hoofd directeur van de IND (hIND).
- De locatiemanager heeft bij lokale calamiteiten de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van mensen, middelen, informatie en processen.
- Indien op een IND-locatie een calamiteit plaatsvindt en de betreffende verantwoordelijke locatiemanager de directeur Bedrijfsvoering heeft geïnformeerd, maakt laatstgenoemde de afweging of de betreffende calamiteit locatie overstijgend is en hIND direct geïnformeerd dient te worden.

Het CT IND zal onder leiding van de coördinator de binnengekomen melding en informatie analyseren aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is er op welke locatie gebeurd of staat te gebeuren?
- Wat zijn de interne effecten (op processen)?
- Wat zijn de externe effecten?
- Zijn er politieke effecten?
- Wat zijn de effecten voor de directe en indirecte omgeving?

Het CT IND treft aan de hand van de (hiervoor) beantwoorde vragen de volgende maatregelen

- Verifiëren van de verkregen informatie.

¹⁰) Een crisis is een locatie overstijgende calamiteit en geeft een ernstige verstoring van de basisstructuren van de gehele IND dan wel aantasting van de fundamentele waarden en normen van de IND als organisatie. Met name bij een crisis zal er sprake zijn van politieke en/of imagoschade.

- Draaiboeken raadplegen.
- Taken verdelen.
- Ambtelijke en politieke top informeren.
- Plan van aanpak maken.
- Crisiscentrum operationaliseren (crisis uitroepen).
- Externe (overheids)relaties informeren (ketenpartners).
- Voorbereiden op persberichten.

Het CT IND heeft onder andere verantwoordelijkheden voor de communicatie met de departementale Bestuursraad, het DCC en/of andere leden van de ambtelijke top. Daarnaast is het haar taak om de hulpverlening met behulp van de eigen organisatie te coördineren, om de oorzaak van de crisis en haar gevolgen zo adequaat mogelijk te beheersen en te bestrijden en (verdere) schade te voorkomen.

Ad 4. Handleiding gevoelige zaken van College van Procureurs-Generaal

Aanleiding voor deze handleiding vormde onder meer de nota 'Perspectief op 2002' waarin het Openbaar Ministerie onder meer inzet op uitbreiding van de inzet op maatschappelijk en politiek gevoelige zaken.

Er is sprake van een gevoelige zaak als het optreden van het Openbaar Ministerie in een concreet geval maatschappelijk dan wel politiek grote belangstelling ondervindt of kan ondervinden. Het hoeft daarbij niet altijd te gaan om een strafzaak. Wat een gevoelige zaak is, laat zich niet altijd omschrijven in een operationele definitie. Een aantal kenmerken waaraan een gevoelige zaak wordt herkend, zijn:

- De ernst of aard van het delict brengt landelijk of lokaal grote commotie teweeg.
- De verdachte, het slachtoffer of een andere betrokkene geniet landelijk of lokaal grote bekendheid.
- De zaak ligt nationaal politiek, juridisch of publicitair gevoelig of dreigt dat te worden, waaronder begrepen zaken die uit een oogpunt van eenheid van beleid (ook voor toekomstige gevallen of gegeven het principiële karakter) landelijke afstemming behoeven.

De handleiding voorziet in een procedure voor melding van gevoelige zaken aan het College. Het College beslist van geval tot geval of de zaak aan de Minister van Justitie wordt voorgelegd (ter informatie dan wel ter verkrijging van instemming). Daarnaast bevat deze handleiding organisatorische voorzieningen om de beleidssensitiviteit voor gevoelige zaken te bevorderen en in stand te houden. Ook omschrijft de handleiding een aantal werkprocessen dat een zorgvuldige behandeling van gevoelige zaken borgt.

Handleiding gevoelige zaken van College van Procureurs-Generaal

In deze handleiding wordt een aantal kenmerken genoemd waaraan een gevoelige zaak kan worden herkend. Daarnaast wordt voorzien in een procedure met betrekking tot de melding door de Openbaar Ministerie-onderdelen van gevoelige zaken aan het College.

Ad 5. Intern DCIM-draaiboek bij calamiteiten, grootschalige ordeverstoringen en oorlogen

Het draaiboek voor calamiteiten is door de directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) opgesteld naar aanleiding van concrete incidenten en gebeurtenissen. Daarbij valt te denken aan de moord op Theo van Gogh, de aardbevingsramp in Marokko, het uitbreken van de oorlog in Irak en problemen met Molukkers in Moordrecht. Het domein van het draaiboek betreft calamiteiten die (a) zich afspelen op het terrein van het integratiebeleid en die (b) een grote maatschappelijke impact hebben. Het gaat dus niet over bedrijfsrisico's, maar om gekende maatschappelijke risico's.

In het draaiboek wordt een onderscheid gemaakt naar 5 soorten gebeurtenissen. Per categorie wordt een handelsewijze voorgeschreven. De gehanteerde indeling betreft:

1. Terroristische aanslagen.
2. Lokale ordeverstoring door minderheidsgroep(en).
3. Calamiteiten in het land van herkomst, waarbij in Nederland wonende minderheden niet direct slachtoffer zijn.
4. Rampen waar veel minderheden bij betrokken zijn.
5. Oorlogsdreiging in voor minderheden in Nederland gevoelig gebied waarbij de spanning naar Nederland dreigt over te slaan.

Per categorie is in kaart gebracht wie in dat geval betrokken wordt en welke acties ondernomen moeten worden. Hierbij wordt richting gegeven aan de beantwoording van vragen als:

- Moet de Minister worden geïnformeerd en zo ja in welke vorm, met welke urgentie?
- Worden er al dan niet spreekteksten aangeleverd?
- Wordt er een concept-brief aan de Tweede Kamer opgesteld?
- Is het nodig om vragen en antwoorden voor een mogelijk debat in de Tweede Kamer voor te bereiden?
- Moet er contact worden opgenomen met andere departementen, gemeenten of betrokken maatschappelijke organisaties?
- Moet er een persbericht worden opgesteld?

Het DCIM-draaiboek is circa drie jaar geleden opgesteld. Het betreft een levend document dat geactualiseerd wordt op basis van ervaringen en toekomstverwachtingen.

Aan de ervaringen met het DCIM-draaiboek is een aantal algemene lessen te ontlenuen:

- Allereerst is het van belang om een draaiboek voor mogelijke calamiteiten of vergelijkbare situaties op te stellen, daar het rust creëert ten tijde van commotie.
- Op basis van ervaringen en toekomstverwachtingen dienen categorieën te worden aangebracht, aangezien verschillende gebeurtenissen om verschillende reacties vragen.
- Het aantal (hoofd)categorieën dient beperkt te blijven tot een werkbaar aantal. De categorieën zelf moeten zo globaal mogelijk benoemd worden, om te zorgen dat gebeurtenissen altijd onder een categorie geschaard kunnen worden.

Intern DCIM-draaiboek bij calamiteiten, grootschalige ordeverstoringen en oorlogen

In dit draaiboek wordt een onderscheid gemaakt naar 5 soorten gebeurtenissen die (a) zich afspelen op het terrein van het integratiebeleid en die (b) een grote maatschappelijke impact hebben. Per categorie is in kaart gebracht welke actor in dat geval betrokken wordt en welke acties ondernomen moeten worden.

- Zorg voor draagvlak voor het draaiboek binnen de directie. Een draaiboek dient voor ingebruikneming met het management afgestemd te worden en vervolgens breed verspreid te worden door de organisatie of het onderdeel dat het betreft.
- Het is een illusie te denken dat alle mogelijke calamiteiten te voorzien zijn. Aanbeveling is daarom om één persoon aan te wijzen als beslissingsbevoegde voor toepassen van het document, in de zin van onder welke categorie de calamiteit die zich voordoet, valt. In de hectiek van de calamiteit kan geen tijd worden verloren met eindeloze discussies over de categorisering van de calamiteit. Ook moet worden voorzien in een reservevoorziening voor het geval deze persoon er niet is.
- In de te ondernemen stappen dienen alle betrokken ketenpartners meegenomen te worden.
- Na elke calamiteit dient de afhandeling achteraf geëvalueerd te worden en het draaiboek zonodig geactualiseerd te worden.

Tenslotte is er een aantal organisatorische randvoorwaarden voor een adequate werking van een draaiboek als dat van DCIM:

1. Er dient voorzien te zijn in de benodigde standaardbrieven en -berichten, een telefoonlijst etc.
2. Daarnaast dient een organisatie (onderdeel) ook qua organisatie extern gericht te zijn, en doorlopend en structureel te investeren in de relaties met ketenpartners, zoals belangenorganisaties, gemeenten en departementen. Dit opent deuren ten tijde van calamiteiten en incidenten die anders gesloten blijven. Het brengt met zich mee dat de verantwoordelijkheden ten tijde van calamiteiten dan ook zoveel mogelijk dienen te blijven bij de personen die de verantwoordelijkheden normaliter ook dragen. Zij hebben immers de contacten die voor de adequate afhandeling van de gebeurtenis gewenst zijn.

Ad 6. Piketregeling BOZ

Deze regeling voorziet in een eerste en een tweede lijnspiket. Deze nummers zijn bekend bij politie en Openbaar Ministerie. In de *Kwaliteitsaudit Departementaal Crisis- en Coördinatiecentrum Justitie* doet de B&A-groep de aanbeveling om een bibliotheek aan te leggen waarin alle risicoanalyses en draaiboeken per crisistoort, die op verschillende plaatsen in het departement decentraal zijn opgesteld, centraal beschikbaar worden gesteld.

Daarnaast wordt aanbevolen om uit alle crisistoorten en risicoanalyses te bezien welke bijdrage vanuit het DCC van Justitie verwacht kan worden. Daarvoor moet dan gecontroleerd worden of het Bureau Operationele Zaken (BOZ) dat nu voldoende geregeld heeft om aan de mogelijke vraag te kunnen voldoen.

Ad 7. Procesafspraken toezicht en handhaving in het kader van de Wet op de Jeugdzorg

Dit is een document van de Inspectie voor de Jeugdzorg. Het valt uiteen in een aantal delen. Het eerste deel heeft betrekking op het reguliere toezicht. Deel twee bevat afspraken voor het geval van toezicht en handhaving in geval van calamiteiten.

Deel drie betreft toezicht op de kwaliteit in algemene zin. Op een later moment zijn hier drie andere delen aan toegevoegd die een uitwerking zijn op de drie genoemde aspecten voor Justitiële Jeugdinrichtingen, Raad voor de Kinderbescherming en de zorg voor de opvang en voogdij van Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's).

Algemene lessen

DCIM-draaiboek

- Stel een draaiboek op.
- Breng een categorisering aan.
- Beperk het aantal (hoofd)categorieën en benoem ze zo globaal mogelijk.
- Zorg voor draagvlak binnen de groep betrokkenen.
- Wijs één persoon aan als beslissingsbevoegde voor het toepassen van het draaiboek.
- Neem alle betrokken ketenpartners mee in de te ondernemen stappen.
- Evalueer elke calamiteit achteraf en actualiseer zonodig het draaiboek.

Piketregeling BOZ

Deze regeling voorziet in een eerste en een tweedelijns piket voor de verschillende soorten crises.

De afspraken hebben primair betrekking op de procesaspecten in het kader van toezicht en handhaving. Het is een uitwerking van hoe betrokkenen met elkaar om moeten gaan om daarmee de wettelijke kwaliteitseisen te kunnen borgen. Wanneer er een calamiteit is, is er een aparte set van procesafspraken van toepassing. In dat geval zal er op ad-hoc basis een onderzoek worden ingesteld en/of toezicht worden uitgeoefend.

Wanneer zich een calamiteit voordoet, wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om een eigen onderzoek uit te voeren. Daarnaast zal de Inspectie voor de Jeugdzorg een onderzoek instellen.

De vervolgstappen zien op:

- De opdrachtfase.
- De start, uitvoering en afronding van de toezichtactiviteiten.
- De vervolgstappen naar aanleiding van de inspectierapportage.
- De publiciteit.

Ten aanzien van de procesafspraken die betrekking hebben op de Raad voor de Kinderbescherming is ook een algemene beschrijving van het Toezichtarrangement voorhanden. Dit toezichtarrangement geeft informatie over de taken en verantwoordelijkheden van partijen die betrokken zijn bij het toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming. Toezicht is een instrument waar de Minister van Justitie over beschikt om zijn Ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. Uitgangspunt in dit toezichtarrangement is de Wet op de Jeugdzorg.¹¹

De wettelijke grondslag die vereist is voor onafhankelijk toezicht is geregeld in de Wet op de Jeugdzorg. De Wet op de Jeugdzorg (artikel 47) draagt de Inspectie Jeugdzorg op onderzoek te verrichten naar de kwaliteit 'in algemene zin' van (onder meer)¹² de Raad voor de Kinderbescherming en voorstellen te doen voor verbetering. Gezien het feit dat de Inspectie Jeugdzorg toezicht houdt op diverse onderdelen van de Jeugdzorg behoort toezicht op de Raad voor de Kinderbescherming ook tot de taak van deze inspectie.

De Inspectie Jeugdzorg verricht onderzoek naar de Raad voor de Kinderbescherming uit eigen beweging¹³ of op verzoek van de Minister van Justitie. Zij stelt de Minister schriftelijk op de hoogte van de resultaten van het onderzoek. Het toezicht door de Inspectie Jeugdzorg gebeurt vanuit een inhoudelijke invalshoek en overlapt niet met de interne sturing vanuit het ministerie van Justitie.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft taken op de volgende gebieden:

- Beschermingszaken (waaronder kindbeschermingsmaatregelen).
- Civiele advieszaken (waaronder gezag en omgang na (echt)scheiding).
- Strafzaken (waaronder coördinatie van taakstraffen en regievoering inzake jeugdreclassering).

¹¹) EK 28 168, nr. 267.

¹²) De Inspectie Jeugdzorg doet op basis van de Wet op de Jeugdzorg ook onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin bij de bureaus Jeugdzorg, de zorgaanbieders en de justitiële jeugdinrichtingen.

¹³) Voor zover het gaat om onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin.

Procesafspraken toezicht en handhaving in het kader van de wet op de Jeugdzorg

Dit is een document van de Inspectie voor de Jeugdzorg. Het bevat procesafspraken voor wat betreft regulier toezicht, toezicht en handhaving in geval van calamiteiten en kwaliteit in algemene zin. Daarnaast omvat het een uitwerking op genoemde aspecten voor Justitiële Jeugdinrichtingen, Raad voor de Kinderbescherming en de zorg voor de opvang en voogdij van AMA's.

Bij calamiteiten kan de Inspectie Jeugdzorg niet zelf het initiatief nemen om toezicht uit te oefenen. Wel kan de Inspectie Jeugdzorg op verzoek van de Minister van Justitie een onderzoek verrichten. Als de Inspectie een dergelijk onderzoek start, krijgt de Raad de opdracht van de Minister om haar medewerking te verlenen aan het onderzoek. De Inspectie behoort te beschikken over alle informatie die van belang is voor de uitoefening van haar taak.

De Raad voor de Kinderbescherming meldt calamiteiten bij de Directeur-Generaal PJS van het ministerie van Justitie. De afspraken over de gang van zaken bij regulier (gepland) toezicht en bij toezicht in geval van calamiteiten staan in het document 'Procesafspraken toezicht en handhaving bij de Raad voor de Kinderbescherming'.

Ad 8. Overzicht bijzondere voorvallen en meldingswijze die voor alle sectoren en diensten van DJI gelden

Dit betreft een schematisch overzicht voor alle sectoren en diensten van de DJI van verschillende type voorvallen en de in dat geval uit te voeren meldingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar het telefonisch doen van een melding, een schriftelijke melding en of de melding aan de Minister wordt geadresseerd.

Hierbij kan worden gedacht aan een gijzeling, ontvluchting of onttrekking, een gedetineerde die in hongerstaking gaat, maar ook aan agressie van de ingeslotene tegen het personeel. Daarentegen worden ook meldingen verlangd in geval van strafbare of laakbare feiten van een personeelslid, zoals wanneer het personeel een ingeslotene agressief heeft behandeld en dat ernstig letsel tot gevolg heeft.

Daarnaast bevat het draaiboek een lijst met contactgegevens.

Overzicht bijzondere voorvallen en diensten van DJI
Dit betreft een schematisch overzicht voor alle sectoren en diensten van de DJI van verschillende type voorvallen en de in dat geval uit te voeren meldingen.

Observaties en lessen

Als we de protocollen en draaiboeken bekijken, valt in de eerste plaats op dat deze een combinatie bevatten van structureren en improviseren. Niet alles wordt aan het toeval overgelaten, maar in alle beschreven draaiboeken en protocollen is ruimte voor improvisatie behouden.

De protocollen, procedures en procesbeschrijvingen zijn ongelijksoortig van aard en omvang. Ten aanzien van crises is veel meer aan protocollen en procedures binnen het bestuursdepartement voorhanden dan op het gebied van incidenten. Op het gebied van incidenten ligt er -in tegenstelling tot bepaalde taakorganisaties - in het bestuursdepartement weinig tot niets.

Ten tijde van incidenten lijkt er grotendeels gehandeld te worden vanuit eerdere ervaringen. Het ontbreken van een draaiboek wordt door sommige respondenten ervaren als een gemis. Het zou een te weinig gecoördineerd proces tot gevolg hebben, wat weer zijn weerslag heeft op de kwaliteit van bediening van de Minister.

Verschillende betrokkenen hebben aangegeven dat, hoe onvoorspelbaar incidenten ook zijn, er wel degelijk een patroon is te ontdekken. Zo worden gebeurtenissen die tot incidenten leiden vaak naar voren gebracht in de media, worden vervolgens Kamervragen gesteld, reageert de Minister met een brief richting de Kamer, die tot meer Kamervragen leidt en regelmatig tot een (spoed)debat. De media blijven gedurende het gehele traject een belangrijke rol spelen.

Observaties naar aanleiding van draaiboeken

- De aangetroffen draaiboeken bevatten een combinatie van structureren en improviseren
- Ze zijn ongelijksoortig van aard en omvang
- Op het gebied van crises zijn veel meer draaiboeken voorhanden dan op het gebied van incidenten
- De meeste draaiboeken bevinden zich in de uitvoeringsonderdelen van Justitie
- Binnen het bestuursdepartement wordt weinig tot niet met draaiboeken gewerkt.

De ervaring leert dat ‘ellenlange’ protocollen en draaiboeken in de praktijk niet werkbaar zijn en ongebruikt in een la blijven liggen. Protocollering werkt alleen als het praktisch en direct toepasbaar is. Ook is het van belang de werkwijze bij incidenten zo min mogelijk afhankelijk te maken van de (veranderende) organisatiestructuur. Door het niet of zo min mogelijk op te hangen aan de organisatiestructuur, kan de werkwijze ook na eventuele reorganisaties in principe onverkort toegepast worden.

Evaluaties

De observaties naar aanleiding van de vaste structuren, procedures en draaiboeken vullen we aan met lessen uit evaluaties. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de evaluatie van de operationele afhandeling ter plekke, de organisatie op het departement en de informatievoorziening tussen verschillende betrokkenen. De evaluaties bestaan vrijwel allemaal uit een feitelijke weergave van wat er heeft plaatsgevonden. Vragen die in de evaluaties aan de orde worden gesteld zijn:

- Welke personen en diensten waren betrokken?
- Welke bevoegdheden hadden zij?
- Wie is verantwoordelijk?
- Wie besluit welke capaciteiten / faciliteiten worden ingezet?
- Welke partij speelt welke rol?
- Hoe is er onderling samengewerkt?
- Hoe verliep de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling en -voorziening?
- Wat zijn punten voor verbetering/leerpunten?

Bij de evaluaties wordt een beeld gereconstrueerd aan de hand van alle opgevraagde documenten, aangevuld met de bevindingen van sleutelfiguren. Evaluaties betreffen doorgaans de operationele afhandeling zelf (inrichting, bezetting en functioneren van het crisisteam) en geven veelal aanbevelingen voor de operationele afdoening wanneer een dergelijk incident zich in de toekomst nogmaals voordoet.

De evaluaties benadrukken dat de taakverdeling en de verantwoordelijkheden duidelijk moeten worden afgebakend en verdeeld. Door de kaders en uitgangspunten helder te stellen kan ook worden gestuurd op een gezamenlijk resultaat en kan er op vooraf benoemde punten worden afgestemd. Informatie-uitwisseling is in vrijwel alle evaluaties een punt van aandacht.

Opvallend aan de evaluaties is dat ze veelal pas na langere tijd uitmonden in een evaluatieverslag. Om een voorbeeld te noemen, van een incident in december 2002 is in maart 2004 een rapport aangeboden.

3.4 Casusreconstructies

Om niet alleen te vertrouwen op de geïnstitutionaliseerde patronen van incidentafhandeling (protocollen en procedures) hebben we ervoor gekozen om ook de afhandeling van drie recente incidenten te reconstrueren. Hierbij is gekozen voor zeer ongelijksoortige incidenten, afkomstig uit verschillende beleidskolommen; vreemdelingenketen, gevangeniswezen en rechtshandhaving. Het betreft respectievelijk de incidenten aangaande het Congolezendossier, het TBS-incident Wilhelm S. en het Schiedamse Parkmoordincident. De reconstructies, waarin de feitelijke gebeurtenissen, de dynamiek van media en

Observaties naar aanleiding van evaluaties

- De aangetroffen evaluaties bevatten doorgaans een reconstructie van de feiten
- Deze reconstructie wordt opgesteld aan de hand van documentatie en de bevindingen van betrokkenen
- Evaluaties betreffen doorgaans de operationele afhandeling zelf en geven aanbevelingen op dit gebied
- Crises monden veelal pas na langere tijd uit in een evaluatie(rapport)
- Terugkerende aandachtspunten in de evaluaties zijn een duidelijke taakverdeling en informatie-uitwisseling.

politiek en de afhandeling ten departemente naast elkaar zijn gezet, zijn opgenomen in bijlage 6.

In de casusreconstructies is een aantal typerende kenmerken van incidenten en de afhandeling ervan zichtbaar. Ten eerste is er de uiteenlopende, maar tegelijkertijd altijd plotselinge start van een incident. In het ene geval betreft het de melding in een uitzending van Netwerk dat de IND, conform een werkinstructie, gevoelige en vertrouwelijke informatie over uitgeprocedeerde asielzoekers aan de Congolese autoriteiten heeft verstrekt. De TBS-zaak Wilhelm S. start met de onttrekking gedurende verlof, wat in eerste instantie slechts binnen het departement bekend is. In de Parkmoordzaak tenslotte was het Openbaar Ministerie al in een vergevorderd stadium met de evaluatie van het verloop van een strafzaak naar aanleiding van een gebleken onterechte veroordeling. Dit werd doorkruist door - wederom - een uitzending van Netwerk, waarin de integriteit van het Openbaar Ministerie in betreffende zaak in twijfel werd getrokken.

Niet alleen de aanleiding voor het incident loopt uiteen in de drie cases, dat geldt ook voor de maatschappelijke urgentie van het incident. In de zaak Wilhelm S. lopen de feitelijke gebeurtenissen en de gebeurtenissen in politiek, media en ten departemente sterk parallel en is er sprake van een evidente operationele maatschappelijke urgentie. In de Congolezenzaak werd in eerste instantie een beleidskwestie aan de kaak gesteld aan de hand van een aantal niet nader genoemde praktijkgevallen. De operationele urgentie was hiermee minder eenduidig dan in de zaak S. In de Parkmoordzaak, tenslotte, had de feitelijke gebeurtenis die aanleiding was voor het incident, namelijk de geconstateerde verkeerde veroordeling, al bijna anderhalf jaar plaatsgevonden vóór de aanvang van de commotie over de zaak in politiek en media. Van operationele urgentie in de zaak zelf was geen sprake meer; dat sluit niet uit dat er wel sprake is van beleidsmatige urgentie.

Observaties naar aanleiding van casusreconstructies

- De gereconstrueerde incidenten hebben een sterk uiteenlopende, maar altijd plotselinge start
- De maatschappelijke urgentie van de incidenten loopt sterk uiteen
- De hectiek rondom de incidenten maakt een golfbeweging door.

Een derde kenmerk dat in de reconstructies duidelijk naar voren komt, is de golfbeweging van de hectiek rondom de incidenten. De Parkmoordzaak is reeds als voorbeeld genoemd, maar nog prangender komt dit naar voren in de Congolezenzaak. Met tussenpozen van enkele maanden en ingegeven door uitzendingen van Netwerk is er in deze zaak na periodes van relatieve rust wederom een enorme hectische tijd, met onder meer veel Kamervragen en aandacht in de media. Plotselinge uitbarstingen en hectiek worden afgewisseld door (soms lange) periodes van rust.

3.5 Praktijkinzichten

Praktijkinzichten uit de protocollen, procedures en draaiboeken

De analyse in dit hoofdstuk geeft aanleiding tot een aantal conclusies. Ten eerste zijn in het departement op verschillende plaatsen maatregelen genomen om de operationele afhandeling van incidenten te ondersteunen of in te richten. Als we deze koppelen aan de typen incidenten die we in hoofdstuk 2 hebben onderscheiden en aan de behoeften die ontstaan wanneer zich een incident voordoet, ontstaat het volgende beeld:

1. *Bedrijfsrisico's*

- Voor zaken die bij Justitie in behandeling zijn en actief door pers en politiek worden gevolgd hebben we voorzieningen aangetroffen bij het Openbaar Ministerie en de IND. Deze maatregelen voorzien in opschaling (tot en met de Minister) van de besluitvorming en externe communicatie.
- Voor piketberichten hebben we bij het Openbaar Ministerie, de DJI, de Raad voor de Kinderbescherming en de IND voorzieningen aangetroffen. Deze berichten voorzien in betrokkenheid van tenminste de Directeur-Generaal, die (met uitzondering van het Openbaar Ministerie) ook primair verantwoordelijk is naar de Minister.
- Voor fouten in de uitvoering hebben we geen expliciete voorzieningen aangetroffen. Dat geldt ook niet voor beslissingen die of handelen dat later omstreden wordt. Wel weten we uit de interviews dat door de ervaring met incidenten min of meer vaste routines zijn opgebouwd om de feitelijke informatie in de organisatie te vergaren als zich dergelijke incidenten voordoen.

2. *Ordeverstoringen*

Alleen bij de IND hebben we een preventieve voorziening aangetroffen die ook ordeverstoringen betreft in de vorm van risicomangement (inclusief crisisteam). Bij beslissingen en handelen van de IND is een expliciete voorziening getroffen voor mogelijke ordeverstoringen en hoe daarmee om te gaan ingeval ze zich voordoen. In de voorziening is ook de betrokkenheid van de ambtelijke en politieke top verankerd, alsmede externe communicatie.

3. *Nieuwe fenomenen*

Voor nieuwe fenomenen hebben we in het departement geen voorzieningen aangetroffen. Kennelijk wordt hiervoor teruggevallen op de gebruikelijke organisatie, procedures en routines. Dit is niet verwonderlijk, daar bij dit type anticipatie het minst eenvoudig is als gevolg van de onvoorzienbaarheid en de afstand tot de reguliere Justitieactiviteiten.

4. *Gekende maatschappelijke risico's*

Hoewel ze onderling uiteen lopen, hebben we zowel bij DCIM als Inspectie Jeugdzorg voorzieningen aangetroffen voor gekende maatschappelijke risico's. Bij de inspectie richt deze zich op mogelijke calamiteiten in individuele situaties, bij DCIM op mogelijke maatschappelijke calamiteiten. In het DCIM-draaiboek is expliciet voorzien in het betrekken van (keten)partners, (actieve) voorlichting en informatievoorziening aan de Kamer.

Voorzieningen voor de verschillende typen incidenten

- Bedrijfsrisico
Voorzieningen binnen OM, IND, DJI, RvdK; geen voorzieningen t.a.v. de categorie 'fouten in de uitvoering'
- Ordeverstoring
Voorziening binnen de IND
- Nieuw fenomeen
Geen voorzieningen aangetroffen binnen het departement
- Gekend maatschappelijk risico
Voorzieningen binnen DCIM en de Inspectie Jeugdzorg.

Praktijkinzichten uit de casusreconstructies van incidenten

De casusreconstructies laten zien dat de behoeften die we in het vorige hoofdstuk hebben onderscheiden niet alleen theoretisch van aard zijn, maar zich in de incidentenpraktijk ook voordoen. Ze doen zich overigens minder gestructureerd voor dan we ze hebben geformuleerd. De behoefte aan inzicht in de feitelijke situatie doet zich op verschillende momenten voor en lijkt voornamelijk 'extern gestuurd': de vragen die een journalist of de Kamer stelt, zijn leidend voor de afhandeling van de casus. De 'intake' van het incident vindt op basis hiervan plaats. Voor ondersteuning van de bewindspersoon wordt vertrouwd op de bestaande voorzieningen, waarbij soms wel en soms niet voorlichtings-, juridische en financiële expertise wordt betrokken. Bij incidenten waarvan verwacht wordt dat deze later terugkomen hebben we alleen binnen de IND gezien dat er een 'vast' team wordt geformeerd. Binnen het

Theorie en praktijk

De eerder onderscheiden behoeften doen zich ook in de praktijk voor, blijkt uit de casusreconstructies.

bestuursdepartement wordt gebruik gemaakt van de vaste staven om informatie uit de organisatie te halen en de antwoorden op Kamervragen of brieven aan de Kamer te schrijven.

De leiding over het proces verschilt per beleidskolom, incident en wordt soms ook door het toeval bepaald (zoals wie de leiding neemt). Overigens betreffen incidenten soms meerdere beleidskolommen, zoals de TBS-zaak Wilhelm S. illustreert. Daarin was opsporing aan de orde (en dus het Openbaar Ministerie en Directeur-Generaal RH), maar ook een inrichting en dus Directeur-Generaal PJS. Opvallend aan het incident Schiedamse parkmoord is de betrokkenheid van de SG. Daarvoor zijn verschillende verklaringen gegeven: omdat het om het Openbaar Ministerie gaat, is er een directe relatie met de Minister (niet uitsluitend via een Directeur-Generaal), het Openbaar Ministerie stond ter discussie (en dan is er behoefte aan een ‘boven de partijen staande betrokkene’) en het politieke risico voor de Minister werd als zeer hoog ingeschat.

3.6 Verbeteren van de operationele afhandeling: naar een incidentenroutine

We hebben gezien dat op verschillende plaatsen in het departement expliciet voorzieningen zijn getroffen voor specifieke typen incidenten. Centraal in het project Incidentenstrategie staat de vraag of Justitie de operationele afhandeling van incidenten kan verbeteren. Het antwoord op deze vraag raakt deels aan de vraag of de voorzieningen ook in andere dan de huidige beleidsdomeinen kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld: wat kan de Raad voor de Kinderbescherming leren van de Handleiding gevoelige zaken van het Openbaar Ministerie) en of de bestaande voorzieningen zouden kunnen of moeten worden verbeterd. Daarnaast hangt het antwoord op de verbetervraag af van de vertrekpunten en denkrichtingen voor de gewenste operationele afhandeling van incidenten. Deze zijn sterk verbonden met de mate waarin de huidige operationele afhandeling als een probleem wordt ervaren. Om de onderliggende probleemdefinitie en de daaruit voortvloeiende kansen voor verbetering scherp te krijgen, zijn strategische opties geformuleerd en voorgelegd aan het Topberaad van 9 december 2005. De opties zijn geordend naar twee vragen die betrekking hebben op de wijze waarop wordt voorzien in de behoeften aan organisatie en communicatie:

1. Wat is het basisprincipe voor de interne organisatie van de operationele afhandeling en voor het naar buiten treden bij incidenten?
2. Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling bij de operationele afhandeling van incidenten, zowel voor wat betreft interne organisatie als voor wat betreft het naar buiten treden bij incidenten?

Op de twee kerndimensies leveren deze centrale vraagstukken vier strategische opties op:

	<i>Interne dimensie</i>	<i>Externe dimensie</i>
Basisprincipe	Optie 1. De operationele afhandeling van incidenten Nader structureren	Optie 3. Lijn bij externe communicatie rondom incidenten Meer terughoudendheid
Verantwoordelijkheidsverdeling	Optie 2. De verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling Centraliseren	Optie 4. De externe communicatie bij incidenten Centraliseren

In bijlage 7 zijn deze opties nader omschreven en uitgewerkt. Ook zijn de overwegingen om voor de opties te kiezen (dan wel een tegenovergestelde gedragslijn te volgen) in de bijlage uitgeschreven.

De discussie in het Topberaad is uitgemond in enkele conclusies:

- De operationele afhandeling van incidenten dient nader te worden gestructureerd waar dat mogelijk is. Dat laat onverlet dat ook het improvisatievermogen van het departement kan worden versterkt.
- Voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij de operationele afhandeling van incidenten wordt aangesloten bij het besturingsmodel.
- Waar mogelijk moeten bij de operationele afhandeling van incidenten 'rustmomenten' worden gecreëerd, zodat een meer adequate gedragslijn kan worden afgesproken en met een meer volledig overzicht van de feiten en de gedragslijn naar buiten kan worden getreden.

Op basis van deze keuzen hebben we een incidentenroutine uitgewerkt voor de operationele afhandeling. Deze komt tegemoet aan de wensen en voorkeuren van het Topberaad. Nadere toetsing en bespreking in de MT-DG's en met de direct betrokkenen heeft de routine aangescherpt. Achtereenvolgens beschrijven we de uitgangspunten die we bij de inrichting van de routine hebben gehanteerd, het functioneren van de routine en de rollen en instructies voor de hoofdrolspelers.

Naar een incidentenroutine

De incidentenroutine die we voorstellen draagt bij aan een ordentelijke afhandeling van incidenten zodra deze zich voordoen. Uitgangspunt voor het opzetten van de incidentenroutine zijn twee, onderling samenhangende, kerndilemma's:

1. Het activeren van de incidentenroutine kan escalatie van een gebeurtenis tot een incident veroorzaken; tegelijkertijd is het niet activeren van de routine gevaarlijk omdat het te laat activeren van de routine snel en slagvaardig reageren op de gebeurtenis bemoeilijkt.
2. Het politiek-bestuurlijk escaleren van een gebeurtenis dwingt tot 'opschalen' van de besluitvorming en communicatie; tegelijkertijd kan 'opschalen' van een gebeurtenis leiden tot politiek-bestuurlijke escalatie.

Iedere incidentenroutine beweegt zich in deze kerndilemma's. Voor de inrichting van de routine heeft het accepteren hiervan twee consequenties:

1. Fundamenteel is het moment waarop besloten wordt dat sprake is van een incident dat dwingt tot het activeren van deze routine. Hoewel zich daarvoor aanwijzingen laten formuleren (heeft een vergelijkbaar incident eerder tot discussie in de Kamer geleid, is er sprake van een onderbouwde beschuldiging aan het adres van Justitie, enzovoort), blijft dit grotendeels een kwestie van politiek-bestuurlijk 'fingerspitzengefühl'.¹⁴ Belangrijk voor de keuze of de incidentenroutine wordt geactiveerd is voorts de vraag of het incident kan worden afgevangen, in de zin dat het operationele probleem direct kan worden opgelost. Dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Er is daarom voor gekozen het oordeel over het al dan niet activeren van de incidentenroutine open te houden. Wel moet er bij de Directeur-Generaal in kwestie de overtuiging zijn dat het incident

Richtinggevende keuzen

Topberaad

- De incidentenstrategie dient waar mogelijk te voorzien in nadere structurering.
- Voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij de operationele afhandeling van incidenten wordt aangesloten bij het besturingsmodel.
- Waar mogelijk dient de incidentenstrategie rust te creëren, om de kwaliteit van de bediening van de Minister te waarborgen.

¹⁴) *Interessant is in dit verband onderzoek naar mediahypes, waaruit blijkt dat er geen aantoonbare relatie bestaat tussen de gebeurtenis en de mediahype die deze veroorzaakt. Bijvoorbeeld Vasterman, 2005.*

zich daadwerkelijk gaat manifesteren (in politiek-bestuurlijke zin) alvorens de incidentenroutine in werking te laten treden; voorkomen moet worden dat de routine te vroeg wordt geactiveerd omdat dan het activeren ervan kan bijdragen aan escalatie van het incident. Alleen als rondzingen in de media, een eventueel spoeddebat en een reeks Kamervragen als onvermijdelijk worden gezien, moet de incidentenroutine worden geactiveerd. Deze eerste beoordeling, zo zullen we zien, maakt deel uit van de reguliere werkzaamheden van een Directeur-Generaal. Daarin is ook het oordeel besloten of het gewicht van het incident het activeren van de routine rechtvaardigt. Voor sommige incidenten is de routine die we hebben ontwikkeld wellicht te ‘licht’, voor andere te ‘zwaar’.

2. De incidentenroutine moet niet alleen voorzien in mogelijkheden voor escalatie van de besluitvorming en de communicatie (parallel aan escalatie van de gebeurtenissen en het politiek-bestuurlijk risico), maar ook in mogelijkheden voor deëscalatie. Als eenmaal besloten is de routine te activeren, kan de Directeur-Generaal op ieder moment besluiten de routine ook weer te deactiveren, op bepaalde punten rust te creëren of het tempo van afhandeling te vertragen. De routine leidt zo niet eenzijdig tot ‘upscaling’, maar laat ook de mogelijkheid open van ‘downscaling’.

De meerwaarde van de incidentenroutine doet zich vooral voor op het moment dat het incident wordt geconstateerd en de eerste stappen worden gezet. Dan is het meeste winst te behalen. Betrokkenen hebben aangegeven dat met name de aanvang van incidenten rommelig verloopt, terwijl het juist op dat eerste moment van belang is rust en overzicht te creëren om weloverwogen de vervolgstappen te bepalen. Wat de vervolgstappen zijn, hangt af van de specifieke context van het incident, de besluiten die genomen worden en het verloop van de situatie. De incidentenroutine richt zich dan ook op de eerste fase van de incidentafhandeling en voorziet niet in structurering van de vervolgstappen.

**Kerndilemma's
incidentenroutine
en werkwijze**

- Het activeren van een incidentenroutine kan bijdragen aan escalatie	- Het niet activeren van een incidentenroutine kan snel en slagvaardig reageren bemoeilijken
> <i>De betreffende Directeur-Generaal maakt de afweging op basis van politiek-bestuurlijke sensitiviteit</i>	
- Het politiek-bestuurlijk escaleren van een gebeurtenis dwingt tot opschalen	- Opschalen kan leiden tot politiek-bestuurlijke escalatie
> <i>De routine voorziet niet alleen in opschaling, maar ook in de mogelijkheid van downscaling</i>	

Uitgangspunten voor inrichtingen van de incidentenroutine

Toepassing van het besturingsmodel leidt tot de volgende algemene uitgangspunten voor de inrichting van de incidentenroutine¹⁵, met uitzondering van de OM-kolom:¹⁶

1. De verantwoordelijkheid voor operationele afhandeling van incidenten naar Minister en Secretaris-Generaal berust bij de Directeur-Generaal. De Directeur-Generaal houdt zelf de leiding over het proces en blijft zelf verantwoordelijk voor de ondersteuning en advisering van de bewindspersoon (dan wel het 'afvangen' van het incident). In zijn verantwoordelijkheden wordt de Directeur-Generaal ondersteund door een incidentenroutine.

Deze richt zich op de volgende activiteiten:

- a. Eerste beoordeling van het incident, verdere besluitvorming en bepalen van de gedragslijn. De eerste beoordeling van een incident geschiedt altijd door de Directeur-Generaal samen met (1) de directeur van de beleidsdirectie wiens beleid het incident primair raakt en de (hoofd)directeur van de meest betrokken taakorganisatie, (2) de directie voorlichting, (3) de juridisch adviseur/directie wetgeving.¹⁷ Samen vormen zij het *bestuurscentrum*, dat we in het vervolg aanduiden als de *DG-tafel*.

- b. Het vervaardigen van het feitenrelaas. De verantwoordelijkheid voor het feitenrelaas hangt af van het type incident. Vrijwel altijd hebben incidenten zowel een beleids- als een uitvoeringsdimensie, althans in de (politieke) discussie. Toch wijken type III incidenten (nieuw fenomeen) af omdat ze primair raken aan de (beleids)kaders; de andere typen incidenten raken indirect of helemaal niet aan de (beleids)kaders.

Toepassing van het besturingsmodel betekent dat bij type I (bedrijfsrisico), II (ordeverstoring) en IV (gekend maatschappelijk risico) de verantwoordelijkheid voor het feitenrelaas primair berust bij de (hoofd)directeur van de uitvoeringsorganisatie. Bij type III incidenten (nieuw fenomeen) is de directeur van de beleidsdirectie hiervoor verantwoordelijk. Zoals we in de onderlegger al hebben aangegeven, heeft deze consequentie van het besturingsmodel twee nadelen. Ten eerste is diegene die (operationeel eind)verantwoordelijk is ook verantwoordelijk voor het vergaren van de informatie; dat kan tot rolspanning leiden. Ten tweede zijn er nogal eens meerdere taakorganisaties betrokken en heeft de beleidsdirecteur bij dergelijke incidenten in theorie meer ruimte om overzicht te bewaren. Strikte toepassing van het besturingsmodel levert dus een dilemma op.

Wij kiezen ervoor om desondanks vast te houden aan het

¹⁵) Overal waar in de incidentenroutine functies worden genoemd mag ook plaatsvervanger worden gelezen. Dat kan de plaatsvervanger voor de betreffende functie zijn (plaatsvervangend Directeur-Generaal of directeur), maar ook een afgevaardigde namens de betreffende functie. Voor de laatsten geldt dat ze bij het activeren van de incidentenroutine buiten de reguliere lijn treden en met een eigen mandaat in de routine opereren.

¹⁶) Incidenten in de OM-kolom worden doorgaans in de directe lijn tussen Minister en Openbaar Ministerie besproken. Als de tenzijssituatie in het geding is, overleggen de directeur-generaal voor de rechtshandhaving en de voorzitter van het college van Procureurs-generaal met elkaar over de onderlinge rol- en taakverdeling. De ondersteuning van de Minister in het verkeer met de Kamer vindt ook plaats in onderling overleg tussen de directeur-generaal en de voorzitter van het college van Procureurs-generaal.

¹⁷) Tenzij naar het oordeel van de directeur wetgeving daarvoor geen enkele aanleiding is.

besturingsmodel. Zo is het mogelijk (en verstandig) om bij de informatieverzameling zowel mensen uit de beleids- als de uitvoeringsorganisatie te betrekken. Op deze manier wordt tegenspraak georganiseerd. Bovendien gaat het primair om het feitenrelaas en niet om de (politiek-bestuurlijke) afhandeling, zodat de meest voor de hand liggende verantwoordelijke diegene is die het incident primair raakt. De behoefte om vooral niet al te open en zelfkritisch naar buiten te treden (en dus het feitenrelaas te filteren) zal ongetwijfeld niet altijd onderdrukt kunnen worden; het elders beleggen van de primaire verantwoordelijkheid voor het feitenrelaas lost dat probleem niet op. Tenslotte voorkomt de distantie van de DG-tafel 'groupthink'. De huidige praktijk, waarbij doorgaans voor het feitenrelaas primair naar de beleidsdirecteur wordt gekeken, biedt evenmin garanties voor een 'objectief', 'zuiver' en 'compleet' feitenrelaas. Dat betekent dat afhankelijk van het type incident de beleidsdirecteur of directeur van de taakorganisatie als verantwoordelijke voor de informatie wordt aangewezen. De primair verantwoordelijken zetten zelf gericht mensen uit hun eigen staf of lijn in. Is de directeur van de taakorganisatie verantwoordelijk en heeft het incident indirect een beleidsdimensie (raakt aan de beleidskaders), dan rekruteert deze directeur ook deskundigheid uit de beleidsdirectie, en vice versa. Tezamen vormen de directeur en diens team het informatiepunt.

Als meerdere taakorganisaties of beleidsdirecties bij het incident betrokken zijn en er dus meerdere feitenoverzichten op tafel komen, coördineert de beleidsdirecteur het *informatiepunt*. In deze situatie wijken we dus af van het besturingsmodel.

- c. De gedragslijn voor wat betreft externe communicatie naar de media. Hiervoor wordt de Directeur-Generaal ondersteund door een *communicatiepunt*. Onder leiding van de centrale directie voorlichting worden de communicatiespecialisten¹⁸ uit de betrokken taakorganisaties bijeen gebracht, teneinde de berichtgeving in de media te analyseren, de Directeur-Generaal te adviseren en signalen of berichten naar buiten op te stellen. Eventueel wordt gebruik gemaakt van het Expertisecentrum Risico Communicatie (ERC) bij het ministerie van BZK, dat snelle nieuwsanalyses kan vervaardigen. De analyses van het communicatiepunt worden in eerste instantie afgestemd met en aan de DG-tafel. Dit laat overigens onverlet de verantwoordelijkheid van de directie voorlichting om gevraagd en ongevraagd de Minister te adviseren over externe communicatie. Wel past daarbij de spelregel dat als dat buiten de DG-tafel om gebeurt de Directeur-Generaal hiervan direct op de hoogte wordt gesteld.¹⁹
- d. Het bijhouden van een journaal. Het journaal van de DG-tafel wordt vervaardigd door een staffunctionaris van de verantwoordelijke Directeur-Generaal.²⁰ Bij incidenten is het overigens ook belangrijk dat

¹⁸) Eventueel aangevuld met deskundigen uit beleid en uitvoering die niet met de informatieverzameling zijn belast, als de leider van het communicatiepunt daaraan behoefte heeft.

¹⁹) Er wordt dan ook melding van gemaakt in het journaal.

²⁰) Als deze staffunctionaris vanwege het incident een aantal activiteiten van de Directeur-Generaal moet waarnemen (die deze ten tijde van een incident uit zijn of haar handen moet laten vallen), wordt iemand uit de betrokken beleidsdirectie gerekruteerd.

van de operationele beslissingen door de lokale autoriteiten, welke buiten het bereik van de incidentenroutine vallen, een journaal wordt bijgehouden (welke beslissingen zijn op grond van welke informatie en welke overwegingen genomen).

- e. De praktische ondersteuning. De praktische faciliteiten die nodig zijn verschillen per incident. Soms is er geen aanvullende praktische faciliteit nodig; bij andere incidenten wel. Voor deze faciliteiten stellen we voor gebruik te maken van de infrastructuur die er reeds voor bestaat in de vorm van het Departementaal Coördinatie Centrum (DCC). Feitelijk betekent dit dat een DCC-er kan worden uitgenodigd aan de DG-tafel, op basis van de inschatting van de Directeur-Generaal. Deze bepaalt aan de hand van de besluitvorming in dat centrum of en zo ja welke faciliteiten nodig zijn. De DCC-er regelt deze direct zelfstandig en meldt dit. De DCC-er heeft *geen* stem aan de DG-tafel.
2. Indien er sprake is van een actuele of urgente lokale probleemsituatie, dan is de leider van het informatiepunt ook de verbindende schakel naar de lokale autoriteiten. Voor wat betreft besluitvorming over het oplossen/aanpakken van het (lokale) probleem blijft de daarvoor gecreëerde reguliere lijn in stand.
 3. De rol van de Secretaris-Generaal in de incidentenroutine is beperkt. De SG is eindverantwoordelijk voor het departement naar de Ministers en fungeert als eerste en laatste adviseur van de Ministers. Dat betekent dat de SG potentiële incidenten signaleert en deze signalen deelt met de verantwoordelijke Directeur-Generaal, waar nodig een coördinerend Directeur-Generaal aanwijst, de Directeur-Generaal adviseert om de incidentenroutine al dan niet te activeren en direct de Ministers ook tijdens het incident blijft adviseren. Escaleert het incident en neemt het politiek risico voor de Ministers toe, dan kan de SG ingrijpen in wat er gebeurt aan de DG-tafel, tot aan het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de DG-tafel, uiteraard na overleg met de Directeur-Generaal.
 4. Afhankelijk van het gewicht van het incident is er meer of minder noodzaak van dwarskijkers en tegenspraak. Voor een deel van de incidenten volstaat de tegenspraak die in de eerste vier uitgangspunten voor de incidentenroutine is opgenomen. Feitelijk komt deze neer op:
 - (1) tegenspraak in het informatiepunt (zodat kritisch naar het feitenrelaas wordt gekeken),
 - (2) tegenspraak aan de DG-tafel (bijvoorbeeld door de directeur die niet tevens leider van het informatiepunt is, door de juridisch adviseur, maar ook door bijvoorbeeld de Directeur-Generaal),
 - (3) tegenspraak door de SG of in het ochtendberaad.

Voor zwaardere type I of type II incidenten adviseren we om een extra 'dwarskijker' in te zetten als adviseur van de Directeur-Generaal of de SG. Met name bij type III incidenten (nieuw fenomeen) is het verstandig een extra (zwaardere) voorziening aan te brengen: in die gevallen komt het namelijk niet alleen aan op de feiten en de door Justitie te nemen maatregelen, maar moet het probleem als zodanig eerst nog worden geduid. Daarvoor kan betrokkenheid van buiten de lijn nuttig zijn. Te denken valt aan een 'pool' van externe deskundigen (wetenschappers, oud-rechters, enzovoort) of het benutten van interne voorzieningen als WODC of DAJS. Op deze manier wordt extra distantie in de routine aangebracht en worden mogelijkheden voor reflectie gecreëerd tijdens de operationele afhandeling van het incident.

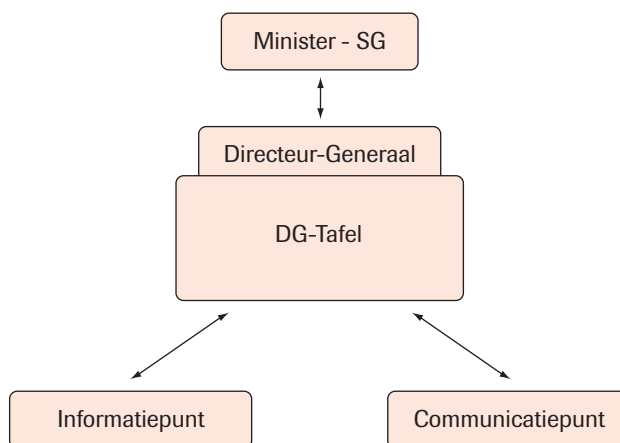
Uitgangspunten incidentenroutine
• Directeur-Generaal verantwoordelijk voor operationele afhandeling
• Directeur-Generaal wordt ondersteund bij: <ul style="list-style-type: none"> o Eerste beoordeling incident; DG-tafel o Feitenrelaas; Informatiepunt o Externe communicatie; Communicatiepunt o Bijhouden journaal; Journaalhouder o Praktische ondersteuning; DCC-er
• Ingeval van lokale probleemsituatie; leider informatiepunt verbindende schakel naar lokale autoriteiten
• De rol van de SG in incidenten is beperkt; adviseert de Minister en grijpt in indien nodig
• Afhankelijk van het type incident dient tegenspraak, dan wel expertise georganiseerd te worden.

- De invulling van de verschillende rollen is in de routine gekoppeld aan functies (Directeur-Generaal, beleidsdirecteur, directeur uitvoeringsorganisatie). Daarvoor is gekozen omdat de DG-tafel in staat moet zijn snel besluiten te nemen over afhandeling en advisering van de minister over een te kiezen gedragslijn. Effectieve crisisbeheersing vergt een specifieke set competenties; we gaan ervan uit dat de mensen op deze functies daarover beschikken, deze zich eigen kunnen maken of anders mensen uit hun organisatie afvaardigen (en mandateren) die wel over de vereiste set competenties beschikken.

Op basis van genoemde uitgangspunten zijn we tot een routine gekomen, die zich laat samenvatten in onderstaand model, bestaande uit drie onderdelen; een DG-tafel, een informatiepunt en een communicatiepunt. Afhankelijk van het type incident dient dit model nadere invulling te krijgen, waarbij het informatie- en communicatiepunt ten opzichte van elkaar meer of minder zwaar dienen te worden ingevuld.

Bij type I-incidenten, bedrijfsrisico's, bestaat het gevaar dat het incident veroorzaakt wordt door een structureel probleem dat erachter schuil gaat. Het zoekproces dient bij dit type incident dan ook relatief zwaar ingericht te worden. Voor een nieuw fenomeen, ofwel een type III-incident, geldt hetzelfde, in dit geval vanwege de noviteiten van de casus, die mogelijk om externe expertise vragen. Het communicatiepunt kan in dit geval beperkt van opzet blijven, aangezien ten aanzien van dit soort zaken het doorgaans de Minister zelf is die wil beslissen wat naar buiten wordt gebracht. Bij ordeverstoringen (type II) volstaat juist een licht informatiepunt en moeten de DG-tafel en het communicatiepunt relatief zwaar worden opgetuigd, vanwege het belang van een eenduidige en weloverwogen communicatie naar buiten. Bij type IV-incidenten, tenslotte, ligt een licht communicatiepunt voor de hand.

Schematisch ziet het (standaard)model van de incidentenroutine er als volgt uit:



De Directeur-Generaal is verantwoordelijk, maar welke?

Nogal eens raakt een incident aan de beleidskolom van meerdere Directeuren-Generaal. Voorkomen moet dan worden dat een incident tussen wal en schip terecht komt omdat de DG's op elkaar wachten. Ook moet voorkomen worden dat Directeuren-Generaal los van elkaar in actie komen en het incident oppakken. We hebben verschillende opties overwogen om hierin te voorzien (van aanwijzing door de SG tot en met meer radicale opties als concurrentie tussen Directeuren-Generaal met de mogelijkheid om in elkaars portefeuille te treden).

Het benutten van het zogenaamde ochtendberaad is de meest voor de hand liggende optie, omdat alle partijen daar bij elkaar komen en het een plek is waar de pers breed wordt uitgemeten. Op deze manier ontstaat er een coördinatiemoment waarin incidenten kunnen worden besproken en (zo nodig) een coördinerend Directeur-Generaal voor een incident kan worden afgesproken. Op twee manieren kan het ochtendberaad worden benut. Ten eerste worden in dat beraad signalen opgevangen voor mogelijke incidenten; deze kunnen direct na afloop worden geverifieerd en neergelegd bij de Directeur-Generaal, dan wel de betrokken Directeur-Generaal kan op aangeven van de SG deelnemen aan het ochtendberaad. Ook geldt voor de Directeuren-Generaal momenteel reeds een open uitnodiging om als zij dat nodig vinden aan te schuiven en potentiële incidenten te agenderen.

Duurt een incident enige tijd, dan zou(den) de Directeur-Generaal(s) voor de duur van het incident kunnen participeren in het ochtendberaad. Het structureel uitbreiden van het ochtendberaad met de Directeuren-Generaal zou betekenen dat er dagelijks een ministersstaf plaatsvindt. Bovendien betekent een structurele uitbreiding dat vaak met vervangers wordt gewerkt of dat signalen eerst moeten worden uitgezocht. De meerwaarde van structurele uitbreiding van het ochtendberaad met de Directeuren-Generaal is dan ook beperkt.

Als een incident meerdere Directoraten-Generaal raakt, is het vervolgens de vraag hoe de betrokkenheid van de niet-coördinerend Directeur-Generaal kan worden georganiseerd. Overwogen zou kunnen worden om deze aan de DG-tafel toe te voegen. Naar onze inschatting is dit voor de meeste incidenten een te 'zware' constructie en kan met bilaterale coördinatie in combinatie structurele aanwezigheid van de Directeuren-Generaal in het Topberaad worden volstaan.

Functioneren van de incidentenroutine

De routine zoals we die voor ogen hebben functioneert als volgt. Permanent 'monitoren' en beoordelen Directeuren-Generaal de dagelijkse gebeurtenissen en potentiële incidenten die hen worden aangereikt (vanuit de uitvoering, de beleidsstaven, de directie voorlichting of andere stafdirecties, de SG of de Ministers). De Directeur-Generaal bepaalt aan de hand hiervan of er sprake is van een incident zoals omschreven. Vervolgens is het aan de Directeur-Generaal om te bepalen of en hoe het incident kan worden afgevangen.²¹

Is naar de mening van de Directeur-Generaal sprake van een incident, dan vindt de eerste beoordeling van het incident plaats door de Directeur-Generaal. Deze beoordeelt op dat moment zelf:

- (1) de ernst, het risico en de escalatiegraad van de gebeurtenis,
- (2) het (hoofd)type incident,

²¹⁾ Dus: kunnen maatregelen worden genomen die de situatie oplossen of het risico van escalatie aanpakken?

(3) de dimensies die aan het incident verbonden zijn (politiek-bestuurlijk, beleidsmatig, juridisch, financieel, voorlichtingstechnisch).

Op basis van zijn oordeel wordt de DG-tafel bijeen geroepen (fysiek of met communicatiemiddelen als een telefonische conferentie) en verdeelt de Directeur-Generaal de verantwoordelijkheden zoals hiervoor omschreven. De DG-tafel bepaalt in deze eerste bijeenkomst de lijn voor de eerste periode (uren of dagen) en hoe tot afhandeling van het incident wordt gekomen. Ook bepaalt de DG-tafel wanneer weer bijeen wordt gekomen (op vaste momenten) en gaat tot dat volgende moment uit elkaar. Gemiddeld genomen zal deze bijeenkomst (of telefonische conferentie) een kwestie zijn van een half uur tot een uur. De journaalhouder is bij elke bijeenkomst van de DG-tafel aanwezig en vervaardigt daarvan een journaal.

Direct na de eerste bijeenkomst van de DG-tafel informeert de Directeur-Generaal de Minister en de Secretaris-Generaal.

De leider van het *informatiepunt* mobiliseert direct na afloop van de bijeenkomst van de DG-tafel de deskundigen/staf die het feitenrelaas vervaardigen (waarop in een later stadium de brief aan de Kamer of de antwoorden op Kamervragen kunnen worden gebaseerd).

Eveneens direct na de eerste bijeenkomst van de DG-tafel mobiliseert de leider van het *communicatiepunt* direct de communicatiedeskundigen en voorlichters uit de betrokken taakorganisaties. Zij analyseren hoe de berichtgeving in de media zich ontwikkelt en hoe de berichtgeving/communicatie bij recente vergelijkbare incidenten is verlopen.

De DG-tafel komt op vaste tijden bijeen, stuurt de andere punten (informatie en communicatie) aan en legt via de Directeur-Generaal verbindingen met Minister en Secretaris-Generaal. Indien sprake is van een operationele component, loopt de lijn tussen DG-tafel en lokale autoriteiten via de leider van het informatiepunt (tenzij er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de Directeur-Generaal hiervoor zelf in actie moet komen). Brieven aan de Kamer, antwoorden op Kamervragen en andere vormen van verkeer met de Kamer lopen via de DG-tafel naar bureau SG. Aan de DG-tafel wordt afgesproken wie deze brieven en antwoorden concipieert en bij wie de concepten worden getoetst (beleidsdirectie, uitvoeringsorganisatie, voorlichting, enzovoort). Minister en Secretaris-Generaal communiceren over het incident in principe met DG-tafel via de verantwoordelijke Directeur-Generaal.

Eerste stappen incidentenroutine

- Directeur-Generaal bemerkt een (potentieel) incident
- Directeur-Generaal doet eerste beoordeling
- Directeur-Generaal roept de DG-tafel bijeen
 - o Directeur-Generaal verdeelt de verantwoordelijkheden
 - o DG-tafel bepaalt de eerste lijn
 - o DG-tafel plant overlegmomenten
- Directeur-Generaal informeert Minister en SG
- Leider informatiepunt mobiliseert informatiepunt
- Leider communicatiepunt mobiliseert communicatiepunt

Rollen en instructies

Deze incidentorganisatie impliceert dat de volgende rollen moeten worden ingevuld:

- Leider DG-tafel - Directeur-Generaal.
- Leider informatiepunt/lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofddirecteur) taakorganisatie.
- Leider communicatiepunt/lid van de DG-tafel - directeur voorlichting of diens vervanger in de betreffende beleidskolom.
- Juridisch adviseur/directie wetgeving.
- Journaalhouder - een staffunctionaris van de Directeur-Generaal.
- Lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofd)directeur taakorganisatie die niet als leider informatiepunt wordt aangewezen.
- DCC-er.

- SG.
- Minister.

Instructies per rol *Leider DG-tafel*

Wat te doen bij een incident:

1. Roep direct de DG-tafel bijeen (directeur beleidsdirectie en directeur uitvoeringsorganisatie, directie voorlichting, juridisch adviseur/wetgeving, stafadviseur Directeur-Generaal, indien nodig DCC-er), fysiek, telefonisch of met videoconferentie. Iedereen die tot de tafel behoort geeft zijn/haar mobiele telefoon af bij het secretariaat en iedereen die daar niet toe behoort vertrekt direct.
2. Wijs in de eerste bijeenkomst van de DG-tafel de leider informatiepunt, leider communicatiepunt en de journaalhouder aan en bespreek de lijn voor afhandeling incident (zie hulpvragen). Maak belangen van betrokkenen expliciet en bespreek hoe met eventuele belangentegenstellingen wordt omgegaan.
3. Maak afspraken over wanneer en waartoe de DG-tafel bijeen komt.
4. Informeer de Minister/SG over keuzen, gedragslijn en vervolgaanpak en geef nieuwe berichten telkens direct door aan alle leden van de DG-tafel.
5. Blijf doorvragen!

Hulpvragen voor de eerste bespreking van de DG-tafel:

- Op welke feitelijke vragen moet een antwoord komen?
- Wat zijn de mogelijkheden voor deëscalatie van het incident en (preventief) oplossen lokale situatie?
- Wat zijn de belangrijkste risico's van het incident en hoe kunnen deze worden voorkomen, respectievelijk worden beperkt?
- Welke verbinding is nodig met lokale autoriteiten die het incident operationeel afhandelen?
- Welke gedragslijn moet de Minister worden geadviseerd?
- Welke gemeenschappelijke lijn wordt vooralsnog gehanteerd ten aanzien van interne en externe communicatie?
- Wat zijn de vervolgspraken voor de DG-tafel (wanneer en waartoe weer bij elkaar komen)?

Leider informatiepunt

Wat te doen bij een incident:

1. Ga direct naar de DG-tafel en denk onderweg na over de vragen waarop antwoord moet worden gegeven.
2. Roep zo snel mogelijk na de eerste bijeenkomst van de DG-tafel deskundigen uit beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie bijeen en formuleer de vragen waarop het feitenrelaas antwoord moet geven. Scheid daarvan de vragen naar oordelen, schuld en te hanteren gedragslijn/acties.
3. Breng op basis van Kamerbehandeling en -discussies in kaart wat de positiebepaling van de Minister en de verschillende Kamerfracties is (geweest) op het dossier.
4. Signaleer feiten die direct om actie van de Directeur-Generaal vragen en belangentegenstellingen en stel deze direct aan de DG-tafel aan de orde.
5. Blijf doorvragen!

Bij crises met een operationele dimensie: houd contact met de leiding van de lokale autoriteiten over de precieze beslissingen en de politiek-bestuurlijke dimensie daarvan. Houd van deze contacten en de bevindingen de DG-tafel op de hoogte.

Hulpvragen voor het feitenrelaas bij de verschillende typen incidenten:

Type I: Bedrijfsrisico	Type II: Ordeverstoring
<p>In geval van dit type incidenten is inzicht nodig in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de oorspronkelijke feitelijke situatie en wat daarvan ten tijde van de beslissing bekend was; - de achtergronden en motieven voor de genomen beslissing en de precieze beslissing die genomen is; - het toenmalige beleid (en de bespreking daarvan in de Kamer); - de wijze waarop de beslissing in de hiërarchische en politiek-bestuurlijke lijn is ingebed en wat daarin de overwegingen zijn geweest; - maatregelen die zijn genomen om de situatie te herstellen of de gevolgen van de beslissing te beperken; - lessen die uit de situatie zijn getrokken. <p>Als sprake is van een evidente fout in de uitvoeringspraktijk, moet het feitenrelaas ook aangeven waarom de fout al dan niet is gecommuniceerd naar de Kamer.</p> <p><i>BLIJF DOORVRAGEN!</i></p>	<p>Bij dit type incident moet antwoord worden gegeven op de volgende vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is er precies gebeurd? - Waarom kon dit gebeuren? - Hoe heeft Justitie gereageerd of hoe moet Justitie reageren? Waarom is (of moet) zo gereageerd (worden)? - Wat heeft Justitie gedaan om escalatie van het incident te voorkomen? - Wat heeft Justitie gedaan om te voorkomen dat zich elders hetzelfde incident voordoet? - Wat heeft Justitie gedaan om de lokale probleemsituatie op te lossen? Waarom is hiervoor gekozen? <p><i>BLIJF DOORVRAGEN!</i></p>
Type IV: Gekend maatschappelijk risico	Type III: Nieuw fenomeen
<p>Bij incidenten van dit type geeft het feitenrelaas antwoord op de volgende vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is er precies gebeurd? - Welke operationele maatregelen heeft Justitie getroffen om de (lokale) probleemsituatie aan te pakken, de gevolgen ervan te beperken of escalatie te voorkomen? - Welke aanwijzingen zijn er om te verwachten dat het incident ook in de toekomst actief door pers en politiek wordt gevolgd? <p><i>BLIJF DOORVRAGEN!</i></p>	<p>Als zich dit type incidenten voordoet, moeten de volgende vragen worden beantwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is er precies gebeurd? - Wie van Justitie heeft wat reeds besloten? - Is er sprake van een situatie die op enigerlei wijze aan handelen of besluiten van Justitie is gerelateerd? - Wat is precies het probleem en hoe raakt dat aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie of voor Vreemdelingenzaken en Integratie? <p><i>BLIJF DOORVRAGEN!</i></p>

Leider communicatiepunt

Wat te doen bij een incident:

1. Ga direct naar de DG-tafel en denk onderweg na over de precieze behoeften aan interne en externe communicatie.
2. Roep zo snel mogelijk na de eerste bijeenkomst van de DG-tafel voorlichters uit bestuursdepartement en uitvoeringsorganisaties bijeen. Bepaal (1) welke berichtgeving voortdurend moet worden bijgehouden, (2) welke berichtgeving uit het verleden in kaart moet worden gebracht.
3. Voer de aan de DG-tafel afgesproken gedragslijn uit ten aanzien van interne en externe communicatie. Zorg er daarbij voor dat de woordvoering van de Minister, besluitvorming in/advisering van de DG-tafel en interne communicatie op elkaar zijn afgestemd.
4. Signaleer feiten die direct om actie van de Directeur-Generaal vragen en belangentegenstellingen en stel deze direct aan de DG-tafel aan de orde.
5. Blijf doorvragen!

Spelregels bij externe communicatie:

1. Interne en externe communicatie vinden alleen plaats in onderlinge afstemming.
2. Het parlement wordt altijd eerst geïnformeerd, daarna de media.
3. Persberichten worden altijd geverifieerd bij de lokale autoriteiten.

Vuistregels voor externe communicatie bij incidenten:

1. Zo lang er nog geen grondig geverifieerd feitenrelaas is, reageert Justitie procedureel. Dat wil zeggen dat aangegeven wordt wat er aan wordt gedaan om een feitenrelaas te vervaardigen, operationeel handelen te coördineren en escalatie te voorkomen. Ook wordt aangegeven wanneer nieuwe berichten kunnen worden verwacht.
2. In de - procedurele - eerste reactie wordt het incident niet gebagatelliseerd, wordt indien dat aan de orde is medeleven, bezorgdheid en de wens om tot een oplossing te komen geuit.
3. Liever een tijdige persconferentie waarin wordt aangekondigd dat er (mogelijk) iets aan de hand is dan radiostilte totdat de situatie volledig is uitgezocht.
4. De berichtgeving vanuit het communicatiepunt is gericht op deëscalatie van het incident, neutraal, volledig en legt indien dat aan de orde is ook de voor Justitie pijnlijke feiten bloot. Geen problemen zonder oplossingen: bij problemen wordt altijd aangegeven hoe Justitie deze oplost of wat eraan wordt gedaan om tot een oplossing te komen.
5. Mobiliseer waar mogelijk betrokkenen in de samenleving of bij de overheid om de communicatie van Justitie te ondersteunen. Te denken valt aan 'ondersteunende' persberichten of het verwijzen van journalisten naar de betrokkenen voor (gecoördineerde) reacties.

Het communicatiepunt als informatiebron richt zich op:

1. Het analyseren van de berichtgeving en de 'framing' van het incident door journalisten.
2. Een meta-analyse van Kamervragen, gericht op de manier waarop Kamerleden het incident 'framen'.
3. Maatschappelijke reacties op het incident en de te verwachten escalatiegraad, inclusief aanknopingspunten voor deëscalatie.

Juridisch adviseur/directie wetgeving

Wat te doen bij een incident:

1. Ga direct naar de DG-tafel en denk onderweg na over de eventuele juridische dimensies die aan het incident verbonden zijn.
2. Denk (zonodig) mee over de vraag of het incident binnen de taken en bevoegdheden van de Minister van Justitie valt. Zo ja, denk mee over de juridische risico's van het incident geeft deze mee aan de leider van het informatiepunt.
3. Monitor de juridische dimensie van het incident. Stel in geval van feiten die direct om actie van de Directeur-Generaal vragen deze direct aan de DG-tafel aan de orde.
4. Fungeer als juridische sparringpartner voor de overige leden van de DG-tafel.
5. Blijf doorvragen!

Journalhouder

Wat te doen bij een incident:

1. Ga direct naar de DG-tafel.
2. Leg voor ieder besluit aan de DG-tafel vast:
 - a. Op welk moment precies welk besluit wordt genomen.
 - b. Welke feiten precies bekend zijn ten tijde van het nemen van het besluit.
 - c. Welke overwegingen expliciet aan de orde zijn geweest en welke motieven aan het besluit ten grondslag liggen.
 - d. Welk besluit precies is genomen.
 - e. Wie verantwoordelijk is voor uitvoering van het besluit en wat over uitvoering ervan is besloten.
3. Documenteer alle informatie die de DG-tafel bereikt en zorg ervoor dat deze met alle leden van de DG-tafel wordt gedeeld. Houd ook een lijst bij van contactpersonen en bereikbaarheidsgegevens.
4. Bewaak de termijnen die zijn afgesproken aan de DG-tafel en wijs de betrokken leden van de DG-tafel op overschrijding. Verwittig daarvan ook telkens de Directeur-Generaal.
5. Neem na afloop van het incident het initiatief voor evaluatie van de operationele afhandeling en zoek daarbij naar leerpunten voor preventie.

Lid DG-tafel (die niet tevens leider informatiepunt is)

Wat te doen bij een incident:

1. Ga direct naar de DG-tafel en denk onderweg na over de vragen waarop antwoord moet worden gegeven.
2. Denk mee over een eventuele beleids- dan wel uitvoeringsdimensie van het feitenrelaas en geef deze mee aan de leider van het informatiepunt.
3. Deel alle relevante informatie die je ter ore komt met de andere leden van de DG-tafel.
4. Fungeer desgevraagd als sparringpartner voor de overige leden van de DG-tafel.
5. Blijf doorvragen op feiten en gedragslijn!

DCC-er

Wat te doen bij een incident:

1. Vraag de Directeur-Generaal of aanwezigheid DCC gewenst is.
2. Onthoud je tijdens de bijeenkomst van inhoudelijke inmenging en bepaal als toehoorder aan de hand van de besluitvorming aan de DG-tafel of en zo ja welke praktische faciliteiten benodigd zijn. Denk hierbij aan beveiliging van

bijv. documentatie, bewaking, kopieerapparaten, (beveiligde) telefoonlijnen, kluis, papiervernietiger etc.

3. Leg deze na afloop van de bijeenkomst voor aan de leider van de DG-tafel.
4. Regel na afstemming direct de gewenste faciliteiten.
5. Monitor gedurende het proces eventuele ontwikkelingen in de behoeften, leg deze zonedig voor aan de leider van de DG-tafel en pas de faciliteiten desgewenst aan.

SG

Wat te doen bij een incident:

1. Als sprake is van een incident en initiatief van een betrokken Directeur-Generaal blijft uit, wijs dan een coördinerend Directeur-Generaal aan.
2. Wacht de eerste bijeenkomst van de DG-tafel af voor terugkoppeling van de coördinerend Directeur-Generaal.
3. Communiceer uitsluitend over het incident met en via de verantwoordelijke Directeur-Generaal.
4. Adviseer gevraagd en ongevraagd de Minister en benut daarbij zonedig de centrale staven.
5. Blijf doorvragen!

Minister

Wat te doen bij een incident:

1. Wacht de eerste bijeenkomst van de DG-tafel af voor terugkoppeling van de coördinerend Directeur-Generaal.
2. Communiceer intern uitsluitend over het incident met en via de verantwoordelijke Directeur-Generaal.
3. Communiceer extern alleen na overleg met de verantwoordelijke Directeur-Generaal en het advies van de DG-tafel.
4. Benut de SG en de centrale staven als klankbord voor de inzichten en bevindingen van de DG-tafel.
5. Blijf doorvragen!

3.7 Conclusies

Als een incident zich voordoet, moet in de volgende behoeften worden voorzien:

- Leiding van het proces.
- Eerste beoordeling van het incident.
- Inzicht in de feitelijke gebeurtenissen.
- Ondersteuning van de bewindspersoon.
- Een journaal.
- Praktische faciliteiten/ voorzieningen.

Verschillende Justitieonderdelen hebben reeds maatregelen genomen voor wat betreft de afhandeling van incidenten. Als we de protocollen en draaiboeken bekijken, valt op dat ten aanzien van crises veel meer aan protocollen en procedures binnen het bestuursdepartement voorhanden is dan op het gebied van incidenten. De meeste draaiboeken op het gebied van incidenten bevinden zich in de uitvoeringsonderdelen van Justitie.

Om niet alleen te vertrouwen op de geïnstitutionaliseerde patronen van incidentafhandeling hebben we ervoor gekozen om ook de afhandeling van drie

recente incidenten te reconstrueren. De behoeften die we hebben onderscheiden, doen zich ook in de praktijk voor, blijkt uit de casusreconstructies.

Op basis van de literatuur, de ervaringen met incidenten en het besturingsmodel hebben we een Justitiebrede incidentenroutine uitgewerkt (met uitzondering van de OM-kolom). Centraal daarin de primaire verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal voor de operationele afhandeling van incidenten. De Directeur-Generaal wordt als volgt ondersteund:

- Voor de eerste beoordeling van het incident en de aanpak daarvan hebben we een DG-tafel gecreëerd;
- Het opstellen van het feitenrelaas is de verantwoordelijkheid van een informatiepunt;
- Het voorbereiden en uitvoeren van de lijn voor wat betreft de externe communicatie geschiedt door een communicatiepunt;
- Een journaalhouder houdt een logboek of journaal bij van de DG-tafel en de besluitvorming daarin;
- Eventueel benodigde praktische ondersteuning wordt door een DCC-er georganiseerd, die op verzoek van de Directeur-Generaal aansluit bij de DG-tafel.

De incidentenroutine voorziet in de eerste stap van de incidentafhandeling en het bevorderen van rolvastheid gedurende de afhandeling. Voor alle rollen in de routine is een instructie uitgeschreven. Deze is kort en kernachtig, zodat de instructies geschikt zijn voor 'dagelijks' gebruik.

Het vervolgproces, alsmede de precieze invulling van het informatie- en communicatiepunt hebben we bewust open gehouden omdat deze per incident verschillen.

4. Preventie, preparatie en leren

4.1 Niet stoppen bij afhandelen...

We hebben in hoofdstuk 2 geconstateerd dat het niet reëel is te veronderstellen dat incidenten op korte termijn zullen verdwijnen. Als fenomeen zijn incidenten inherent aan de dynamiek van media en politiek in een informatiesamenleving en dat ze zich voordoen bij Justitietaken is direct verbonden met de risicosamenleving. Een incidentenroutine zoals in het vorige hoofdstuk uitgewerkt zal vooralsnog naar verwachting nog wel nodig blijven. Tegelijkertijd is het daarnaast nuttig naar mogelijkheden te zoeken om incidenten te voorkomen, Justitie er beter op te prepareren en de mogelijkheden voor leren te verkennen. Dat doen we in dit hoofdstuk. We koesteren overigens niet de illusie dat we hiermee een eind maken aan de incidenten bij Justitie of het beeld wegnemen dat Justitie door incidenten wordt geplaagd.

In het project hebben we ervoor gekozen de meeste aandacht te geven aan de operationele afhandeling. De incidentenroutine is dan ook concreet en gedetailleerd uitgewerkt. Dat geldt niet voor de voorstellen in dit hoofdstuk, die meer globaal zijn uitgeschreven. Het gaat ons in dit hoofdstuk primair om het inventariseren van mogelijkheden. Aan het eind van het hoofdstuk geven we aan welke voorstellen wat ons betreft veelbelovend genoeg zijn om nader uitgewerkt te worden.

4.2 Bestaande voorzieningen in het bestuursdepartement en de 'hoofdkantoren'

Naast het reguliere beleid hebben we als het gaat om preventie, preparatie en leren enkele specifieke maatregelen aangetroffen:

1. *Preventie*

1. Risicomanagement bij de IND
2. IND werkinstructie nr. 2004/22(BOH)

2. *Signaleren*

We hebben geen protocollen of procedures aangetroffen die specifiek het signaleren van incidenten betreffen. Wel wordt hier in de protocollen voor de operationele afhandeling soms kort aandacht aan besteed.

3. *Leren*

Ten aanzien van het leren c.q. evalueren van incidenten hebben we geen draaiboeken of protocollen aangetroffen. De interviews laten een gevarieerd beeld zien. Er zijn plaatsen in het departement waar systematisch altijd evaluatie van het incident plaatsvindt ('ook al is het maar vijf minuten'), op andere plaatsen wordt niet systematisch geëvalueerd. We hebben geen formele evaluatiemomenten aangetroffen met een daarbij behorende rapportageplicht. Een aantal incidenten is wel grondig geëvalueerd.

1.1 Risicomanagement bij de IND

Dit betreft een inventarisatie van de risico's die het behalen van de organisatiedoelstelling kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld overgaan op een nieuw geautomatiseerd systeem of te weinig tijd en capaciteit om beleidswijzigingen in te voeren. Door te identificeren welke risico's er zijn, deze te prioriteren en er passende beheersmaatregelen bij te nemen wordt getracht de risico's te beheersen. Door gezamenlijk de risico's door te nemen, deze vervolgens te scoren op impact, kans (hoe reëel is het dat dit zich voordoet?) en mate van beheersing kunnen de risico's geprioriteerd worden en kan waar mogelijk een passende oplossing worden gezocht. Door mogelijke (doem)scenario's te verkennen, periodiek het werkproces te herijken worden meer reële resultaten opgenomen in de begrotingscyclus.

1.2 IND werkinstructie nr. 2004/22(BOH)

Deze werkinstructie beschrijft de interne werkwijze bij de behandelingen van urgenties binnen de IND. Een urgentie betreft bepaalde brieven of vragen die binnenkomen waarop de Minister een aantekening voor afdoening heeft gemaakt, burgerbrieven aan de Minister, dan wel brieven van 'gezagsdragers', alle verzoekschriften van de commissie voor de verzoekschriften van de Eerste of Tweede Kamer, alle schriftelijke onderzoeken van de Nationale Ombudsman.

De afdoening van deze urgenties wordt zoveel mogelijk buiten de reguliere lijnen gehouden. Zo worden de urgenties bewaakt in een apart systeem en gelden er voor de afdoening scherpere termijnen.

Voorzieningen t.a.v. preventie, preparatie en leren

- Preventie
 - o Risicomanagement bij de IND
 - o IND werkinstructie nr. 2004/22(BOH)
- Signaleren
Zie voorzieningen operationele afhandeling
- Leren
Geen protocollen of draaiboeken aangetroffen

4.3 Preventie, preparatie en evalueren en leren: verbetervoorstellen

De maatregelen voor preventie, preparatie en leren zijn deels gebaseerd op de oorzaken van incidenten (en van de escalatie ervan) zoals we die in hoofdstuk 2 hebben onderscheiden. Een ander deel van de maatregelen is ons aangegeven door respondenten of deelnemers aan een van de workshops die we in het kader van het project hebben gesproken. De daarin genoemde suggesties, verbeterpunten en randvoorwaarden waren zeer uiteenlopend van aard. We ordenen de suggesties in dit hoofdstuk aan de hand van drie fasen:

1. preventie
2. preparatie, dat wil zeggen inschatten, signaleren en oefenen
3. evalueren en leren

Schematisch kunnen de maatregelen als volgt worden samengevat:

Preventie	Preparatie	Evalueren en leren
Meer transparantie (naar politiek en media)	Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke scans	Evalueren
Bandbreedtes expliciet beleidsmatig aangeven	Voorzieningen voor gevoelige dossiers	Doordenkexercitie
Periodieke systeem- en risicoanalyse	Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	
	Tijdig en volledig informeren	
	Meldpunt (potentiële incidenten)	
	Oefenen	

1. Preventie

Onze conclusie dat incidenten nooit helemaal te voorkomen zijn wordt door vrijwel iedereen gedeeld die als respondent of deelnemer aan een van de workshops, is bevraagd. Dit heeft onder meer te maken met de beleidsterreinen waarop Justitie opereert, namelijk veiligheid en de vreemdelingenketen. Op dit moment zijn deze beleidsterreinen en de beleidsmatige ambities van het zittende kabinet omstreden en daarmee zowel maatschappelijk als politiek gevoelig. Daarnaast is het zo dat Justitie een groot aantal taken zelf uitvoert, waardoor bedrijfsrisico's als het ontsnappen van gedetineerden direct onder de verantwoordelijkheid van de Minister vallen. Een derde oorzaak hebben we in hoofdstuk 2 beschreven als de hedendaagse mediacratie, met een gebeurtenisgedreven media als actor en een kritische samenleving waarin gebeurtenissen snel in het 'incidentframe' worden gepast.

Op grond van bovenstaande factoren zijn verstrekkende maatregelen denkbaar die de incidentgevoeligheid van Justitie aanzienlijk zouden kunnen beperken. Zo is het mogelijk de uitvoering van Justitietaken vergaand te verzelfstandigen door het creëren van zelfstandige bestuursorganen. Dergelijke ingrijpende maatregelen nemen we in dit hoofdstuk echter niet in beschouwing. In plaats daarvan gaan we op zoek naar maatregelen die eenvoudig binnen de huidige Justitieorganisatie kunnen worden ingevoerd. Eerdergenoemde oorzaken beschouwen we dan ook grotendeels als gegeven.

Meer transparantie

Als één van de oorzaken voor snelle escalatie van gebeurtenissen wordt aangegeven dat media en journalisten betrekkelijk weinig weten van de (uitvoering van) Justitietaken. Daardoor zouden min of meer reguliere gebeurtenissen of beslissingen snel als fout, blunder of incident worden bestempeld. Dagelijkse gebeurtenissen zouden wellicht minder snel als incident worden aangemerkt als journalisten en politici meer inzicht gegeven wordt over het dagelijks werk en de dagelijkse gebeurtenissen in de verschillende justitieketens. Hierdoor zouden ze zich een beter beeld kunnen vormen van de context, de complexiteit en de ambiguïteit binnen de uitvoering van de Justitieketen.

Richting politiek

Voor wat betreft de politiek kan hierbij gedacht worden aan het wat vaker professioneel met Kamerleden spreken en op die manier apolitieke contacten (dat wil zeggen niet op basis van de politieke bespreking van beleidsvoorstellen) op te bouwen. Dit geeft de Kamerleden meer inzicht in het reilen en zeilen van het ministerie en kan op momenten mogelijk ruimte en meer begrip creëren voor beslissingen die verkeerd uitpakken. Momenteel heeft de politiek assistent een rol in het voorkomen dat potentiële incidenten dit ook daadwerkelijk worden. Deze belt hiertoe soms alle fracties af om misverstanden weg te nemen en zo potentiële incidenten te deëscaleren.

Een interessant voorbeeld van pro-actief informeren van de Kamer is het telefonisch informatieloket van de IND. Dat is ingesteld voor telefonische verzoeken vanuit de Tweede Kamer over individuele gevallen. Deze mogelijkheid maakt dat de Kamerleden niet direct hun overwegingen ten aanzien van een bepaalde zaak laten neerslaan in Kamervragen, maar eerst (informeel) meer informatie inwinnen over de betreffende zaak. Dit kan de noodzaak tot het stellen van Kamervragen wegnemen.

Meer transparantie

Dagelijkse gebeurtenissen zouden wellicht minder snel als incident worden aangemerkt als journalisten en politici meer inzicht gegeven wordt over het dagelijks werk en de dagelijkse gebeurtenissen in de verschillende justitieketens.

Richting media

Ook voor media en journalisten geldt dat ze vaak niet of slechts zeer oppervlakkig vertrouwd zijn met de uitvoering van justitietaken. Het risico daarvan is een soms incorrecte beeldvorming waaruit onbegrip spreekt voor de context waarin uitvoering plaatsvindt. Veel van de professionele beslissingen die in de verschillende ketens worden genomen vinden plaats in een diffuse context. Daarin komen besluiten tot stand op basis van een professionele inschatting die nooit 100% garanties kan bieden. Kenmerkend voor dergelijke situaties zijn onzekerheid en ambiguïteit; soms geeft alleen het resultaat van de situatie achteraf uitsluiting en er zijn situaties waarin zelfs wijsheid achteraf nog veel vragen onbeantwoord laat (bijvoorbeeld de Schiedamse parkmoord). Meer inzicht in de dagelijkse afwegingen in de uitvoering bij journalisten zou daarom al te snelle vereenvoudiging, beschuldiging of blunderframes kunnen voorkomen. Dat betekent dat overwogen moet worden om meer actief te proberen journalisten daadwerkelijk mee te laten lopen. Op deze manier wordt actief gewerkt aan beleids- en uitvoeringsmarketing. Overigens wordt de waarde hiervan door sommigen betwijfeld. Deze twijfel is ingegeven door de veronderstelling dat ook journalisten die goed op de hoogte zijn van de 'binnenkant' van de Justitieactiviteiten niet kunnen ontsnappen aan de medialogica bij incidenten.

Bandbreedtes expliciet beleidsmatig aangeven

De van oudsher legalistische Justitiecultuur kent een sterk deontologische oriëntatie, zo stelden we in hoofdstuk 2. Daardoor zijn lange tijd in de uitvoering vooral impliciet beleidsmatig aangegeven. Als deze keuzen minder scherp zijn of niet met de Kamer zijn gedeeld, neemt de incidentgevoeligheid toe. Kamer en samenleving gaan er dan immers van uit dat de uitvoering precies plaatsvindt zoals 'de letter van de wet' voorschrijft. Dat onder druk van onder meer schaarse middelen, beperkte informatie en een vijandige omgeving keuzen worden gemaakt is dan wel de situatie in de dagelijkse praktijk, maar op papier is daarvan niets zichtbaar. Dat betekent dat als blijkt dat de uitvoering niet volgens de 100%-perfectie van het papier plaatsvindt, Justitie kwetsbaar wordt. Een van de mogelijkheden om incidenten te voorkomen is het meer expliciet nadenken over mogelijkheden om systematisch met bandbreedtes te gaan werken bij alle taakorganisaties en het beleid dat daarbij hoort bewust met de Kamer te delen. Niet door protocollen te ontwikkelen voor de verschillende taken, maar bewust te kiezen in - en criteria vast te stellen voor wat grondig wordt gedaan en welke zaken of situaties meer oppervlakkig worden afgehandeld. Er zijn Justitiedomeinen waarin reeds wordt gewerkt met een dergelijke benadering. Denk aan de 100%-controles op Schiphol²², waarin op basis van het voldoen aan een aantal van de vastgestelde criteria wordt beoordeeld of iemand al dan niet voor een meer grondig onderzoek in aanmerking komt. Onderzoek naar uitvoering van beleid leert ons dat niet beleidsmatig kiezen betekent dat in de uitvoering moet worden gekozen. Vanuit een incidentenperspectief is het beleidsmatig kiezen te prefereren. Praktisch betekent dit dat we voorstellen om het komend jaar op enkele domeinen de

Bandbreedtes

Een van de mogelijkheden om incidenten te voorkomen is bewust te kiezen in en criteria vast te stellen voor wat grondig wordt gedaan en welke zaken of situaties meer oppervlakkig worden afgehandeld.

²²) *Andere voorbeelden binnen Justitie zijn het verlofbeleid in de TBS-sector en de prioritering bij het Openbaar Ministerie. Een voorbeeld buiten het Justitiedomein is het zogenaamde risicomangement bij de Belastingdienst. In dat controlesysteem wordt niet elke aangifte even 'grondig' beoordeeld.*

mogelijkheden te onderzoeken van het werken met bandbreedtes en daarmee te experimenteren. Omdat niet alle Justitiedomeinen zich daarvoor even goed lenen, zullen we daarnaar gericht moeten zoeken.

Periodieke systeem- en risicoanalyse

Incidenten worden soms veroorzaakt door fouten in de taakuitoefening van Justitie in combinatie met onvoldoende garanties en ‘checks & balances’ in het proces of de organisatie. Met bandbreedtes en beleidskeuzen kan een deel hiervan worden afgevangen. Daarnaast zijn ook periodieke systeem- en risicoanalyse mogelijke instrumenten ter voorkoming van incidenten. Met dergelijke analyses kunnen immers systematisch lacunes worden opgespoord en zwakke plekken in de uitvoering worden blootgelegd. Zowel zelfevaluatie door de betrokken organisatie als een frisse blik van een derde kan hieraan bijdragen. Dergelijke systeemanalyses kunnen op tal van dimensies van de taakuitoefening gericht worden:

- Grote projecten (denk aan automatiseringsprojecten, maar ook aan combinaties van ICT, organisatie en besluitvorming, zoals inburgering);
- Kernprocessen in de uitvoering (hoe wordt proefverlof verleend, hoe vindt een raadsonderzoek plaats, hoe wordt een verblijfstatus vastgesteld, hoe wordt een rechercheonderzoek aangepakt, enzovoort);
- Besluitvormingsstructuren in taakorganisaties (hoe wordt ‘group think’ voorkomen, welke zorgvuldigheidsgaranties zijn er, op welke manier worden feiten geverifieerd en geïnterpreteerd, enzovoort).

Het gebruik van periodieke systeem- en risicoanalyse kan verder ook gericht worden ingezet door het te koppelen aan maatschappelijk of politiek-bestuurlijk omstreden kwesties. Als verwacht wordt dat een vraagstuk de komende tijd gaat opspelen in het publieke en politieke debat, kan een systeemanalyse worden uitgevoerd om vooraf in kaart te brengen welke incidenten verwacht kunnen worden en met welke maatregelen ze te voorkomen zijn. Ook de DJI is daar in zekere zin mee bezig. Vanuit het hoofdkantoor worden de locaties aan een grondig onderzoek onderworpen.

De systeemanalyse richt zich op de organisatie, het project of de structuur. Daarnaast is een ex ante beoordeling van incidenten ook op zaaksniveau denkbaar. Daarvoor zijn in verschillende taakorganisaties reeds voorzieningen getroffen. Het Openbaar Ministerie werkt met een handleiding gevoelige zaken en ook de IND heeft een zogenaamd urgentiekanaal. Dergelijke voorzieningen zorgen ervoor dat zaken waarvan verwacht wordt dat deze in de media en politiek opschudding veroorzaken reeds bij voorbaat onder de aandacht (en eventueel besluitvorming) van de Minister worden gebracht. Daarmee wordt het incident als zodanig niet voorkomen, maar is het wel mogelijk het beter in te schatten en er als Justitie beter op voorbereid te zijn. De piketoverzichten van DJI hebben dezelfde betekenis.

Periodieke systeem- en risicoanalyse

Met periodieke systeem- en risicoanalyses kunnen systematisch lacunes worden opgespoord en zwakke plekken in de uitvoering worden blootgelegd.

2. Preparatie; inschatten, signaleren en oefenen

2.1 *Inschatten*

Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke scans

In hoofdstuk 2 constateerden we dat uit onderzoek naar mediahypes en breinbevingen blijkt dat er niet of nauwelijks een relatie is tussen de aard van de gebeurtenis die aanleiding is en de hype die erop volgt. De ene ontsnapping wordt wel een mediahype, de andere niet. Soms hebben de omstandigheden rondom de gebeurtenis wel invloed op de maatschappelijke impact ervan; een TBS-er die zich onttrekt aan het proefverlof en een kind verkracht krijgt meer aandacht dan een vergelijkbare TBS-er die zich na zestien uur weer vrijwillig meldt en in de tussentijd geen delicten pleegt. Vooral bepalend zijn de politiek-bestuurlijke en publicitaire omstandigheden: hoe vol zit de agenda van Kamer en hoeveel nieuws dient zich aan, is het betreffende onderwerp recent omstrede geweest en nog niet afgehandeld of geparkeerd (bijvoorbeeld door een parlementair onderzoek), is er een goed 'frame' beschikbaar (met een duidelijke fout, schuldige, slechterik en held), enzovoort. Hoewel onvoorspelbaarheid altijd een kenmerk van incidenten zal blijven, is het inschatten van en voorbereiden op incidenten langs twee dimensies wel beter te organiseren:

- Op welke terreinen zullen de komende tijd incidenten ontstaan?
- Welke discussie is te verwachten als het incident zich voordoet?

Met twee maatregelen kan Justitie zich in dit opzicht beter voorbereiden op incidenten:

- Periodieke scan van politiek-bestuurlijke frames voor de Justitieterreinen
- Periodieke scan van media- en maatschappelijke frames voor de Justitieterreinen

In feite gaat het om hetzelfde instrument, toegepast op verschillende krachtenvelden. De vragen voor deze analyse zijn:

1. Wat zijn de prioriteiten in de betreffende krachtenvelden en hoe scoren de verschillende Justitieterreinen daarin?
2. Wat zijn de agenda's van betrokkenen in deze krachtenvelden voor de komende tijd en hoe raken deze aan de terreinen van Justitie? Welke Justitieterreinen zullen de komende tijd omstrede worden en welke terreinen kunnen op steun rekenen in deze krachtenvelden?
3. Hoe worden de verschillende Justitieterreinen in deze krachtenvelden 'geframed', dat wil zeggen hoe worden ze benoemd en gekwalificeerd en wat wordt er precies van verwacht? Welke terreinen worden gezien als 'probleem' en door wie?
4. Welke gebeurtenissen op de terreinen van Justitie lenen zich (bij uitstek) om het 'frame' toe te passen en te onderbouwen? Met andere woorden, welke gebeurtenissen zullen tot incident uitgroeien en wat zijn dan dus de 'gevoelige' dossiers?
5. Kunnen dergelijke gebeurtenissen vooraf worden 'afgevangen' met maatregelen en welke gedragslijn hanteert Justitie als ze zich toch voordoen en tot incident uitgroeien?

Dergelijke analyses houden rekening met de logica van incidenten, zodat ze gericht kunnen worden ingezet. Het gaat niet om het genereren van systematische, omvattende of eeuwige inzichten, maar om een scan van het actuele en een verdieping op specifieke onderdelen die aandacht vragen.

Een dergelijke scan zou bijvoorbeeld op dit moment voor inburgering nuttig kunnen zijn.

Voorzieningen voor gevoelige dossiers

Op basis hiervan kunnen in combinatie met de systeemanalyse ook gevoelige dossiers worden benoemd. Zoals dat voor gevoelige zaken geldt, kunnen ook voor gevoelige beleidsdossiers bijzondere voorzieningen worden getroffen. Denk bijvoorbeeld aan schaduw-, meekijk- of dwarskijkteams, agendering en strategische bespreking van het dossier in de bestuursraad of het creëren van een snel te mobiliseren netwerk van deskundigen uit beleid en uitvoering.

2.2 *Signaleren*

Behalve maatschappelijke en politiek-bestuurlijke verschuivingen kunnen er ook meer directe signalen voor incidenten zijn. (Potentiële) incidenten komen doorgaans via twee verschillende wegen naar voren:

1. Via media of politiek (middels Kamervragen), dan wel een combinatie van die twee. Dergelijke signalen worden opgepakt door de Directie Voorlichting, door het ochtendberaad met SG, pSG, dDV, hBureau SG, of evt. door een Justitiemedewerker die de lijn informeert;
2. Via de (taak)organisatie, bijvoorbeeld een piketmelding.

Politiek-bestuurlijke sensitiviteit

Ten behoeve van een vroegtijdige signalering via genoemde wegen is een aantal randvoorwaarden te benoemen. Allereerst betreft dit politiek-bestuurlijke sensitiviteit van Justitiemedewerkers in het algemeen en dossierhouders in het bijzonder; het stilstaan bij risico's en de mogelijk daaruit volgende incidenten. De signaleringsfunctie bij het escaleren van gevoelige dossiers ligt primair bij de betreffende beleidsdirectie of uitvoeringsinstantie. In de tweede plaats speelt Bureau SG hierin een rol, daar het alle lijnstukken langs ziet komen. Voor het bevorderen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit kan worden gedacht aan professionaliseringsinstrumenten. Denk bijvoorbeeld aan het opzetten van 'communities of practice' of (thematisch georganiseerde) professionele netwerken, training en het creëren van een kennisfonds, maar ook aan systematisch oefenen en evalueren. Het ligt voor de hand dergelijke activiteiten te koppelen aan de systeemanalyses en de scans, zodat ze gericht kunnen worden ingezet. Dus niet algemene trainingen politiek-bestuurlijke sensitiviteit, maar gericht op specifieke dossiers of terreinen waarop de komende tijd veel incidenten worden verwacht.

Tijdig en volledig informeren

Daarnaast zijn een goede informatievoorziening en open communicatie binnen en tussen de verschillende Justitieonderdelen (b.v. uitvoeringsinstantie en bestuursdepartement) onderling van wezenlijk belang. Bij leiding en medewerkers dient hiervoor het bewustzijn te worden gecreëerd dat ze onderdeel uitmaken van een groter geheel. Ook moet het bewustzijn ontstaan dat crises en incidenten onderdeel zijn van je normale werk, dat het in die zin professionele scherpste betreft. Mensen dienen niet weg te lopen van hun verantwoordelijkheden en er van te voren over nadenken. Ook hiervoor kan worden gedacht aan professionaliseringsinstrumenten zoals hiervoor genoemd, wellicht gecombineerd met organisatieontwikkeling of specifieke beloningsarrangementen.

Meldpunt (potentiële incidenten)

In het project is tijdens een van de workshops geopperd om binnen Justitie een commissie in te stellen (of een vertrouwenspersoon te benoemen) waar (potentiële) incidenten gemeld kunnen worden. Deze commissie neemt meldingen in ontvangst, identificeert en benoemt incidenten en stelt zo mogelijk een Plan van Aanpak op. Deze commissie dient ingesteld en gebruikt te worden naast de normale lijnenstructuur, dus (potentiële) incidenten worden ook in de lijn gemeld.

2.3 Oefenen

Regelmatig oefenen is door verschillende respondenten en deelnemers aan de workshops geopperd als maatregel om de alertheid te versterken. Deze oefeningen betreffen niet alleen de incidentenroutine uit het vorige hoofdstuk, maar ook de onderliggende protocollen en routines. Zo kunnen verschillende scenario's worden verkend waarlangs een incident zich voltrekt. Ook kunnen de effecten van verschillende justitiereacties worden beproefd in oefeningen en leggen oefeningen eventuele onvolkomenheden in de routine en de operationele afhandeling bloot. Zowel incidentsituaties uit het verleden als gefingeerde incidenten vormen het werkmateriaal voor oefeningen. Bij incidentoefeningen worden alle betrokkenen op specifieke dossiers bijeen gebracht, aangevuld met enkele dwarskijkers.

3. Evalueren en leren

Omdat Justitie regelmatig geconfronteerd wordt met incidenten, is de ervaring ermee breed ontwikkeld. Zowel persoonlijk als op specifieke beleidsdossiers wordt van incidenten geleerd. Veelal gebeurt dit overigens impliciet ('tacit knowledge') als ervaringsleren. Ook wordt vaak door de direct betrokkenen na afloop teruggekeken en gezamenlijk geleerd van het incident. Systematische reconstructies op papier, inclusief oorzaken en reflectie op de gehanteerde gedragslijn, zijn betrekkelijk schaars. Op de vraag waarom er niet meer aan evaluatie en leren wordt gewerkt, wordt vooral gewezen op tijdgebrek. Een maatregel zou daarom kunnen zijn om systematisch meer aandacht en tijd vrij te maken voor gezamenlijk leren en evalueren; bijvoorbeeld door van alle gebeurtenissen waarvoor de incidentenroutine wordt geactiveerd expliciet te maken en op schrift te stellen wat de belangrijkste lessen zijn voor operationele afhandeling. Een andere manier om van incidenten te leren is het benutten van incidenten voor reflectie op het beleid. Zo heeft het Schiedamse parkmoordincident het momentum geschapen voor een verbeterprogramma ten aanzien van politie, Openbaar Ministerie en NFI, dat enkele maanden later is gepresenteerd.

Evalueren

Met het in kaart brengen van de sterke punten en verbeterpunten voor de afhandeling van het incident kunnen dezelfde fouten bij toekomstige incidenten voorkomen worden. Evaluaties kunnen zo zorgdragen voor meer grip op het proces en ertoe leiden dat de incidentenafhandeling in de toekomst efficiënter ingericht wordt, zodat op die manier de te besteden tijd aan de afhandeling ervan zoveel mogelijk beperkt wordt.

Evalueren

Middels evaluaties kunnen sterke- en verbeterpunten voor de afhandeling van incidenten in kaart gebracht worden, om zo leerpunten voor toekomstige gevallen te formuleren.

Een aantal belangrijke randvoorwaarden die ten aanzien van het evalueren zijn genomen, zijn dat het (1) structureel en (2) Justitiebreed dient te gebeuren. Door evaluaties structureel uit te voeren, wordt voorkomen dat de evaluatie na verloop van tijd door de druk van de dagelijkse besommingen verwatert. Hiertoe kan een evaluatiecommissie ingesteld worden die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een onafhankelijke evaluatie na ieder incident. Dit komt tevens tegemoet aan het tweede punt, namelijk om alle betrokken Justitieonderdelen in de evaluatie mee te nemen. Ook vanuit dit oogpunt is het wenselijk een onafhankelijke, dat wil zeggen niet direct betrokkenen, in te schakelen voor het uitvoeren van de evaluatie. Een Justitiebrede evaluatie legt ook eventuele verbeterpunten bloot bij andere onderdelen van het departement of tussen de verschillende onderdelen en draagt dan ook bij aan een veel completer beeld van het verloop van het incident.

Mocht intern onvoldoende tijd zijn voor evaluatie, dan is het altijd mogelijk er een externe deskundige voor in te zetten, die naast tijd ook expertise heeft. Bovendien kunnen op die manier eventueel bestaande weerstanden tegen een evaluatie worden voorkomen.

Agendeer tenslotte periodiek in de Bestuursraad (bijvoorbeeld enkele keren per jaar) welke incidenten zich in de verschillende DG-kolommen hebben voorgedaan. Doel daarbij is om op dit niveau te bezien of incidenten als zodanig zijn geëvalueerd, of de evaluatie breed is verspreid, of de verbeterpunten zijn overgenomen en of de aanbevelingen zijn ingevoerd. Het verdient de aanbeveling om daarbij ook de incidentoefeningen in beschouwing te nemen.

Doordenkexercitie

Soms leiden incidenten tot een herziening van het beleid. Recent heeft een incident met de onttrekking van een TBS-er geleid tot een herbezinning op het TBS-systeem en heeft de zaak Savannah de gedragslijn van de kindbescherming nog eens scherp gesteld. Een deel van de incidenten werkt niet door in het beleid, soms omdat dat niet door de Kamer wordt afgedwongen en soms omdat het incident als zodanig onvoldoende aanleiding geeft. Toch zou het verstandig zijn om voor ieder incident waarvoor de incidentenroutine wordt geactiveerd expliciet een doordenkexercitie te organiseren als follow-up. Met een relatief lichte 'scan' kan een opgeblazen luchtbel worden gescheiden van een serieuze spanning die door een incident wordt blootgelegd. Centrale vragen voor zo'n exercitie zijn of het incident een uitdrukking is van een structureel probleem (bijvoorbeeld een fout in de wijze waarop de organisatie of het proces zijn opgezet), of het incident noopt tot herziening van beleid of een Justitielijn en of er eventuele lacunes zichtbaar zijn geworden als gevolg van het incident. Aansluiting op de systeemanalyse die we bij preventie hebben onderscheiden ligt bij deze scan voor de hand. Een scan kan wellicht aanleiding geven tot zo'n systeemanalyse.

Doordenkexercitie

Door middel van doordenkexercities kunnen incidenten optimaal benut worden als leermoment voor het beleid. Doordenkexercities kunnen blootleggen of het incident een uitdrukking is van een structureel probleem en zo noopt tot herziening van het beleid.

4.4 Advies

In dit hoofdstuk hebben we een reeks maatregelen genoemd waarmee Justitie incidenten kan voorkomen, zich er beter op kan voorbereiden en ervan kan leren. Wij adviseren het Topberaad tot de volgende van de genoemde maatregelen te besluiten:

1. De invulling van het oefenen nader te laten uitdenken. Benoem in ieder geval bij wie het wordt belegd, welke Justitieonderdelen worden betrokken en de frequentie van het oefenen.
2. Evaluaties te laten vervaardigen voor de incidenten in 2006. Deze incidenten zo nodig op hun structurele betekenis te laten analyseren, door middel van doordenkexercities. Deze maatregel sluit aan op de voorstellen uit het project Meerjarenbeleidsplanning.
3. Kies een terrein (bijvoorbeeld controlebeleid bij de IND) en laat systematisch de mogelijkheid van bandbreedtes op dat terrein onderzoeken.
4. Kies een beleidsterrein (bijv. allochtone criminele jeugd of inburgering) en vervaardig voor dit dossier een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke framescan en een systeemanalyse.
5. Koppel aan de analyses op het gekozen dossier (zie onder 4) een reeks professionaliseringsactiviteiten (b.v. politiek-bestuurlijke sensitiviteit en tijdig informeren) voor de bij het dossier betrokken functionarissen.

Aan de hand hiervan kan voor 2007 en verder worden bekeken of ook de andere maatregelen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn, te weten meer transparantie, de voorzieningen voor gevoelige dossiers en het meldpunt voor (potentiële) incidenten.

5. Conclusies en aanbevelingen

Afbakening van het project

Het project Incidentenstrategie richt zich primair op de 'Haagse' politiek-bestuurlijke dimensie van incidenten. We hebben niet alleen de politiek-bestuurlijke risico's in het vizier genomen die incidenten veroorzaken, maar ook de kansen die ze kunnen creëren, voor leren of voor beleidsverandering. Voor het project is uitgegaan van de volgende definitie van incidenten:

Justitiegerelateerde situaties of gebeurtenissen die (plotseling) opduiken in de 'Haagse' arena van parlement, pers en bewindspersonen en dan snel dreigen te escaleren in politiek-bestuurlijke zin, waardoor politiek-bestuurlijke risico's en kansen ontstaan.

Centrale vraag voor het project Incidentenstrategie is:

Zijn de bestaande wijzen waarop Justitie met incidenten omgaat adequaat (voorbereiding en anticipatie op, de afhandeling en het leren van incidenten)?

Op welke manieren kan de wijze waarop Justitie met incidenten omgaat worden verbeterd?

Hieruit hebben we de volgende deelvragen gedestilleerd:

- Waarom wordt Justitie momenteel met incidenten geconfronteerd?
- Met welke soorten of typen incidenten wordt Justitie geconfronteerd en welke (re)actierepertoires zijn noodzakelijk om hiermee adequaat om te gaan?
- Over welke procedures, protocollen, draaiboeken, structuren en vaste routines beschikt Justitie voor de operationele afhandeling van incidenten? Welke verbeteringen kunnen we daarin aanbrengen als we deze relateren aan de typen incidenten en bijbehorende (re)actierepertoires?
- Hoe zou Justitie incidenten meer tijdig kunnen inschatten, zich er beter op voorbereiden en er beter van leren?

Waarom wordt Justitie momenteel met incidenten geconfronteerd?

Voor de opkomst van incidenten in het publieke en politieke debat hebben we bij wijze van hypothese structurele oorzaken geformuleerd. Deels hebben deze te maken met veranderingen in de politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie, deels met het beleid en de organisatie van Justitie.

1. *Verklaringen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van Justitie:*
 - Opkomst van de informatiesamenleving en in het bijzonder van commerciële media, de bijbehorende competitie om kijkers, marktaandeel en reclame-inkomsten.
 - Ontideologisering en ontzuiling in maatschappij en politiek met als gevolg een toenemende gevoeligheid van het publieke en politieke debat voor gebeurtenissen.
 - Veranderingen in de risicobeleving van de samenleving; 'zero tolerance' waarbij van de overheid verwacht wordt dit te waarborgen.
 - Tanend gezag van de overheid waardoor gezaghebbende instituties bloot staan aan maatschappelijke kritiek.
 - Meer aandacht voor de beleidsterreinen van Justitie.

2. *Verklaringen in het (eigen) beleid en de organisatie van Justitie:*

- Sterk toegenomen transparantie en openbaarheid van bestuur.
- Concentratie van uitvoerende taken in het Ministerie.
- De mate waarin Justitie-interventies ingrijpen in de vrijheden en rechten van burgers en de daardoor noodzakelijke behoefte aan 'checks & balances'.
- Een van oudsher legalistische en beleidsarme Justitielcultuur.
- Het hoge ambitieniveau van de Justitieministers.

Met bovengenoemde oorzaken voor het ontstaan en de opkomst van incidenten is het bestaan van incidenten wel verklaard, maar is het nog steeds de vraag wat het probleem is. Met andere woorden; waarom zijn incidenten zo lastig te managen?

De eerste verklaring voor het lastig te hanteren karakter van incidenten is dat wetgevers, beleidsmakers en bestuurders gericht zijn op systemen en daarmee niet geschikt zijn om met gebeurtenissen om te gaan. Journalisten en in toenemende mate ook de politiek daarentegen hanteren juist een gebeurtenissenlogica, waarmee incidenten voor hen koren op de molen zijn. Een tweede verklaring voor het lastig te hanteren karakter van incidenten is het plotseling opduiken ervan, dus de onvoorspelbaarheid. Ineens is er een incident en dan moet er -liefst direct- op worden gereageerd en er mee worden omgegaan. Hoewel de gebeurtenissen die aanleiding zijn voor incidenten vaak te voorspellen zijn, geldt dat niet voor de snelle politiek-bestuurlijke escalatie van de gebeurtenis in de (Haagse) arena van pers en politiek en het rondzingen in de media. De gebeurtenis mag dan voorspelbaar zijn, de vraag of het een incident wordt is dat niet of in een zeer beperkt aantal situaties. Juist dat geeft incidenten een dynamisch, grillig en ongrijpbaar karakter. De mogelijkheden tot preparatie in het algemeen zijn dan ook beperkt. Dat scheelt overigens nog sterk per type incident.

Met welke soorten of typen incidenten wordt Justitie geconfronteerd en welke (re)actie-repertoires zijn noodzakelijk om hiermee adequaat om te gaan?

We hebben in het rapport verschillende typen incidenten onderscheiden:

1. *Bedrijfsrisico*

Bij dit type incident onderscheiden we drie varianten:

- Een zaak die bij Justitie in behandeling is en actief door pers en politiek wordt gevolgd. Bij dit type incidenten gaat het om dossiers die naar hun aard niet bijzonder zijn, zoals een 'reguliere' strafzaak of naturalisatie- of verblijfverzoek, maar om de een of andere reden de aandacht van media en politiek hebben getrokken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene een bekende Nederlander is.
- Onder het type bedrijfsrisico vinden we de uitvoeringsbeslissing of -handelen van Justitie dat achteraf omstreden wordt. Het probleem daarbij is dat individuele kennis te kort schiet en dat handelings- en besluitvormingssituaties diffuus en ambigu zijn. Het is aan professionals om daarover een oordeel te vellen, en achteraf gezien kan dan bepaald worden of een oordeel goed of juist fout heeft uitgepakt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een vrijspraak.
- Een derde soort bedrijfsrisico betreft de daadwerkelijke uitvoerings- of beleidsfout die aan het licht komt, zoals een ontsnapping uit een penitentiaire inrichting of nota die uitlekt.

2. Ordeverstoringen

Een ordeverstoring betreft een niet verwachte verstoring van de orde in een reguliere activiteit, bijvoorbeeld eerste keer dat een ontsnapping plaatsvond met een helikopter op de binnenplaats.

3. Nieuwe fenomenen

Bij dit type incident gaat het om een onverwachte maatschappelijke gebeurtenis die in meer of mindere mate onafhankelijk is van het handelen van Justitie, maar die wel leidt tot een roep om Justitieoptreden. Denk bijvoorbeeld aan Baby-Donna. Er is in zekere zin sprake van een nieuw beleidsmatig fenomeen.

4. Gekend maatschappelijk risico

Dit betreft een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is en tot een roep om Justitieoptreden leidt, zoals reeks afrekeningen in crimineel circuit, of een familiedrama bij gezin dat niet bekend is bij hulpverlening en kindbescherming.

Over welke procedures, protocollen, draaiboeken, structuren en vaste routines beschikt Justitie voor de operationele afhandeling van incidenten?

Als we de protocollen en draaiboeken bekijken, valt in de eerste plaats op dat ten aanzien van crises veel meer aan protocollen en procedures binnen het bestuursdepartement voorhanden is dan op het gebied van incidenten. De meeste draaiboeken op het gebied van incidenten bevinden zich in de uitvoeringsonderdelen van Justitie.

De aangetroffen draaiboeken bevatten een combinatie van structureren en improviseren. Niet alles wordt aan het toeval overgelaten, maar in alle beschreven draaiboeken en protocollen is ruimte voor improvisatie behouden. De protocollen, procedures en procesbeschrijvingen zijn ongelijksoortig van aard en omvang.

Als we de aangetroffen protocollen koppelen aan de typen incidenten die we hebben onderscheiden, ontstaat het volgende beeld. Ten aanzien van het type I-incident, bedrijfsrisico's, zijn binnen een flink aantal uitvoeringsorganisaties voorzieningen getroffen, behalve voor de categorie 'fouten in de uitvoering'. Voor wat betreft het type II-incident, ordeverstoringen, is slechts één voorziening, en wel binnen de IND aangetroffen. Voor het type III-incident, nieuw fenomeen, hebben we geen draaiboeken aangetroffen. Dit is niet verwonderlijk, daar bij dit type door zijn onvoorzienbaarheid en vallende buiten de reguliere Justitieactiviteiten anticipatie het minst eenvoudig is. Op het gebied van het type IV-incident, gekend maatschappelijke risico, tenslotte, zijn we voorzieningen tegengekomen binnen DCIM en de Inspectie Jeugdzorg.

Om niet alleen te vertrouwen op de geïnstitutionaliseerde patronen van incidentafhandeling, de protocollen en procedures, hebben we ervoor gekozen om ook de afhandeling van een drietal concrete en recente incidenten te reconstrueren. Deze casusreconstructies laten zien dat incidenten een sterk uiteenlopende, maar altijd plotselinge start kennen. Ook de maatschappelijke urgentie van de incidenten loopt sterk uiteen. Een derde opvallend kenmerk betrof het feit dat de hectiek rondom de incidenten een golfbeweging doormaakt. De theoretische behoeften die we hebben onderscheiden, doen zich ook in de praktijk voor, blijkt uit de casusreconstructies. Wel doen ze zich minder gestructureerd voor dan we ze hebben geformuleerd.

Welke verbeteringen kunnen we daarin aanbrengen als we deze relateren aan de typen incidenten en bijbehorende (re)actierepertoires?

Wat we hebben geleerd uit de casuïstiek is dat de meer beleidsmatige lessen en consequenties pas aan het eind worden getrokken. Een andere constatering is dat in het geval van een zaak als het Congolezendossier, die zo langdurig is, het lastig is om grip te houden op het proces. Het gevaar bestaat dat gedurende de looptijd van het incident de aandacht verslapt. Door te voorzien in een informatiepunt of een DG-tafel zoals wij die voorstaan, wordt het mogelijk om op één punt in de organisatie de verantwoordelijkheid te beleggen voor het monitoren van het verdere verloop van een dergelijk incident.

Op basis van de richtinggevende keuzen die het Topberaad op 9 december heeft gemaakt, hebben we een incidentenroutine uitgewerkt voor de operationele afhandeling. Deze is besproken met de MT's van de directoraten-generaal en dat van de SG. De routine voorziet in structurering van de eerste fase van incidentafhandeling en rolvastheid bij alle betrokkenen in het vervolgproces. De Justitiebrede incidentenroutine (met uitzondering van de OM-kolom) die we voorstellen is gebaseerd op enkele algemene uitgangspunten. Centraal staat de primaire verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal voor de operationele afhandeling van incidenten. De Directeur-Generaal wordt als volgt ondersteund:

- Voor de eerste beoordeling van het incident en de aanpak daarvan hebben we een DG-tafel gecreëerd.
- Het opstellen van het feitenrelaas is de verantwoordelijkheid van een informatiepunt.
- Het voorbereiden en uitvoeren van de lijn voor wat betreft de externe communicatie geschiedt door een communicatiepunt.
- Een journaalhouder houdt een logboek of journaal bij van de DG-tafel en de besluitvorming daarin.
- Eventueel benodigde praktische ondersteuning wordt door een DCC-er georganiseerd, die op verzoek van de Directeur-Generaal aansluit bij de DG-tafel.

Is er parallel aan het incident sprake van een lokale probleemsituatie dan vormt de leider van het informatiepunt de verbindende schakel naar de lokale autoriteiten. Afhankelijk van het type incident dient meer of minder tegenspraak, dan wel expertise georganiseerd te worden. Daarvoor hebben we specifieke voorzieningen in de routine uitgewerkt.

De rol van de SG in incidenten is beperkt en ziet vooral op het adviseren van de Minister. Als het politieke risico of de escalatie van de gebeurtenissen daartoe aanleiding geeft, kan de SG ingrijpen in de operationele afhandeling van het incident.

De invulling van de verschillende rollen is in de routine gekoppeld aan functies (Directeur-Generaal, beleidsdirecteur, directeur uitvoeringsorganisatie). Daarvoor is gekozen omdat de DG-tafel in staat moet zijn snel besluiten te nemen over afhandeling en advisering van de minister over een te kiezen gedragslijn. Effectieve crisisbeheersing vergt een specifieke set competenties; we gaan ervan uit dat de mensen op deze functies daarover beschikken, deze zich eigen kunnen maken of anders mensen uit hun organisatie afvaardigen (en mandateren) die wel over de vereiste set competenties beschikken.

De incidentenroutine voorziet in de eerste stap van de incidentafhandeling en het bevorderen van rolvastheid gedurende de afhandeling. De precieze afhandeling van het incident, alsmede de meer specifieke invulling van het

informatie- en communicatiepunt hebben we bewust open gehouden omdat deze per incident verschilt.

We zien het functioneren van de routine als volgt. Dagelijks ziet een Directeur-Generaal situaties en gebeurtenissen voorbij komen die als potentieel incident kunnen worden beschouwd. De betreffende Directeur-Generaal beoordeelt deze situaties en bepaalt per situatie of het noodzakelijk is de incidentenroutine te activeren. Als de routine wordt geactiveerd, wordt direct de DG-tafel bijeen geroepen. Hier verdeelt de Directeur-Generaal de verantwoordelijkheden. Vervolgens bepaalt de DG-tafel de eerste lijn in de operationele afhandeling van het incident. De eerste bijeenkomst van de DG-tafel wordt afgesloten met het plannen van volgende overlegmomenten.

Na afloop van de eerste bijeenkomst informeert de Directeur-Generaal de Minister en de SG. De leiders van het informatiepunt en het communicatiepunt mobiliseren direct na afloop van de eerste bijeenkomst hun ondersteuning voor het vervaardigen van een feitenrelaas en de externe communicatie.

Naast de eerste stap voorziet de incidentenroutine in het bevorderen van rolvastheid. Voor alle rollen in de routine is een instructie uitgeschreven. Deze is kort en kernachtig, zodat de instructies geschikt zijn voor 'dagelijks' gebruik.

Voor de volgende rollen zijn instructies opgesteld:

- Leider DG-tafel - Directeur-Generaal.
- Leider informatiepunt/lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofddirecteur) taakorganisatie.
- Leider communicatiepunt/lid van de DG-tafel - directeur voorlichting of diens vervanger in de betreffende beleidskolom.
- Juridisch adviseur/directie wetgeving.
- Journaalhouder - een staffunctionaris van de Directeur-Generaal.
- Lid van de DG-tafel - beleidsdirecteur of (hoofd)directeur taakorganisatie die niet als leider informatiepunt is aangewezen.
- DCC-er.
- SG.
- Minister.

Het projectteam Incidentenstrategie adviseert om de door haar in hoofdstuk 3 uitgewerkte incidentenroutine in te voeren.

Daarnaast adviseert het projectteam om de komende maanden in elke DG-kolom met de routine te oefenen en deze te gebruiken bij incidenten die zich voordoen in 2006. Aan de hand van de ervaringen ermee kan de routine worden aangescherpt en waar nodig meer bruikbaar worden gemaakt. Op deze manier kan de routine op papier ook in de praktijk een routine worden.

Hoe zou Justitie incidenten meer tijdig kunnen inschatten, zich er beter op voorbereiden en er beter van leren?

Hoewel we geconstateerd hebben dat we incidenten als een blijvend (bij)verschijnsel van de logica van media en politiek moeten beschouwen, ontslaat ons dat niet van de plicht na te denken over hoe we incidenten kunnen voorkomen, hoe Justitie zich beter op incidenten kan voorbereiden en hoe er meer van geleerd kan worden.

In aanvulling op de reeds bestaande arrangementen, hebben we een reeks maatregelen uitgewerkt om incidenten te voorkomen, ze meer tijdig in te

schatten en er meer van te leren.

Op het gebied van preventie:

- Meer transparantie (naar politiek en media).
- Bandbreedtes.
- Periodieke systeem- en risicoanalyse.

Op het gebied van preparatie:

- Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke scans.
- Voorzieningen voor gevoelige dossiers.
- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit.
- Tijdig en volledig informeren.
- Meldpunt (potentiële) incidenten.
- Oefenen.

Op het gebied van het leren:

- Evalueren.
- Doordenkexercities.

Van genoemde maatregelen adviseren wij het Topberaad te besluiten om de volgende maatregelen op korte termijn nader te onderzoeken en in gebruik te nemen:

1. Bandbreedtes

Incidentgevoeligheid neemt toe wanneer beleidskeuzen niet met de Kamer zijn gedeeld. Justitie wordt kwetsbaar wanneer blijkt dat de uitvoeringspraktijk niet volgens de 100% perfectie van papier is verlopen. Eén van de mogelijkheden is om systematisch met bandbreedtes te gaan werken bij alle taakorganisaties en het beleid dat daarbij hoort en dit bewust met de Kamer te gaan delen.

Het projectteam Incidentenstrategie adviseert om komend jaar op specifieke terreinen systematisch de mogelijkheden te laten onderzoeken van het werken met bandbreedtes. Omdat niet alle Justitiedomeinen zich daarvoor even goed lenen, wordt geadviseerd om gericht te zoeken naar een terrein dat zich hiervoor leent, bijvoorbeeld het controlebeleid bij de IND.

2. Politiek-bestuurlijke framescan en systeemanalyse

Naast bandbreedtes en beleidskeuzen kan een deel van de incidenten worden afgevangen door zelfevaluaties ofwel analyse door derden, waarmee lacunes worden opgespoord en zwakke plekken worden blootgelegd. Deze systeemanalyse richt zich op de organisatie, het project of de structuur. In aanvulling daarop is ook denkbaar dat meer gebruik wordt gemaakt van ex ante beoordeling van incidenten op zaaksniveau.

Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke scans maken systematische voorbereiding op incidenten mogelijk, zodat het actuele gescand wordt en er een verdieping kan worden gemaakt van die onderdelen die om aandacht vragen. Met een scan van de veranderingen in het frame en de agenda en wat deze betekenen voor de te verwachten typen incidenten kan Justitie zich meer gericht prepareren.

Het projectteam Incidentenstrategie raadt aan om een beleidsterrein

(bijvoorbeeld allochtone criminele jeugd of inburgering) te kiezen en voor dat dossier een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke framescan te laten uitvoeren, evenals een systeemanalyse.

3. Professionaliseringsactiviteiten

Koppel aan de analyses op het voornoemd gekozen dossier een reeks professionaliseringsactiviteiten, bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke sensitiviteit en tijdig informeren, voor de bij het dossier betrokken functionarissen.

Het projectteam Incidentenstrategie raadt aan om genoemde analyse en scan een reeks professionaliseringsactiviteiten te koppelen, bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke sensitiviteit en tijdig informeren, voor de bij het dossier betrokken functionarissen.

4. Oefenen

Versterk de scherpheid en de alertheid van de Justitiemedewerkers door te oefenen. Deze oefeningen zorgen er voor dat er verschillende scenario's worden verkend en leggen wellicht lacunes in het proces / de procedure, de operationele afdoening, de routines en of het beleid dat betrekking heeft op de oefencase bloot.

Het projectteam Incidentenstrategie stelt voor de invulling van het oefenen nader te laten uitdenken. Benoem in ieder geval bij wie het wordt belegd, welke Justitieonderdelen worden betrokken en wat de frequentie van het oefenen moet zijn.

5. Evaluaties en doordenkexercities

Door systematisch meer aandacht en tijd te vragen voor gezamenlijk leren en evalueren, kunnen de incidenten en bijna-incidenten ook worden benut voor reflectie op het beleid. Door daarbij Justitiebreed te evalueren worden ook eventuele verbeterpunten blootgelegd bij andere onderdelen van het departement.

Doordenkexercities kunnen de 'luchtbellen' scheiden van de incidenten die veroorzaakt worden door onderliggende structurele problemen in de organisatie, het beleid of de uitvoering.

Laat evaluaties vervaardigen voor de incidenten in 2006. Laat deze incidenten zo nodig op hun structurele betekenis analyseren, door middel van doordenkexercities. Deze analyses zijn aan te sluiten op de voorstellen voor een strategische cyclus zoals die in het project Meerjarenbeleidsplanning zijn ontwikkeld.

Agendeer periodiek, bijvoorbeeld enkele keren per jaar, welke incidenten zich in de verschillende DG-kolommen hebben voorgedaan in de bestuursraad. Doel daarvan is om op dit niveau te bezien of incidenten als zodanig zijn geëvalueerd, of de evaluatie breed is verspreid, of de verbeterpunten zijn overgenomen en of de aanbevelingen zijn ingevoerd. Het verdient de aanbeveling om daarbij ook de incidentoefeningen in beschouwing te nemen.

Vervolg

Aan de hand hiervan kan voor 2007 en verder worden bekeken of ook de andere maatregelen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn, te weten meer transparantie,

de voorzieningen voor gevoelige dossiers en het meldpunt voor (potentiële) incidenten.

Verder met de incidentenstrategie?

In het project hebben we het fenomeen incidenten bij Justitie verkend en vertaald naar voorstellen voor een operationele incidentenroutine en maatregelen waarmee Justitie incidenten kan voorkomen, zich er beter op kan voorbereiden en er meer van kan leren. Na besluitvorming in het Topberaad eindigt het project, maar niet de implementatie en de noodzaak van vervolgacties. Wij stellen voor de incidentenstrategie in de organisatie van Justitie als volgt te beleggen.

Een lid van de Bestuursraad adopteert de incidentenstrategie. Daarin wordt dat lid ondersteund door BSG, dat hiervoor ook het zogenaamde ‘stafferscircuit’ gebruikt. We stellen voor dat dit lid voor de komende twee jaar de regie neemt over de implementatie, evaluatie en aanscherping van de incidentenroutine, alsmede de verdere uitwerking van maatregelen ter preventie, preparatie en leren voor zijn of haar rekening neemt. Daarna rouleert het sponsorschap in de Bestuursraad wat ons betreft (tweejaarlijks).

Justitie. Recht raakt mensen



Justitie schept orde in de samenleving. Door wetten en regels op te stellen en de naleving daarvan te bevorderen. Door criminaliteit te bestrijden en conflicten op te lossen. Zo brengt Justitie een veilige en rechtvaardige samenleving dichterbij waaraan alle mensen, ongeacht hun herkomst, volwaardig kunnen deelnemen.