

Tjibbe Joustra:

‘Als ik tijdens een crisis beslis een onderwerp te agenderen, weet ik dat er bijna geen weg terug is’

“Mijn team en ik denken na over aanslagen die misschien zullen gaan plaatshebben. Wij proberen die te voorzien en te voorkomen, maar het effect van onze inspanningen is onzeker – garanties kunnen we niet afgeven. Die onzekerheid is heel kenmerkend voor terrorismebestrijding. In de praktijk moeten wij afgaan op kleine snippers informatie. De voorspellingen die we daarop baseren, proberen wij verder te verfijnen door te kijken welke bredere trends we zien: wat voor soort aanslagen zijn in Nederland voorstelbaar, hoe waarschijnlijk is dat type aanslagen?

Het lastige van dit werk is dat je de risico's op een aanslag niet moet onderschatten; de dreiging van terrorisme in Nederland is ‘substantieel’, ofwel voorstelbaar. Maar het is niet de bedoeling om iedereen bang te maken. Goed inschatten wat de proporties zijn en vervolgens proportioneel te werk te gaan, dat is de kunst. Door steeds proportioneel te reageren, hoop je dat burgers het vertrouwen houden dat een maatregel echt nodig is als de overheid dat zegt.

In andere landen mag de overheid de kans op nieuwe terroristische aanslagen overdrijven om een gevoel van urgentie onder de bevolking levend te houden, wij proberen eerlijk te zijn in wat we doen. Na de aanslag op de metro in Londen hadden we militairen op alle Nederlandse stations kunnen neerzetten, we hadden de straten groen kunnen kleuren van de uniformen. Hebben we niet gedaan. In Nederland werken we niet voor de bühne. Je moet voorzichtig zijn met maatregelen, want hoe onvermijdelijk ze soms ook zijn, ze spelen terroristen altijd ook in de kaart. Terroristen chanteren de wereld anders te worden dan ze is. Een angstigere maatschappij is dus een succes voor terroristen.

In september 2005 deden enkele verhalen de ronde dat er op het Nederlandse spoor iets stond te gebeuren. Harde aanknopingspunten waren er niet, maar enkele

diensten kwamen tegelijkertijd met signalen. We zijn toen met enkele deskundigen bij elkaar gekropen en hebben de zogenoemde alertering rond het spoor verhoogt. Dat was een subjectieve beslissing – hoe zou het anders kunnen gegeven het materiaal – maar wel ééntje die we zo goed mogelijk motiveerden en ook opschreven in een (niet openbaar) stuk. Zo'n beslissing moet je durven nemen. De beslissing om het alerteringsniveau weer te *verlagen* moet je trouwens ook durven nemen. Een stapje terug doen is wellicht nog moeilijker, want bij de eerste dode die er onverhoopt toch valt heb je natuurlijk spijt. Als je niet uitkijkt, blijf je snel op een te hoog alerteringsniveau zitten.

Als je signalen krijgt dat er iets kan gebeuren, zoals toen rond het spoor, ben je aan het dubben over hoe je die informatie moet wegen. Zodra je eenmaal besluit om de signalen serieus te nemen en de kwestie te agenderen, krijgt alles een grote versnelling. Dan ben je in feite al terechtgekomen in de techniek van de maatregelen – in de draaiboeken dus. Formeel kun je zeggen: het is aan de ministers om al dan niet maatregelen te nemen. Maar ik acht mezelf in hoge mate verantwoordelijk. Als ik beslis te agenderen, weet ik gewoon dat er bijna geen weg terug is.

Dat heb ik geleerd in mijn tijd als secretaris-generaal bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Tijdens de mond- en klauwzeerepidemie van 2001 stelden wij de minister voor om al het vee in de driehoek Deventer, Zwolle, Apeldoorn te slachten. Wat moet de minister dan doen? Hij kan vragen – en dat moet hij ook vragen – ‘waarom deze driehoek, waarom maak je het gebied niet groter, of kleiner’, maar je weet dat hij niet iets fundamenteel anders zal gaan beslissen dan wat jij agendeert. Dat komt door de kennisvoorsprong die je als ambtenarij hebt, maar ook door het proces: jij hebt het belangrijk genoeg geacht om te agenderen, de minister heeft niet de kennis om op details in te gaan en neemt dus de basisanalyse over. In die zin heeft de minister op zo'n moment een marginaal toetsende rol. Hij is vooral ook de spreekbuis naar de bevolking – een cruciale taak overigens.

Voor mij als secretaris-generaal gold iets dergelijks. Het schijnt helemaal niet zo eenvoudig te zijn om in alle gevallen duidelijk mond- en klauwzeer vast te stellen. Maar ik ben geen expert, dus ik zei tegen de wetenschappers: ‘Ik wens jullie veel

succes, ik hoor wel wat het is.' Iedereen moet op zijn eigen niveau beslissingen durven nemen.

Een crisis is niet de tijd om mooi beleid te voeren. Waar het op aankomt is de durf om de draaiboeken al dan niet in werking te stellen. Veel visie zit daar verder niet bij. Visie zit eerder in het beleid dat je uitstippelt vóórdát een crisis zich voordoet. Bij een crisis komt het eerder aan op logica. Op een goede volgorde van de maatregelen, én op consistentie. Idealiter neem je beslissingen binnen een gedeeld kader, waardoor besluiten elkaar gaan versterken in plaats van tegen elkaar inwerken. Tijdens de mond- en klauwzeerepidemie gold er een vervoersverbod van melk. Wat moet een boer dan met zijn melk? Die kan hij niet in de sloot laten lopen, want dat heeft allerlei nare milieuconsequenties. Daar moet je over nadenken, de maatregelen die je uitvaardigt, moeten kloppen binnen een breder kader. Zodat een boer denkt: wat ze van me vragen is heel vervelend, maar het is wel logisch en doordacht, in plaats van: ze weten niet wat ze willen. In dat kader zit misschien de visie.

Draaiboeken zijn nodig, maar ik heb nog nooit een draaiboek gezien dat echt voorzag in waar ik voor stond. Twintig jaar geleden, toen de kerncentrale in Tsjernobyl ontplofte, moesten we als beleidsambtenaren opeens wennen aan rapportages in Becquerel, de eenheid die de mate van radioactiviteit aangeeft. Soms was zo'n rapportage van stralingswaarden opeens vele nullen hoger dan een half uur daarvoor. Niemand wist precies wat dat in de praktijk had te betekenen. Of neem de wijsheid dat varkenspest niet via de lucht verspreid kan worden. Dat is in zijn algemeenheid waar, maar een ventilator kan het virus wel degelijk van de ene schuur in een nabijgelegen andere schuur blazen – daar hield het draaiboek geen rekening mee. De draaiboeken voorzagen ook niet dat we ooit bedrijven zouden moeten ruimen onder bescherming van de Mobiele Eenheid, dat vereiste wel enige aanpassingen in de werkwijze. Kortom: draaiboeken zijn een goed uitgangspunt, maar gezond verstand ter plekke blijft essentieel.

Technologie is onvoorstelbaar belangrijk in ons werk. Tijdens de eerste uitbraak van varkenspest waarbij ik betrokken was, begin jaren 1990, arriveerde ik bij het crisiscentrum dat op de Veluwe was ingericht. Ik struikelde bijna over de stapels kabels die daar lagen om een geïmproviseerde telefooncentrale van stroom te voorzien. Drie of vier jaar later was er weer ergens varkenspest, maar lagen er geen kabels meer bij het crisiscentrum. Iedereen had inmiddels een mobiele telefoon. Maar nieuwe, snelle communicatiemiddelen spelen terroristen net zo goed in de kaart. Op internet vinden ze radicaliserende literatuur, receptenboeken voor bommen, netwerken van gelijkgestemden. En zij spinnen garen bij de snelle aandacht voor hun acties. Ze weten dat de overheid niet kan tegenhouden dat hun daden wereldkundig worden – omstanders maken wel een foto met hun mobieltje en sturen dat naar de media. Juist omdat een incident nu vrijwel onmiddellijk in het nieuws is, moet de overheid snel aangeven wat er echt aan de hand is.

Technologie heeft een zwarte kant, maar kan ook een deel van de oplossing zijn. We kunnen inmiddels varkens tegen varkenspest inenten met markervaccins, waardoor kopers kunnen zien of de ziektesporen in het vlees een gevolg zijn van infectie of van vaccinatie. Dat zou exportbelemmeringen kunnen opheffen, zodat we niet over hoeven te gaan tot *stamping out* – ruimen. Ik had tijdens de varkenspestepidemieën graag gevaccineerd, een hele ontdekken over de streek gelegd. Maar wereldwijd was afgesproken: vaccineren doen we niet. Dat was het kader. Mijn persoonlijke twijfel aan de wijsheid daarvan is op zo'n moment niet aan de orde. In een crisissituatie treed je consistent op, op basis van wat mogelijk is. Dus daar gingen de varkens. We hebben ze niet eens opgegeten – mensen eten niet graag vlees van zieke dieren. Trouwens, we zouden in het vlees zijn gestikt. We hadden met z'n allen dagen kunnen barbecuen zonder het op te krijgen.

Ik vind dat ik als ambtenaar krachtig kan optreden en tegelijkertijd heel loyaal kan zijn. Loyaliteit betekent voor mij dat ik soms heel lang en heel hardnekkig tegen een plan van de minister ben. Ministers behoren de openbare zaak te dienen, en door helder en overtuigend uit te dragen wat ik denk dat juist is, ben ik in afgeleide vorm loyaal aan de openbare zaak.”

Tjibbe Joustra, jurist, is sinds 2004 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Van 2001 tot 2004 was hij voorzitter van de Raad van Bestuur van het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Van 1987 tot 2001 was hij secretaris-generaal op het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid (LNV) onder vijf achtereenvolgende ministers.

Copyright: Rathenau Instituut / Marjan Slob, 2006.