

Uiteindelijk gaat het om het geld dat we ervoor over hebben om het glas te vullen

NRC Handelsblad bracht het in maart weer als prominent nieuws dat tot en met april doorklinkt in de media en politiek 'Nederland is slecht voorbereid op rampen; de meeste regio's halen volgens de IOOV niet eens maatrampniveau 1, dat wil zeggen een groot verkeersongeluk'. De landelijke aandacht voor dit nieuws zou van een grote afstand bezien kunnen verbazen omdat deze constatering vanaf de jaren tachtig zo'n beetje jaarlijks gemaakt wordt. Het is daarmee misschien goed om toch nog eens realistisch te kijken naar de ontwikkeling van de rampenbestrijding; waar komen we vandaan en waar staan we nu?

Historie van de rampenbestrijding en de tijdgeest

Tot 1985 was de landelijke organisatie Bescherming Bevolking verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in oorlogsomstandigheden. Toen deze werd opgeheven vanuit primair bezuinigingsoverwegingen kwam middels de toenmalige Rampenwet een nieuwe, algemene rampenbestrijdingstaak op gemeentelijk niveau te liggen. Deze nieuwe taak werd omarmd door de gemeentelijke besturen ondanks het feit dat er nauwelijks rijksfinanciering tegenoverstond. De echte 'buit' was dat met de nieuwe Rampenwet de dreiging was afgewend van een provinciale hulpverleningsdienst waarin de gemeentelijke brandweren zouden opgaan. Het kon dan ook niet verbazen dat in de opbouwfase van de 'nieuwe' rampenbestrijding vooral met projectfinanciering en middels richtinggevende circulaire gesleurd werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De formele opbouwfase van de rampenbestrijdingsorganisatie - het project Reorganisatie Rampenbestrijding - was in 1989 dan ook nog nauwelijks afgerond toen werd geconstateerd dat er grote tekortkomingen in de rampenbestrijding waren. Door het rijk geïnitieerd en gefinancierd werd wederom ingezet op grote landelijke projecten als het Project Versterking Brandweer (PVB) en het project Versterking Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen om de geconstateerde gaten te dichten. De VNG gaf het gebrek aan werkelijke gemeentelijke belangstelling voor de rampenbestrijding in die periode met terugwerkende kracht toe in haar reactie op weer een in gebreke stellende rapportage van de Algemene



Rekenkamer over de rampenbestrijding in 2001: 'De VNG wijst er in zijn reactie [op het rapport van de Algemene Rekenkamer] op dat de huidige rampenbestrijdingsorganisatie pas sinds 1992 bestaat toen de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in werking trad. Tijdens een groot deel van de onderzochte periode werd het bestuurlijk referentiekader gedomineerd door de moeilijke economische situatie waarin ons land zich bevond. De voorbereiding op rampen had in deze situatie noch een bestuurlijke, noch een maatschappelijke prioriteit, aldus de VNG'¹

In 2000 en 2001 waren het de Vuurwerkkramp en de Cafébrand in Volendam waarvan de evaluaties weer hamerden op de tekortkomingen binnen de rampenbestrijding. De dreiging van het internationaal catastrofaal terrorisme dat na '9-11' duidelijk bleek, benadrukte anderzijds de noodzaak van een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding. De reactie van de rijksoverheid richtte zich met name op 'meer papier' of netter gezegd op versterking van de planfiguren en de borging van beleid. Deze reactie, die uitmondde in de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van 2004, was de enig mogelijke zonder dat er direct veel meer geld ter beschikking van de gemeenten zou moeten worden

¹ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding rampenbestrijding, 2001.

gesteld vanuit de zijde van de rijksoverheid. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft feitelijk al direct daarna geconstateerd dat deze nadruk op planvorming en beleid vooral leidt tot een scheiding tussen de plan- en overlegarena – waar het papier wordt onderhouden – en de praktijkarena – waar met dat papier weinig tot niets wordt gedaan –.

Natuurlijk speelde ook de tijdsgeschiedenis een rol in de ontwikkeling van de rampenbestrijding: tot eind jaren negentig werd steeds meer garantie voor veiligheid van de overheid verwacht. Kenmerkend is de discussie over het recht op veiligheid in de Grondwet in die periode. Tegen deze achtergrond konden de beperkingen van de rampenbestrijding in Nederland niet publiekelijk geaccepteerd worden terwijl anderzijds de financiering ervan met elke bezuiniging op de sociale zekerheid onder druk kwam. Net op het moment dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers weer nadrukkelijk in beeld kwam op rijksniveau 'bewezen' de rampen van Enschede en Volendam in de publieke perceptie een nadrukkelijk falen van de overheid en haar rampenbestrijding. Tegen dit decor van chaos en verdriet kon nauwelijks onbelast worden gesproken over de beperkte mogelijke rol van de overheid in de acute fase bij echte rampen.

Die tijdsgeschiedenis is echter de laatste paar jaren veranderd. Het idee dat bewuste facilitering van de zelfredzaamheid van burgers van veel groter belang is dan weer een nieuwe plancyclus dreigt landelijk geaccepteerd te worden. Een ander voorbeeld is het heldere rapport uitgebracht in 2005 door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing waarin wordt opgeroepen de planlast te verminderen. De geest van dit rapport is ook door de huidige minister terecht omarmd: 'ik wil een einde aan de plannenmakerij', sprak zij op 18 april voor het Radio 1 journaal.

Genoeg historie, nu een blik naar de toekomst

Laten we vaststellen dat rampenbestrijding met recht een gelegenheidsorganisatie is. We hebben te weinig rampen om zinvol in een staande organisatie te investeren. Het maar blijven beweren dat de rampenbestrijding te complex is en dat er daarom een strakkere commandostructuur moet komen is een idee-fixe van collega's die de militaire organisatie als referentiekader hebben. De consequentie is dan dat de waaier aan betrokken organisaties met de dagelijkse riemen ook in rampenomstandigheden moet roeien. Natuurlijk kun je dat zo goed mogelijk voorbereiden door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van een ramp: slimme generieke plannen, goede geoefendheid en een praktijkgerichte voorbereide coördinatiestructuur maken van alle losse tandwielen een geoliede machine. Een machine overigens die altijd de burger nodig heeft om zijn medeburgers in de ellende te helpen. Om dat te kunnen voorbereiden is uiteindelijk gewoon

geld en kennis nodig. Geld en kennis die vrijwel geen enkele gemeente alleen beschikbaar kan stellen en hebben. Het gaat dus om intergemeentelijke schaal-grootte. Het proces van regionalisatie van de rampenbestrijding verloopt momenteel in de meeste van de 25 veiligheidsregio's nog bedroevend langzaam, maar nu al kan worden gesteld dat die 25 er simpelweg te veel zijn. Beter gezegd: te veel regio's zijn te klein. Geen bestuurder zou bij een willekeurige gemeentelijke dienst geloven in de kennis en continuïteitsgarantie als daar op een kerntaak minder dan vijf mensen werken. Toch is dat de bovengrens van de beschikbare capaciteit van de meeste regio's als het om de echte operationele voorbereiding op rampen gaat.

De tussenconclusie moet dan zijn dat met de huidige middelen en organisatie het niet beter zal gaan met de rampenbestrijding dan het nu al gaat. 'Al gaat' omdat we vergeleken met 1985 natuurlijk wel een aantal stappen gezet hebben. Die vooruitgang correspondeert direct met de investeringen door de gemeenten en rijk die in de loop der jaren 'stiekem' flink zijn toegenomen.

Zo is in de periode 2001-2005 door gemeenten 50 miljoen euro extra geïnvesteerd in de regionale brandweer hetgeen we hier voor het gemak maar even gelijk stellen aan investeringen in de regiefunctie bij de rampenbestrijding². Op deze plaats is het misschien wel goed om te melden dat de overige extra middelen van bijna 150 miljoen besteed aan de brandweer juist niet hebben geleid tot een betere rampenbestrijding: afgezien van de aanname van meer brandpreventiepersoneel zijn er vooral meer beroepsbrandweermensen aangenomen hetgeen ten koste is gegaan van het aantal vrijwillige brandweerposten. De beschikbare slagkracht voor de rampenbestrijding is daarmee verminderd.



2 Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, Cebeon, 2006.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Ervan uitgaande dat we een echte verdere verbetering van de rampenbestrijding willen, zijn er twee mogelijke oplossingsrichtingen: meer geld beschikbaar stellen voor de rampenbestrijding in de regio of door het organiseren van meer schaalgrootte waardoor er miljoenen aan efficiencywinst te behalen is.

Of er substantieel meer geld voor de rampenbestrijding komt zal historisch gezien afhangen van het aantal rampen dat plaats zal vinden aankomende jaren. Dat er veel efficiencywinst mogelijk is, kan niet ter discussie staan. Voor de meeste regio's is bijvoorbeeld de regionale alarmcentrale de in omvang grootste kostenpost. Er is geen inhoudelijke reden om niet tot slechts enkele landelijke alarmcentrales te komen die niet veel groter hoeven te zijn dan de alarmcentrales van de huidige vier grote steden. Afgezien van dergelijke financiële synergie zou ook de bundeling van de schaarse expertise een belangrijke kwaliteitsimpuls kunnen betekenen.

Recent Zweeds onderzoek naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de rampenbestrijding heeft echter laten zien dat daar voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking

over te gaan.³ Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder. Hoewel nooit systematisch onderzocht, lijkt er geen reden om aan te nemen dat in Nederland de situatie zonder meer anders is.

Samenvattend kan daarmee gezegd worden dat het glas van de rampenbestrijding tenminste in de grotere regio's eerder halfvol dan halfleeg is. De lege helft echter is echt leeg en zal dat grotendeels blijven omdat we als samenleving terecht niet gaan investeren in meer specifieke rampenbestrijdingscapaciteit; de basis blijft de inbreng van het dagelijks nodige en beschikbare potentieel van hulpverleningsdiensten en andere partijen. Voor een beperkte maar betekenisvolle stijging van de wijnspiegel in het glas is meer geld nodig. Geld dat gevonden kan worden in een grotere schaalgrootte. Daarmee biedt het heden veel kansen voor de toekomst, maar is het niet meteen duidelijk hoe die kansen gepakt kunnen worden.

*prof.dr. I. Helsloot,
hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid,
Vrije Universiteit Amsterdam*

3 J. Palm and E. Ramsell, 'Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 4, 2007.

Hoe goed is goed genoeg? Wat vinden de betrokkenen zelf?



In de afgelopen periode zijn verschillende rapporten verschenen die oordelen over het functioneren van de decentrale overheden ten aanzien van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg. Rapporten van onder andere de rijksoverheid (i.c. de Inspectie OOV), de bestuurlijke rapportages van de provincies en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (zoals het Schiphol-rapport). De strekking is over het algemeen hetzelfde: de kwaliteit van de rampenbestrijding en brandweezorg is onder de maat.¹ Maar hoe kijken de objecten van onderzoek zelf tegen de rapporten aan en wat vinden zij van de vraag 'hoe goed is goed genoeg'?

1 Voor de media aanleiding om te koppen 'Hulpdiensten kunnen grote ramp niet aan' (NRC, 17 maart 2007, naar aanleiding van de bestuurlijke rapportages van de provincies) en 'Tekorten aan de koude kant; Gemeenten nemen hun taak in de brandbestrijding niet serieus' (NRC, 9 februari 2007, naar aanleiding van het rapport Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg). Het persbericht naar aanleiding van de provinciale rapportages luidde 'Gebrekkige regionale rampenbestrijding baart Ter Horst zorgen' (18 april 2007).