

Task Force Disaster Relief Bahamas

Zes inzichten voor toekomstige militaire noodhulpoperaties

Dr. J.P. Kalkman*



*Zr.Ms Johan de Witt en
Zr.Ms Snellius maken zich klaar
voor een noodhulpoperatie op de
Bahama's (2019)*

Hoe kan militair personeel effectief worden ingezet voor hulp na een grote ramp? Dit artikel bespreekt de noodhulpmissie op de Bahama's na orkaan Dorian en identificeert een aantal inzichten die kunnen bijdragen aan een effectievere inzet tijdens toekomstige noodhulpoperaties.



Orkaan Dorian bereikt de Bahama's op 1 september 2019 als een categorie 5-orkaan met windstoten tot 350 kilometer per uur. De tropisch storm heeft een verwoestend effect op Grand Bahama en de Abaco-eilanden, waar hij met een lage snelheid overheen trekt. Op de Abaco-eilanden is 75 procent van de huizen beschadigd en het aantal slachtoffers wordt geschat op ruim boven de tweehonderd.¹ Na een verzoek om hulp varen Zr.Ms. Snellius en Zr.Ms. Johan de Witt naar Sint Maarten om te bevoorraden en extra eenheden aan boord te nemen. Op 11 september arriveren ze op de Bahama's met aan boord een operationele staf (NLMARFOR), een marinierseenheid, een genie-eenheid, twee Cougar-helikopters, militairen van 1 CMI Commando, en Franse en Duitse eenheden.² Omdat de wateren rondom de getroffen eilanden te ondiep zijn, blijft Zr.Ms. Johan de Witt enkele zeemijlen van de kust liggen en wordt er gebruik gemaakt van landingsvaartuigen en de helikopters om mensen en middelen aan wal te brengen. Tijdens de noodhulpoperatie door deze Task Force Disaster Relief Bahamas worden vele hulpgoederen geleverd, brandstof vervoerd, een brug hersteld, puin geruimd, en gebouwen hersteld. Over een periode van tien dagen zijn ongeveer 650 militairen actief betrokken bij de inzet. Op 20 september komt de operatie ten einde. De lokale overheid, civiele organisaties, en het ingezette militair personeel zijn eensgezind positief over de inzet van de Task Force en wat zij tijdens de inzet bereikt hebben.

Opzet: leren van ervaring

Een nadere bestudering van de noodhulpoperatie laat zien dat de Task Force enorm adaptief is geweest. De vooraf opgezette structuur en werkwijze bleken op een aantal punten niet te passen bij de lokale situatie. Plannen bleken

namelijk al vrijwel direct niet meer houdbaar, protocollen waren te omslachtig, en beveiligde communicatiemiddelen te langzaam. In korte tijd werden dan ook allerlei organisatorische en operationele aanpassingen gedaan om sneller en beter te kunnen optreden. Het is zinvol om te leren van deze ervaringen, zodat er bij toekomstige inzet vooraf rekening gehouden kan worden met de unieke vereisten van noodhulpoperaties.

Dit is extra belangrijk omdat dit soort *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*-operaties (afgekort HADR) een terugkerend fenomeen zijn. Zo waren er bijvoorbeeld militaire noodhulpinzetten (met een prominente rol voor de Koninklijke Marine) na rampen in Haïti (2010, 2016, 2021), orkaan Irma op Sint Maarten (2017), en de Ebola-uitbraak in West-Afrika (2014-2015). Ook traint de marine geregeld voor mogelijke noodhulpoperaties. In de praktijk moet dit soort operaties echter met weinig voorbereiding in een vaak onbekende omgeving worden uitgevoerd. Bovendien is er in eerste instantie vaak beperkt informatie beschikbaar en is het daarom lastig in te schatten wat de behoeftes zullen zijn. Toch maken HADR-operaties vaak een groot verschil door in belangrijke basisbehoeften te voorzien en de eerste stappen richting herstel te zetten. De leidende vraag in dit artikel is daarom: wat kan de krijgsmacht leren van de inzet op de Bahama's na orkaan Dorian voor toekomstige HADR-operaties?

Om die vraag te beantwoorden maak ik gebruik van interviews met betrokkenen, beschikbare documentatie binnen Defensie, en van de wetenschappelijke literatuur. Specifiek baseer ik dit artikel op 32 interviews met militairen die zijn ingezet als onderdeel van Task Force Disaster Relief Bahamas. Respondenten van verschillende rangen en verschillende ingezette eenheden zijn vertegenwoordigd in de studie. Ik heb ze gevraagd hun eigen ervaringen en inzichten in detail te delen door de inzet in chronologische volgorde na te vertellen. Ook heb ik hun gevraagd naar wat zij zelf als aandachtspunten en verbeterpunten hebben geïdentificeerd. In aanvulling daarop heb ik meerdere evaluaties

* Jori Kalkman is universitair docent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

1 L.A. Avila, S.R. Stewart, R. Berg en A. B. Hagen, *Hurricane Dorian* (Miami, National Hurricane Center, 2020).

2 Ministerie van Defensie, 'Noodhulp Bahama's'. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/missie-overzicht/2019/noodhulp-bahamas>.



Paratroopers van de Amerikaanse 82nd Airborne Division patrouilleren in het door orkaan Katrina getroffen New Orleans (2005). Deze noodhulpoperatie door de Amerikaanse krijgsmacht is een van de weinige waarnaar wetenschappelijk onderzoek is verricht

van de inzet geraadpleegd. Deze interviews en documenten heb ik vervolgens vergeleken met de huidige wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp.

Daarbij valt allereerst op dat er bijna geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar militaire noodhulpoperaties. De uitzondering hierop is de (binnenlandse) inzet van de Amerikaanse krijgsmacht nadat orkaan Katrina in 2005 de stad New Orleans verwoestte en onder water zette. Honderden (vooral arme, zwarte) Amerikanen moesten lang wachten op de falende noodhulpverlening van de overheid en in evaluaties kreeg ook de Amerikaanse krijgsmacht de nodige kritiek te verwerken.³ In het bredere vakgebied van rampenstudies zijn echter meer nuttige aanknopingspunten te vinden. Met name aan het Disaster Research Center in

Delaware is er de afgelopen decennia veel kennis opgedaan over de maatschappelijke effecten van rampen en rampenbestrijding.⁴ Dit onderzoek kijkt vaak kritisch naar de paniekerige, controle-rende, top-down benadering van publieke leiders en overheidsorganisaties (zoals politie, brandweer, en lokale overheden), waarin er wantrouwen heerst richting de bevolking en er gevreesd wordt voor chaos tenzij er dominant wordt opgetreden. In plaats daarvan benadrukken de onderzoekers dat mensen geneigd zijn elkaar te

3 United States Congress, *A failure of initiative: Final report of the select bipartisan committee to investigate the preparation for and response to Hurricane Katrina* (Washington D.C., 2006).

4 Zie bijvoorbeeld E.L. Quarantelli, 'Disaster crisis management: A summary of research findings', in: *Journal of Management Studies* 25 (1988) (4) 373; E.L. Quarantelli en R.R. Dynes, 'Response to social crisis and disaster', in: *Annual Review of Sociology* 3 (1977) (1) 23.

helpen en in veel gevallen de meeste levens redden zonder hulp van geüniformeerde diensten. Zij pleiten er dan ook voor burgers te betrekken bij de hulpverlening en uitvoerend personeel veel vrijheid te geven in de uitvoering van noodhulpactiviteiten.⁵

In deze studie vergelijk ik de bestaande literatuur met de interviewverslagen door middel van een abductieve benadering. Dat houdt in dat ik bevindingen uit de gesprekken steeds heb vergeleken met bevindingen uit eerder onderzoek om op die manier enkele inzichten te formuleren op basis van deze inzet. Allereerst heb ik gekeken naar de aandachtspunten die door respondenten zelf zijn geïdentificeerd en daarna onderzocht ik wat er in eerder onderzoek hierover geschreven is. Daarnaast heb ik vanuit een rampenstudieperspectief naar de inzet gekeken en aanvullende aandachtspunten geformuleerd. Uit deze analyse blijkt dat er zes inzichten geïdentificeerd kunnen worden naar aanleiding van de inzet op de Bahama's: 1) criminaliteit en plunderingen zijn een uitzondering, 2) acties resulteren in een betere informatiepositie, 3) elke operatie heeft politieke effecten, 4) noodhulpoperaties zijn inherent civiel-militaire operaties, 5) opdrachtgerichte commandovoering is niet alleen het meest effectief maar ook onvermijdelijk, en 6) safety first is geen zinvol uitgangspunt.

Analyse: zes inzichten

1) Lokale situatie

In de aanloop naar de noodhulpoperatie op de Bahama's waren er vele geruchten over de lokale veiligheidssituatie. Meerdere respondenten gaven aan dat ze zorgen hadden over bendes en plunderingen, wellicht met de herinneringen van de noodhulpmissie op Sint Maarten in het achterhoofd. Zoals een respondent het verwoordde: 'En het is zo dat er ook berichten waren dat toen orkaan Dorian overkwam er een wapenwinkel is geplunderd, dus er waren berichten die ons bereikten dat er gewoon wapens gestolen waren op het eiland, en dat ze niet wisten waar die waren.'

Anderen spraken over winkels die werden leeggehaald en geweerschoten. Zulke geruchten zijn heel gebruikelijk na grote rampen, maar ze zijn in de meeste gevallen zeer onbetrouwbaar. De gedachte dat mensen massaal gaan plunderen na een ramp zegt meer over onze verwachtingen en mensbeeld dan over de realiteit. Het gebeurt bijvoorbeeld vaak dat mensen die in het huis van hun burens of familieleden op zoek gaan naar gewonden onterecht worden verdacht van plunderen. In andere gevallen gaan mensen supermarkten binnen voor voedsel en water. Na orkaan Katrina bleek dat wanneer witte Amerikanen dit deden zij werden gezien als overlevers op zoek naar eerste levensbehoeften, terwijl zwarte Amerikanen werden beschuldigd van crimineel gedrag bij dezelfde activiteit.⁶ Iets vergelijkbaars speelde in deze inzet: de lokale bevolking werd beschuldigd van het plunderen van winkels, maar als leden van de Task Force spullen uit een bouwmarkt haalden zonder te betalen werd dit niet als zodanig bestempeld. Onderzoekers binnen het gebied van rampenstudies zijn echter eensgezind over het feit dat criminaliteit in verreweg de meeste gevallen juist afneemt in de nasleep van een ramp. Mensen gaan meer naar elkaar omkijken en worden behulpzamer richting hun medemens.⁷ Vandaar ook dat plunderingen na orkaan Dorian niet zijn waargenomen door leden van de Task Force zelf: 'Nu hebben we wel gehoord dat er ook op Abaco, dat er plunderingen zijn

- 5 T.E. Drabek en D.A. McEntire, 'Emergent Phenomena and Multiorganizational Coordination in Disasters: Lessons from the Research Literature', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 20 (2002) (2), 197; R.R. Dynes, 'Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 12 (1994) (2) 141-158.
- 6 K. Tierney, C. Bevc en E. Kuligowski, 'Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina', in: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 604 (2006) (1) 57.
- 7 E.A. Heide, 'Common misconceptions about disasters: Panic, the disaster syndrome, and looting', in: M. O'Leary (red.), *The first 72 hours: A community approach to disaster preparedness* (Lincoln, iUniverse Publishing, 2004) 337; J. Kendra en T. Wachtendorf, *American Dunkirk: The Waterborne Evacuation of Manhattan on 9/11* (Philadelphia, Temple University Press, 2016); I. Helsloot en A. Ruitenbergh, 'Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12 (2004) (3) 98-111.

geweest, maar dat is voor onze tijd geweest, dus daar hebben we weinig van ervaren.’

Er schuilt een gevaar in dergelijke verkeerde aannames over de lokale veiligheidssituatie. New Orleans, na orkaan Katrina, werd overspoeld door bewapende veiligheidstroepen die de ‘chaos’ moesten bestrijden, waardoor echte noodhulp (zoals voedsel, water en medicijnen) moesten wachten en het leed van mensen voortduurde. Het leidde bovendien tot veel wantrouwen richting de overheid en maakte een gezamenlijke civiel-militaire inspanning bijna onmogelijk, terwijl het juist de getroffen burgers zijn die de meeste levens redden na een catastrofale ramp.⁸ In het ergste geval, zoals na de aardbeving van San Francisco in 1906, komen burger en militair tegenover elkaar te staan, resulterend in geweld en een verergering van de ramp.⁹ Gelukkig kwam het na orkaan Dorian niet zover, want al gauw werd de situatie als veilig beschouwd: ‘Een voorbeeld was dat we eerst lange wapens mee zouden nemen. Uiteindelijk is dat helemaal *gedownscaled* naar misschien vijf handwapens op het peloton zeg maar. Anders hadden we de plank totaal misgeslagen als we daar met geweren liepen, want die mensen waren supervriendelijk.’

Het eerste inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat criminaliteit en plunderingen een uitzondering zijn.

2) Informatie

Het verzamelen en analyseren van informatie aan boord van Zr.Ms. Johan de Witt begon vrijwel direct om een zo sterk mogelijke informatiepositie te verwerven voor aankomst op de Bahama’s. Deze inlichtingen waren ook de basis voor planvorming met betrekking tot welke activiteiten zouden worden uitgevoerd gedurende de operatie. Want ‘als je geen compleet beeld hebt, kan je die activiteiten niet op de juiste plek op de juiste tijd doen.’

De eerste dagen na aankomst werd er dan ook erg veel geïnvesteerd in het creëren van een situatiebeeld. Bovendien werd de structurele, coherente duiding door de Task Force als uitmuntend beschouwd door non-gouver-

Onderzoekers binnen het gebied van rampenstudies zijn eensgezind over het feit dat criminaliteit in verreweg de meeste gevallen juist afneemt in de nasleep van een ramp

nementele organisaties (ngo’s) en andere humanitaire actoren op het eiland. Er waren echter twee factoren die de prioriteit van inlichtingenverzameling onder druk zetten. Allereerst was het nut ervan niet direct zichtbaar voor de lokale bevolking. Soms werd een gebied bezocht dat relatief gespaard was gebleven, dus ontving de bevolking daar geen hulp, wat lokaal tot irritatie leidde. Er werd dan ook al snel besloten om altijd in ieder geval ook wat hulpgoederen mee te nemen en uit te delen tijdens verkenningen: ‘Iedere reconnaissance die we doen is meteen ook een stukje noodhulp. Al zet je er maar een pallet flesjes neer en neem je wat dingen mee om te geven. Dan ben je meteen wat aan het doen al en niet alleen maar aan het kijken hoe erg het is om dan weer weg te gaan.’

Daarnaast bleek dat plannen lastig bleef, zelfs met goede inlichtingenproducten. Een marine-officier zei: ‘Dus wat mij opviel, is dat je plannen maakt, maar dat de situatie uiteindelijk aan de wal toch anders is dan je je voorstelt. (...) Zo zijn er tal van zaken, die uiteindelijk een beroep doen op je inventiviteit en je creativiteit om dan toch die hulp te kunnen bieden.’

8 Tierney et al., ‘Metaphors Matter’.

9 R. Solnit, *A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in disaster* (London, Penguin, 2010).



Op het zwaar getroffen eiland Abaco zetten mariniers tenten en andere noodvoorzieningen op. Een van de inzichten is dat acties resulteren in een betere informatiepositie

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

Uit deze ervaringen komt een interessante paradox naar voren: er is behoefte aan duidelijke informatie voor planning, maar op het moment dat je een stabiel, compleet beeld zou hebben, is de ramp feitelijk voorbij. Er moest dus constant geacteerd worden op basis van incomplete informatie. En dat gebeurde ook. De Amerikaanse onderzoeker Karl Weick heeft zelfs beargumenteerd dat in rampen en crises een beeld pas kan ontstaan nadat je acties hebt

ondernomen. Zijn *enactment*-theorie stelt dat initiële acties van operationeel personeel zowel helpen om hun observaties te sturen (welke informatie is belangrijk?) als de situatie te begrijpen (wat betekent deze informatie?).¹⁰ Een concreet voorbeeld is een arts die pas weet wat er met de patiënt aan de hand is *nadat* ze verschillende behandelingen geprobeerd heeft en de effecten daarvan ziet. Na orkaan Dorian bleek dat weinig mensen voedsel en water kwamen afhalen of geïnteresseerd waren in medische hulp, maar er juist veel belangstelling was in energie, transport, en brandstof. Veel informatie volgde uit initiële activiteiten.

¹⁰ K.E. Weick, 'Enacted Sensemaking in Crisis Situations', in: *Journal of Management Studies* 25 (1988) (4) 305.

Het informatiebeeld blijft altijd incompleet na een ramp, maar door direct verschillende soorten hulp te leveren, wordt snel duidelijk waar behoefte aan is. Het tweede inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dan ook dat acties resulteren in een betere informatiepositie.

3) Politieke implicaties van noodhulpactiviteiten

Idealiter bestaat er een duidelijk onderscheid tussen politieke besluitvorming en operationele uitvoering. Echter, de twee zijn in de praktijk zelden zo gescheiden als gehoopt. Leden van de Task Force hadden zich tot doel gesteld om enkel noodhulp te verlenen en zich niet te mengen in lokale politiek. Dat doel kwam echter onder druk te staan toen duidelijk werd dat de lokale overheid van deze ramp gebruik wilde maken om af te komen van een sloppenwijk of vluchtelingenkamp met Haitianen die illegaal op de Bahama's verbleven. Zoals een respondent aangaf: 'In die sloppenwijk of omgeving hebben wij ook eten afgezet en tenten en hulpgoederen. De lokale overheid zei: "Dat moeten we niet doen, we moeten die mensen eruit halen, in kampen zetten en dan zitten ze daar goed." [Maar] die mensen wilden niet in de kampen, want die wisten wat er ging gebeuren. Daarna verdwijnen ze, worden ze het land uitgezet, dus die kregen ook geen hulp. (...) En ik heb toen ook de vraag gesteld: "Maar hoe verhoudt zich dat dan tot een stukje mensenrechten?"' Een ander concludeerde: 'Gaan we een vluchtelingen-kamp vrij maken? Nee. Dat is politiek gezien niet... dat is sowieso niet handig voor ons.'

Maar ook de keuze om niet in te gaan op dit verzoek is een politieke keuze. Er zitten nog meer politieke kanten aan noodhulpverlening. Ook al zien we het graag als een neutrale, vraag-gedreven activiteit, politieke effecten zijn ontegenzeggelijk aanwezig. Schaarre goederen worden verdeeld onder slachtoffers en keuzes over de vorm en verdelingswijze creëren onvermijdelijk ongelijkheid en hebben mogelijk langetermijneffecten.¹¹ Bijvoorbeeld de keuze om vanuit Marsh Harbour te werken betekende dat inwoners en bedrijven in die omgeving meer hulp hebben gekregen en sneller aan de wederopbouw konden beginnen dan anderen.

Zulke keuzes spelen na elke ramp en zijn nooit simpel. Het laat ook het belang zien van een bredere overweging van keuzes omtrent de noodhulpverlening. Rampenstudies tonen keer op keer aan dat arme mensen, vrouwen, en gemarginaliseerde groepen in de maatschappij harder worden getroffen door rampen en minder snel herstellen.¹² Dat kan reden zijn om extra aandacht te geven aan hun specifieke behoeften na een ramp of de hulp meer op deze groepen te concentreren.

Uiteindelijk heeft elke noodhulpoperatie effecten op machtsposities en welvaartverdeling in een samenleving, dus is het belangrijk om daarbij expliciet stil te staan in de planning en uitvoering. Het derde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat elke operatie politieke effecten heeft.

4) Civiel-militaire samenwerking

De Task Force kwam iets meer dan een week na de ramp aan op de Bahama's. Civiele actoren, zoals United Nations Disaster and Coordination (UNDAC) en ngo's, waren al actief in het gebied. Het was essentieel om goede relaties te leggen met deze actoren, omdat civiele actoren de noodhulpverlening coördineerden en een groot deel van de activiteiten voor hun rekening namen. Goede interactie met de lokale, civiele autoriteiten was ook nodig, omdat aan hen feitelijk ondersteuning werd verleend. Het belang van civiel-militaire samenwerking kwam bovendien tot uiting in de uitvoering van de noodhulpoperatie. Zoals een officier van de mariniers het verwoordde: 'Elke dag zie je burgers. Overal waar je rondrijdt doe je zaken met burgers. Iedereen moet samenwerken met burgers.'

Het was dan ook een goede zet van de Task Force om zo snel mogelijk liaisons vooruit te sturen, zodat zij alvast afspraken konden maken met de autoriteiten van de Bahama's en civiele

11 R.S. Olson, 'Toward a politics of disaster: Losses, values, agendas and blame', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18 (2000) (2) 154.

12 A. Fothergill en L.A. Peek, 'Poverty and disasters in the United States: A review of recent sociological findings', in: *Natural hazards* 32 (2004) (1) 89.

hulpverleningsorganisaties. Een van de eerste activiteiten na aankomst was eveneens gericht op het contact leggen met verschillende civiele actoren op formele en informele wijze. Deze civiele organisaties kwamen dagelijks bijeen in het Emergency Operations Center (EOC), waar ook een liaison van 1CMICo permanent bij aansloot gedurende de operatie om de Task Force te vertegenwoordigen en sneller in te spelen op civiele steunverzoeken voor operationele afstemming. Experts op het gebied van civiel-militaire interactie kunnen bovendien een inschatting maken van de sociale en culturele geschiktheid van noodhulpactiviteiten en hoe de lokale bevolking het best benaderd kan worden. Een marineofficier zei hierover: 'Je zag nu ook heel erg de meerwaarde van zo'n CMI-commando, dat dat zijn waarde enorm bewezen heeft. In oefeningen is het vaak een ondergeschoven kind, maar met dit soort situaties zie je dat het enorm belangrijk is.'

Bestaand onderzoek naar civiel-militaire interacties laat zien dat er vaak uiteenlopende belangen en werkwijzen zijn, maar dat er desondanks goed samengewerkt kan worden na rampen en crises als geschikte liaisons worden aangesteld die een mediërende rol kunnen spelen tussen de krijgsmacht en civiele partijen.¹³ Op die manier kan er, naast de formele afspraken, een vertrouwensband ontstaan die gezamenlijk optreden faciliteert.¹⁴

De noodhulpoperatie bevestigt het belang van goede samenwerking tussen militaire eenheden en reeds aanwezig civiele actoren. Het vierde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat noodhulpoperaties inherent civiel-militaire operaties zijn.

5) Command and Control

De aansturingsstructuur voor de operatie was in de aanloop naar de inzet helder geregeld. De operationele stafcomponent (NLMARFOR) zou een centrale rol spelen: 'We hadden bedacht dat de *command* zou worden gevoerd vanaf de Johan de Witt met de staf.' Al snel bleek echter dat dit moeilijk te realiseren was: 'Die constructie kan je hanteren als je aan boord van het schip gewoon honderd procent *situational awareness*

Mariniers onderzoeken een getroffen gebied. Opdrachtgerichte commandovoering, met veel autonomie voor de uitvoering, is bij noodhulpoperaties effectief en zelfs onvermijdelijk



FOTO MCD. SJOERD HILCKMANN

13 J.P. Kalkman, *Focus on the frontline: Civil-military collaboration in domestic and European crisis management* (Amsterdam, Vrije Universiteit, 2019); J.P. Kalkman, J.H. Kerstholt en M. Roelofs, 'Crisis response team decision-making as a bureaucratic process', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26 (2018) (4) 480.

14 M.T.I.B. Bollen, *Working apart together: Civiel militaire samenwerking tijdens humanitaire operaties* (Wageningen, Wageningen Universiteit, 2002).

hebt en precies weet wie waar mee bezig is. Het bleek al vrij snel dat er dermate veel activiteiten plaatsvonden op de eilanden, dat je dat beeld niet had.'

Vaak kwamen verzoeken om ondersteuning (zoals het vrijmaken van een weg) via meerdere manieren binnen en werd er op het eiland zelf direct op geacteerd, maar werd het ook in het planningsproces van de operationele staf opgenomen: 'Dus dan kan het zijn dat een dag nadat de weg vrijgemaakt is de opdracht komt: "Kan je die weg vrijmaken?"'

Uiteindelijk werd er dan ook snel omgeschakeld naar opdrachtgerichte commandovoering, waarbij veel autonomie werd gegeven aan uitvoerende eenheden. Deze uitkomst komt niet

als een verrassing voor wie bekend is met rampenstudies. Onderzoek naar rampenbestrijding wijst steevast uit dat top-down-aansturing niet mogelijk is na een ramp.¹⁵ Bovendien wordt een hiërarchische benadering vaak als onwenselijk bestempeld in noodhulpoperaties. Daar zijn meerdere redenen voor. Verzoeken om hulp volgen elkaar heel snel op en vereisen doorgaans veel improvisatie van operationeel personeel. Als er constant goedkeuring of instructies gegeven moeten worden van bovenaf, leidt het wachten op centrale besluitvormingsprocedures tot

15 Drabek en McEntire, 'Emergent Phenomena'; Dynes, 'Community Emergency Planning'; P. 't Hart, U. Rosenthal en A. Kouzmin, 'Crisis decision making: The centralization thesis revisited', in: *Administration & Society* 25 (1993) (1) 12-45.



Bij een strikte naleving van het 'safety first'-principe zou bijna geen enkele noodhulpactiviteit doorgang kunnen vinden

problematische vertragingen en rigiditeit in de operaties. Bovendien heeft uitvoerend personeel het meeste gevoel bij de lokale situatie en kan dat, indien goed getraind, situationeel begrip makkelijker vertalen naar passende acties dan leidinggevendenden die niet fysiek aanwezig zijn. In de praktijk blijkt dan ook meestal dat uitvoerders van crisisorganisaties, inclusief de krijgsmacht, niet wachten op instructies en goedkeuring maar simpelweg aan de slag gaan. Zo ook hier: 'Misschien ben ik dan niet het schoolvoorbeeld militair, maar als ik denk dat er iets moet gebeuren, dan ga ik dat doen [en] ik laat me in zoverre niet met alles controleren.'

De aansturing van noodhulpoperaties vereist van betrokken commandanten een leiderschapsstijl die adaptief optreden in de operatie mogelijk maakt. Het vijfde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat opdrachtgerichte commandovoering niet alleen het meest effectief is, maar ook onvermijdelijk.

6) Veiligheid

Vrijwel elke respondent benadrukte dat veilig werken een prioriteit was tijdens de inzet op de Bahama's. Zoals een van hen het verwoordde: 'Mijn voornaamste zorg was: we gaan noodhulp leveren om anderen te helpen maar het moet niet ten koste gaan van de veiligheid van mijn mensen.'

Dit past binnen een brede trend van risico-beheersing in westerse krijgsmachten, waarin er een beperkte acceptatie is van gevaren voor personeel tijdens operaties.¹⁶ Het is logisch dat

er belang wordt gehecht aan veilig werken na een ramp, omdat er vaak ook nog slachtoffers vallen tijdens noodhulpactiviteiten, bijvoorbeeld door instortende gebouwen en onhygiënische werkomstandigheden.

Hoewel het belang van veiligheid onderstreept werd in bijna alle interviews, was de operationele realiteit weerbarstiger. Foto's en verhalen van betrokken militairen laten zien dat er wel degelijk risico's werden genomen. Er werd met landingsvaartuigen gevaren op een ruwe zee en militair personeel repareerde daken van huizen zonder valbescherming. De helikoptercrews opereerden eveneens onder uitdagende omstandigheden: 'Er was geen verkeersleiding meer en er was een frequentie waarop iedereen zijn berichtje kon zeggen: "Ik zit nu bij dat vliegveld... ik ga daar landen... of ik stijg daar net op." Dat was in het begin heel veel geluid op je radio.' En: 'Het langste wat we op een dag gevlogen hebben is dat een crew zeven uur aan het vliegen is geweest. Dat is lang. Dat ben je niet gewend vanuit hier. Dan ook nog een keer met de warmte daar. Dan stond het zweet je uit.'

Daarnaast gold voor Zr.Ms. Johan de Witt: 'We waren half bemand. Als er calamiteiten zijn, hebben we een hele bemanning nodig om dat op te lossen.'

Kortom: er werden zekere risico's genomen in de operatie en dat is ook onvermijdelijk bij een inzet als deze. De vraag moet dan ook zijn: welke risico's vinden we acceptabel? Het is aantrekkelijk om te claimen dat veiligheid voor alles gaat ('safety first'), maar het is ook problematisch, omdat het daardoor onmogelijk wordt om nog met elkaar in gesprek te gaan over welke risico's genomen mogen worden. Het maakt het bovendien moeilijker om je voor te bereiden op veiligheidsincidenten en legt de schuld bij het slachtoffer wanneer het wel misgaat. Het is dan ook een onwenselijk principe in de voorbereiding op noodhulpoperaties.

Bij een strikte naleving van het 'safety first'-principe zou bijna geen enkele noodhulpactiviteit doorgang kunnen vinden. Juist daarom

16 J. van der Meulen en J. Soeters, 'Dutch Courage: The Politics of Acceptable Risks', in: *Armed Forces & Society* 31 (2005) (5) 537.



Burgers kunnen naast slachtoffer ook een partner zijn in noodhulpoperaties, mits ze als bondgenoten worden benaderd

is het belangrijk om risico's te inventariseren, af te wegen, en tot op zekere hoogte bewust te accepteren. Het zesde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat 'safety first' geen zinvol uitgangspunt is.

Conclusie

Hoewel militaire prestaties moeilijk te meten zijn,¹⁷ is de noodhulpoperatie van Task Force Disaster Relief Bahamas erg positief ontvangen. Militair personeel van betrokken eenheden heeft flexibel en adaptief opgetreden en veel humanitaire hulp geleverd in korte tijd. Bovendien zijn er inzichten opgedaan die bruikbaar zijn voor de uitvoering van toekomstige HADR-operaties. De analyse in dit artikel is niet alomvattend, maar richt zich op zes van de belangrijkste aandachtsgebieden.

De analyse laat zien dat een ramp in de eerste plaats een humanitaire crisis veroorzaakt, waarin getroffen mensen hulp nodig hebben. Burgers kunnen naast slachtoffer ook een partner zijn in de noodhulpoperatie, maar dat vereist dat zij als bondgenoten worden gezien en benaderd en niet als potentiële criminelen. Sowieso zijn goede contacten met civiele actoren in het operatiegebied essentieel om een snelle, zinvolle inzet te realiseren. Civiele partijen kennen het gebied, weten wat nodig is, en zullen de activiteiten voortzetten nadat de krijgsmacht is vertrokken, dus het logisch dat zij de leiding nemen. Het is tegelijkertijd belangrijk te bedenken dat noodhulp politieke effecten heeft. Het is daarom zinvol om stil te staan bij welke belangen bepaalde steunverzoeken dienen en na te denken over de impact van bepaalde inzetten op de verdeling van macht en welvaart in een samenleving. In de uitvoering is daarnaast opdrachtgerichte commandovoering nodig, zodat ingezet personeel de ruimte heeft om binnen ruime kaders actie te ondernemen en hulp te verlenen. Zulke acties hebben bovendien het voordeel dat ze de informatiepositie helpen te verbeteren, want het wordt duidelijk hoe urgent bepaalde hulp is uit de reacties op eerdere hulpactiviteiten. Daarnaast blijkt dat militair personeel toegewijd en gemotiveerd is om tot het uiterste te gaan in dit soort noodhulpoperaties.

Voor hun veiligheid is het belangrijk te bespreken welke risico's acceptabel zijn en hoe daar het best mee kan worden omgegaan. Tot slot is het in toekomstig onderzoek belangrijk meerdere noodhulpoperaties te vergelijken, zodat we ons nog beter kunnen voorbereiden op militaire inzet na grote rampen.¹⁸

Nawoord

De auteur wil het onderzoek naar militaire inzet in de nasleep van rampen uitbreiden en hoopt daarom meer militairen te spreken die in het verleden ingezet zijn bij noodhulpoperaties (bijvoorbeeld op Sint Maarten na orkaan Irma, op Domina na orkaan Maria, op Haïti na orkaan Matthew, in West-Afrika tijdens de Ebola-uitbraak). Militairen die hun inzichten en ervaringen willen delen, worden opgeroepen contact met de auteur op te nemen. ■

- 17 R. Beeres, E. J. de Waard en M.T.I.B. Bollen, 'Ambitions and opportunities for assessing military performance in crisis response operations', in: *Financial Accountability & Management* 26 (2010) (3) 344-366.
- 18 Zie ook: J.P. Kalkman, 'Military relief operations in the aftermath of hurricane Dorian: How a formal organization adapts during disaster response', in: *Academy of Management Discoveries* (forthcoming).