

Is oefenen meer dan het opdoen van kennis(sen)?

Onderzoek naar wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op strategisch niveau, voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis.



Asbestbrand in Vroomshoop



Zwemschoolhouder Benno L. in 's-Hertogenbosch



Poldercrash in Haarlemmermeer

Door Kristian Tieman

Is oefenen meer dan het opdoen van kennis(sen)?

Onderzoek naar wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op strategisch niveau, voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis.

Kristian Tieman (314518)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale wetenschappen
Parttime programma Bestuurskunde

In kader van
Afstudeeronderzoek: masterthesis (scriptie)

Begeleider (eerste lezer): dr. F.B. van der Meer
Tweede lezer: dr. M.J. van Duin

December 2010

Voorwoord

In het kader van de afronding van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, schrijf ik een masterthesis (scriptie). Het doel van het afstudeeronderzoek is om te bepalen wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op strategisch niveau, voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis; wat zijn de aspecten die hierbij een rol spelen?

Vanuit mijn werk als trainer-adviseur, waar ik oefeningen ontwerp, uitvoer en evalueer, ben ik benieuwd naar wat nu de meerwaarde van oefeningen is geweest voor het daadwerkelijk handelen bij een crisis. Ik ben benieuwd naar de aspecten die aanwezig moeten zijn bij oefeningen, willen ze een meerwaarde hebben voor het daadwerkelijk handelen. Geeft de literatuur hier een sluitend antwoord op, of zijn er uit case studies nieuwe/andere aspecten te ontdekken?

Het onderzoeksrapport is bedoeld voor iedereen die zich bezighoudt met crisisbeheersing en/of rampenbestrijding. Daarbij kunnen de uitkomsten door organisaties worden gebruikt om een 'professionele slag te slaan' zodat ze (meer) adequaat in de responsefase en nafase het incident kunnen bestrijden.

Ik wil mijn begeleiders, dr. Frans-Bauke van der Meer en dr. Menno van Duin bedanken voor de inhoudelijke en procesmatige begeleiding. Ik wil dr. mr. Karin Ammerlaan bedanken voor het meelesen en het leveren van inhoudelijke en procesmatige feedback. Daarbij wil ik alle respondenten bedanken die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

Kristian Tieman
December 2010

Inhoudsopgave:

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	6
1.1 DE SCHIPHOLCRASH ALS 'TRIGGER' VOOR ONDERZOEK	6
1.2 PROBLEEMSTELLING	6
1.3 CENTRALE VRAAG:.....	7
1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSMETHODE.....	8
2 OEFENINGEN ALS ONDERDEEL VAN 'PREPARATIE'	10
2.1 INLEIDING	10
2.2 PREVENTIE EN MITIGATIE	13
2.3 PREPARATIE EN PLANNING	13
2.4 RESPONS EN HULPVERLENING	17
2.5 HERSTEL	20
2.6 DE SYMBOLIEK OMTRENT LEREN.....	21
2.7 CONCLUSIE.....	22
3 TERUG NAAR DE BASIS: HELPT PREPARATIE EIGENLIJK WEL?	24
3.1 INLEIDING	24
3.2 WETTELIJKE CONTEXT OMTRENT PREPARATIE	24
3.3 WEERBARSTIGE WERKELIJKHEID	27
3.4 HET EFFECT VAN OEFENEN	27
3.5 HOE ONTWERP JE EEN 'GOEDE' OEFENING	28
3.6 TERUG VAN 'OEFENING' NAAR MEER ALGEMENE 'PLANNING': AANBEVELINGEN.....	31
3.7 CONCLUSIE.....	33
4 OEFENEN: EEN EMPIRISCHE CASUSANALYSE	34
4.1 INLEIDING	34
4.2 LIJST MET INDICATOREN UIT HOOFDSTUK TWEE EN DRIE.....	34
4.3 SELECTIE VAN DE CASUS	36
4.4 ONDERZOEKSSTRATEGIE EN METHODOLOGIE.....	36
4.5 AANPAK EN METHODE.....	37
5 CASUS 1: ASBESTBRAND IN VROOMSHOOP	38
5.1 INLEIDING	38
5.2 HOE WORDT ER DOOR DE OVERHEIDSORGANISATIES GEOEFEND?.....	38
5.3 WELKE ASPECTEN KOMEN VANUIT DE OEFENINGEN TERUG IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS?	42
5.4 WELKE ASPECTEN KOMEN IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS NAAR VOREN DIE NIET IN OEFENINGEN NAAR VOREN ZIJN GEKOMEN?	43
5.5 WAT HEEFT MEN AAN HET FEIT DAT MEN GEOEFEND HEEFT EN WAAR BLIJKT DAT UIT BIJ DE ASBESTBRAND?	44
5.6 HET GEBRUIK VAN LEERPUNTEN	44
5.7 CONCLUSIE.....	46
6 CASUS: ZWEMSCHOOLHOUDER BENNO L	48
6.1 INLEIDING	48
6.2 HOE WORDT ER DOOR DE OVERHEIDSORGANISATIES GEOEFEND?.....	48
6.3 WELKE ASPECTEN KOMEN VANUIT DE OEFENINGEN TERUG IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS?	51
6.4 WELKE ASPECTEN KOMEN IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS NAAR VOREN DIE NIET IN OEFENINGEN NAAR VOREN ZIJN GEKOMEN?	51
6.5 WAT HEEFT MEN AAN HET FEIT DAT MEN GEOEFEND HEEFT EN WAAR BLIJKT DAT UIT?	52
6.6 HET GEBRUIK VAN LEERPUNTEN	53
6.7 CONCLUSIE.....	54
7 CASUS: DE 'POLDERCRASH'	56
7.1 INLEIDING	56

7.2	HOE WORDT ER DOOR DE OVERHEIDSORGANISATIES GEOEFEND?.....	56
7.3	WELKE ASPECTEN KOMEN VANUIT DE OEFENINGEN TERUG IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS?	60
7.4	WELKE ASPECTEN KOMEN IN DE DAADWERKELIJKE CRISIS NAAR VOREN DIE NIET IN OEFENINGEN NAAR VOREN ZIJN GEKOMEN?	60
7.5	WAT HEEFT MEN AAN HET FEIT DAT MEN GEOEFEND HEEFT EN WAAR BLIJKT DAT UIT?	61
7.6	HET GEBRUIK VAN LEERPUNTEN	62
7.7	CONCLUSIE.....	63
8	SLOTHOOFDSTUK.....	65
8.1	INLEIDING	65
8.2	BEVINDINGEN OP BASIS VAN DE CASE STUDIES	65
8.3	CONCLUSIES PER DEELVRAAG	67
8.4	HOOFDCONCLUSIE.....	69
8.5	AANBEVELINGEN	70
	LITERATUURLIJST	73
	BIJLAGE 1: RESPONDENTENLIJST	76
	BIJLAGE 2: INTERVIEWPROTOCOL.....	77

Samenvatting

Mijn (voorliggend) wetenschappelijke onderzoek richt zich op de vraag wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op het handelen tijdens een crisis en welke aspecten hierbij een rol spelen. De doelstelling van dit onderzoek is om de slag te maken van toegepaste kennis naar de praktijk van oefenen binnen de preparatieketen.

In de literatuur wordt algemeen aangenomen dat een goede voorbereiding op een ramp of crises het halve werk is, bij de daadwerkelijke aanpak van een ramp. Tegelijkertijd is het echter (nog) niet wetenschappelijk aangetoond of trainingen daadwerkelijk effectief zijn en zo ja, *welke factoren* dan bijdragen aan het succesvol oefenen en 'doorpakken' op die oefeningen in de uitvoeringspraktijk.

Wat ik nu interessant vind om te onderzoeken is, wanneer we ervan uitgaan dat plannen, opleiden en oefenen 'an sich' positieve effecten hebben, maar wat voor positieve effecten en ten aanzien van wie, en op welk niveau is nog onzeker. Om dit te onderzoeken ga ik kijken:

- in de literatuur of er mogelijke aanknopingspunten worden weergegeven voor dergelijke aspecten die een meerwaarde hebben, direct dan wel indirect;
- in de drie onderzochte case studies (de asbestbrand in Vroomshoop, de Benno L casus. en de Poldercrash) of er vanuit de praktijk mogelijke directe, dan wel indirecte aspecten te distilleren zijn;
- er mogelijke handvatten gegeven kunnen worden voor de praktijk, teneinde oefening en werkelijkheid beter op elkaar aan te laten sluiten.

De meerwaarde van oefenen op het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis is vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken te beantwoorden: vanuit een theoretisch en een praktijkperspectief, op individueel en collectief niveau en hangt vooral af van de inrichting van de fasen die bij een oefening komen kijken: voorbereiding en planning, het daadwerkelijk oefenen zelf en de evaluatie van de oefening.

Wanneer wordt gesproken over 'meerwaarde', dan is het op de eerste plaats van belang om te bepalen voor wie die meerwaarde in beginsel dient te gelden: die is er voor de individuele crisisteamleden en het crisisteam als geheel, zodat uiteindelijk sprake is van effectief crisismanagement tijdens een daadwerkelijke crisis.

Vanuit een theoretische invalshoek kan op basis van dit onderzoek worden gesteld dat er ten eerste sprake is van een meerwaarde van bestuurlijke oefeningen voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis, indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, vooraf: dit zijn de indicatoren die uit de literatuur gedestilleerd zijn en die in de deelvragen zijn verwerkt (zie schema paragraaf 8.2). We zagen bij de bestudering van de case studies dat deze bijna allemaal (gedeeltelijk) aanwezig waren. Deze randvoorwaarden dienen dan ook in een checklist te worden opgenomen.

Indien deze randvoorwaarden aanwezig zijn, uit de meerwaarde van de oefeningen zich vervolgens naar de praktijk: bepaalde factoren zouden zich dan moeten voordoen: door de samenstelling waarin een crisisteam moet oefenen - qua bevelstructuur en opschaling - leren de teamleden elkaar (persoonlijk) kennen en doen ze kennis op over wat de taken en rol(len) zijn van het team en de teamleden. Op deze wijze leren zij de bijhorende verantwoordelijkheden kennen en wat de grenzen zijn van hun eigen kunnen en het gezamenlijk optreden als team. De werkelijkheid wordt door de deelnemers als anders ervaren in vergelijking met de oefeningen, maar ze hebben wel geleerd (wat een belangrijk aspect is) dat hun improvisatievermogen hoe dan ook getest wordt in een crisis. Zij hebben geleerd dat hoe de (oefen)organisatie ook in balans is (voorbereiding, planning, middelen) er ook een beroep wordt gedaan op het anticiperen.

De aspecten die voor een meerwaarde kunnen zorgen op het handelen tijdens een crisis zijn in de volgende leerpunten verwerkt: houdt de planvorming algemeen; verwacht het onverwachte, leer elkaar kennen tijdens de oefeningen kijk kritisch naar de (crisis)organisatie en hoe je die wilt inrichten; kijk als management naar de organisatie van de nazorgaanpak; de burgemeester beslist; inventariseer de mogelijkheid van een ander 'soort' evaluatieonderzoek; borg de lessen; inventariseer andere leervormen dan oefeningen voor het leren van incidenten.

1 Inleiding

1.1 De Schipholcrash als 'trigger' voor onderzoek

Op woensdagochtend 25 februari 2009 crasht vlucht TK1951 van Turkish Airlines op enkele kilometers afstand van de Polderbaan in het akkerland nabij het dorp Zwanenburg. Bij dit ongeluk komen negen mensen om het leven en zijn er meer dan 80 gewonden te betreuren. Hoewel de eerste hulpverlening snel op gang komt, ontstaat er kritiek op de informatie die vlak na de ramp aan slachtoffers en nabestaanden van overleden slachtoffers wordt gegeven, aldus Ammerlaan in *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*¹. Van Duin geeft in datzelfde nummer van het *Magazine* aan dat bij oefeningen (ook realistische) er altijd veel aandacht is voor alarmering en melding en dat blijkt dat een fors deel van de betrokkenen achteraf niet of te laat gealarmeerd en geïnformeerd wordt, maar dat in het echt dit veel minder vaak voorkomt, aldus Van Duin². De vraag rijst, welk nut de oefeningen hebben bij het zich voordoen van een daadwerkelijke ramp.

Theo Weterings, burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, illustreert dit aan de hand van de vraag hoe de gemeente zich voorbereidt op vliegtuigongevallen en hoe dit heeft bijgedragen aan de feitelijke crisisbestrijding. Weterings zegt namelijk dat nog kort voor de crash het 'Crisisbestrijdingsplan Schiphol' grondig werd herzien en opnieuw vastgesteld in de overgang van de gemeente Haarlemmermeer naar veiligheidsregio Kennemerland. Het neerstorten van een vliegtuig is een van de meest geoefende scenario's. Wat de eerste uren moest werken, werkte ook volgens Weterings³. Zo op het eerste gezicht, mag je de voorzichtige conclusie trekken, dat het oefenen op dit scenario (in de preparatiefase) zijn vruchten heeft afgeworpen (in de responsiefase en nafase).

1.2 Probleemstelling

"Naar aanleiding van het geïllustreerde bij de Schipholcrash rijst de vraag, welk nut 'oefenen' eigenlijk heeft op het crisismanagement van een daadwerkelijke ramp. In de literatuur wordt algemeen aangenomen dat een goede voorbereiding op een ramp of crises het halve werk is, bij de daadwerkelijke aanpak van een ramp (Van Duin, 2009, p.22). Tegelijkertijd is het echter (nog) niet wetenschappelijk aangetoond of trainingen daadwerkelijk effectief zijn en zo ja, *welke factoren* dan bijdragen aan het succesvol oefenen en 'doorpakken' op die oefeningen in de uitvoeringspraktijk. Een trits aan factoren kan – toegepast op de Schipholcrash – immers worden genoemd: Heeft het ermee te maken dat de partijen mono-disciplinair goed geoefend zijn, hebben ze multidisciplinair getraind en geoefend, hebben de verschillende betrokken partijen goed (af)gekeken naar de 'best practices' van gemeenten in het buitenland die ook een luchthaven hebben, of is het een combinatie van dit alles? Ook Weterings geeft geen antwoorden; het is niet duidelijk wat hij onder een goed scenario verstaat: is dat een realistische gebeurtenis, waren de juiste dilemma's naar voren gekomen die van te voren waren opgesteld tijdens een van de (bestuurlijke) oefeningen?

Tegenover de visie van Van Duin staat Helsloot, die in zijn oratie stelt dat 'een gezegde als 'voorbereiding is het halve werk' fraai samenvat wat de (wetenschappelijke) *communis opinio* is: de noodzaak van een goede voorbereiding staat sinds lang in vrijwel elk wetenschappelijk en beleidsdocument buiten discussie' (Helsloot, 2007, p.45). Helsloot benadert het vraagstuk fundamenteeler en stelt het volgende: "...de basisvraag die aan de haalbaarheidsvraag vooraf dient te gaan, is echter of de klassieke axioma's betreffende de voorbereiding op ongevallen wel geldig zijn: helpen plannen, opleiden en oefening werkelijk wanneer een ramp zich voordoet?" Je kunt dan afvragen, wie helpen ze, hoe helpen ze, op welke deelreinen helpen ze (bijvoorbeeld: helpen oefeningen beter beslissen in echte tijden van crises? Draagt het oefenen bij aan teamspirit en leiderschap in tijden van crises?)

¹ Ammerlaan, K., Nazorg na rampen, Een belangengerichte benadering loont, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag, p.15.

² Duin, M. van, Een eerste balans, De vliegtuigcrash in Haarlemmermeer, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag, p.4.

³ Jong, W., Vier vragen aan, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag, p.52

Helsloot twijfelt aan überhaupt de meerwaarde van plannen, opleiden en oefenen. Helsloot geeft aan dat feitelijk onderzoek naar deze vraag zeldzaam is en dat is natuurlijk begrijpelijk. Dergelijk onderzoek is zowel methodologisch – hoe kom je aan voldoende onderzoeksobjecten en een referentiegroep? – als praktisch lastig, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.53). Resumerend: In de literatuur is men het er dus niet unaniem over eens of oefenen überhaupt wel zin heeft. Dat leidt uiteindelijk tot de volgende probleemstelling: wat is de meerwaarde van oefenen voor de daadwerkelijke voorbereiding en aanpak van rampen/crises?

Een goede preparatie op mogelijke crises en rampen⁴ vergt voor alle organisaties en op elk niveau een goede en passende voorbereiding. In de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) is bijvoorbeeld deze voorbereiding op de rampenbestrijding vastgelegd (Handboek rampenbestrijding, 2003). Het is immers niet alleen van belang tijdens en na een ramp (repressie en nazorg) voor de juiste zaken te zorgen; de voorbereiding van rampenbeheersing is net zo belangrijk en kan een 'ramp na de ramp' voorkomen.

Het geval van de 'Poldercrash' nader bekeken vanuit de 'oefenkant'

In 2008 is op Schiphol een vliegtuigongeval nagebootst en daarbij zijn zowel de operationele processen (alarmering en opkomst, brandbestrijding, redding, opvang en verzorging) in de praktijk geoefend, als ook de besluitvorming in de crisisteams. Deze oefening heeft ervoor gezorgd dat naar aanleiding van de leerpunten het bestaande rampenbestrijdingsplan is aangepast, volgens Weterings⁵. Heeft alleen de eigen oefening bijgedragen aan het aanpassen van de planvorming, of wordt er ook op andere manieren geleerd? Hoe leert de gemeente Haarlemmermeer en de veiligheidsregio Kennemerland van deze 'gebeurtenis', oftewel: wat is nou de meerwaarde van de oefeningen?

Relevantie

Mijn (voorliggend) wetenschappelijke onderzoek richt zich op de vraag wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op het handelen tijdens een crisis en welke aspecten hierbij een rol spelen. Dit onderzoek past binnen het algemeen bestuurskundig onderzoek, aangezien de begrippen 'crisismanagement' en 'rampenbestrijding' in meerdere modules tijdens de studie is teruggekomen en daarbij een kerntaak vormt om als overheid (gezien de wettelijke verplichting) hier invulling aan te geven. Concrete crises vormen het uitgangspunt op basis waarvan het leervermogen van drie gemeentes in specifieke zin, maar de overheid in brede zin worden geanalyseerd. Rampen en crisis lijken bij uitstek gebeurtenissen om lering uit te trekken (gezien het vaak aangehaalde credo 'dit nooit meer'). Dit geldt ook voor oefeningen, waarvan (bijna) niemand de relevantie betwist, maar waarbij (volgens Helsloot) tegelijkertijd lastig aan te geven is of de oefeningen daadwerkelijk geholpen hebben. Dit onderzoek is ook maatschappelijk relevant: indien zich een ernstig incident voordoet, is het wenselijk dat er door overheidsorganisaties zo adequaat mogelijk gehandeld wordt. Hoe minder ernstige incidenten zich voordoen, of hoe beperkter de gevolgen blijven als gevolg van de oefeningen, hoe beter het is. Daarbij hoop ik dat dit onderzoek een (weliswaar kleine) bijdrage daaraan kan leveren.

1.3 Centrale vraag:

Op grond van voorliggende probleemstelling, wordt de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Wat is de meerwaarde van bestuurlijke oefeningen voor het handelen tijdens een crisis en welke aspecten spelen hierbij een rol?

Ik ga niet de fundamentele discussie aan (met Helsloot die bij voorbaat al plannen, opleiden en oefenen in twijfel trekt, wanneer hij het effect ervan op het daadwerkelijk handelen moet geven) en vanuit dit perspectief gaat het bij voorbaat om een onhaalbaar in elkaar te zetten onderzoek. Wat ik nu interessant vind om te onderzoeken is, wanneer we ervan uitgaan dat plannen, opleiden

⁴ De begrippen 'ramp', 'crisis', 'calamiteit' en 'incidenten', worden in dit onderzoek door elkaar gebruikt. De begrippen hebben weliswaar (vanuit de wetenschappelijke rampenliteratuur) niet dezelfde betekenis, maar ik bedoel er hetzelfde mee, namelijk: afwijking een normale situatie waarin er opgeschaald is naar minimaal GRIP 3.

⁵ Mazijk, A. van, De Poldercrash, Het Crisisbestrijdingsplan Schiphol, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag, p.14.

en oefenen 'an sich' positieve effecten hebben, maar wat voor positieve effecten en ten aanzien van wie, en op welk niveau is nog onzeker. Om dit te onderzoeken ga ik kijken:

- in de literatuur of er mogelijke aanknopingspunten worden weergegeven voor dergelijke aspecten die een meerwaarde hebben, direct dan wel indirect;
- in de drie onderzochte case studies of er vanuit de praktijk mogelijke directe, dan wel indirecte aspecten te distilleren zijn;
- er mogelijke handvatten gegeven kunnen worden voor de praktijk, teneinde oefening en werkelijkheid beter op elkaar aan te laten sluiten.

Bij de bestudering van de theorie moet de rol en de functie van de theorie duidelijk zijn. De rol van de theorie heeft betrekking op het zoeken naar redeneringen waarom, en wanneer oefeningen een meerwaarde hebben. Dit zal gebaseerd zijn op zowel feitelijke als normatieve theorie.

De volgende deelvragen worden geformuleerd voor bestudering van de literatuur:

1. Welke plaats kan oefeningen hebben?
2. Waar hangt dit vanaf (is dat wettelijk of zijn er andere voorwaarden)?
3. Hoe wordt het begrip oefenen geïdentificeerd in de context van de preparatie?
4. Wat zijn belangrijke componenten bij oefeningen?

Functie van de theorie

Deze vragen zijn relevant omdat hiermee een beeld kan worden geschetst van oefeningen als onderdeel van een 'goede' voorbereiding op een ramp/crisis. Door deze elementen middels de wetenschappelijke literatuur te analyseren en vervolgens te verwerken in de deelvragen, kan er bij de verschillende geselecteerde casussen worden bepaald of oefeningen helpen bij een daadwerkelijke ramp en welke aspecten er een rol hebben gespeeld.

Behalve het analyseren van de theorie, worden er ook drie cases onderzocht. De theorie alleen is niet afdoende, er moet ook empirisch onderzoek plaatsvinden omdat:

- de theorie getoetst moet worden in de praktijk;
- uit de cases wellicht indicatoren/aspecten naar voren komen die niet in de literatuur genoemd zijn, maar die wel een bepaalde meerwaarde hebben.

De volgende deelvragen worden geformuleerd voor bestudering van de case studies:

1. Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?
2. Hoe wordt er door de overheidsorganisatie geoefend?
3. Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?
4. Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?
5. Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

1.4 Aanpak van het onderzoek en onderzoeksmethode

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, ga ik als volgt te werk: in deel 1 (literatuuranalyse) probeer ik met de inzichten die de literatuur geeft, te komen tot een lijst met factoren/indicatoren die indirect, dan wel direct duiden op een meerwaarde voor oefenen. Dit doe ik in de hoofdstukken 2 en 3. Om tot deze meerwaarde te komen, breng ik in hoofdstuk 2 de (mogelijke) correlatie in beeld tussen de aspecten 'oefeningen' en 'het daadwerkelijk optreden tijdens calamiteiten'. Dit doe ik door deze aspecten in groter geheel te zien, namelijk de vier stadia binnen crisismanagement. In hoofdstuk 3 breng ik in beeld waaraan een oefening moet voldoen om nuttig te zijn voor de Hierbij wordt de reeds opgedane ervaring in Nederland meegenomen. Vervolgens zullen de punten die uit deze hoofdstukken naar voren komen, worden gebruikt om in deel 2 (hoofdstuk 4) te komen tot een beoordelingskader voor de drie case studies. Daarna staan in hoofdstuk 5, 6, en 7 de case studies centraal, te weten: de asbestbrand in Vroomshoop, de Benno L casus. en de Poldercrash. In deel 3 (hoofdstuk 8) geef ik vervolgens antwoord op de centrale onderzoeksvraag en doe ik handreikingen.

Doelstelling van het onderzoek

In mijn werk als trainer-adviseur bij een adviesbureau op het gebied van veiligheids- en crisismangement (COT), draag ik binnen het team T & O (Trainen en Oefenen) bij aan het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van (bestuurlijke) oefeningen op tactisch en/of strategisch niveau. Onze opdrachtgevers zijn zowel publieke als private partijen. Ons werk valt, kijkend naar de veiligheidsketen, onder de noemer 'preparatie'. Preparatie is binnen de veiligheidsketen de gehanteerde benaming voor voorbereiding op de bestrijding van (fysieke) veiligheidsincidenten. Binnen de preparatieschakel wordt klassiek uitgegaan van de opeenvolging van plannen, opleiden en oefenen. Ik heb niet alleen als doel om de bevindingen van onder andere het rapport van Helsloot (uiteraard) te gebruiken in mijn werk, maar ook om in het algemeen relevante inzichten uit de literatuur – indien mogelijk – te implementeren in mijn werk, zodat trainen en oefenen met hopelijk (nog) meer rendement kan worden verricht. Het doel is specifiek om te inventariseren wat overheidsorganisaties (specifiek: gemeenten), die een incident hebben meegemaakt, nu voor nut hebben gehad van hun bestuurlijke oefeningen. Welke aspecten spelen een rol? De uitkomsten kunnen mijn collega's en ik gebruiken om een 'professionele slag te slaan' binnen ons werkgebied. Hierdoor zijn wij (beter) in staat om goed inhoudelijk advies te kunnen geven dat gebaseerd is op onderzoek, zodat de organisaties (onze opdrachtgevers) hun rampenbestrijdings- en/of crisisbeheersingorganisaties in de preparatiefase een inhoudelijk slag kunnen maken, zodat ze (meer) adequaat in de responsefase en nafase het incident kunnen bestrijden. Dus, heel kort samengevat: om de slag te maken van toegepaste kennis naar de praktijk van oefenen binnen de preparatieketen.

Relevante literatuur

Zoals al de eerder geschetste opmerking door Helsloot: 'dat er weinig onderzoek is naar de vraag of oefeningen daadwerkelijk helpen tijdens calamiteiten', aangeeft dat daar dus weinig literatuur over is (en er dus andere (succes)factoren een rol spelen), is het relevant en nuttig te bepalen hoe de geselecteerde overheidsorganisaties leren van oefeningen en leren van incidenten. Ik gebruik hierbij het aspect 'oefening'. Bij dit aspect gebruik ik de literatuur omtrent oefeningen als onderdeel van 'preparatie'. Hierbij gebruik ik onder andere 'Van rampen leren' van Van Duin, de oratie van Helsloot (het gedeelte over preparatie) en meerdere artikelen uit 'Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen van Rosenthal et al.

DEEL 1

2 Oefeningen als onderdeel van 'preparatie'.

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding (hoofdstuk één) al wordt gezegd, maken oefeningen deel uit van de 'preparatie' als voorbereiding op de rampenbestrijding. Preparatie is de voorbereiding op de bestrijding van (fysieke) veiligheidsincidenten. Binnen de preparatieschakel wordt klassiek uitgegaan van de opeenvolging van plannen, opleiden en oefenen (Helsloot, 2007, p.45). In de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) is bijvoorbeeld deze voorbereiding op de rampenbestrijding vastgelegd. Preparatie is eveneens één van de stadia volgens de indeling die gehanteerd wordt door de 'Federal Emergency Management Agency' (FEMA).

Ik ga in dit hoofdstuk verder op deze indeling in en hanteer deze indeling, omdat deze het meest wordt gehanteerd in de rampenliteratuur. Het begrip 'respons' is ook al eerder genoemd (in hoofdstuk één), waardoor het verstandig is om de rampstadia onder elkaar te zetten en wat dieper in te gaan op 'preparatie' en 'herstel', omdat in deze fases respectievelijk het oefenen en 'het leren' aan bod komen, twee belangrijke begrippen uit dit onderzoek. Daarbij zal ook bij de twee genoemde stadia de 'symboliek' worden toegelicht. Met de symboliek bedoelt Helsloot dat binnen het beleidsdomein van fysiek veiligheidsbeleid, structureel een façade van symboliek opgetrokken wordt, die het rationele zicht verhindert op wat werkelijk van belang is. Situaties van (fysieke) onveiligheid geven daarmee aanleiding tot ritueel handelen, waarmee een schijn van veiligheid wordt opgewekt (Helsloot, 2007, p.7). Ik behandel ook deze symboliek, aangezien hier ook (impliciet) de vraag wordt gesteld of overheidsorganisaties ook daadwerkelijk leren of alleen 'de schijn ophouden'.

De doelstelling van dit theoretisch hoofdstuk is om de plaats van binnen de 'preparatiekolom' te duiden, zodat niet alleen 'preparatie' duidelijk wordt, maar ook wat oefeningen als onderdeel van 'preparatie' nu inhoudt in alle vier de stadia binnen crisismanagement. Het inzoomen op oefeningen als onderdeel van de 'preparatiekolom' kan ons veel vertellen (in hoofdstuk 3) over de 'randvoorwaarden' waaraan oefeningen, onder andere, wettelijk moeten voldoen, die kaders scheppen, de minimumvoorwaarden voor de inhoud en de taakomschrijving en doelstelling van oefeningen weergeven. Dit geeft ook direct weer welke plaats oefeningen kan hebben en waar dit van afhangt. Dit zal zowel feitelijk (is dit ook echt zo) als wenselijk (zo zou het moeten) gebeuren.

Leeswijzer

In de rest van paragraaf één wordt het sleutelbegrip oefening uiteengezet, wordt het begrip de veiligheidsketen uiteengezet en wat het belang hiervan is voor crisismanagement. In paragraaf twee wordt het stadium preventie en mitigatie behandeld. In paragraaf drie wordt het stadium preparatie en planning uiteengezet waarbij belangrijke begrippen als plan- en overlegarena, praktijkarena en planningsprincipes aan bod komen. In paragraaf vier wordt het stadium en respons uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf vijf het stadium herstel uiteengezet en paragraaf zes de symboliek omtrent leren. Dit hoofdstuk sluit af met de conclusie waarin de ook de indicatoren opgesomd staan die als basis dienen voor de empirische hoofdstukken.

Wat is een bestuurlijke oefening?

Aangezien bestuurlijke oefeningen centraal staan in dit onderzoek, is het belangrijk om een kwalitatieve schets te maken van wat een bestuurlijke oefening nu precies is, want met betrekking tot de rampbestrijding in Nederland wordt een incident geclassificeerd volgens het GRIP-niveau (Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure). Het doel van de GRIP-procedure is om ervoor te zorgen dat er tijdens de bestrijding van een incident een goede coördinatie en afstemming plaatsvindt tussen alle betrokken hulpverleningsdiensten, op zowel operationeel als bestuurlijk niveau. De GRIP-procedure kent vier coördinatie niveaus. Uitgangspunt bij al deze coördinatie niveaus is dat er behoefte bestaat aan een gestructureerde multidisciplinaire coördinatie en afstemming tussen de betrokken hulpdiensten (en/of behoefte aan bestuurlijke leiding en coördinatie vanaf GRIP 3). Vanaf GRIP 3 treedt de burgemeester naar voren en heeft hij/zij het opperbevel over de incidentbestrijding. De burgemeester wordt bij de bestrijding van het

incident ondersteund en geadviseerd door het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT).⁶ Wanneer het GBT (waar de burgemeester voorzitter van is) oefent, is dit dus een bestuurlijke oefening. Er zijn twee hoofdwerkvormen waarmee de rollen, taken en vaardigheden beoefend worden die nodig zijn ten tijde van crisismanagement, namelijk: de simulatieoefening en de table-topoefening:

Table-topoefening

Een Table-topoefening is een vorm van oefenen waarbij aan de hand van casuïstiek diverse aspecten van crisismanagement - waaronder opschaling, taken en rollen en dilemma's - onder de loep worden genomen.

Vaak gebeurt dit in een mengvorm van plenaire onderdelen en uitwerking in subgroepen. Onder begeleiding van een trainer doorlopen de deelnemers van het GBT specifieke thema's of vergaderonderdelen waarbij reflectie een belangrijk onderdeel van de werkvorm is. Het verwachte resultaat voor deelnemers kan betrekking hebben op zowel competenties, of vaardigheden alsook op de taken en verantwoordelijkheden die inherent aan de functie zijn.

Simulatieoefening

Een simulatieoefening is interactief van aard. Een interactieve simulatie is een realistische manier om een crisisteam te laten kennismaken met een calamiteit. De teams krijgen een fictieve crisissituatie gepresenteerd en worden vervolgens door middel van telefoontjes, mediaberichten en andersoortige informatie en vragen geconfronteerd met de gevolgen. Deze berichtgeving wordt gestuurd vanuit een oefenstaf. De oefenstaf brengt de voortgangsinformatie over het scenario in en simuleert de omgeving van het GBT, dat zullen voornamelijk andere crisisteams zijn, maar ook externen en media. In de oefenstaf zijn alle personen, organisaties en teams vertegenwoordigd die niet aan de oefening zelf meedoen. Zaken die zo kenmerkend zijn voor een crisis, zoals onzekerheid, dreiging en tijdsdruk (hierop wordt in hoofdstuk 3 nog teruggekomen) worden zo realistisch mogelijk nagebootst.

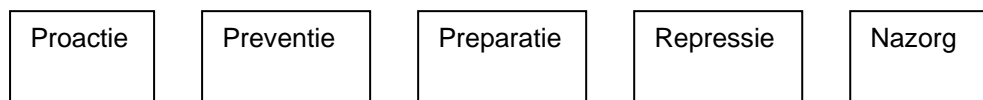
In dit verdere onderzoek zal met een bestuurlijke oefening een simulatieoefening voor het desbetreffende GBT worden bedoeld, tenzij er expliciet gesproken wordt over een table-topoefening.

Stadia crisismanagement en de veiligheidsketen

Een vijftal ministeries - waaronder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie - presenteerde in 1993 de eerste *Integrale Veiligheidsrapportage*. Het doel van deze integrale veiligheidsrapportage was breder dan alleen het rapporteren over sociale veiligheid en criminaliteit. Eén van de kerngedachten was dat samenwerking tussen overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties noodzakelijk is om veiligheid te garanderen (Van Duin & Berghuijs, 2007, p.510). In deze integrale veiligheidsrapportage wordt onveiligheid ook nadrukkelijk als een bestuurlijk probleem gedefinieerd, en wordt voor het eerst zeer expliciet de veiligheidsketen als visie geïntroduceerd. Deze veiligheidsketen bestaat uit de elementen proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

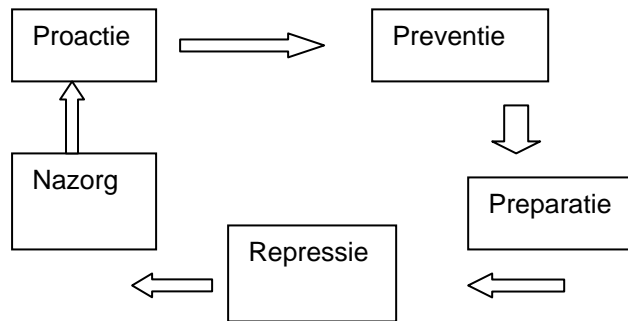
De volgende onderdelen worden als volgt omschreven (Van Duin & Berghuijs, 2007, p.510-511):

- Proactie is het nemen van maatregelen om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten weg te nemen.
- Preventie is het nemen van maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en het beheersbaar houden van incidenten. Voorbeelden hiervan zijn het geven van voorlichting, het versterken van toezicht en concepten op het gebied van beheersbaarheid van brand.
- Preparatie is het nemen van maatregelen die bestrijding van het incident mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen en beoefenen van rampenplannen en – procedures en het geven van opleidingen.
- Repressie/respons is de daadwerkelijke bestrijding van incidenten
- Nazorg/nafase is het nemen van maatregelen om de gewone gang van zaken, de status-quo te herstellen.



⁶ Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid, 23 augustus 2010, http://www.nifv.nl/upload/156861_668_1244706875474-GRIP2_mrt_2009.swf

Gaandeweg is de keten wat gedynamiseerd. In verschillende publicaties werd de rechte lijn vervangen door een cirkel om het lerende en reagerende effect beter tot uitdrukking te laten komen. In de nazorgfase worden idealiter de lessen geleerd die vervolgens weer worden gebruikt om een nieuwe onregelmatigheid of calamiteit te voorkomen. Het is duidelijk dat de veiligheidsketen zo is bedoeld; tenslotte wordt niet voor niets gesproken over een keten, aldus Van Duin & Berghuijs (Van Duin & Berghuijs, 2007, p.516).



Deze veiligheidsketen is gebaseerd op de 'FEMA-indeling'. FEMA, het nationale bureau op het terrein van de rampenbestrijding, werd in 1979 opgericht in de Verenigde Staten' to provide a focal federal agency or support of state and local emergency management'⁷. FEMA begon vanaf het begin van de jaren tachtig in de Verenigde Staten het zogeheten 'Integrated Emergency Management System' (IEMS) te propageren. "(...) an approach that attempts to coordinate the activities of all governmental levels in all four disaster phases for all types of hazards" (Van Duin, 1992, p.20). FEMA onderscheidt als onderdeel van dit IEMS vier stadia binnen crisismangement. De eerste stadia hebben betrekking op de fase voor een rampsituatie. De laatste twee stadia bevatten het handelen tijdens en na een rampsituatie.

- I. Preventie en mitigatie
 - ramppercepties
 - preventie
- II. Preparatie en planning
 - planning
 - waarschuwing
- III. Respons en hulpverlening
 - evacuatie
 - hulp- en reddingsoperaties
- IV. Herstel
 - herstel (korte termijn < 6 maanden)
 - reconstructie (lange termijn > 6 maanden)

Bij deze variant is dus proactie als afzonderlijke schakel in de keten verdwenen. De achterliggende gedachte hierbij is dat proactie lastig als een zelfstandige activiteit is te onderkennen, maar dat het nog beperkter is om deze activiteit per se voor het stadium van preventie te plaatsen. In deze benadering betekent proactie dus het structureel voorkomen van onveiligheid door bepaalde risico's helemaal niet te nemen dan wel zaken zo te organiseren dat de risico's niet of vrijwel afwezig zijn. In dat laatste geval betreft dat veelal maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening. Een vliegveld in de Noordzee vermindert de kans op een neerstortend vliegtuig aanzienlijk. In de praktijk wordt proactie echter ook gebruikt om vroegtijdig de hulpverleningsmogelijkheden te faciliteren (hulpverleningsroute naast het spoor, extra vluchtmogelijkheden, organiseren van de bluswatervoorziening). Daarom is het goed proactie als stadium voorafgaand aan preventie te schrappen en proactie als activiteit – proactief handelen –

⁷ U.S. Department of Homeland Security, 28 juni 2009, <http://www.fema.gov/about/history.shtm>

toe te voegen. Ieder stadium kent dan een proactief en een reactief deel (Van Duin & Berghuijs, 2007, p.517-518). Bij de verdere behandeling wordt proactie niet als afzonderlijke schakel (maar als activiteit) behandeld, waardoor preventie het eerste stadium is.

2.2 Preventie en mitigatie

Het eerste stadium 'mitigation' betreft al datgene dat vooraf gedaan wordt om de potentiële of aanwezige bedreiging van de gezondheid en veiligheid van de bevolking te verminderen of, indien mogelijk te vermijden. Maatregelen die genomen kunnen worden om rampen te voorkomen variëren van landbouwhervormingen, dijk aanleg en planologie tot routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Tot dit stadium worden ook de individuele en collectieve ramppercepties en risicoanalyses gerekend (Van Duin, 1992, p.20).

2.3 Preparatie en planning

Vorbereidings- en planningsactiviteiten zijn erop gericht de omvang van een onverhoopte ramp zo beperkt mogelijk te houden en de hulpverlening zo goed mogelijk te organiseren. Het is in dit stadium van groot belang dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden (wie is verantwoordelijk, wie beslist, wie legt verantwoording af en wie betaalt?) van de verschillende mogelijk betrokken actoren helder en eenduidig worden vastgesteld en vastgelegd. Onderdelen van dit planningsproces zijn het opstellen van een plan, het houden van oefeningen en trainingen, het geven of volgen van opleidingen en andere voorbereidingsactiviteiten (Van Duin, 1992, p.21).

Helsloot stelt dat het systeem van de voorbereiding op de rampenbestrijding in Nederland zich heeft ontwikkeld tot twee, duidelijk gescheiden, subsystemen. Hij stelt hierbij dat de ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dit heeft onderkend (Helsloot, 2007, p.45). De twee subsystemen zijn:

- een subsysteem voor (papieren) plannen en overleg (plan- en overleg arena);
- een subsysteem voor de feitelijke, operationele voorbereiding (praktijkarena).

Helsloot scheidt als het ware het planningsproces in twee processen (lees: subsystemen). Ik zal beide subsystemen (arena's) kort uitleggen. Arena's kunnen worden gedefinieerd als snijpunten tussen beleidsvoerders en hun omgeving (Bovens, et al., 2001, p.112).

2.3.1 De plan- en overlegarena

Helsloot stelt dat in de plan- en overlegarena het beleid wordt ontwikkeld. Hier zijn de 'spelers' bij de gemeenten, regio's, provincies en het Rijk druk bezig met de niet-operationele structuren, verantwoordelijkheden en budgetten, het produceren van plannen en – vooral ook – met overleg. Dit overleg wordt essentieel geacht, vooral tussen de disciplines en met de besturen (Helsloot, 2007, p.45-46).

De activiteiten in deze arena bepalen ook de perceptie van de na te streven resultaten, volgens Helsloot. Dit zijn, volgens hem, vooral een zichtbare bestuurlijke participatie, een multidisciplinaire overlegstructuur, het hebben van plannen en het organiseren van oefeningen. Wat in deze arena gebeurt, wordt vooral bepaald door het landelijke beleid betreffende rampenbestrijding en crisisbeheersing (Helsloot, 2007, p.46). Inhoudelijke aspecten van de rampenbestrijding worden in deze arena op een vrij abstract niveau behandeld. Men gaat immers over de hoofdlijnen. Opvallend is de geringe inhoudelijke operationele afstemming tussen de disciplines, bijvoorbeeld over de aanpak van concrete incidenten bij het opstellen van rampbestrijdingsplannen en bij de alarmerings- en opschalingsprotocollen op de meldkamer(s), aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.46).

Helsloot stelt verder (op basis van een onderzoek uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en veiligheid (IOOV) in 2004) dat voor de plan- en overlegarena inhoudelijke vrijblijvendheid een belangrijke randvoorwaarde is. Zolang de operationele doelstellingen vaag blijven en ruim kunnen worden geïnterpreteerd, bestaat in het overlegcircuit voldoende ruimte voor compromissen zoals over het na te streven hulpaanbod. De kans dat men elkaar gaat aanspreken op het (niet) halen

van operationele prestaties blijft zodoende klein. Dat zou immers de harmonie verstoren die in deze overlegcultuur noodzakelijk is om tot resultaten te komen. Er zijn veiligheidsregio's waar de disciplines er uitstekend in slagen om inhoudelijk langs elkaar heen te werken en toch – ogenschijnlijk – goed met elkaar te overleggen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.46).

2.3.2 De praktijkarena

Helsloot stelt dat in de praktijkarena de feitelijke operationele voorbereiding van de rampenbestrijding tot stand moet komen. Hier zijn de spelers de functionarissen van de parate hulpverleningsdiensten en gemeenteambtenaren die bij een ramp daadwerkelijk op moeten treden. Zij worden geacht op basis van rampenplannen, draaiboeken en protocollen voorbereidende maatregelen te nemen. Helsloot geeft aan dat in deze arena echter niet de rampenbestrijding prioriteit heeft, maar de dagelijkse werkzaamheden. Rampen komen immers zelden voor en de rampenbestrijding heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening deelnemen (of nooit, zoals bijvoorbeeld voor de meeste meldkamers in Nederland geldt), aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.46-47).

Ook in de praktijkarena onderkent men door een gebrek aan ervaring en inzicht te weinig de overload aan communicatie en de hectische werkomstandigheden bij flits of acute rampen, gaat Helsloot verder. Vrijwel niemand heeft een ramp meegemaakt en voor rapporten van incidentonderzoek is weinig belangstelling (Helsloot, 2007, p.47). Wanneer dit wordt teruggekoppeld naar de centrale vraag, is de aanname dan dat 'men' niet op deze manier wenst te leren? Voor zover de knelpunten in deze arena al worden onderkend, wordt eventuele ongerustheid met de volgende twee argumenten bezworen (Helsloot, 2007, p.47):

- Voor een goede voorbereiding is veel geld nodig (en dat is er niet).
- 'Wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen.'

2.3.3 Planningsprincipes

Van Duin hanteert een aantal planningsprincipes die hij uit de literatuur heeft gedestilleerd, waaronder Foster (1980); Drabek (1986) en Quarantelli (1985). (Quarantelli heeft een rapport geschreven waarin de relatie verkend wordt tussen het gedrag van een organisatie tijdens rampen en de (mogelijke) consequenties voor de planning. Op basis hiervan heeft Quarantelli een aantal thema's met bijhorende planningsprincipes opgesteld⁸). Het is van belang om deze planningsprincipes van Van Duin toe te lichten, aangezien hier de essentie van het oefenen uit afkomstig is.

1. *Planning dient aan te sluiten bij de realiteit en bij de patronen van menselijk handelen.* Van Duin hanteert hierbij een belangrijk principe van Quarantelli, die aangeeft dat bij de planningsactiviteiten reële verwachtingen behoren omtrent de soort bedreigingen en de mogelijkheden van betrokken instanties dienen als uitgangspunt te zijn. Daarnaast vindt hij dat nooit uit het oog mag worden verloren dat hulpverlening de getroffen burgers ten dienste behoort te staan. Kennis van de gedragpatronen van burgers is onontbeerlijk voor adequate planning (Van Duin, 1992, p.21). Helsloot refereert op dit punt naar onderzoeker Clarke (1999) die een onderscheid maakt tussen functionele en symbolische planvorming. Functionele planvorming is, volgens Clarke, planvorming die gebaseerd is op kenbare ervaring en die met redelijke waarschijnlijkheid haar doel bereikt als zij wordt uitgevoerd. Het gaat hier om plannen die operationeel beschrijven wat er wanneer met welke middelen moet worden gedaan. Symbolische planvorming is planvorming waarbij het doel is om te kunnen laten zien dat er serieus voorbereid wordt (Helsloot, 2007, p.48). Het onderscheid is soms lastig te maken tussen functionele en symbolische planvorming. Functionaliteit is in dit geval gewenst in tegenstelling tot symboliek.

⁸ Quarantelli, E.L., The need for planning, training, and policy on emergency preparedness, preliminary paper no.101, Disaster Research Center, Delaware, 1982. p.4.

2. *Planning is meer dan het maken van een plan;*

Ook bij dit punt hanteert Van Duin Quarantelli, die aangeeft dat de voorbereiding op mogelijke rampen dikwijls beperkt blijft tot het op schrift stellen van een rampenplan. Wanneer het plan gereed is, of het beleidscentrum is ingericht, wordt de voorbereiding vaak beëindigd en wordt het voorbereidingsproces als beëindigd beschouwd. Het middel – rampenplan – wordt ten onrechte tot doel verheven (Van Duin, 1992, p.21). Helsloot onderschrijft dit, hij stelt namelijk dat in veel veiligheidsregio's de beschikbare stafcapaciteit primair wordt ingezet voor het ontwikkelen van beleids- en organisatieplannen. Daardoor is zij niet beschikbaar voor het verbeteren van de operationele prestaties. Helsloot stelt daarbij dat de veiligheidsregio's dit slechts beperkt te verwijten valt, gezien de focus die het Rijk nadrukkelijk op de planvorming heeft gelegd. Meer concreet: een regio met prachtige plannen scoort momenteel hoger bij de verschillende toetsingen dan een regio die zijn geld investeert in betere operationele prestaties en daardoor een 'matige' planvorming heeft (Helsloot 2007, p.46).

Het belangrijkste aspect van het planningsproces is volgens Quarantelli niet het plan, maar het feit dat verschillende organisaties bekend raken met het fenomeen ramp en na gaan denken over hun taak in een rampsituatie. Betrokkenen leren elkaar kennen. Opleiding en training zijn daarom minstens zo belangrijke onderdelen van het planningsproces als het plan is, of het beleidscentrum, aldus Quarantelli (Van Duin, 1992, p.21-22). Een goed voorbeeld hierbij is het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBPS). Dit is een multidisciplinair vastgesteld rampbestrijdingsplan, waarbij onder de verantwoordelijkheid van een stuurgroep jaarlijks een multidisciplinaire oefenkalender wordt opgesteld en er ook meerdere (soorten) oefeningen worden georganiseerd. Het plan gaat dus verder dan alleen 'opgesteld worden', want er wordt ook daadwerkelijk geoefend. Betrokken leren elkaar daadwerkelijk kennen. Maar ook bij oefenen is 'het symbool' mogelijk, aldus Helsloot. Hij betoogt dat in verschillende wettelijke regelingen, zoals het Besluit rampen en zware ongevallen of de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen, oefenen net zo verplicht wordt gesteld als de planvorming. In Nederland wordt in de meeste veiligheidsregio's onderscheid gemaakt tussen mono-disciplinair operationeel, multidisciplinair operationeel en bestuurlijk oefenen. Alle oefeninspanning wordt dan keurig in een oefenbeleidsplan vastgelegd. Opvallend is, volgens Helsloot, dat dat voor alle betrokken diensten geldt dat er grote problemen bestaan met het operationeel geoefend houden van het eigen personeel: schietvaardigheid van de politie en specialisten bij de brandweer zijn erkende probleemgebieden (Helsloot, 2007, p.49). Dit is geen beletsel om te investeren in grootschalige multidisciplinaire operationele oefeningen waarbij feitelijk vooral de operationele medewerkers van de betrokken diensten hun dagelijkse werkzaamheden uitvoeren, aldus Helsloot. Bij grootschalige operationele rampenoefeningen zetten agenten de weg af, blussen brandweermensen denkbeeldige branden en behandelt ambulancepersoneel lotusslachtoffers. Opvallend is daarbij dat de evaluaties van de meeste oefeningen jarenlang sterk op elkaar lijken; blijkbaar leren we weinig van het multidisciplinair oefenen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.49). Deze (impliciete) conclusie is belangrijk voor dit onderzoek naar de mogelijk aanwezige wederzijdse beïnvloeding van oefeningen en calamiteiten.

Bij het bestuurlijk oefenen is de symboolwerking veelal het beste zichtbaar, aldus Helsloot. Geoefend wordt in de eerste plaats vooral het leidinggeven in de eerste levensreddende fase. Om de oefening mogelijk te maken wordt standaard in een irrealistische context geoefend: het beleidsteam rondom de burgemeester die het opperbevel heeft en het regionaal operationeel team zijn beide gelijktijdig en voltallig aanwezig, al binnen het eerste uur na de denkbeeldige ramp. In de praktijk is er echter altijd sprake van een gefaseerde en latere opkomst. De oefening draagt daarmee eerder bij aan het creëren van onjuiste gedragspatronen dan dat het een adequate voorbereiding is op de hectiek van echte rampomstandigheden, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.49). Hoe een 'goede' oefening dan wel er uit dient te zien, komt in hoofdstuk 3 aan bod.

3. *Vorbereitung op een mogelijke ramp is een gezamenlijke activiteit; politieke steun is hierbij onontbeerlijk.*

Van Duin hanteert hierbij de mening van Drabek, die van mening is dat zolang bij de verantwoordelijke personen de overtuiging leeft dat rampen zich niet kunnen voordoen, de planning nauwelijks van de grond zal komen. Wanneer politieke steun ontbreekt, komen planningsactiviteiten nauwelijks van de grond. Van Duin citeert hierbij Drabek: "Plans must not be made in isolation by any one service. There must, during the planning stage, be frequent discussion between all the services and organizations likely to become involved in a joint intervention at a disaster (...) Planning can best be achieved by the establishment of a Joint Services Planning Committee" (Van Duin, 1992, p.22). Ook bij deze samenwerking is er ook 'het symbool' mogelijk.

Multidisciplinaire samenwerking is een belangrijk symbool in zowel de preparatiefase als de responsfase, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.49). De gedachte dat betere preparatieve samenwerking tussen (hulpverlenings)diensten cruciaal is, is de basis voor het regeringsbeleid om te komen tot de zogenoemde territoriaal congruente veiligheidsregio's. Helsloot verwijst naar een conclusie van Scholtens in een lectorale lezing waarin de problematiek centraal staat van de (multidisciplinaire) samenwerking in de crisisbeheersing. Helsloot verwijst naar aanleiding van deze conclusie naar een aantal onderzoeken die de symboliek van samenwerking tussen diensten confronteren met de bureaupolitieke realiteit. Helsloot gebruikt het bureaupolitieke model van Jacobs (1996), dat de nadruk legt op de centrifugale krachten zoals de disbalans tussen diensten, het optreden van acute externe verandering in de vraag aan (hulp)diensten en onheldere grenzen tussen de dienstverlening van organisaties die leiden tot organisatorische onstabieleit, de dreiging van organisatorische fragmentatie en daarmee onvermijdelijk tot bureaupolitiek defensief gedrag in plaats van samenwerking (Helsloot, 2007, p.50). Helsloot concludeert dat vanuit dat perspectief ook kan worden betoogd dat territoriaal *niet* congruente veiligheidsregio's beter zullen samenwerken, omdat er bij de betrokken diensten minder vrees hoeft te zijn voor taakverlies aan de andere betrokken diensten die dan immers een andere geografische regio bestrijken (Helsloot, 2007, p.50).

Andere onderzoekers die Helsloot gebruikt zijn Palm and Ramsell (2007). Zij hebben in Zweden onderzoek verricht naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zij hebben daar laten zien dat voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking over te gaan. Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder (Helsloot 2007, p.50-51). Helsloot concludeert dat hoewel nooit systematisch onderzocht, er geen reden lijkt om aan te nemen dat in Nederland de situatie zonder meer anders is (Helsloot, 2007, p.51).

4. *Algemene planning valt te prefereren boven specifieke planning*

Van Duin gebruikt hier Quarantelli die zich fel verzet tegen het feit dat er dikwijls de neiging bestaat om plannen, oefeningen en cursussen vrij specifiek voor een bepaalde categorie van rampen te maken. Plannen worden dan tot in het details uitgewerkte draaiboeken. Quarantelli zegt dat het onmogelijk is om alles te plannen, want situaties veranderen voortdurend en specifieke onderwerpen zijn gauw gedateerd. Te veel details geven de indruk dat alle facetten even belangrijk zijn, terwijl dat niet zo is. Het gevaar bestaat dus, dat complexe en gedetailleerde planning door de potentiële gebruikers (tijdens de responsfase) zal worden genegeerd (Van Duin, 1992, p.22). Helsloot onderschrijft dit. Hij betoogt dat de wettelijk verplichte gemeentelijke en regionale planfiguren in de praktijk zijn verworden tot symbolische plannen die binnen de operationele arena weinig betekenis hebben. Tevens betoogt Helsloot dat we in Nederland vooral ook op rijksniveau voorbeelden van symbolische plannen kennen. Hij gebruikt hierbij een voorbeeld uit het evaluatierapport van B&A Groep uit 2002 over de MKZ-crisis (Helsloot, 2007, p.48).

"Over de waarde van het toenmalige draaiboek MKZ van het ministerie van LNV werd in de evaluatie van de MKZ- crisis geschreven: '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.'

5. *Planning is niet hetzelfde als crisismanagement*

Wederom gebuikt Van Duin hier Quarantelli die van mening is dat goede planning geen garantie geeft dat de betrokken instanties in een rampsituatie goed zullen reageren. "(...) there is often a big gap between what was planned and actually happens in a major emergency. There is in fact a relatively low correlation between the undertaking of planning and the successful or good management of disasters". Van Duin maakt hier wel de kanttekening dat uit verschillende onderzoeken echter wel blijkt dat voorbereidingsactiviteiten in een rampsituatie dikwijls van grote waarde zijn (Van Duin, 1992, p.22). Dit staat wel in contrast met de opmerking van Helsloot: 'wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen' (Helsloot, 2007, p.47). Oftewel, er is (nog) geen algemeen gedeeld beeld hoe je je het beste kunt voorbereiden (in de preparatiefase) op mogelijke calamiteiten.

2.4 Respons en hulpverlening

Dit stadium bevat activiteiten die zich afspelen nadat een ramp heeft plaatsgevonden. Deze activiteiten kunnen variëren van hulpverlening door familieleden en omwonenden of professionele hulpverleners tot besluitvorming door de autoriteiten (Van Duin, 1992, p.23). De Nederlandse rampenbestrijdingsorganisatie is een gelegenheidsorganisatie die in de huidige kern wordt gevormd door de operationele hulpverleningsdiensten politie en brandweer, door de verschillende bij de geneeskundige zorg betrokken organisaties (waarvan de voorbereiding op de inzet door het regionale bureau geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen gecoördineerd dient te worden) en door andere gemeentelijke diensten met specifieke taken waar het gaat om opvang en verzorging van niet-gewonde slachtoffers, de registratie daarvan, enzovoort. Bij specifieke ramptypen hebben andere partijen zoals waterschappen en rijksdiensten ook taken. Voor alle betrokken organisaties geldt dat rampenbestrijding niet tot hun primaire en dagelijkse takenpakket behoort. Buiten de gemeenschappelijke zorg voor de rampenbestrijding hebben de meeste van de diensten in dagelijkse omstandigheden niet of nauwelijks met elkaar te maken (Helsloot, 2007, p.57).

Al deze diensten worden geacht in rampomstandigheden als een geoliede machine gecoördineerd samen te werken aangestuurd door één besluitvaardige leider. In de Nederlandse wetgeving is het concept van de eenhoofdige leiding verankerd in de Wet rampen en zware ongevallen. Hierin wordt de burgemeester aangewezen als opperbevelhebber binnen zijn gemeente die middels een door hem benoemde operationeel leider de aan de rampenbestrijding deelnemende organisaties aanstuurt. Bij bovengemeentelijke of nog grotere crises nemen de Commissaris der Koningin respectievelijk de minister van BZK die rol als eenhoofdige leider over (dit wordt in de Wet op de Veiligheidsregio's in 2010 gewijzigd: de eenhoofdige leider bij een bovengemeentelijke ramp zal de rol van de coördinerend bestuurder zijn) (Helsloot, 2007, p.57-58).

Evacuatie is in dit stadium een belangrijk proces, waarin burgers een relatief onveilige plaats verlaten en naar een veiliger plaats gaan (Van Duin, 1992, p.24). Van Duin benoemt resultaten van onderzoeken naar evacuaties die hij heeft geraadpleegd en deze sluiten aan bij datgene wat uit onderzoek naar waarschuwing en het gedrag van burgers naar voren komt. Burgers maken een persoonlijke inschatting van de situatie en op grond hiervan besluiten zij al dan niet te evacueren. De groepsstructuur is bij het besluit ook van belang (Van Duin, 1992, p.24). Blijkbaar is het als autoriteit lastig om een juiste inschatting te maken wat de bevolking precies gaat doen. Hoe kan je hierop oefenen als overheid zijnde? Ben je als overheid in staat om een inschatting te maken of de doelgroep wel of niet gaat evacueren. Als de groepsstructuur hier mede bepalend is, kan je voor de verschillende structuren inschatten wat zij beslissen. Is deze beslissing überhaupt te simuleren in een oefening?

De fase 'hulpverlening' is de fase waaraan zowel door de massamedia als door onderzoekers de meeste aandacht wordt besteed, aldus Van Duin (Van Duin, 1992, p.24). Onderzoek heeft,

volgens Van Duin, zowel betrekking op individueel handelen (hoe reageren burgers en hulpverleners) als op de werkwijzen en rollen van verschillende organisaties in rampsituaties (Van Duin, 1992, p.24) Het gedrag van burgers in rampsituaties is veel minder problematisch dan veel wordt verondersteld. Het zelfregulerend vermogen van burgers in dergelijk situaties wordt sterk onderschat (Van Duin, 1992, p.25). Wat belangrijk is in dit stadium volgens Van Duin die Quarantelli hanteert, is dat blijkt dat de overheid in rampsituaties niet altijd de rationele actor blijkt te zijn waarop wordt gerekend. Overheidsoptreden en hulpverlening blijken regelmatig gepaard te gaan met forse problemen. Veel organisaties raken betrokken in een rampsituatie, waardoor coördinatie tussen al deze organisaties noodzakelijk is. Coördinatie is, volgens Quarantelli, niet alleen de oplossing om al deze organisaties op één noemer te krijgen; coördinatie is vaak ook het probleem (Van Duin, 1992, p.23, 25). Helsloot is het hiermee eens, volgens hem kenmerkt crisisbeheersing in de acute fase zich door falende commandolijnen en informatiechaos; decentralisatie binnen de crisisbeheersingsorganisatie is het gevolg. Crisisbeheersing binnen het domein van de fysieke veiligheid is hier geen uitzondering op. Specifiek voor rampenbestrijding is de ongecoördineerde inzet van burgers en bedrijven die niets met de formele crisisbeheersingsorganisatie te maken hebben (Helsloot, 2007, p.58). Helsloot verwijst hierbij naar een artikel van Rosenthal (2003):

“Het oude drielagenconcept⁹ staat onder druk. Het tempo neemt toe, de tempowisselingen ook. Strategische en operationele informatie zijn steeds moeilijker van elkaar te scheiden. De lokale autoriteiten en het operationele personeel willen en kunnen ook niet wachten totdat men bovenin besloten heeft. Ze hebben er vaak alle reden toe. Omgekeerd, en riskant: de minister die vanuit de Haagse bunker de operationele activiteiten in een ver Balkanland denkt te kunnen leiden” (Helsloot, 2007, p.58).

Hoe ga je als overheid met deze kennis om? Beschouw je dit als een gegeven en doe je er niks mee, of probeer je deze kennis te benutten in je oefeningen, hoe lastig dat ook lijkt? In 2005 vond er een grootschalige oefening (Bonfire) plaats. De hoofddoelstelling van de oefening was het beoefenen van het besluitvormingsproces in het volledige operationele en bestuurlijke lijn (van commando rampterrein via het lokaal beleidsteam tot het ministerieel beleidsteam) bij een terroristische dreiging en aanslag op een zogenaamd ‘soft target’ in Nederland (Helsloot, 2005, p.7).

Bonfire was uitzonderlijk in termen van realisme, omvang, aantal betrokken partijen en deelname van de gehele gedachte commandoketen van het rampterrein tot en met het ministerieel beleidsteam.

Overigens ook in termen van de consequente observatie van alle besluitvormende teams. Het kan wetenschappelijk dan ook niet verbazen dat ondanks alle aandacht voor de technische facilitering van crisisbeheersing de opbrengst van de oefening sterk leek op die van alle praktijkevaluaties. Adequate informatievoorziening bleek nauwelijks mogelijk zodat het ook in de oefening neerkwam op sterk gedecentraliseerde besluitvorming. De operationele zuigkracht leidde tot een virtuele centralisatie die echter in de praktijk geen betekenis had omdat de relevante besluiten al lang ‘lager’ in de lijn genomen waren (Helsloot, 2007, p.58-59). De samenvatting uit het evaluatierapport van oefening Bonfire is als volgt (Helsloot, 2005, p.5-6):

Op 6 april 2005 vond op verschillende locaties in Nederland de nationale crisisbeheersingsoefening Bonfire plaats. Het scenario van Bonfire draaide om een terroristische dreiging, gevolgd door een daadwerkelijke aanslag in de Amsterdamse ArenA en gijzeling door de vluchtende aanslagplegers.

Bonfire was een voor Nederland unieke oefening in omvang en realisme. De geplande complexiteit van de oefening leidde tot onverwachte ontwikkelingen die het realiteitsgehalte van Bonfire feitelijk verder vergrootten, omdat dit verschijnsel bij elke crisis aan de orde is.

⁹ Het drielagenconcept refereert aan de onderverdeling tussen strategische besluitvorming door de opperbevelhebber en zijn beleidsstaf, de tactische vertaling van de strategische besluiten door de operationeel leider en zijn staf en de operationele uitvoering daar weer van. De Angelsaksische betiteling ‘gold – silver – bronze’ geeft fraai de waardering voor de verschillende onderdelen weer (Helsloot, 2007, p.58).

De intensieve voorbereiding op de oefening door de vele betrokkenen leidde tot versterking van de samenwerking tussen overheden en organisaties.

De beheersing van de verschillende crisiselementen vond tijdens Bonfire op zowel nationaal als lokaal niveau op hoofdlijnen gecoördineerd plaats op basis van de op dat moment beschikbare informatie. Daarbij was consequente aandacht voor de communicatie naar de bevolking over effecten en maatregelen.

Belangrijkste kanttekening hierbij is dat de drie [in de evaluatie] behandelde kernelementen van crisisbeheersing 'coördinatie', 'interne informatievoorziening' en 'crisiscommunicatie' vooral plaatsvonden in overleg met en door de bestuurlijk besluitvormers zelf. Er ontstond hierdoor een grote druk op deze besluitvormers waardoor deze zelden in staat waren om tot strategische besluitvorming op de (middel)lange termijn te komen.

Voorzien was dat ambtelijke ondersteunende gremia deze 'druk op de leiding' konden verlichten door voorbereiding op en uitwerking van de resultaten van de bijeenkomsten van de bestuurlijke besluitvormers. Deze kwamen hier echter niet toe op de voorziene wijze. Door de informatieachterstand die zij op aspecten veelal hadden, ontstond een vicieuze cirkel die tot verminderde ondersteuningsmogelijkheden leidde, daardoor tot een verminderd beroep op de ondersteunende gremia, hetgeen weer resulteerde in een nog grotere informatieachterstand.

Een soortgelijke observatie kan gemaakt worden voor de afstemming tussen de verschillende overheden in de bestuurlijke kolom. Deze afstemming was er, maar vond veelal plaats door direct contact tussen sleutelfiguren. Gedachte afstemmingslijnen (zoals via het nationaal coördinatiecentrum en de provincie) functioneerden mede daarom feitelijk grotendeels niet zoals vooraf gedacht.

Zichtbaar was in de oefening dat de nieuwe structuren voor terrorismebestrijding voor het overgrote deel functioneerden zoals ontworpen, maar dat besluitvorming de inbreng van veel meer betrokkenen vergde dan vooraf was voorzien. In de oefening ontstond daardoor op de verschillende niveaus in meer of mindere mate een spontane aansluiting bij de structuren voor reguliere crisisbeheersing.

Dat de opbrengst van de oefening sterk leek op die van alle praktijkevaluaties, is paradoxaal: als de oefening leek op de praktijkevaluaties is er wel (impliciete aanname) realistisch geoefend, maar blijkbaar is er dan niets geleerd van die praktijkevaluaties. Het gaat nu te ver om hierop door te gaan, omdat deze oefening niet als casus dient in dit onderzoek, maar ik vind het wel belangrijk om dit te noemen, aangezien Helsloot dus impliciet hetzelfde constateert.

Naast Bonfire, heeft Helsloot met – onder andere – Scholten, ook gekeken naar de evaluaties van twee andere nationale oefeningen en zij trekken daarbij een opvallende en belangrijke conclusie, namelijk dat de huidige invulling van het systeem van nationale crisisbeheersing op een aantal plekken niet zal werken tijdens een nationale crisis. Het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) zal door verschillende oorzaken niet in staat zijn om de noodzakelijke informatie, voorzien van een strategisch advies, naar het Interdepartementaal Beleidsteam / Ministerieel beleidsteam (IBT/MBT) te brengen. De sleutelfunctionarissen in IBT en MBT zullen mede daardoor in de valkuil lopen van zelf tot oordeelsvorming over operationele beslissingen te komen. Zij zullen daarmee niet in staat zijn om over noodzakelijk maatregelen op de iets langere termijn te denken en te besluiten. Onzekerheid, maar ook onattentheid zullen de rijksoverheid beletten om snel met de samenleving te communiceren waardoor lagere overheden en de media de uiterst belangrijke rol van 'duiding van crisis op zich zullen moeten nemen'¹⁰ (Dat deze duiding belangrijk is, komt terug in hoofdstuk drie.)

Helsloot geeft aan, dat oplossingen niet eenvoudig aan te geven zijn, waar het gaat om de richting van deze structurele tekortkomingen. De eerste stap die zij aangeven, is bewust tot een

¹⁰ Helsloot, I. et al., Crisisbeheersing, Wat kunnen wij leren van nationale oefeningen, *Recht, Bestuur, Organisatie van Hulpdiensten*, december 2009, Sdu uitgevers, jaargang 6 aflevering 4, p. 164-165.

paradigmawisseling te komen: de overheid is 'te gulzig' dat wil zeggen: denkt te veel aan te kunnen of te moeten kunnen. Ook bij nationale crisisbeheersing is het voor de overheid niet mogelijk om over alles zelf te besluiten en aan die besluiten gecontroleerd uitvoering te geven. Als tweede stap zou dan een beetje versimpeling van de structuur ook kunnen helpen. Een dergelijk versimpeling heeft echter alleen kans van slagen als de nationale crisisbeheersingsorganisatie haar eigen taaklast sterk terugbrengt en daarmee bijvoorbeeld accepteert dat niet voor elke lagere overheid gedetailleerde opdrachten beschikbaar zullen komen, maar slechts richtinggevende kaders¹¹.

Als bekend is dat er structurele tekortkomingen zijn, is er dan onkunde, onmacht, of onwil om tot oplossingen te komen? Zijn de uitkomsten van (nationale) oefeningen dan niet belangrijk of urgent genoeg om met oplossingen aan de gang te gaan? Deze vragen zijn niet makkelijk of consistent te beantwoorden, maar wat wel misschien blijkt is, dat er niet automatisch geleerd wordt van oefeningen door de (nationale) overheid. Een kanttekening bij mijn eigen (snelle) conclusie is, als er (repeterende) problemen optreden, volgt daar niet automatisch uit dat er niet geleerd wordt.

2.5 Herstel

Het laatste stadium 'herstel' bestaat uit de activiteiten na de eigenlijke rampsituatie die erop gericht zijn weer terug te keren naar een 'normale' situatie (Van Duin, 1992, p.26). Het is de fase waarin de volle omgang van de ramp duidelijk wordt. Bekend wordt wie de ramp heeft overleefd en wie niet en wie verdere medische en/of psychosociale hulp nodig heeft. Ook wordt duidelijk welke materiële schade is aangericht en op welke wijze deze al dan niet zal (kunnen) worden hersteld en vergoed (Van Duin & Zannoni, 2005, p.5). Er is hierbij een breed scala aan activiteiten mogelijk. Het betreft niet alleen de wederopbouw, het herstel van de infrastructuur en de financiële en juridische afwikkeling, maar ook de politiek bestuurlijke afwikkeling, de individuele verwerking en eventueel de collectieve nazorg. De term nazorg is minder geschikt als overkoepelend begrip; deze term richt zich in de praktijk echter primair en nogal eenzijdig op de sociale en psychologische aspecten en is daarmee minder geschikt als overkoepelend begrip dat alle aspecten die zich na een hevige gebeurtenis manifesteren kan omvatten. Daarom kan er beter over de nafase worden gesproken, aldus Van Duin en Zannoni (Van Duin & Zannoni, 2005, p.5). De consequenties die autoriteiten en andere betrokkenen trekken uit bepaalde rampen en het vermogen van organisaties om te leren van calamiteiten, is ook onderdeel van dit stadium. Van Duin geeft aan dat dit stadium gemakkelijk genegeerd wordt door autoriteiten, betrokken organisaties en diensten, media en wetenschappers. Autoriteiten en andere verantwoordelijken gaan weer over 'tot de orde van de dag' op het moment dat de bedreiging is verdwenen en de overlevenden hulp is geboden (Van Duin, 1992, p.26).

In de fase na de ramp kan het nodige misgaan. Voor een ramp die een kleine gemeenschap teisterde, kan bijvoorbeeld gelden dat de ramp na de ramp in bepaalde opzichten ernstiger en lastiger is dan de ramp zelf. De zogenoemde *honeymoon phase* na de ramp – waarin sprake is van grote saamhorigheid – blijkt van uiterst korte duur; bijzonder snel bloeien conflicten weer op of verdwijnt de gebeurtenis weer even snel van de agenda (Van Duin & Zannoni, 2005, p.6).

De laatste jaren is er een groeiende belangstelling voor de nafase in de wereld van crisisbeheersing. Dit heeft volgens Van Duin en Zannoni een aantal redenen. Ten eerste is de aandacht in de media en publieke opinie voor rampen beduidend groter dan vroeger. Daardoor blijft er onmiddellijk na de acute/response fase ook de nodige aandacht voor zo'n 'media-event'. De bevolking is grosso modo mondiger geworden en accepteert minder gemakkelijk verklaringen als 'pech gehad' of 'act of God'. Het gevolg is dat er vaker zaken onderzocht moeten worden, oftewel dat er na de ramp meer vragen komen over hoe dit toch kon gebeuren. Met deze mondigheid is ook de juridisering toegenomen. Vaker dan vroeger zullen calamiteiten aanleiding geven tot allerhande juridische procedures. Vanwege mondigheid en juridisering zijn de thema's 'schade' en 'wie moet/zal dat betalen' ook prominenter geworden. Ook op het gebied van ondersteuning en zorg is sprake van een duidelijke verandering in de laatste decennia. 'Vroeger' moesten (en wilden?) mensen vooral zelf en in eigen kring een groot verdriet verwerken. 'Vroeger' werd het ook meer vanzelfsprekend gevonden dat de crisis (bijvoorbeeld een oorlog of

¹¹ Helsloot, I. et al., Crisisbeheersing, Wat kunnen wij leren van nationale oefeningen, *Recht, Bestuur, Organisatie van Hulpdiensten*, december 2009, Sdu uitgeverij, jaargang 6 aflevering 4, p.165.

watersnood) zo snel mogelijk werd vergeten. Ook op het vlak van psychosociale zorg en aandacht is de situatie nu significant anders dan enkele decennia geleden. Tot slot is er sprake van een wijziging vanwege het feit dat er inmiddels zo veel regels, beleid en initiatieven zijn ontwikkeld. In onze hedendaagse informatiemaatschappij wordt het steeds vanzelfsprekender dat in een nieuwe situatie betrokkenen kennis nemen van regelingen en activiteiten die hebben plaatsgevonden na eerdere rampen. Iedere afzonderlijke ramp lijkt een uitbreiding te impliceren van dit reeds bestaande pakket aan maatregelen, voorzieningen en beleid (Van Duin & Zannoni, 2005, p.6).

De toegenomen aandacht voor de nafase wordt echter nog maar zelden concreet omgezet in activiteiten, zoals het aanpassen en uitbreiden van de planvorming en het beoefenen van de nafase. Dit terwijl de ervaringen van slachtoffers van eerdere rampen de intensiteit en complexiteit van de fase na de ramp tonen en iedere gemeente die is getroffen door een ramp 'beamt' dat de nafase bijzonder ingrijpend is geweest en soms zelfs nog is. Voor het openbaar bestuur levert de nafase van een ramp keer op keer veel meer werk op dan vooraf verwacht (Van Duin & Zannoni, 2005, p.6). Ook de fase na een ramp is dus een periode waarbij goede voorbereiding kan lonen, door bijvoorbeeld het aanpassen en uitbreiden van de planvorming en het beoefenen van deze fase.

De omvang en complexiteit van de nafase van (verschillende) rampen is al even onvoorstelbaar als de ramp zelf. Iedere nafase is dus anders. Ondanks het eigen karakter van de nafase van iedere ramp, is het wel mogelijk een aantal thema's te benoemen waarvan bekend is dat deze in de fase na een ramp die aandacht behoeven. Het gaat om de volgende thema's:

- Coördinatie en organisatie
- Schade en financiële voorzieningen
- (Her)huisvesting, herstel en wederopbouw
- Milieu
- Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers
- Geneeskundige opvang en verzorging
- Psychosociale opvang en verzorging
- Informatievoorziening
- Externe voorlichting
- Bevolkingsonderzoek en –monitoring
- Uitvaart
- Herdenk
- (Evaluatie)onderzoek en leren
- strafrechtelijk onderzoek
- Verantwoording afleggen
- Grensoverschrijdende samenwerking

In de nafase komen thema's naar voren die steeds belangrijker worden voor bestuurders, maar die lastig zijn om te beoefenen. Al deze thema's hebben gemeen dat ze een terugkomend onderdeel kunnen zijn in het thema (evaluatie)onderzoek en leren. Deze thema's dienen geborgd te worden in het 'takenpakket' van een crisisleider.

2.6 De symboliek omtrent leren

De symboliek van evaluaties

Om te leren van calamiteiten worden, onder andere, evaluatierapporten geschreven over deze calamiteiten. Helsloot noemt op dit punt Roux-Dufort. Hij stelt namelijk dat crises ons zo erg raken dat ze roepen om een mythologische verklaring. Een dergelijke verklaring kan niet alleen bestaan uit rationele elementen, die feitelijk neerkomen op 'u was toevallig op het verkeerde moment op de verkeerde plaats' (Helsloot, 2007, p.70). Helsloot gaat hier verder op in en stelt dat alleen een rationele analyse niet zal volstaan. Zichtbaar is in de rapportages van de onderzoekscommissies naar de Vuurwerkcramp (Enschede) en de Cafébrand (Volendam) dat dit aspect onderkend is. In beide rapportages is nadrukkelijk aandacht voor weergave van het menselijk leed als 'tegenwicht' voor de rationele analyses, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.70-71). Ook een ander symbolisch element van de evaluatie kan worden benoemd, aldus Helsloot: zijn gepercipieerde diepgang

hangt direct samen met de dikte van de eindrapportage. Voor de eindrapportages van de onderzoekscommissies naar de Vuurwerkkramp en de Cafébrand gold zelfs dat hun gewicht in kilogrammen in de mediaverslaggeving als indicatie voor hun diepgang werd gebruikt (Helsloot, 2007, p.71).

De symboliek van verbetering

Om (eventueel naar aanleiding van evaluatierapportages) mogelijke verbeteringen door te voeren is er ook hier de symboliek (van verbeteringen) van toepassing. Helsloot stelt, voor wie absolute veiligheid heeft gepropageerd voordat het risico zich toch materialiseerde, er geen alternatief is: er moet ten minste symbolisch verbeterd worden om wederom te kunnen beweren dat het na deze verbeteringen dan toch echt veilig zal zijn (Helsloot, 2007, p.74). Belangrijke beleidssymbolen in het Haagse zijn, volgens Helsloot, nieuwe, hernoemde of uitgebreide directies of inspectiediensten. Belangrijk is dat een dergelijke directie of inspectie zo hoog mogelijk is 'opgehangen' binnen de organisatie van het departement. Dergelijke symboliek wordt vooral uitgewisseld tussen bestuurders en beleidsmakers, voor de burger betekent dit waarschijnlijk weinig (Helsloot, 2007, p.74). Een belangrijk voorbeeld om dit duidelijk is het voorbeeld dat Helsloot gebruikt. Hij stelt namelijk, dat in Nederland de uitgebreide lijsten met actiepunten fraaie voorbeelden zijn van de noodzaak om duidelijk te maken dat er veel zal gaan veranderen na een crisis. Na een eerste positieve, maar noodzakelijkerwijs procesmatige, voortgangsrapportage verdwijnt het precieze inzicht in de uitvoering ervan snel. Voor de vierentwintig actiepunten uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de Cafébrand in Volendam die betrekking hebben op de handhaving van de brandveiligheid, is in 2006 een analyse gemaakt. Daaruit blijkt dat aan ruim de helft geen of slechts een marginale uitvoering gegeven is (Helsloot, 2007, p74). Helsloot concludeert dat de herstelfase gedoemd is tot vooral manipulatieve en misleidende symboliek, zolang het systematisch gebruik van symboliek in de voorgaande schakels van de veiligheidsketen niet is uitgebannen (Helsloot, 2007, p.76). De vraag dat dit oproept is, wat dit betekent voor oefenprogramma's? De indruk wordt nu (door Helsloot) gewekt dat er na een crisis niets wordt geleerd omdat elke fase, vooral de herstelfase, doordrenkt lijkt te zijn met symboliek dat ten koste gaat van de functionaliteit en dat is niet de bedoeling (ondanks dat symboliek wellicht ook een functie kan hebben).

2.7 Conclusie

Om tot een mogelijke correlatie te komen tussen de aspecten 'oefeningen' en 'het daadwerkelijk optreden tijdens calamiteiten', is het belangrijk om deze twee aspecten in groter geheel te zien, namelijk: de vier stadia binnen crisismanagement. Op de preparatiefase (inclusief de planningsprincipes), de responsfase en de herstelfase (met name het leren) is de nadruk gelegd, omdat dit onderzoek bekijkt of er een (wederzijdse) beïnvloeding is tussen die drie aspecten. Daarbij is er gekeken wat mogelijke symboliek kan betekenen in de betreffende fase. Heel belangrijk is, dat Helsloot de indruk wekt dat elke fase voor de herstelfase (dus de fase waarin geleerd wordt), doordrenkt lijkt te zijn van symboliek. Dit betekent (impliciet) op fundamenteel niveau volgens Helsloot dat de kwaliteit van de oefenprogramma's ter discussie staat. De overkoepelende vraag is derhalve of preparatie (dat hetzelfde als planning is) überhaupt wel zinvol is. Tegelijkertijd kan men zich afvragen of deze discussie op een dergelijk fundamenteel niveau gevoerd moet worden: deze discussie zou je kunnen voeren op deelterreinen: men zou – een 'randvoorwaardenkader creërend' daarna ook kunnen onderzoeken, waaraan een oefening moet voldoen om nuttig te zijn voor de betrokkenen. Hierbij is het van groot belang om de reeds opgedane ervaring in Nederland mee te nemen. Daartoe dient hoofdstuk 3

De randvoorwaarden die uit dit hoofdstuk te destilleren zijn kunnen als eis (of als aandachtspunt) worden geformuleerd, maar dit is niet afdoende. In de praktijk dienen deze eisen dan ook te worden getoetst, op de aanwezigheid en op de eventuele gebleken meerwaarde hiervan. Wellicht is dit niet (de enige) meerwaarde, maar zijn er ook aspecten die een rol spelen die misschien niet in de literatuur genoemd zijn. Deze randvoorwaarden zullen worden getoetst in de case studies en ook worden opgenomen in de deelvragen.

De 'eisen' (of indicatoren) uit dit hoofdstuk, die verwerkt zullen worden in de deelvragen, zijn:

- Sluit planning aan bij de realiteit?
- Is er symboolwerking aanwezig bij de planvorming, is het plan het doel of het middel?
- Is er politieke steun bij de voorbereiding op een mogelijke ramp?
- Is de planvorming helder?
- Wordt planning hetzelfde gezien als crisismanagement?
- Wat leren de praktijkevaluaties tot dusver?

3 Terug naar de basis: helpt preparatie eigenlijk wel?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt er een verdieping plaats van de preparatie- of planningsfase, op basis van wetenschappelijke literatuur. De vraag die beantwoord dient te worden naar aanleiding van hoofdstuk twee, is of oefenen helpt als onderdeel van crisismanagement. Om te bepalen of oefeningen van meerwaarde zijn op het daadwerkelijk handelen tijdens calamiteiten, dient er een verdieping plaats te vinden op het begrip 'oefeningen'. Vragen die hierbij beantwoord dienen te worden zijn: hoe verhouden spanningen zich tussen idealen van preparatie (met name oefeningen) op crisis en de werkelijkheid? Valt er iets te zeggen over het meten van de effecten van opleidingen en oefeningen? Aangezien al eerder is geconstateerd dat er niet al te veel met zekerheid te zeggen valt over de effecten, is het belangrijk om in ieder geval ervoor te zorgen dat de oefeningen 'als nuttig worden ervaren' door de deelnemers.

Daarom is het belangrijk om op grond van de wetenschappelijk literatuur duidelijk te krijgen, waar 'goede' oefeningen aan moeten voldoen. Wanneer dit inzichtelijk is gemaakt, dient het onderwerp oefeningen in de bredere context van planning nader bekeken te worden, om te zien wat de wetenschappelijke literatuur zegt over voorwaarden waaraan planning moet voldoen. Daar waar mogelijk, zal er een vergelijking worden getrokken met de al eerder genoemde planningsprincipes uit hoofdstuk twee. Hierdoor kan er worden beredeneerd dat 'de cirkel weer rond is'; waar in het tweede hoofdstuk planning (preparatie) breed uitgelicht werd, vindt er in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk een verdieping plaats op 'de oefening' en de wettelijke context, waarnaar 'de oefening' weer in de bredere context van planning wordt geplaatst. Dit zorgt ervoor dat het eerste gedeelte van de centrale vraag met betrekking tot oefeningen middels wetenschappelijk literatuur (theoretisch) in kaart is gebracht.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf twee de wettelijke context omtrent preparatie uiteengezet. In paragraaf drie wordt de weerbarstige werkelijkheid weergegeven. In paragraaf vier wordt het effect van oefenen uiteengezet en wordt er in paragraaf vijf behandeld hoe je een 'goede' oefening dient te ontwerpen waarbij verschijnselen, aanbevelingen worden gedestilleerd uit de literatuur. In paragraaf zes vindt er een terugkoppeling plaats van oefeningen naar een meer algemene planning door middel van aanbevelingen. Dit hoofdstuk sluit af met de conclusie waarin ook de indicatoren opgesomd staan die als basis dienen voor de empirische hoofdstukken.

3.2 Wettelijke context omtrent preparatie

3.2.1 *Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is onafhankelijk toezichthouder op het terrein van politie, politieonderwijs, brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het toezicht van de Inspectie OOV, die onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie valt, richt zich op uitvoering van taken door bestuursorganen en operationele diensten op het terrein van openbare orde en veiligheid. De Inspectie kijkt of beleid (en plannen) goed worden vertaald naar de praktijk en of de uitvoering efficiënt en effectief is. Met de conclusies en aanbevelingen wil de Inspectie betrokken partijen in staat stellen hun werk – waar nodig – te verbeteren¹².

De Inspectie OOV bestaat sinds 2002 en is een samenvoeging van de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. Als zelfstandige organisatie binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) rapporteert de Inspectie OOV rechtstreeks aan de ministers van BZK en van Justitie. De wettelijke grondslagen voor de taken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid liggen vast in de Politiewet 1993, de Wet op het LSOP en het politieonderwijs en de Brandweerwet 1985¹³.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 26 januari 2010, www.ioov.nl/organisatie

¹³ Artikel 53a van de Politiewet 1993, Artikel 32 van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs, Artikel 19 Brandweerwet 1985

Artikel 19a Brandweerwet 1985.

3.2.2 *Uitgangspunten veiligheidsregio's*

In artikel 5 lid 2 sub e van de WRZO wordt aangegeven dat er een afgestemd opleidings- en oefenprogramma wordt opgesteld als onderdeel van het beheersplan vast, waarin het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding is vastgelegd¹⁴. In het Wetsvoorstel Veiligheidsregio's, wordt deze taak (nu als beleidsplan benoemd) overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio¹⁵. Dit beleidsplan vertaalt zich in een Multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan, waarin de Inspectie OOV een aantal uitgangspunten heeft geformuleerd die voor de veiligheidsregio's gelden, namelijk:

1. Bij het opleiden en oefenen voor de (basis)brandweezorg, de GHOR, alsmede de rampenbestrijding worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 - 1.a Rampen komen weinig voor. Het opbouwen van praktijkervaring is vrijwel niet mogelijk. Ook de mogelijkheden om praktijkgericht te oefenen zijn beperkt. Dat geldt tevens voor het Multidisciplinair Opleiden en Oefenen onderhouden van specifieke parate kennis. De rampenbestrijding moet daarom zo eenvoudig en logisch mogelijk zijn ingericht.
 - 1.b De werkwijze bij rampen en het gebruik van de bijbehorende systemen moeten zo veel mogelijk zijn geïntegreerd in de routinematige werkwijze van de dagelijkse praktijk.
2. Op basis van mono-disciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plannen wordt een multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan vastgesteld.

3.2.3 *Eisen multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan*

Vanuit BZK¹⁶ dient de inhoud van het multidisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan aan een aantal eisen te voldoen die de Inspectie OOV in een toetsingskader heeft verwerkt.

Eisen toetsingskader:

- 1 Het multidisciplinaire opleidings- en oefen(beleids)plan wordt minimaal één maal in de vier jaar door het bestuur van de (veiligheids)regio vastgesteld.
- 2 Het plan gaat onder meer uit van de competenties die noodzakelijk zijn voor het behalen van de operationele en overige prestaties in het kader van de brandweezorg, de GHOR en de rampenbestrijding.
- 3 Het plan voorziet in adequate opleiding, bijscholing en oefening van de functionarissen.
- 4 Het plan voorziet onder meer in realistische (grootschalige) oefeningen. Hierbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan de veiligheid van het personeel, waaronder het praktijkgericht toetsen van de prestaties aan veilig repressief optreden.
- 5 Alle sleutelfunctionarissen zijn opgeleid en geoefend conform dit plan.
- 6 In het plan is de oefenfrequentie per (groep van) sleutelfunctionarissen vastgelegd.
- 7 De oefeningen worden schriftelijk geëvalueerd en de uitkomsten daarvan worden verwerkt in het kwaliteitssystem.
- 8a Het plan voorziet in een volgsysteem op individueel niveau, waarbij de gevolgde oefeningen worden vastgelegd.
- 8b In het functionarissenvolgsysteem wordt per functionaris en per oefening vastgelegd of aan de van toepassing zijnde competenties wordt voldaan.
- 8c In het plan zijn maatregelen, zoals extra oefeningen en/of (tijdelijk) niet vervullen van functie beschreven, indien een functionaris niet aan de van toepassing zijnde competenties voldoet.
- 9a De multidisciplinaire oefeningen worden aangepast op het risicoprofiel van de regio.
- 9b Minimaal één maal per jaar wordt een grootschalige (realistische) multidisciplinaire oefening gehouden bij één van de objecten/gebieden die als meest risicovol zijn aangemerkt.

¹⁴ Artikel 5, lid 2 sub e, Wet Rampen en Zware Ongevallen

¹⁵ Artikel 10 lid 2 sub d, Wetsvoorstel Veiligheidsregio's.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10 mei 2010, www.bzk.nl/onderwerpen/veiligheid/crisisbeheersing/beleid

- 10 Bij multidisciplinaire oefeningen wordt in ieder geval aandacht besteed aan de samenwerking tussen de betrokken disciplines met betrekking tot de volgende onderwerpen (niet limitatief):
 - 10a Bestrijding incidenten met gevaarlijke stoffen
 - 10b Slachtofferzorg (Redding, Geneeskundige en geestelijke zorg, Registratie & informatie, Identificeren, Uitvaart)
 - 10c Bevolkingszorg (Waarschuwen bevolking, Evacuatie, Afzetten, Opvang en verzorging, Primaire levensbehoeften etc.)
 - 10d Voorlichting/Communicatie (Pers- en publieksinformatie op alle niveaus).
- 11 Het plan bevat een financiële paragraaf, waarin staat vermeld hoe de in het plan beschreven opleidingen en oefeningen gefinancierd worden.
- 12a Het plan bevat een uitvoeringsparagraaf, waarin staat vermeld hoe en wanneer de in het plan beschreven opleidingen en oefeningen worden uitgevoerd.
- 12b Bovendien is aangegeven wie voor de uitvoering van het plan verantwoordelijk is.

Als er gekeken wordt naar hoe de eisen uit het toetsingskader zich nu verhouden tot de eisen uit hoofdstuk 2 (als randvoorwaarden), dan lijken de eisen uit het toetsingskader zich aan te sluiten bij de realiteit, lijkt er geen symbool, maar wel functiewerking hierdoor aanwezig te zijn. De planvorming is helder, maar er valt niet direct iets over de praktijkevaluatie te zeggen, behalve dan dat er volgens het toetsingskader geëvalueerd moet worden. De eisen uit het toetsingskader zijn grotendeels onder de eisen uit hoofdstuk 2 te scharen.

3.2.4 Onderzoek naar multidisciplinair opleiden en oefenen

In 2008 is er een project gestart (genaamd 'Aristoteles') dat zich richt op onderzoek naar multidisciplinair opleiden en oefenen. Aanleiding voor het project zijn de ambities die de minister van BZK met betrekking tot de rampenbestrijding heeft geformuleerd. In 2010 is de rampenbestrijding op orde (een 7+).

Dit betekent voor de Inspectie OOV dat de minister eind 2009 moet worden geïnformeerd over de mate waarin de (veiligheids)regio's hieraan voldoen. Om de vorderingen van de (veiligheids)regio's in beeld te brengen, werd medio 2008 op basis van de huidige wet- en regelgeving (Wet rampen en zware ongevallen en Arbeidsomstandighedenwet) een nulmeting gehouden. Eind 2010 moet de minister worden geïnformeerd over de mate waarin de veiligheidsregio's voldoen aan de eisen uit de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's. Het inspectieonderzoek 'Multidisciplinair opleiden en oefenen' maakt deel uit van het project 'Rampenbestrijding op Orde', waarvan ook de onderzoeken naar 'Risicoprofielen & bovenregionale samenwerking' en - het deelproject Radar 'basisvereisten' deel uit maken¹⁷.

In de onderzoeksrapportages wordt per (veiligheids)regio het volgende weergegeven¹⁸:

- De mate van multidisciplinaire geschooldheid en geoefendheid van de sleutelfunctionarissen op het gebied van rampenbestrijding;
- De mate waarin de multidisciplinaire rampenoefeningen kwalitatief en kwantitatief voldoen aan de basisvereisten uit het convenant;
- De kwaliteit van het multidisciplinaire opleidingsplan en het multidisciplinaire oefenplan op het gebied van rampenbestrijding (inclusief het functionarissenvolgsysteem).

3.2.5 Voorlopige conclusie

Er zijn in de eindrapportage prestatie- en verantwoordingsindicatoren ontwikkeld en op basis van het eerder genoemde toetsingskader getest bij veiligheidsregio's. In dit rapport worden er geen conclusies getrokken of de veiligheidsregio's aan alle eisen uit het toetsingskader hebben voldaan, deze toetsing vindt pas eind 2010 plaats. Helaas valt hier dus ook niets zinnigs te zeggen over een mogelijke relatie tussen oefenen en een daadwerkelijke calamiteit. Wel is goed om te concluderen dat er indicatoren (twintig voor de operationele prestaties, aangevuld met enkele indicatoren voor de belangrijkste prestaties voor de bedrijfsvoering¹⁹) ontwikkeld zijn en

¹⁷ Eindrapportage Aristoteles 1.0, Prestatiemeting en –verantwoording in de veiligheidsregio's, Berenschot, december 2009, p.1

¹⁸ Plan van aanpak (definitieve versie), Multidisciplinair Opleiden en Oefenen, Inspectie OOV, p.2

¹⁹ Eindrapportage Aristoteles 1.0, Prestatiemeting en –verantwoording in de veiligheidsregio's, Berenschot, december 2009, p.24

verder worden doorontwikkeld op het gebied van prestaties en verantwoording. Hieruit blijkt een 'sense of urgency' dat preparatie niet zomaar een schakel is een brede kolom, maar dat in deze fase serieus wordt voorbereid.

3.3 Weerbarstige werkelijkheid

Helsloot zet, samen met andere onderzoekers, vraagtekens bij de haalbaarheid van verschillende aspecten van de voorbereiding op fysieke veiligheidsincidenten. Helsloot refereert hierbij naar een onderzoek van McConnel en Drennan (2006). Zij hebben de spanning die er bestaat tussen de idealen van preparatie op crisis en de weerbarstige werkelijkheid in vier punten samengevat (Helsloot, 2007, p.52-53):

1. het hoge potentiële effect van crisis versus de lage waarschijnlijkheid van het optreden ervan;
2. preparatie gaat uit van kenbaarheid en stuurbaarheid van de (reactie op) de crisis terwijl crises vaak onvoorspelbaar bleken en veel partijen onstuurbaar;
3. preparatie vergt een geïntegreerde aanpak van partijen terwijl de realiteit er een is van institutionele fragmentatie;
4. preparatie vergt behalve relatief goedkope, symbolische, papieren planvorming ook dure opleiding en oefening.

Helsloot voegt daar nog een punt aan toe:

5. effectieve preparatie vergt een risicobewuste houding en dat conflicteert met proactieve en preventieve symboliek die uitgaat van de belofte van absolute veiligheid (Helsloot, 2007, p.53).

De eerder (in de inleiding) gestelde basisvraag die aan de haalbaarheidsvraag vooraf dient te gaan, is echter of de klassieke axioma's betreffende de voorbereiding op rampenbestrijding wel geldig zijn: helpen plannen, opleiden en oefening werkelijk wanneer een ramp zich voordoet? Feitelijk onderzoek naar deze vraag is zeldzaam en dat is natuurlijk begrijpelijk, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.53). Dergelijk onderzoek is zowel methodologisch – hoe kom je aan voldoende onderzoekssubjecten en een referentiegroep? – als praktisch lastig. Er ontstaat daarmee een negatieve gesloten cirkel: de huidige preparatie is zozeer gebaseerd op symboliek dat de wetenschap het lastig heeft om met onderbouwde betere alternatieven te komen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.53).

Helsloot verwijst naar een empirische poging om de effectiviteit van planvorming te bepalen, namelijk een onderzoek van Runyan (2006) die heeft geanalyseerd, hoe het midden- en kleinbedrijf de orkaan Katrina heeft doorstaan. Zijn onderzoek laat zien dat marginale planmatige voorbereiding een significant positief verschil maakt in de overleving van die bedrijven (Helsloot, 2007, p.53). Tegenover het onderzoek van Runyan staat de veelheid aan evaluaties van specifieke incidenten, waarbij bleek dat het hebben van het (meestal ook niet geraadpleegde) plan geen effect had op de bestrijding van het incident (Helsloot, 2007, p.53).

3.4 Het effect van oefenen

We komen nu aan bij de kern van dit onderzoek, namelijk het effect van (opleiden en) oefenen. Helsloot refereert naar een onderzoek van Perry (2004). Hij heeft een poging gedaan tot het meten van de effecten van opleidingen en oefeningen, bij een grote oefening op een vliegveld op zowel professionals als vrijwilligers. Wanneer zijn conclusie wordt samengevat, betekent dat opleiden en oefenen vooral (Perry, 2004, p.74):

- de kennis omtrent de rampenbestrijdingsorganisatie verhoogt en;
- het vertrouwen in het opereren van andere actoren en daarmee het geloof in het kunnen samenwerken met die andere actoren bevordert.

Helsloot geeft hierbij aan dat hij het opvallend vindt dat de betrokkenen niet aangaven dat zij verwachten zelf of gezamenlijk beter te gaan functioneren. Helsloot meent dat Perry's resultaten overeenkomen met wat in de Nederlands oefencontext wel wordt betiteld 'als het opdoen van kennis en kennissen' (Helsloot, 2007, p.54). Quarantelli hanteert dit (zoals eerder genoemd) als

planningsprincipe (Van Duin, 1992, p.21-22). Helsloot gaat verder en stelt dat wanneer dit de echte primaire waarde van oefeningen is, dan vraagt dit om bezinning op het concept van de grootschalige oefening. Nog steeds is volgens hem op de basisvraag naar de feitelijke waarde van preparatie op rampen derhalve nog geen eenduidig antwoord te geven. Volgens Helsloot lijkt ten minste wel duidelijk dat de huidige insteek die tamelijk blind vertrouwt op de trits planvorming – opleiding – oefening een andere beschouwing vergt (Helsloot, 2007, p.54).

Zoals in paragraaf 2.4 al geconcludeerd werd door Helsloot, is dat de evaluaties van de meeste oefeningen jarenlang sterk op elkaar lijken (de aanbevelingen kunnen op voorhand al opgeschreven worden); blijkbaar wordt er weinig geleerd van het multidisciplinair oefenen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.49). Oftewel, er is (nog) geen algemeen gedeeld beeld hoe je je het beste kunt voorbereiden (in de preparatiefase) op mogelijke calamiteiten.

3.5 Hoe ontwerp je een 'goede' oefening

In hoofdstuk twee zijn de principes al weergegeven van alle aspecten van het stadium planning. Het vergt een verdieping hoe je een oefening ontwerpt, waar de deelnemers dusdanig van leren dat zij het geleerde 'in de praktijk kunnen brengen'. Helsloot gaf impliciet al aan, dat het opdoen van kennis en kennissen niet genoeg opbrengst is van een (grootschalige) oefening. Maar aan welke voorwaarden moet een goede oefening voldoen, wil zij een nuttige bijdrage hebben voor de deelnemers (en organisatie)? Een belangrijk type oefening is een (crisis)oefening. In een crisisoefening wordt met behulp van een gefingeerde informatie en duidelijke spelregels een crisis nagebootst. Deelnemers aan een oefening worden geconfronteerd met een gestileerde, maar op wezenlijke punten realistische situatie, waarin zij de functies vervullen die zij tijdens een crisis (zouden moeten) bekleden ('t Hart et al, 1998, p. 203). Deze crisisoefeningen zijn in meerdere vormen beschikbaar, maar in het verdere verloop van dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de oefeningen zijn vormgegeven als een interactief rollenspel. Bij deze oefeningen staat de dynamiek van de samenwerking tussen de deelnemers in een crisisteam centraal, alsmede de wijze waarop deelnemers omgaan met actoren in hun omgeving (zoals nagebootst door de spelleiding). In veel gevallen wordt in de crisisoefeningen het functioneren van een crisis- of commandocentrum nagebootst.

Op hoofdlijnen werken deze oefeningen als volgt: Deelnemers ontvangen voorafgaand aan de oefeningen een basisscenario waarin de context van het spel en hun functies, bevoegdheden, taken en middelen worden geschetst. De deelnemers krijgen de gelegenheid om deze informatie door te nemen en zich voor te bereiden op hun rol. De oefening begint wanneer de deelnemers bijeenkomen in een daarvoor bestemde ruimte en informatie krijgen van de spelleiding. In het verloop van de oefening ontvangen de deelnemers op gezette tijden aanvullende informatie volgens een door de spelleiding opgesteld script. Ze kunnen vervolgens via schriftelijke en audiovisuele middelen communiceren met hun omgeving en deze proberen te beïnvloeden ('t Hart et al, 1998, p. 204).

3.5.1 Ontwerpproces

In het ontwerpproces van crisisoefeningen speelt een aantal centrale kwesties een rol ('t Hart et al, 1998, p. 209):

- hoe *omvattend* moet het scenario zijn dat aan de oefeningen ten grondslag ligt?
- hoe *levensecht* moet het spel zijn?
- van welk *type scenario* leren de deelnemers het meest?

Bij het ontwikkelen van een oefening zal een keuze gemaakt moeten worden op elk van deze vraagpunten. 't Hart geeft aan dat er ten minste drie randvoorwaarden een rol spelen bij het maken van de ontwerpkeuzes ('t Hart et al, 1998, p.209):

- *het doel van de crisisoefening*. Wordt zij gebruikt voor een training of een oefening?
- *het type deelnemers*. Zijn het experts of juist niet? Nemen ze vrijwillig deel aan de oefeningen of zijn ze 'gestuurd' door hun eigen organisatie? Willen zij iets leren of dient hun aanwezigheid slechts (zoals Helsloot dit aangeeft) een symbolisch doel, door aan de buitenwereld te laten zien dat er iets gedaan wordt aan crisismanagement?
- *de beschikbare middelen*. Hoeveel is men bereid te investeren in het ontwerpen en spelen van de oefeningen, zowel in financiële zin als in termen van menskracht en tijd?

't Hart geeft aan dat de drie ontwerpkeuzes niet los van elkaar staan. De mate van *omvattendheid* van een scenario verwijst zowel naar het tijdsbestek dat in het scenario wordt geschetst als naar de complexiteit en de reikwijdte van de veranderingen die uiteengezet worden. Aan de ene kant kunnen oefeningen gebaseerd zijn op een omvangrijk ontwerp: een groot aantal variabelen, complexe veranderingsprocessen, toekomstige ontwikkelingen op de middellange tot lange termijn. Aan de andere kant van het continuüm bevinden zich de oefeningen die toegespitst zijn op een beperkt aantal cruciale factoren in een goed gedefinieerde omgeving. De mate van *levensechtheid* zit vaak in de details. De nadruk kan echter liggen op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aspecten van de crisis. De gewenste 'levensechtheid' van een crisisoefening vereist daarom voor verschillende doelgroepen een andere invulling. Het streven naar optimale natuurgetrouwheid voor operationele diensten kan de kosten van crisisoefeningen overigens aanzienlijk opdrijven. De laatste kwestie betreft de vraag welk *type scenario's* het leervermogen van de deelnemers versterkt. Leren bestuurder meer of beter wanneer zij worden blootgesteld aan zeer extreme omstandigheden ('worst case-scenario'), of is het verstandiger aan te sluiten bij de meest voorde hand liggende en minder apocalyptische crisisscenario's ('most plausible' cases)? Een 'worst case-scenario' kan de deelnemers wakker schudden en de organisatie aanzetten tot een serieuze aanpak van crisismanagement. Een 'worst case-scenario' kan echter ook een verlamdend effect hebben: de ernst van de crisis kan een gevoel van machteloosheid creëren. Men gaat als het ware 'achterover hangen' en krijgt het idee dat er in een crisis toch geen houden meer aan is. Daartegenover staat dat bij minder extreme scenario's de deelnemers werkelijk greep op de situatie kunnen krijgen. Zo kan bijvoorbeeld duidelijk worden dat een goede crisisplanning werkelijk loont. Een scenario met minder veeleisende omstandigheden kan deelnemers ook een misplaatst zelfvertrouwen geven en een illusie van onkwetsbaarheid oproepen: "Als dat alles is..." ('t Hart, 1998, p.209-211).

De keuze van een scenario is daarmee dus alles behalve eenvoudig. Het is van belang om van te voren duidelijk afspraken te maken over wat nu precies de leerdoelen van de crisisoefeningen zouden moeten zijn, wie eraan deelnemen en welke middelen beschikbaar zijn. De kunst van het ontwerpen is vervolgens een goede balans te vinden tussen het realisme, de omvattendheid, de moeilijkheidsgraad en de uitvoerbaarheid van de oefeningen ('t Hart, 1998, p.211).

3.5.2 Oefenen met crisisteam in Nederland: de verschijnselen

Voordat er wordt gekeken naar aanbevelingen ten aanzien van het effectieve ontwerp van oefeningen, is het nodig om eerst kort stil te staan bij de verschijnselen die optreden binnen crisisteam in Nederland. De schrijvers baseren dit op eigen ervaring die zij bij het COT hebben opgedaan.(Quekel & Van Dijkman, 2009, p. 382). Uit deze verschijnselen zijn impliciet misschien ook al voorzichtige conclusies te trekken die kunnen verklaren waarom er tijdens een calamiteit niet kan worden teruggegrepen naar het 'geleerde' uit voorgaande oefeningen.

Verschijnsel 1: geen bestuurlijke dilemma's

Aan het einde van de oefening geeft een burgemeester vaak aan dat er 'te weinig dilemma's' voor het beleidsteam in de oefening zaten. Zoekend naar een verklaring, sprekend met mensen die dergelijke oefeningen ontwerpen, heeft de groep multidisciplinaire voorbereiders doorgaans niet of nauwelijks contact met de deelnemers. Quekel en Van Dijkman geven aan dat er natuurlijk wel veel kennis binnen de veiligheidsregio's bestaat over de taakstelling van deze teams, maar niet altijd over de belevingswereld van de bestuurder of operationeel eindverantwoordelijke. Dreiging, onzekerheid, verdeling van pijn, 'vrije' keuzes, belangentegenstellingen en negatieve beeldvorming leveren alle dilemma's op. De antwoorden zijn vaak niet van tevoren te dicteren, zij zijn contextafhankelijk. Hoogstens valt te leren van precedenten en zijn echte dilemma's te vertalen naar nieuwe scenario's.(Quekel & Van Dijkman, 2009, p.383-384).

Verschijnsel 2: alleen de acute fase wordt beoefend

(Zeker) bij stafoefeningen is het (maar) de vraag hoeveel nut het heeft om de eerste twee uur te oefenen. Voor het Regionaal Operationeel Team (ROT) wordt het pas spannend als het langer gaat duren dan twee uur en voor het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) is die opstartfase sowieso een te grote verleiding om zich te gaan bemoeien met het werk van multidisciplinaire diensten. De meeste GBT-dilemma's doen zich dan ook pas na een uur of drie à vier voor. Het is dus zaak de oefenopzet af te stemmen op de leerbehoeften van de verschillende teams. Het zwaartepunt

verschuift in de loop der tijd na de ramp en afhankelijk van de type calamiteit. Maar in algemene zin, zo stellen Quekel en Van Dijkman, wordt er veel te weinig geoefend vanaf vier uur na de ramp tot een paar dagen daarna (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385).

Verschijsel 3: veredelde vergadercursus

Volgens Quekel en Van Dijkman is het met één keer per jaar (bestuurlijk) oefenen niet mogelijk een werkwijze goed in te oefenen. Bovendien stellen zij, is de teamsamenstelling variabel, er is altijd wel een aantal deelnemers nieuw in een team of zelfs in de materie. Desondanks is het volgens hen zonde om de schaarse oefentijd te besteden aan zaken die ook in een training van één á twee uur, bijvoorbeeld voorafgaand aan de oefening, te leren zijn (Quekel & Van Dijkman, 2009, p385). Dit punt moet vervolgens wel in het juiste perspectief worden geplaatst: de werkwijze kan nooit belangrijker zijn dan de uiteindelijk output.

Verschijsel 4: te groot en te complex

Quekel en Van Dijkman geven (net zoals Helsloot over 'Bonfire') aan dat bij heel omvangrijke oefeningen, waarbij vele teams oefenen, van individuele eenheden tot aan de minister, er maar beperkt nut aanwezig is om te leren.

De conclusies kunnen immers bij voorbaat al worden opgeschreven: de samenwerking tussen teams/diensten liep moeizaam, 'de' communicatie verliep moeizaam, maar het was goed om dit gezamenlijk te doen en er zijn veel praktische verbeterpunten geconstateerd. Natuurlijk is volgens Quekel, Van Dijkman en Helsloot een dergelijk oefening belangrijk om het hele plaatje neer te zetten en te ondergaan dat de tijd-ruimte-factoren bij rampen altijd tegenvallen. (Quekel & Van Dijkman, 2009, p385, Helsloot, 2007, p.58-59). Met dezelfde energie kan volgens Quekel en Van Dijkman veel meer bereikt worden door gericht te trainen op de kwetsbare plekken en de sleutelfunctionarissen (Quekel & Van Dijkman, 2009, p385).

3.5.3 Aanbevelingen bij het ontwerpen van crisisoefeningen

Crisisoefeningen vergen dus maatwerk. Elke oefening stelt specifieke eisen aan de ontwerpers en gebruikers. Desalniettemin kunnen op basis van ervaringen met crisisoefeningen enkele meer algemene wenken voor het ontwerpen van crisisoefeningen worden geformuleerd, aldus 't Hart ('t Hart et al, 1998, p.217-219):

- *Zet inhoud op de eerste plaats.* Oefeningen zijn verleidelijke managementinstrumenten. Het blijven echter middelen om een bepaald doel te bereiken en vormen geen doel op zich. De oefeningen dient dus in de woorden van Helsloot geen symbolische activiteit te worden.
- *Formuleer heldere doeleinden.* Ontwerpers moeten selectief zijn: oefeningen waarin te veel doelen op hetzelfde moment worden nagestreefd, verlopen chaotisch en leveren te weinig tastbare leereffecten op.
- *Zoek een goede balans tussen realisme en complexiteit van het scenario.* Herkenbaarheid voor de deelnemers is een 'must'. Oefeningen mogen niet te complex zijn.
- *Oefeningen moeten zo min mogelijk sturend zijn.* Hiermee wordt bedoeld dat de deelnemers zo min mogelijk door de gegevens die in de oefeningen worden verstrekt in een bepaalde richting worden gestuurd.
- *Test oefeningen vooraf.*
- *Evenwicht tussen actie en analyse.* Ontwerpers moeten niet alleen een scenario en een stappenplan ontwikkelen, maar ook een systematisch observatieschema en een methode voor het verstrekken van feedback aan de deelnemers.
- *Leren van positieve en negatieve ervaringen.* Het is in het algemeen verstandig negatieve en positieve ervaringen af te wisselen en deze ervaringen tijdens de evaluatie in perspectief te plaatsen.
- *Wees onvoorspelbaar.* In samenlevingen waarin zich weinig crises voordoen, schuilt altijd het gevaar dat crisisplanning slecht een symbolisch karakter heeft. Dit syndroom is lastig te doorbreken. Eén zo'n valkuil is het houden van – lang van te voren – geplande oefeningen. Een andere valkuil betreft het gebruiken van slechts een beperkt aantal crisisscenario's. Beide gevaren kunnen worden voorkomen door zo veel mogelijk variatie en onvoorspelbare elementen aan te brengen in de inhoud van het spel en tijdstip waarop het wordt gespeeld.

- *Deelname top van de organisatie.* Zonder duidelijk en consistente signalen dat crisismanagement serieus genomen wordt door de top van de organisatie, zal het voortdurend het onderspit delven ten opzichte van de dagelijkse beslommeringen. zie ook hier dus het derde planningsprincipe uit het vorige hoofdstuk (Van Duin, 1992, p.22).
- *Oefeningen vergen onderhoud.* Nieuwe inzichten en risico's vragen om nieuwe (typen en methoden van) oefeningen.

3.6 Terug van 'oefening' naar meer algemene 'planning': aanbevelingen

In voorgaande paragraaf is er specifiek ingegaan op hoe een goede crisisoefening gebouwd moet worden volgens de literatuur. Alvorens er wordt ingegaan op hoe er geleerd kan worden door organisaties, is het raadzaam om na het bouwen van crisisoefeningen als onderdeel van planning (of preparatie), ook voor 'planning' nu te bekijken wat daar nuttige aanbevelingen voor zijn – geselecteerd uit de literatuur – en deze kort toe te lichten. Deze aanbevelingen tezamen met de aanbevelingen voor het bouwen van een crisisoefening kunnen worden gezien als een afsluiting van het literatuuronderzoek naar een 'goede' oefening als onderdeel van planning en wat dus (eigenlijk als logische gevolg) een positief effect dient te hebben bij daadwerkelijke crises (dus responsiefase).

Aanbevelingen

Bij de aanbevelingen voor 'planning' maak ik gebruik van de aanbevelingen die Muller (Muller, 2009, p.960-965) geschreven heeft, waarbij hij gebruik heeft gemaakt van onderzoeken van Wildavsky (1989); Waugh & Hy (1990); Rosenthal, Boin, & Comfort (2001); Roberts (1998); Pauchant & Mitroff (1992); Muller & De Roos (2006). Deze aanbevelingen vertonen overeenkomsten met de planningsprincipes van Van Duin, zoals in het vorige hoofdstuk omschreven zijn.

- *Draag zorg voor een goede organisatie waarin anticipatie en veerkracht in balans zijn.* Om tot een optimale voorbereiding op crisis en crisismanagement te komen is het, volgens Muller, wezenlijk om binnen de organisatie een evenwicht te vinden tussen anticipatie en veerkracht. Anticipatie heeft betrekking op de mate waarin vooraf voorbereidingen worden getroffen door plannen, oefeningen en richtlijnen. Veerkracht heeft betrekking op mogelijkheid om tijdens een crisis voldoende te kunnen improviseren om tot goede oplossingen te kunnen komen. Volgens Muller heeft elke organisatie een balans tussen anticipatie en veerkracht nodig. Dit is dus overeenkomstig het planningsprincipe: "planning is niet hetzelfde als crisismanagement" (Van Duin, 1992, p.21-22); een goede planning geeft geen garantie dat de betrokken instanties in een rampsituatie goed zullen reageren. Oftewel: er is ook veerkracht nodig.
- *Crisisplanning in de organisatie moet worden gehanteerd als een permanent proces.* Het maken en bijstellen van crisisplannen binnen de organisatie moet geen eenmalige gebeurtenis zijn. Als het plan klaar is dan is, volgens Muller, het planningsproces nog niet klaar. Structureel en permanent moet er aandacht voor crisisplanning zijn. Dat betekent regelmatige bijstelling van de plannen, oefenen en trainen, voorlichten van nieuwe medewerkers etc. Dit is dus overeenkomstig het planningsprincipe: "planning is meer dan het maken van een plan; planning is een oneindig proces" (Van Duin, 1992, p.21-22).
- *Ontwikkel maatscenario's voor de meest denkbare crises.* Op basis van eerdere analyses van risico's, dreigingen, kwetsbaarheden en vitale belangen, processen, producten en personen moet een aantal maatscenario's worden ontwikkeld voor de meest denkbare crises, aldus Muller. De scenario's bestaan uit zowel de mogelijke gebeurtenissen en dreigingen voor de organisatie als uit handelingsperspectieven voor zowel management als uitvoering.
- *Ontwikkel een basisplan voor crisismanagement.* Muller geeft aan dat er voor de structuur, organisatie en informatievoorziening bij crises

een basisplan ontwikkeld dient te worden. In dit basisplan is aangegeven wie waarover beslist op welk moment. Tevens is geregeld hoe de alarmering plaatsvindt, hoe de informatievoorziening vorm krijgt, wie er moet worden ingelicht, hoe de externe en interne communicatie is georganiseerd en hoe de nafase is vormgegeven.

- *Ontwikkel specifieke plannen voor maatscenes voor de organisatie.*
voor elk van de onderscheiden maatscenario's, kunnen aanvullende en meer gedetailleerde plannen worden gemaakt, aldus Muller. In deze meer gedetailleerde plannen staat welke inhoudelijke activiteiten verricht kunnen worden bij een specifieke crisis. De specifieke plannen vallen binnen het hiervoor genoemde basisplan, maar geven meer richting aan de wijze waarop bij specifieke crises besloten moet worden, aldus Muller.
- *Waak voor planfixatie.*
Volgens Muller is Crisisplanning meer dan het maken en bewaken van het crisisplan. Te veel fixatie op het crisisplan is ongewenst. Of zoals Helsloot het omschreef: "dat het plan een middel is en niet tot doel moet worden verheven" (Helsloot 2007, p.46).
- *Formuleer de competenties van de betrokkenen bij het crisismanagement.*
Muller geeft aan dat het wezenlijk te bepalen is welke competenties noodzakelijk zijn voor de te onderscheiden functies binnen de crisisstructuur. Vervolgens dient bezien te worden of de personen die deze functies gaan vervullen ook beschikken over deze competenties. Indien dit niet het geval is, dan dienen aanvullende opleidingen, trainingen en oefeningen voor deze betrokkenen te worden georganiseerd.
- *Draag zorg voor een verantwoord opleidings- en oefenplan voor zowel strategische als operationele leidinggevenden.*
Ook Muller is van mening dat opleidingen, trainingen en oefeningen wezenlijk zijn voor de voorbereiding op crisissituaties. Tijdens opleidingen, trainingen en oefeningen leren de deelnemers elkaar en de cruciale processen kennen. Dit is wat Helsloot aanduidde 'als het opdoen van kennis en kennissen' (Helsloot, 2007, p.54). Muller geeft aan dat het daarom noodzakelijk is regelmatig te oefenen mede vanwege de frequente wisseling van personen in specifieke processen. Alleen door regelmatige oefeningen kan een zekere mate van routine ontstaan bij het werken in een specifieke crisisstructuur. In het verlengde hiervan is het noodzakelijk dat zowel management als uitvoering in een organisatie kennis hebben van de personen in andere organisaties waarmee zij tijdens de crisis moet samenwerken. Ook buiten de genoemde trainingen en oefeningen dienen persoonlijke netwerken ontwikkeld en onderhouden te worden.
- *Zorg voor voldoende betrokkenheid van zowel de top als de basis van de organisatie bij crisismanagement.*
Volgens Muller kan de potentiële impact op de organisatie zo groot zijn dat betrokkenheid van de top wezenlijk is voor een verantwoord crisismanagement in de organisatie. Dit is het planningsprincipe: "Vorbereiding op een mogelijke ramp is een gezamenlijke activiteit; politieke steun is hierbij onontbeerlijk" (Van Duin, 1992, p.22). Als de top geen directe betrokkenheid en interesse toont, dan zal het voor anderen in de organisatie moeilijk zijn om daadwerkelijk een verantwoord crisismanagement in de organisatie in te kunnen voeren.
- *Zorg voor goede kennis en inzicht in relevante crises.*
Muller geeft aan dat, om goed voorbereid te zijn het tevens zaak is kennis te hebben van wat er inhoudelijk en organisatorisch is gebeurd bij eerdere crises in de eigen organisatie of bij crises in vergelijkbare andere organisaties. Volgens Muller betekent dit, dat op één plek binnen de organisatie de kennis over specifieke relevante crises verzameld en geanalyseerd wordt en verspreid wordt over de direct betrokkenen. Bij grote organisaties kan dat betekenen dat een specifiek kenniscentrum wordt ingericht voor deze thematiek. Bij andere organisaties kan dit betekenen dat in samenwerkingsverband gekomen wordt tot deze kennisbundeling. Kennis van andere crises biedt, volgens Muller, zowel management als uitvoering meer inhoudelijke en

organisatorische handelingsalternatieven.

Conclusie

Deze laatste aanbeveling raakt het hart van dit onderzoek, namelijk: leer van de aspecten die vanuit crises wel en niet in oefeningen terugkomen. Dat dit een belangrijk aspect is, blijkt wel uit een aanbeveling van Muller die aangeeft dat er zorg gedragen moet worden voor leereffecten. Het gaat hierbij niet alleen om het leren van gemaakte fouten, maar ook van succesvolle en effectieve beslissingen. Deze leerpunten kunnen tot wijzigingen in de structuur, cultuur en functioneren van zowel organisatie als het crisismanagement aanleiding geven (Muller, 2009, p.990).

3.7 Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om de vraag te beantwoorden of plannen, opleiden en oefenen werkelijk helpen wanneer een ramp zich voordoet. Aangezien deze vraag erg moeilijk te beantwoorden is, omdat feitelijk onderzoek naar deze vraag zeldzaam blijkt te zijn, heeft er in dit hoofdstuk een verdieping plaatsgevonden op oefeningen en oefeningen als onderdeel van het stadium planning. Deze vraag, of oefeningen helpen, wordt juist onderzocht in deel 2. Zoals al door Helsloot (in paragraaf 2.4) geconcludeerd werd, blijkt dat de evaluaties van de meeste oefeningen jarenlang sterk op elkaar lijken (de aanbevelingen kunnen op voorhand al opgeschreven worden); blijkbaar wordt er weinig geleerd van het multidisciplinair oefenen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.49). Oftewel, er is (nog) geen algemeen gedeeld beeld hoe je het beste kunt voorbereiden (in de preparatiefase) op mogelijke calamiteiten. Omdat dit beeld ontbreekt, is er gekeken naar de voorwaarden waaraan oefeningen specifiek volgens de wet en literatuur moeten voldoen en waaraan oefeningen als onderdeel van het stadium planning moeten voldoen. Dit is gebaseerd op aanbevelingen (en planningsprincipes) die gedestilleerd zijn uit de literatuur. Wanneer deze aanbevelingen worden opgevolgd heeft (ideaal gezien) het stadium planning dus effect. Dan blijft er nog het stadium herstel over. Dit is het andere begrip dat centraal staat in het onderzoek naar de mogelijke wederzijdse beïnvloeding. De laatste aanbeveling uit paragraaf 4.5 raakt dan ook de kern van dit onderzoek: *zorg voor goede kennis en inzicht in relevante crises*. Om goed voorbereid te zijn is het zaak kennis te hebben van wat er inhoudelijk en organisatorisch is gebeurd bij eerdere crises in de eigen organisatie of bij crises in vergelijkbare andere organisaties. Het gaat hierbij, zoals Muller zei, niet alleen om het leren van gemaakte fouten maar ook van succesvolle en effectieve beslissingen. Deze leerpunten kunnen tot wijzigingen in de structuur, cultuur en functioneren van zowel organisatie als het crisismanagement aanleiding geven.

Net zoals in hoofdstuk 2 kunnen in dit hoofdstuk ook een aantal randvoorwaarden worden gedestilleerd als eis. In de praktijk dienen ook deze eisen te worden getoetst, op de aanwezigheid en op de eventuele gebleken meerwaarde hiervan. Wellicht is dit niet (de enige) meerwaarde, maar zijn er ook aspecten die een rol spelen die misschien niet in de literatuur genoemd zijn. Deze randvoorwaarden zullen worden getoetst in de case studies en ook worden opgenomen in de deelvragen.

De 'eisen' (of indicatoren) uit dit hoofdstuk, die verwerkt zullen worden in de deelvragen, zijn:

- Is het doel van de crisisoefeningen duidelijk?
- Zijn de doeleinden duidelijke geformuleerd?
- Is er goede balans tussen realisme en complexiteit in de scenario's?
- Zijn binnen de organisatie anticipatie en veerkracht in balans?
- Is crisisplanning een permanent proces?
- Zijn er maatscenario's ontwikkeld voor de meest denkbare crises?
- Is er een algemeen basisplan en specifieke plannen voor maatcrises ontwikkeld?
- Zijn de competenties van de betrokkenen geformuleerd?
- Wordt er zorg gedragen voor een verantwoord opleiding- en oefenplan?
- Is de top betrokken bij de bij de organisatie van crisismanagement?
- Is er goede kennis en inzicht in relevante crises?

DEEL 2

4 Oefenen: een empirische casusanalyse

4.1 Inleiding

Na formulering van de probleemstelling in hoofdstuk 1, is in de daarop volgende hoofdstukken uitgebreid ingegaan op de stand van zaken in de literatuur over de status die oefeningen hebben en de verwachte meerwaarde ervan. Ook is ingegaan op de 'randvoorwaarden' die de literatuur geeft voor het ontwerp van een 'goede oefening'. Wij keren voorts terug naar de centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek:

Wat is de meerwaarde van bestuurlijke oefeningen op het handelen tijdens een crisis en welke aspecten spelen hierbij een rol?

Dit waren de deelvragen:

1. Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?
2. Hoe wordt er door de overheidsorganisatie geoefend?
3. Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?
4. Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?
5. Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

In dit deel van het onderzoek staat de empirische analyse centraal, aan de hand van 'casestudy onderzoek'. In paragraaf 4.2 zullen de deelvragen nader uiteengezet worden, in relatie tot de casus. Paragraaf 4.3 gaat in op de verantwoording van de geselecteerde casus. Paragraaf 4.4 gaat in op onderzoeksstrategie en methodologie. In paragraaf 4.5 komt de aanpak en methode aan bod.

4.2 Lijst met indicatoren uit hoofdstuk twee en drie

De vijf deelvragen zijn te beschouwen als de paraplu voor de volgende aspecten/indicatoren, die ik heb gefilterd uit de literatuurhoofdstukken 2 en 3, namelijk:

Indicatoren uit hoofdstuk twee:

- Sluit planning aan bij de realiteit?
- Is er symboolwerking aanwezig bij de planvorming, is het plan het doel of het middel?
- Is er politieke steun bij de voorbereiding op een mogelijke ramp?
- Is de planvorming te complex en te gedetailleerd?
- Wordt planning hetzelfde gezien als crisismanagement?
- Wat leren de praktijkevaluaties tot dusver?

Indicatoren uit hoofdstuk drie:

- Is het doel van de crisisoefeningen duidelijk?
- Zijn de doeleinden duidelijke geformuleerd?
- Is er goede balans tussen realisme en complexiteit in de scenario's?
- Zijn binnen de organisatie anticipatie en veerkracht in balans?
- Is crisisplanning een permanent proces?
- Zijn er maatscenario's ontwikkeld voor de meest denkbare crises?
- Is er een algemeen basisplan en specifieke plannen voor maatcrises ontwikkeld?
- Zijn de competenties van de betrokkenen geformuleerd?
- Wordt er zorg gedragen voor een verantwoord opleiding- en oefenplan?
- Is de top betrokken bij de bij de organisatie van crisismanagement?
- Is er goede kennis en inzicht in relevante crises?

Deze indicatoren zullen dienen als een soort van checklist, naast beantwoording van de deelvragen.

Deze worden als volgt nader geoperationaliseerd:

1 *Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?*

Het begrip 'basis' wordt hier uitgewerkt. Bij elke casus zal worden gekeken wat de basis nu precies inhoudt. Dit betekent dat de gedachtegang van het oefenen achterhaald wordt; welke filosofie (redenering) schuilt er achter het oefenprogramma? Ik ga ervan uit dat het multidisciplinair oefenbeleidsplan hier antwoord op geeft. Hierbij wordt gekeken wat de redenering is, die vertaald werd in beleid, wat vervolgens weer is doorvertaald in concrete activiteiten. Hierbij wordt gekeken of de eisen voor het toetsingskader van de Inspectie OOV verwerkt zijn in het meest actuele multidisciplinair oefenbeleidsplan dat de gemeente (of veiligheidsregio) kan leveren. Er ligt hierbij een veronderstelling dat om in daadwerkelijke crisissituaties te kunnen 'opereren', de oefeningen aan de eisen van dit toetsingskader dienen te voldoen. Het is niet automatisch gezegd dat de Inspectie 'gelijk heeft', en dat die eisen een doorwerking garanderen voor daadwerkelijke crises, maar het zijn simpelweg wettelijke eisen, dus moet je eraan voldoen. Dit zijn dus eigenlijk randvoorwaarden.

2 *Hoe wordt er door de overheidsorganisatie geoefend?*

Bij iedere casus wordt ingegaan op de (voornamelijk bestuurlijke) oefeningen, hierbij staan dezelfde begrippen centraal die antwoord geven op de 'hoe-vraag':

- Wat voor soort oefeningen zijn er de laatste drie jaar gehouden? Hierop wordt antwoord gegeven door bij elke oefening van de laatste drie jaar te kijken wat er in het meerjaren oefenbeleidsplan(nen) en evaluatieverslagen over de oefenwijze, en de omvang van de oefening staat geschreven. Een ander aspect is: hoe wordt er bepaald hoe er geoefend wordt? Hierbij wordt gekeken wat de opvallende punten of achterliggende gedachten zijn, middels de meerjaren oefenbeleidsplan(nen) en interviewvragen aan respondenten.
- Het laatste aspect hierbij is de mate van bijdrage van voorgaande oefeningen. Middels de evaluatieverslagen en interviewvragen aan respondenten wordt er geïnventariseerd in welke mate (de resultaten van) voorgaande oefeningen bepalend zijn voor nieuwe oefeningen. Dit gebeurt door te kijken of leerpunten verwerkt worden in de oefendoelen van de daaropvolgende oefeningen.

3 *Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?*

Bij deze deelvraag wordt er eigenlijk gekeken naar de relatie tussen oefeningen en de werkelijkheid. Het begrip relatie wordt als volgt uitgewerkt:

- Er worden elementen uit de oefening herkend. Deze elementen hebben betrekking op de werkwijze van het team, de samenwerking onderling en met de andere crisisteams en het omgaan met de taken, rollen en verantwoordelijkheden. Om deze elementen te onderzoeken wordt er gebruik gemaakt van de evaluatieverslagen van de daadwerkelijke crisis, evaluatieverslagen van de oefeningen en van interviewvragen aan respondenten.

4 *Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?*

Bij deze deelvraag (die een logisch gevolg is van deelvraag 3) wordt er naar de aspecten gekeken die zich wel voor hebben gedaan tijdens de daadwerkelijke crisis, maar die niet aanwezig waren tijdens de oefeningen. Om deze elementen te onderzoeken, wordt er gebruik gemaakt van de evaluatieverslagen van de daadwerkelijke crisis, evaluatieverslagen van de oefeningen en van interviewvragen aan respondenten.

5 *Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?*

De vraag is of en wat men in de oefensituatie heeft geleerd en waarvan men baat heeft, terwijl de werkelijke situatie (net een beetje) anders is? Op basis van de evaluatieverslagen van de crisis en interviewvragen aan respondenten, wordt geanalyseerd wat nu precies baat heeft

gehad. Dit levert uiteindelijk belangrijk leerpunten op.

4.3 Selectie van de casus

Ik selecteer drie casussen waarin drie gemeentes elk een verschillend type crisis hebben meegemaakt. De drie casussen zijn: de asbestbrand in Vroomshoop (13 januari 2008), de zwemschoolhouder Benno L. in 's-Hertogenbosch (14 juni 2009) en de 'Poldercrash' in Haarlemmermeer (25 februari 2009). Voorts kan het volgende worden opgemerkt t.a.v. de geselecteerde casus:

De gemeentes liggen geografisch niet in dezelfde provincie en liggen ook niet bij elkaar in buurt, waardoor ze in andere veiligheidsregio's liggen en daardoor misschien eigen routines en/of gewoontes hebben.

Er zijn verschillende typen crises geselecteerd, waarbij de asbestbrand een type brand is waarmee in Nederland redelijk veel geoefend wordt, in tegenstelling tot een casus met een pedofiele zwemleraar die mogelijk een verstoring van de openbare orde teweegbrengt. De crisis omtrent de pedofiele zwemleraar Benno L. is niet alleen om het type scenario (pedofilie in relatie tot openbare orde) geselecteerd, maar ook het feit dat dit geen crisis is die gelijk explosief is, zodat het beleidsteam direct in een acute fase zit. De Poldercrash is geselecteerd, omdat er (gebaseerd op eigen ervaring) met dit type scenario veel geoefend is en wordt binnen de gemeente Haarlemmermeer. Daarbij heeft er in 2005 ook een andere grote crisis (Schiphol cellenbrand) plaatsgevonden in Haarlemmermeer, die daarom eveneens goede input leverde voor oefeningen. In deze casus is er ook sprake van een internationaal aspect in een van de meest risicovolle gebieden in Nederland, wat ervoor zorgt dat het een interessante casus is om te analyseren. Ten slotte zijn deze casussen geselecteerd, omdat hier voldoende en goede informatie over was te verkrijgen, die voor genoeg input kon zorgen om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

4.4 Onderzoeksstrategie en methodologie

Om een vergelijking tussen de verschillende casussen, om zodoende de werking van oefeningen te bepalen, is er een aantal indicatoren opgesteld. Het is hierbij van belang om de detailverschillen en consequenties daarvan op te sporen. Hiervoor is een 'casestudy' (als exploratief onderzoek) een geschikte onderzoeksstrategie. Een casestudy is een juiste onderzoeksstrategie, omdat deze verband legt met het praktijkgerichte karakter van onderzoek, of zoals Van Thiel het zegt 'de onderzoeker streeft ernaar een bijdrage te leveren aan de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk' (Van Thiel, 2007, p.97). Dit sluit precies aan op de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek die ik uitgelegd heb in paragraaf 1.3.3, namelijk: indien zich een ernstig incident voordoet, is het wenselijk dat er door overheidsorganisaties zo adequaat mogelijk gehandeld wordt. Hoe minder ernstige incidenten zich voordoen, of hoe beperkter de gevolgen blijven als gevolg van de oefeningen, hoe beter het is.

Daarbij hoop ik dat dit onderzoek een (weliswaar kleine) bijdrage daaraan kan leveren. Ik heb dus een gering aantal casussen geselecteerd, maar deze situaties zijn wel diepgaand bestudeerd. Juist door deze diepte kan ik belangrijke factoren (ook wel aandachtspunten) die een rol spelen op het spoor komen. Ik kan dan tot een verklaring van het fenomeen komen – helpen oefeningen daadwerkelijk bij echte crisis – ik kan (door de diepte die ik inga) aanbevelingen geven omtrent oefeningen, die gebaseerd zijn op drie verschillende casussen. Mijn intentie is dan ook zeker niet om de onderzochte situaties te generaliseren, een punt waar Van Thiel voor waarschuwt (Van Thiel, 2007, p. 98). De externe validiteit zal dus gering zijn, maar in de interne validiteit zal door de rijke informatie juist hoog zijn. De functie van de deelvragen is hierbij dan ook erg belangrijk. Deelvraag 1 en 2 zorgen ervoor dat er een beeld ontstaat over hoe de oefeningen tot stand komen, wat daarbij belangrijk wordt geacht en hoe er dan precies geoefend wordt met de eventuele resultaten daarbij. Deelvraag 3, 4 en 5 vormen echter de kern, omdat het antwoord op deze vragen een verklaring geeft waarom, of waarom juist niet, de oefeningen zinvol zijn geweest bij de daadwerkelijke crisis en om welke aspecten het dan precies gaat.

4.5 Aanpak en methode

4.5.1 Aanpak van de casusanalyse

Bij deze onderzoeksstrategie worden er ook meerdere methoden betrokken, waaronder het interview (Van Thiel, 2007, p.97). Mijn eerste methode (of stap) is een documentstudie van alle beschikbare documenten omtrent de oefeningen, zoals de meerjaren beleidsplannen en evaluatieverslagen. Dit doe ik om op voorhand te onderzoeken wat belangrijke aspecten (en uitgangspunten) waren bij de oefeningen en de leerpunten die hieruit werden geformuleerd. Dit zijn punten die dan eventueel terug kunnen komen bij de daadwerkelijke calamiteit. Mijn tweede methode (of stap) is het interview. Hierdoor krijg ik inzicht in de perceptie van ervaringen van de mensen die zijn geïnterviewd. De ervaringen van de geïnterviewden analyseer ik vervolgens op de aspecten die uit het theoretisch kader naar voren zijn gekomen en ook op andere aspecten zich voor hebben gedaan. Hierdoor wordt de praktijk aan de theorie gespiegeld en kan er worden bepaald of er nieuwe inzichten (aandachtspunten) zijn voor oefeningen.

4.5.2 Methode

Bij deze drie casussen wordt er gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen, zoals evaluatieverslagen (van oefeningen en crises), beleidsplannen, nota's, etc., alsook van interviews, waarbij bij iedere casus minimaal één bestuurder (gemeentesecretaris of burgemeester) is geïnterviewd. Tijdens deze interviews van de bestuurders, wordt niet alleen ingezoomd op de bestuurlijke rol, maar dienen zij ook als observator van de andere teams; tijdens deze oefeningen en de daadwerkelijke crisis treedt niet alleen het bestuurlijk team op, maar ook (de) andere crisisteams, waarmee samengewerkt wordt. Hierdoor ontstaat er een breder beeld bij de geïnterviewden dan alleen het beeld van het 'eigen' team. Bij het interview wordt er concreet naar een bepaalde situatie gevraagd, waarbij de respondent zijn mening kan geven over de andere crisisteams. De documentstudie en de interviews zorgen ervoor dat er (generaliserend) iets meer te zeggen valt over de relatie tussen oefenen en het optreden tijdens een daadwerkelijke calamiteit en/of welke factoren een positieve bijdrage leveren, gebaseerd op crisiservaring (door onder andere bestuurders). Dit komt omdat je door middel van interviews door kunt vragen op de antwoorden die gegeven worden door de respondent. Hierdoor kun je op detailniveau het proces doorlopen om de verschillen duidelijk krijgen tussen de rederingen of ze al dan niet 'hout snijden'.

5 Casus 1: Asbestbrand in Vroomshoop

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de asbestbrand in Vroomshoop centraal. In de nacht van zaterdag 12 januari 2008 op zondag 13 januari 2008 breekt er een grote brand uit bij het bedrijf Auba Kunststof Recycling in Vroomshoop, gemeente Twenterand. De brand slaat over naar een naastgelegen voormalige tennishal. Bij de brand in deze hal komt een grote hoeveelheid asbest vrij die zich verspreidt over een deel van Vroomshoop. De gemeente Twenterand schaaft op naar GRIP 3. Bewoners van ongeveer 560 adressen in het gebied (circa 300 bij 300 meter) wordt aangeraden om binnen te blijven. Mensen die toch naar buiten gaan worden aan de rand van het gebied opgevangen door hulpverleners die vragen beantwoorden, schoenen schoonmaken, beschermende slofjes uitdelen en auto's schoonspuiten. De gemeente informeert op 13 januari zowel de bewoners als bedrijven per brief over de brand en de implicaties van de getroffen maatregelen. In de dagen erna volgen nog drie bewonersbrieven en meerdere persberichten. De gemeente opent ook een informatiecentrum en de GGD beantwoordt vragen over gezondheidsaspecten²⁰.

5.2 Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

In deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de redeneringen die van toepassing zijn op oefeningen binnen hulpverleningsdienst Regio Twente en dus ook de gemeente Twenterand. Het is belangrijk om deze basis te schetsen, aangezien er belangrijke aspecten naar voren komen die betrekking hebben op oefeningen en alle daarbij horende relevante aspecten (zoals benoemd in hoofdstuk 3).

5.2.1 Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?

In Hulpverleningsdienst Regio Twente (Regio Twente) wordt het huidige multidisciplinair opleidings- en oefenbeleidsplan, dat een looptermijn heeft van 2009-2012, per jaar nader uitgewerkt in een regionaal jaarplan opleiden en oefenen. In dit jaarlijkse uitvoeringsplan wordt een overzicht gegeven van de te houden oefeningen en de daarbij horende kosten. Op basis van het uitvoeringsplan worden multidisciplinaire opleidingen en oefeningen, voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd²¹. Het college van B&W van gemeente Twenterand heeft een algemene verantwoordelijkheid voor het bevorderen van het houden van (bestuurlijke) oefeningen. De hulpverleningsdienst Regio Twente heeft als taak het verzorgen van oefeningen met het oog op optreden in groter verband, zoals de bestuurlijke oefeningen²².

Beleidsplan 2009-2012

Het multidisciplinaire opleidings- en oefenbeleidsplan 2009-2012 neemt als uitgangspunt de "blijvende vakbekwaamheid van personeel van de hulpdiensten (leven lang leren)". De multidisciplinaire teams waarin de kolommen samenwerken is onder andere het gemeentelijk beleidsteam (dat relevant is voor dit onderzoek). Het opleiden en oefenen van functionarissen die in dit team deelnemen staat centraal. In de voorbereiding werken de verschillende disciplines in Twente nauw met elkaar samen in de werkgroep MOOIS (multidisciplinair opleiden en oefenen in samenwerking). De deelnemende partijen in Twente zijn politie, brandweer, GHOR, gemeenten, waterschap Regge en Dinkel, defensie en openbaar ministerie. Waar wenselijk sluiten andere partijen aan. Een speerpunt in de beleidsperiode 2009-2012 is het op orde krijgen van een (kwaliteits)systeem dat gebaseerd is op goede registratie, evaluatie en rapportage van opleidings- en oefenresultaten²³.

²⁰ Een asbestbrand in Vroomshoop. Evaluatie van de respons van de gemeente Twenterand op een asbestbrand in Vroomshoop, Den Haag, 2008: COT, p.3 / Evaluatie van de zeer grote brand / GIP-3 bij Auba te Vroomshoop op 12 januari 2008, Enschede 2008: Hulpverleningsdienst Twente, p.6

²¹ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.35.

²² Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.9.

²³ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.6.

Registratie en evaluatie

Als hulpmiddel voor het registreren heeft Regio Twente het systeem 'Veiligheidspaspoort' aangeschaft. Dit systeem biedt mogelijkheden voor digitale planning en registratie van alle opleidings-, trainings- en oefenactiviteiten (OTO-activiteiten). Daarnaast biedt het systeem een digitale portfolio voor registratie van de individuele ontwikkeling van de deelnemers, repressief logboek voor het registreren van eigen ervaringen en het onderdeel 'Dossier' voor registratie ten behoeve van het leeragentschap (leren van ervaringen op organisatieniveau). Het systeem genereert zowel individuele en managementrapportages. Het systeem maakt het hiermee mogelijk sturing te geven aan het OTO-proces, zowel op individueel niveau (verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces) als op managementniveau (planning, resultaten) als bestuurlijk (beoordeling, vakbekwaamheid, oefensysteem)²⁴. Met name het bestuurlijke maakt het interessant voorwat er nou geleerd wordt op organisatieniveau, en wat gebeurt er met deze leerpunten. Zijn er buiten deze 'eigen ervaringen' nog andere ervaringen waarvan geleerd wordt?

Uitgangspunten beleidsplan 2009-2012²⁵

- Bij de rampoefeningen die gehouden worden, moet er minimaal op operationeel niveau geoefend worden. Dit betekent dat er ook op strategisch niveau (Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) geoefend kan worden. De thema's die geselecteerd zijn voor de rampoefeningen van de periode 2009-2012 zijn:
 - o Grootschalige brand
 - o Ongeval autobaan
 - o Kernongeval
 - o Vervoer

- Ervaringen uit de repressie en uit oefeningen vormen input voor verbetering in de veiligheidsketen. Hiermee bedoelt de regio dat de ervaringen verwerkt worden in plannen en protocollen. Het doel is dus wel om te leren van oefeningen.
- Bij het oefenen in realistische omstandigheden gaat Regio Twente uit van reële scenario's en van bestaande en bekende plannen en procedures. Hiermee is niet bekend wat onder reëel wordt verstaan. Is het thema reëel of is het gehele scenario (alle voorgeschreven gebeurtenissen) reëel? Wie bepaalt er wat reëel is?
- De frequentie van een GBT-oefening is één keer per jaar. De praktijk leert in Regio Twente, dat ook de locoburgemeesters worden aangemeld voor de oefeningen. Uiteraard is dit een goede ontwikkeling, aangezien er sprake is van aflossing en vervanging, maar de consequentie is dat daardoor de oefenfrequentie van burgemeesters en loco's, die lager ligt dan eens per jaar, nog verder omlaag gaat. Daarbij is de ervaring bij GBT's in Regio Twente dat door wisselingen van functionarissen de samenstellingen van de teams vaak verandert en dat daardoor de behoefte aan oefenen van vier (geselecteerde) basiscompetenties aanwezig blijft, waar gerekend werd om tien competenties volledig aan bod te krijgen²⁶.
- In deze beleidsperiode zal Regio Twente bijscholingsactiviteiten organiseren voor alle multidisciplinaire teams. Het idee dat de regio hierbij heeft, is dat het van belang is om regelmatig de kennis op te frissen om vakbekwaam te blijven en dat een ieder op de hoogte is van de nieuwste ontwikkelingen. Voor de GBT-leden betekent dit, dat er groepsbijeenkomsten van een dagdeel voor sleutelfunctionarissen per team worden georganiseerd²⁷. Hierbij is nog niet duidelijk wie de sleutelfunctionarissen zijn en wat dan de onderwerpen van de bijscholing inhouden.

De redenering waarom er in Twenterand zo geoefend wordt, is de verantwoordelijkheid die het college van B&W van gemeente Twenterand heeft voor het bevorderen van het houden van (bestuurlijke) oefeningen. De ervaring met de asbestbrand zorgt ervoor dat de filosofie (of in dit geval als uitgangspunt) door dit college daarom in het multidisciplinaire opleidings- en oefenbeleidsplan 2009-2012 als uitgangspunt heeft laten opnemen, de "blijvende vakbekwaamheid van personeel van de hulpdiensten (leven lang leren)".

²⁴ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.35.

²⁵ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.12-14.

²⁶ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.7.

²⁷ Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4, p.28.

5.2.2 Oefenresultaten

In gemeente Twenterand heeft de afgelopen drie jaar een gemeentelijke rampenstafoefening (GRS-oefening) plaatsgevonden: op 12 oktober 2006, 30 oktober 2008 en 1 oktober 2009. Een rampenstafoefening houdt een oefening in van (in dit geval) gemeente Twenterand met het GBT en Management Team (MT). Bij deze oefeningen hebben de teams met elkaar contact, waarbij de overige deelnemende actoren worden 'nagespeeld' door een oefenstaf.

Oefening 2006²⁸

Bij de oefening van 12 oktober 2006 werd er tweeënhalf uur geoefend, waarna er geëvalueerd werd. Het scenario dat centraal staat, is een botsing van een touringcar met schoolkinderen uit Hellendoorn op LPG-trein op een overweg in Vriezenveen.

De oefendoelen die centraal stonden tijdens deze oefening waren:

- het uittesten van een verbeterde facilitaire ondersteuning (formats, hulpmiddelen etc.);
- een goede integrale beeldvorming en dan vooral gericht op het visualiseren;
- voortgangsbewaking;
- zorgen voor een effectieve tijdsverdeling tussen vergaderen en niet vergaderen;
- rolverdeling BT/MT/ROT en onderlinge afstemming

Oefening 2008²⁹

Bij de oefening van 2008 is niet te achterhalen wat de oefendoelen waren, wat het scenario was en wat de leerpunten/-momenten waren. Het format van het evaluatieformulier van het BT dat door de waarnemer ingevuld moet worden, geeft alleen aan of de aandachtspunten behaald zijn. Er worden op basis van deze aandachtspunten geen aanbevelingen gegeven.

Oefening uit 2009³⁰

- De oefening voor de gemeentelijke rampenstaf van Twenterand, was wederom een oefening voor het BT en het MT, waarbij de deelnemende teams met elkaar en met de oefenstaf (die de andere relevante teams en overige actoren 'naspeelde'). 's Ochtends kreeg het BT twee workshops waarbij de volgende onderwerpen centraal stonden: de rollen van het BT, MT en ROT; de teamcompetentie 'kritisch afwegen en beslissen'; de individuele competentie 'analyseren'. 's Middags was de rampenoefening waarbij een grote brand (zoals aangegeven in het multidisciplinair beleidsplan) centraal stond met daarbij dodelijke slachtoffers. De oefendoelen zijn niet bekend (althans niet opgenomen in het evaluatieverslag), maar er is wel een aantal thema's benoemd waarbij observatiepunten zijn benoemd: Deze thema's zijn: beeldvorming, besluitvorming, informatie-uitwisseling en leden BT. Bij deze thema's is slechts een aantal observaties weergegeven. De conclusies en aanbevelingen die genoemd worden, hebben geen duidelijke herleiding naar gestelde oefendoelen.

5.2.3 Opvattingen over oefeningen in Twenterand

De burgemeester die tijdens de asbestbrand de voorzitter van het BT was, is inmiddels burgemeester van Hoogeveen en is dus in staat om GBT's met elkaar te vergelijken. Bij oefeningen in Hoogeveen heeft de burgemeester (dus oud-burgemeester van Twenterand) gemerkt dat het BT taken oppakt die niet bij het BT horen. Dit zorgt er in zijn ogen voor dat het niet noodzakelijk is om heel veel te oefenen. Als een team in een vaste samenstelling (dus dezelfde personen) een paar keer geoefend heeft, is dat afdoende, volgens de oud-burgemeester. Het team is dan volgens hem in staat om zich te concentreren op de eigen taken, het weet dan waarvoor het verantwoordelijk is met de daarbij horende taken en rollen. Hierdoor is een team in staat om een crisis adequaat te bestrijden, is zijn mening. Er moet geoefend worden met scenario's die realistisch zijn", aldus de oud-burgemeester. Hier gaat de aanbeveling van 't Hart op die zegt dat er een juiste balans tussen realisme en de complexiteit van het scenario moet zijn. Als voorbeeld worden grote verkeersongelukken en grote branden aangegeven. Het dogma dat er een of twee keer per jaar een oefening moet plaatsvinden, is onnodig wanneer een team al meerdere keren in een team heeft samengewerkt en elkaar dus ook al kent, is de veronderstelling

²⁸ Evaluatie rampenstafoefening gemeente Twenterand 12-10-2006

²⁹ Reurink, J., Evaluatie GRS Twenterand 30 oktober 2008.

³⁰ Liedenbaum, T., Evaluatie GRS-oefening Twenterand 1 oktober 2009, 20 november 2009.

van de oud-burgemeester. Het is daarom volgens de oud-burgemeester verstandig om de locoburgemeesters te laten oefenen, zodat ook zij bekend raken met hun adviseurs en de taken die horen bij de rol van voorzitter van het BT. Verplicht oefenen van een BT in een vaste samenstelling qua personen, dan is één oefening per jaar voldoende om op die manier de contacten te onderhouden, mits er een realistisch scenario centraal staat, is de veronderstelling van de oud-burgemeester. Hij gaat verder en stelt, “als er wisselingen in het BT optreden, moet er bepaald worden of het nodig is om een keer extra te oefenen. Het accent bij de oefeningen kan beter worden gelegd bij de gemeentelijk processen (in Hoogeveen), het gevoel bestaat namelijk dat dit een zwak punt is”. Het blijft daarbij volgens de oud-burgemeester ook altijd improviseren, aangezien niet alles voorspelbaar is. Er moet gereageerd worden op hetgeen zich voordoet en dat kan niet altijd geoefend worden, aldus de oud-burgemeester.

De mening van de oud-burgemeester komt overeen met de aanbevelingen van Muller (hoofdstuk 3.6) die aangeeft dat er een juiste balans tussen anticipatie en veerkracht moet zijn en ook dat de nieuwe medewerkers ook getraind/geoefend moeten worden. De oud-burgemeester gaat verder en stelt, ‘dat je bepaalde signalen/situaties moet herkennen. Als burgermeester moet je besluiten nemen op basis van advies van de adviseurs’. ‘Als bestuurder moet je dan een besluit nemen ook als de adviseurs het onderling niet eens zijn. Oefeningen helpen hier niet bij, omdat het aankomt op je eigen daadkracht’, aldus de oud-burgemeester. Wanneer deze opmerking vergeleken wordt met de aanbevelingen van 't Hart dat je duidelijke doeleinden moet stellen voor de oefeningen, dan lijkt het erop dat er de tot nu toe gehouden oefeningen niet aan deze aanbeveling hebben voldaan, omdat besluitvaardigheid/daadkracht als een duidelijk doeleinde kan worden geformuleerd. Wel is de kanttekening hierbij de vraag in hoeverre ‘echte’ belangen in oefeningen naar voren komen die in echte situaties daadwerkelijk spelen.

5.2.4 Hoe wordt er bepaald hoe er geoefend wordt?

Op regionaal niveau wordt het opleiden en oefenen gecoördineerd. Er is namelijk een meerjaren-oefenbeleidsplan. Per jaar is er een oefenplan, zowel mono-disciplinair als multidisciplinair. Op lokaal niveau (dus gemeentelijk) wordt niet per jaar gekeken wat wel en wat niet wordt gedaan. Dit wordt door de regio ingegeven. De plannen worden wel voorgelegd aan de bestuurders (burgemeesters) middels de ‘bestuurscommissie veiligheid’ en daar kunnen de bestuurders al dan niet akkoord gaan met de plannen. Dit gebeurt wel nadat de bestuurders geadviseerd zijn door hun ‘eigen’ gemeentesecretaris en Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid (AOV'er). Van te voren wordt dit ook voorgelegd aan de kring van de gemeentesecretarissen (dit zijn de veertien Twentse gemeentesecretarissen). Er gaat dus een besluitvormingstraject aan vooraf op regionaal niveau. Het op regioniveau organiseren van dit traject heeft als bijkomend voordeel dat iedereen uniform opgeleid wordt op hoofdlijnen. Dit besluitvormingstraject vindt plaats in de – in hoofdstuk 2.3.2 door Helsloot benoemde – praktijkarena. Helsloot geeft hierbij aan dat in deze arena echter niet de rampenbestrijding als prioriteit heeft, maar de dagelijkse werkzaamheden. Rampen komen immers zelden voor en de rampenbestrijding heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening meedoen, aldus Helsloot (Helsloot, 2007, p.46-47). Voor zover de knelpunten in deze arena al worden onderkend, wordt eventuele ongerustheid met de volgende twee argumenten bezworen (Helsloot, 2007, p.47):

- Voor een goede voorbereiding is veel geld nodig (en dat is er niet).
- ‘Wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen.

Deze twee argumenten gaan ook op voor Twenterand. Een respondent verwoordt het als volgt: “Je hoeft niet van voor en achter alles dicht te timmeren, want de kans is klein dat er iets gebeurt. En als het gebeurt, is de kans toch klein dat alles gebeurt zoals omschreven”. Veerkracht is dus belangrijk. Volgens Muller (hoofdstuk 3.6) heeft elke organisatie een balans tussen anticipatie en veerkracht nodig. De vijf coördinerende gemeentesecretarissen zeggen hetzelfde. Het idee leeft, dat je als gemeente geen operationele dienst bent. “Als het zover is, dan redden we ons wel. Alles komt tot een goed einde. Je moet het in de basis goed geregeld hebben”, aldus een respondent. “Hieronder vallen de draaiboeken actueel houden en zorgen dat iedereen bereikbaar is. Laptops met formulieren, iedereen moet weten wie waarvoor verantwoordelijk is. Expertteams en piket hoeven niet voor deze gemeente”. Intern binnen de gemeente en regionaal is men het met deze opvatting eens. Het beeld bestaat wel, dat wanneer er niet geoefend wordt, het een chaos wordt

binnen het BT. “Een paar oefeningen zorgen voor het basisniveau, wil je als gemeente echt professionaliseren dan moet je heel veel oefeningen hebben in een jaar en daar ontbreken de middelen voor”, aldus een respondent. Ondanks dat deze gemeente een echte ramp heeft meegemaakt zijn de twee argumenten (‘veel geld nodig’ en ‘wij kunnen goed improviseren’) actueel. Het lage profiel gaat dus op, wat dus ook zijn doorwerking heeft in de bepaling hoe er geoefend wordt.

5.2.5 De mate van bijdrage van voorgaande oefeningen (voor de asbestbrand)

Incrementeel zijn er kleine verbeteringen doorgevoerd. “Evaluatieverslagen van oefeningen hebben niet aangetoond dat er anders geoefend moet worden”, is de mening van de respondenten. Vaak maken de deelnemers van de oefeningen de opmerking dat ze dit vaker moeten en willen doen, maar daar “is natuurlijk de ruimte niet voor in de agenda’s, of in financiële zin”, aldus een respondent. De eerder genoemde bijspijker cursus is een voorbeeld dat bevindingen van oefeningen wel hebben aangegeven dat er een ander leer-, of oefenmoment georganiseerd moet worden. Niet zozeer bij de bestuurders, maar bij hoofden actiecentra zijn er sessies georganiseerd om de deelnemers inzicht te geven in de taken en rollen van andere betrokken hoofden en MT-leden. “Men is over het algemeen tevreden, het roer hoeft dus niet om te worden gegooid. Ze willen meer oefenen, maar het blijft passen en meten om binnen de bestaande mogelijkheden het maximale eruit te halen”, aldus een respondent.

Er is in 2009 een klassieke ramp (grote brand) als scenario gebruikt hetgeen door de deelnemers als zeer prettig werd ervaren. In 2008 werd er gezinspeeld op terreur, dat werd niet als realistisch ervaren. Bestuurders geven aan dat een realistisch scenario bijdraagt aan een nuttige oefening. Onder realistisch verstaan deze bestuurders dat het scenario denkbaar en/of waarschijnlijk is. Het moet de werkelijkheid benaderen. Juist doordat ze een grote (asbest)brand hebben meegemaakt is de noodzaak van het oefenen met een realistisch scenario belangrijk, is de mening van de bestuurders. De gijzeling in Almelo van een wethouder (16 juni 2008), zorgt ervoor dat niet realistisch geachte scenario’s opeens wel realistisch blijken te zijn. Dit is ook de mening van de bestuurders. De scenario’s worden door de Regio Twente geschreven in samenspraak met de werkgroep opleiden en oefenen waar een aantal AOV’ers in vertegenwoordigd is. “De gemeentes kunnen op die manier hun wensen qua scenario kenbaar maken”, aldus een respondent. Op deze manier stelt de Regio Twente de gemeentes in staat om hun scenariowensen kenbaar te maken waarin zij de benadering van de werkelijkheid zien. Dit is een slimme manier om de bestuurders en de (anderen) te beoefenen deelnemers, betrokken te laten zijn bij de oefeningen (omdat je uiteindelijk meer leert van de oefeningen als je ‘ervoor openstaat’, dan dat je veel weerstand tegen de oefeningen hebt). Dit komt overeen met het gestelde planningsprincipe uit hoofdstuk 2.3.3 waarin Van Duin het principe van Quarantelli hanteert. Quarantelli vindt dat bij de planningsactiviteiten reële verwachtingen behoren omtrent het soort bedreigingen. De mogelijkheden van betrokken instanties dienen hierbij het uitgangspunt te zijn.

5.3 Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Bij de asbestbrand heeft de burgemeester vanaf het begin dat het BT bijeen was, zich niet ‘bemoeid’ met het de brand zelf (dus het operationele aspect, waar een ander crisisteam – het Regionaal Operationeel Team – verantwoordelijk voor is). Dit is ook in de oefeningen, die plaatsgevonden hebben voor de asbestbrand naar voren gekomen, dat je als bestuurder (voorzitter van het BT) zijnde niet bij de calamiteit zelf moet gaan kijken, aldus een respondent. Ook is tijdens de brand duidelijk dat er in het BT niet over onderwerpen wordt gesproken anders dan de strategische onderwerpen (hoofdlijnen en richting en niet de uitvoering). De neiging is er wel, soms opgedrongen door de ambtelijke organisatie, om zich met uitvoeringsvraagstukken (operationeel) bezig te houden, maar dit wordt (terecht³¹) door de burgemeester niet als een taak van het BT gezien. “Dit is een belangrijk aspect dat bij de oefeningen (voor 2008) duidelijk naar voren is gekomen en dus zijn nut heeft bewezen bij de brand”, aldus een respondent.

³¹ Het GBT houdt zich met strategische en niet de operationele vraagstukken bezig.

5.4 Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Bij een oefening na de ramp is er gestart met beperkte informatie. Respondenten geven aan dat oefeningen serieus worden opgepakt binnen Twenterand. Maar er wordt wel aangegeven dat bij een echte ramp, toch ook het gevoel anders is. "Het is echt en dit gevoel kun je niet nabootsen binnen een oefening", aldus een respondent. Het 'levensecht zijn van een scenario' zoals 't Hart het vereist, lukt dus niet ('t Hart et al, 1998, p.209). Desondanks worden de oefeningen serieus opgepakt. Aandacht vanuit het bestuur en de gemeentesecretaris probeert ervoor te zorgen dat er een bewustzijn is voor mogelijke calamiteiten binnen Twenterand. Die ervaring van de brand heeft dit bewustzijn versterkt. Dit uit zich in de mening van het bestuur dat: "Die ene keer per jaar dat we oefenen, dan moeten we dat ook gewoon goed doen", aldus een respondent. Dit is overeenkomstig met de aanbeveling van 't Hart die in paragraaf 3.5.5 aangeeft dat de top van de organisatie crisismanagement serieus moet nemen. Ook de aanbeveling van Muller en het planningsprincipe van Van Duin passen hier: "Voorbereiding op een mogelijke ramp is een gezamenlijke activiteit; politieke steun is hierbij onontbeerlijk" (Van Duin, 1992, p.22). Dit gaat bij Twenterand dus op, al zal nog wel duidelijk worden dat het creëren van draagvalk niet vanzelf gaat in Twenterand.

Een ander opvallend aspect dat door de respondenten aan wordt gegeven, is dat er bij de oefeningen in een vroeg stadium te veel informatie beschikbaar is. De oefeningen gaan bij de start te snel 'de diepte in', de eerste fase is dan al direct achter de rug en 'er is al van alles opgestart', zo is de ervaring. Vaak was bij de oefeningen het evacueren al begonnen, zonder dat dit besluit genomen hoefde te worden. In vergelijking was er bij de asbestbrand slechts beperkte informatie; "er is een brand vermoedelijk met asbest, kom naar het gemeentehuis en dat is het", aldus een respondent. Bij de start van de oefening is er dus te veel informatie al beschikbaar, wat niet realistisch is.

Bestuurders vinden niet dat er een relatie tussen de oefeningen en de werkelijkheid is, "omdat de oefeningen te theoretisch zijn", aldus een respondent. De daadwerkelijk brand wijkt op een tal van punten af van oefeningen, zoals: te veel informatie bij de start van de oefening en de oefening blijft een oefening. De werkelijkheid is altijd anders, zo is de gedachte bij de respondenten. Belangrijke vragen wijken af in de werkelijkheid zoals: hoe krijg je nou de gegevens uit het veld, hoe groot is de brand, tot hoever gaat die verspreiding van asbest? "Die wijkt in de werkelijkheid dus af, in de oefeningen komt het toch op een andere manier tot je", aldus een respondent. Wederom is het 'levensechte scenario' van 't Hart niet mogelijk. "Dit is lastig te omschrijven, maar in de werkelijkheid liepen er echt milieumensen en die geven aan waar de asbest lag en dat het gevaarlijk was", aldus een respondent. Desondanks laten de burgemeester en de gemeentesecretaris zich tijdens de brand niet beïnvloeden en willen vanuit de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, waar de expertise omtrent gezondheidsrisico's zit) weten wat voor gevaar dit kan opleveren. Zo hebben zij dit ook tijdens de oefeningen gedaan. "Dit zorgt voor een wisselwerking; aan de ene kant wil je weten waar het de asbest ligt en hoeveel het is, aan de andere kant wil je je niet met deze (operationele) informatie bezighouden, omdat dit voor onnodige onrust kan zorgen binnen het beleidsteam", aldus een respondent. Hij bedoelt hiermee dat je dan de valkuil hebt om je dan met de operationele aspecten te gaan bemoeien, wat niet de taak van dit team is.

Er waren nu geen dodelijke slachtoffers, maar in werkelijkheid zal dat een andere dimensie geven dan bij oefeningen, waarbij deze dimensie niet na te bootsen is. "Dan is maar de vraag hoe stressbestendig je dan echt bent", aldus een respondent. Tijdens de oefeningen komt de vraag met betrekking tot dodelijk slachtoffers wel naar voren, of het (dodelijke) slachtoffer een bekende is, en dat dit ervoor zorgt dat je niet optimaal kunt functioneren binnen het team. "Maar of het antwoord hetzelfde is wanneer er echt slachtoffers vallen, is maar de vraag", aldus een respondent. De druk van een echte crisis en echte belangen is dus moeilijk te simuleren.

5.5 Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit bij de asbestbrand?

Het feit dat men baat heeft gehad bij de oefening, kenmerkt zich in het gestructureerd aanpakken en het besef hebben dat er in crisissituaties meer in de 'bevelstructuur' gewerkt moet worden, wat in de oefeningen duidelijk naar voren is gekomen. "Dus sneller opdrachten wegzetten bij de daarvoor verantwoordelijke personen". Meerdere respondenten geven dit aan. Dit zou minder goed gegaan zijn, als er niet of minder geoefend was. Wellicht dat een crisis er automatisch voor zorgt dat je in een bevelsstructuur terechtkomt, maar in samenwerking met de burgemeester en de adviseurs is het goed dat dit geoefend is, is de mening van respondenten binnen Twenterand. Dat de samenstelling op die manier ook bekend is, is ook erg prettig", aldus een respondent. Dit is overeenkomstig de mening van Helsloot en Quarantelli die aangeven dat oefeningen (slechts) goed zijn voor het principe van 'het opdoen van kennis en kennissen' (Helsloot, 2007, p.54 en Van Duin, 1992, p.21-22). "Je weet als adviseur of als burgemeester zijnde wat je van de andere teamleden kan en mag verwachten qua verantwoordelijkheden en (hieruit voortvloeiend) informatie, aldus een respondent. Dit zorgde ervoor dat bij aankomst in de beleidsruimte twee milieumedewerkers werden weggestuurd en dat tijdens de ramp de burgemeester besloot niet de arbeidsinspectie aan tafel te willen. De burgemeester gaf aan dat het BT zich puur bezig zouden houden met het beleid. Als er informatie nodig was van de arbeidsinspectie zou dat via het juiste kanaal worden gevraagd. "Als de samenstelling van BT niet duidelijk zou zijn geweest, waren deze personen niet weggestuurd met als gevolg dat er personen mee vergaderen die geen rol hebben in het BT. Dit wegsturen moet je als bestuurder durven doen en dat leer je tijdens oefeningen", aldus een respondent.

De respondenten geven aan dat de bekendheid met de organisatie in een rampsituatie zin heeft gehad, dus de rollen van de vier hulpdiensten. Het besef dat de politie, brandweer en GHOR druk bezig zijn in de acute fase en dat de rol van de gemeente beperkt is in het begin van de acute fase. "Bestuurlijk wordt het na de acute fase vaak pas 'interessant", aldus een respondent. Maar tijdens de oefeningen wordt vaak alleen die acute fase geoefend. Dit is een zorg die vanuit het bestuur wordt gedeeld, "de oefeningen zijn wel goed, maar het stuk nazorg verdient wel de juiste aandacht, terwijl dit juist moeilijk te oefenen is". Dit komt met het verschijnsel van Quekel en Van Dijkman overeen, die geconstateerd hebben, dat BT's vaak alleen maar de acute fase beoefenen. De meeste strategische dilemma's doen zich dan ook pas na een uur of drie à vier voor. Het is dus zaak de oefenopzet af te stemmen op de leerbehoeften van de verschillende teams. Het zwaartepunt verschuift in de loop der tijd na de ramp en is afhankelijk van de type calamiteit. Maar in algemene zin, zo stellen Quekel en Van Dijkman, wordt er veel te weinig geoefend vanaf vier uur na de ramp tot een paar dagen erna (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385).

Toch wordt de huidige oefensituatie al wel als een verbetering ten opzichte van vroeger gezien waarin in gemeentes nog helemaal niet bestuurlijk geoefend werd. "Het eerste gedeelte van de ramp is belangrijk, maar de ramp heeft geleerd dat de nazorg qua bevolkingszorg en communicatie minstens net zo belangrijk, zo niet belangrijker is en dat er dan zo snel mogelijk terug moet worden gekeerd naar de staande organisatie, aldus een respondent. Het afschalingsmoment is hierbij belangrijk", aldus een respondent.

De burgemeester kan tijdens de oefeningen en de calamiteit zijn rol als beslisser vervullen. Wat de burgemeester heel goed deed en wat ook geoefend wordt, is dat de burgemeester de informatie die hij noodzakelijk acht, ook in het beleidsteam krijgt van zijn adviseurs, zo vinden de respondenten. De respondenten vinden het op dit vlak verstandig (al doen ze het niet: zie paragraaf 7) om in kaart te brengen wat voor rampen en incidenten er zijn geweest in een bepaalde regio, of gemeente en dan bepalen waar op geoefend wordt. Dit lijkt op de aanbeveling van 't Hart die in paragraaf 3.5.3 aangeeft dat nieuwe inzichten en risico's om nieuwe (typen en methoden van) oefeningen vragen.

5.6 Het gebruik van leerpunten

In deze paragraaf worden de opvallende observaties benoemd die niet direct tot een antwoord op de deelvragen leiden, maar die wel interessant zijn om te benoemen. Dit zijn aspecten die voornamelijk met leren te maken hebben; wat is het belang van leren binnen Twenterand, het

leren van de echte crisis en dit verwerken in de oefeningen en het gebruik van leerpunten van andere overheidsinstanties.

Het belang van leren

Leren wordt wel als belangrijk ervaren binnen Twenterand. Respondenten geven aan dat de bestuurders serieus kennisnemen van de evaluatieverslagen en ook de leerpunten trachten uit te voeren door zelf het initiatief te nemen. Zo is vanuit het bestuur het initiatief genomen om bij de eerstvolgende oefening na de brand te starten met minimale informatie, zoals destijds het geval was bij aanvang van het GBT bij de brand. De informatie moet gehaald worden. Daarentegen is het besef er wel dat het lastig is om draagvlak voor de besluiten te creëren en/of vast te houden. "Qua capaciteit, de waan van de dag en dat je dit erbij moet doen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de politie en brandweer) maakt het lastig om de draagvlak in de organisatie vast te houden", aldus een respondent. De brand zorgt er dus wel voor dat de leerpunten in de eerstvolgende oefening zijn verwerkt, maar na deze oefening lijkt de urgentie binnen de gemeente om te oefenen toch af te nemen. Dit komt overeen met de aanbeveling van 't Hart uit hoofdstuk 3.5.3, de aanbeveling van Muller en het planningsprincipe van Van Duin waarin zij aangeven dat de top van de organisatie betrokken moet zijn. Zonder duidelijk en consistente signalen dat crisismanagement serieus genomen wordt door de top van de organisatie, zal het voortdurend het onderspit delven ten opzichte van de dagelijkse beslommeringen (Van Duin, 1992, p.22). De burgemeester is zelf nog in Dalfsen geweest om daar te vertellen hoe de gemeente is opgetreden bij de brand, met name om duidelijk te maken wat de succesfactoren waren. Voor de rest zijn de succesfactoren niet gedeeld.

Leerpunten uit de crisis verwerkt in de oefeningen

De AOV'er van de desbetreffende gemeente (Twenterand) probeert erop te sturen dat er realistisch geoefend wordt; dat alle deelnemers de oefening realistisch vinden. Er wordt niet langer geoefend na de asbestbrand, maar wel serieuzer, zo is de mening van een respondent. Dit uit zich in de twee bestuurlijke oefeningen na de brand, waarbij opvalt dat het BT beter weet wat het moet doen, ondanks de wisselende samenstelling. De brandweercommandant (BT-lid) is bij de oefening aanwezig, maar coacht daar zijn plaatsvervangers. Hij wil de urgentie van het bestuurlijk oefenen overbrengen. De burgemeester heeft na de brand de locoburgemeester laten meedraaien om de urgentie over te dragen. "De loco moet het ook kunnen", aldus een respondent. Er is na de asbestbrand niet anders geoefend in het BT. De gemeentesecretaris spreekt de oefening door met de locoburgemeesters, om het belang van opleiden en oefenen duidelijk te maken. "Het gevoel overheerst dat deze gemeente er actief en serieus mee omgaat en op die manier een verbeterslag heeft gemaakt", aldus een respondent. Na de asbestbrand heeft de gemeentesecretaris besloten niet meer twee rollen op zich te nemen tijdens de oefening: als adviseur in het BT en als voorzitter MT, maar nu een technisch voorzitter aan te wijzen bij het MT, waardoor het zijn adviesrol beter kan oppakken. "Dit is goed bevallen in de oefening na de asbestbrand, waardoor het nu in de procedure is opgenomen", aldus een respondent. De kennis wordt dus verwerkt in (concrete) handelingen, deels door asbestbrand en deels door de oefening.

Het gebruik van leerpunten van andere overheidsinstanties

Er wordt door Twenterand niet geleerd van andere overheidsinstanties, niet van oefeningen en ook niet van calamiteiten. Respondenten geven aan dat ze dit wel belangrijk vinden, maar er worden geen concrete voorbeelden gegeven waar dit leren dan uit blijkt. Wel maakt een AOV'er uit Regio Twente, of een functionaris van de regio, een memo met belangrijke leerpunten richting de andere AOV'ers. Deze zijn niet specifiek gericht op bepaalde onderwerpen, omdat de urgentie niet echt wordt gevoeld. Calamiteiten als Koninginnedag en Poldercrash worden niet als realistisch voor deze gemeente beschouwd. "Er heerst een gevoel van als er wat gebeurt, dan zetten we onze schouders eronder en regelen we het wel, het komt altijd wel goed. Er is niet een gevoel dat er een 'zwaard van Damocles boven het hoofd hangt'", aldus een respondent. Op die manier is de gemeente (en regio) ook niet leergierig naar andere crises toe om te zien of er belangrijke leerpunten zijn die zij kan gebruiken (al dan niet met een doorvertaling) voor Twenterand (en de andere gemeenten). Het niet gebruiken van leerpunten van andere crises, wordt deels ingegeven door de waan van de dag en het niet bang zijn om 'de boot te missen'. Dit is dus het argument dat Helsloot aangaf waarom er niet geleerd hoeft te worden; 'Wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen' (Helsloot, 2007, p.47).

5.7 Conclusie

Inleiding

Aan de hand van de asbestbrand in Vroomshoop wordt er in deze paragraaf getracht te beschrijven en te analyseren wat in zijn algemeenheid de meerwaarde van de bestuurlijke oefeningen is voor het handelen tijdens de crisis en welke aspecten daarbij een rol hebben gespeeld. Er zal kort per deelvraag een conclusie worden weergegeven, wat leidt tot een antwoord op de hoofdvraag.

Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

De redenering waarom er in Twenterand zo geoefend wordt, is de verantwoordelijkheid die het college van B&W van gemeente Twenterand heeft voor het bevorderen van het houden van (bestuurlijke) oefeningen. De ervaring met de asbestbrand zorgt ervoor dat de filosofie (of in dit geval het uitgangspunt) door dit college daarom in het multidisciplinaire opleidings- en oefenbeleidsplan 2009-2012 als uitgangspunt heeft laten opnemen, de "blijvende vakbekwaamheid van personeel van de hulpdiensten (leven lang leren)". Het doel is om een positieve invloed op het handelen tijdens een crisis te hebben. Het doel is wel gesteld om te leren van de oefeningen. Ervaringen uit de oefeningen worden verwerkt in plannen en protocollen. De crux zit hem dan ook op dit punt, omdat iedere functionaris moet oefenen, wordt de oefenfrequentie per functie lager. Dit betekent dat er niet direct een invloed van de oefeningen op het daadwerkelijk handelen is. Om invloed te hebben op het daadwerkelijk handelen, moet een team in een vaste samenstelling oefenen. Dit is een belangrijk aspect. Deze vaste samenstelling zorgt er dan ook voor dat het team tijdens de crisis zich kan concentreren op de eigen verantwoordelijkheden en de daarbij horende rollen en taken. Een ander belangrijk aspect dat invloed moet hebben bij oefeningen, is het hanteren van een realistisch scenario. Hierbij kunnen gemeentes zelf scenariothema's aangeven waarmee zij willen oefenen. Zij zorgen voor een bepaalde motivatie/betrokkenheid om ook te willen oefenen. Wil je dus überhaupt invloed hebben op het handelen, dan dien je het principe van Quarantelli te hanteren waar bij de planningsactiviteiten reële verwachtingen behoren omtrent het soort bedreigingen.

Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Twee aspecten die van positieve invloed zijn (gebaseerd op de empirie) op het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis, is (dus) het oefenen in een vaste samenstelling en het werken in een bevelstructuur. De samenwerking verloopt soepel tussen de burgemeester en zijn adviseurs en de opdrachten kunnen door middel van deze bevelstructuur makkelijker worden weggezet. De oefeningen zorgen ervoor dat het team op het niveau oefent, waar zij tijdens een crisis ook op moet acteren.

Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Een aspect dat een rol speelt bij het daadwerkelijk handelen tijdens de crisis is de beperkte informatie die het team heeft aan het begin van de crisis, in tegenstelling tot de oefeningen, waarbij altijd veel (en dus niet realistisch) informatie beschikbaar is. Een ander aspect is dat tijdens de crisis het team veel besluiten nog moet nemen, die in oefensituaties allang niet meer genomen hoeven te worden, omdat de gebeurtenissen in oefeningen sneller gaan. Het besef is dan ook een zeer belangrijk aspect, namelijk dat de werkelijkheid altijd anders is.

Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

Die ene keer per jaar dat er geoefend wordt, moet er ook serieus geoefend worden. De basis kan dan worden gelegd om in een vaste samenstelling te oefenen, waardoor voor ieder teamlid de bevelstructuur duidelijk is. Deze aspecten van de oefeningen hebben invloed op het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis. Het besef dient wel te zijn dat oefeningen altijd 'anders' zijn dan de werkelijkheid en dat er hierop geanticipeerd dient te worden in de voorbereiding en dat veerkracht wordt getoond tijdens het daadwerkelijk optreden.

Bestuurlijke oefeningen hebben op het handelen tijdens een crisis dus een meerwaarde wanneer er een basis wordt gelegd van het oefenen in een vaste samenstelling, waarbij de bevelstructuur goed naar voren komt en er geleerd wordt van afwijkende aspecten tussen oefening en

werkelijkheid (zoals de te uitgebreide startinformatie van de oefeningen). Ook het besef moet er zijn, dat de werkelijkheid altijd anders zal zijn.

6 Casus: zwemschoolhouder Benno L

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de zwemschoolhouder Benno L. centraal. Benno L. wordt op maandag 8 juni 2009 aangehouden op verdenking van ontucht met meerdere kinderen. De verdachte is als zwemleraar werkzaam in verschillende zwembaden in 's-Hertogenbosch en omliggende gemeenten. In de dagen na de aanhouding lijkt de omvang van de zedenzaak zeer groot te zijn. De burgemeester van 's-Hertogenbosch besluit op zondag 14 juni 2009 om, in verband met de noodzaak om grootschalig hulpverlening te organiseren en het mogelijk ontstaan van maatschappelijke onrust, op te schalen naar GRIP 4³². De opschaling blijft tot maandag 22 juni 2009 van kracht. In die periode vindt er naast het opsporingsonderzoek een veelheid aan activiteiten plaats, waaronder het informeren van de ouders van (mogelijke) slachtoffers, het organiseren van informatiebijeenkomsten en het organiseren van psychosociale hulpverlening³³.

6.2 Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

In deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de redeneringen die van toepassing zijn op oefeningen binnen Veiligheidsregio Brabant-Noord en dus ook de gemeente 's-Hertogenbosch. Het is belangrijk om deze basis te schetsen, aangezien er belangrijke aspecten naar voren komen die betrekking hebben op oefeningen en alle daarbij horende relevante aspecten (zoals benoemd in hoofdstuk 3).

6.2.1 Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?

Veiligheidsregio Brabant-Noord (voorheen Hulpverleningsdienst Brabant-Noord) is een samenwerkingsverband van 21 gemeenten op grond van de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen³⁴. Het multidisciplinair oefenbeleidsplan wordt geschreven door de veiligheidsregio en de meest recente is het multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010. Aan de totstandkoming van dit beleidsplan hebben functionarissen van de politie, brandweer en GHOR meegewerkt. Binnen de veiligheidsregio Brabant-Noord heeft de gemeente (nog) geen actieve rol in de totstandkoming van het multidisciplinair oefenbeleidsplan (dit geldt ook voor defensie)³⁵.

Risicoanalyse

De basis van het oefenbeleidsplan wordt gevormd door een algemene analyse die is uitgevoerd. Deze analyse richt zich op de risico's binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord en de kwaliteit van het multidisciplinair oefenprogramma. De analyse van het oefenprogramma bestaat uit een vergelijking van de doelstellingen van het multidisciplinair oefenbeleidsplan 2003-2006 en een SWOT-analyse (sterkte-zwakte analyse) van het oefenprogramma zoals opgesteld in 2006. De risicoanalyse en de analyse van het oefenprogramma dienen als uitgangspunt voor de geformuleerde oefendoelen van het multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010³⁶.

Oefenprogramma 2007-2010

De uitvoering van het oefenprogramma is een gezamenlijke inspanning van de politie, brandweer, GHOR en gemeenten (die dus geen actieve rol speelt in de voorbereiding). Om tot een professionalisering van het oefenprogramma te komen (het doel dat door de regio gesteld is naar aanleiding van de uitkomsten van de SWOT-analyse) zijn er drie concrete producten geformuleerd die in de periode 2007-2010 ontwikkeld moeten worden. Deze producten zijn:

³² GRIP 4 betekent dat er een regionaal beleidsteam bijeenkomt, onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio (de burgemeester van 's-Hertogenbosch). De voornamelijk overige deelnemers zijn de burgemeesters van de betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie.

³³ Bos, J.G.H. et al. *Als Maatschappelijke onrust dreigt. Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L.* Den Haag januari 2010: COT, p.4.

³⁴ Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010, Veiligheidsregio Brabant-Noord, p.5.

³⁵ Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010, Veiligheidsregio Brabant-Noord, p.3.

³⁶ Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010, Veiligheidsregio Brabant-Noord, p.4.

- Methodiek evaluatie en registratie
- Opleiding waarnemen
- Ontwikkelen competentiegericht oefenen

De werkgroep Multidisciplinair Overleg Oefenen (MDOO) stelt elk jaar met het uitwerken van het multidisciplinair oefenplan, naast het vaststellen van de oefenfuncties per oefenvorm, de oefenthema's voor het komende jaar vast. De oefenthema's voor het betreffende jaar worden ontleend aan de potentiële risico's van de regio Brabant-Noord of aan maatschappelijke ontwikkelingen en/of politieke agenda (bijvoorbeeld terrorisme). Het is mogelijk om binnen een jaar meerdere oefenthema's te formuleren voor de verschillende doelgroepen³⁷.

Opbouw oefenreeks

De bestuurlijke oefeningen kennen in het vierjarenplan de volgende opbouw:

- van eenvoudig naar complex
- van geabstraheerd / vereenvoudigd naar realistisch
- van klein naar groot
- van minder naar meer multidisciplinaire opzet
- verschuivende oefenfuncties. Oefeningen kunnen verschillende oefenfuncties dienen.

Een oefening kan gericht zijn op:

- o Oriëntatie: deelnemers in een gesimuleerde vorm een rampensituatie te laten ervaren;
- o Leren: mensen gericht bepaalde werkwijzen / procedures leren uitvoeren;
- o Samenwerken: groepen functionarissen op elkaar ingespeeld te laten raken;
- o Experimenteren: met bepaalde werkwijzen;
- o Testen: de rampenbestrijdingsorganisatie / -systemen testen.

Deze aanbevelingen komen overeen met de eisen die door Inspectie OOV zijn gesteld en met de aanbevelingen van 't Hart omtrent het ontwerpproces (Ministerie van BZK en 't Hart, 1998, p.209-211). Ondanks dat de methodiek evaluatie en registratie een product is dat ontwikkeld moet worden in de periode 2007-2010, is in het eerste kwartaal van 2010 de situatie dat elke gemeente zelf voor de verslaglegging dient te zorgen van de bestuurlijke oefeningen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente om al dan niet evaluatieverslagen te maken van de oefeningen en deze te archiveren. De gemeente 's-Hertogenbosch kan geen evaluatieverslagen aanleveren van de gehouden bestuurlijke oefeningen van de afgelopen drie jaar. Dit komt dus niet met de aanbeveling van Muller overeen die aangeeft dat er gezorgd dient te worden voor goede kennis en inzicht in relevante crises. Evaluatieverslagen van eigen (maar ook van andere) oefeningen en crises zijn hierbij belangrijk om inzicht en kennis op te doen (Muller, 2009, p.965).

De redenering waarom Brabant-Noord oefent op de manier waarop ze oefent is, dat de analyse die plaatsvindt op de risico's binnen de veiligheidsregio erg belangrijk is. Deze risicoanalyse plus de risicoanalyse van het vorige oefenprogramma dienen als uitgangspunt voor de nieuw te vormen oefendoelen.

6.2.2 Hoe wordt er bepaald hoe er geoefend wordt?

De gemeente bepaalt in overleg via de AOV'ers met andere gemeenten en de regio wat de behoefte is. De bedoeling is dat er eenmaal per jaar geoefend wordt. In 2009 is er niet geoefend, omdat in 2008 er een 'RADAR-oefening'³⁸ en een 'TMO-oefening'³⁹ was. Uit de voorgaande oefeningen blijkt dat crisiscommunicatie een aandachtspunt is en hier wordt dan in 2010 dan ook de nadruk op gelegd. De van te voren vastgestelde vorm van de oefening kan dan worden aangepast. Er is vanuit de veiligheidsregio veel contact met de AOV'ers van de verschillende 21 gemeentes. Hierdoor weet de veiligheidsregio goed wat de behoeftes zijn van de gemeenten. Gemeentes voelen zich ook vrij om aan te geven wat zij geoefend willen hebben. De doelgroep van de oefeningen staan hierbij centraal en hier wordt geprobeerd maatwerk voor te leveren. Per jaar wordt er een cyclus afgedraaid waarin geprobeerd wordt een aantal gewoontes in te slijten

³⁷ Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010, Veiligheidsregio Brabant-Noord, p.15.

³⁸ Een oefening georganiseerd door de IOOV om de veiligheidsregio op bepaalde aspecten te toetsen.

³⁹ Een, door de overheid verplichte, oefening waarbij veiligheidsregio's oefenen op een scenario waarbij 'hoogwater' als thema centraal staat.

voor de rol in het GBT. Na enkele jaren kwam de regio tot de conclusie dat deze 'gewoontes' erin zat. "Om dan weer minimaal hetzelfde rendement uit de oefeningen te halen moet je weer inzoomen (de nadruk leggen) op bepaalde thema's, of door een andere vorm van oefenen te kiezen", aldus een respondent. Bij de nieuwe oefeningen wordt er dan specifiek ingezoomd op crisiscommunicatie, waarbij de burgmeesters centraal staan en steun krijgen van adviseurs om dat thema optimaal tot uiting te laten komen. "De jaarcyclus moet wel voor 21 gemeentes gelijk zijn, want het is niet mogelijk (qua capaciteit, en geld) om voor 21 burgmeesters maatwerk te leveren", aldus een respondent. Het oefenmoment hoeft in Brabant-Noord niet (helemaal) uit een oefening te bestaan, ook een ('stukje') training of een andere overdrachtvorm is mogelijk, al naar gelang het thema dat centraal staat. De scenario's die gebruikt worden, zijn wel gebaseerd op de actualiteit. Dit komt overeen met de aanbeveling van 't Hart die aangeeft dat de inhoud op de eerste plaats moet worden gezet: oefeningen zijn verleidelijke managementinstrumenten. Het blijven echter middelen om een bepaald doel te bereiken en vormen geen doel op zich (Hart et al, 1998, p.217-219). Als een andere overdrachtvorm meer geschikt is, moet die worden gebuikt.

6.2.3 De mate van bijdrage van voorgaande oefeningen

Binnen de regio is er dus een werkgroep multidisciplinair opleiden en oefenen (MDOO). De MDOO bereidt structureel de cyclus voor om te zorgen dat er genoeg input is voor de oefeningen, bereidt de oefeningen voor, voert deze uit en evalueert ze. Vervolgens worden deze bevindingen dus meegenomen in de oefeningen die er het jaar daarop zijn. Deze groep bestaat uit een klein aantal functionarissen die goed op elkaar ingespeeld zijn. Na de eerste oefening in een nieuwe cyclus, wordt er direct gekeken of de gewenste oefenresultaten zich voordoen, zodoende kunnen er voor de vervolgoefeningen binnen de dezelfde cyclus nuttige aanpassingen worden gemaakt. Het is meer een dynamisch proces (dat continue doorloopt) waarin de kwaliteit van de oefeningen centraal staat, dan dat er een duidelijk begin- en eindmoment (middels een evaluatieverslag) is. Voorgaande oefeningen dragen dus duidelijk bij bij het ontwikkelen van nieuwe oefeningen, maar er worden niet structureel evaluatieverslagen gemaakt van de oefeningen. "De uitkomsten van de evaluaties zit voornamelijk in de hoofden van de mensen", aldus een respondent. De gemeentes die in de veiligheidsregio vallen, dienen zelf te zorgen voor een goede verslaglegging, dus ook de gemeente 's-Hertogenbosch. "Met de uitkomsten kunnen de gemeentes zelf bepalen wat ze doen qua eventuele aanpassingen binnen de gemeente", aldus een respondent. De regio maakt een generieke evaluatie over de jaarcyclus, maar dit gebeurt niet structureel. Hierbij wordt door de verantwoordelijken de tijd eerder besteed om de aandachtspunten te verwerken in de cyclus voor het komende jaar, dan het op schrift vaststellen van deze bevindingen. Het is dus twijfelachtig, volgens Muller, of er goed inzicht en kennis kan worden opgedaan in oefeningen en crises (Muller, 2009, p.965). Er zijn wel gemeentes die verslagen maken en deze uitzetten binnen de gemeentelijke organisatie, met wisselend succes dat er iets met de aandachtspunten gebeurt. De oefeningen bevatten bijna altijd wel dezelfde scenario's die bij sommige gemeentes worden aangepast, aangezien er een verschil zit in bijvoorbeeld schaalgrootte tussen gemeente 's-Hertogenbosch en de gemeente Boekel. "Het is een continu proces en dus niet het afdraaien van eenentwintig keer eenzelfde stramien, maar het continu van te voren bedenken wat moet het eindresultaat zijn en wat heeft die gemeente nodig om dat te bereiken? Dit gebeurt dus door een klein beetje maatwerk binnen die cyclus te leveren", aldus een respondent.

In plaats van de acute fase is er ook een keer stilgestaan bij de nafase tijdens de oefening (dit is vier a vijf jaar geleden). Hierbij wordt dan gekeken waar het BT een aantal dagen na de calamiteit 'staat'. In de oefening worden dan sprongen in de tijd gemaakt. De gemeentelijke organisatie wordt dan meer centraal gezet. Bestuurders worden meer aan het denken gezet met de consequenties van de door het BT genomen besluiten, zoals bijvoorbeeld wanneer het College van B&W en de Gemeenteraad moeten worden geïnformeerd. Dit komt overeen met het genoemde punt van Quekel en Van Dijkman dat er niet alleen de acute fase beoefend dient te worden, maar ook de nafase (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.382). De Q-koorts en de vaccinatieperiode omtrent de Mexicaanse griep, zorgen ervoor dat er andere elementen geoefend worden dan alleen de 'klassieke brand' in de komende cyclus. Dit initiatief komt vanuit de MDOO. De die centraal hebben gestaan in het afgelopen decennium incidenten (die daadwerkelijk gebeurd zijn), zorgen voor de input van de thema's voor de oefeningen, zoals rellen in de Graafsewijk, 'hoog water' en de zwemschoolhouder Benno L. Dat deze thema's centraal staan, is een goed punt, omdat de intentie is om de inzichten en kennis te gebruiken die opgedaan zijn bij deze incidenten (Muller, 2009, p.65). Scenario's als een ontploffing van een vuurwerkopslag zoals in Enschede is niet

realistisch⁴⁰ en wordt daarom ook niet geoefend, omdat er geen vuurwerkfabriek in de gemeente aanwezig is. Dit komt met de aanbeveling van 't Hart overeen, die aangeeft dat je scenario's wel realistisch moeten zijn ('t Hart, 1998, p.209. Hoogwater is het grootste risico voor deze regio, waardoor er toch veelvuldig met dit scenario wordt geoefend in plaats van niet bestaande (of niet realistische) scenario's.

6.3 Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Wat herkenbaar was en wat uit de oefeningen is meegenomen, is dat de burgemeester eerst opschaalt in driehoeksverband⁴¹ en een dag later opschaalt naar een GRIP4-situatie. Deze opschalingsprocedure, dus het bijeenkomen van de noodzakelijke (en vastgelegde) teams, verloopt zoals het ook geoefend is. De routine die opgedaan is tijdens de oefeningen kwam dus tot uiting in de daadwerkelijke crisis. Er zijn vanuit de gemeente geen nadelen van het oefenen te benoemen, mits er op de juiste onderwerpen wordt geoefend, is de mening aldaar. Als voorbeeld komt hier de opkomst naar voren, wat geen stringent oefendoel hoeft te zijn, aangezien de opkomst 'zichzelf regelt in de werkelijkheid' is de ervaring in 's-Hertogenbosch.

6.4 Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Het type crisis Benno L. is een crisis die niet eerder geoefend is. De crisis wordt getypeerd als een sociale crisis in de sfeer van de openbare orde waarbij de vrees is dat deze verstoord zou worden in de gemeente. Daarbij is de crisis ook niet een 'fysieke crisis' waarbij bijvoorbeeld de brandweer uit moest rukken. Bij de gehouden oefeningen in de gemeente staat vaak de brandweer centraal, wat dus niet overeenkomstig de werkelijke crisissituatie is. In de crisis van 'Benno L' ligt het hoofddaccent op het gemeentelijk proces Voorlichting en op het organiseren van grootschalige psychosociale hulpverlening door de GHOR. In de gehouden oefeningen is nooit het hoofddaccent gelegd op deze twee aspecten.

Een ander aspect is het rigide oefenen: "Wanneer er te rigide wordt geoefend, waarbij stap voor stap het protocol wordt doorlopen, blijkt dit niet waardevol te zijn tijdens de crisis", aldus een respondent. Dit komt doordat de werkelijkheid altijd anders is dan een oefening, zo is de ervaring in de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit zijn voornamelijk de onvoorziene gebeurtenissen. "Zaken worden op een gegeven moment belangrijk die in de voorbereiding minder belangrijk leken en andersom", aldus een respondent. Als voorbeeld komt hier het improvisatievermogen naar voren, waarop niet te oefenen is, aldus een respondent. Er dient dan volgens Muller veerkracht te worden getoond (Muller, 2009, p.964). Tijdens oefeningen is er nog nooit geoefend met een volledig ingericht actiecentrum Communicatie. Er is ook geen communicatiepiket. In het weekend van de crisis blijkt de gemeente in staat om zeventien medewerkers bij elkaar te krijgen om het actiecentrum te 'bemannen' en alle bijhorende taken uit te voeren dat nog niet zo uitgebreid is geoefend. Alleen de procesverantwoordelijke had veel geoefend en wist wat hij moest doen. Toch is dit proces goed verlopen⁴². "De werkelijkheid van het oefenen is een andere werkelijkheid dan die van een crisis of van de crisisorganisatie waarin gewerkt wordt, maar de brug tussen de werkelijkheden is wel het oefenen", aldus een respondent.

"Er is nauwelijks een relatie tussen de werkelijkheid en oefeningen en dat wordt ook als een ernstig probleem in de aanpak van crisisbeheersing gevonden", aldus een respondent. Hiermee wordt bedoeld dat er volledig vertrouwd wordt op de 'papier voorbereiding (protocollen)', standaardafspraken die vaak uitgaan van een standaardmodel van de werkelijkheid, terwijl de werkelijkheid altijd anders blijkt te zijn. Daarom dient de voorbereiding zich ook te richten op het feit dat de protocollen nuttig zijn (in de voorbereiding op je rol), maar dat het besef er is dat de werkelijkheid toch anders is dan dat er geoefend is. Het advies is zorg te dragen voor een goede organisatie waarin anticipatie en veerkracht in balans zijn (Muller, 2009, p. 964) Een ander punt is de beperkte bijdrage van het management team (niet het MT in GRIP-structuur, maar de

⁴⁰ Gebaseerd op de maatscenario's uit de "Leidraad Maatramp" die geanalyseerd is voor regio Brabant-Noord.

⁴¹ Bij dit overleg komen de burgemeester, de korpschef van de politie en de (hoofd) officier van justitie bij elkaar.

⁴² *Als Maatschappelijke onrust dreigt. Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L.* Den Haag januari 2010: COT., P.61

afdelingshoofden van de gemeente) in de voorbereiding op een crisis (dus tijdens oefeningen). In de werkelijkheid is de ervaring van een directeur of een andere hooggeplaatste ambtenaar erg belangrijk in de bestrijding van de crisis, zowel in de acute fase, als in de nase. Als voorbeeld komt de rol van de operationeel leider naar voren, waarbij de nazorg een taak van het ROT is volgens de protocollen, maar waarbij het GBT anders heeft besloten: de verschillende directeuren uit de betrokken gemeentes en GHOR-vertegenwoordigers hebben eerst besproken hoe ze met de nazorg omgaan, wat de partijen van elkaar mogen verwachten en dan pas bepalen hoe je de uitvoering het beste kunt organiseren en toebedelen. Dit is een aspect dat je niet of moeilijk kunt leren (tijdens oefeningen). Dit is een punt dat uit deze specifieke crisis naar voren is gekomen, dit aspect blijkt een lacune in de planvorming te zijn. "Belangrijk is hierbij dat dit punt omtrent het weghalen van de nazorgtaak bij het ROT in deze specifieke casus, juist niet in de planvorming moet worden opgenomen, maar dat het wordt 'ingescherpt in de manier waarop de crisisteams (en leden) met elkaar omgaan. Pas als eenzelfde lacune bij elke crisis terugkomt, dan moet de planvorming worden aangepast, maar niet als een lacune zich eenmalig voordoet. De basis van de planvorming moet algemeen blijven", aldus een respondent. Dit komt met de planningsprincipes van Quarantelli overeen die een algemene planning boven een specifieke planning preferereert en die tevens aangeeft dat planning niet hetzelfde is als crisismanagement. Een goede voorbereiding betekent niet automatisch een 'goed handelen', want de werkelijkheid kan dus afwijken (Van Duin, 1992, p.22).

6.5 Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

Het gevoel leeft binnen 's-Hertogenbosch dat er niet veel verschil zit in het omgaan met een crisis in een oefening of in de werkelijkheid vanuit het GBT. Wat geleerd wordt tijdens een oefening wordt gekopieerd naar de werkelijkheid, is de mening van de respondenten. "Het elkaar (leren) kennen is een aspect dat erg belangrijk is. Dit is een belangrijk punt van het oefenen", aldus een respondent. Dit komt met het punt van Perry (of de vertaling van Helsloot) overeen, dat oefeningen goed zijn voor het opdoen van kennis(sen) (Helsloot, 2007, p.54) Het voorbeeld dat hierbij wordt gebruikt is dat van CoPI-oefeningen⁴³, waarbij de deelnemers voor twee dagen met elkaar 'de hei zijn op gegaan'. Tijdens deze sessie leren de deelnemers elkaar goed kennen. Het is nu al een paar keer gebeurd, dat kort na de sessie er een paar incidentjes zijn, waarbij de CoPI-leden elkaar weer tegenkomen. Het blijkt dat de bestrijding dan heel 'soepel loopt'. Zo er is geen drempel meer, de CoPI-leden komen gelijk 'tot zaken', aldus een respondent. Vertrouwen hebben wordt als een van de belangrijkste pijlers gezien. "De samenwerking tussen brandweer en politie loopt daardoor erg soepel", aldus een respondent. Bij het GBT kennen de burgemeester en de (hoofd)officier van justitie elkaar al, waardoor dat aspect kan worden 'overgeslagen bij het elkaar tegenkomen bij een calamiteit'. De investering om elkaar te leren kennen in 'vredestijd' werpt z'n vruchten af in tijden van crisis. "Het is alleen geen 100% garantie, want als karakters elkaar niet liggen, dan kan je oefenen wat je wilt, maar het werkt dan toch niet", aldus een respondent.

Het beeld dat bij de respondenten bestaat, is dat, indien er niet geoefend zou zijn, er toch problemen zouden zijn ontstaan omtrent een aantal aspecten zoals verantwoordelijkheid; het besef dat je iets moet doen als team zijnde. "Zonder de oefeningen had het team het heel wat lastiger gehad", aldus een respondent. Hierbij wordt aangegeven dat er rolverdeling tussen burgemeester (als bestuurder) en de gemeentesecretaris (die de 'operatie leidt' vanuit de gemeente) is afgesproken tijdens de crisis, omdat het goed werkte tijdens de oefeningen waardoor de burgemeester en de gemeentesecretaris goed op elkaar zijn ingespeeld. "Zonder oefeningen zou de samenwerking een stuk moeilijker zijn verlopen", aldus een respondent.

Een ander aspect zijn de draaiboeken in relatie tot de oefeningen. Het blijkt dat de oefeningen waardevoller zijn geweest dan de draaiboeken tijdens de crisis. "Het belangrijkste hierbij is het rolbesef en de daarbij horende verantwoordelijkheid die je als team en als teamlid in moet brengen", aldus een respondent. Door het oefenen met (en het bij andere crises meemaken van) deze verantwoordelijkheid, voelen de teamleden zich goed voorbereid op de rol die eenieder heeft in het beleidsteam tijdens de crisis.

⁴³ Dit zijn operationele oefeningen waarbij er op het laagste niveau in de rampenbestrijdingsstructuur gecoördineerde inzet plaatsvindt.

6.6 Het gebruik van leerpunten

In deze paragraaf worden de opvallende observaties benoemd die niet direct tot een antwoord op de deelvragen luiden, maar die wel interessant zijn om te benoemen. Dit zijn aspecten die voornamelijk met leren te maken hebben; wat is het belang van leren binnen 's-Hertogenbosch, het leren van de echte crisis en dit verwerken in de oefeningen en het gebruik van leerpunten van andere overheidsinstanties.

Het gebruik van leerpunten uit eigen oefeningen

Zoals gezegd, kon de gemeente 's-Hertogenbosch geen evaluatieverslagen aanleveren van de gehouden bestuurlijke oefeningen van de afgelopen drie jaar. Het proces crisiscommunicatie is als leerpunt vanuit voorgaande oefeningen opnieuw ingericht, zodat de gemeentelijke-regionale samenwerking beter gestalte krijgt. Aan de andere kant kan in de oefencyclus aandacht worden besteed aan de rol van de bestuurder binnen crisiscommunicatie en ook aan de voorlichters. De planvorming dus aanpassen en hier vanuit oefenen, is het idee. Een illustratief voorbeeld is dat vanuit de taskforce gemeentelijke processen (als onderdeel van het Veiligheidsberaad waarin crisiscommunicatie prominent gepositioneerd is) opvalt dat bij de oefeningen te weinig aandacht is vanuit de GBT's voor crisiscommunicatie. De Provincie Noord-Brabant geeft ieder jaar subsidie voor multidisciplinair oefenen. Er vindt structureel overleg tussen de veiligheidsregio en de provincie plaats. Het thema strategische communicatie komt prominent in beeld. De provincie heeft namelijk het idee van Veiligheidsregio Brabant-Noord overgenomen om voor de drie veiligheidsregio's die in de provincie vallen, zelf een bureau in te huren om alle GBT-communicatieadviseurs te trainen. Dit idee loopt vooruit op de regio die met de burgemeesters aan slag gaat omtrent de strategisch communicatie. Op deze manier worden zowel de 'zender' als de 'ontvanger' getraind op hetzelfde onderwerp, waardoor het rendement wordt verhoogd door de planvorming aan te passen en de burgemeesters en adviseurs te trainen.

Het gebruik van leerpunten van de crisis van eigen en andere overheidsinstanties

Oefeningen worden niet (altijd) geëvalueerd. Calamiteiten worden daarentegen altijd geëvalueerd in de gemeente 's-Hertogenbosch. Bestuurders komen niet structureel na een calamiteit bijeen om de calamiteit te bespreken (in de casus Benno L. is dat wel gebeurd). 'Achter de schermen' vinden er wel gesprekken plaats. De gemeentesecretaris heeft wel uitgebreid met de burgemeester de crisis besproken. De regio heeft met de gemeentesecretaris wel besproken wat haar verwachtingen nu zijn en geregeld komt dit terug in de verschillende (bestuurlijke) voorstellen die gedaan worden. Een concreet voorbeeld is de rol van het veiligheidsbureau dat nu structureel een plaats heeft aan de voorkant bij een bepaalde situatie en nu alle informatie monitort en de informatiestroom naar de juiste teams op gang brengt. Dit alles leidt niet tot het rigoureus wijzigen van beleid, maar het zijn aanpassingen die gedaan worden. Mede naar aanleiding van de casus Benno L. wordt de urgentie gevoeld bij het bestuur van de veiligheidsregio om een begroot percentage van de geparkeerde toelage (in het kader van de regionalisering van de brandweer), toch uit te keren om te investeren in het proces informatiemanagement. "Over de hele linie leiden de crises tot het ontstaan van activiteiten waar je als regio en gemeente gebruik van kunt maken om deze (trainings- en/of oefen)activiteiten uit te voeren", aldus een respondent.

"Bij de volgende oefening(en) hoeft er niks veranderd te worden qua oefensystematiek dan wel thematiek", aldus een respondent. Dit komt doordat het team zelf vindt en wat ook uit de evaluatieverslagen naar voren komt, dat het team het 'goed' gedaan heeft tijdens de crisis. De leerpunten die meegenomen worden voor het team, die volgens een respondent voor een positief effect kunnen zorgen zijn:

- "Kijk kritisch naar de (crisis)organisatie en hoe je die wilt inrichten.
- Kijk naar de rol van het OT in de specifieke casus.
- Kijk naar de rol van de OL in de specifieke casus.
- Wat heb je nodig qua crisisteam gezien het crisistype? Bij een 'plof' direct de protocollen volgen, maar indien er meer tijd is, rustig bepalen wat en wie je precies nodig hebt en hoe je de crisisbestrijding vorm kunt geven.

- Kijk als management naar de organisatie van de nazorgaanpak.

Daarbij moeten wel de volgende voorwaarden/kenmerken aanwezig zijn bij het team:

- De principiële rolverdeling moet glashelder zijn, de rollen van de functionarissen met de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden.
- De opschaling dient correct te verlopen.”
- Wees als team erop voorbereid dat de werkelijkheid altijd anders is dan de geoefende situatie”.

6.7 Conclusie

Inleiding

Aan de hand van de casus Benno L. wordt er in deze paragraaf getracht te beschrijven en te analyseren wat in zijn algemeenheid de meerwaarde van de bestuurlijke oefeningen is voor het handelen tijdens de crisis en welke aspecten daarbij een rol hebben gespeeld. Er zal kort per deelvraag een conclusie worden weergegeven die leidt tot een antwoord op de hoofdvraag.

Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

De redenering waarom de regio oefent op de manier waarop ze oefent is, dat de analyse die plaatsvindt op de risico's binnen de veiligheidsregio erg belangrijk is. Deze risicoanalyse plus de risicoanalyse van het vorige oefenprogramma dienen als uitgangspunt voor de nieuw te vormen oefendoelen. De oefenthema's voor het betreffende jaar worden dus ontleend aan de potentiële risico's van de regio of aan maatschappelijke ontwikkelingen en/of politieke agenda (bijvoorbeeld terrorisme). De incidenten die centraal hebben gestaan in het afgelopen decennium zorgen voor de input van de thema's. Het oefenmoment hoeft niet (helemaal) uit een oefening te bestaan, ook een ('stukje') training of een andere overdrachtsvorm is mogelijk, al naar gelang het thema dat centraal staat. De scenario's die gebruikt worden zijn wel gebaseerd op de actualiteit.

Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

De aspecten die terugkomen vanuit de oefeningen in de daadwerkelijke crisis zijn de opschalingsprocedure (het bijeenkomen van de noodzakelijke en vastgelegde teams) en het beroep op het improvisatievermogen.

Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Aspecten uit oefeningen die niet terugkwamen in de crisis is het 'type crisis' Er is niet geoefend met het thema sociaal-maatschappelijke onrust'. Bij de gehouden oefeningen in de gemeente staat vaak de brandweer centraal, waarbij in de crisis twee andere organisaties/processen centraal stonden namelijk de GGD en proces Voorlichting. Dit ligt wel in het verlengde van ander soort type crisis dat centraal staat. De werkelijkheid wordt anders ervaren dan de oefeningen. Papieren protocollen blijken minder goed te werken en het gevoel is ook anders, Ondanks het feit dat bekend is dat het improvisatievermogen belangrijk is, is de werkelijkheid toch vaak (wederom) een verrassing.

Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

Het gevoel leeft dat er niet veel verschil zit in het omgaan met een crisis in een oefening of in de werkelijkheid vanuit het BT. Wat geleerd wordt tijdens een oefening wordt gekopieerd naar de werkelijkheid. Het elkaar kennen is een aspect dat erg belangrijk is. Het blijkt dat de oefeningen waardevoller zijn geweest dan de draaiboeken tijdens de crisis. Het belangrijkste hierbij is het rolbesef en de daarbij horende verantwoordelijkheid die het team en de teamleden individueel in moet brengen. Door het oefenen met (en het bij andere crises meemaken van) deze verantwoordelijkheid, voelen de teamleden zich goed voorbereid op de rol die een ieder heeft in het beleidsteam tijdens de crisis. Ook het elkaar leren kennen tijdens de oefeningen wordt als waardevol gezien bij een crisis.

Bestuurlijke oefeningen hebben voor het handelen tijdens een crisis dus een meerwaarde wanneer de oefenthema's geselecteerd worden op basis van de potentiële risico's van de regio of aan maatschappelijke ontwikkelingen en/of politieke agenda. Het oefenen in een vaste

samenstelling waardoor de teamleden elkaar leren kennen, rolbesef en de daarbij horende verantwoordelijkheid naar voren komen, zijn aspecten die positieve invloed heeft op het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis. Het besef dient er te zijn dat de werkelijkheid altijd afwijkt en dat er veerkracht moet worden getoond en dat de druk van een echte crisis niet te oefenen is.

7 Casus: de 'Poldercrash'

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de 'Poldercrash' centraal. Op 25 februari 2009 maakt een Boeing 737-800 van Turkish Airlines een vlucht (TK1951) van de luchthaven Istanbul Atatürk in Turkije naar de luchthaven Schiphol. Omdat het een 'lijnvlucht onder supervisie' betreft, bestaat de cockpitbemanning uit drie personen: de gezagvoerder, die tevens de rol van instructeur vervult, de eerste officier, die ervaring moet opdoen op de vliegroute en daarom onder supervisie staat, en een veiligheidspiloot die een waarnemersrol vervult. Daarnaast zijn aan boord vier cabinebemanningsleden en 128 passagiers. Tijdens de nadering voor baan 18 rechts stort het vliegtuig neer in een akker op een afstand van circa 1,5 kilometer van het begin van de baan in de gemeente Haarlemmermeer. Hierbij komen vier bemanningsleden en vijf passagiers om het leven en raken drie bemanningsleden en 117 passagiers gewond⁴⁴. De veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en de gemeente zijn verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij het verongelukte vliegtuig⁴⁵.

7.2 Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

In deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de redeneringen die van toepassing zijn op oefeningen binnen de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en dus ook de gemeente Haarlemmermeer. Het is belangrijk om deze basis te schetsen, aangezien er belangrijke aspecten naar voren komen die betrekking hebben op oefeningen en alle daarbij horende relevante aspecten (zoals benoemd in hoofdstuk 3).

7.2.1 Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?

Jaarlijks stelt het college van de gemeente Haarlemmermeer een oefen- en opleidingsplan voor crisisbeheersing vast en wordt verslag gedaan over het voorgaande jaar⁴⁶. Het opleidings- en oefenbeleid wordt jaarlijks door de gemeente opgesteld in samenwerking met Schiphol en de VRK. Daarbij zijn twee verantwoordelijkheden te onderscheiden⁴⁷:

1. De gemeente is verantwoordelijk voor het lokale oefenbeleid van de verschillende gemeentelijke actiecentra en het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD).
2. De Veiligheidsregio Kennemerland is verantwoordelijk voor het organiseren van multidisciplinaire en bestuurlijke oefeningen (ook op Schiphol). Concreet betekent dit, dat Veiligheidsregio Kennemerland de bestuurlijke oefeningen voor het (strategisch) beleidsteam van de gemeente Haarlemmermeer organiseert.

In artikel 12 van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's is opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio minimaal eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vaststelt. Onderdeel van het beleidsplan is een oefenbeleidsplan.

Beleidsplan 2008 - 2010

Het meest recente beleidsplan van Kennemerland is het 'Beleidsplan 2008 - 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen'⁴⁸. De veiligheidsregio Kennemerland is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de coördinatie van de bestrijding van rampen en zware ongevallen en het verzorgen van opleidingen en oefeningen met het oog op multidisciplinair optreden. Op basis van diverse wet- en regelgeving is het noodzakelijk alle betrokkenen op te leiden en gezamenlijk (multidisciplinair) de inzet ten tijde van verschillende

⁴⁴ Neergestort tijdens nadering, Boeing 737-800, nabij Amsterdam Schiphol Airport, 25 februari 2009, Den Haag mei 2010: Onderzoeksraad voor Veiligheid, p.5

⁴⁵ Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash, Nota van B&W, 2009.0007879

⁴⁶ Nota Opleiden en Oefenen voor Crisisbeheersing 2009, Nota B&W, 2009/10194

⁴⁷ Nota Opleiden en Oefenen voor Crisisbeheersing 2009, Nota B&W, 2009/10194

⁴⁸ Vastgesteld door het Veiligheidsberaad Kennemerland op 17 december 2007.

crisistypen te beoefenen. Daarnaast zijn veel (semi-)private partners ook verplicht om de calamiteitenorganisatie gezamenlijk te laten oefenen⁴⁹.

Dit beleidsplan is opgesteld door het veiligheidsbureau van de veiligheidsregio Kennemerland in samenwerking met de opleidings- en oefencoördinatoren van alle disciplines (brandweer, politie, GHOR, gemeenten, OM) en externe partners (Schiphol, Corus, Rijkswaterstaat, Defensie, waterschap, CORUS, Schiphol, Centraal Nautisch Beheer, etc.)⁵⁰. Dit betekent dat er in ieder geval al afstemming plaatsvindt agendatechnisch gezien en dat er verschillende scenario's ontworpen worden.

Als input voor het multidisciplinaire Opleidings-, Trainings- en Oefenbeleid (OTO) vindt Kennemerland een aantal zaken belangrijk. Het is relevant om deze zaken te benoemen, omdat dit ook als basis (input) geldt voor de bestuurlijke oefeningen. Deze zaken zijn⁵¹:

1. (veranderende) wet- en regelgeving;
2. regionale plannen (regionaal beheersplan rampenbestrijding, crisisplan, crisisbestrijdingsplannen, interregionaal coördinatieplan Noordzeekanaal);
3. **ervaringen uit trainen en oefenen van de afgelopen periode en ervaringen uit incidenten en inzetten van de afgelopen periode;**
4. (veranderende) professionele standaarden;
5. (professionele) realistische werkomgeving en faciliteiten.

Met name het derde aspect is een belangrijk aspect aangezien er getracht wordt om iets met de ervaringen uit oefeningen (dan wel echte incidenten) te doen. Dit past bij de aanbeveling van Muller die aangeeft dat, om goed voorbereid te zijn het tevens zaak is kennis te hebben van wat er inhoudelijk en organisatorisch is gebeurd bij eerdere crises in de eigen organisatie of bij crises in vergelijkbare andere organisaties (Muller, 2009, p.965). Hier zal later nog op worden ingezoomd (in paragraaf 7.6).

Doel en afbakening beleidsplan

Doel van dit meerjaren OTO-plan is de opleidingen, trainingen en oefeningen effectiever te laten verlopen door de opleidings-, trainings- en oefenactiviteiten gestructureerd uit te voeren⁵². Dit beleidsplan beschrijft alleen de inzet van multidisciplinaire eenheden en teams. Het multidisciplinaire aspect omvat alle activiteiten die in onderlinge samenhang tussen verschillende disciplines worden uitgevoerd dus ook – wat centraal staat in dit onderzoek – de bestuurlijke oefeningen. Iedere functionaris in een multidisciplinair crisisteam is in principe voldoende vakbekwaam (mono-disciplinaire verantwoordelijkheid). Dit beleidsplan richt zich voor wat betreft opleiden, trainen en oefenen dus alleen op de verbetering multidisciplinaire samenwerking in de crisisorganisatie.

Dit laat echter onverlet dat de disciplines / externe partners de mogelijkheid hebben aanvullende mono-disciplinaire doelen in te brengen in trainingen en oefeningen. Daarnaast is het altijd mogelijk voor mono-disciplines om aan te haken bij een multidisciplinaire oefening om daarmee voor de mono-disciplinaire teams of functionarissen een zeer realistische oefening aan te kunnen bieden. In een tweetal gevallen is deze constructie zeer wenselijk volgens Kennemerland⁵³. Dat betreft allereerst het Coördinatieteam Gemeentelijke Diensten (CGD). Bij elke bestuurlijke oefening zal aan de betrokken gemeente de mogelijkheid worden geboden om het CGD mee te laten oefenen. Dit deel van de oefening valt dan wel binnen het mono-disciplinaire OTO-traject van de gemeente. Daarnaast is het ook zeer wenselijk dat bij een bestuurlijke oefening het Actiecentrum (AC) Voorlichting participeert bij de oefening, gezien het multidisciplinaire karakter van dit proces. In het geval van een oefening binnen het werkingsgebied van het Crisisbestrijdingsplan Schiphol betreft het niet het AC Voorlichting, maar het Voorlichtingsteam Schiphol.

⁴⁹ Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding art. 38.

⁵⁰ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.3.

⁵¹ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.3

⁵² Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.4.

⁵³ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.6.

Situatie in de regio

Uit de evaluaties van oefeningen en een inventarisatie met vele betrokkenen bij de crisisbeheersing van alle gemeentes in de regio en dus ook Haarlemmermeer (tijdens een OTO themabijeenkomst op 21 september 2007) blijkt een aantal zaken aandacht te behoeven. Deze zaken dienen als input voor het beleid en de doelstellingen van het beleidsplan⁵⁴. Hiermee denkt Kennemerland het cyclische karakter van het beleid te waarborgen, maar dit betekent niet, dat slechts door alleen het benoemen van deze punten, het in de daaropvolgende oefeningen beter is gegaan, danwel de punten opgelost zijn. Symboolvorming zoals Helsloot het benoemt is dus niet uitgesloten (Helsloot, 2007, p.74). De aandachtspunten zijn:

1. het kennen van uitgangspunten van crisisbestrijding kan beter;
2. het kennen en kunnen toepassen van plannen en procedures verdient verbetering;
3. het kennen van de eigen rollen in de organisatie van de crisisbestrijding is beperkt en het kennen van elkaars rollen ook;
4. de kwaliteit van interne communicatie/informatie-uitwisseling is onvoldoende;
5. techniek en middelen, tussen teams en in gedrag (haal- en brengplicht en wijze van communiceren);
6. de organisatie en afspraken inzake externe communicatie (publieksvoorlichting) zijn nog onvoldoende;
7. de effectiviteit en de efficiëntie van het leiderschap in crisisteams behoeft aandacht;
8. het alarmeren verloopt niet soepel en de op- en afschaling geeft knelpunten;
9. de oefeningen zijn nog te veel op 'omgaan met stress' gericht (te groot en complex);
10. de stafsectie informatiemanagement is relatief onzichtbaar en onvoldoende toegerust voor de taak;
11. de samenwerking tussen externe partners en de geoefendheid ten aanzien van samenwerking publiek/privaat is een aandachtspunt.

Aandachtspunt 10 is een belangrijk aandachtspunt aangezien de oefening als te groot en te complex wordt ervaren. Dit is een verschijnsel dat vaker voorkomt (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385). Dit kan betekenen dat de deelnemers niet goed opgeleid en getraind zijn voor de oefeningen, of dat de gehanteerde scenario's niet realistisch zijn voor de oefeningen. 't Hart zegt hierover dat het scenario wel realistisch dient te zijn, maar dat het oefenen geen doel op zich is. Als een andere activiteit (bijvoorbeeld een training) een beter middel is om de gestelde doelen te bereiken, is dat een beter idee ('t Hart, 1998, p.211).

Uitgangspunten voor beleid

Dit meerjarenbeleid voor het multidisciplinaire opleiden, trainen en oefenen sluit in haar visie aan op deze ontwikkelingen binnen Kennemerland, aldus Kennemerland⁵⁵. Het is belangrijk om naar de uitgangspunten te kijken omdat hier de basis wordt aangegeven voor de oefeningen. Deze uitgangspunten vormen de achterliggende gedachte waarom er op een bepaalde manier of manieren geoefend wordt. De volgende uitgangspunten worden verder voor het OTO gehanteerd binnen Kennemerland en dus ook voor de bestuurlijke oefeningen in Haarlemmermeer⁵⁶:

Inhoud

- de inhoud van (opleiden, trainen en) oefenen is gebaseerd op vastgestelde plannen, procedures en protocollen en voorafgaand aan de OTO-activiteiten wordt iedereen geacht kennis te hebben genomen van de noodzakelijke plannen en draaiboeken;
- voor elke oefening zijn in ieder geval SMART geformuleerde multidisciplinaire oefendoelen vastgesteld;
- in iedere oefening wordt ten minste aandacht besteed aan de processen 1) melding en alarmering, 2) op- en afschaling, 3) leiding en coördinatie 4) informatiemanagement;
- in iedere oefening wordt ten minste aandacht besteed aan beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming, interne communicatie en voorlichting;
- bij oefeningen met private partijen is extra aandacht voor de aansluiting op de bedrijfsprocessen en de BHV-organisaties (van bijvoorbeeld Schiphol, Corus, voetbalstadions etc.).

⁵⁴ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.10-11.

⁵⁵ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.11-12.

⁵⁶ Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen' p.11-12.

Opbouw

- iedere functionaris in de multidisciplinaire crisisteams is voldoende vakbekwaam (monodisciplinaire verantwoordelijkheid);
- in het multidisciplinaire verbetertraject zit een opbouw van individu (opleiding multi) naar groep (sleutelfunctionarissen, bijvoorbeeld alle voorzitters BT) naar multidisciplinair team (bijvoorbeeld Copi), naar systeem (meerdere crisisteams);
- eerst kennis, inzicht en vaardigheden aanleren, vervolgens “inslijpen”, pas dan in teamverband en onder tijdsdruk oefenen etc.;
- oefenen geschiedt van eenvoudige scenario's naar complexe scenario's;
- van algemene werkwijzen en handreikingen naar authentieke en werkbare oplossingen binnen de regio;
- trainen en oefenen gaat van klein naar groot (bijvoorbeeld van workshop naar simulatie).

Methode

- alle leden van de multidisciplinaire teams worden jaarlijks minimaal 2x geoefend; dit kan als deelnemer in de teams, als observator of als deelnemer in de responscel;
- zo veel als mogelijk wordt rekening gehouden met de belasting in tijd van het individu en de aan te leren / te trainen / te beoefenen stof (waar nodig worden alternatieve leermethoden aangereikt);
- leer- en oefenmethoden sluiten aan op doelstellingen;
- er worden verschuivende oefenfuncties gehanteerd: van oriënteren naar leren, van leren naar samenwerken en experimenteren en als laatste naar testen;
- bij de uitvoering van oefeningen is ook nadrukkelijk aandacht voor de mogelijkheden van het Virtueel Oefenen;
- daadwerkelijke inzetten worden gezien als 'oefen'ervaring, aangezien het leerrendement bij daadwerkelijke inzetten doorgaans zeer groot is; bij veel daadwerkelijke inzetten is het dan ook aannemelijk dat in overleg met de eigen lijnmanager minder wordt deelgenomen aan oefeningen; de scenariotrainingen zullen hiertoe als B-oefeningen worden getypeerd waarbij afwezigheid om deze reden geaccepteerd wordt;
- nieuwe mensen binnen de crisisorganisatie krijgen een traject van maatwerk aangeboden om binnen afzienbare tijd opgeleid te zijn voor hun taak en functie.

Deze uitgangspunten roepen de vraag op hoe deze punten in de praktijk tot uiting komen. In hoeverre zorgen deze uitgangspunten ervoor dat de aandachtspunten (uit de regio die ook voor Haarlemmermeer gelden) opgelost worden?

7.2.2 Oefenen in Haarlemmermeer

Nadat medewerkers bekend zijn geworden met wat van hun verwacht wordt door een opleiding en training te volgen, kan worden gewerkt aan oefeningen. “Hierbij denkt de gemeente Haarlemmermeer aan realistische oefeningen waarbij onder tijdsdruk en met tegenspel crisissituaties worden nagebootst”, aldus burgmeester Weterings⁵⁷. Het gemeentelijk uitgangspunt is dat minimaal twee keer per jaar een multidisciplinaire en een bestuurlijke oefening van de gemeentelijke crisisstaf (beleidsteam, operationeel team en communicatieteam) wordt georganiseerd door de Veiligheidsregio Kennemerland, waarvan ten minste een keer op Schiphol. Het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten doet ook mee met deze oefeningen.

Oefeningen duren meestal een dagdeel, uitzonderingen daargelaten. Soms worden grote oefeningen gesplitst, waarbij bijvoorbeeld in het voorjaar het operationele gedeelte van de oefening plaatsvindt en waarbij in het najaar de bestuurlijke componenten in het BT (als table top) geoefend worden op basis van ditzelfde scenario waarbij de input van het operationele gedeelte mee wordt genomen. In de afgelopen drie jaar zijn er vijf bestuurlijke oefeningen gehouden in Haarlemmermeer. Het is in dit geval minder relevant om elk evaluatieverslag apart te beschrijven en te analyseren. Er is daarom voor gekozen om de geanalyseerde punten op hoofdlijnen en relevante aspecten te verwerken in de verschillende paragrafen.

Vanuit de gemeente Haarlemmermeer wordt er invloed uitgeoefend op de veiligheidsregio Kennemerland die de bestuurlijke oefeningen organiseert. In deze regio is er maar één BT (en

⁵⁷ Nota Opleiden en Oefenen voor Crisisbeheersing 2009, Nota B&W, 2009/10194

dus een regio samengesteld team). Iedere functionaris in dit BT valt onder een piketregeling, behalve de burgemeester in wiens gemeente de calamiteit zich voordoet die dan voorzitter is van het BT. Afhankelijk van de calamiteit wordt er besloten, of naar Haarlem, of naar Schiphol (Schiphol gerelateerde calamiteit) te gaan en wie de burgemeester daar aantreft, is afhankelijk van wie er op piket staat. De VRK organiseert daarom ook maar zes bestuurlijke oefeningen per jaar. Twee van deze zes oefeningen zijn voor Haarlemmermeer. Dat is destijds afgesproken toen Haarlemmermeer van de Regio Amsterdam-Amstelland naar Kennemerland ging. Dit was mede omdat Schiphol in deze gemeente ligt en dus een verhoogd risicoprofiel betekent. Van deze twee oefeningen is er altijd een Schipholscenario en een overig scenario waarin VRK wordt 'vrijgelaten' om hier invulling aan te geven. Wettelijk moeten er ook oefeningen plaatsvinden waarbij alle crisisteams van zowel Schiphol als Haarlemmermeer mee moeten doen. Een werkgroep opleiden en oefenen, dat valt onder de stuurgroep en werkgroep Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBPS), maakt de opleidings- en oefenkalender voor CBPS. In overleg met de VRK bepaalt deze werkgroep welk scenario er geoefend gaat worden. De burgemeester kan impliciet als voorzitter van de stuurgroep zijn wensen kenbaar maken met betrekking tot het te oefenen scenario.

Het nogmaals oefenen met soortgelijke scenario's (buiten Schipholscenario's) gebeurt minder (of niet). Het aantal risico's van de regio en met name Haarlemmermeer (in samengaan met IJmond) staan wel centraal bij de te kiezen thema's scenario's. Dit gebeurde vanaf het moment dat Haarlemmermeer (en dus Schiphol) onder de VRK geplaatst werd. Het besef is bij de gemeente en alle partners dat ze wel tot de top drie van risicovolle gebieden van Nederland horen. "Dat betekent een uitvoerig opleidings- en oefenprogramma en daadwerkelijke calamiteiten waarmee ervaring wordt opgedaan", aldus een respondent.

De redenering waarom er zo geoefend wordt en wat als basis dient uiteindelijk ook in het beleid wordt opgenomen, is het risicoprofiel van de gemeente Haarlemmermeer. Dit hoge risicoprofiel van een luchthaven op je grondgebied, zorgt ervoor dat er veelvuldig geoefend moet worden met Schiphol-, of vliegtuigscenario's. Dit ligt ten grondslag aan de zaken (bijvoorbeeld (veranderende) wet en regelgeving, etc) die hieruit afgeleid zijn en als belangrijk worden ervaren voor VRK en Haarlemmermeer.

7.3 Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Oefeningen worden in Haarlemmermeer juist als nuttig gezien om met het team door te maken wat naar verwachting te gebeuren staat bij een crisis; het ingespeeld zijn op elkaar, elkaar kennen, weet hoe je teamgenoten reageren. Maar bij een echte crisis komt het ook op het improvisatietalent aan (veerkracht): "Wees toegerust op het onbekende", aldus een respondent. Het toegerust zijn op het onbekende heeft volgens respondenten dan ook geholpen bij de Poldercrash, aangezien de crisis als 'minder erg' wordt ervaren dan de geoefende scenario's. Dit komt overeen met de aanbeveling van Muller die aangeeft dat anticipatie (voorbereiding) en veerkracht in balans hoort te zijn (Muller, 2009, p.960).

Wat opviel bij de vergaderingen van het BT, is dat het leek alsof het een oefening was. "Zowel procesmatig, als de manier waarop de inhoud behandeld werd en de rust die het team had", aldus een respondent. Ook de risico's omtrent informatiemanagement tussen BT-OT tijdens de oefeningen zijn een kopie van de werkelijkheid. Kanttekening, is dat de werkelijkheid als lastiger wordt ervaren (hierover meer in paragraaf 7.4).

7.4 Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Ten opzichte van de oefeningen wordt wel duidelijk, dat het is goed om te oefenen maar dat teamleden zich er bewust van moeten zijn dat bepaalde aspecten bij een echte crisis altijd anders zijn dan in de oefeningen, waarmee geen rekening wordt gehouden in de oefening (of oefenopzet) en die dus ook niet in de draaiboeken zijn opgenomen. Dit komt met het planningsprincipe van Quarantelli overeen, die aangeeft dat planning niet hetzelfde is als crisismanagement (Van Duin, 1992, p.22). "Je moet dan als BT zijnde gespist blijven op het onverwachte. Een 100% goede oefening bestaat niet, want je kunt nooit de werkelijkheid van een crisis benaderen", aldus een

respondent. Er zijn dus dingen gebeurd die niet voorzien waren die ook niet tijdens de oefeningen aan bod zijn geweest. Bijvoorbeeld de slachtoffers, die (redelijk) ongedeerd waren, gingen bellen met de wachtende familieleden en vrienden op Schiphol in plaats van met de hulpverleners (112). De aankomsthal van Schiphol was dus eerder op de hoogte dan de meldkamers. Niet voorzien is daarbij ook dat passagiers bij de rampplek worden opgehaald door die familieleden en vrienden. Passagiers zijn dan 'kwijt'. Het registratiesysteem dat vaak en succesvol geoefend is, voorziet niet in deze gebeurtenissen. Mensen gedragen zich dus anders dan dat er geoefend wordt en geoefend kan worden.

Het internationale aspect (dimensie) is een lastig punt. Het internationale aspect was een duidelijk aanwezig aspect bij de Poldercrash en niet in de oefeningen, maar dit was (en is nog steeds) niet overal in de crisisorganisatie bekend. Nog steeds wordt daarom bij een aantal functionarissen (voornamelijk buiten het BT) de internationale dimensie van Schiphol onderschat in de oefening(en) na de Poldercrash, zo is de mening van een aantal respondenten. Op dit punt is er volgens Muller beperkte kennis opgebouwd (Muller, 2009, p.965). De burgemeester erkent de internationale dimensie juist, wat blijkt in de situatie waarin in medio april 2010 het luchtruim werd gesloten vanwege een aswolk afkomstig van een IJslandse vulkaan, waarbij hij iemand van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) in het opgeschaalde BT wil hebben. De burgemeester wil namelijk dat de ambassades hun verantwoordelijkheid nemen voor de gestrande reizigers op Schiphol. In een oefening zal een burgemeester niet zo snel iemand van BuZa aan tafel willen, terwijl in de werkelijkheid dit wel gebeurt. "Een druk die niet te oefenen is", aldus een respondent.

7.5 Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

Het niveau van de oefeningen die door Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) worden georganiseerd, wordt als goed ervaren. Dit komt mede door alles wat geoefend is aan vliegscenario's door Haarlemmermeer. Scenario's dienen realistisch te zijn volgens 't Hart ('t Hart, 1998, p.213). De 'Poldercrash' wordt als 'een 'makkelijke crisis' gezien, aangezien de meeste scenario's die geoefend zijn grootschaliger zijn met betrekking tot brand in een neergestort vliegtuig en er veel meer slachtoffers zijn dan die bij de Poldercrash zijn gevallen, met alle daarbij horende complexe factoren. De maatscenario's die belangrijk zijn volgens Muller (Muller, 2009, p.964) hebben dus gewerkt, waarbij deze scenario's dus niet te groot en te complex zijn geweest (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385).

Wat minder gegaan zou zijn tijdens de crisis als er niet geoefend was, zou het ingewerkt zijn op elkaar (als teamlid zijnde) van het team dat er zit. Wat nut heeft gehad bij de oefeningen en wat een positief effect heeft tijdens de daadwerkelijke crisis is 'teambuilding'. Dit is het punt van Perry en Helsloot dat oefeningen nuttig zijn voor het opdoen van (in dit geval) kennis (Helsloot, 2007, p.54). De locoburgemeester die startte met het BT heeft veel (oefen)ervaring met het team; datzelfde geldt voor de burgemeester. Vanuit de feedback van oefeningen is al eens teruggegeven dat het nadeel is, dat het team het altijd 'goed' doet, ook al gebeurt het niet volgens de regels. De conclusie is dan dat er andere mensen geoefend moeten worden dan diegenen die vaak in het team hebben gezeten, om op die manier ook bekend te raken met het team en de teamleden.

De ervaring van de burgemeester in voorgaande jaren in een andere gemeente, is dat de oefeningen geen realiteitsgehalte bezaten, of dat de manier van werken niet paste bij die gemeente. Die negatieve beleving heeft de burgemeester niet bij de oefeningen die in Haarlemmermeer worden georganiseerd. In z'n totaliteit op alle aspecten van de oefeningen worden deze zinvol ervaren. (De evaluatieverslagen zijn voor de BT-leden ook duidelijk om ervan te leren en de bestaande plannen aan te passen.) Juist doordat er twee maal per jaar een oefening plaatsvindt, waarbij minimaal eenmaal een vliegtuigongeval centraal staat, is de invloed van de oefeningen positief. Dit komt mede doordat de werkelijkheid minder erg was dan geoefende scenario's. Er wordt ook binnen Haarlemmermeer geoefend om tijdig aandacht te besteden aan de verschillende rollen die de burgemeester heeft. "Hierbij hoop je en weet je dat je medewerkers je scherp houden, dat je de juiste rol neemt wanneer die vereist is", aldus een respondent. Dit wordt ongeacht het scenario geoefend.

De gemeente leert van oefeningen, want de draaiboeken worden hierop toegepast en bij de oefeningen zullen (wederom) weer onverwachte verrassingselementen worden gebruikt. Oefenervaringen die in het jaar voor de crash waren opgedaan met opvang en verzorging en registratie waren nog niet verwerkt in de planvorming, maar werden al wel toegepast bij de 'Poldercrash'. De werkwijze zoals afgesproken bij de evaluatie, die voornemens is om op te nemen in de planvorming, die is gehanteerd. Het IOOV-rapport concludeert dat de onvoorziene omstandigheden die zich bij de bestrijding van het vliegtuigongeval hebben voorgedaan, geïmproviseerd zijn opgelost op alle niveaus binnen de crisisorganisatie. Daarbij hebben de sleutelfunctionarissen en overige hulpverleners hun rolvastheid getoond. De IOOV is daarom van mening dat hiermee het hoge rendement van planvorming en het vele opleiden, trainen en oefenen, waarbij ook de lessen van eerdere rampen toegepast zijn, wordt aangetoond⁵⁸. De betrokkenen leren dus van de oefeningen.

7.6 Het gebruik van leerpunten

In deze paragraaf worden de opvallende observaties benoemd die niet direct tot een antwoord op de deelvragen leiden, maar die wel interessant zijn om te benoemen. Dit zijn aspecten die voornamelijk met leren te maken hebben; wat is het belang van leren binnen Haarlemmermeer, het leren van de echte crisis en dit verwerken in de oefeningen en het gebruik van leerpunten van andere overheidsinstanties.

Gebruik van eigen leerpunten

Er vindt binnen Haarlemmermeer nog niet direct een koppeling plaats dat de uitkomsten uit evaluaties van oefeningen en incidenten weer verwerkt worden in de oefencyclus die daarop volgt. De ervaring leert binnen de gemeente en regio dat uitkomsten wel verwerkt worden in plannen en procedures, maar dat er daarna niet nog een keer wordt geoefend met hetzelfde (type of soort) scenario om te zien of de verbeteringen tot uiting komen. Sommige leerpunten zijn niet afhankelijk van een bepaald scenario, waarbij andere dat weer wel zijn. Een themaverandering zorgt ervoor dat er niet meer geoefend kan worden op die verbeterpunten. Dit is met name het geval bij bestuurlijke oefeningen. Bij oefeningen waarbij met gemeentelijke processen werd geoefend, wordt er wel de gelegenheid gecreëerd om de verbeterpunten toe te passen. Het nieuwe deelplan Opvang en Verzorgen werd direct toegepast bij de Poldercrash. Naast het jaarlijks te oefenen Schipholscenario blijft er maar één oefening over, waardoor tijd en middelen dus beperkt zijn voor andere actuele thema's. Er wordt dus redelijk gezorgd voor goede kennis en inzicht in relevante crisis (Muller, 2009, p.965). Alleen worden deze inzichten en kennis niet optimaal gebruikt

Dat de verbeterpunten uit oefeningen terug moeten komen in de volgende oefeningen daar was de gemeente al van overtuigd voordat de Poldercrash plaatsvond. "Het bewustzijn is er wel, maar het echt aan de gang gaan met de verbeterpunten, dat blijft moeilijk", aldus een respondent. Uit de Poldercrash komen bepaalde inzichten naar voren die wel meegenomen worden voor de oefeningen. Dit is weliswaar niet op strategisch niveau, maar het betekent (bij de deelprocessen) dat de inzichten wel gebruikt worden (ik ga verder niet op deze deelprocessen in). Organisatorisch moeten maatregelen dan geïmplementeerd worden, maar het werkt al wel in de praktijk (blijkens de Poldercrash). Een incident creëert dan ook meer bewustzijn dan een oefening, bij het gebruik van leerpunten. "Een werkelijke calamiteit geeft meer druk en opent ook daarom de ogen", aldus een respondent.

Het streven van de gemeente is om naast deze oefeningen, jaarlijks ook een bestuurlijke workshop te geven (wat weliswaar niet beleidsmatig is vastgelegd) wat als een extra (leer)moment wordt gebruikt om het gehele college van B&W, de gemeentesecretaris en een aantal AOV'ers stil te laten staan bij een bepaald crisisbeheersingsthema (in 2009 was dit terreur op Schiphol, in 2008 was dit hoog water). Niet alleen het thema staat centraal, ook wordt het moment gebruikt om een aantal kleine oefeningen te doen omtrent dit thema. De thema's, van zowel de oefeningen als de bestuurlijke workshop, worden geselecteerd aan de hand van wat er als landelijke thema's worden benoemd (niet als verplichting, maar wat wel als actueel wordt gezien) en wat als uitkomsten uit de oefeningen naar voren komt. Terreur op Schiphol is dan een

⁵⁸ Bestuurlijke reactie rapportage onderzoek vliegtuigongeval d.d. 25 februari 2009, veiligheidsregio Kennemerland, 19 juni 2009: VRKNBK 2009-110034, p.2

actueel thema. De Schiphol spoortunnel is actueel naar aanleiding van een incident van vorig jaar (rookontwikkeling).

Leren en hervormingen toepassen betekent ook dat je zelf de opgedane kennis dient te verspreiden. Op 14 oktober 2009 heeft de gemeente Haarlemmermeer en de Veiligheidsregio Kennemerland het congres "Lessen uit de Poldercrash" georganiseerd in Haarlem. Tijdens deze dag hebben de gemeente Haarlemmermeer en de VRK de ervaringen gedeeld over het verloop van de hulpverlening tijdens en na de poldercrash van 25 februari 2009. Het congres was bestemd voor vertegenwoordigers die werkzaam zijn in de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. Ook het congres was bedoeld als een soort afronding/afsluiting.

Het gebruik van leerpunten van andere overheidsinstanties, zowel oefeningen, als daadwerkelijke crisis.

De gemeente Haarlemmermeer maakt gebruik van leerpunten van andere gemeentes die binnen VRK vallen. Dit komt logischerwijs voort uit het feit dat de evaluatierapporten met elkaar gedeeld worden binnen de regio, omdat de gemeentes ook zelf input geven voor de scenario's en hierbij gebruik maken van elkaars scenario's. Het delen van de evaluatierapporten vindt daarentegen niet structureel plaats, maar zou wel gemakkelijk als een vast agendapunt bij de AOV'ers kunnen worden, want die hebben wel structureel overleg met elkaar. Naast het veiligheidsbureau bij VRK dat opleidingen en oefeningen verzorgt, is er voor de gemeentelijke kolom een eigen werkgroep oefenen opgericht door een aantal AOV'ers. Deze werkgroep maakt zijn eigen plan omtrent gemeentelijke processen en de gemeentelijke vertegenwoordigers in de verschillende crisisteam. Dit plan heeft als doel om als gemeentes zo veel mogelijk samen te werken en dient wellicht als een soort voorbode op de regionalisering van de gemeentelijke processen.

Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de leerpunten van andere gemeentes of regio's met betrekking tot daadwerkelijke incidenten (behalve de grote dan, als bijvoorbeeld het Koninginnedagdrama in Apeldoorn). Wel uit interesse, maar niet georganiseerd, worden evaluatieverslagen van andere crises gelezen. Er is geen verklaring waarom dit niet gebeurt, maar binnen de eigen regio vinden er jaarlijks meestal minimaal drie a vier GRIP-incidenten plaats die input geven voor oefeningen.

Er hoeft (volgens meerdere respondenten) niet wezenlijk veel veranderd te worden bij de bestuurlijke oefeningen. Er is één aspect dat wel naar voren komt: bij daadwerkelijk calamiteiten is het team nooit direct compleet. De teamleden hebben allemaal verschillende aanrijtijden. De BT's vergaderen dan met teamleden die er op dat moment al zijn. In oefeningen zijn de teams altijd compleet, wat dus niet realistisch is. Dit is een aspect wat in de oefening na de Poldercrash een keer geoefend is. Er vond hierbij een (fictieve) aflossing plaats midden in de nacht.

7.7 Conclusie

Aan de hand van de 'Poldercrash' wordt er in deze paragraaf getracht te beschrijven en te analyseren wat in zijn algemeenheid de meerwaarde van de bestuurlijke oefeningen is op het handelen tijdens de crisis en welke aspecten daarbij een rol hebben gespeeld. Er zal kort per deelvraag een conclusie worden weergegeven die leiden tot een antwoord op de hoofdvraag.

Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

De redenering waarom er geoefend zo geoefend wordt en wat als basis dient dat uiteindelijk ook in het beleid wordt opgenomen, is het risicoprofiel van de gemeente Haarlemmermeer. Dit hoge risicoprofiel van een luchthaven op je grondgebied, zorgt ervoor dat er veelvuldig geoefend moet worden met Schiphol-, of vliegtuigscenario's. Dit ligt ten grondslag aan de zaken (bijvoorbeeld (veranderende) wet en regelgeving, etc) die hieruit afgeleid zijn en als belangrijk worden ervaren voor VRK en Haarlemmermeer.

Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Oefeningen worden juist als nuttig gezien om met het team door te maken wat naar verwachting te gebeuren staat bij een crisis; het ingespeeld zijn op elkaar, elkaar kennen, weet hoe je teamgenoten reageren. Ook het toegerust zijn op het onbekende heeft geholpen. De vergaderingen leken op de vergaderingen van de oefeningen. Zowel procesmatig, als de manier

waarop de inhoud behandeld werd en de rust die het team had. Ook de risico's omtrent informatiemanagement tussen BT-OT tijdens de oefeningen zijn een kopie van de werkelijkheid.

Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Ten opzichte van de oefeningen wordt wel duidelijk, dat het is goed om te oefenen, maar dat teamleden zich er bewust van moeten zijn dat bepaalde aspecten bij een echte crisis altijd anders zijn dan in de oefeningen, waarmee geen rekening mee wordt gehouden in de oefening (of oefenopzet) en dus ook niet in de draaiboeken zijn opgenomen. Ook de druk van een echte crisis valt niet te simuleren bij een oefening

Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

Wat nut heeft gehad, is het ingewerkt zijn op elkaar door de teamleden. De geoefende scenario's kwamen tot uiting en waren zelfs (nog) complexer dan de daadwerkelijk crisis. Dit in combinatie met het feit dat het team tweemaal per jaar oefent met realistische scenario's op basis van het risicoprofiel, is de invloed van de oefeningen positief.

Bestuurlijke oefeningen hebben voor het handelen tijdens een crisis dus een meerwaarde wanneer er een basis wordt gelegd van het oefenen in een vaste samenstelling, waarbij er realistische scenario's worden gehanteerd die in complexiteit (in evenredigheid met de geoefendheid van de deelnemers) toenemen. Het besef dient er te zijn dat de werkelijkheid altijd afwijkt en dat er veerkracht moet worden getoond en dat de druk van een echte crisis niet beoefenen is.

DEEL 3

8 Slothoofdstuk

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt er een synthese plaats van theorie en de casestudies. In hoofdstuk 2 en 3 stond de theorie centraal, van waaruit ik indicatoren heb onderzocht, die dienen als framework voor de casestudies. In hoofdstuk 4,5 en 6 stonden vervolgens drie verschillende casestudies centraal, namelijk de asbestbrand, Benno L. en de Poldercrash. Deze drie casestudies zijn alle onderworpen aan een checklist van indicatoren. In dit hoofdstuk formuleer ik een antwoord op de centrale onderzoeksvraag, die als volgt luidde:

Wat is de meerwaarde van bestuurlijke oefeningen voor het handelen tijdens een crisis en welke aspecten spelen hierbij een rol?

Vanuit de deelvragen wordt er antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag. Deze deelvragen zijn:

1. Wat ligt er aan de basis van de oefeningen?
2. Hoe wordt er door de overheidsorganisatie geoefend?
3. Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?
4. Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?
5. Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

De vijf deelvragen zijn te beschouwen als de paraplu voor de indicatoren, die ik heb gefilterd uit de literatuurhoofdstukken 2 en 3. Deze indicatoren dienen als een soort van checklist, naast beantwoording van de deelvragen.

Leeswijzer

In paragraaf 8.2 wordt middels een schematisch overzicht weergegeven welke indicatoren in welke casestudies terugkomen. In paragraaf 8.3 wordt er antwoord gegeven op de deelvragen. Ik sluit af met de hoofdconclusie in paragraaf 8.4 en de aanbevelingen in paragraaf 8.5.

8.2 Bevindingen op basis van de case studies

Door middel van een schematisch overzicht wordt er per indicator inzichtelijk gemaakt of deze al dan niet terugkomt in de casestudies.

Indicatoren	Casestudie Asbestbrand	Casestudie Benno L.	Casestudie Poldercrash
Sluit planning aan bij de realiteit?	Ja	Gedeeltelijk	ja
Is er symboolwerking aanwezig bij de planvorming, is het plan het doel of het middel?	Geen symboolwerking	Geen symboolwerking	Geen symboolwerking
Is er politieke steun bij de voorbereiding op een mogelijke ramp?	Ja	Ja	Ja
Is de planvorming helder	ja	Te gedetailleerd	ja
Wordt planning hetzelfde gezien als crisismanagement?	Nee	Nee	Nee
Wat leren de praktijkevaluaties tot dusver?	Zie deelvragen	Zie deelvragen	Zie deelvragen
Is het doel van de crisisoefeningen duidelijk?	Ja	Ja	Ja
Zijn de doeleinden duidelijke	Ja	Ja	Ja

geformuleerd?			
Is er goede balans tussen realisme en complexiteit in de scenario's?	Ja	Nee	Ja
Zijn binnen de organisatie anticipatie en veerkracht in balans?	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
Is crisisplanning een permanent proces?	Ja	Ja	Ja
Zijn er maatscenario's ontwikkeld voor de meest denkbare crises?	Ja	Ja	Ja
Is er een algemeen basisplan en specifieke plannen voor maatcrises ontwikkeld?	Nee	Nee	Nee
Zijn de competenties van de betrokkenen geformuleerd?	Ja	Ja	Ja
Wordt er zorg gedragen voor een verantwoord opleiding- en oefenplan?	Ja	Ja	Ja
Is de top betrokken bij de bij de organisatie van crisismanagement?	Ja	Ja	Ja
Is er goede kennis en inzicht in relevante crises?	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk

Nu alle indicatoren per casestudie inzichtelijk zijn gemaakt, is er een aantal belangrijke observaties bij dit schema te benoemen; deze worden kort toegelicht. Bij de Asbestbrandcasus zijn bijna alle indicatoren aanwezig. Er worden echter geen specifieke 'maatcrises' ontwikkeld. Bij de tweede casus, Benno L., zijn ook bijna alle indicatoren aanwezig, maar is de planvorming te gedetailleerd. Deze te gedetailleerde planvorming had geen nut tijdens de daadwerkelijke crisis. Het type crisis 'maatschappelijke onrust' is geen onderdeel van het risicoprofiel – in tegenstelling tot bijvoorbeeld het scenario van een grote brand van de casus asbestbrand – waardoor er ook niet mee geoefend is. De derde casus, de Poldercrash, is een casus waarbij ook bijna alle indicatoren aanwezig zijn. Ook is dit een casus waarbij vaker is geoefend met eenzelfde type scenario, in tegenstelling tot 'maatschappelijke onrust'. De respondenten uit de casestudies zagen als meerwaarde van de oefeningen tijdens de werkelijke crisis voornamelijk dat men geoefend heeft in een vaste samenstelling, waardoor de teamleden elkaar hebben leren kennen en op elkaar ingespeeld zijn. Ook het werken in een bepaalde bevelstructuur tijdens de oefeningen is volgens de respondenten van meerwaarde geweest tijdens de crisis; waardoor rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk waren. De respondenten voelden zich hierdoor goed voorbereid op de daadwerkelijke crisis. Deze meerwaarde is aanwezig voor de individuele crisisteamleden, maar ook voor het crisisteam als geheel.

Met deze tabel is de conclusie te trekken dat de indicatoren die vanuit de literatuur tot randvoorwaarden verwerkt zijn, bij alle cases aanwezig zijn. Zoals al in de alinea hierboven is geschetst, zijn er geen grote verschillen in de al dan niet aanwezige randvoorwaarden. De meerwaarde kenmerkt zich door de aanwezige randvoorwaarden (uit de literatuur) plus aspecten die voor een meerwaarde hebben gezorgd die door respondenten zijn genoemd. Deze aspecten zijn niet specifiek op die manier in de literatuur genoemd, behalve dan het algemene 'dat oefeningen nut hebben voor het kennen en gekend worden'. Doordat deze aspecten niet expliciet benoemd zijn in de literatuur is dit een extra argument voor empirisch onderzoek. Met elk genoemd aspect dat uit een toekomstige casestudie naar voren komt en die niet uit de literatuur naar voren komt, is het wenselijk de literatuur op die aspecten aan te vullen. Deze tabel kan dan ook worden aangevuld met aspecten die een bijdrage hebben voor het handelen bij een daadwerkelijke crisis.

8.3 Conclusies per deelvraag

8.3.1 Hoe wordt er door de overheidsorganisaties geoefend?

Binnen gemeenten wordt op regionaal niveau het opleiden en oefenen gecoördineerd. Op 'lokaal niveau' wordt, bij bijna elke gemeente, per jaar bepaald wat er voor type oefening en/of scenario wordt gehouden. Bij Haarlemmermeer staat één van de twee jaarlijkse bestuurlijke oefeningen altijd in het teken van Schiphol. Via de AOV'ers die in verschillende werkgroepen direct of indirect betrokken zijn bij de desbetreffende veiligheidsregio, kunnen er wensen qua scenario of thema kenbaar worden gemaakt. Bij alle drie de gemeenten komt de basis van de oefeningen (en dus ook de scenario's) voort uit wat realistisch en actueel wordt geacht (Leidraad Maatramp toegepast op de regio). Dit betekent dat er aan de eisen van de IOOV wordt voldaan.

Dit komt ook overeen met het planningsprincipe dat Van Duin van Quarantelli afleidt: bij de planningsactiviteiten behoren reële verwachtingen te zijn omtrent de soort bedreigingen. De mogelijkheden van betrokken instanties dienen dan als uitgangspunt genomen te worden (Van Duin, 1992, p.21). In de verschillende redeneringen waarom er op deze manier geoefend wordt, is de analyse op de risico's in meerdere gemeenten aangegeven. Er is dan ook geen inhoudelijke vrijblijvendheid in de plan- en overlegarena, waar Helsloot voor waarschuwt (Helsloot, 2007, p.46). Een factor die van invloed is, is dat er zich ook meerdere incidenten in de onderzochte gemeenten hebben voorgedaan. Deze ervaringen zorgen ervoor dat er serieus wordt geoefend, naast het feit dat er ook er politieke steun aanwezig is ten aanzien van de planning; dit is van belang volgens Drabek (Van Duin, 1992, p.22). De vraag is echter, of de ervaring met eerdere incidenten ervoor gezorgd heeft dat er politieke steun en draagvlak is, of dat die steun van tevoren al aanwezig was. Hierop is niet direct een antwoord te geven.

De eisen waaraan de multidisciplinaire oefenbeleidsplannen moeten voldoen, hebben als doel dat de verschillende organisaties bekend raken met het fenomeen ramp en na gaan nadenken over hun taakstelling in een rampsituatie (Van Duin, 1992, p.21-22). Dat de plannen aan het risicoprofiel van de desbetreffende regio moeten voldoen, is dan ook erg belangrijk bij het bereiken van dit doel. Op deze manier wordt de symbolische planvorming, waar Helsloot voor waarschuwt, bij de regio's (en dus ook gemeentes) voorkomen (Helsloot, 2007, p.48). De thematiek van de oefeningen blijven aanpassingen vragen aan het risicoprofiel en aan hetgeen wat er in de maatschappij gebeurt, voorkomt dat planning slechts bestaat uit het maken van een plan. Immers, planning is een oneindig proces (Van Duin, 1992, p.21 en Muller, 2009, p.960)

Soms gelden ook de bevindingen die voortkomen uit oefeningen en incidenten als input, maar bij alle drie de gemeenten is de bijdrage van vorige oefeningen aan nieuwe oefeningen gering. Bevindingen uit evaluatieverslagen (oefeningen en echte incidenten) worden gebruikt om plannen aan te passen, of extra opleidingen of trainingen te geven; er wordt niet wezenlijk anders geoefend. Noemenswaardig is dat in Haarlemmermeer - een gemeente waar meerdere crises hebben plaatsgevonden en waarin ook Schiphol (als 'risicogebied') ligt - jaarlijks wordt gestreefd naar het organiseren van een bestuurlijke workshop (dat is weliswaar niet beleidsmatig vastgelegd). Dit wordt als een extra (leer)moment gebruikt om het gehele college van B&W, de gemeentesecretaris en een aantal AOV'ers stil te laten staan bij een bepaald crisisbeheersingsthema. De thema's van zowel de oefeningen, als de bestuurlijke workshop, worden geselecteerd aan de hand van wat er als landelijke thema's worden benoemd (niet als verplichting, maar wat wel als actueel wordt gezien) en op basis van de uitkomsten van de oefeningen. Dit geeft wederom het punt van Van Duin en Muller weer, dat crisisplanning een permanent proces is en dat een andere vorm van overdracht - anders dan een oefening - een geschikter middel is als voorbereiding (Van Duin, 1992, p.21 en Muller, 2009, p.960 en 't Hart, 1998, p.219).

8.3.2 Welke aspecten komen vanuit de oefeningen terug in de daadwerkelijke crisis?

Er is een aantal aspecten dat terugkomt vanuit de oefeningen in de daadwerkelijke crisis en die van belang zijn:

- o de samenstelling waarmee geoefend wordt, is dezelfde samenstelling van het team tijdens de crisis, het werken in een bepaalde bevelstructuur (middels de afgesproken en beoefende opschaling).

- Het team houdt zich bezig met de juiste taken en verantwoordelijkheden (op strategisch niveau). De samenwerking verloopt hierdoor soepel, omdat de teamleden op elkaar zijn 'ingespeeld', ze leren elkaar al kennen tijdens de oefening.
- Ook de risico's omtrent informatiemanagement tussen de verschillende teams tijdens de oefeningen zijn aspecten die in daadwerkelijke crises terugkomen. Dit komt met de bevindingen van Perry overeen die aangeeft dat oefenen de kennis omtrent de rampbestrijdingsorganisatie verhoogt en dat het vertrouwen in het opereren van andere actoren (teamleden en andere teams) en daarmee het geloof in het kunnen samenwerken met die andere actoren bevordert (Perry, 2004, p.74).
- Een ander belangrijk aspect dat terugkomt bij de verschillende gemeenten is het bewustzijn dat het in de werkelijkheid altijd anders verloopt dan bij de oefening; tijdens de oefeningen is dit besef er al. Dit is overeenkomstig de het planningsprincipe van Quarantelli, die aangeeft dat planning niet hetzelfde is als crisismanagement, dat er altijd wel een verschil tussen een oefening (en de voorbereiding in een breder kader) en de werkelijkheid, maar zo vult Van Duin aan, dat een degelijke voorbereiding wel van grote waarde is (Van Duin, 1992, p.22).
- Dat het improvisatietalent hierbij erg belangrijk is, komt al uit de oefeningen naar voren (althans het besef daarvan). Er is dus ook veerkracht nodig. Dit komt overeen met de aanbeveling van Muller, die stelt dat bij een optimale voorbereiding er zorg gedragen moet worden voor een goede organisatie waarbinnen anticipatie en veerkracht in balans zijn met elkaar (Muller, 2009, p.960).

8.3.3 Welke aspecten komen in de daadwerkelijke crisis naar voren die niet in oefeningen naar voren zijn gekomen?

Een aspect dat in drie casussen naar voren komt, is het realiteitsgehalte van de geoefende scenario's. Hoe realistisch de scenario's ook zijn, ze worden niet als 'levensecht' ervaren. De aanbeveling van 'Hart, om een zo realistisch mogelijk scenario te gebruiken, gaat niet op ('t Hart et al, 1998, p.209). Er wordt geen relatie tussen de oefeningen en de werkelijkheid gezien, omdat de druk van een echte crisis en de belangen die bij iedere actor spelen, moeilijk te simuleren zijn. Een ander aspect dat wel bij de crisis naar voren kwam en niet bij de oefeningen, is de beperkte informatie aan het begin van de crisis. De oefeningen starten met te veel informatie, hetgeen dus niet overeenkomt met de werkelijkheid. De crisis die getypeerd wordt als een sociale crisis in de sfeer van de openbare orde waarbij de vrees is dat deze verstoord zou worden in de gemeente, is een type scenario dat binnen de onderzochte gemeenten nog niet geoefend is. Andere actoren - dan de meer standaard actoren - spelen nu een hoofdrol in de bestrijding van een dergelijke crisis. Dit wordt getypeerd als onvoorziene gebeurtenissen. Het improvisatievermogen om veerkracht te tonen is dan erg belangrijk, ook bij onvoorziene gebeurtenissen bij de 'standaardscenario's'. Deze veerkracht wordt door de onderzochte gemeentes getoond, wat overeenkomt met de eerder genoemde aanbeveling van Muller (Muller, 2009, p.964). Een belangrijk punt waarom de werkelijkheid vaak anders is, is dat er volledig vertrouwd wordt op de protocollen, standaardafspraken die vaak uitgaan van een standaardmodel van de werkelijkheid, terwijl de werkelijkheid altijd afwijkt. De basis van de planvorming moet algemeen blijven, zo is de ervaring. Dit komt met de planningsprincipes van Quarantelli overeen, die een algemene planning boven een specifieke planning preferereert en die tevens aangeeft dat planning niet hetzelfde is als crisismanagement Van Duin, 1992, p.22).

8.3.4 Wat heeft men aan het feit dat men geoefend heeft en waar blijkt dat uit?

De meerwaarde van het oefenen kenmerkt zich door het feit dat de gemeentes baat hebben gehad bij het oefenen in vaste samenstelling, waardoor de teamleden elkaar leren kennen en op elkaar ingespeeld kunnen raken. Hierdoor zijn de crises gestructureerd aangepakt en is het besef er direct geweest (dankzij de oefeningen) dat er in een 'bevelstructuur' gewerkt moet worden. Het rolbesef en de daarbij horende verantwoordelijkheid van het team en de afzonderlijk teamleden is een steeds terugkerend punt. Door het oefenen met (en het bij andere crises meemaken van) deze verantwoordelijkheid, voelen de teamleden zich goed voorbereid op de rol die eenieder heeft in het beleidsteam tijdens de crisis. Dit is overeenkomstig de mening van Helsloot en Quarantelli, die beiden aangeven dat oefeningen (slechts) goed zijn voor het principe van 'het opdoen van kennis en kennissen' (Helsloot, 2007, p. 54 en Van Duin, 1992, p.21-22). Een ander aspect dat naar voren komt (al is het beperkt), is het oefenen op de nafase. Er wordt niet alleen geoefend op

de acute fase, maar ook op de fase die daarop volgt. Dit komt met de aanbeveling van Van Dijkman & Quekel en Van Duin en Zannoni overeen, die aangeven dat er meer op de nafase geoefend moet worden, aangezien deze fase steeds belangrijker wordt. (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385 en Van Duin & Zannoni, 2005, p.6)

Op een niet structurele of formele wijze brengen de gemeenten en/of veiligheidsregio's ad hoc in kaart wat voor rampen en incidenten er zijn geweest bij andere gemeentes/regio's met een doorvertaling van wat dit voor de eigen gemeente kan betekenen. Dit komt met de aanbeveling van 't Hart overeen, die aangeeft dat nieuwe inzichten en risico's om nieuwe (type en methoden van) oefeningen vragen ('t Hart et al, 1998, p.217-219). Dit betekent dat er niet meer naar het eigen risicoprofiel gekeken moet worden met de daarop afgestemde scenario's. Het oefenen met maatscenario's heeft baat gehad bij de echte crisis in Haarlemmermeer, aangezien de geoefende scenario's grootschaliger waren en de daarbij complexe factoren een bijna allemaal al een keer beoefend waren. De aanbeveling van Muller om maatscenario's te gebruiken klopt hier dan ook (Muller, 2009, p.964). Dat de scenario's niet te groot en te complex zijn geweest (los van de eerder genoemde realistische druk) is een punt dat overeenkomt met de aanbeveling van Quekel & Van Dijkman (Quekel & Van Dijkman, 2009, p.384-385).

8.4 Hoofdconclusie

De meerwaarde van oefenen op het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis is vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken te beantwoorden: vanuit een theoretisch en een praktijkperspectief, op individueel en collectief niveau en hangt vooral af van de inrichting van de fasen die bij een oefening komen kijken: voorbereiding en planning, het daadwerkelijk oefenen zelf en de evaluatie van de oefening.

Wanneer wordt gesproken over 'meerwaarde', dan is het op de eerste plaats van belang om te bepalen voor wie die meerwaarde in beginsel dient te gelden: die is er voor de individuele crisisteamleden en het crisisteam als geheel, zodat uiteindelijk sprake is van effectief crisismanagement tijdens een daadwerkelijke crisis.

Vanuit een theoretische invalshoek kan op basis van dit onderzoek worden gesteld dat er ten eerste sprake is van een meerwaarde van bestuurlijke oefeningen voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis, indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, vooraf: dit zijn de indicatoren die uit de literatuur gedestilleerd zijn en die in de deelvragen zijn verwerkt (zie schema paragraaf 8.2). We zagen bij de bestudering van de case studies dat deze bijna allemaal (gedeeltelijk) aanwezig waren. Deze randvoorwaarden dienen dan ook in een checklist te worden opgenomen.

Indien deze randvoorwaarden aanwezig zijn, uit de meerwaarde van de oefeningen zich vervolgens naar de praktijk: bepaalde factoren zouden zich dan moeten voordoen: door de samenstelling waarin een crisisteam moet oefenen - qua bevelstructuur en opschaling - leren de teamleden elkaar (persoonlijk) kennen en doen ze kennis op over wat de taken en rol(len) zijn van het team en de teamleden. Op deze wijze leren zij de bijhorende verantwoordelijkheden kennen en wat de grenzen zijn van hun eigen kunnen en het gezamenlijk optreden als team. De werkelijkheid wordt door de deelnemers als anders ervaren in vergelijking met de oefeningen, maar ze hebben wel geleerd (wat een belangrijk aspect is) dat hun improvisatievermogen hoe dan ook getest wordt in een crisis. Zij hebben geleerd dat hoe de (oefen)organisatie ook in balans is (voorbereiding, planning, middelen) er ook een beroep wordt gedaan op het anticiperen.

Overkoepelend kan gesteld worden dat de meerwaarde van oefenen afhangt van de manier waarop de fasen van voorbereiding, planning en ontwerp, het daadwerkelijke oefenen, evaluatie achteraf worden ingericht: iedere fase is van belang om de meerwaarde te kunnen bepalen. Indien er aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan tijdens de fase van voorbereiding, planning en ontwerp, kunnen de deelnemers zelf uiteindelijk die meerwaarde bepalen door hun individuele competenties en vaardigheden te trainen en deze in te zetten binnen het crisisteam, zodat de prestaties van het crisisteam als geheel (interactie, besluitvorming etc.) beter worden. Dit betekent dat in de voorbereidende en ontwerpfase de checklist met indicatoren van belang is. In de fase tijdens het oefenen is ook de rol van andere actoren, van invloed; namelijk competente en scherpe trainers. In de fase van evalueren is een goede terugkoppeling en reflectie van de deelnemers zelf weer cruciaal, om van een meerwaarde te kunnen spreken.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de meerwaarde van oefenen voor het handelen tijdens daadwerkelijke crisis niet als exclusieve meerwaarde kan gelden: ook andere vormen – zoals een bestuurlijke workshop – kunnen kennis en ervaring uitwisselen die van invloed zijn op het individuele functioneren en het functioneren van het crisisteam als geheel, tijdens een crisis.

8.5 Aanbevelingen

De in dit onderzoek ontwikkelde checklist kan worden gebruikt in de preparatiefase bij het voorbereiden (van de planvorming) van oefeningen. In deze checklist staan de randvoorwaarden vanuit de theorie, die de effectiviteit van de oefeningen moeten waarborgen. Zonder deze randvoorwaarden hebben de oefeningen geen nut. De aanbeveling is dus om te werken met deze checklist. Dan zijn er nog handvatten (aspecten/kenmerken) die zowel bij het ontwerp van, als tijdens en na een oefening van belang zijn, die voor een meerwaarde zorgen voor het handelen tijdens een crisis.

Bij het ontwerp van oefeningen

- Houd de planvorming algemeen.
Belangrijk is dat wanneer er eenmalig lacunes in de planvorming bij een specifieke casus zichtbaar worden, er niet direct een wijziging in de planvorming dient plaats te vinden, maar dat het wordt 'ingescherpt' in de manier waarop de crisisteams (en leden) met elkaar omgaan. Dit inscherpen kan plaatsvinden via oefeningen, of themabijeenkomsten. Pas als eenzelfde lacune bij elke crisis terugkomt, dan moet de planvorming worden aangepast, maar niet als een lacune zich eenmalig voordoet. De basis van de planvorming moet algemeen blijven. Hiermee wordt het knelpunt opgelost dat de plannen te specifiek worden gemaakt, waardoor ze niet meer te gebruiken zijn bij de uitvoering. Door algemene planvorming heb je minder kans op lacunes, waardoor er minder tijd/geld zit in het bijstellen van de plannen. Het plan blijft dan ook functioneel.
- Verwacht het onverwachte.
Of houd rekening met het onbekende. Niet alles kan in de planvorming worden opgenomen. De werkelijkheid wijkt altijd af van de oefeningen, hoe realistisch ze ook zijn, qua scenario's en/of thema's. Verantwoordelijkheden worden pregnanter, actoren reageren anders door stress, de druk die wordt opgevoerd door belangen van andere (internationale) actoren, emoties omtrent de crisis (zijn er (dodelijke) slachtoffers die ik ken). De druk van de werkelijkheid kan dus niet gevoeld worden tijdens oefeningen. Laat hierbij als burgemeester (voorzitter van het BT) niet het hoofd op hol brengen, door niemand: besef dat het niet perfect gaat en niet perfect kan.

Door vooraf al rekening te houden dat sommige aspecten altijd af zullen wijken ten opzichte van verwachtingen (gebaseerd op oefeningen of andere daadwerkelijk crises), word je bij het onverwachte situaties toch minder verrast. Hierdoor kunnen teamleden gewoon blijven functioneren, zonder dat ze teveel worden 'afgeleid'.

Uitvoering van de oefeningen

- Leer elkaar kennen tijdens de oefeningen.
Oefenen zorgt ervoor, dat de organisaties en de personen elkaar en elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden leren kennen. Er kan dan tijdens de crisis een inschatting worden gemaakt van hoe andere actoren zullen reageren. Het doel moet zijn dat de principiële rolverdeling glashelder is, de rollen van de functionarissen met de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor is het team (beter) in staat om het onverwachte te verwachten en hoe hiermee om te gaan. Er is namelijk een basis(relaties) om op terug te vallen. De locoburgemeesters dienen deze relatie ook op te bouwen met de rest van het BT. De locoburgemeesters (zeker de eerste loco) dienen daarom minstens net zo vaak te oefenen als de burgemeester. Ook het mee laten oefenen van externe partners is hierbij erg belangrijk.
- Kijk kritisch naar de (crisis)organisatie en hoe je die wilt inrichten.
Per type crisis, moet er (mits de tijd er voor is) kritisch gekeken worden naar de verschillende rollen van de crisisteams en de taken die daarbij horen in die specifieke casus. De rol van

bijvoorbeeld de brandweer in het OT is anders bij een asbestbrand dan bij pedofiele zwemschoolhouder in relatie tot mogelijke maatschappelijke onrust en psychosociale zorgverlening. Bekijk daarom goed indien een crisis zich voordoet, en oefen dit, hoe de rol van sommige actoren beschreven is en of dat functioneel is voor de specifieke casus. Oftewel: wat heb je nodig qua crisisteam gezien het crisistype? Bij een 'plof' direct de protocollen volgen, maar indien er meer tijd is, rustig bepalen wat en wie je precies nodig hebt, als team zijnde en hoe de crisisbestrijding vorm geven kan worden. Een oefening kan hierbij aan bijdragen door een scenario te gebruiken waarbij juist niet onder tijdsdruk beslissingen genomen hoeven te worden, maar waarbij het bijvoorbeeld wel belangrijk is om openheid van zaken te geven, om (verdere) maatschappelijke onrust te voorkomen.

Door deze aanbeveling te volgen, leer je wat de meeste functionele rolverdeling is bij de verschillende specifieke casussen. Je verliest dan geen tijd meer, met het bepalen wat ieder z'n rol is. Je leert elkaar tijdens de oefening dan ook weer kennen, wat weer tijd scheelt bij het optreden bij een daadwerkelijke crisis.

- Kijk als management naar de organisatie van de nazorgaanpak. Er dient in een vroeg stadium het deelproces Nazorg te worden gestart. Dit heeft zijn nut in een grote crisis bewezen (Haarlemmermeer heeft bij Poldercrash deelproces Nazorg vrij snel opgestart naar aanleiding van de ervaring met de Schiphol cellenbrand en dit is door de IOOV positief beoordeeld). Bekijk hierbij welke personen/afdelingen/organisatie het beste de nazorg kan organiseren. Dit is afhankelijk van het crisistype met de daarbij horende onbekende factoren. Bekijk dit per crisis, maar bespreek tijdens oefeningen of gerelateerde bijeenkomsten, wat mogelijke onderwerpen, consequenties, verantwoordelijken, betrokken personen, organisaties kunnen zijn.

De fase na de ramp kan heel ingrijpend zijn voor gemeentes op meerdere aspecten qua intensiteit en complexiteit. Door juist te oefenen met het deelproces Nazorg (als onderdeel van de nafase), kan deze voorbereiding lonen bij een daadwerkelijke crisis; minder onvoorbereid op de fase na de ramp ben je dan als team.

- De burgemeester beslist. De burgemeester is degene die de besluiten neemt op basis van advies van zijn adviseurs. De burgemeester moet hierbij niet bang zijn om beslissingen te nemen, ook niet de foute. Er kunnen ook beter te veel dan te weinig maatregelen (wel afhankelijk van het soort maatregelen) worden genomen. Hierbij dien je als burgemeester wel eisen aan de adviseurs stellen qua informatie. De adviseurs moeten voor heldere en duidelijk informatie zorgen op basis waarvan de burgemeester besluiten kan nemen. Daar moet ook op geoeft worden, door bijvoorbeeld te oefenen in een meer realistische setting, waarbij teams nog onvolledig zijn, waardoor er nog veel informatie onbekend is, of dat er niet juist wordt opgeschaald. Oefen bijvoorbeeld de aflossing van een crisisteam, waarbij de informatieoverdracht centraal staat.

Door te oefenen met een incompleet team en/of te weinig informatie, zorgt ervoor dat je als team met de situatie bekend bent bij een daadwerkelijke ramp. Dit zorgt ervoor dat het team alvast 'aan de slag gaat', in plaats van bijvoorbeeld te gaan wachten op verdere informatie of teamleden die nog komen moeten.

Evaluatie van de oefeningen

- Evaluatieonderzoek. Bij evaluaties van oefeningen en incidenten wordt er beoordeeld of een functionaris de taken heeft uitgevoerd die bij zijn/haar rol horen. Zo kan het in werkelijkheid zijn dat niet alle voorschriften of plannen zijn gevolgd, maar dat de crisis wel goed bestreden is. Dit is een belangrijk punt voor de evaluaties, aangezien een team bij een crisis wel goed beoordeeld kan worden of zij het 'goed gedaan hebben', omdat je reacties kunt peilen van slachtoffers of andere betrokkenen op het genomen beleid. Dit kan nuttige leerpunten opleveren die weer verwerkt kunnen in de oefeningen.
- Lessen borgen. Een systematische benadering van de lessen van evaluaties is van cruciaal belang. De

lessen voor oefenen moeten generiek vertaald worden. Zo ontstaat er een lijst met lessen die er daadwerkelijk toe doen en die voor iedereen inzichtelijk is. Zo kunnen gemeentes ook van elkaar leren in plaats van hoofdzakelijk van de eigen incidenten. Ook kan als evaluatiepunt de meerwaarde van de oefeningen worden opgenomen in het evaluatieonderzoek. Elk aspect dat als meerwaarde naar voren komt, vanuit de oefeningen voor het daadwerkelijk handelen, is leerzaam voor zowel de eigen, als andere organisaties.

- Andere leervormen dan oefeningen voor het leren van incidenten.
Na een incident vindt er een evaluatie plaats met aanbevelingen waar geleerd van kan worden. Het is een mooi streven om deze leerpunten in de daaropvolgende oefening (of daadwerkelijk incident) te gebruiken, maar er zijn ook andere manieren te verzinnen dan oefeningen, voor het leren van incidenten. Enkele voorbeelden zijn:
 - om naast oefeningen regelmatig casusbesprekingen of themabijeenkomsten te houden met groepen functionarissen;
 - de (loco)burgmeester is in een oefening maar een beperkte tijd aan het leren. De effectiviteit kan worden verhoogd met een individueel traject;
 - tijdens de oefeningen dient er meer reflectie plaats te vinden, gecoacht door deskundige evaluatoren. Tussentijds dient er in de oefeningen reflectie plaats te vinden, waardoor de genoemde leerpunten nog in diezelfde oefeningen worden toegepast.

Literatuurlijst

Algemene literatuur

- Ammerlaan, K., Nazorg na rampen, Een belangengerichte benadering loont, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag.
- Berenschot, *Eindrapportage Aristoteles 1.0, Prestatiemeting en –verantwoording in de veiligheidsregio's*, Berenschot, december 2009.
- Boin, A., P.'t Hart, E. Stern & B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. New York: Cambridge University Press 2005.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer: Alphen aan de Rijn 2001.
- Dijkman, E.R.G. van, & M. Quekel, *Opleiden, trainen en oefenen voor crisis*, in bundel: Muller. E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (red), *Crisis, Studies over crisis en crisisbeheersing*, Kluwer, Deventer 2009.
- Duin, M.J. van, *Van rampen leren: een vergelijkend onderzoek naar spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*, Den Haag: HDU 1992.
- Duin, M.J., & M. Zannoni, *Na de ramp, Leidraad nafase*, Den Haag: COT 2005.
- Duin, M. van, Een eerste balans, De vliegtuigcrash in Haarlemmermeer, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag.
- Helsloot, I. (red), *Op de grens van werkelijkheid, Observatierapportage oefening Bonfire*: COT, Den Haag 2005.
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek, Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag: 2007.
- Berghuijs, J.D., & M.J. van Duin, *De veiligheidsketen: strategie voor handelen en denken*, in bundel: Helsloot I, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red), *Brandweerbundel, Studies over organisaties, functioneren en omgeving*, Kluwer, Deventer 2007.
- Helsloot, I. et al., *Crisisbeheersing, Wat kunnen wij leren van nationale oefeningen, Recht, Bestuur, Organisatie van Hulpdiensten*, december 2009, Sdu uitgevers, jaargang 6 aflevering 4.
- Helsloot, I., S. Martens & A. Scholtens, *Basisboek regionale crisisbeheersing, Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie*, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* 2010.
- Inspectie OOV, *Plan van aanpak (definitieve versie), Multidisciplinair Opleiden en Oefenen*, 2010.
- Jong W.& R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaring met crisis*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2005.
- Jong, W., Vier vragen aan, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag.
- Mazijk, A. van, De Poldercrash, Het Crisisbestrijdingsplan Schiphol, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, april 2009, OBT bv: Den Haag.

- Muller E.R., *Aanbevelingen voor crisismanagement*, in bundel: Muller. E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (red), *Crisis, Studies over crisis en crisisbeheersing*, Kluwer, Deventer 2009.
- Perry, R.W. (2004), *Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers*, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (2).
- Quarantelli, E.L., *The need for planning, training, and policy on emergency preparedness*, preliminary paper no.101, Disaster Research Center, Delaware 1982.
- Rosenthal, U., R.A. Boin, M. Kleiboer & M.H.P. Otten (red), *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1998.
- Waddington, D., Jones, K. & Critcher, C., *Flashpoints: studies in public disorder*, London and New York: Routledge, 1989.

Gebuike documenten voor Casus Benno L. in 's-Hertogenbosch

- Bos, J.G.H., A.M.D. van Es & E.R. Muller, *Als maatschappelijke onrust dreigt, Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L*, Den Haag 2010: COT.
- Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2007-2010, Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2006.

Gebuike documenten voor de asbestbrand in Vroomshoop

- COT, *Asbrand in Vroomshoop. Evaluatie van de respons van de gemeente Twenterand op een asbestbrand in Vroomshoop*, Den Haag 2008: COT.
- Evaluatie rampenstafoefening gemeente Twenterand 12-10-2006.
- Hulpverleningsdienst Twente, *Evaluatie van de zeer grote brand / GIP-3 bij Auba te Vroomshoop op 12 januari 2008*, Enschede 2008.
- Liedenbaum, T., *Evaluatie GRS-oefening Twenterand 1 oktober 2009*, 20 november 2009.
- Multidisciplinair beleidsplan OTO 2009-2012 Regio Twente – versie 1.4.
- Reurink, J., *Evaluatie GRS Twenterand 30 oktober 2008*.

Gebuike documenten voor de Poldercrash in Haarlemmermeer

- Beleidsplan 2008 – 2010 Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen, veiligheidsregio Kennemerland.
- Bestuurlijke *reactie rapportage onderzoek vliegtuigongeval d.d. 25 februari 2009*, Veiligheidsregio Kennemerland, 19 juni 2009: VRKNBK 2009-110034.
- Hendriks, C., *Evaluatie bestuurlijke oefening Twister 3*, november 2008: Veiligheidsbureau Kennemerland.
- Hulst, A. van der, *Evaluatie bestuurlijke oefening Ticket to ride 17 april 2008*, mei 2008: Veiligheidsbureau Kennemerland.

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Poldercrash 25 februari 2009, Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag juni 2009.
- Klijnsma, B., *Verlag oefening Haarlemmermeer*, juni 2007: Twynstra Gudde.
- Muller, E.R. et al., *Evaluatieverslag oefening Cactus 24/25 september 2009*, Den Haag december 2009: COT.
- *Neergestort tijdens nadering, Boeing 737-800, nabij Amsterdam Schiphol Airport, 25 februari 2009*, Den Haag mei 2010: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Nota Opleiden en Oefenen voor Crisisbeheersing 2009, Nota B&W, 2009/10194.
- *Onderzoek Inspectie OOV en Inspectie Gezondheidszorg naar de Poldercrash*, Nota van B&W, 2009.0007879
- Quekel, M.M., E.R.G. van Dijkman & C.J. Hendriks van de Weem, *Evaluatie OT Amsterdam 21 november 2007*, Den Haag 2008: COT.
- Veiligheidsbureau, *Jaarplan Multi-oTo 2009*, september 2008: Veiligheidsbureau Kennemerland.

Gebruikte internetbronnen

- U.S. Department of Homeland Security, 28 juni 2009, <http://www.fema.gov/about/history.shtm>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 26 januari 2010, www.ioov.nl/organisatie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10 mei 2010, www.bzk.nl/onderwerpen/veiligheid/crisisbeheersing/beleid.

Gebruikte wetsartikelen

- Artikel 53a van de Politiewet 1993.
- Artikel 32 van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs.
- Artikel 19 Brandweerwet 1985 .
- Artikel 19a Brandweerwet 1985.
- Artikel 5, lid 2 sub e, Wet rampen en zware ongevallen.
- Artikel 11a.1 Wet rampen en zware ongevallen.
- Artikel 15.1 Wet rampen en zware ongevallen.
- Artikel 10 lid 2 sub d, Wetsvoorstel Veiligheidsregio's.
- Artikel 175 en artikel 176 Gemeentewet.
- Artikel 7.1 Wet veiligheidsregio's.
- Artikel 43 en 51.5 Wet veiligheidsregio's
- Artikel 51.1 Wet veiligheidsregio's
- Artikel 38 Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding.

Bijlage 1: Respondentenlijst

Casus	Naam	Functie
Benno L. 's-Hertogenbosch	Mevr. C. Verschuren	Senior deskundigheidsmedewerker preparatie en veiligheidsbureau
	Dhr. P.B.M.J.W. de Vet	Programmamanager veiligheidsbureau
	Mevr. I.A.M. Woestenberg	Gemeentesecretaris 's-Hertogenbosch
Asbestbrand Vroomshoop	Dhr. T. Liedenbaum	AOV'er Twenterand
	Dhr. H. Ridderinkhof	Gemeentesecretaris Twenterand
	Dhr. H. Koetje	Destijds burgemeester van Twenterand, momenteel van Hoogeveen
Poldercrash Haarlemmermeer	Mevr. L. Bouw	AOV'er Haarlemmermeer
	Dhr. A. van Mazijk	AOV'er Haarlemmermeer
	Dhr. Th.L.N. Weterings	Burgmeester Haarlemmermeer

Bijlage 2: Interviewprotocol

Introductie

Het doel van het onderzoek is om te bepalen wat de invloed is van bestuurlijke oefeningen op strategisch niveau, bij overheden, op het werkelijk handelen tijdens een crisis; wat zijn de voorwaarden/kenmerken die voor een positief effect zorgen? Dit doe ik in het kader van mijn masterthesis (scriptie) die ter afronding dient van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

achtergrond

Mijn achtergrond is een studie Integrale Veiligheid te Rotterdam, waar ik destijds (2005) door mijn stage bij het COT terecht ben gekomen. Ik ben daar na mijn stage blijven werken en ben van de sector 'Onderzoek' naar de sector 'Organisatieontwikkeling, Oefenen en Trainen' (OO&T) overgestapt.

doel

Het adagium dat oefenen (als onderdeel van preparatie) helpt, daar is iedereen het mee eens, maar tegelijkertijd blijkt uit de literatuur dat het erg lastig is om aan te geven hoe die oefeningen en op welke punten dan voor een positief effect hebben gezorgd tijdens de crisis/calamiteit. Aangezien ik zelf ook trainer ben (naast de interesse uiteraard vanwege de scriptie), ben ik benieuwd wat voor voorwaarden en kenmerken aanwezig moeten zijn die voor een positief effect zorgen. Ik zoom daarbij in op belangrijke taken die ik geselecteerd heb aan de hand van de verschillende rollen die een burgemeester heeft/kan hebben tijdens een crisis: beslisser, boegbeeld, burgervader, strateeg, collegiaal bestuurder.

De afgeleide taken zijn:

- betekenis geven
- besluitvorming
- betekenis uitdragen (duiding)
- crisisbeëindiging
- leren en hervormingen toepassen

Werkwijze

Ik heb een paar open vragen geformuleerd die uitnodigen tot een gesprek van waaruit vanzelf weer vervolgvragen voortkomen.

Groter geheel:

Van de verschillende incidenten/rampen zijn evaluaties gemaakt. Wat leren de incidentevaluaties op deze vijf punten. Komt dit terug in de oefeningen en ook bij de bestuurder? En in welke mate komt dit dan terug. Wellicht leert uiteindelijk dit dat de voorbereiding op crisis in relatie tot de daadwerkelijke crisis wellicht anders moet qua oefenen.

Interviewvragen bestuurder (burgemeester en gemeentesecretaris):

(algemene) Hoofdvragen:

- Hoe verhoudt zich de kwaliteit van de oefeningen tot wat u zag bij een daadwerkelijk incident?
- Wat zou minder zijn gegaan als er niet geoefend was?
- Wat heeft zin gehad bij de oefeningen en wat niet? Hoe komt dat?
- Zijn er ook nadelen aan het oefenen verbonden (denken dat werkelijkheid gaat als de oefening?)
- Is er een relatie tussen werkelijkheid (ramp) en oefeningen en hoe ziet u dat?
- Wat en hoe moet er anders geoefend worden?

Inzoomend op de vijf taken:

Betekenis geven:

- Hoe wordt er in 'het dagelijkse' aandacht geschonken aan potentiële incidenten?
Bijvoorbeeld:
 - o wordt er routinematig gescand op potentiële incidenten?
 - o Vindt er een actieve dataverzameling en informatieverificatie plaats?

- Is er beleid omtrent het omgaan met geruchten en deze te beheersen?

Besluitvorming:

- Hoe vond er besluitvorming plaats binnen het GBT tijdens de crisis?
- Hoe vond en vindt de besluitvorming plaats tijdens de oefeningen?
- Welke bestuurlijke beslissingen zijn er genomen?
- Hadden de oefeningen hierbij een positief effect, of hoe kwam het dat er verschil in de manier van besluitvorming zat?
 - Wat is de invloed van deze specifieke casus hierop geweest?
 - Wat is hiervoor op voorhand (preparatiefase) afgesproken?
 - Zijn er op voorhand door de betrokken actoren gemeenschappelijk waarden opgesteld? En hoe vertaalde zich dit tijdens de crisis?

Betekenisuitdraging (duiding):

- Wat voor visie heeft de gemeente omtrent crisismanagement?
- In welke mate komen de volgende aspecten hierin terug:
 - Het bewaken van kernwaarden en normen.
 - Hoe omgaan met structurele zwakheden die opgelost moeten worden.
 - Kansen en bedreigingen.
- Is dit op een juiste manier qua voorlichting en communicatie tot uiting gekomen door de burgemeester of de gemeente? (boegbeeld)
- In welke mate draagt deze specifieke casus daar aan bij?
- In welke mate is dit teruggekomen in de oefeningen (als strategische uitgangspunten)?
- Welke rol ziet u voor uzelf in een crisis om 'betekenis te geven aan de gebeurtenis. Bent u daar in geslaagd? (burgervader)

Crisisbeëindiging:

- Was de verslaglegging in uw ogen voldoende, of moet dat de volgende keer anders?
- Hoe houdt u tijdens (het beëindigen van) de crisis rekening met mogelijke politiek/bestuurlijke consequenties op de korte en lange termijn?
- Hoe houdt u in de gaten hoe de media de crisis en het optreden door de gemeente in beeld brengt? Wat voor invloed heeft dat op u en het team en hoe wordt daarmee omgegaan?
- Hoe bepaalt u wat het juiste moment is om het crisisteam op te heffen (afschalen)?
- In hoeverre laat u zich leiden door politiek/bestuurlijke tegenstanders of andere stakeholders die niet noodzakelijkerwijs een belang hebben in een eerlijke evaluatie?
- Op welke manier kwam dit terug in de oefeningen?

Leren en hervormingen toepassen:

- Hoe wordt er geleerd binnen deze gemeente?
 - Van eigen incidenten?
 - Incidenten bij andere gemeenten in binnen- en buitenland?
 - Oefeningen?
- Wat gebeurt er met deze kennis?
 - Opstellen van richtlijnen?
- Hoe belangrijk is 'leren' binnen de gemeente? En hoe verbinden bestuurders en leidinggevenden zich hier aan?
 - Nemen zij het initiatief?
 - Stellen zij zich kwetsbaar op?
- Wat moet er eventueel bij de volgende oefening juist op basis van de kennis opgedaan in de praktijk! anders en waarom?

Interviewvragen oefencoördinator/AOV'er

Hoe wordt er geoefend?

- Hoe wordt er bepaald hoe er geoefend wordt?
 - Duur, frequentie, soort (table top, interactieve simulatie), scenario's?

- In welke mate dragen voorgaande oefeningen (dus evaluatieverslagen) daar aan bij?
- Hoe is de bereidheid van partners om te oefenen?

Kennis verwerven omtrent incident:

- Hoe tracht de gemeente/regio informatie en kennis te vergaren na de calamiteit?
- Waarin is de overheid/regio geïnteresseerd?
- Welke informatie is door de betrokken overheidsinstanties verzameld en wat is hiermee gedaan, of wat gaat er met deze informatie gebeuren?

Aanpassingen realiseren na incident, m.b.t. oefensystematiek dan wel thematiek:

- In hoeverre wordt deze kennis verwerkt in handelingen die gericht zijn op de oefeningen?
 - Wordt er vaker of langer geoefend?
 - Anders oefenen middels niet bestaande scenario's.
- Is de calamiteit aanleiding geweest om bepaalde handelingen te verrichten of maatregelen te implementeren met betrekking tot de oefeningen?
- Is er een relatie tussen werkelijkheid (ramp) en oefeningen en hoe ziet u dat?

Gebruikt de gemeente de leerpunten van andere overheidsinstanties met betrekking tot:

- Oefeningen.
- Daadwerkelijk incidenten bij andere gemeenten die al dan niet realistisch zijn voor hun eigen gemeente (middels rapporten, onderzoeken)?

Afsluiting en dankwoord

Verslag opsturen. Onderzoek opsturen