



Meerwaarde in plaats van meerwerk!

State-of-the-art 2005: planvorming

*Landelijk Beraad Crisisbeheersing
Den Haag, januari 2006*

Meerwaarde in plaats van meerwerk

Tijdens een crisis of ramp moeten plannen helpen om de bestrijding daarvan snel op gang te brengen. Ze moeten alle betrokkenen in staat stellen om op het 'uur U' optimale prestaties te leveren. Want als zich een ramp of crisis voordoet, worden er onder moeilijke omstandigheden bovennormale prestaties verwacht. Daar moeten de kernfunctionarissen op voorbereid zijn en er moet leiderschap worden getoond. Het afleggen van verantwoording is géén functie van de plannen. Dat gebeurt als het zover is.

Dit zijn conclusies die het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) in deze state-of-the-art heeft getrokken omtrent het onderwerp '*planvorming en het gevaar van planfixatie*'. Samen met deskundigen uit diverse geledingen (bestuurders, ambtenaren van rijk, provincies en gemeenten, medewerkers van operationele diensten, deskundigen van private partijen) hebben we in 2005 planvorming vanuit het perspectief van goede crisisbeheersing verkend.

Uit de werksessies die we hebben gehouden, blijkt dat we in Nederland de afgelopen jaren een achterstand hebben ingehaald. De kwaliteit van de plannen en de kwaliteit van het planningsproces zijn verbeterd. Toch geven de betrokkenen ook aan dat het gevaar bestaat dat planvorming als een doel op zich wordt beschouwd en dat daarmee de crisisbeheersing en rampenbestrijding '*bureaucratiseert*'.

Om dit tegen te gaan, vindt het LBCB het belangrijk om de ondersteunende functie van planvorming in ogenschouw te nemen. Plannen moeten helpen om tijdens een ramp en crisis processen snel op gang te brengen, om kernfunctionarissen op te leiden en te oefenen, om informatie- en communicatiesystemen functioneel en toegankelijk te laten zijn én om de komende periode beleidsmatig goede keuzes te kunnen maken.

Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing hoopt dat u zicht herkent in de analyse van dit rapport en bereid bent om vanuit uw verantwoordelijkheid nader invulling te geven aan de diverse oplossingsrichtingen. Zowel het rijk als de decentrale overheden moeten goed nadenken over de functie van planvorming en de toegevoegde waarde die dit moet hebben voor de voorbereiding op en de bestrijding van crises en rampen: '*meerwaarde in plaats van meerwerk!*'

Tot slot spreekt het Landelijk Beraad waardering uit voor allen die hebben geholpen bij het opstellen van deze state-of-the-art en dankt ook Freek van der Laan en Wouter Landman voor de organisatie van het proces en het voeren van de redactie.

Hans Alders
Voorzitter Landelijk Beraad Crisisbeheersing

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	7
1.1	<i>Achtergronden: 20 jaar planvorming in de rampenbestrijding</i>	7
1.2	<i>Vraagstelling: planvorming en het gevaar van planfixatie</i>	10
1.3	<i>Status state-of-the-art: attenderen en richting geven</i>	11
1.4	<i>Opbouw state-of-the-art: van problematiek naar oplossingsrichtingen</i>	12
2	<i>Achtergronden bij planvorming</i>	15
2.1	<i>Wetenschappelijke noties over planvorming</i>	15
2.2	<i>Functie planvorming binnen de rampenbestrijding / crisisbeheersing</i>	17
2.3	<i>Beleidsmatige planvorming</i>	18
2.4	<i>Operationele planvorming</i>	19
2.5	<i>Toezicht op de planvorming</i>	20
3	<i>Problematiek rondom planvorming</i>	23
3.1	<i>Een algemeen probleem: functievervaging</i>	23
3.2	<i>Beleidsmatige planvorming</i>	25
3.3	<i>Operationele planvorming</i>	28
3.4	<i>Toezicht op planvorming</i>	34
3.5	<i>Tot slot</i>	37
4	<i>Oplossingsrichtingen planvorming</i>	39
4.1	<i>Van problematiek naar oplossingsrichtingen</i>	39
4.2	<i>Oplossingsrichtingen voor beleidsmatige planvorming</i>	41
4.3	<i>Oplossingsrichtingen operationele planvorming</i>	48
4.4	<i>Oplossingsrichting voor toezicht op planvorming</i>	53
4.5	<i>Tot slot</i>	54
<i>Bijlage</i>		
1	<i>Lijst met betrokken functionarissen</i>	55

“Een eerste probleem is dat in de eerste week het coördineren, informeren en uitrusten van de mensen die op pad moeten, ontbreekt.

Mensen worden vaak aan hun lot overgelaten.

Het is in hoge mate afhankelijk van de ervaring van de personen in het veld of er juist gehandeld

wordt. Daar komt bij dat het draaiboek MKZ

amper gelezen is en veel van degenen die het

wel hebben gelezen, vinden het in de praktijk

onbruikbaar.”¹

Inleiding

Genoemd citaat is afkomstig uit de evaluatie van de MKZ-crisis die Nederland in 2001 heeft getroffen. Uit de evaluatie blijkt dat planvorming structuur en houvast biedt voor de mensen die in uitzonderlijke omstandigheden moeten handelen. De ervaring leert dat planvorming helpt onzekerheid te reduceren in situaties waarin de routinematige zekerheid ver te zoeken is. Tegelijkertijd, zo wordt ook in de evaluatie geconstateerd, kan planvorming de ervaring, intuïtie en flexibiliteit van mensen niet vervangen, maar slechts aanvullen. Planvorming heeft een ondersteunende functie in de voorbereiding op - en bestrijding van rampen en crises. De manier waarop invulling wordt gegeven aan planvorming moet hierbij aansluiten.

Het LBCB heeft in de afgelopen periode gesignaleerd dat de manier waarop met planvorming wordt omgegaan voorbij dreigt te schieten aan de ondersteunende functie. Dit wordt 'planfixatie' genoemd: het plan wordt een doel op zich. Het gevaar van planfixatie is dat het leidt tot 'bureaucratisering' van de rampenbestrijding. Dit is een onwenselijke ontwikkeling, omdat dit betekent dat er in toenemende mate tijd wordt besteed aan activiteiten die nauwelijks gerelateerd zijn aan de effectiviteit van de feitelijke bestrijding. Het LBCB heeft daarom 'planvorming en het gevaar van planfixatie' als thema gekozen voor zijn 'state-of-the-art' van 2005.

1.1 Achtergronden: 20 jaar planvorming in de rampenbestrijding

In 1985 zijn met de Rampenwet drie soorten plannen geïntroduceerd:

- gemeentelijk rampenplan;
- rampbestrijdingsplannen;
- provinciaal coördinatieplan.

¹ B&A Groep, *MKZ 2001; de evaluatie van een crisis*, 2002, p. 175-176.

In de toenmalige rampenwet zijn ook enkele inhoudelijke en procedurele planvoorschriften opgenomen, maar deze zijn in aard en omvang beperkt gehouden. In 1991 is het gemeentelijk rampenplan voor alle gemeenten verplicht gesteld. Deze verplichting is verankerd in de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO). In deze wet is ook het rampbestrijdingsplan verplicht gesteld voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn (in het kader van het Besluit Rampen en Zware Ongevallen: BRZO).

In de jaren na de introductie van de WRZO is differentiatie aangebracht in de richtlijnen en kwaliteitseisen van de rampenbestrijdingsplannen: er kwamen risicocategorieën, drempelwaarden, en dergelijke. De planvorming in de rampenbestrijding is hierdoor omvangrijker geworden.

In 2000 is door de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat alle gemeenten beschikken over een rampenplan. Aan de risico-inventarisatie en -analyse en aan de doorvertaling in deelplannen hebben echter nog niet alle gemeenten invulling gegeven, zo wordt door de Algemene Rekenkamer geconcludeerd.¹ Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat het aantal risico's waarvoor plannen voorhanden zijn, beperkt is. Voor alle niet objectgebonden of dynamische risico's zijn geen rampbestrijdingsplannen aanwezig.

In 2002 wordt in de tussentijdse evaluatie van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 vastgesteld dat de achterstand op het gebied van planvorming nog niet is weggewerkt.² In deze evaluatie wordt bovendien opgemerkt dat de planvorming soms erg gedetailleerd is en dat de relatie tussen planvorming en de effectiviteit van de daadwerkelijke bestrijding van een ramp of crisis ontbreekt.

Anno 2005 is de kwantitatieve achterstand behoorlijk weggewerkt.³ Daarnaast is ook de kwaliteit van het planningsproces en de plannen verbeterd. Het planningsproces heeft in toenemende mate een multidisciplinair karakter en de risico-analyses die worden gebruikt voor planvorming zijn professioneler dan

¹ Algemene Rekenkamer, *Vorbereiding rampenbestrijding*, Den Haag: SDU, 2000

² Berenschot/COT/Cebeon, *Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004; zicht op vooruitgang, vooruitgang in zicht*, Den Haag, 2002

³ Zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK, *Voortgangsrapportage actieprogramma bewust veiliger*, Den Haag, 2004, maar ook de 'Voortgangsrapportages rampenplannen' van de afgelopen jaren.

enkele jaren geleden. Het in 2003 ingezette traject Verbetering Plancyclus Rampenbestrijding (VPR) heeft in die zin positief gewerkt. Onderdeel van de VPR zijn het regionaal beheersplan, de verplichte risico-inventarisatie en analyse, en de toetsing door middel van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). Met de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) is onlangs een wettelijke basis voor het geheel ontstaan.

Nu de dingen 'beter' gaan, komt steeds meer de vraag op of het wel om de 'goede dingen' gaat: de vraag naar de relatie tussen planvorming en de daadwerkelijke bestrijding kan ook anno 2005 nog niet worden beantwoord. Een moment van 'bezinning' lijkt een logische stap in het professionaliseringsproces dat de rampenbestrijding heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt: je vraagt je pas af of het om de 'goede dingen' gaat op het moment dat de 'dingen goed' gaan. In een interview verwoordde iemand deze situatie treffend door te stellen: "...soms moet je een bepaalde fase door om ergens anders uit te kunnen komen".

Hoewel er dus sprake is van een opgaande lijn wringt er iets. Enerzijds heeft het LBCB uit 'het veld' vernomen dat de multidisciplinaire samenwerking in het planningsproces sterk is verbeterd, maar anderzijds dringen ook sceptische geluiden door. De functie en noodzaak van planvorming wordt niet ter discussie gesteld, maar over de manier waarop planvorming wordt ingevuld bestaat twijfel. De inspanningen zouden vooral gericht zijn op het realiseren van de plannen zelf, met als gevolg dat de functie in de feitelijke bestrijding naar de achtergrond dreigt te verdwijnen.

Het LBCB is van mening dat er in de achterliggende jaren hard is gewerkt aan het optimaliseren van de planvorming. Tegelijkertijd vindt het LBCB dat het tijd is de gekozen lijn op enkele punten te heroverwegen. Met de 'state-of-the-art' van het jaar 2005 wil het LBCB een moment van 'bezinning' creëren. Dit moment is nu vooral belang, omdat wordt gesproken van een verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Kenmerkend voor crises is dat de dynamiek en daarmee de onzekerheid nog groter is dan bij de traditionele rampen. Het is de vraag wat dit betekent voor de rol die planvorming kan spelen. In deze 'state-of-the-art' wordt hier een antwoord op gegeven. Er is, naast de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing, nog een ontwikkeling die ervoor zorgt dat juist nu het onderwerp planvorming aandacht verdient: de inrichting van de veiligheidsregio. Op veel plekken wordt momenteel nagedacht over de inrichting van de veiligheidsregio en de daarbij horende planvorming. De problematiek rondom planvorming en de oplossingsrichtingen die in deze 'state-of-the-art' worden

besproken, kunnen wellicht behulpzaam zijn bij het doordenken van de rol van planvorming in de context van de veiligheidsregio.

1.2 Vraagstelling: planvorming en het gevaar van planfixatie

Deze 'state-of-the-art' is tot stand gekomen door verschillende activiteiten te verrichten:

- de regionale beheersplannen van de verschillende regio's zijn opgevraagd.
- de provincies zijn gevraagd een beschouwende reactie te geven op de beheersplannen en op planvorming in het algemeen.
- er is een analyse verricht naar zowel de (overeenkomsten en verschillen tussen) regionale beheersplannen als de reactie van de provincies hierop.
- er is een werksessie belegd met leden van het LBCB en andere deskundigen om het thema planvorming en het gevaar van planfixatie te verkennen.
- er is een 'achterkant van het gelijk' gehouden met als doel het thema, op basis van de verkennende werksessie, te verdiepen.
- er zijn interviews afgenomen met enkele sleutelfunctionarissen op bestuurlijk en strategisch leidinggevend niveau.

Tijdens al deze activiteiten heeft de volgende vraag centraal gestaan:

Welke problematiek doet zich voor rondom het onderwerp planvorming in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en welke oplossingsrichtingen zijn te identificeren ter voorkoming van planfixatie?

De vraagstelling maakt duidelijk dat deze state-of-the-art zich richt op planvorming in de rampenbestrijding én crisisbeheersing. Dit betekent dat breder wordt gekeken dan de traditionele rampen. Dit bredere perspectief is wenselijk, omdat Nederland de laatste jaren te maken heeft gekregen met een aantal nieuwe dreigingen, zoals terrorisme. Deze nieuwe dreigingen kunnen een andere voorbereiding vragen dan de traditionele rampen. Hierbij moet overigens niet worden vergeten dat crisisbeheersing voor een deel ook taalkundige vernieuwing is. Draaiboeken voor epidemieën zijn er bijvoorbeeld al langer, maar werden altijd gezien als onderdeel van de rampenbestrijding. Tegenwoordig worden epidemieën echter als crises gezien.

Het LBCB benadert de vraagstelling vanuit een breed perspectief, waarbij breder wordt gekeken dan alleen naar het thema 'planning'. Het LBCB vindt het van

belang om de functie van planvorming in het licht te zien van de voorbereiding op en daadwerkelijke bestrijding van rampen en crises. Dit heeft tot gevolg dat er soms problemen worden beschreven en oplossingsrichtingen worden gegeven die niet direct een relatie lijken te hebben met het thema planvorming, maar hier (in)direct wel van invloed op zijn. Tot slot kan in dit kader worden opgemerkt dat het LBCB kijkt naar de functie van planvorming in het huidige bestel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het onderwerp wordt primair vanuit de inhoud en behoefte benaderd.

1.3 Status state-of-the-art: attenderen en richting geven

Eerder is al aangegeven dat het LBCB met deze state-of-the-art een moment van 'bezinning' wil creëren door de vraag te stellen of we met planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing met de goede dingen bezig zijn. Deze state-of-the-art heeft vooral een signalerend en attenderend karakter. Panklare oplossingen zijn niet voorhanden, maar uit de bijeenkomsten en gesprekken zijn wel richtingen voor oplossingen naar voren gekomen. Het LBCB wil de discussie dan ook graag richten, maar niet inrichten. Het is aan het Ministerie van BZK, de (veiligheids)regio's, provincies en gemeenten om daadwerkelijk stappen te nemen in de vorm van concrete wijzigingen, vervolgonderzoeken, doorlichtingen (regelgeving), en dergelijke.

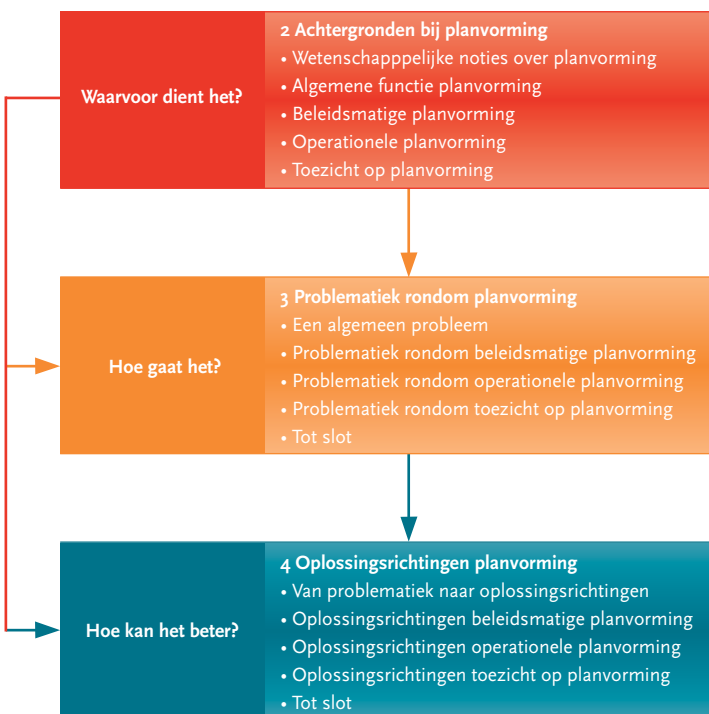
Het LBCB wil in dit kader ook verheugd opmerken dat er in Nederland veel aandacht wordt besteed aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat in deze 'state-of-the-art' kritisch wordt gekeken naar (de functie van) planvorming wil niet zeggen dat er de afgelopen jaren niet heel veel is bereikt. Het gaat er nu om het 'goede' te consolideren. Daarnaast is het zaak de aspecten te veranderen die relatief veel tijd en inspanningen kosten, maar weinig bijdragen aan de effectiviteit van het daadwerkelijke optreden.

Het doel van deze 'state-of-the-art' is vanuit bovenstaand perspectief te kijken naar de praktijk van planvorming. Dat planvorming een noodzakelijk onderdeel is van rampenbestrijding en crisisbeheersing staat hierbij buiten kijf, maar dit geldt niet voor de vanzelfsprekende manier waarmee met planvorming wordt omgegaan.

1.4 Opbouw state-of-the-art: van problematiek naar oplossingsrichtingen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, gaan wij in deze ‘state-of-the-art’ in op verschillende onderwerpen. In het volgende hoofdstuk schetsen wij kort een beeld van de wijze waarop momenteel wordt omgegaan met planvorming in de rampenbestrijding en (in mindere mate) crisisbeheersing. Ook staan wij hier stil bij enkele theoretische noties met betrekking tot het thema planvorming. In hoofdstuk drie gaan wij in op de problematiek rondom planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hierbij sluiten wij aan op de indeling die in hoofdstuk twee is gemaakt. In het vierde en tevens laatste hoofdstuk presenteert het LBCB diverse oplossingsrichtingen.

Figuur 1. Opbouw state-of-the-art



“De planmatige aanpak van de rampenbestrijding bestaat uit een veelheid aan plannen. Het proces dat leidt tot de totstandkoming van een plan is zeker zo belangrijk als het plan zelf. Zo zal overleg nodig zijn tussen verschillende hulpverleningsdiensten en andere bij een ramp of zwaar ongeval betrokken instanties. Bij dat overleg wordt de mogelijke operationele inzet van die diensten en instanties besproken en worden belangrijke keuzes gemaakt.”¹

Achtergronden bij planvorming

In dit hoofdstuk worden de achtergronden beschreven bij planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit is nodig om in te kunnen gaan op de problematiek en oplossingsrichtingen.

2.1 Wetenschappelijke noties over planvorming

Planvorming is in de (bestuurskundige) literatuur een veel besproken thema waarover vooral in de jaren '70 en '80 veel is gepubliceerd. Daarin wordt planvorming met name gezien als een vorm van op de toekomst gericht beleid. Aangezien de toekomst onzeker is, vormt planvorming een manier om onzekerheid te reduceren en structuur of houvast te bieden. Planvorming helpt organisaties en mensen zich voor te bereiden op wat komen gaat, omdat alvast is nagedacht over 'wat te doen als...'

De effectiviteit van planvorming als instrument is vooral afhankelijk van de relatie tussen de mate van onzekerheid en de methode die ten behoeve van planvorming wordt ingezet.² In de zekere situaties kan met gedetailleerde planningsinstrumenten worden gewerkt, omdat al grotendeels vaststaat hoe gebeurtenissen zich afspelen. In zeer onzekere situaties is dit veel lastiger, omdat de dynamiek veel groter is. In de onderstaande figuur staat bij welke mate van onzekerheid welke methode van planvorming volgens de literatuur als effectief wordt gezien.

¹ Tweede Kamer, *Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR)*, memorie van toelichting, Den Haag, 2002, p. 19

² Kickert e.a., *Planning binnen perken; nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur*, Zeist: Kerckebosch, 1985

Figuur 2. Methoden om onzekerheid te reduceren



Op de lijn van de 'mate van onzekerheid' en de 'methode van planvorming' zijn naast de opties die zijn aangegeven uiteenlopende andere opties mogelijk. De figuur heeft tot doel inzichtelijk te maken dat de effectiviteit van planvorming begint met een goede balans tussen de mate van onzekerheid die zich in een bepaalde situatie kan voordoen en de gedetailleerdheid van de planvorming die voor het 'handelen' in deze situatie wordt ingezet. Wanneer de planvorming te gedetailleerd wordt, in relatie tot de onzekerheden in de situaties waarvoor de planvorming dient, neemt de effectiviteit in de daadwerkelijke bestrijding af.¹ Dikke boekwerken worden niet gelezen of in de praktijk niet bruikbaar gevonden, zo blijkt ook uit de evaluatie van de MKZ-crisis.

De insteek van deze 'state-of-the-art' is meer praktisch dan theoretisch van aard. De bovenstaande figuur kan echter helpen om vast te stellen welke functie planvorming kan spelen en welke vorm planvorming kan aannemen in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat dan vooral om de vraag in welke mate de huidige manier van planvorming nog aansluit bij de onzekerheid die kenmerkend is voor rampen en (nog meer voor) crises. Hoe minder dat op elkaar aansluit, hoe groter het gevaar van planfixatie. Plannen gaan dan een (papieren) werkelijkheid vertegenwoordigen en staan ver af van de functie die zij eigenlijk moeten vervullen.

¹ J. Groeneweg, *Controlling the controllable*, Leiden, 1998

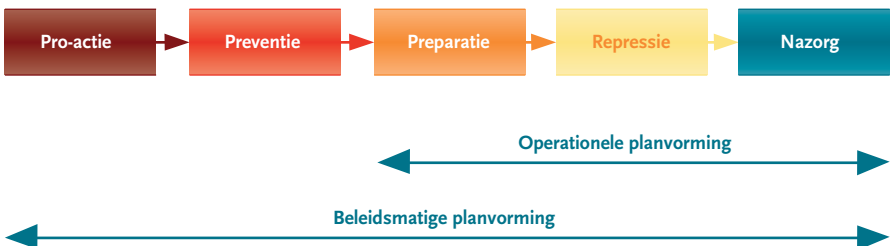
2.2 Functie planvorming binnen de rampenbestrijding/ crisisbeheersing

Het blijkt op basis van de vorige paragraaf dat de functie van planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing sterk overeenkomt met zoals deze in de literatuur wordt omschreven. Ook in de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn structuur en houvast nodig om de onzekerheden die zich tijdens een ramp of crisis kunnen voordoen, hanteerbaar te maken. Het antwoord op de vraag 'wat te doen als...' is de kern van een groot deel van de plannen die daarvoor worden gemaakt.

Hier past een belangrijke nuancering bij. De wetgeving draagt provincies, regio's en gemeenten op om verschillende soorten plannen te maken. De verscheidenheid aan plannen is de afgelopen jaren toegenomen. Naast de operationele plannen, waarin vooral wordt ingegaan op de vraag 'wat te doen als...', is beleidsmatige planvorming een grote(re) rol gaan spelen. In deze 'state-of-the-art' willen we de aandacht richten op zowel de beleidsmatige als de operationele planvorming. Dit overigens zonder de pretentie hierin volledig te (kunnen) zijn.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige en operationele planvorming, omdat er verschil is tussen de functie van beide én de problematiek die zich hierbij voordoet. Om de verschillen nader te duiden, maken we gebruik van de 'veiligheidsketen'. Deze wordt geregeld gebruikt om de inspanningen en resultaten te ordenen van verschillende veiligheidsvraagstukken. De veiligheidsketen helpt om de functie van planvorming in algemene zin en de verschillende soorten planvorming aan te geven.

Figuur 3. De veiligheidsketen en planvorming



Beleidsmatige planvorming strekt zich uit over de totale veiligheidsketen en heeft primair tot doel deze keten te stroomlijnen door vooraf na te denken over mogelijke risico's en deze door te vertalen in wat in de andere schakels nodig is om met deze risico's om te gaan.

Operationele planvorming is gericht op het daadwerkelijk handelen in ramp- en/of crisissituaties en de voorbereiding hierop (rampbestrijdingsplannen, bevelvoerderskaarten, bereikbaarheidskaarten, aanvalsplannen).

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van beide soorten planvorming.

2.3 Beleidsmatige planvorming

Eigenlijk kan over de beleidsmatige planvorming worden gesteld dat dit soort planvorming specifiek aandacht in Nederland heeft gekregen na de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de MKZ-crisis, en de terroristische aanslagen in het buitenland. Deze gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat de laatste jaren steeds meer beleidsmatig wordt nagedacht over de (gewenste) kwantitatieve en kwalitatieve inrichting van de crisisorganisatie. Daarbij gaat het vooral om het aanbrengen van samenhang tussen alle schakels in de veiligheidsketen (van proactie tot nazorg). Daarnaast is ook de vraag van belang of en hoe goed de totale organisatie is voorbereid op het (mogelijke) effect van risico's in een bepaald gebied.

Beleidsmatige planvorming is in de rampenbestrijding en crisisbeheersing dus een relatief nieuw fenomeen. Er was de afgelopen jaren wel sprake van beleidsmatige planvorming, maar die was gefragmenteerd. Op zich is dit niet verwonderlijk, aangezien de verschillende risico's in een gebied en de daarbij betrokken sectoren vaak zo omvangrijk zijn, dat het ook lastig in één plan te vatten is. De inhoudelijke samenhang – de kop op de planvorming – ontbrak.

Met de inwerkingtreding van de eerder genoemde Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) is het initiatief genomen om de beleidsmatige planvorming te vatten in een regionaal beheersplan (RBP). In dit RBP moeten de besturen van de hulpverleningsdiensten en gemeenten op basis van een risico-inventarisatie en -analyse afspraken maken over hun inzet, de multidisciplinaire samenwerking en de beleidsmaatregelen voor de komende jaren. Het doel van het

regionaal beheersplan is de beleidsmatige aanpak van de rampenbestrijding structureel vorm te geven.

2.4 Operationele planvorming

De operationele planvorming is, zoals gezegd, gericht op het daadwerkelijk handelen in ramp- of crisissituaties en beslaat het geheel van afspraken, procedures en aanpakken die voor de daadwerkelijke bestrijding noodzakelijk zijn. Deze vorm van planvorming heeft betrekking op de concrete voorbereiding op een specifieke incidentcategorie en de wijze waarop de organisatie daarmee om moet gaan.

Zoals ook in het vorige hoofdstuk staat, kent de operationele planvorming in vergelijking tot de beleidsmatige planvorming een lange geschiedenis. De operationele planvorming valt niet onder één noemer te vangen, omdat zij bestaat uit verschillende plannen. Die kunnen zowel generiek van aard zijn (zoals een gemeentelijk rampenplan) als een hoog detailniveau hebben (zoals draaiboeken en scenario-omschrijvingen met betrekking tot het verloop van rampen/crises).

Door de WKR is ook voor de operationele planvorming het een en ander verandert. De operationele planvorming dient ook in toenemende mate gebaseerd te zijn op de aanwezige risico's in een gebied. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een keuze maken in de risico's waarvoor een rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld. Deze keuze wordt vastgelegd in het gemeentelijk rampenplan. Daarnaast moeten de plannen tenminste één keer in de vier jaar worden vastgesteld. Dit met het doel de actualiteit van de plannen te bevorderen.

Het is van belang te bekijken hoe gedetailleerd de operationele planvorming is geworden. Theorie en praktijk leren immers dat het tot in detail uitwerken van hoe er (ten tijde van een ramp/ crisis) moet worden gehandeld, zich niet goed verdraagt tot de onzekerheid die gepaard gaat met de bestrijding van rampen/ crises. Hierbij speelt mee dat het grote aantal operationele plannen het lastig kan maken de plannen 'tussen de oren' te krijgen. Veel betrokkenen zijn om die reden van mening dat 2006 het 'jaar van de implementatie' moet worden.¹ Tegelijkertijd geven deskundigen ook aan dat het jaar van de implementatie niet ver genoeg gaat, aangezien dat ook impliceert dat de plannen in stand worden gehouden en juist daarop 'bezinning' nodig is.

¹ Uit: Verslag 'Congres Nationale Rampencoördinatie 2005'

Een belangrijk punt is de manier waarop in de feitelijke voorbereiding wordt omgegaan met de verschillende functies binnen de crisisorganisatie. In het huidige streven naar een integraal plan wordt gewerkt naar één geheel voor alle functionarissen. Maar vooral voor bestuurders is het de vraag of dit wel de ideale werkwijze is, die aan ieders behoefte voldoet.

2.5 Toezicht op de planvorming

Waar planvorming in de wetgeving wordt verankerd, is toezicht wenselijk. Iemand moet immers beoordelen of de wettelijke normen die aan de plannen worden gesteld, daar ook echt in zijn opgenomen. Provincies hebben van oudsher de taak om de (planmatige voorbereiding op de) rampenbestrijding te toetsen, te signaleren en eventueel in te grijpen. Het toezicht van de provincies op de kwaliteit van de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding is een volledig toezicht waaraan de wetgever geen nadere beperkingen heeft gesteld. De provincies toetsen de plannen aan de wettelijke eisen en toetsen inhoudelijk hoe de wettelijk voorgeschreven onderwerpen in de plannen zijn uitgewerkt. De samenhang en innerlijke consistentie zijn de criteria die hierbij centraal staan.

Via de bestuurlijke rapportage verkrijgen de provincies inzicht in de realisering van de beleidsvoornemens (bijvoorbeeld het opleiding- en oefenprogramma). De provincies kunnen op basis van hun bevindingen rechtstreeks ingrijpen op alle niveaus van de planvorming, bijvoorbeeld op basis van het oordeel over het bestuurlijk vastgesteld ambitieniveau.

Naast het toezicht op de normen die aan de plannen worden gesteld, is de laatste jaren ook het toezicht opgekomen op onder meer de praktische uitwerking van de plannen. Dit wordt getoetst door ramp- en/of crisissituaties te simuleren.

De algemene doorlichting van de Inspectie OOV is ten behoeve van deze vorm van toetsing een nieuw instrument. De Inspectie onderzoekt hoe invulling wordt gegeven aan de voorbereiding op de rampenbestrijding op regionaal niveau, waarbij steekproefsgewijs ook enkele gemeenten uit de regio worden doorgelicht. Eenmaal in de vier jaar is de regio onderwerp van onderzoek.

De Inspectie OOV houdt zich niet met de planvorming zelf bezig, maar toetst via de Algemene Doorlichting Rampenbeheersing (ADR) de te leveren prestaties.

De Inspectie OOV voert de toetsing gezamenlijk uit met andere Inspecties.

De simulatie is een belangrijk onderdeel binnen de ADR waarmee de Inspectie zich een oordeel vormt in hoeverre de regio (daadwerkelijk) is voorbereid op een ramp.

Het toezicht van de provincies en de algemene doorlichting van de Inspectie OOV vullen elkaar aan. Niet alleen in de manier waarop wordt getoetst (planmatige voorbereiding versus de te leveren prestaties), maar ook in het onderwerp van de toetsing (continu alle gemeenten versus een periodieke doorlichting van de regio's met steekproefsgewijs enkele gemeenten). Dit geldt ook voor de bevoegdheden (intervenierend versus signalerend). De provincies kunnen (en zullen) bij de toetsing van de plannen gebruik maken van de onderzoeken van de inspecties. Bij de algemene doorlichting gaat de Inspectie uit van de door de provincie beoordeelde plannen.

Toch komt de laatste tijd de vraag meer aan de orde of het bovenstaande onderscheid rondom het toezicht, als we de algemene functie van toezicht in acht nemen, in stand moet blijven. Voor het uitoefenen van het toezicht zal informatie verzameld moeten worden, informatie geanalyseerd worden en mogelijk zal daarop een interventie moeten plaatsvinden. De vraag is derhalve of deze functie niet efficiënter ingevuld kan worden door het aantal toezichthouders per toezichtsfunctie te minimaliseren. De Bestuurlijke Werkgroep Alders heeft in haar advies 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' aangegeven hoe (de functie van) het toezicht in algemene zin kan worden verbeterd.¹ In deze state-of-the-art besteden wij voor het onderdeel rampenbestrijding/crisisbeheersing aandacht aan de verbeteringen die in het kader van het toezicht mogelijk zijn. Hierbij sluiten wij aan op het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders.

¹ Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt*, Den Haag, 2005

“Het is zeer de vraag of de zeer omvangrijke en ingewikkelde plannen een snel en daadkrachtig optreden in geval zich werkelijk een ramp voordoet niet eerder zullen belemmeren dan bevorderen, of, indien men wel snel en effectief optreedt dat een gevolg is van het hebben van een gemeentelijk rampenplan.”¹

Problematiek rondom planvorming

Het genoemde citaat van de 'Adviescommissie sanering planprocedures' stamt uit het midden van de jaren '80 en heeft betrekking op de (toenmalige) eerste voornemens te komen tot planvorming in de rampenbestrijding. Inmiddels wordt aan de noodzaak daarvan niet meer getwijfeld. Diverse rampen hebben de noodzaak van kwalitatief goede planvorming duidelijk gemaakt. Kortom: planvorming moet.

Hoewel de noodzaak van planvorming niet ter discussie staat, doen zich wel problemen of knelpunten voor in de planvorming ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In dit hoofdstuk wordt deze problematiek beschreven. Nogmaals wordt hier benadrukt dat er de afgelopen jaren veel is bereikt, maar dat als de dingen goed gaan de vraag naar de goede dingen steeds nadrukkelijker gaat spelen. In dit hoofdstuk worden vanuit dit perspectief problemen en knelpunten in de planvorming besproken.

3.1 Een algemeen probleem: functievervaging

In het vorige hoofdstuk hebben wij aangegeven dat planvorming van belang is, omdat wordt nagedacht over de vraag 'wat te doen als'. Door mensen uit het 'veld' wordt getwijfeld aan de mate waarin de huidige wijze van planvorming het belang van het proces nog wel voldoende waarborgt. Zij merken dat de nadruk steeds meer is komen te liggen op de plannen zelf, omdat deze een legitimatiefunctie vervullen.

Sommige bestuurders en operationeel leidinggevendenden hebben de neiging plannen te gebruiken om te laten zien dat zij het 'geregeld hebben'. Plannen gaan dan functioneren als rugdekking, als verantwoordingsinstrument, en raken daarmee verwijderd van hun oorspronkelijke functie. Verschillende functionarissen hebben ons erop gewezen dat deze 'functievervaging' (ook) komt door de

¹ Adviescommissie sanering planprocedures, *Carnavalsoptocht der planprocedures. Voorstellen voor sanering van planprocedures en aanbevelingen voor beheersing van het instrument planning in de toekomst*, Den Haag; Staatsuitgeverij, 1985, p. 58

bestuurlijke/ambtelijke cultuur in Nederland. Daarin wordt zekerheid gezocht in voorschriften.

De functievervaging wordt ook gestimuleerd door de gedetailleerde inrichtingseisen van plannen en door de wettelijk bepaalde inzendtermijnen. Volgens een deel van de mensen in het 'veld' kan de starheid waarmee soms aan die termijnen wordt vastgehouden, afbreuk doen aan de kwaliteit van zowel het proces als het plan zelf. Nadruk op inzendtermijnen zorgt er namelijk voor dat het plan zelf centraler komt te staan dan de ondersteunende functie die plannen moeten hebben in relatie tot het daadwerkelijke optreden. Dezelfde redenering geldt ook als vaste stramien voor plannen worden opgelegd aan regio's. Formats zijn wel een goed instrument om de plannen van de regio's met elkaar te vergelijken, maar het mag geen ingewikkelde en detaillistische 'invuloefening' worden. Een format moet stimuleren dat plannen procesmatig tot stand komen.

Ook andere wettelijke bepalingen hebben functievervaging van plannen tot gevolg. Bijvoorbeeld de verplichting om bij het maken van een rampbestrijdingsplan een inspraakprocedure te doorlopen, waarvan de uitkomsten in het plan moeten terugkomen. Het is absoluut nuttig om burgers te betrekken bij risico's in hun omgeving, maar deze bepalingen hebben vanuit het oogpunt van bestrijding geen enkel nut. Zo worden functies met elkaar vermengd.

In de beschouwende reactie van de provincies valt op dat veel nadruk wordt gelegd op de vraag of het regionaal beheersplan wel/niet tijdig is ingezonden. Enkele provincies maken expliciet dat zij meer belang hechten aan een kwalitatief goed regionaal beheersplan dan aan tijdige inzending. Zij gaan vanuit deze opvatting dan ook soepeler om met de inzendtermijnen. Het gevaar blijft echter bestaan dat wetmatigheid belangrijker wordt dan doelmatigheid en dit wordt dan ook door een deel van de provincies als een probleem benoemd.

In het volgende hoofdstuk wordt de stap gemaakt naar oplossingsrichtingen. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is de balans tussen tijdsdruk en de te leveren kwaliteit. Het constante gevoel dat 'het morgen klaar moet zijn' moet verdwijnen.

3.2 Beleidsmatige planvorming

3.2.1 Onvoldoende aan de voorkant afwegen en accepteren van risico's

Het belang van risico-inventarisaties en -analyses is duidelijk. De ramp in Enschede heeft laten zien dat het essentieel is dat bestuur en operationele diensten op de hoogte zijn van de risico's op 'hun' grondgebied. Ook burgers hebben er recht op te weten welke rampen of zware ongevallen hen kunnen treffen. Dit 'recht' is vastgelegd in de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO). Hierin staat dat het college van B&W verplicht is burgers daarover te informeren en ook over de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beheersen en te bestrijden. Dat de risicoanalyses zijn verankerd in de regionale beheersplannen, is zeker een positieve ontwikkeling. Alleen dan kan immers sprake zijn van samenhang in de veiligheidsketen.

In alle regionaal beheersplannen staat het risicoprofiel van de regio omschreven. De systematiek van de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties vormt daar meestal de basis voor. Maar de verschillen in het gewenste zorgniveau tussen de regio's zijn groot. Sommige regio's zijn tevreden als zij over de gehele linie basisniveau I halen, terwijl andere regio's streven naar niveau III. De vraag die hierbij relevant is, is of dit uiteindelijk wel de juiste discussie is. Het gaat hier over een discussie aan het einde van de keten en de beschikbare en gewenste kwantiteit binnen de crisisorganisatie, terwijl er nog beter nagedacht kan worden over het voorkomen en reduceren van risico's (en het communiceren hiervan) en de kwaliteit van de crisisorganisatie.

De dimensie van 'de' burger blijft onderbelicht in risico-inventarisaties en -analyses. Hoewel de afgelopen jaren is gewerkt aan risicocommunicatie, is dit relatief steriel gebleven in de vorm van risicokaarten en dergelijke. Hiermee wordt een belangrijk onderdeel van risicocommunicatie niet ingevuld. Dat is namelijk de communicatie of het debat over wat burgers moeten accepteren of acceptabel achten als het gaat om risico's in hun leefomgeving.

In de sessies die in het kader van deze 'state-of-the-art' hebben plaatsgevonden, is meermalen geconstateerd dat het bestuur, de hulpverleningsdiensten en andere betrokkenen er onvoldoende in slagen om de politiek-maatschappelijke discussie te voeren over welke risico's (noodgedwongen) moeten worden geaccepteerd. Dit is ten dele ook het gevolg van het feit dat de analyse en de discussie over risico's op verschillende (bestuurlijke) niveaus wordt gevoerd. Dit kan in een regio tot een diffuus beeld leiden. Soms heeft het ook te maken dat bestuurders en hulpverleners liever niet over bepaalde risico's communiceren.

‘Safety is a balancing act’, zo heeft de socioloog Wildavsky eind jaren ’80 terecht geconstateerd.¹ De behoefte aan veiligheid strijdt voortdurend met andere prioriteiten van zowel de politiek als de samenleving. Het is vanuit dit perspectief logisch dat er risico’s zijn die simpelweg geaccepteerd moeten worden en ook in termen van rampenbestrijding en crisisbeheersing niet beheersbaar zijn. De overheid heeft op kleine schaal getracht om burgers duidelijk te maken dat zij haar best doet om veiligheid te garanderen, maar op dit punt niet almachtig is en ook niet kan zijn. Zo heeft de gemeente Amsterdam tijdens Sail 2005 aangegeven dat een terroristische aanslag zou kunnen plaatsvinden en dat zij van burgers een oog-en-oor-functie en alertheid verwacht.

Door gebeurtenissen in het buitenland komt in het politiek-maatschappelijke debat voortdurend de vraag op of we het in Nederland zouden ‘aankunnen’. Deze vraag wordt veelal positief beantwoord, zonder ons af te vragen of die vraag wel zo reëel is. Hiermee creëer je verwachtingen die wellicht niet kunnen worden waargemaakt. Het is daarom van belang dat de discussie over de mate waarin bepaalde risico’s moeten worden geaccepteerd aan de voorkant wordt gevoerd, omdat deze een onderdeel zijn geworden van onze maatschappij.

3.2.2 Het gebrek aan ‘sense of urgency’ c.q. draagvlak bij gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De laatste tijd wordt daarom gesproken van een vierde of ‘groene’ kolom naast de kolommen van de hulpverleningsdiensten. Specifiek voor gemeenten geldt echter dat (nood)hulpverlening geen onderdeel uitmaakt van het reguliere werk. Voor een deel zie je dit, wanneer het gaat om rampenbestrijding en crisisbeheersing, ook terugkomen bij de politie. Maar voor gemeenten speelt het effect van de ‘ver van mijn bed show’ meer dan voor welke betrokken organisatie ook.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de kwaliteit van de gemeentelijke processen – zoals op het gebied van registratie, opvang en nazorg – achterblijft bij die van de hulpverleningsdiensten. De laatste jaren is ook op dit vlak een en ander positief veranderd, maar het blijft een moeilijke opgave om de ‘sense of urgency’ blijvend te organiseren. Dit omdat gemeenten een andere uitgangspunt hanteren dan de hulpverleningsdiensten. De aandacht voor rampenbestrijding en crisisbeheersing moet immers ‘concurreren’ met tal van andere beleidsvelden. En, zoals een betrokken functionaris aangaf: "In tijden van bezuinigingen ga ik me niet richten

¹ A. Wildavsky, *Searching for safety*, Londen, 1988

op wat niet direct gebeurt." Met andere woorden: de aandacht voor rampenbestrijding en crisisbeheersing moet 'concurreren' met beleidsvelden die het dagelijks leven van burgers beïnvloeden. Dit maakt het lastig vooraf (in de begroting) voldoende financiële middelen vrij te maken. Ook de gemeenteraden vinden andere thema's al snel belangrijker.

Waar de aandacht voor rampenbestrijding en crisisbeheersing – hoe begrijpelijk ook – toch al lastig is te organiseren, is het wel zaak de beschikbare aandacht en capaciteit goed te benutten en deze dus te richten op de goede dingen. In de afgelopen jaren zijn gemeenten vooral druk geweest met de rol van de burgemeester en het functioneren van de hulpverleningsdiensten. Dit heeft zeker wat opgeleverd, bestuurders zijn nu bijvoorbeeld beter in staat hun rol in te vullen dan enkele jaren geleden.

De aandacht om de planvorming voor de eigen operationele processen te doordenken, is in vergelijking met de hiervoor genoemde aspecten beperkt gebleven. Hier ligt dan ook een mooie uitdaging voor de komende jaren. Is de GBA in het midden van de nacht toegankelijk, kan opvang op ieder tijdstip worden geregeld en hoe kunnen de capaciteit en kwaliteit van de voorlichting worden georganiseerd? Dit zijn vragen die gemeenten zichzelf moeten stellen en waar ze een passend antwoord op moeten vinden. Geen gemakkelijke opgave, gezien het grote verschil tussen het reguliere werk en de operationele verantwoordelijkheid ten tijde van rampen of crises.

Het gegeven dat gemeenten geen 24-uurs organisaties zijn, maakt dat de beschikbare capaciteit in de eerste uren na en tijdens rampen of crises een wezenlijk knelpunt is. Vooral wanneer de beschikbaarheid een aantal dagen moet duren. De noodzaak van het treffen van voorzieningen ten behoeve van voldoende kritische massa wordt door gemeenten dan ook gevoeld. Een groot aantal gemeenten doet hierbij een beroep op intergemeentelijke samenwerking als voorziening.

Verschillende provincies hebben in hun reactie op de beheersplannen van de regio's opgemerkt dat (kleinere) gemeenten in toenemende mate beseffen dat zij rampenbestrijding en crisisbeheersing niet alleen aankunnen. De eerste initiatieven tot intergemeentelijke samenwerking komen van de grond. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regionale poolvorming rondom voorlichting of om (bredere) regionale teams voor ondersteuning van de Beleidsteams. Hoewel deze initiatieven moeten worden aangemoedigd, zijn er ook specifieke knelpunten in de samenwerking. De vraag naar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is lastig te beantwoorden. Wat als iemand van gemeente A een verwijtbare fout maakt, terwijl hij of zij is ingezet in gemeente B? Gemeenten die relatief ver zijn, werken liever niet samen met buurgemeenten die enigszins nalatig zijn. Bovendien heeft de samenwerking soms een te vrijblijvend karakter.

Het LBCB vindt het noodzakelijk dat de intergemeentelijke samenwerking in de veiligheidsregio de komende jaren (verder) wordt geprofessionaliseerd. In het volgende hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

3-3 Operationele planvorming

3.3.1 De (te) grote nadruk op het detail en de afwijking

Als er één conclusie kan worden getrokken uit de werksessies van deze state-of-the-art, dan is het dat de operationele planvorming te detaillistisch is geworden. Differentiatie is prima – niet iedere ramp of crisis is immers hetzelfde – maar wanneer er in een regio 60 rampbestrijdingsplannen aanwezig zijn, omdat het aantal inrichtingen (in het kader van het BRZO) leidend is, dan kan, mag en móet de vraag worden gesteld of dit de goede weg is.

Differentiatie in planvorming moet leiden tot praktische meerwaarde en niet alleen tot meerwerk. Een goed voorbeeld van 'meer werk zonder praktische meerwaarde' zijn industrieterreinen waar een aantal BRZO-bedrijven naast elkaar zijn gelegen. Op dit moment worden in overeenstemming met de wettelijke bepalingen rampbestrijdingsplannen gemaakt voor de afzonderlijke BRZO-bedrijven. Terecht wordt dan de vraag gesteld hoeveel toegevoegde waarde dit in de praktijk heeft. De bedrijven kunnen onderling weliswaar verschillen, maar de bestrijding is op hoofdlijnen dezelfde. Bovendien kan er een domino-effect optreden bij de naast elkaar gelegen BRZO-bedrijven, als zich daadwerkelijk een ramp voordoet.

Rampen en crises voltrekken zich niet volgens vooraf bedachte lijnen. De kwaliteit

van de daadwerkelijke beheersing en bestrijding is maar voor een deel afhankelijk van de kwaliteit van de planvorming. Er is een dunne lijn aanwezig tussen de noodzakelijke reductie van onzekerheid door middel van planvorming en het creëren van schijnzekerheden. Plannen hebben de neiging te voorzien in schijnzekerheden en worden onvoldoende doorvertaald naar de feitelijke implementatie in systemen en het opleiden en oefenen van de kernfunctionarissen. Of hier daadwerkelijk sprake van is, is veelal af te meten aan het realiteitsgehalte van de ambitie in – en de omvang van de plannen (*wie kan de kennis van een draaiboek van 180 bladzijden continu paraat hebben en houden?*). Dat mensen door plannen schijnzekerheden creëren, is in zekere zin logisch, omdat ze voorzien in de menselijke behoefte aan grip.

Een bij dit traject betrokken functionaris merkte hierover op. “Iedereen denkt: ‘als ik maar een rampenplan in de kast heb staan, ben ik voorbereid’. Als er iets gebeurt, kijk ik echter maar naar één ding: het telefoonlijstje.” Anderen geven aan vooral behoefte te hebben aan plattegronden en luchtfoto’s. De behoefte aan grip dreigt in sommige gevallen door te slaan. Voor de Westerscheldetunnel is bijvoorbeeld een groot aantal verschillende scenario’s gemaakt. Maar wanneer feitelijk moet worden opgetreden, blijkt keer op keer dat de ramp of crisis zich niet voltrekt volgens het draaiboek. En dus zijn ook de vooraf bedachte handelingen niet altijd even betekenisvol. Je kunt bijvoorbeeld verwachten dat mensen via de richting van het verkeer uit een tunnel proberen te vluchten, maar als blijkt dat ze juist tegen het verkeer ingaan, heeft het tot op detail uitwerken van scenario’s weinig zin.

De evaluaties van rampen en crises hebben geleerd dat mensen uiteindelijk het verschil maken. Rampen en crises betekenen: handelen in onzekere situaties. Hierbij is belangrijk dat mensen creatief en bedachtzaam omgaan met het feitelijk beheersen en uiteindelijk beheersbaar maken van een incident. Eén van de Commissarissen van de Koningin merkte tijdens een werksessie hierover op: ‘Planvorming moet het ontwikkelen van creatieve intelligentie stimuleren’.

Toch kunnen we niet zonder planvorming. Het is dus essentieel dat wordt nagedacht hoe we de planvorming zo kunnen vormgeven dat deze aansluit bij wat operationeel als nuttig en nodig wordt ervaren. Operationele planvorming moet namelijk hout snijden voor de mensen die het doen, zo is in de verschillende sessies nog eens bevestigd. Dit betekent dat onvoorziene omstandigheden meer een plek moeten krijgen in operationele plannen door teams en functionarissen in staat te stellen zich hierop goed voor te bereiden.

Bij het nadenken over de daadwerkelijke invulling van planvorming is het van belang dat rekening wordt gehouden met nieuwe risico's of dynamische risico's als terrorisme en pandemieën. Dit zijn risico's, die het label 'crisis' hebben gekregen. Crises zijn minder voorzienbaar dan rampen, omdat in ieder geval de plaats waarop zij betrekking hebben minder zeker is dan bij rampen (het zegt overigens niets over eventuele verschillen in de complexiteit van de bestrijding van een ramp of crisis). Daarnaast heeft een crisis, mede als gevolg van de maatschappelijke onrust, al snel een bovenlokaal karakter. De planvorming in de crisisbeheersing moet rekening houden met zowel de grote onzekerheid daaromheen als met de maatschappelijke dimensie ervan.

Verskillende provincies hebben aangegeven dat de planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing gedeeltelijk een papieren werkelijkheid is. Het gedetailleerde niveau van planvorming maakt dat het beheer en onderhoud moeizamer wordt, terwijl tegelijkertijd de kans op een geslaagde implementatie afneemt: wie neemt immers de moeite zo'n map door te lezen? Op verschillende plekken wordt daarom nagedacht over 'compactere planvorming' en een goede 'operationele informatievoorziening'. Als BRZO-bedrijven op één industrieterrein naast elkaar staan, is het dan denkbaar dat er wordt gewerkt met één rampbestrijdingsplan met verschillende scenario's in plaats van met acht verschillende rampbestrijdingsplannen? De acht verschillende rampbestrijdingsplannen moeten volgens de wet separaat worden geoefend, hetgeen niet motiverend werkt voor de betrokken functionarissen.

3.3.2 Het gat tussen beleid en uitvoering

Eén van de belangrijkste conclusies uit de Algemene Doorlichting van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is dat de wereld van de planvormers te weinig aansluit bij die van de functionarissen die met de plannen aan de slag moeten. De planvormers van de hulpverleningsdiensten bereiken de lijnverantwoordelijken onvoldoende met hun voornemens om grootschalige incidenten van uiteenlopende aard te bestrijden. Waar lijnverantwoordelijken behoefte hebben aan duidelijke en bondige handreikingen voor de feitelijke invulling van hun rol, zijn planvormers – om uiteenlopende redenen – doorgeschoten in het maken van omvangrijke en gedetailleerde plannen.

Planvormers lijken vooral te kijken naar de kwaliteit van het plan zelf en streven dan, vanuit professionele motivatie en met goede bedoelingen, naar een zo gedetailleerd mogelijk plan. 'Het zekere voor het onzekere'. De wereld van de uitvoering heeft echter voortdurend te maken met onzekerheden en wanneer hier

in de planvorming geen ruimte voor is gelaten, vermindert dat de ondersteunende waarde van het plan. Om deze reden beveelt de Inspectie aan de afstand tussen de planvormers en het uitvoerende lijnmanagement te overbruggen.

Nu lijkt de logische aanbeveling van de Inspectie ook direct vertaalbaar naar een concreet handelingsperspectief voor zowel de planvormers als de uitvoerende lijnfunctionarissen: ga met elkaar in gesprek en maak elkaar duidelijk welke behoeftes of verwachtingen je hebt. Maar dit werkt niet zonder stil te staan bij de achtergrond van de problematiek. Welke mechanismen spelen een rol bij het feit dat deze twee groepen niet of nauwelijks met elkaar spreken?

Urgentie wordt niet ervaren bij lijnmanagement

Al eerder is aangegeven dat de 'sense of urgency' bij gemeenten niet overal breed wordt ervaren. Ditzelfde probleem speelt in feite ook bij de lijnmanagers die een actieve rol moeten spelen tijdens een crisis binnen de verschillende staven. Ook zij moeten buiten hun reguliere werk tijd vrij maken om zich goed voor te bereiden op hun rol tijdens de aanpak van een crisis. Bij de hulpverleningsdiensten is een beweging gaande om niet aan iedereen deze taak op te leggen en het niet meer als automatisch onderdeel van het takenpakket te beschouwen. Selectie van specifieke functionarissen is ook noodzakelijk omdat de omvang groter wordt en het specifieke karakter van rampen en crisis alleen maar toeneemt. Onderkennen dat een goede lijnmanager niet automatisch een goede crisismanager in een crisisteam is, zou binnen de hulpverlening een stap vooruit zijn. Dit is ook voor het 'goed laten landen' van de planvorming essentieel.

Planvorming is te detaillistisch geworden en te weinig gericht op praktische bruikbaarheid

Iedereen die in dit traject van het LBCB is betrokken, vindt dat de planvorming in haar functie is doorgeschooten en dat de operationele plannen veel te uitgebreid zijn geworden, waardoor het ondoenlijk is om de plannen daadwerkelijk te laten bekijken – zelfs bij een selectie van functionarissen. De rampbestrijdingsplannen zijn bijvoorbeeld vaak zo veelomvattend dat het nauwelijks mogelijk is om deze in het geheel te lezen, laat staan dat deze plannen als automatisme in hoofden van mensen zitten. Hier moet een oplossing voor gevonden worden, zeker gezien de ontwikkelingen rond crisisbeheersing. Operationele plannen moeten een middel zijn om goed voorbereid te zijn en moeten niet als doel op zich worden beschouwd, omdat de wetgever dit nu eenmaal verplicht stelt. Een kritische houding ten aanzien van de achtergronden en de werking van wetten en regels is een vereiste voor het telkens bezig zijn met 'waardevolle werkzaamheden'.

Ervaring planvormers bij feitelijke bestrijding is gering

Planvormers worden geacht bij de uitoefening van de functie in 'de huid te kruipen van de sleutelfunctionarissen'. Dit om goed in te spelen op de behoefte en de wijze waarop de kernfunctionarissen stappen vooruit kunnen maken. Feit is echter dat de planvormers binnen de hulpverleningsdiensten veelal geen ervaring hebben met de positie die de sleutelfunctionarissen in de diverse staven moeten bekleden. Het ligt voor de hand dat het aan de zijlijn beleven van hoe een crisisteam functioneert en wat daar aan mankeert, ander werk is dan daadwerkelijk actief zijn in een van de staven. De koppeling tussen planvormers en de sleutelfunctionarissen in een team zou daarom moeten worden versterkt. Dit kan door actief functies in de twee werelden te wisselen. Dit houdt wel in dat de planvormingspraktijk qua niveau organisatorisch in balans moet worden gebracht met de functies van de sleutelfunctionarissen (lees: lijnmanagers).

3.3.3 Het ontbreken van de bestuurlijke dimensie in de planvorming

Een burgemeester van een grote stad in Nederland roept vaak behoefte te hebben aan een korte lijst met belangrijke aandachtspunten voor het aanpakken en leiden van een crisis. De opleidingen in Nederland zijn volgens deze burgemeester ontoereikend en ook bij de oefeningen worden mensen niet of nauwelijks uitgedaagd op hun rol tijdens een ramp of crisis.

In de planvorming wordt veel te weinig aandacht besteed aan de bestuurlijke rol tijdens rampen en crises. Het feit dat een burgemeester vanuit de wettelijke rol van opperbevelhebber direct wordt gepositioneerd als manager van het geheel, geeft aan dat hier nog wel een slag te maken is.

Bestuurders moeten tijdens een grootschalig incident in de rol van besluitvormer gepositioneerd worden. Dit hoeft niet te betekenen dat een bestuurder ook als crisismanager optreedt. In de dagelijkse situatie is een bestuurder immers ook geen manager van een organisatie. Dit wordt overgelaten aan hoofden van ambtelijke diensten. Waarom zouden we hier tijdens een crisis van afwijken?

Doordat onduidelijkheid bestaat over de feitelijke rolinvulling van een bestuurder, is het moeilijk om via planvorming een bestuurder goed voor te bereiden op een ramp of crisis. Het feit dat er bestuurders zijn die bij oefeningen zich bezig willen (en kunnen) houden met de operationele aansturing van een ME-peloton, wijst erop dat de bestuurlijke dimensie in voorbereidende zin onderbelicht is. Planvorming zou hierbij behulpzaam moeten zijn en de planvormers moeten zich

de vraag stellen hoe bestuurders bediend kunnen en moeten worden. Anderzijds moeten bestuurders duidelijk maken wat zij verwachten en moeten zij bereid zijn te leren van deskundigen en collega-bestuurders.

3.3.4 **Het media-volgende karakter van de crisiscommunicatie**

Crisiscommunicatie door bestuurders verdient in dit verband aparte aandacht. In veel operationele plannen wordt namelijk niet stil gestaan bij het feit dat risicocommunicatie een onderdeel is van de meer beleidsmatige planvorming en crisiscommunicatie van de operationele planvorming. Daardoor beantwoordt crisiscommunicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een persconferentie, vaak niet aan de behoefte van de samenleving.

Crisiscommunicatie is, simpel gezegd, het toespreken van burgers op het moment dat gevoelens van onzekerheid en verwarring bij hen de overhand hebben. In de huidige situatie is het zo dat dit toespreken inhoudelijk vorm krijgt door een korte toespraak, om daarna vragen van journalisten te beantwoorden.

Crisiscommunicatie wordt door verantwoordelijke bestuurders veelal gezien als het 'hebben van antwoord op vragen'. We hebben dit bijvoorbeeld gezien in de persconferentie die de Amsterdamse driehoek gaf na de moord op Theo van Gogh. Journalisten stelden aan de lopende band vragen, die door de heren Cohen, Welten en de Wit niet konden worden beantwoord. Achteraf hebben zij zelf ook aangegeven dat zij onvoldoende waren voorbereid. Ze wisten dat ze weinig konden mededelen, maar zijn onder de mediadruk bezweken en hebben toch een persconferentie gegeven.

Wat zegt dit voorbeeld over hoe crisiscommunicatie wordt ingevuld en de rol die planvorming hierin speelt? In de eerste plaats wordt crisiscommunicatie te weinig gezien als een manier om de bevolking toe te spreken en teveel als het beantwoorden aan de behoefte van media. In de tweede plaats staan bestuurders te weinig stil bij de boodschap die zij voor de samenleving hebben. Planvorming en oefeningen bereiden hen onvoldoende voor op de rol die zij moeten spelen in tijden van onzekerheid en verwarring. Het gevolg hiervan is dat crisiscommunicatie nu geen mogelijkheid geeft 'leiderschap' te tonen. Bestuurders leiden niet, maar laten zich leiden. De regie op de boodschap die zij willen brengen ontbreekt, terwijl tijdens een ramp of crisis beeldvorming en werkelijkheid synoniem zijn.

Planvorming zou bestuurders moeten dwingen goed na te denken over de boodschap die zij burgers willen meegeven, op het moment dat zij op het

mediatoneel verschijnen. Net als bij de daadwerkelijke bestrijding, moet ook ten aanzien van crisiscommunicatie duidelijk zijn wie wat doet. Een goed voorbeeld van succesvolle crisiscommunicatie is 'Londen'. Na de aanslagen in Londen hebben burgemeester Livingstone en premier Blair duidelijke 'statements' afgegeven. "Wij pikken dit niet", "wij laten ons niet kennen" en "wij hebben de bestrijding in de vingers". Dat zijn de beelden die bij iedereen zijn blijven hangen.

Dit is iets anders dan op een te onzekere manier aangeven dat 'wij het ook niet weten'. Bestuurders kunnen vanzelfsprekend niet alles weten over operationele aangelegenheden, maar ze kunnen wel altijd zelfbewust en zeker optreden. Het is essentieel dat sommige vragen worden 'geparkeerd' door aan te geven dat erop teruggekomen wordt. Maar het is nog belangrijker om de ruimte te nemen om een boodschap over te dragen. Dit betekent dat het vragenvuur niet de overhand mag krijgen. Dat leidt af van waar burgers behoefte aan hebben, namelijk iemand die hen vol vertrouwen toespreekt. Onzekerheid en verwarring in de samenleving worden niet weggenomen door feiten over de aard en omvang van de ramp of crises.

Bij het nadenken over oplossingsrichtingen is het essentieel dat de betekenis van crisiscommunicatie voor de media enerzijds en de burger anderzijds worden ontkoppeld. Media zijn een middel om burgers te bereiken, maar moeten niet worden gezien als een doel op zich.

3.4 Toezicht op planvorming

3.4.1 De onduidelijke verhoudingen tussen de provincies en de Inspectie OOV

De toezichtsfunctie van de provincies (procedureel, continu, mogelijkheid tot ingrijpen) is te onderscheiden van die van de Inspectie OOV (praktisch, op bepaalde momenten, signalerend). Eind oktober 2004 hebben de provincies en de Inspectie OOV werkafspraken over het toezicht gemaakt. Deze dienen twee doelen: enerzijds het verminderen van de bureaucratische last voor gemeenten en regio's en anderzijds zorgen dat beide toezichtsfuncties elkaar aanvullen.¹

In de praktijk is het onderscheid tussen de beide toezichtsfuncties echter een stuk minder duidelijk dan op papier wordt verondersteld. Provincies vragen regio's en

¹ Ministerie van BZK, Interprovinciaal overleg (IPO) & Kring van Commissarissen van de Koningin, *Protocol toezicht op de rampenbestrijding*, 28 oktober 2004

gemeenten ook naar de mate waarin de plannen operationeel zijn doordacht: in het plan staat bijvoorbeeld dat geëvacueerde mensen worden ondergebracht in sporthallen. De provincie vraagt of hierover ook afspraken zijn gemaakt met de verantwoordelijke functionarissen van de sporthallen. Met deze 'operationele insteek' verlaten provincies het zuiver procedurele toezicht en schuiven zij dichterbij aan tegen de praktische invalshoek van de Inspectie OOV. Dit leidt tot verwarring bij degene die het toezicht ondergaat: wie doet nu wat? De beide vormen van toezicht zijn in de praktijk minder van elkaar te onderscheiden dan wenselijk is. Hierdoor neemt de kans op dubbel werk toe.

Tegelijkertijd, zo is in elk geval een deel van het veld van mening, heeft een zuiver procedurele (onderscheidende) uitoefening van het provinciale toezicht inhoudelijk een beperkte betekenis. Deze invulling van het toezicht kan namelijk planfixatie stimuleren, aangezien bij provincies de neiging kan bestaan het plan zelf in plaats van de functie van het plan centraal te stellen.

Op zich is dit niet vreemd, omdat het toezicht feitelijk (in wettelijke zin) ook op het plan zelf is gericht. Van de provincies wordt immers verwacht in te grijpen op basis van de inhoud van het plan en niet op basis van de praktische functie. De praktische waarde moet immers door de Inspectie OOV worden getoetst. De Inspectie OOV kan echter, op basis van een praktische toets, uitsluitend verbeteringen in het daadwerkelijke optreden inzichtelijk maken (informatie verzamelen en analyseren), maar op basis hiervan interveniëren is niet mogelijk. Verbeteringen realiseren in een regio is hierdoor afhankelijk van de wil van operationele diensten en van de aanwezige bestuurlijke druk.

Dit illustreert een lastig dilemma: waar de provincies sterk bij hun eigen rol blijven, is de betekenis voor de kwaliteit van de planvorming beperkt. Tegelijkertijd lijkt een praktischere invulling van de toezichtsrol te leiden tot minder onderscheid ten opzichte van het werk van de Inspectie OOV. Daarmee worden beide vormen van toezicht ook minder complementair. Daarnaast zijn wettelijke interventies alleen mogelijk binnen het procedurele toezicht: alleen de provincies kunnen dat. De mogelijkheid tot interveniëren concentreert zich hiermee op het toezichtsgebied dat mogelijk planfixatie stimuleert, terwijl het toezicht dat gericht is op de kwaliteit van de bestrijding als zodanig een mogelijkheid tot interveniëren ontbeert. Dit leidt tot de vraag hoeveel het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing momenteel bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Wil de zuiverheid en tegelijkertijd de effectiviteit van het toezicht verbeteren, dan is het opnieuw definiëren van de onderlinge verhoudingen in het toezicht noodzakelijk. In het volgende hoofdstuk doet het LBCB aanbevelingen om het toezicht dusdanig in te richten, dat het bijdraagt aan de kwaliteit van de daadwerkelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing.

3.4.2 De bestuurlijke drukte als gevolg van de politieke belangstelling

Rijk en provincies willen overzicht en inzicht hebben in ontwikkelingen bij regio's en gemeenten. Daarvoor is informatie nodig van de decentrale overheden. Uit het 'veld' (lees: regio's en gemeenten) wordt echter gewaarschuwd voor bestuurlijke drukte. Gemeenten worden, zo luiden enkele ervaringen, overspoeld met allerlei vormen van onderzoek en toezicht. Geregeld moet hierbij dezelfde informatie, maar dan net op een andere manier, worden aangeleverd.

Velen delen de mening dat je geen inzicht in de kwaliteit van de crisisorganisatie krijgt door het aanleveren van informatie, maar door het uitvoeren van praktische toetsen, zoals in de ADR. Een praktische toets – via methodieken van zelftoetsing, collegiale toetsing en een toets door een toezichthouder – is een goede manier om informatie te verzamelen over het daadwerkelijke prestatievermogen van het multidisciplinaire optreden. Het geeft ook een handvat om deze informatie op waarde te schatten. Praktische toetsen hebben bovendien een veel dwingender karakter en geven precies aan waar de blinde vlekken en knelpunten in de responsorganisatie zitten.

Het is volgens het LBCB ook niet altijd noodzakelijk om uiteenlopende onderzoeken te verrichten om een totaaloverzicht te krijgen. Dit kan de aandacht afleiden van waar het feitelijk om gaat. Op het moment dat totaaloverzichten worden gebruikt voor betekenisvol beleid, dan kan het van toegevoegde waarde zijn. De ervaring leert ook dat totaaloverzichten niet het lerend vermogen van de crisisorganisatie bevorderen, maar vaak het karakter hebben van het afleggen van verantwoording aan hogere overheden. Een totaaloverzicht heeft ook een illusionair karakter door de snelheid en dynamiek van uiteenlopende ontwikkelingen. De rijksoverheid moet daarom eerst stilstaan bij nut en noodzaak van dergelijke verzoeken, voor zij aan decentrale overheden om informatie vraagt. Dergelijke vraagstukken moeten meer vanuit de gedachte van wederzijdse aanvulling worden benaderd.

3.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is een aantal problemen rondom beleidsmatige en operationele planvorming – en het toezicht hierop – besproken. Dit om de problematiek rond planvorming en de wijze waarop het begrip ‘planfixatie’ soms feitelijk van betekenis wordt, te verdiepen. Het is voor het realiseren van veranderingen op dit terrein niet voldoende om hier te eindigen. In het volgende hoofdstuk wordt daarom een aantal oplossingsrichtingen gegeven om problemen rond planfixatie te voorkomen.

'Het gaat beter,

maar er is nog een (crisis)wereld te winnen'

Oplossingsrichtingen planvorming

Het LBCB heeft in deze ‘state-of-the-art’ gesteld dat panklare oplossingen in de wereld van de rampenbestrijding en crisisbeheersing niet voorhanden zijn. Voor het thema planvorming geldt dit ook of misschien wel vooral: planvorming is nodig, maar het gevaar van doorschieten ligt op de loer. Het beleidsmatige denken over rampenbestrijding en crisisbeheersing moet naar mening van het LBCB de komende jaren verder gestalte krijgen. Hierbij is het essentieel dat de doorvertaling in operationele plannen op een zinvolle manier plaatsvindt. De ervaring leert dat de effectiviteit van operationele planvorming vooral afhankelijk is van de mate waarin plannen tussen de oren van de mensen zitten die ermee moeten werken. De inspanningen zouden zich hier dan ook op moeten richten. Bij het toezicht moet, vanzelfsprekend met inachtnaam van de procedurele kant, de effectiviteitsvraag dan ook centraal staan.

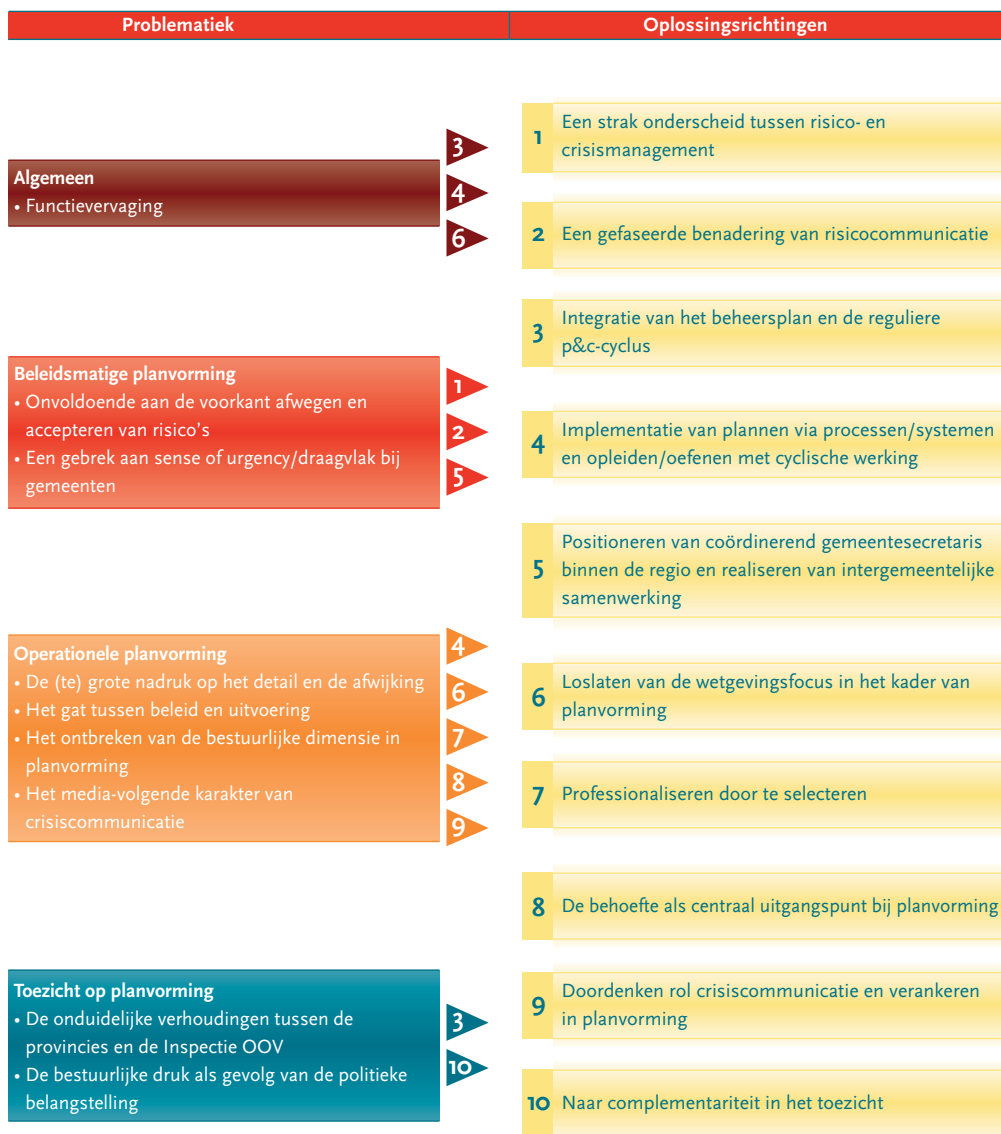
In dit hoofdstuk wordt de driedeling tussen beleidsmatige planvorming, operationele planvorming, en toezicht gebruikt om de oplossingsrichtingen te clusteren. De oplossingsrichtingen geven antwoord op de geschetste problematiek. Hierbij wordt bewust breder gekeken dan alleen naar de mogelijkheden om planfixatie te voorkomen. De opgave om van beleid naar uitvoering te komen, kan immers alleen worden volbracht door dit bredere perspectief te hanteren. De rol die planvorming in deze opgave kan hebben, moet dan ook niet worden overschat.

4.1 Van problematiek naar oplossingsrichtingen

Het identificeren van oplossingsrichtingen om planfixatie te voorkomen, vormt het tweede deel van de vraagstelling die in deze ‘state-of-the-art’ centraal staat. Het bredere perspectief dat wordt gehanteerd, wil naar ons idee niet zeggen dat van de vraagstelling wordt afgeweken. Het illustreert juist dat planvorming niet moet worden losgezien van het daadwerkelijke optreden. Onze oplossingsrichtingen richten zich dan ook op het versterken van de relatie tussen planvorming en de kwaliteit van de bestrijding.

In de onderstaande figuur wordt aangegeven in welke richting wij qua oplossingen denken. Hierbij wordt een expliciete koppeling gemaakt met de in het vorige hoofdstuk beschreven problematiek.

Figuur 4. Van problematiek naar oplossingsrichtingen



De figuur geeft de relatie weer tussen de geschetste problematiek en de gekozen oplossingsrichtingen. Hieruit komt naar voren dat voor sommige knelpunten of problemen een specifieke oplossingsrichting wordt aangegeven, terwijl andere knelpunten door twee of meer oplossingsrichtingen kunnen worden aangepakt. In de volgende paragrafen worden de verschillende oplossingsrichtingen uitgewerkt.

4.2 Oplossingsrichtingen voor beleidsmatige planvorming

4.2.1 Strak onderscheid maken tussen risicomanagement en crisismanagement

Er is op dit moment slechts beperkt aandacht voor risicocommunicatie die echt het risico zelf als uitgangspunt neemt. Het LBCB heeft geconcludeerd dat de discussie over de mate waarin risico's moeten worden geaccepteerd niet wordt gevoerd in Nederland. Te snel wordt overgegaan op de vraag 'wat we aankunnen'. Door een strak onderscheid te maken tussen risico- en crisismanagement wordt duidelijk dat er binnen de context van rampenbestrijding en crisisbeheersing voortdurend twee vragen centraal staan:

- wat kunnen we doen om de oorzaken van risico's weg te nemen en/of te reduceren (kans verkleinen) en wat kunnen, willen en/of moeten we accepteren?
- zijn we in staat om de gevolgen c.q. effecten van een 'uitgebroken' risico (lees: grootschalig incident) adequaat te bestrijden?

Het is van belang om op te merken dat de eerste vraag refereert aan risicomanagement, terwijl de tweede vraag aansluit bij wat we als crisismanagement kennen. Dit zijn twee wezenlijk verschillende concepten die ook als zodanig moeten worden aangepakt.

Tabel 1. Onderscheid tussen risico- en crisismanagement

Risicomanagement	Crisismanagement
Oorzaak	Gevolg
Pre-incident fase	Post-incident fase
Kans	Effect
Dreiging als uitgangspunt	Capaciteiten als uitgangspunt
Specifieker	Generieker

Risicomanagement richt zich op specifieke risico's, zoals overstromingen, terroristische aanslagen en pandemieën, maar ook op de meer klassieke risico's zoals vliegtuigongelukken, LPG-stations, en dergelijke. Het doel van risicomanagement is de kans op een crisis of ramp te beperken. Bij het werken aan het realiseren van dit doel heeft men relatief veel tijd, aangezien het plaatsvindt vóór er iets gebeurt (de zogenaamde pre-incidentfase). Een ander essentieel kenmerk van risicomanagement is dat het terrein zich uitstrekt over een veelheid van beleidsvelden waarbij op verschillende niveaus een groot aantal (publieke en private) partijen is betrokken.

De veiligheidsregio speelt in risicomanagement een rol, maar deze beperkt zich tot risicomanagement ten aanzien van enkele, meer klassieke risico's. Het gaat vooral om externe veiligheid. Hierbij kan gedacht worden aan de wettelijke adviestaak die de (brandweer)regio heeft gekregen in het kader van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI), waarin de aandacht uitgaat naar industriële risico's. Het risicomanagement dat gericht is op risico's als terroristische aanslagen, overstromingen, en pandemieën speelt zich grotendeels af buiten het bereik van de veiligheidsregio's. Gezien de grote variëteit aan risico's is dit logisch. Sterker nog, we moeten niet willen dat een veiligheidsregio zich primair met dit brede palet van risico's bezighoudt. Het aantal verantwoordelijke partijen (publiek en privaat) is immers zeer groot en houdt verband met sterk uiteenlopende onderwerpen: van bijvoorbeeld veiligheidseisen voor bromfietsen tot toetsingen van primaire waterkeringen. De veiligheidsregio kan zeker een bijdrage leveren aan risicomanagement, maar crisismanagement vormt haar bestaansrecht. Ook vanwege de bestuurlijke drukte is het daarom noodzakelijk te expliciteren dat de veiligheidsregio primair over (bovenlokaal) crisismanagement gaat. Crisismanagement komt in beeld als een risico 'uitbreekt' en er dus daadwerkelijk iets gebeurt. Dit kan de post-incidentfase worden genoemd. Hoewel de kenmerken van de post-incidentfase afhankelijk zijn van het type risico dat tot een incident leidt, mogen we aannemen dat de beschikbare tijd beperkt is en het vooral gaat om voldoende en effectieve inzet van de capaciteiten van hulpdiensten. Met andere woorden: of een gebouw instort als gevolg van een terroristische aanslag of als gevolg van een aardbeving maakt in beginsel voor het terrein van crisismanagement niet veel uit.

Deze kenmerken tonen aan dat crisismanagement een wezenlijk andere 'tak van sport' is dan risicomanagement: optreden onder extreme (tijds)druk in een niet dagelijkse structuur is iets anders dan met allerlei betrokken partijen risico's identificeren en beperken. Hoewel crisismanagement dus niet-dagelijks is, is het

karakter van het optreden generieker dan bij risicomanagement. Het verkleinen van de kans op een terroristische aanslag is immers heel iets anders dan het reduceren van de kans op een overstroming. In geval van crisismanagement kan het voor beide nodig zijn mensen te evacueren.

Vanzelfsprekend is ook bij crisismanagement aandacht nodig voor de specifieke kenmerken van crises, die ervoor zorgen dat bepaalde activiteiten op een andere manier plaatsvinden. Het gaat echter veel meer om afwijkingen van het generieke dan om specifieke vormen van crisismanagement. De Verenigde Staten hebben deze benadering van crisismanagement ook gevolgd in het kader van hun 'National Response Plan'. In dit nationale crisisplan wordt een generieke benadering van crisismanagement uitgerold, die in bijlagen wordt gespecificeerd naar typen incidenten.¹

Het LBCB vindt dat een strak onderscheid tussen risico- en crisismanagement het 'denken' binnen de veiligheidsketen aanscherpt en duidelijker maakt wat de 'core business' van de veiligheidsregio is. Dit betekent echter niet dat het belang van de verbinding tussen beide kan worden verwaarloosd. Risico- en crisismanagement zijn te onderscheiden, maar niet volledig te scheiden. Inzicht in de aard en omvang van risico's is essentieel voor een goede preparatie op mogelijke crises. Beleidsmatige planvorming gaat dan ook vooral over deze verbinding. De kracht van de veiligheidsregio is hier in ieder geval voor een deel in gelegen.

Ten aanzien van risicomanagement moet echter worden beseft dat het meer is dan het inventariseren van risico's. Als we hieraan voorbij gaan, krijgt risicomanagement een enge betekenis die wordt benaderd vanuit de risico's die niet door crisismanagement kunnen worden bestreden. Deze enge betekenis werkt dan ook door in risicocommunicatie (zie de volgende paragraaf). Het is in beleidsmatige zin dus essentieel dat het onderscheid tussen risico- en crisismanagement de komende periode nader wordt vormgegeven op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

4.2.2 Een gefaseerde benadering van risicocommunicatie

In het vorige hoofdstuk hebben wij geconstateerd dat de politiek/maatschappelijke discussie over (de acceptatie van) risico's onvoldoende aan de voorkant wordt gevoerd. Het LBCB is van mening dat dit te maken heeft met het onvoldoende

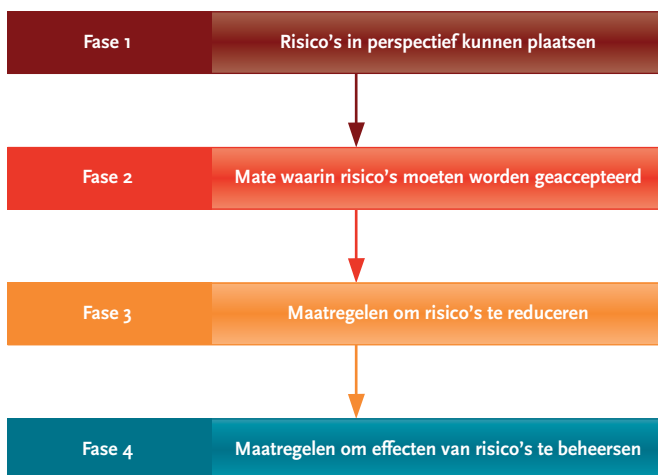
¹ Department of Homeland Security, *National Response Plan*, Washington, 2004

scheiden van risico- en crisismanagement. De enge benadering van risicomanagement vertaalt zich door in de wijze waarop wordt omgegaan met risicocommunicatie. Dit was bijvoorbeeld te zien in de discussie over de terroristische aanslagen in Londen die in ons land is gevoerd. Het gaat niet meer om de vraag of terrorisme een risico is dat in te perken is (benadering vanuit de dreiging), maar om de vraag of wij een aanslag als in Londen aan zouden kunnen (benadering vanuit capaciteiten). Dit impliceert dat juist omdat de verantwoordelijkheidsvraag altijd aan de achterkant van de keten wordt gesteld, het van belang is om de discussie aan de voorkant te voeren.

Een strak onderscheid tussen risicomanagement en crisismanagement maakt dan ook duidelijk dat risicocommunicatie van een geheel andere orde is dan crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie speelt zich af tijdens een crisis en is onderdeel van crisismanagement (zie subparagraaf 4.3.4.). Risicocommunicatie is het communiceren over risico's die in onze maatschappij aanwezig zijn. Risicocommunicatie is, in tegenstelling tot crisiscommunicatie, een voortdurende activiteit die gefaseerd dient plaats te vinden:

- in de eerste fase gaat het om de manier waarop mensen risico's beleven. Door risicocommunicatie moeten mensen risico's in perspectief kunnen plaatsen. Mensen maken zich nu zorgen over een terroristische aanslag, terwijl het risico van natuurrampen vele malen groter kan zijn.
- in de tweede fase gaat het om de mate waarin risico's geaccepteerd moeten worden. Het verleden heeft geleerd dat het nemen of accepteren van risico's een ontwikkeling mogelijk maakt. We zijn op plekken gaan wonen die voorheen niet bewoonbaar waren. Dat deze medaille ook een andere kant heeft in de vorm van risico's, is inherent aan deze ontwikkeling. Gezien onze ontwikkeling moeten risico's in bepaalde mate ook geaccepteerd worden, ook al zijn ze steeds meer het gevolg van menselijke (politieke) keuzen.
- in de derde fase gaat het om de wijze waarop de overheid met risico's omgaat, maar ook om wat in deze van burgers en ondernemers mag worden verwacht. Welke maatregelen heeft de overheid genomen om de risico's te reduceren? Wat kunnen burgers en ondernemers zelf doen om het/hun risico te reduceren?
- in de vierde en laatste fase gaat het om de maatregelen die zijn genomen om de gevolgen van een 'uitgebroken' risico – een ramp en/of crisis – te beheersen. Ook hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen wat de overheid kan en moet doen en wat van burgers en ondernemers kan en moet worden verwacht.

Figuur 5. Een gefaseerde benadering van risicocommunicatie



Waar de verantwoordelijkheid voor risicocommunicatie ligt, hangt af van de fase waarin communicatie plaatsvindt. De politiek-maatschappelijke discussie over de mate waarin risico's geaccepteerd moeten worden, is – gezien het brede spectrum van risico's – niet primair een verantwoordelijkheid van de regio's. De regio komt vooral in de derde en vierde fase aan bod, omdat daar de verbinding met crisismanagement wordt gemaakt.

Het LBCB vindt het belangrijk dat in de komende periode wordt nagedacht over de wijze waarop risicocommunicatie – in alle van de genoemde fasen – kan worden ingevuld en kan worden verankerd in de beleidsmatige planvorming. Het LBCB gaat in de eerste helft van 2006 de laatste twee fasen nader verdiepen en brengt hierover een advies uit. Dit advies geeft vooral een handvat om de zelfredzaamheid van burgers en ondernemers te versterken en te benutten.

4.2.3 Integratie van het beheersplan met reguliere planning en control cyclus

Door de introductie van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding zijn er momenteel twee beleidscycli van toepassing in een regio. Er was voor de introductie van de WKR al een planning en controlcyclus vanuit de regio's in de vorm van een programma- en productbegroting. Het beheersplan heeft qua opzet een meer multidisciplinaire insteek, maar de ervaring leert dat er grote overlap bestaat tussen de beide planinstrumenten.

Om het gevaar van planfixatie (en toenemende bureaucratisering) te voorkomen, is het vanzelfsprekend dat moet worden gestreefd naar het beperken van overlap tussen beide instrumenten en/of cycli. Dit kan door beide planinstrumenten te integreren tot een regionaal beleidsplan crisisbeheersing (kortweg te benoemen als: regionaal crisisplan). Bij een dergelijk plan hoort ook een begroting- en verantwoordingsystematiek. Nu is het regionaal beheersplan in veel regio's een papieren instrument, aangezien de onderliggende activiteiten en projecten vrijwel overal nog van budgetten moeten worden voorzien (als het niet als programma-activiteit staat benoemd binnen de reguliere planning en controlcyclus).

Voordelen van één beleidscyclus voor rampenbestrijding/crisisbeheersing:

- één plan helpt onnodige dubbellingen en uiteenlopende structuren voor besluitvorming te voorkomen en maakt sturing beter mogelijk
- één plan zorgt voor een duidelijk tijdpad voor de uitvoering van het plan in een cyclus van vier jaar
- één plan zorgt voor een betere notie van de haalbaarheid – in termen van implementatie – van de planvoornemens

4.2.4 Implementatie plannen via processen/systemen en opleiden/oefenen met cyclische werking

In het algemeen geldt dat het rijk en de regio's meer stil moeten staan bij de vraag hoe – vanuit de algemene functie die planvorming moet vervullen – sanering in de planvorming gestalte kan krijgen. Dit kan allereerst door een kritisch en afgewogen antwoord te geven op de vraag of het wel echt nodig is om nieuwe plannen te maken voor het realiseren van een gewenste ontwikkeling of beweging. Daarnaast moet ook meer aandacht worden besteed aan de feitelijke implementatie van plannen via procedures en systemen.

Als een aanvalsplan van de brandweer ten opzichte van een bepaald object uiteindelijk in een direct toegankelijk informatiesysteem is verwerkt, is het geen plan meer, maar is het stadium van planvorming voorbij. De feitelijke implementatie van plannen moet dus ook tot het terugdringen van het aantal plannen leiden. En terugkomend op het nadenken over het saneren van planvorming: de verschillende beleidsniveaus moeten zich ervan bewust zijn dat het bedenken van nieuwe ontwikkelingen 'incubatietijd' nodig heeft. Daarom is in het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens zeker van rijkswege terughoudendheid gewenst. Regio's geven niet voor niets aan dat ze in 2005 nog bezig waren met de uitwerking van de actiepunten van Enschede en Volendam.

Om het gevaar van planfixatie te voorkomen, moet daarnaast de relatie tussen planvorming enerzijds en opleiden & oefenen anderzijds meer in samenhang worden gebracht. Zoals al eerder is opgemerkt, maken uiteindelijk de functionarissen het verschil tijdens een ramp of crisis. Dit betekent dat mensen in staat moeten worden gesteld om zich via goede opleidingen en oefeningen professioneel voor te bereiden op hun rol tijdens een ramp of crisis (zowel individueel als in teamverband). Het opleiden en oefenen van individuen en teams moet gevolgen hebben voor de beleidsmatige, maar met name voor de operationele planvorming. Het kan niet zo zijn dat de planvorming achterblijft bij de ontwikkeling van individuen en de kwaliteit van de totale crisisorganisatie. Het vergroten van de kwaliteit van de crisisorganisatie moet uiteindelijk leiden tot minder plannen. Planvorming mag uiteindelijk niet uitwerken als een continue roep om 'het betere' de vijand te laten zijn van een goed functionerende crisisorganisatie.

4.2.5 Het positioneren van een coördinerend gemeentesecretaris binnen de regio en organiseren van intergemeentelijke samenwerking

In het algemeen geldt dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing bij de hulpverleningsdiensten beter te verankeren is dan bij gemeenten. Dit is logisch, omdat hulpverleningsdiensten dit meer als hun 'core business' beschouwen. Gemeenten hoeven rampenbestrijding en crisisbeheersing ook niet als hun 'core business' te beschouwen, daar de taken van gemeenten veel breder zijn dan die van de hulpverleningsdiensten. Tegelijkertijd weten we dat gemeenten – los van de bestuurlijke verantwoordelijkheid – een operationele rol hebben te vervullen op een aantal deelprocessen. Zij moeten zich daar ook op voorbereiden.

Het bovenstaande leidt tot de constatering dat de aandacht voor rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen gemeenten georganiseerd moet worden. Het LBCB vindt vanuit deze gedachte dat intergemeentelijke samenwerking de komende jaren – op de schaal van de veiligheidsregio – gestalte moet krijgen. Alleen dan kunnen de gemeentelijke processen op een gelijkwaardig kwaliteitsniveau komen. Daarbij gaat het niet om het organiseren van ingewikkelde structuren, maar juist om het snel beschikbaar hebben van kundig gemeentelijk personeel. Dit moet op korte termijn worden gerealiseerd, samen met de juiste middelen en systemen om het invullen van de gemeentelijke processen te ondersteunen.

Intergemeentelijke samenwerking vereist nadrukkelijk visie en daadkracht van gemeenten. Om daadwerkelijk gereed te zijn voor een grootschalig incident,

moeten zij zich realiseren dat de eigen gemeentegrens een te beperkte en te kostbare invalshoek is. Intergemeentelijke samenwerking moet daarom geen vrijblijvende zaak zijn. Dit betekent niet dat we in de reflex van verplichting vanuit rijkswege moeten vallen, maar wel dat er sturingsmechanismen moeten worden gevonden om intergemeentelijke samenwerking te waarborgen.

Het LBCB is van mening dat het positioneren van de gemeentesecretaris van essentieel belang is om ambtelijk blijvend aandacht te organiseren. Vanuit de Vereniging van Gemeentesecretarissen wordt hier momenteel over nagedacht. De lijn hierbij lijkt te zijn om via intergemeentelijke samenwerking de gemeentelijke processen in te vullen. Het – al dan niet via regelgeving – aanstellen van een gemeentesecretaris als intergemeentelijke coördinator binnen een veiligheidsregio kan zorgen voor een goede verankering van gemeenten binnen het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De kans is aannemelijk dat gemeenten in de regio dan worden aangejaagd op een manier, die zij als minder vrijblijvend ervaren en die beter aansluit bij hun belevingswereld.

De ambtelijke organisatie betrekken binnen de regio helpt om draagvlak binnen gemeenten te creëren en om hun betrokkenheid bij het regionale proces te vergroten. Beide (draagvlak en betrokkenheid) kunnen in de toekomst worden aangewend om vanuit de regio (intergemeentelijke) voorstellen te doen, die gericht zijn op het optimaliseren van de gemeentelijke processen. Daarnaast kan een coördinerend gemeentesecretaris een aansturende en stimulerende rol vervullen waar het gaat om het creëren van kritische massa voor bepaalde expertise en functies. Poolvorming op regionaal niveau kan en mag immers ook geen vrijblijvende zaak zijn. Dit maakt wederom duidelijk dat het positioneren van de gemeentesecretaris binnen de veiligheidsregio niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk is.

4.3 Oplossingsrichtingen operationele planvorming

4.3.1 Loslaten van de wetgevingsfocus in het kader van planvorming

Een rampbestrijdingsplan kan zonder twijfel van toegevoegde waarde zijn waar het gaat om effectief crisismanagement. Een rampbestrijdingsplan biedt structuur en houvast voor de aanpak van een grootschalig incident, waarbij aan een aantal kernprocessen invulling wordt gegeven. Een rampbestrijdingsplan is dus een goed middel voor (de voorbereiding op) het bestrijden van grootschalige incidenten.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de sterke focus op wetgeving ertoe kan leiden dat een plan een doel op zich wordt, terwijl tevens (in de ogen van de mensen die ermee werken) onnodige verscheidenheid wordt gecreëerd. Het zou daarom verstandig zijn de focus van wetgeving op operationele plannen los te laten. Grootschalige incidenten moeten immers allemaal op een vergelijkbare wijze ‘gemanaged’ worden. Vanzelfsprekend is ieder incident anders, maar iedere vorm van bestrijding valt of staat met het op orde hebben van een aantal kernprocessen, waaronder:

- Coördinatie en commandovoering
- Bron- en effectbestrijding
- Bevolkingszorg en opvang
- Geneeskundige hulpverlening
- Ordehandhaving en verkeersregeling
- Beveiliging

Om te voorkomen dat er omvangrijke rampbestrijdingsplannen worden opgesteld, waarin per mogelijk incident de bovenstaande kernprocessen telkens weer uitvoerig worden beschreven, stelt het LBCB voor om regio’s zelf te laten kijken naar de praktische meerwaarde van de functie van rampbestrijdingsplannen. De regio’s moeten ook aangemoedigd worden kritisch te kijken naar de geldende Europese en nationale wettelijke vereisten en uitvoeringsvoorschriften.

Zoals al eerder opgemerkt, is door een veranderd risicobeeld het ondoenlijk om over te gaan naar ‘crisisbestrijdingsplannen’. Het voorbereiden op een aantal standaardwerkprocessen kan veel beter plaatsvinden door meer met scenario’s te gaan werken. Zoals ook uit de literatuur is gebleken, kan planvorming nu eenmaal van minder toegevoegde waarde zijn als de onzekerheid rondom risico’s groter wordt. Om die reden moet de systematiek van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen niet ‘1-op-1’ worden overgenomen voor het omgaan met andersoortige risico’s. Bovendien kan de huidige systematiek ook worden vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging heeft enerzijds te maken met het wettelijke vereiste dat voor ieder VR-plichtig bedrijf een rampbestrijdingsplan moet worden gemaakt. Hierbij moet de vraag gesteld worden of het nodig is om in één regio (Rotterdam-Rijnmond) alleen al 60 rampbestrijdingsplannen te hebben en of het zinvol is voor gelijksoortige bedrijven die naast elkaar gelegen zijn twee verschillende plannen te maken. Het LBCB vindt het voor het voorkomen van ‘papierwerklijkheden’ om die reden aanbevelingswaardig om de verplichting van een rampbestrijdingsplan per inrichting los te laten.

Anderzijds gaat het ook om de eisen die aan de plannen zelf gesteld worden: in het derde hoofdstuk is reeds aangegeven dat voor rampbestrijdingsplannen een inspraakprocedure moet worden doorlopen. Ook hiervan vindt het LBCB dat dit niet langer een verplichting moet zijn omdat juist een rampbestrijdingsplan puur een operationeel plan behoort te zijn.

4.3.2 Professionaliseren door te selecteren

Bij de inleiding hebben we aangegeven dat de focus van deze state of the art ligt op de inhoud rondom het thema planvorming en dat we daarmee weg willen blijven van structuur – en verantwoordelijkheidsdiscussies. Toch vindt het LBCB dat in de planvorming aandacht moet worden besteed aan het feit dat bij de hulpverleningsdiensten en de gemeenten wel erg veel functionarissen een rol krijgen toebedeeld binnen de structuur van crisismanagement. Gelukkig is er al een tendens gaande om kritischer te kijken naar het aantal functionarissen dat onderdeel is van de structuur. Voor een professionele en kwalitatieve crisisorganisatie is het namelijk wezenlijk dat het aantal functionarissen wordt beperkt.

‘Professionaliseren door te selecteren’ is voor dit thema een noodzakelijk adagium. Dit houdt in dat de opleidings-, trainings- en oefenmiddelen zich gaan concentreren op een beperkt(er) gezelschap van professionals op het gebied van crisismanagement. Goed voorbeeld in deze is Groningen, waar de gemeenten de krachten gebundeld hebben en de benodigde functies niet langer afzonderlijk van elkaar invullen. Dit leidt voor de gemeenten in vergelijking tot de oude situatie tot een besparing van bijna 2500 op te leiden en te beoefenen functionarissen (van 3000 naar 550 functionarissen). Dit pleit er ook nadrukkelijk voor om gemeenten op de schaal van de veiligheidsregio met elkaar te laten samenwerken (zie paragraaf 4.2.5.).

Het voordeel van ‘professionaliseren door te selecteren’ is dat efficiënter kan worden omgegaan kan met de beschikbare middelen. Er hoeven immers minder mensen te worden opgeleid en geoefend. Doordat de geselecteerde mensen beter kunnen worden toegerust op hun taak, wordt tevens de effectiviteit vergroot. Crisismanagement is geen dagelijkse bezigheid en om die reden is het belangrijk dat het onderwerp maar door een beperkt – doch goed getraind en geoefend – aantal functionarissen per regio wordt ‘doorleefd’.

Aan de functie van planvorming kan door ‘professionaliseren door te selecteren’ ook meer betekenis worden gegeven. Het tussen de oren krijgen van plannen is

gemakkelijker naarmate het aantal mensen dat er in de praktijk mee moet werken kleiner is en de kans dat een individu daadwerkelijk met het plan te krijgen groter is. Selectie is vanuit dit perspectief niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk om de opgave van beleid naar uitvoering te volbrengen.

4.3.3 De behoefte als centraal uitgangspunt bij planvorming

‘De behoefte als centraal uitgangspunt bij planvorming’ is een oplossingsrichting die betrekking heeft op drie verschillende niveaus en bijdraagt aan verschillende knelpunten.

In de eerste plaats dient er in de relatie tussen rijk en decentraal bestuur meer aandacht te worden besteed aan de (decentrale) behoefte aan (wijzigingen in) planvorming. Dit is noodzakelijk vanuit het oogpunt van het vergroten van de implementatiegerichtheid van het beleid. Met een verwijzing naar het rapport van de Algemene Rekenkamer is al eerder in deze rapportage aangegeven, dat op het terrein van de rampenbestrijding de focus op beleidsontwikkeling groter is dan de feitelijke implementatie hiervan. In de toekomst moet nadrukkelijker de vraag centraal staan of het centrale beleid nog wel kan worden uitgevoerd door de regio’s. De wisselwerking tussen rijk en regio’s moet daarbij ook beter worden ingevoerd, mede ook om te voorkomen dat op diverse niveaus vergelijkbare discussies worden gevoerd.

In de tweede plaats is het noodzakelijk om op regionaal niveau aandacht te besteden aan de bestuurlijke dimensie in planvorming. Bestuurders hebben in het kader van de bestrijding van rampen en crises een eigen verantwoordelijkheid. Zij moeten in staat zijn zich hierop voor te bereiden. Hier is op dit moment onvoldoende sprake van. Om bestuurders goed voor te bereiden moet meer worden geredeneerd vanuit de gedachte dat een bestuurder de hem/haar toekomstige beleidsruimte ook daadwerkelijk néémt om zijn/haar functie uit te oefenen. In dit verband wordt ook wel gesproken van het ‘freies Ermessen’. Op het moment dat dit het uitgangspunt is, kan de slagvaardigheid van het handelen worden vergroot.

Er moet geen fixatie op plannen en wetgeving plaatsvinden, maar op het structureren van het denken over besluitvorming, communicatie en informatie, oefenen en het feitelijk eigen maken van de benodigde competenties voor de aanpak van crises. Bestuurders moeten worden uitgedaagd leiderschap te tonen. Hiervoor is ‘zelfstandige invullingsruimte’ gewenst. Deze autonomie moet worden ondersteund door plannen waarin de essenties van hun rol in het kader van

crisismanagement staat weergegeven. Om dit te realiseren, moet de wisselwerking tussen de praktijk van planvorming en die van de bestuurlijke uitvoering worden gestimuleerd.

In de derde plaats is er de koppeling tussen planmakers en uitvoerenden. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat hun werelden uiteenlopen. Het loslaten van de focus op verantwoording (en de daaraan gekoppelde inzendtermijnen) kan al bijdragen aan het bij elkaar brengen van beide werelden. Daarmee kan namelijk het referentiekader van de planmaker worden veranderd. Niet de verantwoording naar boven, maar naar beneden zal meer centraal moeten staan: van tijd naar kwaliteit. Dit schept meer ruimte voor de behoefte van de uitvoering. Wil planvorming daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van de bestrijding van rampen/ crises, dan is het essentieel dat niet alleen wordt geredeneerd vanuit de relatie tussen rijk en regio, tussen planmaker en bestuurder, maar zeker ook vanuit de relatie tussen planmaker en operaties. De opgave van beleid naar uitvoering kan alleen dan worden volbracht.

4.3.4 Doordenken van rol crisiscommunicatie en verankering in planvorming

Vooraf bij de voorbereiding op de operationele rol van bestuurders en hoofden van operationele diensten (het strategisch beleidskader) moet meer aandacht worden besteed aan de invulling van crisiscommunicatie. In die zin is de onderhavige oplossingsrichting een verbijzondering van de vorige: crisiscommunicatie is een bestuurlijke verantwoordelijkheid die in de huidige planvorming – en daaraan gekoppelde opleiding/training – sterk onderbelicht is, terwijl de maatschappelijke betekenis ervan verstrekkend kan zijn.

Veel bestuurders zijn van mening dat de wijze waarop in New York en London omgegaan is met crisiscommunicatie (en het vertrouwenwekkende karakter daarvan) voor Nederlandse begrippen uniek is. Een goede voorbereiding hierop is onontbeerlijk en daarbij kan planvorming ondersteunend werken. Uitgangspunt is dat bestuurders de (timing van de) kernboodschap bepalen en de media daarin een ondersteunende rol laten vervullen. Het vooraf goed nadenken over welke kernboodschap naar buiten kan worden gebracht – en het daartoe uitrusten van de strategische functionarissen – is cruciaal.

4.4 Oplappingsrichting voor toezicht op planvorming

4.4.1 Naar complementariteit in het toezicht

In het vorige hoofdstuk is aangegeven wat het centrale knelpunt is in de huidige toezichtsverhoudingen. Deze houdt in, dat de bevoegdheid van de provincie om in te grijpen betrekking heeft op een (procedureel) toezichtsaspect dat in het kader van de totale kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing het minst van betekenis is. Het meer kwalitatieve toezicht van de Inspectie OOV is van grotere betekenis, maar juist hier ontbreekt het aan de mogelijkheid om noodzakelijke verbeteringen af te dwingen.

Om een betere complementariteit te bereiken in het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing is het van belang de scheiding tussen de provincie en de Inspectie OOV niet te baseren op aspecten van toezicht, maar op fasen van het toezichtsproces. Deze benadering komt overeen met de lijn die is gekozen door de Bestuurlijke Werkgroep Alders, die een advies heeft uitgebracht ten behoeve van het herijken van het interbestuurlijk toezicht. Het LBCB wil dan ook voorstellen de verhoudingen tussen de provincie en de Inspectie IOOV te baseren op de fasen in het toezichtsproces.

Concreet betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor het verzamelen en beoordelen van informatie bij de Inspectie OOV komt te liggen en de provincie de mogelijkheid heeft om op een breed spectrum in te grijpen. De informatie die wordt verzameld moet zoveel als mogelijk afkomstig zijn uit bestaande verantwoordingsprocessen, zodat de administratieve last wordt beperkt. Voor de Inspectie OOV geldt dat zij naast verantwoordingsinformatie over planvorming ook een praktische toets uitvoert (de ADR) die ook relevante informatie oplevert. Deze informatie dient te worden gebundeld en breed en openlijk te worden verspreid naar de Minister van BZK, regio's, provincies en gemeenten. Het is vervolgens aan de provincie, in persoon van de Commissaris van de Koningin, om eventueel in te grijpen. De Inspectie OOV is goed ingericht om informatie te verzamelen en te beoordelen en de provincie is een bestuursorgaan dat op relatief kleine afstand van de gemeenten en regio's, in staat is om indien nodig specifieke verbeteringen af te dwingen.

Het grote voordeel van deze benadering is dat regio's en gemeenten niet worden belast met twee toezichthoudende instanties. Gebleken is dat in de praktijk het onderscheid tussen het zuiver procedurele toezicht en de operationele insteek niet

te maken is. Een formeel-juridische toets voegt weinig toe aan de kwaliteit van rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal/lokaal niveau.

4.5 Tot slot

Het LBCB wil, zoals gezegd, de discussie over planvorming in de rampenbestrijding en crisisbeheersing richten, maar niet inrichten. Om deze reden zijn de geschetste oplossingsrichtingen niet specifiek toebedeeld aan het rijk, regio's of gemeenten. Het LBCB vindt het van belang dat de discussie wordt voorzien van nieuwe of in ieder geval andere perspectieven. Om de rampenbestrijding en crisisbeheersing daadwerkelijk te professionaliseren is een 'paradigmashift' nodig, zodat weer centraal komt te staan wat centraal hoort te staan: de mensen die het moeten doen. De ambitie om een dergelijke omslag te realiseren verhoudt zich niet goed tot het toewijzen van de oplossingsrichtingen aan organen die ermee aan de slag moeten. Om de discussie breed te kunnen voeren, is het van belang dat een ieder die deelneemt over een brede blik beschikt. Het LBCB hanteert daarom het principe 'haal eruit wat erin zit' in plaats van 'kijk wat jou wordt toebedeeld'.

De centrale boodschap van deze 'state-of-the-art' gaat over de noodzaak om van beleid naar uitvoering te komen. Volgens het LBCB moet vaker de vraag of tafel komen: 'zijn we met de goede dingen bezig en wat is hiervan het maatschappelijk nut?' Als deze vragen niet kunnen worden beantwoord, dan kan de tijd waarschijnlijk effectiever worden besteed. Het is dus zaak beleid en planning voortdurend in het licht van de uitvoering te plaatsen. Het is niet voor niets dat bij een congres over Nationale Rampenbestrijding in 2005 wordt gejuicht als een deelnemer roept dat 2006 het jaar van de implementatie van plannen moet worden. We moeten oppassen dat we de aandacht niet afleiden van de goede dingen, omdat we denken dat het stapelen van beleid de dingen beter maakt. Het besef moet aanwezig zijn dat de meerwaarde van beleid uiteindelijk tot uiting moet komen in de uitvoering. Anders is het aannemelijk dat het slechts gaat om meerwerk in plaats van meerwaarde.

Volgens het LBCB moet planvorming in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing worden benaderd vanuit de gedachte van 'eenvoud, eenduidigheid en eenheid van opvatting'. Zo kunnen we aan de voorkant incidenten voorkomen en is het mogelijk om veerkrachtig en effectief op te treden als zich ongewild incidenten voordoen.

Bijlage

Lijst van betrokken functionarissen

- Dhr. Franssen (Commissaris van de Koningin Zuid-Holland)
- Dhr. Bandell (Burgemeester gemeente Dordrecht)
- Dhr. De Rooij (hoofd Inspectie Openbare Orde en Veiligheid)
- Dhr. Klaasse (RGF Limburg-Zuid)
- Mevr. Boomsma (directeur Hulpverleningsregio Gelderland-Midden)
- Dhr. Beukema toe Water (hoofd Bedrijfsbeveiliging Corus)
- Dhr. Regeer (hoofd 'External affairs' van de NAM)
- Dhr. Wink (regionaal brandweercommandant Utrechts Land)
- Dhr. Berghuis (regionaal brandweercommandant Rotterdam-Rijnmond)
- Dhr. Bouman (korpschef regiopolitie Haaglanden)
- Dhr. Geerdink (gemeentesecretaris Almelo)
- Dhr. Bernsen (RGF Hollands – Midden)
- Dhr. Christiaanse (RGF Rotterdam – Rijnmond)
- Dhr. Van Leest (senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK)
- Dhr. Sneep (beleidsmedewerker Kabinet CdK Zuid-Holland)
- Dhr. Buitink (beleidsmedewerker Kabinet CdK Utrecht)
- Dhr. Slot (beleidsmedewerker Regionale Brandweer Gelderland-Zuid)
- Dhr. Van Ettinger (beleidsadviseur brandweerregio Rotterdam-Rijnmond)
- Dhr. Lenssen (beleidsadviseur brandweerregio Rotterdam-Rijnmond)
- Dhr. Boon (hoofd Preparatie brandweerregio Amsterdam e.o.)
- Dhr. Sienot (adviseur crisisbeheersing gemeente Amsterdam)
- Dhr. Dekker (beleidsadviseur CCB Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond)
- Dhr. Madern (beleidsadviseur brandweerregio Haaglanden)
- Dhr. Paats (beleidsadviseur brandweerregio Utrechts Land)
- Dhr. Postma (beleidsadviseur brandweerregio Haaglanden)

Landelijk Beraad Crisisbeheersing

J.G.M. Alders (voorzitter)

dr. B.G. Marsman (secretaris)

mr. R.K. Brons

prof. dr. ir. G.E. Frerks

drs. W. Geerlings

drs. H.G. Geveke

F.P. Goudswaard

dr. G. ter Horst

mr. M.J.E.M. Jager

mr. R.J. van der Kluit

drs. S.I. Meulenstein - Van Esseveld

mr. W.P.M. Urlings

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Druk

Repro Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

januari 2006

