

Plannen die het verschil maken



De praktijk van het schrijven van ramp- en incidentbestrijdingsplannen is weerbarstig. In veel gevallen is bij de planvorming onvoldoende oog voor de bredere en langere termijn maatschappelijke impact van een ramp of grootschalig incident. Verder blijken de inhoud en de verschijningsvorm van veel ramp- en incidentbestrijdingsplannen onvoldoende geschikt te zijn voor gebruik in de respons op een ramp of incident.

■ Willem Treurniet

Innovator netcentrisch werken, TNO

■ Iris Blankers

Consultant strategic business analysis, TNO

■ Bruno Goddijn

*Adviseur, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland;
Landelijk netwerk Regionaal Risicoprofiel*

In de Wet veiligheidsregio's is bepaald dat iedere veiligheidsregio een aantal beleidsdocumenten dient vast te stellen:

- risicoprofiel: inventarisatie en analyse van aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden;
- beleidsplan: het beleid voor de meerjarige uitvoering van de opgedragen taken;
- crisisplan: operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft;
- rampbestrijdingsplan: operationeel plan waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke inrichtingen beschreven staat.

Veel regio's kennen naast de wettelijk vereiste rampbestrijdingsplannen ook incidentbestrijdingsplannen voor objecten of gebieden waarvoor een rampbestrijdingsplan niet verplicht is maar een plan voor grootschalige respons op veiligheidsincidenten wel wenselijk wordt geacht. Nadere analyse van de praktijk van het schrijven van ramp- en incidentbestrijdingsplannen leert dat veel plannen in de eerste plaats vooral op de acute respons zijn gericht, waarbij onvoldoende oog is voor de bredere en langere termijn maatschappelijke impact van een ramp of grootschalig incident. Dit lijkt voor een deel te verklaren uit het feit dat de planvorming primair wordt gedaan vanuit het perspectief van de inhoudelijke processen brandweerbijstand, geneeskundige zorg en bevolkingszorg die bij de veiligheidsregio's zijn belegd.

In de tweede plaats blijken de inhoud en de verschijningsvorm van veel ramp- en incidentbestrijdingsplannen onvoldoende geschikt te zijn voor gebruik in de respons op een ramp of incident. In diverse regio's blijken plannen in de warme fase slechts zeer beperkt te worden gebruikt. Met name de beeldvorming en de oordeelsvorming worden niet of nauwelijks ondersteund door plannen. TNO heeft tegen deze achtergrond een verkenning gedaan naar hoe de ramp- en incidentbestrijdingsplanvorming binnen veiligheidsregio's kan worden verbeterd. In dit artikel wordt een oplossingsrichting geschetst: planvorming met oog voor maatschappelijke impact. In een gevarieerd samengestelde workshop met een twintigtal planners uit diverse regio's is deze oplossingsrichting aan de hand van een fictieve situatieschets uitgetoetst.

PLANVORMING MET OOG VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

De ontwikkelde oplossingsrichting beoogt een brug te slaan tussen het eerste deel van de regionale plancyclus – en dan met name de regionale risicobeoordeling – en de responsfase. Hiertoe wordt het denken vanuit brede maatschappelijke impact, zoals dat structureel gebeurt bij de regionale risicobeoordeling, voortgezet bij het maken van ramp- en incidentbestrijdingsplannen. Vervolgens wordt bij het maken van de plannen – zowel qua structuur als qua inhoud – voorgesorteerd op de vragen die in de responsfase onder tijdsdruk dienen te worden beantwoord. Hiermee beantwoordt de oplossingsrichting aan beide in de inleiding gesignaleerde tekortkomingen in de planvorming. In de figuur is de ontwikkelde aanpak gevisualiseerd.

We beginnen bij de beschrijving van de aanpak aan de rechterzijde van het schema. De verticale stippelijijn markeert een ramp of een grootschalig incident waarvoor wordt gepland. De essentie van informatie gestuurde coördinatie van de respons op een grootschalig incident is dat voortdurend – en bewust in deze volgorde – drie vragen worden gesteld en beantwoord om het juiste zicht op het incident te krijgen en een passende respons te kunnen bepalen¹.

1. Wat bedreigt ons en hoe erg is dat?
2. Wat hebben we met het oog hierop nodig aan capaciteiten?
3. Hoe ziet de organisatie eruit, wie maken er deel van uit en welke coördinatie is noodzakelijk?

De voorgestelde planvormingsaanpak is er op gericht optimaal op het beantwoorden van deze vragen voor te sorteren. De vier stappen van de aanpak worden hieronder beschreven. Iedere stap wordt geïllustreerd met een voorbeeld van een rampenbestrijdingsplan dat betrekking heeft op een fictieve, BRZO-plichtige chemische fabriek (genaamd CHEMICO) met een onderzoekslaboratorium. Allereerst dient te worden vastgesteld op welke manier een incident, inclusief eventuele responsieve acties, de maatschappij kan raken. Een veiligheidsregio dient hierbij te denken vanuit veiligheid in brede zin; in lijn met haar coördinerende rol en in lijn met het brede perspectief dat ook bij de regionale risicobeoordeling wordt gehanteerd. Hierin worden zes verschillende vormen van maatschappelijke impact onderscheiden. Deze vormen zijn in het schema weergegeven onder vraag: 1 Per vorm is een bullitsgewijze kenschets gegeven². Het tijdens de workshop besproken fictieve bedrijf CHEMICO ligt langs een hoofdwaterweg. In het geval van een veiligheidsincident kan het noodzakelijk zijn het verkeer op deze

¹ Zie bijvoorbeeld het Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015.

² Voor nadere details verwijzen we naar de Handreiking Regionaal Risicoprofiel.



hoofdwaterweg stil te leggen. Deze maatregel leidt tot maatschappelijke gevolgen die onder de kop economische impact thuishoren.

Vervolgens dient aan de hand van vraag 2 te worden vastgesteld op welke manier de verschillende vormen van maatschappelijke impact kunnen worden gekwantificeerd. Op welke schaal kunnen ze worden uitgedrukt en welke informatie is nodig om de betreffende vorm van impact in het geval van een incident daadwerkelijk te kunnen vaststellen? De maatschappelijke impact van het genoemde stilleggen van de hoofdwaterweg bij CHEMICO kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in Euro's economische schade per tijdseenheid.

Tenslotte dient aan de hand van de vragen 3 en 4 de balans te worden bepaald tussen welke informatie in het kader van de voorbereiding wordt verzameld en welke informatie hieraan in het geval van een concreet incident dient te worden toegevoegd. In het voorbeeld van het stilleggen van de hoofdwaterweg bij CHEMICO kan in de koude fase in kaart worden gebracht hoe er van de waterverbinding gebruik wordt gemaakt en wie er economisch van afhankelijk zijn. Verder kan worden bepaald wat de keteneffecten zijn bij afsluiting. Denk bijvoorbeeld aan filevorming elders. Vervolgens kan in de koude fase worden vastgesteld wie in het geval van een daadwerkelijke afsluiting actuele details kan leveren. Denk bijvoorbeeld aan het bepalen van welk verkeer daadwerkelijk wordt getroffen.

MEERWAARDE VAN DE AANPAK

De geschetste aanpak heeft meerwaarde ten opzichte van hoe veel regio's momenteel het planvormingsproces inrichten.

- De aanpak helpt bij het in de koude fase al in kaart brengen van het netwerk van relevante spelers.
- Hij helpt bij het in de warme fase snel in kaart kunnen brengen van de operationele en bestuurlijke dilemma's. Deze dilemma's zijn immers vaak in essentie afwegingen tussen verschillende vormen van maatschappelijke impact.
- Hij geeft het informatiemanagementproces een voorsprong doordat (1) de mogelijk relevante informatiethema's al in de koude fase zijn geïnventariseerd; (2) in de koude fase de relevante informatie al in kaart is gebracht en (3) in de koude fase al is geïnventariseerd welke informatie in de warme fase nog moet worden verzameld om een goed beeld te maken.
- Doordat de aanpak zijn uitgangspunt kiest in maatschappelijke impact in brede zin, helpt hij ook om de gemeentelijke kolom beter in positie te brengen dan nu vaak het geval is.

DOORONTWIKKELING

Op de volgende punten is ruimte en reden voor verdere verbetering.

- Er is meer inzicht nodig in hoe arbeidsintensief de aanpak in de praktijk is. In dit kader is er behoefte aan handvatten om de balans te vinden tussen generiek en specifiek.
- Het concept kan verder worden verbeterd door toe te werken naar een netwerk van koppelbare deelscenario's. Op deze manier kunnen keteneffecten worden meegenomen.
- Er is behoefte aan het meer expliciet meenemen van de tijdsdimensie. Er kan nu onvoldoende goed worden gedifferentieerd tussen korte en langere termijn maatschappelijke impact. TNO en veiligheidsregio's werken gezamenlijk aan de doorontwikkeling van de aanpak. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met harold.bousche@tno.nl.

