

ASTRID SCHOLTENS

BURGERLIJKE ONGEHOORZAAMHEID

Er is door de jaren heen het nodige geschreven over de nut en noodzaak van planvorming als het gaat om de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing. Altijd staat daarin de waarde van het maken van plannen als basis voor een adequate rampenbestrijding en crisisbeheersing buiten kijf.

In Nederland is de verzameling aan verplichte planfiguren in de loop der jaren flink uitgedijd. De gemeenten werden in 1981 voor het eerst verplicht om een gemeentelijk rampenplan te hebben in de Wet Rampenplannen. Na het in 1985 van kracht worden van de Rampenwet werden gemeenten ook nog verplicht om op basis van een risico-inventarisatie rampbestrijdingsplannen voor specifieke objecten op te stellen. Zestien jaar later, in 2001, constateerde de Algemene Rekenkamer dat alle gemeenten weliswaar over de voorgeschreven plannen beschikten, maar dat de kwaliteit ervan onder de maat was. De plannen bleken onvoldoende actueel te zijn en maar zelden uitgewerkt tot concrete operationele (deel)plannen. De Rekenkamer rekende het het ministerie van BZK aan dat zij "de gemeenten en regio's onvoldoende had aangestuurd om te komen tot een meer planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie".¹ De minister beloofde beterschap en kwam met wettelijke criteria: in 2004 werden de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en het onderliggende Besluit kwaliteitscriteria planvorming van kracht. Niet alleen werden daardoor nieuwe en gedetailleerdere eisen aan de plannen gesteld, ook werden nieuwe planfiguren verplicht gesteld, zoals het regionaal beleidsplan en een organisatieplan voor de brandweer en de GHOR. De Nederlandse gemeenten en regio's hadden de klus om al dit nieuwe papier te produceren.

Kort daarna werden echter de eerste twijfels geuit: in 2006 werd door het Landelijk Beraad Crisisbeheersing de vraag gesteld of ten aanzien van de planvorming wel de juiste dingen werden gedaan. Er zou inmiddels sprake zijn van een planfixatie: het plan werd een doel op zich en dreigde voorbij te schieten aan de ondersteunende functie die een plan zou moeten hebben.²

Het schrijven van een goed plan is kennelijk niet zo eenvoudig. Als onderzoeker stel ik mij als eerste echter een meer fundamentele vraag, namelijk of een plan ook echt een effectieve bijdrage levert aan een adequate crisisbeheersing. Een wetenschappelijke onderbouwing van deze aanname heb ik nog niet kunnen vinden. Vaststaat dat mocht deze onderbouwing er zijn, deze in Nederland niet is gebruikt door de wetgever. Volgens de Australische wetenschapper Lee Clark zijn plannen vaak een doel op zich. Plannen maken alleen om het plannen maken, dat wil zeggen zonder enige betekenis voor de operationele werkelijkheid, heeft dan tot doel de suggestie te wekken dat men *in control* is.³ Ira Helsloot stelde in zijn rede later dat dit zeker geldt voor de wettelijk verplichte planfiguren in Nederland voor de crisisbeheersing: deze zijn verworpen tot 'slechts' symbolische plannen zonder betekenis voor de operationele praktijk.⁴

En dat brengt mij dan, net als de vorige column, nog een keer op de brand in De Punt. Een van onze bevindingen was dat wat beschreven was in de multidisciplinaire planvorming in Drenthe niet overeenkwam met de operationele praktijk. Een operationele praktijk die eigenlijk best aardig functioneerde tijdens dat incident. Een niet-grootstedelijke regio, zoals Drenthe, heeft het probleem dat de voorgeschreven planvorming volgens regelgeving en richtlijnen de facto uitgaat van grootste problematiek en capaciteit. Deze eisen leiden op voorhand in regio's met beperktere risico's en capaciteit al snel tot netjes opgeschreven, maar symbolische planvorming. Men heeft immers simpelweg de mensen en middelen niet om de planvorming ook daadwerkelijk (volledig) realistisch te implementeren. De vraag die een regio zichzelf moet stellen, is dan ook wat de voorkeur moet hebben: symbolische planvorming die op papier aan de gestelde eisen voldoet, of planvorming die de 'eigen' praktijk beschrijft maar niet voldoet aan de landelijke richtlijnen en regelgeving?

Mocht de voorkeur, wat mij betreft terecht, toch uitgaan naar de tweede optie, dan is een eerste vereiste dat de regio's de praktijk van rampenbestrijding ook echt durven te beschrijven. Gezien de huidige en toekomstige wet- en regelgeving is daar niet alleen (bestuurlijke) moed voor nodig, maar wellicht ook beetje burgerlijke ongehoorzaamheid.

Astrid Scholtens
a.scholtens@crisislab.nl

1 Algemene Rekenkamer (2001). *Rapport Voorbereiding Rampenbestrijding*.

2 Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006). *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-art 2005: planvorming*. Den Haag.

3 Lee Clark (1999). *Mission improbable; Using Fantasy Documents to Tame Disasters*. The University of Chicago Press.

4 I. Helsloot (2002). *Voorbij de symboliek*. Boom Juridische Uitgevers.