

Stephan van Kammen

Wij redden ons wel...

*Een verkennend onderzoek naar de verbeteringen in de voorbereiding op rampen in de gemeente
Opsterland en Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam.*

Brandweer Fryslân
Afdeling Operationele Voorbereiding

Begeleidingscommissie:
Dr. L. Heyse
Drs. O. Zoomer







Stephan van Kammen

Wij redden ons wel...

Een verkennend onderzoek naar de verbeteringen in de voorbereiding op rampen in de gemeente Opsterland en Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam.

Brandweer Fryslân
Afdeling Operationele Voorbereiding

Begeleidingscommissie:
dr. L. Heyse
drs. O. Zoomer





Voor Sjieuwke Stienstra, van wie ik heb leren doorzetten.



SAMENVATTING

In deze scriptie is een antwoord gezocht op de vraag, waarom één gemeente na de rampen in Enschede en Volendam, wel verbeteringen doorvoert in de rampenvoorbereiding en een andere gemeente niet of nauwelijks. Voor het schrijven van deze scriptie, leefde bij mij de verwachting dat Nederlandse gemeenten de twee rampen zouden aangrijpen als praktijkvoorbeelden om van te leren, om vervolgens het geleerde te beoefenen en toe te passen in haar rampenvoorbereiding. Maar al snel groeide bij mij het besef dat dit niet altijd het geval was. Wat ik ontdekte, was dat er gemeenten zijn die na de rampen in Enschede en Volendam erg actief zijn geworden in de voorbereiding op rampen, maar dat er ook gemeenten zijn die na de voornoemde rampen minder actief zijn geworden op dit gebied. De gemeente Opsterland, heeft na de rampen in Enschede en Volendam haar rampenplan volledig herzien. Uit de toetsing van het gemeentelijk rampenplan door de provincie Fryslân blijkt, dat de gemeente Opsterland qua planvorming meer heeft voorbereid dan wettelijk van haar wordt verlangd. Bovendien organiseert de gemeente jaarlijks rampen oefeningen voor het gemeentelijk personeel, terwijl dit voor de rampen in Enschede en Volendam niet gebeurde¹. De gemeente Ferwerderadiel kenmerkt zich daarentegen door magere planvorming op het gebied van rampenvoorbereiding. Ook worden door de gemeente geen rampen oefeningen georganiseerd om het gemeentelijk personeel te beoefenen voor hun rol in de rampenbestrijding. Door middel van deze studie wordt geprobeerd dit verschil te verklaren.

Het verschil in rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel kan wellicht worden verklaart door de mate en wijze van leren van de gemeenten na de rampen in Enschede en Volendam. Maar verbeteringen die na de rampen in Enschede en Volendam in de gemeentelijke rampenvoorbereiding zijn doorgevoerd kunnen ook andere oorzaken hebben. Daarom wordt in dit onderzoek nagegaan of het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding anders te verklaren is. Rampen worden tegenwoordig, getuige de commissies Oosting² en Alders³, naderhand diepgaand onderzocht. Zo'n onderzoek kan persoonlijke consequenties hebben als blijkt dat de gemeentelijke rampenvoorbereiding niet in orde was.⁴ Het voorkomen van persoonlijke consequenties kan een drijfveer zijn om de gemeentelijke rampenvoorbereiding te verbeteren. Daarnaast kan het verschil in rampenvoorbereiding wellicht ook worden veroorzaakt door een groot verloop van gemeentelijk personeel wat een rol speelt in de rampenvoorbereiding.

In het theoretisch kader komt naar voren dat leren in deze studie niet uitsluitend gezien wordt als een vermogen van een individu, ook organisaties zijn in staat om organisationeel (collectief) te leren. In deze studie wordt het leerproces opgedeeld in drie aspecten te weten; kennis verweven, kennis toepassen en kennis borgen. Pas wanneer al deze drie aspecten van het leerproces door een gemeentelijke organisatie doorlopen zijn, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de gemeentelijke organisatie heeft geleerd. Kennisverwerven gebeurt volgens Weggeman aan de hand van een zoek- en leerproces. Voorafgaand aan zoek- en leerprocessen bevindt men zich in de fase van onwetendheid. Daarom start bewust leren volgens hem bij bewustwording. Nadat de bewustwording heeft plaatsgevonden dat er kennis ontbreekt in de organisatie start het een zoek- en leerproces in de organisatie. Hierna wordt besloten op welke wijze de ontbrekende kennis voor de gemeente wordt verworven. Dit houdt in dat de gemeente een manier kiest om te gaan leren. In het theoretisch kader worden vier manieren van leren onderscheiden. Ten eerste kan men leren door met elkaar samen te werken (socialiseren). Ten tweede door elkaars kennis te gebruiken door deze uit te spreken, in bijeenkomsten, presentaties (externaliseren). Als derde kan men leren door te lezen, te studeren, door internet te bezoeken of door een opleiding te volgen (combineren). Ten vierde kan men vervolgens leren door te doen, immers al doende leert men (internaliseren).

¹ Toetsingsbrieven provincie Fryslân naar aanleiding van de provinciale toetsing van de gemeentelijke rampenplannen in Fryslân.

² Onderzoekscommissie n.a.v. de Vuurwerkramp in Enschede.

³ Onderzoekscommissie n.a.v. de Nieuwjaarsbrand in Volendam.

⁴ De ramp in Enschede heeft geleid tot het aftreden van de wethouder Ruimtelijke Ordening en Milieu en de ramp in Volendam heeft geleid tot het aftreden van de burgemeester.

Argyris en Schön beschouwen organisationeel leren als het opsporen en corrigeren van fouten binnen een organisatie. Daarbij onderscheiden zij drie typen: Single-loop learning, Double-loop learning en Deutero learning. Als er in een organisatie sprake is van Single loop learning signaleren functionarissen in een organisatie lacunes en fouten in procedures en corrigeren deze vervolgens. Wanneer er in een organisatie sprake is van Double-loop learning veranderen de grondslagen van de organisatie, bestaande veronderstellingen, normen en doelen van de organisatie mee. De handelingen worden niet alleen gecorrigeerd zoals bij Single-loop learning, maar ook de bredere kaders waarbinnen de verbeteringen plaatshebben zoals de doelen van de organisatie veranderen. Deutero leren houdt in dat een organisatie leert van eerder opgedane ervaringen en lessen. Bij Deutero leren wordt enerzijds gekeken hoe lessen te gebruiken zijn, anderzijds ook hoe lessen zijn te trekken. Deutero leren houdt in dat de leden in een organisatie leren te leren.

Nadat de kennis door een organisatie is verworven en toegepast is, bestaat de kans dat de kennis in de loop der tijd de organisatie verlaat. Volgens Etheredge kunnen individuen in organisaties niet onbeperkt kennis blijven verwerven. De organisatie zal ook iets moeten doen om de kennis en expertise te bewaren. Etheredge wijst erop dat het bovendien nodig is kennis toe te passen om de kennis en expertise te kunnen behouden voor de organisatie. Het toepassen van kennis in een organisatie is de manier om intellectueel kapitaal op te kunnen bouwen in een organisatie. Leren in organisaties gaat echter niet altijd vanzelf. Uit de literatuur over lerende organisaties blijkt dat er barrières bestaan die het leren van overheidsorganisaties bemoeilijken. Deze barrières zijn onder te verdelen in communicatieve belemmeringen en organisatorische belemmeringen. Onder communicatie belemmeringen worden een gebrek aan informatie en manier van aanbieden van informatie verstaan. Onder organisatorische belemmeringen vallen het hebben van onvoldoende kritische massa, stroperigheid en de invloed van de politieke cyclus op het organisationeel leren. De invalshoek in deze studie is dat een verschil in voorbereiding op rampen in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel wellicht te verklaren valt door een verschil in de mate en wijze van leren van de gemeenten, maar in deze studie wordt er ook rekening mee gehouden dat hier ook andere verklarende factoren aan ten grondslag kunnen liggen. In dit theoretisch kader worden daartoe de volgende oorzaken beschreven; interne oorzaken (politiek-bestuurlijke), externe oorzaken (de rol van de media tijdens en na rampen) en wettelijke oorzaken (juridisering van de rampenbestrijding, de invloed van controlerende organen en de wettelijk verplichte risicoanalyses)

Het zoeken naar een verklaring voor het verschil in rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam, leidt tot de volgende probleemstelling:

“In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren het verschil in kwaliteit van de rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland (verbeterde rampenvoorbereiding) en Ferwerderadiel (geen verbeterde rampenvoorbereiding) na de rampen in Enschede en Volendam? Of zijn hier andere verklaringen voor?”

Naar aanleiding van deze probleemstelling zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1) Wat is de rol van de gemeente in de bestrijding van rampen?
- 2) In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren de verbeterde rampenvoorbereiding van gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam? En in hoeverre zijn hier andere verklaringen voor?
- 3) In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren het uitblijven van verbeteringen in de rampenvoorbereiding in de gemeente Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam? En in hoeverre zijn hier andere verklaringen voor?



Het doel van dit onderzoek is op basis van documenten de rol van de gemeente in de rampenbestrijding te beschrijven, om vervolgens aan de hand van documenten en interviews het (leer)proces te beschrijven wat leidt tot het aanpassen van de rampenvoorbereiding. In dit onderzoek is gekozen voor contrasterende cases of de ‘comparative case method.’⁵. Voor dit onderzoek zijn namelijk twee duidelijk contrasterende gemeenten geselecteerd, één die wel verbeteringen doorvoert om de voorbereiding op rampen te verbeteren na de rampen in Enschede en Volendam te weten de gemeente Opsterland, en één die dit niet of nauwelijks doet; de gemeente Ferwerderadiel.

Om ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag inzicht te krijgen in de rol van de gemeente in de bestrijding van rampen en de voorbereiding daarop, is een documentanalyse van het modelrampenplan van Fryslân uitgevoerd. Daarnaast is gekeken naar relevante wetgeving op dit gebied, zoals de Wet Rampen en Zware ongevallen, de Brandweerwet, Politiewet en de Wet GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag valt onder te verdelen in de rol van de gemeente in de rampenvoorbereiding en de rol van de gemeente tijdens de daadwerkelijke bestrijding van rampen. Voor de voorbereiding op rampen staat in de Wet rampen en zware ongevallen omschreven op welke manier een gemeente zich op rampen moet voorbereiden. Hieruit valt op te maken dat gemeenten zich moet voorbereiden door het opstellen van een gemeentelijk rampenplan en het beoefenen daarvan. Tijdens de daadwerkelijke bestrijding van rampen, heeft de burgemeester het opperbevel over een ieder die deelneemt aan de bestrijding van de ramp. Ter ondersteuning roept de burgemeester een beleidsteam bijeen, dat hem ondersteunt in zijn rol als opperbevelhebber. Daarnaast kent de gemeente in rampomstandigheden het managementteam. Dit team functioneert onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. Verder nemen verantwoordelijken voor de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen zitting in het managementteam. Dit team vertaalt de op het strategisch niveau geformuleerde beleidsbeslissingen en geeft sturing aan de uitvoerende gemeentelijke teams op uitvoerend niveau, de zogenaamde gemeentelijke actiecentra.

Om ter beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag inzicht te krijgen in hoeverre organisationeel leren heeft geleid tot een verbeterde rampenvoorbereiding na de rampen in Enschede en Volendam, is in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel gezocht naar bewijzen van deelname aan cursussen, seminars e.d. en notulen van bijeenkomsten, vergaderingen of het opvragen van rampenplannen van andere gemeenten. Ook geven uitkomsten van de gehouden interviews een beeld van het verwerven van kennis door een gemeente. Daarnaast is vastgesteld of de verworven kennis ook is toegepast en geborgd binnen de gemeente. De uitkomsten van de in de gemeente gehouden interviews geven tevens inzicht in hoeverre andere factoren na de rampen in Enschede en Volendam het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding verklaren.

De gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel zijn beide agrarische gemeenten met soortgelijk beperkt risicobeeld. Toch valt er na de rampen in Enschede en Volendam een groot verschil in rampenvoorbereiding te ontdekken. In de volgende alinea’s wordt ingegaan op de oorzaken van dit verschil in rampenvoorbereiding.

Geconcludeerd kan worden dat de doorgevoerde verbeteringen in Opsterland hun oorsprong vinden in de komst van een nieuwe burgemeester. Deze heeft een impuls gegeven om de voorbereiding op rampen te veranderen. De nieuwe burgemeester is zich na de rampen in Enschede en Volendam bewuster geworden van het belang van rampenvoorbereiding. Zijn bewustwordingsproces is gevoed door de rol van de media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn. Daarnaast speelt de juridisering van rampenbestrijding (toenemend aantal schadeclaims van burgers richting de overheid) hierbij een rol.

⁵ Yin, R.. *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing 1994 (pag. 14)



Niet alleen de burgemeester had de behoefte de rampenvoorbereiding te veranderen, ook bij het gemeentelijk personeel leefde na de rampen in Enschede en Volendam deze wens. Bovendien is het van groot belang gebleken dat zowel het gemeentebestuur als ambtenaren een bewustwordingsproces meemaken. Pas als het gemeentebestuur en de ambtenaren doordrongen zijn van het feit dat de rampenvoorbereiding verbeterd moet worden, hebben verbeteracties grote kans van slagen. Het gemeentebestuur van Opsterland stelde na het doorlopen van een bewustwordingsproces meer tijd en middelen beschikbaar voor de rampenvoorbereiding, waarna de ambtenaren hiervan gebruik maakten om de rampenvoorbereiding te verbeteren.

Hieruit valt te concluderen dat het doorlopen van een bewustwordingsproces door bestuurders en ambtenaren voor de gemeente Opsterland bepalend is geweest voor het starten met het organisationeel leren in de gemeente. Na het bewustwordingsproces is de organisatie kennis gaan verwerven en heeft deze kennis toegepast in de organisatie. Bij het toepassen van kennis zijn alle drie soorten van organisationeel leren toegepast; Single loop, Double loop en Deutero Learning. Vervolgens heeft de gemeente Opsterland haar kennis op een centrale plaats in de organisatie geborgd, maar de procedures daarvoor kunnen nog worden verbeterd. Het organisationeel leren van de organisatie heeft vervolgens geleid tot de huidige kwaliteit van rampenvoorbereiding van de gemeente. Opvallend is dat de leerpunten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam niet in het leerproces meegenomen zijn. Dit terwijl deze rampen een kans bieden om van te leren. Hieruit valt te concluderen dat de gemeente zich na de rampen in Enschede en Volendam wel veel beter is gaan voorbereiden op rampen, maar dat daarbij niet veel is geleerd van de rampen in Enschede en Volendam.

De leerbarrière die gemeente Opsterland, tijdens het aanpassen van de rampenvoorbereiding, heeft ervaren is het motiveren van sommige medewerkers om zich in te zetten voor rampenvoorbereiding. Het effect van deze leerbarrière is in Opsterland zoveel mogelijk beperkt doordat de gemeentesecretaris coachende gesprekken heeft gevoerd heeft met medewerkers die minder gemotiveerd waren om zich in te zetten voor de rampenvoorbereiding. Na een dergelijk gesprek waren de medewerkers meestal gemotiveerd om met rampenvoorbereiding aan de slag te gaan.

In de gemeente Ferwerderadiel is geen bewustwordingsproces op gang gekomen na de rampen in Enschede en Volendam. Het niet op gang komen van een bewustwordingsproces in Ferwerderadiel vindt haar oorsprong in de voor de rampen in Enschede en Volendam heersende attitude bij bestuurders; namelijk dat voorbereiding op rampen geen prioriteit heeft gelet op de geringe risico's in de gemeente. Deze attitude heeft zich na de rampen in Enschede en Volendam voortgezet. Deze attitude is tevens de grootste leerbarrière van de gemeente Ferwerderadiel. Deze leerbarrière was zo groot dat er daardoor geen sprake meer van leren kon zijn. In deze gemeente beschouwen de bestuurders de aanwezige risico's niet als een dusdanig probleem waarvoor het noodzakelijk is verbeteringen in haar rampenvoorbereiding door te voeren. Dat is ook wel te begrijpen omdat het niet logisch zou zijn in de gemeente Ferwerderadiel dezelfde rampenvoorbereiding te treffen als in een gemeente waar de risico's herkenbaar en groot zijn. De reden voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding is de druk de provincie als controlerende orgaan op de gemeente heeft uitgeoefend om het modelrampenplan uit te werken.

Na het bovenstaande kan een kernachtige conclusie gegeven worden op de vraag; wat is nu bepalend voor het wel of niet of nauwelijks doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding nu dat de rampen in Enschede en Volendam zich rampen hebben voorgedaan?

Het antwoord op deze vraag is dat een verschil in bewustwording van het nut en de noodzaak van rampenvoorbereiding binnen de gemeentes het verschil in doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding verklaart. Bewustwording is de bepalende factor voor het op gang komen van een organisationeel leerproces. De mate en wijze van het doorlopen van een organisationeel leerproces bepaalt de uiteindelijke kwaliteit van rampenvoorbereiding in een gemeente.



Naar aanleiding van het beantwoorden van de centrale probleemstelling in dit onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen richtten zich ten eerste op het bij gemeenten op gang brengen van een bewustwordingsproces van het nut van rampenvoorbereiding bij risico's die rampen kunnen veroorzaken. Ten tweede richtten de aanbevelingen zich op het leren van rampen. Dit omdat in deze studie naar voren is gekomen dat de manier van aanbieden van leerpunten na rampen in dikke boekwerken gebeurt, die niet uitnodigen om gelezen te worden. Als derde richtten de aanbevelingen zich op het beoefenen van het gemeentelijk rampenplan binnen gemeenten. Dit omdat de meeste Nederlandse gemeenten niet zelf over de mogelijkheden beschikken zeer haar rampenplan te beoefenen, maar daarvoor veelal afhankelijk zijn van derden wat beperkingen met zich meebrengt. Als laatste richtten deze aanbevelingen zich op het toezicht op de gemeentelijke rampenvoorbereiding omdat dit toezicht meer mogelijkheden biedt dan op dit moment over het algemeen gebruik van wordt gemaakt.

De vraag die aan het eind van deze scriptie overblijft, is wat een acceptabele gemeentelijke voorbereiding op rampen is. De rampenvoorbereiding is een activiteit die spanningen oproept in een gemeente. Ten eerste is er een politiek-bestuurlijke spanning tussen de geringe politieke aandacht die de voorbereiding op rampenbestrijding van nature heeft en de grote politieke impact van de feitelijke rampen. Daarnaast is rampenbestrijding een gemeentelijke taak waarvoor men in de regel weinig formatie voor kan vrij maken. Dit is gelet op de kans dat zich een ramp voordoen ook te begrijpen. Maar toch eist de wet dat de voorbereiding op rampen serieus moet worden opgepakt. In dit spanningsveld opereren bestuurders bij de voorbereiding op rampen. Rampen zijn dus gebeurtenissen waarvan men kan hoopt en de kans klein is dat men er mee geconfronteerd zal worden. Daarnaast is het ook moeilijk het personeel van een gemeente gemotiveerd te houden voor de voorbereiding op gebeurtenissen die waarschijnlijk nooit zullen plaatsvinden. In de huidige wetgeving wordt duidelijk gesteld waaraan een gemeente moet voldoen bij de voorbereiding op rampen. Er is bepaald welke plannen gemeenten moeten opstellen en dat deze plannen beoefend moeten worden. Ook is bepaald dat de plannen getoetst worden. Het probleem daarbij is dat de plannen vergeleken worden met wat de wet hierover bepaald. Deze wettelijke bepalingen zijn normen over planmatige voorbereiding. Normen over de mate van opleiding, oefening en paraatheid zijn niet wettelijk vastgelegd. Maatstaven over wanneer een voldoende voorbereiding bereikt is zijn er niet. Wel wordt de uitvoering van rampenplannen getoetst door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Maar omdat er geen wettelijke normen zijn voor de mate waarin een gemeente in staat moet zijn het rampenplan uit te voeren, is het haast een onmogelijke opgave voor een gemeente om zich 'goed' voor te bereiden op rampen. Wellicht kan aangepaste regelgeving helpen bij het beheersbaar maken van deze problematiek. Toch blijven de genoemde problemen waarschijnlijk inherent aan de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. In plaats van ze op te heffen, kunnen ze waarschijnlijk slechts beter hanteerbaar worden gemaakt.



Voorwoord

In deze scriptie wordt een antwoord gezocht op de vraag waarom de gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam wel verbeteringen in de rampenvoorbereiding doorvoert en de gemeente Ferwerderadiel niet of nauwelijks? Voordat ik aan deze scriptie begon, leefde bij mij sterk de vraag wat gemeenten leren van de rampen in Enschede en Volendam. Ik verwachtte, dat iedere gemeente in Nederland de twee rampen zou aangrijpen als praktijkvoorbeelden om van te leren. Ook verwachtte ik dat gemeenten het geleerde zouden beoefenen en toepassen in haar rampenplannen. Al snel groeide bij mij het besef dat dit niet altijd het geval was. Wat ik ontdekte, was dat er gemeenten zijn die na de rampen in Enschede en Volendam de gemeentelijke voorbereiding op rampen zijn gaan verbeteren, maar dat er ook gemeenten zijn die dit na de rampen niet of nauwelijks hebben gedaan. Hieruit is de belangrijkste vraag in dit onderzoek ontstaan; waar ligt dit aan? Op deze vraag wordt in deze studie een antwoord gegeven.

Verder betekent deze scriptie voor mij het eindpunt van een interessante, maar voor mij persoonlijk moeilijke periode. Interessant qua studie en persoonlijke ontwikkeling, moeilijk omdat tijdens deze studie mijn moeder ernstig ziek werd en aan de gevolgen daarvan overleed. Om in zo'n periode fulltime werken bij Brandweer Fryslân te combineren met de voltijds studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente is mij niet altijd meegevallen. Toch heeft mijn niet aflatende enthousiasme voor het vakgebied mij door de studie heen geholpen en ben ik door familie en vrienden geënthousiasmeerd op momenten dat het nodig was. Verder ben ik grote dank verschuldigd aan mijn begeleiders Olga Zoomer en Liesbet Heyse voor hun engelengeduld en richtingbepalende en zeer nuttige adviezen. Mijn oprechte dank daarvoor!

Ook ben ik dank verschuldigd aan de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel voor hun openhartige medewerking en voor het feit dat ik altijd bij hen terecht kon met mijn vragen. Bovendien ben ik dank verschuldigd voor de steun van het thuisfront; mijn vader en mijn vriendin.

Leeuwarden,

Stephan van Kammen.

SAMENVATTING VOORWOORD

1.	INLEIDING IN DE VOORBEREIDING OP RAMPEN.....	13
2.	OORZAKEN VOOR HET DOORVOEREN VAN VERBETERINGEN IN RAMPENVOORBEREIDING NA RAMPEN	16
2.1	HET BEGRIIP RAMP GEDEFINIEERD.....	16
2.2	LEREN VAN ORGANISATIES (ORGANISATIONEEL LEREN).....	17
2.3	KENNIS VERWERVEN.....	17
2.4	KENNIS TOEPASSEN.....	19
2.5	DEUTERO LEARNING	20
2.6	KENNIS BEHOUDEN VOOR DE ORGANISATIE (BORGEN VAN KENNIS)	20
2.7	SAMENHANG TUSSEN DE DRIE ASPECTEN VAN LEREN	21
2.8	LEERBARRIÈRES.....	22
2.9	OORZAKEN VAN VERBETERINGEN IN DE VOORBEREIDING OP RAMPENBESTRIJDING NA RAMPEN.	23
2.9.1	DE ROL VAN DE MEDIA	23
2.9.2	JURIDISERING, TOENEMENDE CONTROLE EN DWANG	24
2.10	DE INVLOED VAN ANDERE VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET DOORVOEREN VAN VERBETERINGEN IN DE RAMPENVOORBEREIDING OP DE TE ONDERSCHIEDEN FASEN VAN HET LEERPROCES.....	25
2.11	CONCLUSIE	26
3.	ONDERZOEKSOPZET	28
3.1	PROBLEEMSTELLING	28
3.2	ONDERZOEKSVRAGEN	28
3.3	ONDERZOEKSMETHODE.....	28
3.4	WIJZE VAN DATAVERZAMELING- EN ANALYSE	29
3.5	HET BEPALEN VAN DE OORZAAK VOOR VERANDERINGEN.....	30
4.	GEMEENTEN EN RAMPENBESTRIJDING	31
4.1	VERANTWOORDELIJKHEDEN OP HET LOKALE NIVEAU	31
4.2	VERANTWOORDELIJKHEDEN OP HET REGIONALE NIVEAU.....	33
4.3	VERANTWOORDELIJKHEDEN OP NATIONAAL NIVEAU HET RIJK	35
4.4	VERANTWOORDELIJKHEDEN = TAKEN + BEVOEGDHEDEN?	35
4.5	CONCLUSIE	35
5.	DE GEMEENTE OPSTERLAND.....	37
5.1	ORGANISATIONEEL LEREN IN DE GEMEENTE OPSTERLAND NA DE RAMPEN IN ENSCHEDE EN VOLENDAM	37
5.2	TYPERING VAN DE GEMEENTE	37
5.3	RISICO'S IN DE GEMEENTE	37
5.4	HET BEWUSTWORDINGSPROCES NA DE RAMPEN IN ENSCHEDE EN VOLENDAM	39
5.5	KENNIS VERWERVEN	40
5.6	KENNIS TOEPASSEN.....	42
5.7	KENNIS BORGEN.....	43
5.8	LEERBARRIÈRES.....	44
5.10	CONCLUSIE	45
6.	DE GEMEENTE FERWERDERADIEL	47
6.1	VOORBEREIDING OP RAMPEN VOOR DE RAMPEN IN ENSCHEDE EN VOLENDAM.....	47
6.2	TYPERING VAN DE GEMEENTE	47
6.3	RISICO'S IN DE GEMEENTE	47
6.4	HET BEWUSTWORDINGSPROCES NA DE RAMPEN IN ENSCHEDE EN VOLENDAM.....	49
6.5	KENNIS VERWERVEN	50
6.6	KENNIS TOEPASSEN.....	51
6.7	KENNIS BORGEN.....	51
6.8	LEERBARRIÈRES.....	52
6.9	CONCLUSIE	53



7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	55
7.1	DE ROL VAN GEMEENTEN IN DE STRUCTUUR VAN RAMPENBESTRIJDING	55
7.2	OORZAKEN VAN HET AL DAN NIET DOORVOEREN VAN VERBETERINGEN IN DE RAMPENVOORBEREIDING IN DE GEMEENTEN OPSTERLAND EN FERWERDERADIEL.....	56
7.3	DISCUSSIE.....	59
	LITERATUURLIJST.....	63

Bijlage 1: De lessen naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam

Bijlage 2: De uitgewerkte vragenlijsten

Bijlage 3: Het analyseschema

1. Inleiding in de voorbereiding op rampen

Van Dale noemt een ramp, een groot massaal ongeluk of calamiteit. Deze grote calamiteiten vormen een belangrijk onderdeel van de Nederlandse geschiedenis; wie heeft er in Nederland niet gehoord van de Watersnoodramp in 1953, de Bijlmerramp in 1992, de Vuurwerkrampp in 2000 en de Nieuwjaarsbrand van 2001? Op basis van de Wet rampen en zware ongevallen, moeten Nederlandse gemeenten zich voorbereiden op naderend onheil in de vorm van rampen. In deze wet staat omschreven, waaraan een gemeentelijk rampenplan moet voldoen en hoe vaak dit plan beoefend moet worden.

Gemeenten zijn dus wettelijk verplicht, een rampenplan te schrijven en te beoefenen. Deze wettelijke verplichting komt voort uit het feit, dat rampen niet te voorkomen zijn en dus altijd zullen blijven gebeuren. Daarom is het belangrijk dat gemeenten zich voorbereiden, om naderend onheil op de korte of lange termijn het hoofd te kunnen bieden. Met deze wetenschap in het achterhoofd is het zinnig je af te vragen wat gemeenten van rampen in het verleden kunnen leren. Een studie naar het leren van rampen is echter niet nieuw. Van Duin heeft in het verleden al onderzoek gedaan naar het leren van de overheid na bepaalde rampen⁶. In de studie van Van Duin staat de vraag centraal *of* en *hoe* de overheid leert van rampen in het verleden. In deze scriptie wordt een andere invalshoek gekozen. In deze scriptie staat de vraag centraal waarom één gemeente *wel* verbeteringen doorvoert in de voorbereiding op rampen en een andere gemeente *niet of nauwelijks* en wat hiervoor de reden is.



Een vuurwerkontploffing op 13 mei 2000 bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks in Enschede, heeft ongekennde gevolgen. Een onschuldige lijkende brand, escaleert tot een vuurwerkrampp die in Nederland haar gelijke niet kent. De rampp kost aan tweeëntwintig mensen het leven en ongeveer 950 personen raken door de rampp gewond. De ontploffing richt een enorme ravage aan in de wijde omtrek van het vuurwerkbedrijf. Ruim tweehonderd woningen worden verwoest.

Een aantal daarvan wordt in één klap met de grond gelijkgemaakt. Bijna driehonderd woningen raken zwaar beschadigd en worden door de gemeente onbewoonbaar verklaard. In totaal verliezen ongeveer 1.250 mensen hun onderkomen door de rampp. Veel van hen raken al of bijna al hun bezittingen kwijt⁷.



Op 1 januari 2001 ontstaat even na middernacht brand in café ‘t Hemeltje in Volendam. Door het aansteken van zogenaamde ‘sterretjes’ raakt de kerstversiering, bestaande uit sparentakken die aan het plafond van het café zijn aangebracht, in brand. Het café, dat het bovenste is van drie boven elkaar gelegen cafés, is overvol met ongeveer 300 bezoekers. Dit aantal bezoekers is vier

keer zo groot als op basis van de regelgeving aanwezig mag zijn. De brand breidt zich snel over de gehele ruimte uit. Brandende takken vallen naar beneden op de bezoekers, waardoor velen gewond raken. Er ontstaat enorme paniek. In het gedrang het pand te verlaten, worden veel verwondingen opgelopen en verliezen drie mensen het leven. De niet-adequate vluchtroutes zijn hier mede debet aan. De honderden, vooral zeer jeugdige slachtoffers, stromen de dijk op waaraan het café ligt. Zij worden door omwonenden opgevangen. De brand eist 13 dodelijke slachtoffers en 260 personen raakten gewond⁸.

Beide hierboven beschreven rampen, zijn uitvoerig onderzocht. Voor gemeenten zijn in de onderzoeksrapporten van beide rampen verschillende aanbevelingen opgenomen. Maar dat wil nog niet zeggen dat Nederlandse gemeenten verbeteringen in hun rampenvoorbereiding hebben doorgevoerd naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam. Zo is er in Friesland een

⁶ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Haagse Drukkerij en uitgeversmaatschappij Den haag, 1992

⁷ Eindrapport Commissie onderzoek vuurwerkrampp (pag. 11)

⁸ Onderzoek Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (pag.5)



gemeente die na de rampen in Enschede en Volendam wel verbeteringen in haar rampenvoorbereiding heeft doorgevoerd en een gemeente die dit niet of nauwelijks heeft gedaan. De gemeente Opsterland, heeft na de rampen in Enschede en Volendam haar rampenplan volledig herzien. Uit de toetsing van het gemeentelijk rampenplan door de provincie Fryslân blijkt, dat de gemeente Opsterland qua planvorming meer heeft voorbereid dan wettelijk van haar wordt verlangd. Bovendien organiseert de gemeente jaarlijks rampenoefeningen voor het gemeentelijk personeel, terwijl dit voor de rampen in Enschede en Volendam niet gebeurde⁹. De gemeente Ferwerderadiel kenmerkt zich daarentegen door magere planvorming op het gebied van rampenvoorbereiding. Ook worden door de gemeente geen rampenoefeningen georganiseerd om het gemeentelijk personeel te beoefenen voor hun rol in de rampenbestrijding.

Het is de vraag in hoeverre het verschil in rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel te verklaren valt door de mate en wijze van leren van de gemeenten. In deze studie wordt leren gezien als een proces dat onderverdeeld kan worden in drie aspecten te weten; kennis verwerven, kennis toepassen en kennis borgen. Wanneer deze drie aspecten van het leerproces door een gemeentelijke organisatie doorlopen zijn, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de gemeentelijke organisatie heeft geleerd.

Maar verbeteringen in rampenvoorbereiding kunnen natuurlijk ook andere oorzaken hebben. Daarom wordt in dit onderzoek tevens nagegaan of het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding anders te verklaren is. Rampen worden tegenwoordig, getuige de commissies Oosting¹⁰ en Alders¹¹, naderhand diepgaand onderzocht. Zo'n onderzoek kan voor bestuurders en ambtenaren persoonlijke consequenties hebben als blijkt dat de gemeentelijke rampenvoorbereiding niet in orde was.¹² Het voorkomen van persoonlijke consequenties kan een drijfveer zijn om de gemeentelijke rampenvoorbereiding te verbeteren. Daarnaast kan het verschil in rampenvoorbereiding wellicht ook worden veroorzaakt door een groot verloop van gemeentelijk personeel wat een rol speelt in de rampenvoorbereiding.

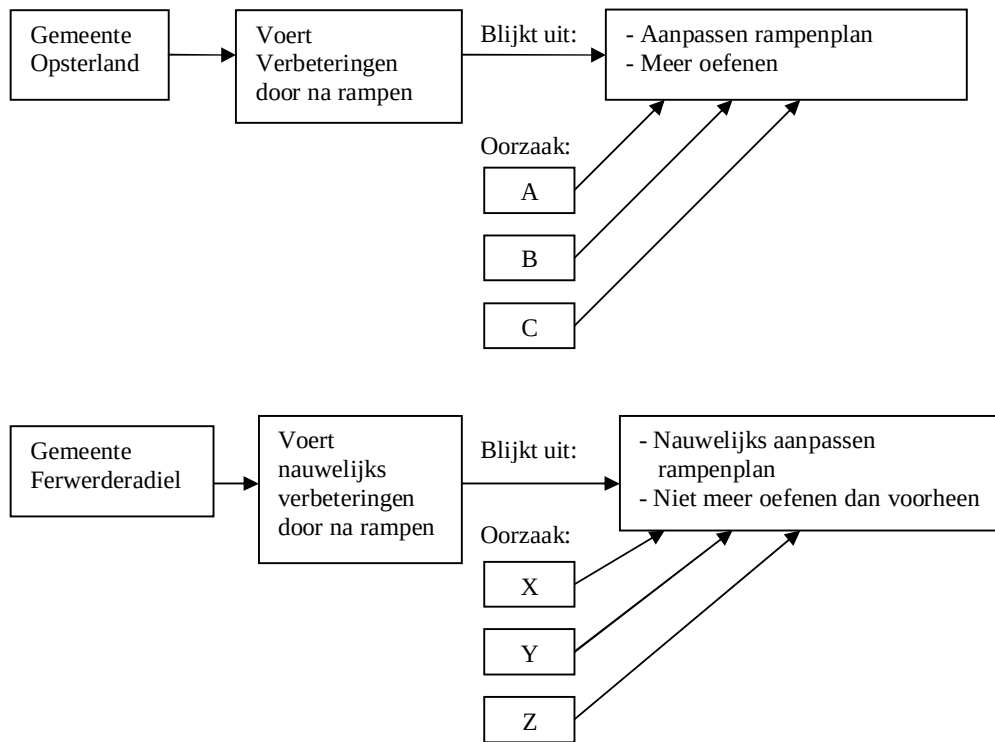
De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat eruit dat deze studie voor gemeenten misschien kan bijdragen aan een effectievere gemeentelijke voorbereiding op rampen. Dit onderzoek sluit in wetenschappelijke zin aan bij onderzoek dat onder andere door Rosental en Van Duin is verricht naar rampen. Ook past deze studie binnen het algemeen bestuurskundig onderzoek. Organisationeel leren is één van de onderwerpen die de laatste jaren binnen de bestuurskunde meer aandacht krijgt. In deze studie wordt naast het hoe en wat er na rampen verbeterd wordt ook gekeken naar de oorzaak hiervan. Dit om bestaande theorie op dit gebied wellicht aan te kunnen vullen. Bovendien wordt er in deze studie kritisch gekeken naar het concept leren als 'golden concept'. De reden hiervoor is dat het namelijk ook zo kan zijn dat een gemeente zich na de rampen in Enschede en Volendam wel veel beter is gaan voorbereiden op rampen, maar dat daarbij niet veel is geleerd van bovenstaande rampen. Om de probleemschets van dit onderzoek verduidelijk, wordt deze op de volgende pagina schematisch weergegeven.

⁹ Toetsingsbrieven provincie Fryslân naar aanleiding van de provinciale toetsing van de gemeentelijke rampenplannen in Fryslân.

¹⁰ Onderzoekscommissie n.a.v. de Vuurwerkramp in Enschede.

¹¹ Onderzoekscommissie n.a.v. de Nieuwjaarsbrand in Volendam.

¹² De ramp in Enschede heeft geleid tot het aftreden van de wethouder Ruimtelijke Ordening en Milieu en de ramp in Volendam heeft geleid tot het aftreden van de burgemeester.



Figuur 1: Een schematische weergave van de probleemschets.

2. Oorzaken voor het doorvoeren van verbeteringen in rampenvoorbereiding na rampen

2.1 Het begrip ramp gedefinieerd

In dit onderzoek wordt over rampen gesproken. Op internationale schaal bestaan verschillende definities van rampen. Een eenduidige mondiale definitie van een ramp bestaat niet. Dat komt doordat vanuit verschillende invalshoeken naar de definitie van het begrip ramp gekeken wordt.

Er bestaan wereldwijd sterk sociologisch, medisch of bestuurlijk georiënteerde definities. Een voorbeeld van een sociologische definitie is de definitie van Fritz¹³: *“Disasters are events concentrated in time and space, in which a society or a relative self sufficient subdivision of a society, undergoes severe stress, and incurs such losses to its members and physical appurtenances that the social structure is disrupted and the fulfillment of all or some of the essential functions of the society is prevented”*.

In de medische wereld wordt het begrip ramp gerelateerd aan het aantal gewonden dat te betreuren valt ten gevolge van een gebeurtenis. Medici spreken van een ramp, als de medische keten van ziekenhuizen, verpleegkundigen, artsen en ambulances, niet in staat zijn met dagelijkse capaciteit hun taak te volbrengen. Een voorbeeld hier van is de definitie van Unicef: *“C’est une situation de privations et de souffrances humaines résultant d’événement qui entraînent des pertes ou des dégâts matériels ainsi qu’un bouleversement social et/ou économique aux quels le pays (ou la collectivité) concerné ne peut faire face à lui seul”*¹⁴.

In dit onderzoek wordt de in Nederland meest gangbare definitie van het begrip ramp gehanteerd. Deze bestuurlijk georiënteerde definitie staat in artikel 1 van de Wet Rampen en Zware ongevallen: *“Een ramp of een zwaar ongeval is een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen ervan te beperken”*.

De definiëring van het begrip ramp is belangrijk voor de wijze van analyse van dit soort gebeurtenissen. Ook bepaalt de definitie van het begrip in sterke mate het soort onderzoek dat na rampen wordt uitgevoerd en welke aspecten van de ramp wel en niet worden onderzocht. De onderwerpen die Amerikaanse rampenonderzoekers in de jaren zestig en zeventig onderzochten, sloten nauw aan bij de door deze onderzoekers gehanteerde definitie van rampen¹⁵. Dit leidde tot veel kritiek op de Amerikaanse onderzoeksagenda die zich met name richtte op de technische aspecten van de ramp met als doel de oorzaak ervan te achterhalen. Niet-technische informatie over bijvoorbeeld het besluitvormingsproces tijdens de ramp werd veelal genegeerd.

De Engelse onderzoeker Turner¹⁶ verbaasde zich dan ook over het feit dat de ontwikkeling van rampen -hoe ontstaan rampen- stelselmatig werd genegeerd in Amerikaans onderzoek. In Nederland is het rampenonderzoek, onder aanvoering van Rosenthal, verbreid. De nadruk die van oudsher lag op besluitvorming tijdens rampen is in de loop van de tijd verschoven naar management van rampen in brede zin. Er is nu meer aandacht voor de voorbereiding op rampen en de fase na de ramp. Bovendien is er in het tegenwoordige rampenonderzoek meer aandacht voor de nazorg na rampen, de schuldvraag en de leerprocessen na rampen. In deze studie neemt het leerproces bij gemeenten na rampen een belangrijke plaats in. Daarom wordt in de volgende paragrafen het leren van organisaties onder de loep genomen.

¹³ Fritz, C.E. Disasters in: R.K. Merton & R.E. Nisbet, Contemporary social problems, New York, 1961 (pag. 655)

¹⁴ Unicef, Aid aux situations d’urgence (pag. 3)

¹⁵ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Haagse Drukkerij en uitgeversmaatschappij, Den Haag, 1992 (pag. 15.)

¹⁶ Turner B.A., *Man-made disaster*, Wykeham Publications London, 1978

2.2 Leren van organisaties (organisationeel leren)

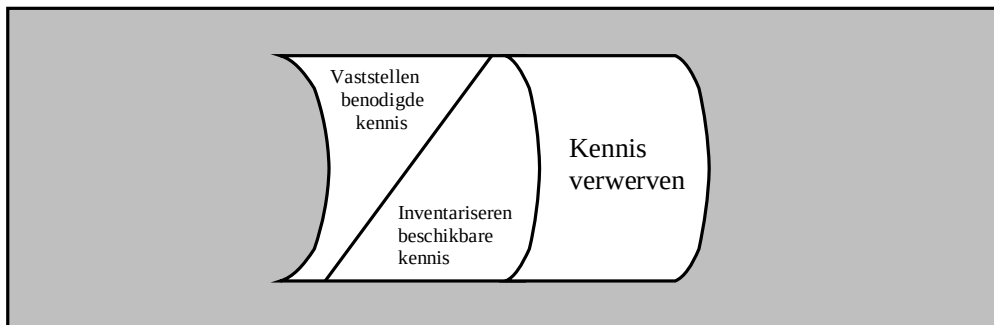
De groei van de populariteit van het bestuderen van het fenomeen organisationeel leren, ligt aan het feit dat leren wordt gezien als een concept dat altijd goed is¹⁷. Mocht een gemeente in de toekomst getroffen worden door een ramp, dan kunnen gemeenten de geleerde lessen uit het verleden toepassen om de bestrijding van rampen doelmatiger aan te pakken dan in het verleden. Wildavsky noemde leren dan ook een ‘golden concept’. Everyone is for it¹⁸.

In deze studie wordt kritisch gekeken naar het concept leren als ‘golden concept’. De reden hiervoor is dat het namelijk ook zo kan zijn dat een gemeente zich na de rampen in Enschede en Volendam wel veel beter is gaan voorbereiden op rampen, maar dat daarbij niet veel is geleerd van de rampen in Enschede en Volendam. Om te begrijpen wanneer er in dit onderzoek over organisationeel leren gesproken wordt, is het belangrijk te weten hoe leerprocessen in elkaar steken. Daarom wordt het leerproces in dit theoretisch kader uitgewerkt. In deze studie wordt het leerproces onderverdeeld in drie aspecten te weten; kennis verwerven, kennis toepassen en kennis borgen. Pas wanneer al deze drie aspecten van het leerproces door een gemeentelijke organisatie doorlopen zijn, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de gemeentelijke organisatie heeft geleerd. Daarom wordt leren van een organisatie in deze studie als volgt gedefinieerd; “leren van een organisatie is het verreiken van het kennisniveau van personeel in een organisatie door informatie te verwerven, toe te passen en opgedane kennis te borgen“. Verder wordt de onderlinge relatie tussen de te onderscheiden aspecten van het leren van een organisatie in paragraaf 2.7 verder uitgewerkt.

2.3 Kennis verwerven

In dit onderzoek wordt ten eerste het aspect kennis verwerven als onderdeel van het leren van organisaties onder de loep genomen. Weggeman¹⁹ heeft kennis gedefinieerd als; “het -deels onbewuste- vermogen een taak uit te voeren”. Hij ziet kennis als een product van informatie en ervaringen, vaardigheden en attitudes ($K = I * EVA$) waarover wordt beschikt.

Kennisverwerving uit zich door het tot stand komen van een leerproces²⁰. Alvorens er geleerd kan worden, dient een gemeente hiervan de noodzaak in te zien. De noodzaak tot kennisverwerving uit zich door het tot stand komen van een zoek- en leerproces bij een gemeente. Volgens Weggeman (1997:167) zijn er meerdere stappen te onderkennen in omgaan met kennis in een organisatie. De eerste stappen, die betrekking hebben op het verwerven van kennis, zijn voor dit onderzoek interessant²¹. Deze stappen zijn hierna schematisch weergegeven.



Figuur 2: De eerste stappen in de kenniswaardeketen van Weggeman

Voorafgaand aan leerprocessen bevinden mensen zich in de fase van onwetendheid. De organisatie ervaart onvoldoende aanleiding om op te merken dat kennis ontbreekt (niet weten wat je niet weet) om bewust te leren. Bewust leren – kennisontwikkeling - start bij bewustwording.

¹⁷ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Haagse Drukkerij en uitgeversmaatschappij, Den Haag 1992 (pag. 59)

¹⁸ Wildavsky, A. & G. Majone, Implementation as evolution, in: *Implementation*, university of California Press, Berkely, Los Angeles, 1984, p 245

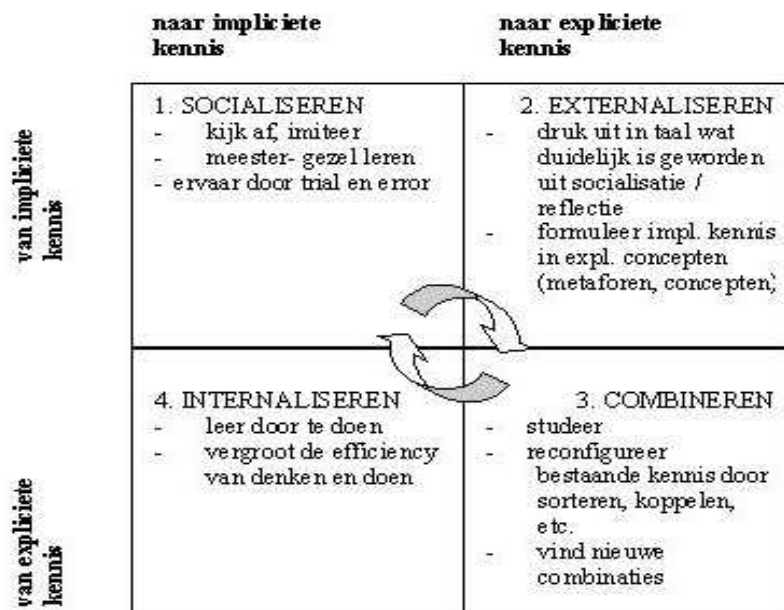
¹⁹ Weggeman, *Kennismanagement*, Scriptum Schiedam 2001 pag. 33.

²⁰ Weggeman, *Kennismanagement*, Scriptum Schiedam 2001 pag.43.

²¹ Weggeman, *Kennismanagement*, Scriptum Schiedam 2001 pag. 167

Hier wordt de leerbehoefte van de organisatie helder door zich af te vragen welke kennis ontbeert (weten wat je niet weet). Een leerbehoefte komt dus voort uit een prikkel, in dit geval recente rampen of zware ongevallen. Na deze prikkel zal de organisatie op zoek gaan naar informatie en start het leerproces. Daarop volgt ten eerste de identificatie van de benodigde kennis – wat is cruciale kennis voor de taken van de gemeente? Hebben we manieren gevonden om hier achter te komen? Daarna volgt het inventariseren van beschikbare kennis; welke kennis is reeds in de organisatie aanwezig? Hebben we daar zicht op?

Na het onderkennen dat de gevonden informatie nieuw is voor de organisatie wordt er besloten of het toepassen de gevonden kennis een verbetering van de huidige situatie oplevert of de oplossing is voor een probleem waar de organisatie mee worstelt. Hierna wordt besloten op welke wijze de ontbrekende kennis voor de gemeente wordt verworven. Dit houdt in dat de gemeente een manier kiest om kennis te verwerven. Mensen kunnen op vier manieren kennis verwerven²². Ten eerste kan men leren door met elkaar samen te werken (socialiseren). Ten tweede door elkaars kennis te gebruiken door deze uit te spreken, in bijeenkomsten, presentaties (externaliseren). Als derde kan men leren door te lezen, te studeren, door Internet te bezoeken of door een opleiding te volgen (combineren). Ten vierde kan men vervolgens leren door te doen, immers al doende leert men (internaliseren). Hierna vindt u de vier manieren van leren schematisch uitgewerkt, voorzien van voorbeelden van de manieren van leren. Verder is in dit schema de koppeling gelegd met het soort kennis dat men opdoet met de onderstaande manier van kennis verwerven.



Figuur 3: Vier manieren van kennisverwerven volgens Nonaka en Takeuchi

Na het verwerven van kennis is de volgende stap in het kenniswaardenmodel de gevonden kennis voor iedereen in de organisatie toegankelijk maken. Vervolgens dient de gevonden kennis te worden toegepast en geëvalueerd. In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op het toepassen van kennis.

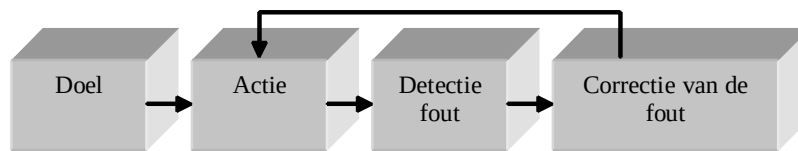
²² Nonaka en Takeuchi (1995), The Knowledge-Creating Company (pag 96 -104).

2.4 Kennis toepassen

Argyris en Schön beschouwen organisationeel leren als het opsporen en corrigeren van fouten binnen een organisatie. Daarbij onderscheiden zij drie typen: single loop learning, double loop learning en deuterio learning²³. Deze drie vormen van leren zijn vormen van toepassen van kennis, omdat deze bij gemeenten leiden tot het aanpassen van procedures in het rampenplan of het aanpassen van het rampenplan zelf.

Single loop learning

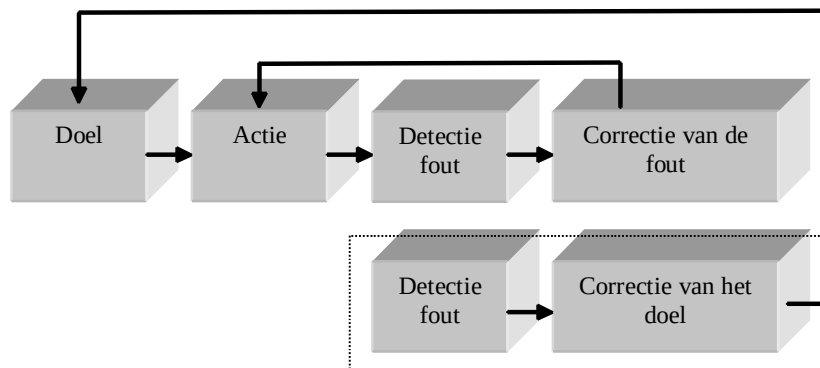
Het eerste type leren dat Argyris en Schön onderscheiden is single loop learning. Dit is het meest voorkomende en gemakkelijkst te realiseren leerproces. Het is een leerproces waarbij een organisatie handelingen corrigeert binnen de bestaande structuur, veronderstellingen en normen. Een organisatie signaleert lacunes en fouten in procedures en corrigeert deze vervolgens. De organisatie zelf wijzigt nauwelijks als gevolg van deze aanpassingen; men doet slechts aan symptoombestrijding. De organisatie verandert haar gedrag maar de normen blijven onveranderd²⁴. Een schematisch voorbeeld van single loop learning wordt hieronder weergegeven.



Figuur 4: Het systeem van single loop learning

Double loop learning

Het tweede volgens Argyris en Schön te onderscheiden type van leren is het double loop learning. Dit is een meer ingrijpende vorm van leren. De grondslagen van de organisatie, bestaande veronderstellingen, normen en doelen van de organisatie veranderen mee. De handelingen worden niet alleen gecorrigeerd zoals bij single loop learning, maar ook de bredere kaders waarbinnen de verbeteringen plaatshebben zoals de doelen van de organisatie veranderen. Er is nu geen sprake meer van symptoombestrijding. Een schematisch overzicht van het Double loop learning vindt u in onderstaande figuur vijf.



Figuur 5: Het systeem van double loop learning

Het verschil tussen single loop learning en double loop learning bestaat volgens Argyris en Schön uit: "In single-loop learning, we learn to maintain the field of constancy by learning to design actions that satisfy existing governing values. In double-loop learning, we learn to change the field of constancy itself".

²³ Argyris, C & D. Schön, *Organisational learning: a theory of action perspective*, Reading, 1978 pag. 18-29

²⁴ Argyris, C & D. Schön, *Organisational learning: a theory of action perspective*, Reading, 1978 pag. 19



Een voorbeeld van double loop learning in de praktijk is dat een gemeente een probleem signaleert bij de uitvoering van het registreren van slachtoffers naar aanleiding van een ramp. Het probleem is dat de gemeentelijke functionarissen die deze taak uit moeten voeren niet zijn opgeleid voor hun taak. De gemeente besluit tot het nemen van actie en besluit de medewerkers op cursus te sturen. Dit is vooralsnog Single loop learning. Vervolgens signaleert de gemeente na het opleiden van de functionarissen nog een probleem met de registratie van de slachtoffers, namelijk dat de gemeente over te weinig functionarissen beschikt om deze gemeentelijke taak in rampen doelmatig uit te voeren. De gemeente besluit dat zij met het huidige personeelsbestand haar wettelijke taak niet naar behoren uit kan voeren en kiest ervoor om de registratie van slachtoffers uit te besteden aan het Nederlandse Rode Kruis. Hiermee verandert ook het doel van de organisatie ten aanzien van haar wettelijke taak in de rampenbestrijding.

Waar het doel eerst was de leden van de organisatie op te leiden voor hun taak om deze taak als gemeente uit te kunnen voeren, is dit voor de doelmatigheid nu veranderd in het uitbesteden van deze gemeentelijke rampenbestrijdingstaak. Hiermee komt het achterliggende probleem aan de orde en verandert ook het doel. In deze situatie is er sprake van double loop learning. Argyris en Schön constateren dat Double loop learning geen gemakkelijke taak is. Vaak zullen de belangen, percepties en interpretaties van de organisatieleden sterk uiteenlopen. Dit maakt het lastig een algemeen gedeelde veranderingsstrategie te ontwikkelen.

2.5 Deutero learning

Het derde type leren dat Argyris en Schön onderscheiden wordt Deutero learning genoemd. Deutero leren wordt door sommigen ook wel de belangrijkste vorm van leren beschouwd. Deutero leren houdt in dat een organisatie leert van eerder opgedane ervaringen en lessen. Bij deutero leren wordt enerzijds gekeken hoe lessen te gebruiken zijn, anderzijds ook hoe lessen zijn te trekken. Deutero leren houdt in dat de leden in een organisatie leren te leren²⁵.

Single loop learning:

- Alleen het zichtbare probleem wordt opgelost;
- Handelingen worden gecorrigeerd binnen de bestaande structuur;
- De organisatie zelf wijzigt nauwelijks als gevolg van deze aanpassingen.

Double loop learning:

- De grondslagen van de organisatie veranderen mee naar aanleiding van het geleerde;
- Geen sprake van symptoombestrijding;
- Onderliggende problemen worden opgelost.

Deutero Learning:

- Leren te leren.

Tabel 1: Kenmerken van leerstijlen

2.6 Kennis behouden voor de organisatie (borgen van kennis)

Nadat de kennis door een organisatie is verworven en toegepast (verwerkt) is, bestaat de kans dat de kennis in de loop der tijd de organisatie verlaat. Om dit te voorkomen is het van belang de opgedane kennis in de organisatie te borgen met het oog op het aanspreken van deze kennis in de toekomst. Volgens Etheredge²⁶ kunnen individuen in organisaties niet onbeperkt kennis blijven verwerven. De organisatie zal ook iets moeten doen om de kennis en expertise te bewaren. Etheredge wijst erop dat het bovendien nodig is kennis toe te passen om de kennis en expertise te kunnen behouden voor de organisatie. Het toepassen van kennis in een organisatie is de manier om intellectueel kapitaal op te kunnen bouwen in een organisatie. Een intelligenter individu of

²⁵ Argyris, C & D. Schön, *Organisational learning: a theory of action perspective*, Reading, 1978 pag. 29

²⁶ Etheredge, L.S., *Can governments learn?*, New York, 1985



een intelligentere organisatie betekent nog geen effectiever handelend individu of effectiever handelende organisatie. Om dit te bereiken moet kennis naar de organisatie vertaald en geborgd worden. Binnen deze context past een empirische studie van Covington²⁷ naar het organisationeel geheugen van een drietal federale bureaus. In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre deze bureaus in staat zijn om na wisselingen van presidenten, kennis te behouden. De drie bureaus zijn de 'National Security Council' (NSC), de 'Office of Management and Budget' (OMB) en de 'Council of Environmental Quality' (CEQ). Deze drie bureaus zijn geanalyseerd aan de hand van een zestal variabelen; de mobiliteit van het personeel, de wijze van archivering, de samenwerking tussen het zittende en nieuwe personeel, de vereenzelviging met de doelstellingen van de organisatie, de mate van routine en de mate van invloed van het bureau op de rekrutering.

De conclusie van het onderzoek is als volgt; bij de NSC verdwijnen na het wisselen van president vele stukken uit het archief. In deze organisatie is na het vertrek van de president ook de minste informatie bewaard gebleven. De OMB kent wel een zeer compleet archief en kent minder wisselingen in personeel en werkt volgens vaste procedures. De nieuwe functionarissen van de OMB kunnen gemakkelijk gebruik maken van de bij de organisatie aanwezige expertise en het geschreven geheugen. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat de OMB het meest ontwikkelde geheugen van de drie organisaties bezit. Hieruit valt af te leiden dat drie factoren van belang zijn voor het borgen van kennis in een organisatie. Dit zijn de wijze van archiveren, de mobiliteit van het personeel en de samenwerking tussen het aanwezige en zittende personeel.

2.7 Samenhang tussen de drie aspecten van leren

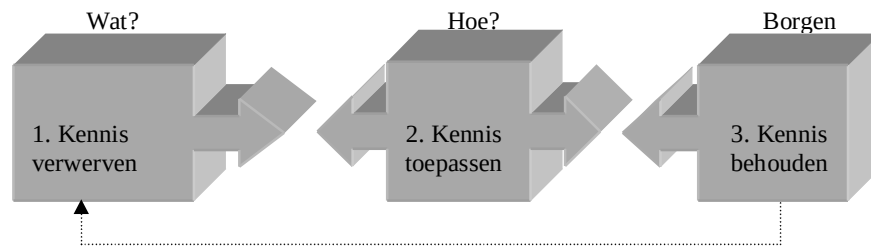
De hiervoor genoemde theorieën van Weggeman, Nonaka en Taeuchi, Argyris en Schön, Etheredge en Covington beschrijven in samenhang de drie aspecten van leren die in dit onderzoek worden onderscheiden. Deze aspecten van organisationeel leren zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als één van de drie aspecten van leren ontbreekt, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat er niet structureel organisationeel wordt geleerd. Organisationeel leren is in deze studie denken (kennis toepassen) en doen (kennis verwerven en kennis behouden).

Bovendien beschrijven de aspecten de volgorde van het organisationeel leerproces. In dit onderzoek wordt het begrip leren als drieledig beschouwd; allereerst moet informatie en kennis verworven worden. Ten tweede dient de verworven informatie worden toegepast in de organisatie. Als derde moet de verwerkte informatie worden geborgd in de organisatie zodat de kennis opgeslagen wordt in het organisationeel geheugen. Voor functionarissen die bij een gemeente werken, moet benodigde kennis van rampenbestrijding niet alleen opvraagbaar zijn en blijven, maar de medewerker moet ook met de aanwezige kennis kunnen werken.

Daarnaast kan de manier van kennis toepassen en kennis behouden voor de organisatie van invloed zijn op de manier van kennisverwerven. Wanneer in een organisatie informatie goed beschreven en gedocumenteerd is, kan men binnen de organisatie op zoek gaan naar deze informatie en kan kennisverwerving buiten de organisatie minder snel noodzakelijk zijn. Ook kan men wanneer er binnen een organisatie expertise op een vakgebied aanwezig is, eerder een expert binnenshuis om informatie vragen dan deze informatie op een andere manier te gaan verwerven. Wanneer de informatie goed gearchiveerd is, kan men ook eerder geneigd zijn binnenshuis onderzoek te gaan naar informatie dan deze informatie buiten de organisatie te zoeken. Om snel te kunnen beschikken over de gezochte informatie is het belangrijk de informatie goed te documenteren.

Verder lijkt de manier van kennis toepassen invloed te hebben op de manier van kennis behouden. Het toepassen van kennis in een organisatie is een manier om intellectueel kapitaal op te kunnen bouwen in een organisatie. Een organisatie leert in een dergelijk geval door learning by doing. Als een organisatie de aanwezige kennis wil behouden is het belangrijk dat de aanwezige kennis bij personen die de organisatie verlaten overgedragen wordt aan hun opvolgers. De onderlinge verhouding tussen de drie aspecten van leren staat hierna schematisch weergegeven.

²⁷ Covington, C.R., Development of organisational memory in presidential agencies, in: *Administration and Society*, 1985 p.171-196



Figuur 6: samenhang tussen drie aspecten van leren

2.8 Leerbarrières

In dit theoretisch kader ging het tot nu toe alleen over de mate en wijze van leren van organisaties en hoe dit leerproces bij organisaties in zijn werk gaat. Leren in organisaties gaat echter niet altijd vanzelf. In de literatuur over lerende organisaties, komen ook barrières aan bod die het leren van overheidsorganisaties bemoeilijken. Van Duin onderscheidt in zijn onderzoek naar het leren van rampen de volgende belemmeringen bij het leren van rampen.

Onvoldoende kritische massa

Veel gemeenten hebben een te klein personeelsbestand om een aantal personen vrij te maken om de aanbevelingen die na rampen gedaan worden door te voeren in de eigen voorbereiding op rampen. Dit gebrek aan kritische massa, een verschijnsel dat vooral voorkomt bij kleine organisaties is volgens Van Duin een grote storende factor bij de voorbereiding op rampen. Bovendien beschikken deze veelal gemeenten over te weinig personeel met voldoende kennis van het opstellen en implementeren van rampenplannen.²⁸

Stroperigheid

Volgens Van Duin zijn sommige gemeenten dermate groot, dat zij daardoor traag en log werken. De omvang en traagheid van grotere gemeenten maken snel handelen onmogelijk. Deze eigenschappen van grote gemeenten staan haaks op een groot vermogen tot organisationeel leren. Dit omdat het bij organisationeel leren gaat om beter, sneller en efficiënter. De omvang en traagheid van grote gemeenten maakt snel handelen onmogelijk. Ideeënonwikkeling kost in deze gemeenten veel tijd, maar de implementatie ervan kost nog veel meer tijd. Stroperigheid betekent echter ook vasthoudendheid, terwijl de politiek zich alweer richt op nieuwe onderwerpen blijft het ambtelijk apparaat zich bezighouden blijft met het leren van rampen in het verleden. Nieuwe rampen die dan ‘tussendoor’ komen versterkt dan de argumenten voor een verbetering van de voorbereiding op rampen²⁹.

De politieke cyclus

Wil een organisatie organisationeel gaan leren dan dient hier politieke sturing aan ten grondslag te liggen. Vaak dragen ambtenaren wel de ideeën voor om organisationeel te gaan leren, er blijft politiek gezag nodig om zaken voor elkaar te krijgen. Daarnaast nemen organisationele leerprocessen ook veel tijd in beslag. Politici hebben die tijd vaak niet. Burgmeesters en wethouders zijn aan een termijn of herverkiezing verbonden. Deze situatie leidt vrij gemakkelijk tot het leggen van de nadruk op beleidsontwikkeling en niet op beleidsimplementatie en evaluatie. In het algemeen is er na rampen op politiek niveau geen gebrek aan ideeën en verbetervoorstellen. Hiermee zorgen politici voor aandacht voor het onderwerp en geven ze het onderwerp een agendastatus. De realisatie van deze ideeën en verbetervoorstellen binnen de ambtstermijn blijkt in de praktijk vaak veel problematischer³⁰.

²⁸ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Koninklijke bibliotheek Den Haag, 1992 (pag. 280)

²⁹ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Koninklijke bibliotheek Den Haag, 1992 (pag. 281)

³⁰ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Koninklijke bibliotheek Den Haag, 1992 (pag. 282)

2.9 Oorzaken van verbeteringen in de voorbereiding op rampenbestrijding na rampen.

Een verschil in rampenvoorbereiding kan door meer factoren worden verklaard dan alleen door de mate en wijze van leren. Het is echter lastig deze andere verklarende factoren strikt te scheiden van de mate en wijze van leren van gemeenten. Het kan namelijk zo zijn dat deze andere verklarende factoren van invloed zijn op het leren van de organisatie, maar ook directe invloed kunnen hebben op de rampenvoorbereiding. Daarom wordt aan het eind van dit hoofdstuk aangegeven welke andere verklarende factoren allemaal een rol spelen in het leerproces.

Andere verklarende factoren voor het veranderen van de rampenvoorbereiding kunnen worden onderverdeeld in interne, externe en wettelijke factoren. In de theorie hierover worden de volgende factoren beschreven. Ten eerste wordt een politiek-bestuurlijke factor als interne factor benoemd. Ten tweede wordt de rol van de media als externe factor onderkend. Als laatste worden de invloed van de wet, controlerende organen, wettelijk verplichte risico-inventarisaties en juridisering van de rampenbestrijding (toenemende schadeclaims) op de rampenvoorbereiding als wettelijke factoren benoemd.

2.9.1 De rol van de media

Media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn

Van Duin concludeert in zijn onderzoek “van rampen leren”, dat rampen door de massamedia en politici die daarop reageren - tijdelijk - in de schijnwerpers komen te staan. Ook gaat de aandacht in de media tegenwoordig al snel over meer dan de ramp op zich. Het functioneren van het systeem van de rampenbestrijding en de betrokkenen zelf staat vrijwel meteen ter discussie en de roep om publieke verantwoording is sterk. Rampen zijn vaak maar voor korte tijd de aanleiding tot een behoorlijke ophef, waarna de aandacht voor de voorgedane rampen weer snel afneemt. Toch blijkt deze tijdelijke verhoogde aandacht voor de voorgedane rampen voldoende om ambtelijke diensten te stimuleren bepaalde zaken nader te onderzoeken³¹. Wanneer politiek verantwoordelijken de rampen al weer bijna vergeten zijn ontwikkelden ambtenaren plannen of wettelijke maatregelen. De kortstondige aandacht van politici en de vasthoudendheid van de ambtenaren vullen elkaar daarin goed aan.

Media als politieke agendavormer

Muller³² beschrijft in de COT-publikatie “Crisis, oorzaken, gevolgen en kansen” dat naast de intensiteit van de media aandacht, ook de duur van de media aandacht van belang is. Volgens Muller, vatten volksvertegenwoordigers intensieve, langdurige media aandacht op als een signaal dat zij zelf aandacht moeten besteden aan een onderwerp. De media fungeren op deze manier als agendavormer voor de volksvertegenwoordiging. Kingdon,³³ heeft door onderzoek naar zogenaamde agendabouw-theorieën geprobeerd inzicht te krijgen in politiek-bestuurlijke beleidsprocessen. Een goed (politiek) moment, noemt hij in zijn theorie een policy-window. Een policy-window, kan daarbij op een gegeven ogenblik doorslaggevend zijn in de politieke agendavorming. Ook rampen - of kleinere ongelukken - zijn ideale procesversnellers. Zo heeft de watersnoodramp van 1 februari 1953 in Zeeland geleid tot het Deltaplan.

Onderwerpen die nauwelijks aandacht in de media krijgen, zullen minder snel op de politieke agenda worden geplaatst dan onderwerpen waar de media langdurig en intensief aandacht aan besteden. Dit is onder andere ook de reden waarom rampen in het buitenland geen invloed hebben op de voorbereiding op rampen in Nederland. Ver van Nederland vandaan doen zich rampen voor die hier onbekend blijven of slechts aanleiding geven voor een kort bericht in de courant. Daarnaast geeft Van Duin in zijn onderzoek naar het leren van rampen aan, dat voor overheidsorganisaties die zich bezighouden met het ontwikkelen van veiligheidsbeleid rampen in veel gevallen niet ongelegen bleken te komen. Voor deze organisaties bevestigde een ramp de importantie van het veiligheidsbeleid. Door het zich voordoen van een ramp wordt mede door de

³¹ M.J. van Duin, *van rampen leren*, Koninklijke bibliotheek Den Haag, 1992 (pag. 294)

³² COT, *Crisis oorzaken, gevolgen, kansen*, Kluwer Alphen aan den Rijn, 2001 (pag. 99)

³³ Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and public policies*, Addison-Wesley.



rol van de media het veiligheidsbewustzijn binnen overheidsorganisaties vergroot. Dit vergrote veiligheidsbewustzijn is een goed voorbeeld van een ‘policy window’ zoals Kingdon in zijn theorie bedoeld. Het is volgens van Duin opvallend te zien hoe vaak van rampen als voorbeeld gebruikt worden in beleidsstukken over veiligheid. Hieruit valt te concluderen dat rampen of bijna rampen een ‘policy window’ kunnen zijn voor het doorvoeren van verbeteringen in de gemeentelijke rampenvoorbereiding. Een kanttekening is hierbij wel op zijn plaats, ‘t Hart³⁴ constateert dat als beleidsmakers willen dat de aanbevelingen na rampen doorklinken in gemeentelijk veiligheidsbeleid, zij ervoor moeten zorgen dat hun rapporten qua inhoud, vorm, timing en agendering de concurrentie met andere signalen en adviezen aankunnen. Door hiermee rekening te houden kan de haalbaarheid van de voorstellen worden vergroot.

2.9.2 Juridisering, toenemende controle en dwang

Juridisering van de rampenbestrijding

De burger is veel mondiger dan voorheen. Hij mobiliseert mede slachtoffers, media en justitie in zijn poging ‘recht’ gedaan te krijgen. Er is de laatste jaren geen ramp meer denkbaar zonder belangen- of actiegroepen. Met deze trend hangt direct de toenemende juridisering van de rampenbestrijding samen. Er volgt in toenemende mate een strafrechtelijk traject na rampen. Het strafrecht wordt veel meer dan vroeger als instrument voor waarheidsvinding en vergelding gebruikt. (Wie is als schuldige aan te wijzen voor het veroorzaken van de ramp? SvK)

Mede door de ‘veramerikanisering van de maatschappij’ worden betrokken ambtenaren, bestuurders en ondernemers in toenemende mate na rampen aansprakelijk gesteld voor de oorzaak van de ramp. De nasleep van de vuurwerkramp en de cafébrand laten zien dat ook falend handelen op preventiegebied door overheidsinstanties reden is om die instanties daarvoor aansprakelijk te stellen³⁵.

Controlerende organen

Iedere beleidssector wordt behalve door media ook kritisch gevolgd door instrumenten die de expliciete taak hebben de overheid te controleren. Dit geldt onverminderd voor het veiligheidsbeleid van een gemeente. Artikel 7 van de Wet rampen en zware ongevallen bepaalt dat het College van Gedeputeerde Staten verantwoordelijk is voor de toetsing van de gemeentelijke voorbereiding op rampen. Daarnaast houdt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) toezicht op de manier waarop de gemeenten, provincies en rijksoverheid invulling geven aan hun taken op het gebied van onder andere rampenbestrijding. Kritische rapporten naar aanleiding van een provinciale toetsing of een doorlichting van de Inspectie OOV kan stimulerende functie hebben voor het verbeteren van de gemeentelijke voorbereiding op rampen.

³⁴ COT, *Crisis oorzaken, gevolgen, kansen*, Kluwer, Alphen aan de Rijn 2001 (pag. 202)

³⁵ COT, *Crisis 2003*, Boom Juridische uitgevers 2005 (pag. 147)



Wettelijke verplichting van het opstellen van een rampenplan met risicoanalyse

Alle gemeenten in Nederland zijn sinds 1 juli 2005 op basis van de Wet rampen en zware ongevallen verplicht een rampenplan uit te werken met daarin opgenomen een risicoanalyse van de risico's waar de gemeente aan wordt blootgesteld. Een dergelijke analyse kan als positieve katalysator werken voor het verbeteren van de rampenvoorbereiding als blijkt dat de gemeente risico's kent waarvan men zich binnen de gemeente niet bewust was. 't Hart³⁶ schrijft dat veiligheid de laatste jaren naast een maatschappelijk probleem ook een politiek-bestuurlijk aandachtspunt geworden is. De maatschappelijke gevolgen van verstoring van de veiligheid zijn vaak groot (collectieve stress, grote economische schade). Daarom zal de overheid er veel aan moeten doen om de burger voor dergelijk onheil te beschermen. Een belangrijke rol hierbij spelen toekomstgerichte analyses. Bij het opstellen van een rampenplan wordt gebruik gemaakt van risicoanalyses, waarbij specifieke objecten zoals luchthavens, fabrieken, grote overdekte winkelcentra worden doorgelicht op mogelijke calamiteiten die zich in deze objecten zouden kunnen voordoen.

2.10 De invloed van andere verklarende factoren voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding op de te onderscheiden fasen van het leerproces.

De bovenstaande andere verklarende factoren voor het veranderen van de rampenvoorbereiding zijn lastig strikt te scheiden van de fasen van het leerproces. Andere verklarende factoren voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding, kunnen zowel van invloed zijn op het leerproces van de organisatie, maar kunnen ook direct invloed hebben op de rampenvoorbereiding. In de onderstaande matrix wordt aangegeven welke andere verklarende factoren voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding een rol kunnen spelen in verschillende fasen van het leerproces.

Andere verklarende factoren voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding:		Fase van het leerproces:
	<i>Media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn</i>	Kennis verwerven
<i>Media als politieke agendavormer</i>	<i>Controlerende organen</i>	Kennis toepassen
		Kennis borgen

De rol van de media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn kan op de volgende manier van invloed zijn op het verwerven van kennis; als de media het veiligheidsbewustzijn binnen een overheidsinstantie tijdelijk verhoogt (§2.9.1) blijkt deze tijdelijke verhoogde aandacht voor de voorgedane rampen voldoende om ambtelijke diensten te stimuleren om bepaalde zaken nader te onderzoeken. Dit kan bij deze ambtelijke diensten leiden tot het verwerven van kennis. Verder kan de rol van de media als politieke agendavormer (§2.9.1) van invloed zijn op het toepassen van kennis. Als de voorbereiding op de bestrijding van rampen mede onder druk van de media op de politieke agenda komt, grijpen ambtenaren deze kans aan verbeteringen door te voeren in de rampenvoorbereiding. Omdat het een politiek goed moment is om deze voorstellen te doen is de kans groot dat de voorstellen worden aangenomen. Het aannemen van deze voorstellen kan leiden tot het toepassen van reeds aanwezige kennis over het veranderen van de rampenvoorbereiding.

Ook controlerende organen kunnen invloed hebben op het toepassen van kennis. Als na toetsing van de gemeentelijke rampenvoorbereiding blijkt dat er bepaalde zaken nog aan schorten, leidt dit in de meeste gevallen tot het aanpassen van de punten waar het controlerend orgaan kritiek op gegeven heeft. Ook geven controlerende organen als de provincie veelal oplossingen of oplossingsrichtingen voor de verbeterpunten. Deze kunnen leiden tot het toepassen van kennis.

³⁶ Rosental. U. et al, *Crisis 2003*, Boom Juridische uitgevers 2005 (pag. 186)

2.11 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn theorieën over organisationeel leren en andere verklarende factoren beschreven, die bij gemeenten tot verbeteringen kunnen leiden in de rampenvoorbereiding.

Leren wordt in deze studie niet uitsluitend gezien als een vermogen van een individu, ook organisaties zijn in staat om organisationeel (collectief) te leren. In deze studie wordt het leerproces opgedeeld in drie aspecten te weten; kennis verweven, kennis toepassen en kennis borgen. Pas wanneer al deze drie aspecten van het leerproces door een gemeentelijke organisatie doorlopen zijn, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de gemeentelijke organisatie organisationeel heeft geleerd. Bovendien beschrijven de aspecten de volgorde van het organisationeel leerproces.

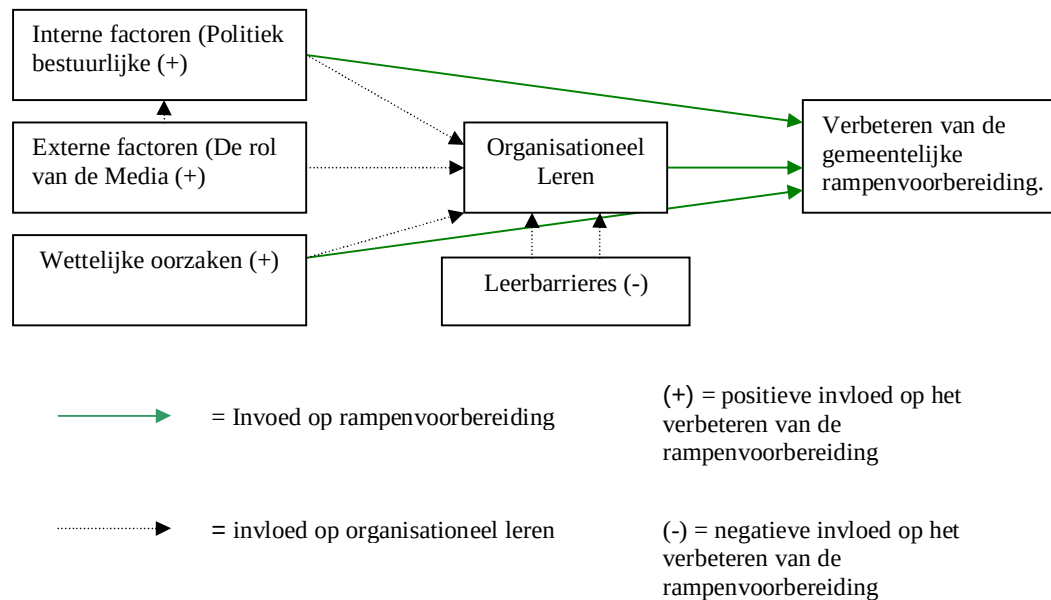
Kennisverwerven gebeurt volgens Weggeman aan de hand van een zoek- en leerproces. Voorafgaand aan zoek- en leerprocessen bevindt men zich in de fase van onwetendheid. Volgens Weggeman ervaart de organisatie onvoldoende aanleiding om op te merken dat kennis ontbreekt (niet weten wat je niet weet) om bewust te leren. Daarom start bewust leren volgens hem bij bewustwording. Nadat de bewustwording heeft plaatsgevonden dat er kennis ontbreekt in de organisatie start het een zoek- en leerproces in de organisatie. Hierna wordt besloten op welke de wijze de ontbrekende kennis voor de gemeente wordt verworven.

Dit houdt in dat de gemeente een manier kiest om te gaan leren. In dit hoofdstuk worden vier manieren van leren onderscheiden. Ten eerste kan men leren door met elkaar samen te werken (socialiseren). Ten tweede door elkaars kennis te gebruiken door deze uit te spreken, in bijeenkomsten, presentaties (externaliseren). Als derde kan men leren door te lezen, te studeren, door internet te bezoeken of door een opleiding te volgen (combineren). Ten vierde kan men vervolgens leren door te doen, immers al doende leert men (internaliseren). Deze manieren van leren staan echter los van de hieronder staande typen van organisationeel leren. De bovenstaande manieren van leren kunnen dan ook in alle hieronder beschreven typen van organisationeel leren voorkomen.

Argyris en Schön beschouwen organisationeel leren als het opsporen en corrigeren van fouten binnen een organisatie. Daarbij onderscheiden zij drie typen: single loop learning, double loop learning en deuterio learning. Als er in een organisatie sprake is van Single loop learning signaleren functionarissen in een organisatie lacunes en fouten in procedures en corrigeren deze vervolgens. Wanneer er in een organisatie sprake is van Double-loop learning veranderen de grondslagen van de organisatie, bestaande veronderstellingen, normen en doelen van de organisatie mee. De handelingen worden niet alleen gecorrigeerd zoals bij Single loop learning, maar ook de bredere kaders waarbinnen de verbeteringen plaatshebben zoals de doelen van de organisatie veranderen. Deuterio leren houdt in dat een organisatie leert van eerder opgedane ervaringen en lessen. Bij Deuterio leren wordt enerzijds gekeken hoe lessen te gebruiken zijn, anderzijds ook hoe lessen zijn te trekken. Deuterio leren houdt in dat de leden in een organisatie leren te leren.

Nadat de kennis door een organisatie is verworven en toegepast is, bestaat de kans dat de kennis in de loop der tijd de organisatie verlaat. Volgens Etheredge kunnen individuen in organisaties niet onbeperkt kennis blijven verwerven. De organisatie zal ook iets moeten doen om de kennis en expertise te bewaren. Etheredge wijst erop dat het bovendien nodig is kennis toe te passen om de kennis en expertise te kunnen behouden voor de organisatie. Het toepassen van kennis in een organisatie is de manier om intellectueel kapitaal op te kunnen bouwen in een organisatie. Leren in organisaties gaat echter niet altijd vanzelf. Uit de literatuur over lerende organisaties blijkt dat er barrières bestaan die het leren van overheidsorganisaties bemoeilijken. Deze barrières zijn onder te verdelen in communicatieve belemmeringen en organisatorische belemmeringen. Onder communicatie belemmeringen worden een gebrek aan informatie en manier van aanbieden van informatie verstaan. Onder organisatorische belemmeringen vallen in deze studie het hebben van onvoldoende kritische massa, stroperigheid en de invloed van de politieke cyclus op het organisationeel leren (zie 2.8).

De invalshoek in deze studie is dat een verschil in voorbereiding op rampen in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel wellicht te verklaren valt door een verschil in de mate en wijze van leren van de gemeenten, maar in deze studie wordt er ook rekening mee gehouden dat hier ook andere verklarende factoren aan ten grondslag kunnen liggen. In dit theoretisch kader worden daartoe de volgende verklarende factoren beschreven; Interne factoren (politiek-bestuurlijke), Externe factoren (de rol van de media) en wettelijke oorzaken (juridisering van de rampenbestrijding, de invloed van controlerende organen en de wettelijk verplichte risicoanalyse's) Deze oorzaken zijn toegelicht in paragraaf 2.9. Hierna volgt een algemene schematische samenvatting van dit hoofdstuk.



Uit het schema hierboven blijkt dat er drie soorten verklarende factoren kunnen leiden tot het organisationeel leren van een gemeente na de rampen in Enschede en Volendam. Organisationeel leren houdt in dat een organisatie het kennisniveau van het personeel verhoogt door informatie te verwerven, toe te passen en de opgedane kennis te borgen. Echter, het organisationeel leren van de gemeentelijke organisatie kan negatief worden beïnvloed door de leerbarrières die in dit hoofdstuk omschreven staan. Het leren van de organisatie blijkt door het bereiken van het kennisniveau van personeel in een organisatie door informatie te verwerven, toe te passen en opgedane kennis te borgen.

Hetgeen dankzij de oorzaken voor leren en ondanks de leerbarrières geleerd wordt leidt tot verbeteringen in de gemeentelijke rampenvoorbereiding. De bovenstaande andere verklarende factoren voor het verbeteren van de rampenvoorbereiding zijn, zoals in het begin van dit hoofdstuk eerder genoemd, lastig strikt te scheiden van de fasen van het leerproces. Het kan namelijk zo zijn dat deze andere verklarende factoren van invloed kunnen zijn op het leerproces van de organisatie, maar ook direct invloed kunnen hebben op de rampenvoorbereiding.



3. ONDERZOEKSOPZET

3.1 Probleemstelling

Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, wordt in deze studie geprobeerd een verklaring te vinden op de vraag waarom de ene gemeente na rampen in Enschede en Volendam verbeteringen doorvoert in de rampenvoorbereiding en een andere gemeente niet of nauwelijks. Daarbij wordt de invalshoek gekozen dat een verschil in rampenvoorbereiding wellicht te verklaren valt door een verschil in de mate en wijze van leren van de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel, maar dat er ook andere verklarende factoren kunnen zijn voor het doorvoeren van verbeteringen in rampenvoorbereiding. De reden dat deze studie zich richt op de effecten van de rampen in Enschede en Volendam is tweeledig. Allereerst liggen deze rampen nog het meest vers in het geheugen en ten tweede is het nu een aantal jaren geleden dat deze rampen zich hebben voorgedaan, zodat de effecten van deze rampen op de rampenvoorbereiding merkbaar kunnen zijn. De rampen in Enschede en Volendam kunnen namelijk aanleiding zijn verbeteringen in de rampenvoorbereiding in een gemeente door te voeren. De probleemstelling in dit onderzoek is als volgt:

“In hoeverre is het verschil in kwaliteit van rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland (verbeterde rampenvoorbereiding) en Ferwerderadiel (geen verbeterde rampenvoorbereiding) na de rampen in Enschede en Volendam te verklaren door de mate en wijze van leren? Of zijn hier andere verklaringen voor?”

3.2 Onderzoeksvragen

De in de vorige paragraaf geformuleerde probleemstelling kan vervolgens worden opgesplitst in twee soorten onderzoeksvragen³⁷. Voor dit onderzoek zijn beschrijvingsvragen en verklaringsvragen relevant. De eerste, beschrijvende onderzoeksvraag luidt als volgt:

1) Wat is de rol van de gemeente in de bestrijding van rampen?

Als de rol van de gemeente in de bestrijding van rampen is verhelderd, kunnen we opzoek gaan naar de oorzaken van de verschillen in voorbereiding op rampenbestrijding door de gemeenten Opsterland en Ferwerderadeel. De tweede, verklarende onderzoeksvraag luidt als volgt:

2) In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren de verbeterde rampenvoorbereiding van gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam? En in hoeverre zijn hier andere verklaringen voor? De derde, verklarende onderzoeksvraag luidt als volgt:

3) In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren het uitblijven van verbeteringen in de rampenvoorbereiding in de gemeente Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam? En in hoeverre zijn hier andere verklaringen voor?

3.3 Onderzoeksmethode

Deze studie is deels beschrijvend en deels verklarend van aard. Het karakter van dit onderzoek is een gevalsonderzoek of case study. Case studies zijn intensieve, kwalitatieve onderzoeken met een klein aantal onderzoekseenheden³⁸. Het doel van dit casestudy onderzoek is de rol van de gemeente in de rampenbestrijding op basis van documenten te beschrijven, om vervolgens aan de hand van documenten en interviews het (leer)proces te beschrijven wat leidt tot het aanpassen van de rampenvoorbereiding. In dit onderzoek is gekozen voor contrasterende cases of de ‘comparative case method.’³⁹. Voor dit onderzoek zijn namelijk twee duidelijk contrasterende

³⁷ Geurts, P., *van probleem naar onderzoek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum 1999 (pag. 36)

³⁸ Swanborn P.G., *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Boom 2000 (pag 158)

³⁹ Yin, R., *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing 1994 (pag. 14)

gemeenten geselecteerd, één die wel verbeteringen doorvoert om de voorbereiding op rampen te verbeteren na de rampen in Enschede en Volendam, en één die dit niet of nauwelijks doet, te weten de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel. Het nadeel van casestudies betreft hun beperkte representativiteit; ze gaan enkel over de voorliggende case. De reden om toch voor deze methode te kiezen is de mogelijkheid om een vergelijking te maken tussen twee contrasterende gemeenten om op die manier inzicht te krijgen in de achtergronden van de verschillen in rampenvoorbereiding.

In de gemeenten zijn interviews gehouden met de ambtenaar rampenbestrijding, de gemeentesecretaris en de burgemeester. Het bevragen van deze functionarissen heeft de volgende redenen; ambtenaren rampenbestrijding hebben binnen de gemeente de meeste mogelijkheden om op het gebied van de rampenbestrijding te leren. Enerzijds is dit zijn of haar vakgebied is en anderzijds kunnen deze functionarissen nieuw verworven kennis op het gebied van de rampenbestrijding in de organisatie inbrengen. De gemeentesecretarissen worden bevestigd omdat deze functionarissen ambtelijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de voorbereiding op rampen. Het interviewen van de beide burgemeesters heeft twee redenen. De eerste reden om de burgemeester te selecteren is omdat deze als lid van het college van burgemeester en wethouders, de openbare orde en veiligheid in zijn of haar portefeuille heeft.⁴⁰ Ten tweede heeft de burgemeester tijdens een ramp het opperbevel. Bij het gebruik van interviews in onderzoek is de vraag naar validiteit is met name van belang. Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de data uit interviews bestaat het risico dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven⁴¹. Om dit risico te beperken, is toegezegd dat de dat uitspraken van de respondenten anoniem blijven.

3.4 Wijze van dataverzameling- en analyse

Om ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag inzicht te krijgen in de rol van de gemeente in de bestrijding van rampen en de voorbereiding daarop, is een documentanalyse van het modelrampenplan van Fryslân uitgevoerd. Daarnaast is gekeken naar de relevante wetgeving op dit gebied, zoals de Wet Rampen en Zware ongevallen, de Brandweerwet, Politiewet en de Wet GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). De reden hiervan is om de rol, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente in de rampenbestrijding uit het modelrampenplan en de relevante wetgeving te destilleren. Om ter beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag inzicht te krijgen in hoeverre organisationeel leren heeft geleid tot een veranderde rampenvoorbereiding na de rampen in Enschede en Volendam, is in de gemeenten gezocht naar bewijzen van deelname aan cursussen, seminars e.d. en notulen van bijeenkomsten, vergaderingen of het opvragen van rampenplannen van andere gemeenten. Ook geven de uitkomsten van de gehouden interviews een beeld van het verwerven van kennis door een gemeente. Om een beeld te krijgen of een gemeente de verworven kennis ook heeft toegepast, zal worden vastgesteld of de verworven kennis in het rampenplan van de gemeente is opgenomen. Als in de interviews met leden van de gemeenten naar voren komt dat de gemeente haar rampenplan heeft aangepast door rampenplannen van andere gemeenten als voorbeeld te gebruiken, of dat er verbeteringen zijn doorgevoerd nadat hiertoe vanuit de organisatie voorstellen voor zijn gedaan, wordt hiervoor bewijs gezocht door het gemeentelijk rampenplan te vergelijken met eerder versies van dit plan.

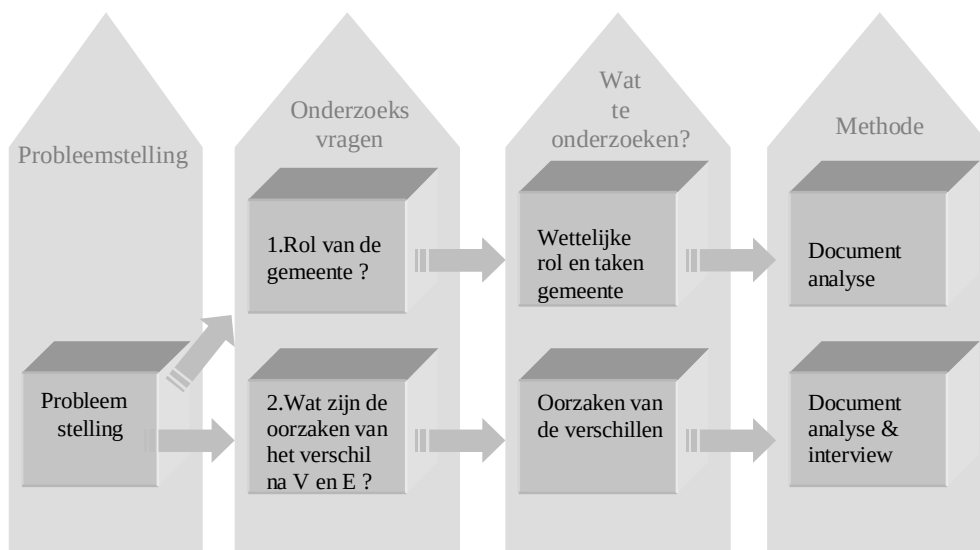
Om te beoordelen of een gemeente kennis geborgd heeft zal worden vastgesteld of en welke informatie over de gemeentelijke rampenvoorbereiding in de gemeente gearriveerd is en op welke wijze dit is gedaan. De uitkomsten van de in de gemeente gehouden interviews geven tevens inzicht in hoeverre andere factoren na de rampen in Enschede en Volendam het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding verklaren.

⁴⁰ Op basis van art. 2 van de WRZO is het college van b&w verantwoordelijk voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

⁴¹ Swanborn P.G., *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Boom 2000 pag. 267.

3.5 Het bepalen van de oorzaak voor veranderingen

Voor de toetsing van de relatie tussen twee factoren wordt een onderscheid gemaakt tussen een onafhankelijke variabele, die een vermoedelijk effect veroorzaakt en een afhankelijke variabele, waar het vermoedelijke effect optreedt. In dit onderzoek zal de relatie tussen de mate en wijze van leren (onafhankelijke variabele) en het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding (afhankelijke variabele) onder de loep worden genomen. Het kan het zo zijn dat er geen causale relatie bestaat tussen de mate en wijze van leren van de gemeente en de mate van voorbereiding op rampen. In dit geval zal bekeken worden met welke andere onafhankelijke variabele bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke oorzaken, de rol van de media of jurisdisering, toenemende controle en dwang een causale relatie bestaat. Ook kan het zo zijn dat de hiervoor genoemde onafhankelijke variabelen de mate en wijze van leren beïnvloeden en dat op deze wijze verbeteringen in de rampenvoorbereiding tot stand komen. In de volgende figuur is de opzet van dit onderzoek schematisch weergegeven:



Figuur 7: Schematische weergave onderzoeksopzet

4. Gemeenten en rampenbestrijding

Hoe ziet de bestuurlijke context van de rampenbestrijding in Nederland er uit? Binnen de structuur van de Nederlandse rampenbestrijdingsorganisatie zoals we die nu kennen, is in feite sprake van drie niveaus als het gaat om bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ten eerste onderscheiden we het lokale niveau. Ten tweede het regionale niveau en als derde het nationale niveau.

4.1 Verantwoordelijkheden op het lokale niveau

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de verantwoordelijkheden van organisaties die op het lokale, gemeentelijke niveau opereren tijdens en in de voorbereiding op rampenbestrijding. Hiertoe worden hieronder de gemeentelijke verantwoordelijkheden voor het voetlicht gebracht, waarna de rol van de gemeentelijke brandweer beschreven zal worden.

Gemeentelijke verantwoordelijkheden in de voorbereiding op rampenbestrijding

De Wet Rampen en Zware Ongevallen bepaalt in artikel 2 dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Het bevordert in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen. De Wet Rampen en Zware ongevallen bepaalt in artikel 3 lid 1 dat het college van burgemeester en wethouders tenminste één maal per vier jaren een rampenplan vaststelt, waarin de risico's worden geïnventariseerd, de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding worden beschreven en het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen wordt vastgelegd.

Ten aanzien van de organisatie, de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding bevat het rampenplan ⁴²:

- § Begripsomschrijvingen;
- § Een overzicht van diensten, instanties, organisaties en personen die bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen worden betrokken;
- § Een schema met betrekking tot de leiding over de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- § Een intern en extern alarmeringsschema;
- § Het maken van een plan met betrekking tot het waarschuwen van de bevolking;
- § Het maken van een plan met betrekking tot het verplaatsen van de bevolking;
- § Het maken van een plan met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;
- § Het informatie verschaffen over de rampen die de bevolking en het milieu kunnen treffen;
- § Het informatie verschaffen over de gedragsslijn die gevolgd moet worden tijdens rampen en zware ongevallen;
- § Het maken van een plan met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;
- § Het opstellen van regels met betrekking tot de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
- § Het opstellen van regels over de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingen bureau;
- § Het opstellen van regels over de verslaglegging ten tijde van rampen en zware ongevallen.

Waar in de voorgaande lijst wordt gesproken over het maken van een plan of het opstellen van regels, leidt dit tot het opstellen van zogenaamde deelplannen. In deze deelplannen staat een specifiek deel van het rampenplan uitgewerkt. Het deelplan is een onderdeel uit het gemeentelijk rampenplan waarin de gemeentelijke procedure wordt opgenomen ten aanzien van een bepaald onderwerp. Een voorbeeld van een deelplan is het deelplan Opvangen en Verzorgen dat voortkomt uit de wettelijke verplichting voor gemeenten een plan te maken met betrekking tot de

⁴² Wet Rampen en Zware ongevallen, artikel 4.

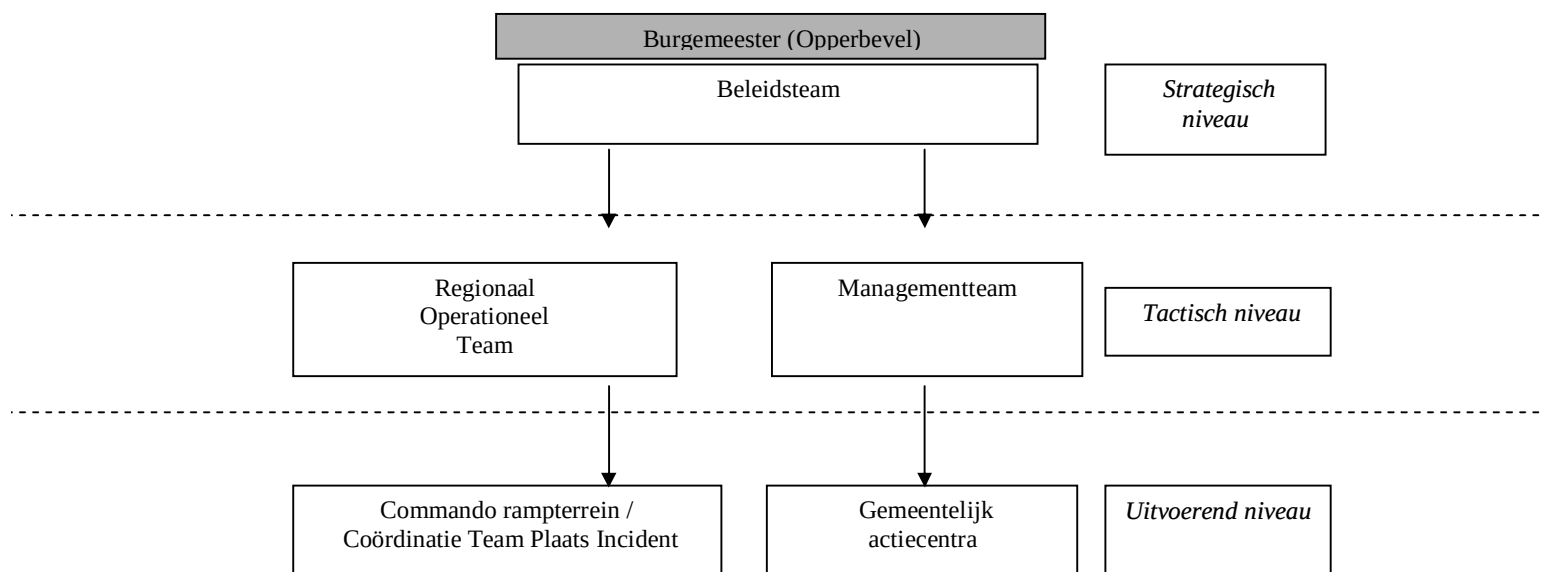
opvang en verzorging van slachtoffers. Omdat de rampenplannen in Fryslân allen grotendeels gelijk zijn omdat ze naar voorbeeld van de regionale brandweer zijn opgesteld, kennen alle gemeenten in Fryslân een twaalfstal deelplannen. Dit zijn de volgende:

- § Voorlichting;
- § Opvangen en Verzorgen;
- § Centraal Registratie en Inlichtingenbureau;
- § Centrale Registratie en Afhandeling Schade;
- § Inzamelen besmette waren;
- § Uitvaartverzorging;
- § Voorzien in Primaire levensbehoeften;
- § Ontruimen en Evacueren;
- § Verslaglegging en evaluatie;
- § Verbindingen;
- § Milieubescherming;
- § Nazorg.

Verantwoordelijkheden van de gemeente tijdens rampen en zware ongevallen

Nu in de vorige paragraaf de verantwoordelijkheden van de gemeentelijke overheid en haar operationele partners in de voorbereiding op rampen is beschreven, zal in deze paragraaf worden beschreven op welke wijze de gemeente inhoud geeft aan haar verantwoordelijkheden tijdens de rampenbestrijding.

De rol van de gemeente in de rampenbestrijding ligt zoveel mogelijk in het verlengde van de wijze waarop de gemeente onder niet- rampomstandigheden functioneert. Het idee hierachter is de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij haar dagelijkse werkzaamheden, omdat de gemeente dan doelmatiger kan opereren onder rampomstandigheden. De rampenbestrijdingsorganisatie zoals we deze in Fryslân tegenkomen staat hieronder in schema uitgewerkt.



Figuur 8: De organisatie van de rampenbestrijding⁴³

⁴³ Modelrampenplan Fryslân, pag. 10



De structuur van rampenbestrijding kent tijdens rampen drie niveau's. Het strategisch niveau, het tactisch niveau en het uitvoerend niveau. Op basis van artikel 11 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) heeft de burgemeester van de getroffen gemeente op strategisch niveau het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen staan onder zijn bevel. Hij doet zich bijstaan door een door hem samengesteld gemeentelijk beleidsteam. De burgemeester bepaalt de samenstelling van het beleidsteam aan de hand van de aard en omvang van de ramp, de behoefte aan inbreng van specifieke deskundigheid en/of de betrokkenheid van andere organisaties en diensten. Het gemeentelijk beleidsteam bestaat uit ten minste de gemeentesecretaris, de gemeentelijk voorlichter, een beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid. Al naar gelang de aard van de ramp kan de burgemeester het beleidsteam uitbreiden of de samenstelling ervan aanpassen. Het gemeentelijk beleidsteam adviseert de burgemeester over alle aspecten van het te voeren beleid. Het gemeentelijk beleidsteam beoordeelt voortdurend de situatie tijdens rampomstandigheden en anticipeert daarop. Het tactisch niveau van de rampenbestrijding wordt door een tweetal teams gevormd. Het team dat als eerste nader wordt beschouwd is het Regionaal Operationeel Team. In dit team werken de staffunctionarissen van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) samen onder gezag van de operationeel leider. De operationeel leider is veelal een regionaal commandant van de brandweer tenzij het incident aanleiding geeft om een leidinggevende functionaris van de politie of GHOR de operationele leiding te geven. In zo'n geval besluit de burgemeester hiertoe.

Het tweede team dat op tactisch niveau onder de loep wordt genomen is het Managementteam van de gemeente. Dit team functioneert onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De verantwoordelijken voor de uitvoering van de gemeentelijke deelplannen, welke afgeleid zijn van de wettelijke taken van de gemeente in de rampenbestrijding, zitting in het managementteam. Bij de gemeentelijke processen valt te denken aan voorlichting, het opvangen en verzorgen van niet gewonden, het registreren van slachtoffer en het coördineren van nazorg.

Het managementteam vertaalt de op het strategisch niveau geformuleerde beleidsbeslissingen en geven op tactisch niveau sturing aan de respectievelijke uitvoerende gemeentelijke actiecentra op uitvoerend niveau. Verder kan tijdens een incident (of de dreiging daarvan) door of namens de burgemeester worden besloten een gemeentelijk actiecentrum in te richten. Een gemeentelijk actiecentrum is de plaats waaruit een deel van de gemeentelijke organisatie uitvoering geeft aan het aan haar opgedragen deelplan uitvoert. Daarnaast legt de burgemeester na de ramp verantwoording af aan de gemeenteraad over de bestrijding van de ramp. Vervolgens volgt er in voorkomende gevallen een onafhankelijk onderzoek naar de oorzaak, bestrijding van de ramp en de lessen die er geleerd kunnen worden.

Gemeentelijke Brandweer

De gemeentelijke brandweer is op gemeentelijke schaal georganiseerd. Op basis van artikel 2 van de Brandweerwet is de lokale brandweer verantwoordelijk voor het redden van mens en dier. Van deze verantwoordelijkheden worden in het kader van de rampenbestrijding de volgende taken afgeleid; het begaanbaar maken van het rampterrein, Het waarnemen en meten van gevaarlijke stoffen en het doen van aan bron- en effectbestrijding.

4.2 Verantwoordelijkheden op het regionale niveau

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de wettelijke verantwoordelijkheden in de rampenbestrijding die op het regionale (gemeentegrensoverschrijdende) niveau liggen. Hieronder worden allereerst de verantwoordelijkheden van de provincie beschreven. Vervolgens worden de regionale brandweer de verantwoordelijkheden in de rampenbestrijding beschreven. De verantwoordelijkheden van de politie in deze worden beschreven, waarna vervolgens de verantwoordelijkheden van de Geneeskundige Hulpverlening bij ongevallen en rampen worden beschreven.



Provincie

De provincie heeft op basis van artikel 7 van de Wet op de Rampen en Zware Ongevallen een toetsende rol in de rampenbestrijding. Hiertoe stelt de provincie en toetsingskader vast aan de hand waarvan het gemeentelijke rampenplan en de gemeentelijke deelplannen getoetst worden. Daarnaast beschikt de Commissaris van de Koningin over een aanwijzingsbevoegdheid⁴⁴. Dit wil zeggen dat de Commissaris in het geval van een ramp of zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis de burgemeesters in de provincie, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen kan geven over het te voeren beleid betreffende de bestrijding van de ramp.

Regionale Brandweer

De conform de Brandweerwet 1985 gevormde brandweerregio's zijn samenwerkingsverbanden op basis van de Wet op de gemeenschappelijke regeling. Dit houdt in dat de regionale brandweer een vorm is van verlengd lokaal bestuur waarin de bovengemeentelijke rampenbestrijdingstaken zijn neergelegd. De Regionale Brandweer heeft op basis van artikel 4 van de Brandweerwet in de rampenbestrijding een functie bij de voorbereiding op de coördinatie van de rampenbestrijding. Hieraan wordt veelal invulling gegeven door het opstellen van modelrampenplannen en modeldeelplannen ten behoeve van de deelnemende gemeenten. De Regionale Brandweer heeft de volgende wettelijke taken in het kader van de rampenbestrijding; Het alarmeren van de bevolking doormiddel van de waarschuwings- en alarmeringsdienst, het instandhouden van het sirenenetwerk voor de waarschuwings- en verkenningsdienst, het instandhouden van een regionale alarmcentrale en verder heeft de Regionale Brandweer de operationele leiding tijdens een ramp of grootschalig incident, tenzij de burgemeester van de getroffen gemeente anders bepaalt.

Politie

De politie is tevens op regionale (bovengemeentelijke) schaal georganiseerd. In artikel twee van de Politiewet vinden we de taak van de politie. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dit behoeven. Bij handhaving van de openbare orde en de hulpverlening staat de politie onder gezag van de burgemeester. Bij het doen van strafrechtelijk onderzoek staat de politie onder gezag van de officier van justitie. Beide gezagsdragers overleggen, samen met het hoofd van politie van de betreffende gemeente, over het optreden van de politie bij deze taak. Dit overleg wordt het driehoeksoverleg genoemd. Vanuit de wettelijke taken van de politie zijn een aantal taken in het kader van de rampenbestrijding af te leiden; Het doen van strafrechtelijk onderzoek, het afzetten en afschermen van het getroffen gebied, het regelen van het verkeer en het instandhouden van een Rampen Identificatieteam.

Geneeskundige hulpverlening

De geneeskundige hulpverlening is net als de regionale brandweer ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Binnen deze gemeenschappelijke regeling is het GHOR bureau verantwoordelijk voor de geneeskundige voorbereiding op rampen. GHOR staat voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Daarnaast zijn er voor de geneeskundige hulpverlening nog vrijwilligersorganisaties zoals het Nederlandse Rode Kruis actief. Artikel 4 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen bepaalt dat de GHOR verantwoordelijk is voor; Het instellen en instandhouden van een centrale post voor het ambulancevervoer, het vaststellen van de taken van de binnen het grondgebied van de aan de regeling deelnemende gemeenten werkzame gezondheidsdiensten in het kader van de geneeskundige hulpverlening en de realisering daarvan en het instellen en instandhouden van een organisatorisch samenwerkingsverband gericht op geneeskundige hulpverlening.

⁴⁴ Artikel 12, Wet Rampen en Zware Ongevallen

4.3 Verantwoordelijkheden op nationaal niveau het Rijk

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient het overheidsoptreden inzake de rampenbestrijding te coördineren als zwaarwegende belangen in het geding komen bij een (dreigende) verstoring van de openbare veiligheid. In zulke gevallen kan de minister krachtens artikel 13 van de Wet rampen en zware ongevallen, de commissarissen, zoveel mogelijk in overleg met hen, *beleidsaanwijzingen* geven ten behoeve van gemeenten, zodat afstemming plaatsvindt in overeenstemming met het landelijk beleid. Mocht dat nodig zijn dan zal de minister het beleid vaststellen na overleg met zijn betrokken ambtsgenoten.

4.4 Verantwoordelijkheden = taken + bevoegdheden?

Uit bovenstaande blijkt dat de operationele taken op regionaal niveau worden georganiseerd terwijl de bestuurlijke bevoegdheden op grond van de Wet op de Rampen en Zware Ongevallen ligt op gemeentelijk niveau, bij het college van burgemeester en wethouders. Deze lijnen zijn echter onafscheidelijk aan elkaar verbonden omdat de bestuurlijke lijn verantwoordelijk is voor de operationele lijn. Omdat iedere burgemeester binnen zijn eigen gemeente opperbevelhebber is tijdens een ramp of zwaar ongeval zijn er bij een gemeentegrensoverschrijdende ramp meerdere burgemeester die over dezelfde bevoegdheden beschikken.

Om deze situatie niet tot conflicten te laten leiden is de functie van coördinerend burgemeester gecreëerd. Deze functie kent geen juridische grondslag, wat er toe geleid heeft dat er in Nederland meerdere verschillende oplossingen gekozen zijn voor het instellen van de functie van coördinerend burgemeester. Ook zijn er geen wettelijk bevoegdheden aan de functie toegekend. Iedere burgemeester blijft opperbevelhebber in zijn eigen gemeente. Verder valt ten aanzien van het rampenplan en de daarbij behorende deelplannen op, dat er specifieke eisen aan gesteld zijn de inhoud van het plan.

Wat verder opvallend is dat er op het gebied van opleiding, oefening en paraatheid geen wettelijke eisen zijn vastgelegd. Er worden wettelijk wel eisen gesteld aan de inhoud van een rampenplan, maar de factoren die in grote mate de werking van het rampenplan bepalen te weten het opleiden, beoefenen en paraat hebben van personeel is niet wettelijk bepaald!

Provincies stellen wel toetsingskaders⁴⁵ voor rampenplannen op, maar verder dan toetsen op de eisen welke gesteld zijn in de Wet op de rampen en zware ongevallen gaan deze niet. De inspectie openbare orde en veiligheid toetst de gemeentelijke voorbereiding op rampen wel op de daadwerkelijke uitvoering ervan. Maar omdat er geen wettelijk eisen voor bestaan, blijft het voor de inspectie lastig een oordeel te vellen over uitvoering van het gemeentelijk rampenplan. Tijdens een inspectie wordt door de inspectie een simulatie van een ramp geënceneerd waarbij wordt gekeken of de gemeente de processen die zij in haar rampenplan beschreven heeft op een goede manier ten uitvoering brengen kan.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag centraal. Deze luidt als volgt; “*Wat is de rol van de gemeente in de structuur van rampenbestrijding?*”

De beantwoording van deze vraag wordt opgesplitst in de rol van de gemeente in de voorbereiding van de rampenbestrijding en tijdens rampen. Daarom zijn ten eerste de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de diensten die een rol hebben in de voorbereiding op rampen uiteengezet. Hieruit blijkt dat in een gemeente het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de voorbereiding op rampen. Daarna is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau onder de loep genomen. Vervolgens is gekeken hoe taken en verantwoordelijkheden tijdens rampen gestalte krijgen.

⁴⁵ Toestingskader voor de toetsing van het gemeentelijk rampenplan van de provincie Fryslân



Hieruit blijkt dat de rampenbestrijding tijdens rampen op drie niveaus georganiseerd is te weten het strategisch niveau, het tactisch niveau en het uitvoerend niveau waarop de bij de rampenbestrijding betrokken diensten samenwerken. Ook is gebleken dat de burgemeester het opperbevel heeft over een ieder die deelneemt aan de bestrijding van de ramp. Ter ondersteuning roept de burgemeester een beleidsteam bijeen dat hem ondersteunt in zijn rol als opperbevelhebber. Bovendien is gebleken dat gemeentelijke taken in de rampenbestrijding zich op lokaal niveau bevinden en de operationele taken in de rampenbestrijding op regionaal (bovengemeentelijk niveau) zijn georganiseerd.

Daarnaast kent de gemeente in rampomstandigheden het managementteam. Dit team functioneert onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De verantwoordelijken voor de gemeentelijke processen, die zijn afgeleid van de wettelijke taken van de gemeente in de rampenbestrijding, nemen zitting in het managementteam. Dit team vertaalt de op het strategisch niveau geformuleerde beleidsbeslissingen en geven sturing aan de uitvoerende gemeentelijke teams op uitvoerend niveau, de zogenaamde actiecentra.

5. De gemeente Opsterland

5.1 Organisatieel leren in de gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de mate en wijze van leren van de gemeente Opsterland bepalend is voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding na de rampen in Enschede en Volendam. Het kan immers ook zo zijn dat hier andere verklarende factoren voor zijn. Om hier duidelijkheid over te krijgen zijn de drie kernfunctionarissen op het gebied van de rampenbestrijding benaderd voor een interview. Dit zijn de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar rampenbestrijding van de gemeente Opsterland.

Omdat in de gemeente Opsterland personele wisselingen hebben plaatsgevonden, is degene die voor en vlak na de rampen in Enschede en Volendam ambtenaar rampenbestrijding was in de gemeente Opsterland ook bevestigd. Deze ambtenaar wordt aangeduid met ex-ambtenaar rampenbestrijding, de huidige ambtenaar rampenbestrijding wordt aangeduid met ambtenaar rampenbestrijding.

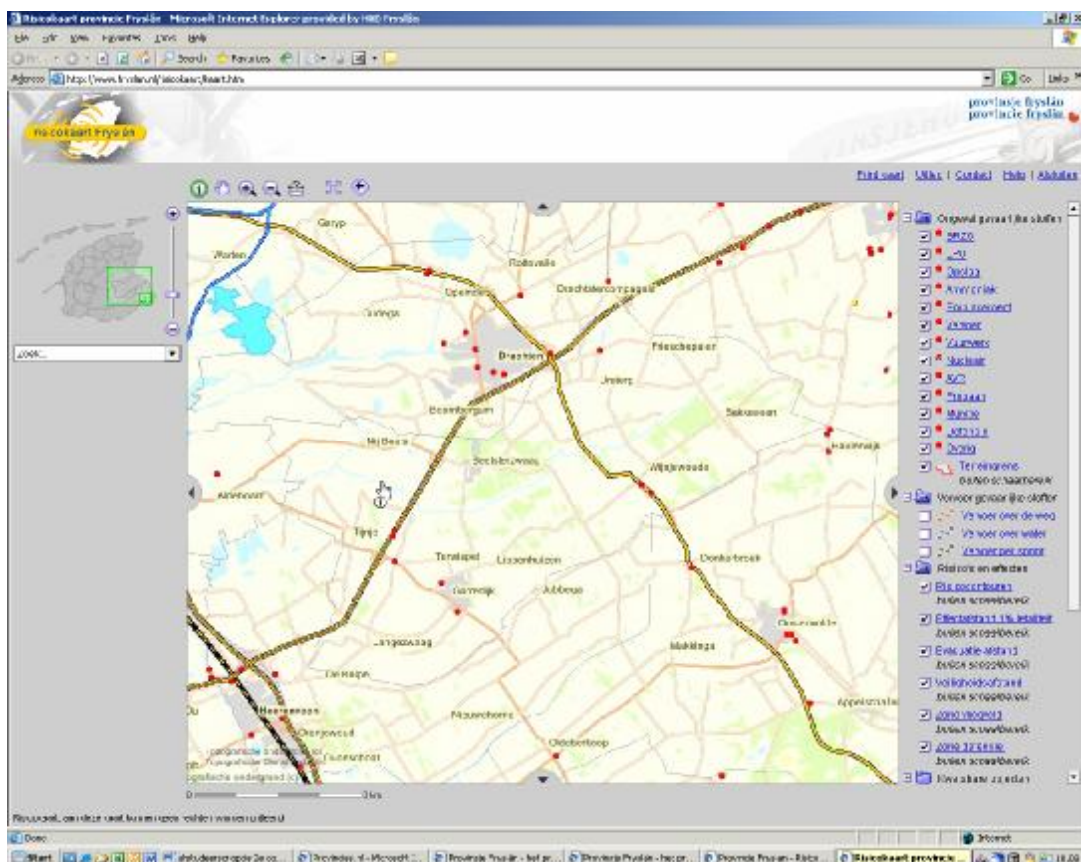
Aan de hand van de resultaten van het onderzoek die bestaan uit; citaten uit de gehouden vraaggesprekken en delen uit onderzochte gemeentelijke documenten, wordt een beeld gecreëerd van de oorzaken van het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van de voorbereiding op rampen. Aan de hand van het analyseschema, zie bijlage 3, wordt bepaald wat in de gemeente Opsterland de oorzaak is van de doorgevoerde verbeteringen na de rampen in Enschede en Volendam.

5.2 Typering van de gemeente

De gemeente Opsterland ligt in de oostelijke helft van Friesland. De gemeente ligt in een landschappelijk gebied tussen de gemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf, Boarnsterhim en Smallingerland. De gemeente bestaat uit 16 dorpen en kent in totaal zo'n 30.000 inwoners. De oppervlakte van de gemeente is 23.000 ha. Bij de gemeente Opsterland werken 180 ambtenaren. De gemeente heeft vanuit het verleden een agrarisch karakter. Dit agrarisch karakter is bepalend voor de risico's in de gemeente. Bovendien heeft de gemeente Opsterland voor zover bekend geen geschiedenis op het gebied van rampen.

5.3 Risico's in de gemeente

De wettelijk verplichte risico-inventarisaties die door de gemeenten in Fryslân zijn uitgevoerd, zijn opgenomen in het gemeentelijk rampenplan en in de risicokaart van de provincie Fryslân. De reden dat de risico's die de gemeente Opsterland bedreigen hier beschreven zijn, is dat de risico's in een gemeente primair bepalend zijn voor de mate van voorbereiding hierop. Een risico-inventarisatie kan als positieve katalysator werken voor het verbeteren van de rampenvoorbereiding als blijkt dat de gemeente risico's kent waarvan men zich binnen de gemeente niet bewust was. Dit kan een reden zijn om meer tijd en energie te steken in de voorbereiding op dreigende rampen (zie 2.9.3) Hierna volgt een weergave van de zogenaamde risicokaart van de gemeente Opsterland, waarop risicovolle objecten in de gemeente staan aangegeven alsmede het effect dat een incident bij dat object kan hebben.



Ook het gemeentelijk rampenplan verwijst voor een overzicht van de risico's naar de risicokaart. Tevens zijn de risico's in het gemeentelijk rampenplan beschreven. De gemeente Opsterland kent de volgende risico's in de gemeente.

Opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen

Uit de gemeentelijke risico-inventarisatie die in het rampenplan is opgenomen, is gebleken dat alle klassen wel binnen de gemeente Opsterland kunnen voorkomen, echter de aard, combinatie van opslag en hoeveelheid bepaalt het risico van gevaarlijke stoffen. Binnen de categorie gevaarlijke stoffen vormen twee ammoniak koelinstallaties in de gemeente de grootste risicobronnen.

Vervoer

De aan- en afvoer over de weg van de hierboven bedoelde gevaarlijke stoffen brengt eveneens aanzienlijke risico's met zich mee. De belangrijkste routes (ook m.b.t. het doorgaande transport) van gevaarlijke stoffen zijn de A7/E22 en de N381. Vanaf beide wegen worden de diverse bedrijven in de gemeente Opsterland bevoorrad. Beide wegen hebben behalve de "normale" risico's van het gebruik dus ook nog een extra risico van vervoer van gevaarlijke stoffen. Verder zijn er naast 2 winputten voor aardgas voor het transport van aardgas diverse ondergrondse leidingen binnen de gemeente aanwezig.

Evenementen

In Opsterland worden geen grote evenementen gehouden die aanzienlijke veiligheidsrisico's met zich meebrengen. De lokale dorpsfeesten veroorzaken slechts geringe (openbare) veiligheidsrisico's.

Incidenten van buiten de gemeente

Met incidenten van buitenaf worden bedoeld dat buiten de gemeente incidenten plaatsvinden die hun weerslag kunnen hebben op de gemeente Opsterland. Het kan noodzakelijk zijn dat binnen de gemeente dan maatregelen worden getroffen om de effecten van een dergelijk incident te



beperken. Hierbij wordt gedacht aan een ernstige brand of explosie in een buurgemeente of elders in de provincie waarbij de (giftige) rookwolken over Opsterland drijven. Het is echter onmogelijk om de specifieke risico's van dit soort incidenten uitvoerig te beschrijven.

5.4 Het bewustwordingsproces na de rampen in Enschede en Volendam

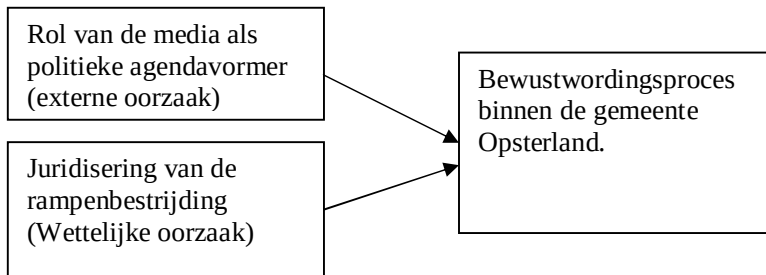
In deze paragraaf wordt het verschil in bewustwording van het belang van de voorbereiding op rampen voor en na de rampen in Enschede en Volendam onder de loep genomen. Voorafgaand aan leerprocessen bevindt men zich in de fase van onwetendheid. De organisatie ervaart onvoldoende aanleiding om op te merken dat kennis ontbreekt om bewust te leren. Omdat bewustwordingsprocessen kunnen leiden tot het leren van een organisatie is het belangrijk te weten of de rampen in Enschede en Volendam hiervoor gezorgd hebben. Daarom is in de gemeente een vraaggesprek gevoerd met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar rampenbestrijding. Aan deze personen is gevraagd of er een verschil merkbaar was in de voorbereiding op rampen voor en na de rampen in Enschede en Volendam en waar een eventueel verschil aan lag. Ook is in de verschillende documenten die na de rampen in Enschede en Volendam op het gebied van de rampenvoorbereiding geproduceerd zijn binnen de gemeente Opsterland, gezocht naar bewijzen van het zich voordoen van een bewustwordingsproces.

Uit de interviews die in de gemeente gehouden zijn, blijkt dat zich na de rampen in Enschede en Volendam een bewustwordingsproces heeft voorgedaan. Het volgende citaat van de burgemeester illustreert dat de verdere juridisering van de rampenbestrijding hier een rol in speelt: *“Het verschil met de tijd voor de rampen in Enschede en Volendam is, dat ik me meer dan vroeger bewust ben van het feit dat er na een ramp direct de schuldvraag naar voren komt. Vroeger ging het na rampen om de oorzaak van de ramp, tegenwoordig is daar de schuldvraag bijgekomen. Dit gecombineerd met een toenemende claim-cultuur maakt dat het je als gemeente duur kan komen te staan als je de boel nu niet goed voor elkaar hebt”*. Hieruit valt te concluderen dat de burgemeester de voorbereiding op rampenbestrijding binnen de gemeente op orde wil hebben om aansprakelijkheidsstelling te voorkomen. Ook de rol van de media wordt door de burgemeester genoemd: *“Als blijkt dat de overheid op bepaalde aspecten in de rampenbestrijding of in de voorbereiding hierop, en hieronder valt dan ook het vergunningenverhaal, steken heeft laten vallen dan wordt je door de publieke opinie gelijk aan de schandpaal genageld”*. Dit is voor de burgemeester een belangrijke drijfveer om de voorbereiding op rampenbestrijding in de gemeente op de agenda te houden. Het volgende citaat van de gemeentesecretaris blijkt dat na de rampen in Enschede en Volendam zich een bewustwordingsproces heeft voorgedaan bij medewerkers van de gemeente Opsterland:

Wel heb ik gemerkt dat de rampen in Enschede en Volendam bij de medewerkers van deze gemeente gezorgd hebben voor bewustwording dat wanneer er zich in deze gemeente een ramp voordoet zij hun rol dan ook moeten vervullen. Mensen begonnen na de rampen te vragen om uitleg over hun rol in de gemeentelijke deelprocessen en wilden hun rol graag beoefenen”.

Bovendien heeft volgens de ambtenaar rampenbestrijding het bewustwordingsproces binnen de gemeente geleid tot een nieuw gemeentelijk rampenplan en het frequenter beoefenen ervan. Het volgende citaat van de ex-ambtenaar rampenbestrijding geeft dit weer: *“De rampen in Enschede en Volendam hebben in deze gemeente zeker voor een stuk bewustwording gezorgd. Dit heeft ertoe geleid dat wij na de rampen het gemeentelijk rampenplan met alle bijbehorende deelplannen zijn gaan uitwerken en twee keer per jaar gaan beoefenen. Voor de rampen hadden we een soort veredelde telefoonlijst als rampenplan dat in ongeveer vijftien jaar tijd één keer is beoefend. Ook waren de gemeentelijke deelprocessen niet uitgewerkt”*.

De rampen in Enschede en Volendam hebben tevens tot effect dat de gemeente zich bewust wordt van het tekort aan personeel voor de rampenvoorbereiding. Dit blijkt uit het raadsvoorstel van 28 februari 2002 waarin is besloten tot uitbreiding van de formatie van de ambtenaar rampenbestrijding van 0,1 naar 0,3 fte. Ook wordt in de periode na de rampen een beleidsplan brandweer en rampenbestrijding geschreven waarin voor vier jaar de beleidslijn voor de brandweer en rampenbestrijding wordt geschetst. Hierna zijn de bevindingen over het verloop van het bewustwordingsproces van de gemeente Opsterland schematisch weergegeven.



Uit bovenstaand schema valt af te leiden dat de rol van de media als politieke agendavormer en de juridisering van de rampenbestrijding binnen de gemeente Opsterland tot een bewustwordingsproces hebben geleid.

5.5 Kennis verwerven

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de rampen in Enschede en Volendam aanleiding waren om, na het bewustwordingsproces, kennis over de gemeentelijke de voorbereiding op rampenbestrijding te verwerven. Om te weten te komen welke kennis in de gemeente ontbreekt, kan een gemeente dit onderzoeken. Op de vraag of de gemeente haar voorbereiding op rampen onder de loep heeft genomen naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede en wat er vervolgens is geconstateerd, hebben de bevraagde functionarissen geantwoord dat in de gemeente Opsterland geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van deze rampen. Het volgend citaat van de ex-ambtenaar rampenbestrijding van de gemeente Opsterland illustreert dit: *“We hebben de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding na de rampen in Enschede en Volendam niet onderzocht. Hier was bestuurlijk gezien ook geen noodzaak toe”*.

Wel heeft de gemeenteraad na de rampen in Enschede en Volendam een presentatie gehad over de stand van zaken en de toekomst van de voorbereiding op rampen. Hiermee was de gemeenteraad van de gemeente Opsterland tevreden. Ook het college van b&w heeft verder niet aangedrongen op een onderzoek naar de voorbereiding op de rampenbestrijding. Dit heeft ook te maken met het feit dat de gemeente in die tijd niet beschikte over voldoende personeel op het vlak van de rampenbestrijding (0,1fte).

Een andere ‘praktische’ reden voor het niet onderzoeken van de toenmalige stand van zaken van de voorbereiding op de rampenbestrijding was dat er door de regionale brandweer een nieuw modelrampenplan werd aangeleverd met daarbij modellen voor de belangrijkste gemeentelijke deelplannen. Er leefde bij de gemeente Opsterland het idee dat door het uitwerken van het rampenplan op basis van deze modelplannen met een schone lei werd begonnen. De modellen die gemaakt zijn voor de gemeentelijke deelplannen hebben bij de verantwoordelijken voor de uitvoering van deze deelplannen veel houvast gegeven. Deze functionarissen wisten na het ontvangen van de modeldeelplannen wat zij zich moesten voorstellen bij hun taak in de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Vervolgens is er na de voornoemde rampen en met de komst van de nieuwe modellen door de burgemeester en de gemeentesecretaris bij het gemeentelijk personeel op aangedrongen de voorbereiding op rampen serieus op te pakken. Het volgende citaat van de burgemeester illustreert dit: *“Samen met de gemeentesecretaris hebben we opdracht gegeven aan het ambtelijk apparaat de voorbereiding op de rampenbestrijding voortvarend op te pakken”*. Ook het volgende citaat van de gemeentesecretaris is illustratief: *“Wat we na de rampen in Enschede en Volendam gedaan hebben, is mensen in deze organisatie enthousiasmeren om serieus met hun taak in voorbereiding op de rampenbestrijding om te gaan. Dit is volgens mij goed gelukt in deze gemeente. Het heeft wat ons betreft in ieder geval goede resultaten opgeleverd”*. Daarna is de gemeente Opsterland voortvarend aan de slag gegaan met het verbeteren van de voorbereiding op rampen. Wanneer een organisatie organisationeel wil gaan leren, dient hier politieke sturing aan ten grondslag te liggen zie. Vaak dragen ambtenaren wel de ideeën voor om organisationeel te gaan leren, zoals dit ook in de gemeente Opsterland het geval was, maar er blijft politiek gezag nodig om zaken voor elkaar te krijgen. Daarnaast nemen organisationele leerprocessen ook veel tijd in beslag. Politici hebben die tijd vaak niet.

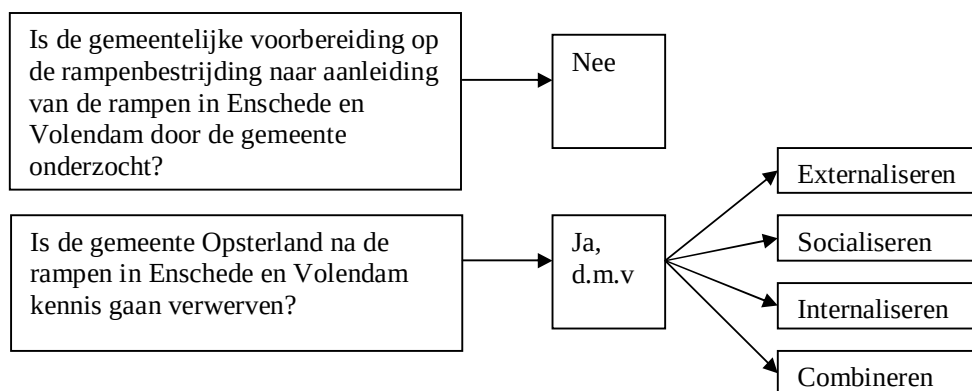
Burgmeesters en wethouders zijn aan een termijn of herverkiezing verbonden. Deze situatie leidt vrij gemakkelijk tot het leggen van de nadruk op beleidsontwikkeling en niet op beleidsimplementatie en evaluatie. Deze situatie speelde in de gemeente Opsterland ook. Ten tijde van de rampen in Enschede en Volendendam zat de toenmalige burgemeester de laatste jaren van zijn ambtstermijn uit. Deze situatie heeft er in Opsterland toe geleid dat “dagelijkse” zaken voorrang kregen boven de implementatie van de voorbereiding op de rampenbestrijding binnen de gemeentelijke organisatie. Toen de huidige burgemeester benoemd is, is voor de voorbereiding op rampenbestrijding meer aandacht voor het onderwerp dan ooit tevoren. Hieruit valt af te leiden dat de komst van de nieuwe burgemeester het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding heeft gestimuleerd.

Doordat de gemeente Opsterland een beperkte personele capaciteit beschikbaar heeft om de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren, heeft dit invloed op het uitwerken en beoefenen van het gemeentelijk rampenplan. Omdat het reguliere werk ook door moet gaan en voor de gemeentelijke functionarissen op de werkvloer voorrang heeft (een ramp komt hier toch niet voor) is het moeilijk dit beperkte potentieel steeds opnieuw te motiveren om de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren. De ambtenaar rampenbestrijding merkt hierover het volgende op: *“Mensen in deze organisatie die niet (meer) mee wilden werken de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren zich moesten melden bij de gemeentesecretaris. Na een gesprek met hem waren ze meestal wel weer gemotiveerd om met de rampenbestrijding aan de slag te gaan”*.

Tijdens dit proces heeft de gemeente Opsterland op vier verschillende manieren geleerd. Men heeft ten eerste geleerd door met elkaar samen te werken (socialiseren). Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding illustreert het socialiseren *“Wij hebben in het kader van de rampenbestrijding contact met de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen en Skarsterlân. Soms leiden de contacten tot nieuwe inzichten, we delen kennis en daarnaast hebben we de intentie om te gaan samenwerken bij de uitvoering van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding en in de voorbereiding daarop”*. In de interviews geven de burgemeester en de gemeentesecretaris ook aan dat deze contacten worden benut voor kennisuitwisseling.

Ten tweede is er geleerd door elkaars kennis te gebruiken (externaliseren). Het citaat van de ambtenaar rampenbestrijding illustreert dit: *“Verder heb ik van de burgemeester te horen gekregen dat wij actief moeten participeren in de kennisuitwisseling tussen onze gemeenten. Dit houdt in dat wij onze rampenplannen uitgewisseld hebben en ook de oefeningen uitwisselen die wij voor de voorbereiding op de rampenbestrijding gedaan hebben”*.

De derde toegepaste vorm van leren is leren door te lezen, te studeren, door internet te bezoeken of door een opleiding te volgen (combineren). Het volgende citaat van de gemeentesecretaris geeft dit aan: *“mensen worden opleidingen op het gebied van rampenbestrijding aangeboden. Ook krijgen ze de kans om workshops en trainingen bij te wonen...de ambtenaar openbare orde en veiligheid is naar alle mogelijke OCR (Opleidingen Consortium Rampenbestrijding) opleidingen gestuurd”*. De vierde vorm van leren die in de gemeente is toegepast is leren door te doen (internaliseren). Alle bevraagde functionarissen geven hierover het volgende aan: *“We oefenen nu twee keer per jaar”*. Hieronder vindt u een schematisch overzicht van de bevindingen die over de manier van kennisverwerving zijn gedaan.





5.6 Kennis toepassen

Nadat kennis door de gemeente Opsterland is verworven, zou deze kennis kunnen worden toegepast. De manier waarop de verworven kennis door de gemeente Opsterland is toegepast wordt hierna beschreven. Na de rampen in Enschede en Volendam, is de gemeente Opsterland gaan werken met een rampenplan naar regionaal model. Met het opstellen van het rampenplan van de gemeente Opsterland volgens regionaal model, zijn verouderde inzichten uit het vorige gemeentelijk rampenplan gehaald en nieuwe inzichten ten aanzien van gemeentelijke voorbereiding op rampen opgenomen in het nieuwe gemeentelijk rampenplan. Zo wordt in het rampenplan dat na de rampen in Enschede en Volendam is opgesteld een scheiding gemaakt tussen de bestuurlijke- en operationele kant van rampenbestrijding. In het rampenplan van voor de rampen in Enschede en Volendam was dit nog niet het geval. Dit is een voorbeeld waarbij single loop learning leidt tot het aanpassen van de gemeentelijke rampenvoorbereiding. Verder is de gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam meer gaan samenwerken met omliggende gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding. De samenwerking met omliggende gemeentes heeft in de gemeente Opsterland geleid tot de intentie om gezamenlijk met omliggende gemeenten kennis te gaan delen over de gemeentelijke rampenvoorbereiding. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding illustreert dit: *“Verder heb ik van de burgemeester te horen gekregen dat wij actief moeten participeren in de kennisuitwisseling tussen onze gemeenten. Dit houdt in dat wij onze rampenplannen uitgewisseld hebben en ook de oefeningen uitwisselen die wij voor de voorbereiding op de rampenbestrijding gedaan hebben”*. Vervolgens heeft de burgemeester van Opsterland op 21 mei 2003 in een vergadering van het Dagelijks Bestuur van de regionale brandweer aan de regionale brandweer verzocht te onderzoeken op welke wijze en mate van gemeentelijk samenwerking het meest effectief is voor de bestrijding van rampen en de voorbereiding daarop⁴⁶. Vervolgens heeft een daartoe opgerichte werkgroep hier in november 2003 een rapport over uitgebracht.⁴⁷ De conclusie van de werkgroep was dat gemeenten afzonderlijk te weinig personele capaciteit bezitten om haar rol in de (voorbereiding op) rampenbestrijding te vervullen en pleit voor intergemeentelijke samenwerking. Naar aanleiding van het rapport heeft de gemeente Opsterland ingezien dat ook de gemeente Opsterland te klein is om de rampenvoorbereiding als individuele gemeente goed uit te kunnen voeren. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding geeft dit aan: *“De reden voor de intergemeentelijke samenwerking ligt hem in het feit dat wij ontdek hebben dat wij als gemeente te klein zijn om alle gemeentelijke deelprocessen tijdens rampen uit te kunnen voeren. Daarvoor hebben wij te weinig personeel”*.

Hierna is het doel om met omliggende gemeenten samen te werken veranderd. Waar het doel van de organisatie eerst was de gemeentelijke rampenplan als individuele gemeente beter uit te kunnen werken, is het doel nu veranderd in het gezamenlijk met omliggende gemeenten invulling geven aan de gemeentelijke rampenbestrijdingstaak. Hiermee is voor de gemeente Opsterland het doel om samen te werken veranderd. De gemeente Opsterland heeft niet alleen geleerd dat het haar rampenplan aan moet passen maar heeft ook opdracht gegeven te onderzoeken wat een effectieve schaal is van rampenvoorbereiding. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek hiernaar is heeft de gemeente een onderliggend probleem onderkend. Namelijk dat de gemeente Opsterland te klein is om haar rampenvoorbereiding goed vorm te kunnen geven. De gemeente heeft dus geleerd dat zij niet alleen haar rampenplan aan diende te passen, maar dat voor een goede rampenvoorbereiding ook de schaal van rampenvoorbereiding veranderd moest worden. Daardoor is het doel om met andere gemeenten samen te gaan werken veranderd⁴⁸. Op basis van de veranderde doelstelling valt te concluderen dat er in de gemeente Opsterland sprake is van Double loop learning. De valkuilen bij Double loop learning zijn dat de belangen, percepties en interpretaties van de organisatieleden sterk uiteenlopen. Deze valkuilen maken het lastig een algemeen gedeelde veranderingsstrategie te ontwikkelen. Dit speelt ook bij de gemeente Opsterland in het overleg met omliggende gemeenten.

⁴⁶ Verslag van de vergadering van het Dagelijks Bestuur van de Regionale Brandweer op 21 mei 2003

⁴⁷ De werkgroep heeft in november 2003 het rapport “Rood, Wit, Blauw, maar hoe zit het nu met Groen?” uitgebracht

⁴⁸ Verslag van AOV'ers bijeenkomst op 6 oktober 2006

De gemeente Opsterland bezoekt de eerder genoemde overleggen met omliggende gemeenten ook met als doel te leren van leerpunten van andere gemeenten in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Dat dit ook leidt tot verbeteringen in de gemeentelijke rampenvoorbereiding wordt door het citaat van de ambtenaar rampenbestrijding geïllustreerd: *“Het uitwisselen van rampenplannen onderling heeft bij ons voor een aantal deelprocessen nog wijzigingen opgeleverd. Een omliggende gemeente had een aantal zaken handig in checklisten beschreven, wij hebben dit overgenomen”*. Deze bewering wordt gestaafd door het feit dat in latere versies van de gemeentelijke deelprocessen checklisten te vinden zijn, terwijl dit eerder nog niet het geval was. Ook leert de organisatie van haar eigen leermomenten tijdens oefeningen. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding geeft dit weer: *“Sinds het beschrijven van het rampenplan en de deelplannen zijn we deze twee keer per jaar gaan beoefenen Als door een gehouden oefening blijkt dat er zaken in het rampenplan gewijzigd moeten worden dan worden deze wijzigingen doorgevoerd”*. Hier valt uit af te leiden dat de gemeente Opsterland aan Deutero learning doet. Een ander voorbeeld van het feit dat deze gemeente heeft geleerd te leren is het feit dat alle gemeentelijke functionarissen die een rol hebben in de rampenbestrijding de mogelijkheid krijgen opleidingen te volgen om kennis te krijgen van hun rol hierin. Hierna vindt u een tabel met de drie te onderscheiden typen van leren, met daarbij voorbeelden van deze typen van leren zoals die voorkomen in de gemeente Opsterland.

<u>Single loop learning:</u>	- Oplossen zichtbare problemen in het rampenplan en de gemeentelijke deelplannen.
<u>Double loop learning:</u>	- Naar aanleiding van het leren dat de gemeente Opsterland te klein is om voldoende personeel te kunnen inzetten om uitvoering te geven aan de gemeentelijke deelplannen heeft de gemeente de intentie uitgesproken om op dit vlak samen te gaan werken met omliggende gemeenten. - Het onderliggende probleem van personeelstekort wordt op deze manier opgelost.
<u>Deutero Learning:</u>	- Tijdens overleggen met omliggende gemeente probeert de gemeente Opsterland te leren van leermomenten van omliggende gemeenten en binnen de eigen organisatie. Daarna wordt beslist of deze leermomenten waardevol kunnen zijn voor de gemeente Opsterland. Indien dit het geval is, leidt dit tot wijzigingen in het modelrampenplan of de gemeentelijke deelplannen. - De gemeente Opsterland beoefent de werking van het gemeentelijk rampenplan twee keer per jaar om hiervan te leren.

Tabel 2: de leerstijlen zoals deze voorkomen bij de gemeente Opsterland

5.7 Kennis borgen

Borgen van verworven en verwerkte kennis wordt in deze studie als een belangrijk onderdeel van organisationeel leren beschouwd. Kennis borgen kan worden belemmerd door veel wisselingen van personeel, de manier van archivering en de politieke cyclus. Omdat veel wisselingen in personeel belemmerend kunnen werken op het organisationeel leren van een organisatie, is het interessant te weten hoe het met het personeelsverloop in de gemeente Opsterland gesteld is. Uit de gesprekken welke in de gemeente gehouden zijn komt het beeld naar voren dat het personeelsverloop erg laag is. Het volgende citaat van de burgemeester illustreert dit: *“Het personeelsverloop in deze organisatie is zeer laag, de enige wisseling daarin is geweest in de functie van de ambtenaar openbare orde en veiligheid. Sinds de rampen in Enschede en*



Volendam hebben we nu de derde ambtenaar op dit vakgebied. Dit heeft te maken met het vertrek van een ambtenaar waar we zeer tevreden mee waren. Daarna hebben we een ambtenaar openbare orde en veiligheid (oov) aan het werk gehad waar we, omdat we er niet tevreden over waren, afscheid van hebben genomen. Nu beschikken we weer over een ambtenaar oov waar we zeer tevreden mee zijn". Ook uit de andere gesprekken komt het beeld naar voren dat het personeelsverloop in de organisatie erg laag is.

Uit de gesprekken komt verder het beeld naar voren dat de ambtenaar openbare orde en veiligheid (oov) over een eigen archief op de werkplek beschikt. Daar worden alle stukken over de voorbereiding op rampenbestrijding bewaard. Ook komt het beeld naar voren iedere medewerker van de gemeente Opsterland die annex is met rampenbestrijding dit weet. Verder komt uit de gesprekken naar voren dat door wisselingen in de functie van ambtenaar openbare orde en veiligheid het beheer de laatste tijd op verschillende wijzen gedaan, mede omdat er voor het beheren van dit archief geen vaste regels zijn vastgesteld. Door deze wijze van archiveren is het maar de vraag of nieuwe medewerkers die een document over rampenbestrijding zoeken dit kunnen vinden in dit archief. Dit afbreukrisico wordt versterkt door het feit dat er in de gemeente Opsterland niet gewerkt wordt met overdrachtdossiers en inwerkperiodes.

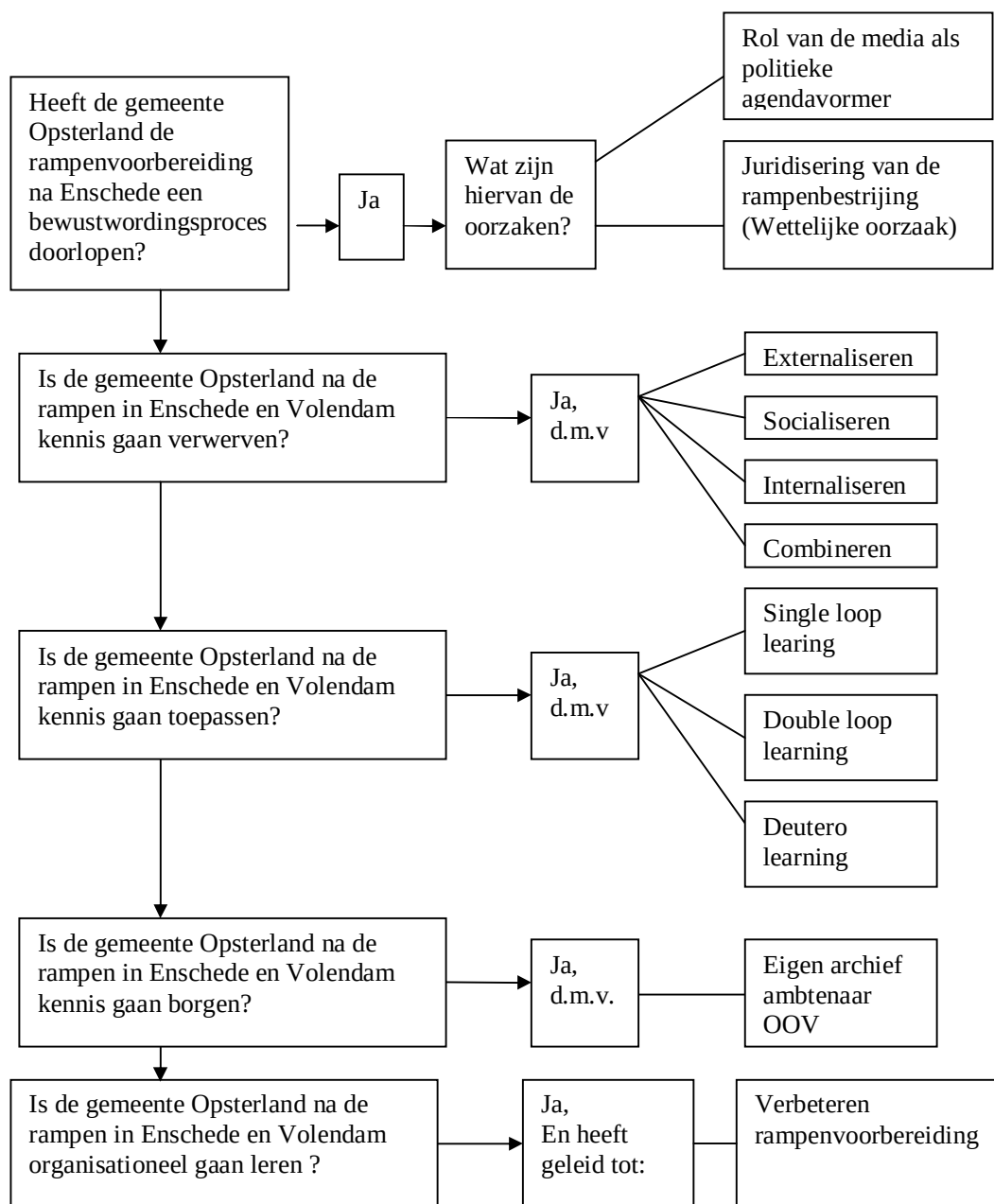
De in paragraaf 2.7 eerder geschetste relatie tussen de manier kennis behouden en de manier van kennisverwerven is in de gemeente Opsterland zichtbaar. Als in een organisatie informatie goed beschreven en gedocumenteerd is, zal men eerder binnen de organisatie opzoek gaan naar deze informatie en dus minder snel kiezen voor kennisverwerving buiten de organisatie. Het feit dat functionarissen in de gemeente Opsterland kiezen voor kennisverwerving buiten de organisatie heeft te maken met het feit dat de informatie binnen de organisatie niet voldoende goed beschreven en gedocumenteerd is. Dit valt te wijten aan de manier waarop de archivering voor stukken over de rampenvoorbereiding georganiseerd is.

5.8 Leerbarrières

Leren in organisaties gaat niet altijd vanzelf. Bij het leren van organisaties zijn het de volgende barrières die het overheidsleren kunnen bemoeilijken; de politieke cyclus, stroperigheid en het hebben van onvoldoende kritische massa. Geconcludeerd kan worden dat in de gemeente Opsterland het hebben van onvoldoende kritische massa een rol gespeeld heeft. Het aanwezige personeel moet meer inspanning verrichten voor de rampenvoorbereiding dan in een grotere gemeente waar het werk over meer mensen verdeeld kan worden. Wat aan het eind van het vraaggesprek met de burgemeester naar voren kwam is, dat het moeilijk is functionarissen gemotiveerd te houden voor rampenvoorbereiding. Dit ligt volgens de burgemeester aan het feit dat zich in de gemeente Opsterland weinig incidenten voordoen waarbij de inzet van de gemeente vereist is. Het volgende citaat van de burgemeester illustreert dit: *"Wat ik wel moeilijk vindt het de mensen gemotiveerd te houden om energie te steken in de voorbereiding. Daarom oefenen we twee keer per jaar. Dan zien de mensen waar ze het voor doen"*. Verder blijkt het vraaggesprek met de ambtenaar rampenbestrijding dat het gemeentelijk personeel wel eens oefenmoe worden. Het volgende citaat illustreert dit: *"Het nadeel daarvan is dat de mensen 'oefenmoe' worden. Het gemeentelijk personeel weet wat zij moeten doen en zijn daardoor soms minder gemotiveerd om twee keer per jaar hun kunstje te vertonen"*. Door de coachende gesprekken die de gemeentesecretaris met het tijdelijk minder gemotiveerde personeel houdt heeft de gemeente het effect van deze leerbarrière zoveel mogelijk beperkt.

5.10 Conclusie

Ter afsluiting van dit hoofdstuk in oorzakelijk verband schematisch weergegeven wat de oorzaken zijn voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding binnen de gemeente Opsterland.



Op basis van het voorgaand schema kan afgeleid worden dat komt van een nieuwe burgemeester heeft een impuls gegeven om de voorbereiding op rampen te veranderen. Deze nieuwe burgemeester had er echter ook voor kunnen kiezen om geen tijd en energie in de voorbereiding op rampen te steken. Waarom heeft de nieuwe burgemeester dan gekozen om verbeteringen door te laten voeren in de rampenvoorbereiding? Hierbij heeft een toenemende bewustwording van de rol van de media als politieke agendavormer en de juridisering van de rampenbestrijding een grote rol gespeeld. Daarnaast heeft de nasleep van de rampen in Enschede en Volendam bij de burgemeester een grote indruk achtergelaten. Hierdoor heeft is de burgemeester zich bewuster geworden voor de rol van de media tijdens en na de rampenbestrijding. Hij acht de kans reëel dat als de gemeente Opsterland haar rampenvoorbereiding niet goed op orde heeft wanneer zich in de gemeente onverhoopt een ramp voordoet, de media hem op een negatieve manier in het nieuws



gaan brengen. Ook vreest dat burgers in dat geval grote schadeclaims bij de gemeente zullen neerleggen (de juridisering van de rampenbestrijding).

Niet alleen de burgemeester had na de rampen in Enschede en Volendam de behoefte de rampenvoorbereiding te veranderen, ook bij het gemeentelijk personeel leefde deze wens. Hieruit blijkt dat bij de gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam een kennisbehoefte is gaan ontstaan. Hierna is de gemeente informatie over het veranderen van de voorbereiding van op rampen gaan verwerven, toepassen en borgen. Eerder in deze scriptie is vastgesteld dat over organisationeel leren gesproken kan worden als een organisatie kennis verwerft, toepast en borgt. Daarom kan gesteld worden dat de gemeente Opsterland door een bewustwordingsproces organisationeel is gaan leren en naar aanleiding van het leerproces verbeteringen in haar rampenvoorbereiding heeft doorgevoerd. Opvallend is dat de leerpunten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam hier niet in meegenomen zijn. Dit terwijl deze rampen een kans bieden om van te leren. Hieruit valt af te leiden dat de gemeente zich na de rampen in Enschede en Volendam wel veel beter is gaan voorbereiden op rampen, maar dat daarbij niet veel is geleerd van de rampen in Enschede en Volendam.

De grootste leerbarrière die gemeente Opsterland tijdens het aanpassen van de rampenvoorbereiding heeft ervaren is het motiveren van sommige medewerkers om zich in te zetten voor rampenvoorbereiding. Deze leerbarrière die samenhangt met het hebben van onvoldoende kritische massa is in Opsterland ondervangen. Deze leerbarrière hangt samen met het hebben van een beperkt aantal mensen dat de rampenvoorbereiding vorm in inhoud geven moet, omdat een kleinere gemeente wettelijk gezien dezelfde rampenvoorbereiding moet hebben als een veel grotere gemeente met meer personeelsleden. Hierdoor moet het aanwezige werk over een beperkt aantal personeelsleden worden verdeeld. De gemeentesecretaris heeft coachende gesprekken gevoerd heeft met medewerkers die minder gemotiveerd waren om zich in te zetten voor de rampenvoorbereiding. In deze gesprekken maakte hij medewerkers bewust van de noodzaak van rampenvoorbereiding. Na een dergelijk gesprek waren de medewerkers meestal gemotiveerd om met rampenvoorbereiding aan de slag te gaan.

Wanneer men echter kijkt naar de geringe risico's die de gemeente Opsterland bedreigen zijn de doorgevoerde verbeteringen in de rampenvoorbereiding zeer fors te noemen. Als men de risico's in Opsterland in ogenschouw neemt kan men zich afvragen of de huidige rampenvoorbereiding niet teveel van het goede is. Om het geheel in perspectief te plaatsen; de gemeente Opsterland is actiever op het gebied van de rampenvoorbereiding dan de gemeente Leeuwarden die veel grotere herkenbare risico's kent (vuurwerkfabriek, luchtvaartterrein)⁴⁹. Daarom heeft het verbeteren van de rampenvoorbereiding volgens mij ook veel te maken met de *risicobeleving* van personen binnen het gemeentelijk apparaat en de angst om door naderend onheil getroffen te worden.

⁴⁹ Risicokaart Fryslân.



6. De gemeente Ferwerderadiel

6.1 Voorbereiding op rampen voor de rampen in Enschede en Volendam

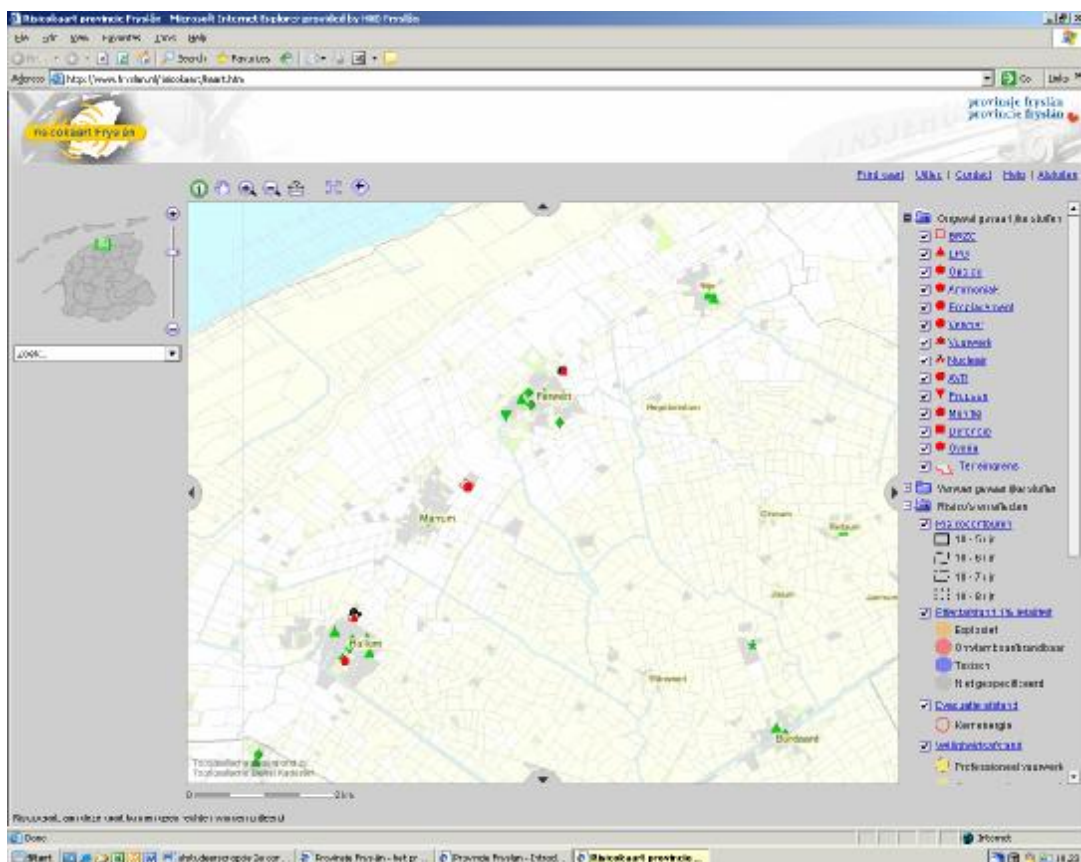
In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de mate en wijze van leren van de gemeente Ferwerderadiel invloed heeft gehad op het nauwelijks het doorvoeren van verbeteringen in de voorbereiding op rampen na de rampen in Enschede en Volendam. Ook andere factoren kunnen dit wellicht verklaren. Om hier duidelijkheid over te krijgen zijn ook in de gemeente Ferwerderadiel de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar rampenbestrijding benaderd voor een vraaggesprek. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek die bestaan uit; citaten uit de gehouden vraaggesprekken en delen uit onderzochte gemeentelijke documenten wordt een beeld gecreëerd van de oorzaken van het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van de voorbereiding op rampen. Deze citaten worden in dit hoofdstuk gekoppeld aan het analyseschema zoals dit in bijlage 3 beschreven is. Aan de hand van het analyseschema wordt bepaald wat in de gemeente Ferwerderadiel de oorzaak is van de doorgevoerde verbeteringen na de rampen in Enschede en Volendam.

6.2 Typering van de gemeente

De gemeente Ferwerderadiel ligt in het Noordoosten van Friesland. Ten noorden wordt Ferwerderadiel begrensd door de Waddenzee. Aan landzijde grenst het aan de gemeenten het Bildt, Leeuwarderadeel, Tytjerksteradiel, Dantumadeel en Dongeradeel. De gemeente heeft ongeveer 9.000 inwoners. De oppervlakte van de gemeente is 13.310 ha. Bij de gemeente Ferwerderadiel werken 60 ambtenaren. Karakteristiek voor het landschap zijn dan ook de door deze strijd gevormde terpen die overal in het landschap zichtbaar zijn. Bovendien heeft de door het zeewater afgezette klei ook het agrarisch karakter van de gemeente bepaald. De grotere dorpen Ferwert, Marrum, Hallum en Burdaard hebben nog andere sectoren van bedrijvigheid: industrie, dienstverlening en detailhandel. Verder heeft de gemeente Ferwerderadiel geen historie op het gebied van rampen.

6.3 Risico's in de gemeente

De reden dat de risico's die de gemeente Ferwerderadiel bedreigen hier beschreven zijn, is dat de risico's in een gemeente met name bepalend zijn voor de mate van voorbereiding hierop. Een risico-inventarisatie kan als positieve katalysator werken voor het verbeteren van de voorbereiding op rampen als blijkt dat de gemeente risico's kent waarvan men zich binnen de gemeente niet bewust van was. Dit kan een reden zijn om meer tijd en energie te steken in de voorbereiding op dreigende rampen (zie 2.9.3). Hieronder vindt u een weergave van de risicokaart van de gemeente Ferwerderadiel.



Ook het gemeentelijk rampenplan verwijst voor een overzicht van de risico's naar de risicokaart. Tevens zijn de risico's in het gemeentelijk rampenplan beschreven. Volgens het gemeentelijk rampenplan heeft de gemeente Ferwerderadiel de volgende risico's in de gemeente.

Opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen

In deze categorie kent de gemeente Ferwerderadiel als risico's 1 grote vuurwerkopslag (meer dan 1000 kg.) Ook ligt in de gemeente bedrijfsmatig 100 m² bestrijdingsmiddelen opgeslagen. Bij een brand waarbij bestrijdingsmiddelen betrokken zijn komen verschillende gevaarlijke stoffen vrij. Ook is in de gemeente een winstation voor aardgas in de gemeente aanwezig. In dit winstation wordt per dag 100.000 m³ gas verwerkt. Het gevaar hiervan is het uitbreken van brand.

Vervoer

Door de gemeente loopt een hogedruk aardgasleiding. Het gevaar hiervan is een ongeval met explosieve gevaarlijke stoffen.

Evenementen

In de gemeente Ferwerderadiel worden geen dusdanige risicovolle evenementen georganiseerd dat deze voorkomen in de gemeentelijke risico-inventarisatie in het rampenplan.

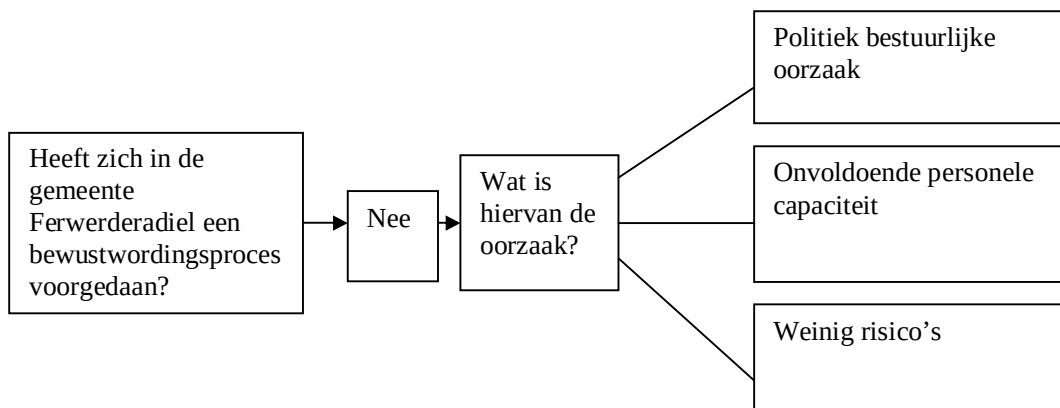
Incidenten van buiten de gemeente

Vanuit de naburige gemeente Dongeradeel vaart de veerdienst richting Ameland. De veerdiensten leveren in Friesland het grootste groepsgebonden risico op. Dit komt omdat bij grote incidenten op deze veerdienst 1500 opvarenden betrokken zijn. Omdat de gemeente Dongeradeel een groot incident als gemeente niet alleen aankan door een gebrek aan kritische massa zal een beroep gedaan worden op het personeel van de buurgemeenten. De gemeente Ferwerderadiel is hier één van.

6.4 Het bewustwordingsproces na de rampen in Enschede en Volendam

In deze paragraaf wordt het verschil in bewustwording van het belang van voorbereiding op rampen van de gemeente Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam onder de loep genomen. Zoals eerder beschreven (zie §2.3) kunnen bewustwordingsprocessen leiden tot leren. Daarom is het belangrijk te weten of er in de gemeente Ferwerderadiel een bewustwordingsproces op gang is gekomen na de rampen in Enschede en Volendam. Daarvoor is in de gemeente een vraaggesprek gevoerd met de burgemeester, gemeentesecretaris en de ambtenaar rampenbestrijding. Aan deze personen is gevraagd of er na de rampen in Enschede en Volendam een merkbaar verschil is geweest voor en na de rampen in Enschede en Volendam en waar dit verschil aan lag. Ook is in de gemeente gezocht naar documenten die na de rampen in de gemeente over de rampenvoorbereiding geproduceerd zijn. Uit de interviews in de gemeente Ferwerderadiel is gebleken dat zich na de rampen in Enschede en Volendam geen bewustwordingsproces heeft voorgedaan. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding geeft dit treffend weer: *“De voorbereiding op de rampenbestrijding lag voor de rampen in Enschede en Volendam niet op een vreselijk hoog niveau en tegenwoordig is dit niet anders”*. Hieruit blijkt dat er ten aanzien van rampenvoorbereiding binnen de gemeente niet veel veranderd is met de periode voor de rampen in Enschede en Volendam. Het volgende citaat van de burgemeester onderstreept dit: *“de voorbereiding op rampen heeft in deze gemeente ook geen hoge prioriteit”*. De reden voor deze houding ten aanzien van rampenvoorbereiding binnen de gemeente is dat politici in de gemeente Ferwerderadiel de kans op een ramp zeer klein achtten. Een effect van de houding van bestuurders van de gemeente ten aanzien van de voorbereiding op rampen is dat de gemeente op dit gebied bewust te kampen heeft met onvoldoende kritische massa voor de voorbereiding op rampen. Na de rampen in Enschede en Volendam is de gemeentesecretaris door de ambtenaar rampenbestrijding op de hoogte gebracht van het feit dat 0,2 fte voor de voorbereiding op rampen veel te weinig is om een goede voorbereiding op rampen mogelijk te maken. Daarop heeft de gemeentesecretaris het bestuur gepolst over uitbreiding op het gebied van de rampenbestrijding, maar daar stond het bestuur niet positief tegenover. Hierdoor is de gemeente is het capaciteitsprobleem op het gebied van de rampenvoorbereiding gebleven.

Het volgende citaat van de gemeentesecretaris illustreert dat de rampenvoorbereiding geen hoge prioriteit in de gemeente heeft: *“Naar aanleiding van de rampen is in ieder geval de houding t.o.v de voorbereiding op rampenbestrijding niet veranderd. Bestuurders gaan er hier vanuit dat de kans dat er in Ferwerderadiel een ramp gebeurt erg klein is”*. Hierna zijn de bevindingen over het verloop van het bewustwordingsproces schematisch weergegeven.

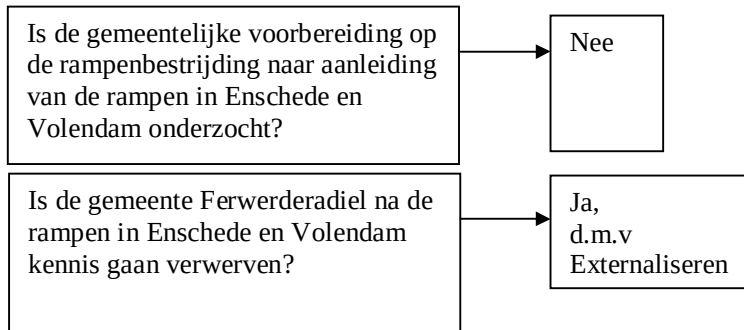


6.5 Kennis verwerven

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de rampen in Enschede en Volendam aanleiding waren om haar rampenvoorbereiding onder de loep te nemen. Uit de vraaggesprekken blijkt dat in de gemeente Ferwerderadiel geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van deze rampen. Ook het college van b&w heeft verder niet aangedrongen op een onderzoek naar de voorbereiding op de rampenbestrijding in de gemeente Ferwerderadiel. Dit heeft ook te maken met het feit dat het bestuur van de gemeente Ferwerderadiel dit niet noodzakelijk achtte. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding illustreert dit: *De gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding is nooit onderzocht. Hier was ook geen behoefte aan in deze gemeente*". Op basis van deze uitspraak kan worden geconcludeerd dat de gemeente Ferwerderadiel niet opzoek is gegaan naar een 'kennislacune' (weten wat je niet weet), om deze later in te vullen. Ook het volgende citaat van de burgemeester illustreert dit: *"Verder zijn we verder gegaan met het uitwerken van het gemeentelijk rampenplan. Maar om eerlijk te zijn gebeurde dit vooral onder druk van de provincie Fryslân"*. De vorm van leren die de gemeente gebruikt heeft om haar rampenvoorbereiding te veranderen is externaliseren. De gemeente Ferwerderadiel namelijk heeft onder druk van de provincie Fryslân het gemeentelijk rampenplan vervangen door een nieuw door de Regionale Brandweer Fryslân ontwikkeld modelrampenplan.

Een andere mogelijkheid voor het verwerven van kennis, is het halen van informatie over de voorbereiding op rampenbestrijding bij buurgemeenten. De ambtenaar rampenbestrijding van de gemeente Ferwerderadiel bezoekt het multidisciplinair overleg rampenbestrijding. Het doel van het bezoeken van dit overleg wordt in het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding weergegeven: *"Ik ga naar het multidisciplinair overleg rampenbestrijding... Het doel van deze contacten is contact houden met de overige ambtenaren rampenbestrijding en horen wat er op het gebied van de rampenbestrijding allemaal speelt"*. Deze contacten leiden niet tot het gebruiken van voorbeelden van andere gemeenten heeft om haar rampenvoorbereiding te veranderen, zo blijkt uit het gemeentelijke rampenplan. De burgemeester vindt wel dat de gemeente Ferwerderadiel leert van andere gemeenten: *"Zo heb ik uit Kennemerland net een model voor een samenvatting van het rampenplan gekregen. Deze zal ik onder de aandacht brengen in deze gemeente en ik wil dat ook wij een samenvatting van ons rampenplan maken naar dit voorbeeld"*. Uit navraag bij de gemeente Ferwerderadiel is gebleken dat verder niemand op de hoogte is van deze plannen en dat door andere prioriteiten met het maken van de samenvatting voorlopig nog niet wordt begonnen.

Naast het halen van informatie bij buurgemeenten is het ook mogelijk om informatie te verwerven doormiddel van het volgen van studie of het volgen van cursussen e.d. Uit de vraaggesprekken komt het beeld naar voren dat in de gemeente Ferwerderadiel niet geïnvesteerd wordt in cursussen over rampenbestrijding. Het volgende citaat van de ambtenaar rampenbestrijding illustreert dit: *"Het nieuwe personeel wordt door het zittende personeel bijgepraat, verder gaat er niemand naar cursus of iets dergelijks"*. Bovendien is het mogelijk door het beoefenen van de werking van het rampenplan kennis op de te doen. Uit de gehouden gesprekken blijkt dat de gemeente één keer een oefening heeft gehouden. Het volgende citaat van de burgemeester geeft dit ook aan *"Het modelrampenplan in Fryslân hebben we uitgewerkt samen met een aantal deelplannen. Verder hebben we de voorbereiding op de rampenbestrijding 1 keer beoefend, maar dit zou naar mijn mening vaker moeten gebeuren"*. Het is opvallend dat de burgemeester aangeeft dat dit eigenlijk vaker zou moeten gebeuren. Navraag bij medewerkers het bureau opleiden en oefenen van Brandweer Fryslân wijst uit dat de gemeente één keer heeft geoefend, omdat andere aanbiedingen van Brandweer Fryslân door de gemeente zelf afgeslagen zijn, omdat het gemeentelijk rampenplan nog onvoldoende was uitgewerkt. Daarom was de gemeente volgens de burgemeester nog niet klaar voor een oefening. Bovendien is er van de gehouden gemeentelijke rampenstafoefening geen evaluatie aanwezig. Hieronder vindt u een schematisch overzicht van de bevindingen over de manier van kennisverwerving.



6.6 Kennis toepassen

Nadat kennis door een organisatie is verworven, kan deze kennis worden toegepast. Het toepassen van kennis kan op door Single loop learning, Double loop en via Deutero learning. De gemeente Ferwerderadiel heeft het opstellen van het rampenplan volgens regionaal model niet aangegrepen om eventuele fouten uit het vorige gemeentelijk rampenplan te halen. Wat er met het opstellen van het nieuwe rampenplan is gebeurd, is dat de gemeente haar gemeentenaam heeft ingevuld in het model en voor de risico-inventarisatie heeft verwezen naar de risicokaart van de provincie Fryslân waarin de grootste risico's in de provincie zijn opgenomen. Verder is het modelrampenplan niet uitgewerkt naar de lokale situatie. Dit is niet te kwalificeren als Single loop learning, het leerproces waarbij een organisatie lacunes en fouten signaleert in procedures en deze vervolgens corrigeert. Hieruit valt af te leiden dat de gemeente Ferwerderadiel ten aanzien van rampenvoorbereiding niet single loop geleerd heeft na de rampen in Enschede en Volendam.

Bovendien werkt de gemeente Ferwerderadiel niet samen met omliggende gemeentes. De intentie is bij de burgemeester van de gemeente wel aanwezig: *“Verder willen op het gebied van rampenbestrijding gaan samenwerken met de Middelzee-gemeenten; Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en het Bildt, maar zover is het nog niet”*. Navraag binnen de bovenstaande gemeenten levert op dat deze gemeenten nog niet begonnen zijn met het maken van afspraken die leiden tot intergemeentelijke samenwerking. Op basis hiervan is geconcludeerd dat er in de gemeente Ferwerderadiel ook geen sprake is van Double loop learning na de rampen in Enschede en Volendam. Doordat de gemeente niet samenwerkt met andere gemeenten of informeert naar leerervaringen van andere gemeenten in Fryslân of leert van haar eigen oefeningen, is bij de gemeente Ferwerderadiel tevens geen sprake van Deutero learning.

6.7 Kennis borgen

Borgen van verworven en verwerkte kennis wordt in deze studie als een belangrijk onderdeel van organisationeel leren beschouwd. Kennis borgen kan worden belemmerd door veel wisselingen van personeel, de manier van archivering en de politieke cyclus. De volgende conclusies zijn over het borgen van kennis bij de gemeente Ferwerderadiel te trekken. Het personeelsverloop is in de gemeente Ferwerderadiel erg laag. Het feit dat het personeelsverloop in de gemeente Ferwerderadiel erg laag is leidt in deze gemeente niet tot voordelen voor wat betreft het borgen van kennis. Omdat de gemeente geen prioriteit geeft aan het inbrengen van kennis in de organisatie, is er in de organisatie ook zeer weinig kennis over de rampenvoorbereiding aanwezig. Daardoor valt er ook zeer weinig te borgen. Op de vraag hoe stukken die betrekking hebben op de voorbereiding op de rampenbestrijding worden gearcheveerd, komt uit alle gesprekken hetzelfde beeld naar voren, dat deze in een centraal archief worden bijgehouden. Maar omdat er in de gemeente Ferwerderadiel niet veel meer beschikbaar is dan het summier uitgewerkte gemeentelijk rampenplan is het centraal bijhouden van stukken geen voordeel voor het organisationeel leren in de gemeente. Verder worden nieuwe medewerkers door hun collega's bijgepraat. Hierbij wordt niet gekeken welke informatie over rampenvoorbereiding in het archief aanwezig is.

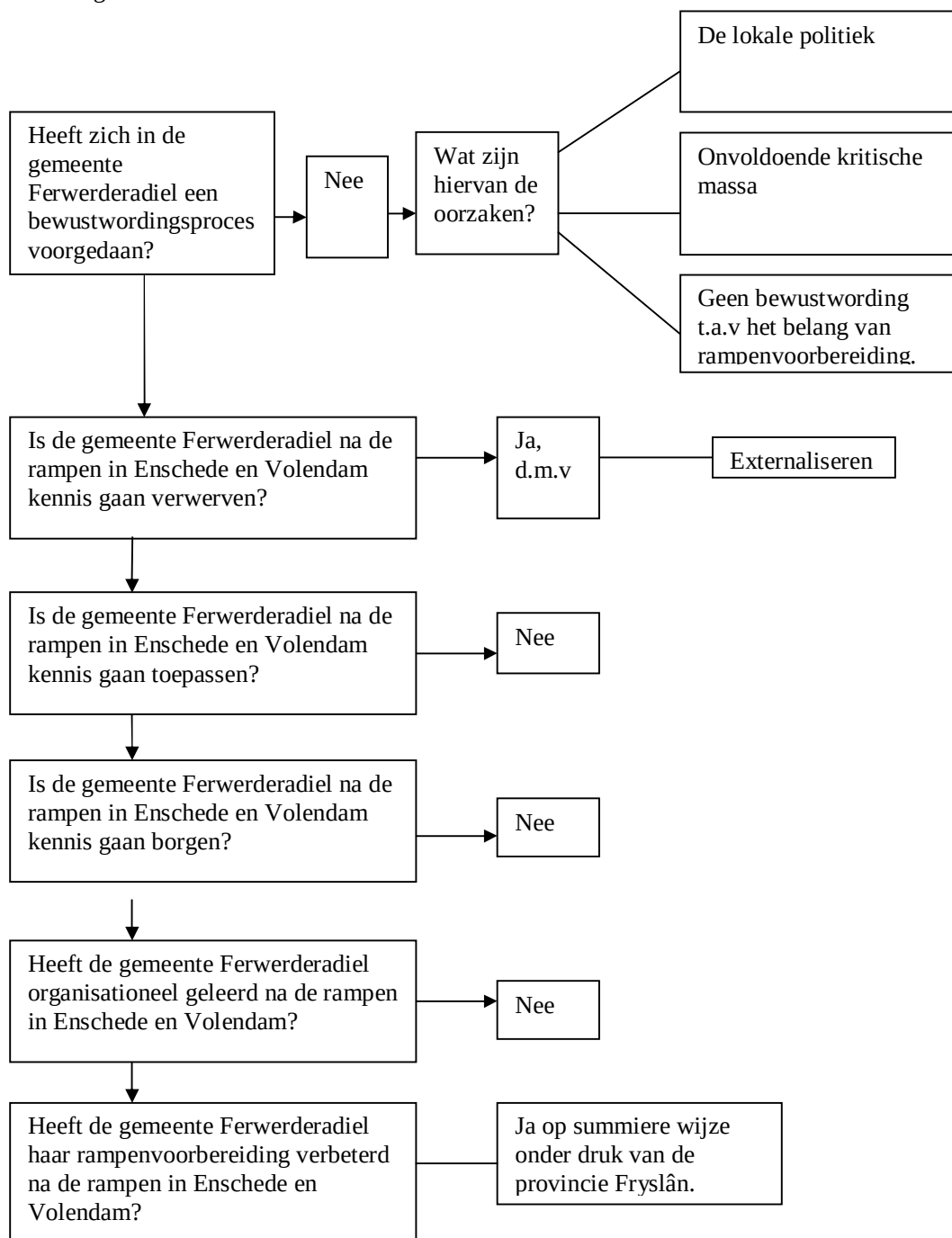
6.8 Leerbarrières

Bij het leren van rampen bestaan de volgende barrières die het overheidsleren bemoeilijken; de politieke cyclus, stroperigheid en het hebben van onvoldoende kritische massa. Geconcludeerd kan worden dat de politiek in Ferwerderadiel een rol belemmerende rol gespeeld heeft, samen met het hebben van onvoldoende kritische massa. In het geval van de gemeente Ferwerderadiel is de politiek zeker een belemmerende factor geweest voor het organisationeel leren. Dit blijkt uit dit eerder genoemde citaat: *“Na de rampen heeft de politiek in de gemeente wel met de mond aangegeven dat zij rampenbestrijding belangrijk vinden, maar dit heeft zich in deze gemeente niet vertaald in extra mankracht of extra geld om er meer aan te kunnen doen”*. Hieruit blijkt dat het gemeentebestuur van Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam niet bereid was om te investeren in het verbeteren van de gemeentelijke voorbereiding op rampen. Hieruit valt te af te leiden dat de politieke leiding geen verbeteringen *wilde* doorvoeren in de voorbereiding op rampen. Deze situatie heeft ertoe geleid dat in Ferwerderadiel andere zaken voorrang kregen boven de voorbereiding op de rampen.

Resumerend kan worden gesteld dat de houding van de lokale politiek ten opzichte van rampenvoorbereiding een grote leerbarrière heeft gevormd die het leren van de gemeente onmogelijk heeft gemaakt.

6.9 Conclusie

Ter afsluiting van dit hoofdstuk in oorzakelijk verband schematisch weergegeven wat de drijfveer is voor het nauwelijks doorvoeren van verbeteringen in de voorbereiding op de rampenbestrijding binnen de gemeente Ferwerderadiel.



Op basis van het voorgaande schema kan worden afgeleid dat het ontbreken van een bewustwordingsproces veroorzaakt is door de attitude van de lokale politiek in Ferwerderadiel. De heersende attitude voor de rampen in Enschede en Volendam was namelijk, dat voorbereiding op rampen geen prioriteit heeft gelet op de geringe risico's in de gemeente. Deze attitude heeft zich na de rampen in Enschede en Volendam voortgezet. Het is ook wel logisch dat een gemeente met geringe risico's in de gemeente niet dezelfde rampenvoorbereiding treft als een gemeente waar de risico's wel groot zijn. Dit heeft de basis gelegd voor het summier doorvoeren van verbeteringen in de voorbereiding op rampen.



Het effect van de houding van bestuurders van de gemeente ten aanzien van de rampenvoorbereiding is dat de gemeente op dit gebied bewust te kampen heeft met onvoldoende kritische massa voor de voorbereiding op rampen. Na de rampen in Enschede en Volendam is de gemeentesecretaris door de ambtenaar rampenbestrijding op de hoogte gebracht van het feit dat 0,2 fte voor de voorbereiding op rampen veel te weinig is om een goede voorbereiding op rampen mogelijk te maken. Daarop heeft de gemeentesecretaris het bestuur gepolst over uitbreiding op het gebied van de rampenbestrijding, maar daar stond het bestuur niet positief tegenover. Hierdoor is de gemeente blijven zitten met te weinig personele capaciteit op dit gebied. Mede daardoor is de voorbereiding op rampen binnen de gemeente niet verder van de grond gekomen. Door het zich niet voordoen van een bewustwordingsproces, is men niet aan organisationeel leren toe gekomen. De reden voor het op summiere wijze doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding is dat de provincie als controlerende orgaan druk op de gemeente heeft uitgeoefend om het door de regionale brandweer aangeboden modelrampenplan naar de gemeentelijke situatie uit te werken. Hierbij is echter geen sprake van een afwegingsproces om kennis te gaan verwerven. Het modelrampenplan is vanuit de regionale brandweer op papier en digitaal naar alle Friese gemeenten gestuurd waarna het plan naar de gemeentelijke situatie ingevuld kon worden. Omdat Ferwerderadiel het modelplan aanvankelijk niet invulde voor de gemeentelijke situatie, is dit later op aandringen van de provincie gebeurt. Bij het invullen heeft de ambtenaar rampenbestrijding de regionale brandweer niet gevraagd om advies. Hieruit valt af te leiden dat de gemeente voor het invullen van het modelrampenplan geen kennis is gaan verwerven.

7. Conclusies en aanbevelingen

Aan het begin van mijn afstudeeropdracht, leefde bij mij sterk de vraag wat gemeenten leerden van de rampen in Enschede en Volendam. Wat ik voor dit onderzoek verwachtte, was dat iedere gemeente in Nederland de twee rampen zou aangrijpen als praktijkvoorbeelden om van te leren. Ook verwachtte in dat Nederlandse gemeenten het geleerde zouden beoefenen en toepassen in haar plannen ter rampenvoorbereiding. Tijdens het schrijven van deze scriptie kwam ik er achter dat dit niet altijd het geval was. Er zijn namelijk gemeenten die na de rampen in Enschede en Volendam de gemeentelijke voorbereiding op rampen zijn gaan verbeteren, maar er zijn ook gemeenten die dit niet of nauwelijks hebben gedaan.

Voorbeelden van dit soort gemeenten zijn de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel. De gemeente Opsterland, heeft na de rampen in Enschede en Volendam haar rampenplan volledig herzien. Uit de toetsing van het gemeentelijk rampenplan door de provincie Fryslân blijkt, dat de gemeente Opsterland qua planvorming meer heeft voorbereid dan wettelijk van haar wordt verlangd. Bovendien organiseert deze gemeente na de genoemde rampen jaarlijks rampen oefeningen voor het gemeentelijk personeel, terwijl dit voor de rampen in Enschede en Volendam niet gebeurde⁵⁰. De gemeente Ferwerderadiel kenmerkt zich daarentegen door magere planvorming op het gebied van de rampenvoorbereiding. Ook worden door deze gemeente geen rampen oefeningen georganiseerd om het gemeentelijk personeel te beoefenen voor hun rol in de rampenbestrijding. Daarom is achterhaald waarom de gemeente Opsterland na de rampen in Enschede en Volendam wel verbeteringen doorvoert om de voorbereiding op rampen te verbeteren en de gemeente Ferwerderadiel niet of nauwelijks. Daarbij is onderzocht of dit verschil te verklaren valt door een verschil in de mate en wijze van leren van beide organisaties of dat hier andere verklaringen voor zijn. De centrale vraag in dit onderzoek is:

“In hoeverre verklaart de mate en wijze van leren het verschil in kwaliteit van de rampenvoorbereiding tussen de gemeenten Opsterland (verbeterde rampenvoorbereiding) en Ferwerderadiel (geen verbeterde rampenvoorbereiding) na de rampen in Enschede en Volendam? Of zijn hier andere verklaringen voor?”

Deze probleemstelling is in het derde hoofdstuk geformuleerd en in hoofdstuk 4, 5 en 6 zijn de onderzoeksvragen die een uitwerking van de probleemstelling zijn beantwoord. In paragraaf 7.1 en 7.2 wordt teruggeblikt op de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals deze in hoofdstuk 4 zijn beschreven. Hierna worden de verbeteringen in de rampenvoorbereiding in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel na de rampen in Enschede en Volendam met elkaar vergeleken. Bovendien volgt daarna een discussie over wat voor Nederlandse gemeenten een zinnige rampenvoorbereiding is.

7.1 De rol van gemeenten in de structuur van rampenbestrijding

Ten aanzien van de voorbereiding op rampen staat in de Wet rampen en zware ongevallen omschreven op welke manier een gemeente zich moet voorbereiden op rampen. Tijdens de daadwerkelijke bestrijding van rampen, heeft de burgemeester het opperbevel over een ieder die deelneemt aan de bestrijding van de ramp. Ter ondersteuning roept de burgemeester een beleidsteam bijeen dat hem ondersteunt in zijn rol als opperbevelhebber. Daarnaast kent de gemeente in rampomstandigheden het managementteam. Dit team functioneert onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De verantwoordelijken voor de gemeentelijke processen, zijn afgeleid van de wettelijke taken van de gemeente in de rampenbestrijding, nemen zitting in het managementteam. Dit team vertaalt de op het strategisch niveau geformuleerde beleidsbeslissingen en geven sturing aan de uitvoerende gemeentelijke teams op uitvoerend niveau, de zogenaamde actiecentra.

Bovendien is gebleken dat gemeentelijke taken in de rampenbestrijding zich op lokaal niveau bevinden en de operationele taken van brandweer, politie en GGD in de rampenbestrijding op regionaal (bovengemeentelijk niveau) zijn georganiseerd.

⁵⁰ Toetsingsbrieven provincie Fryslân naar aanleiding van de provinciale toetsing van de gemeentelijke rampenplannen in Fryslân.



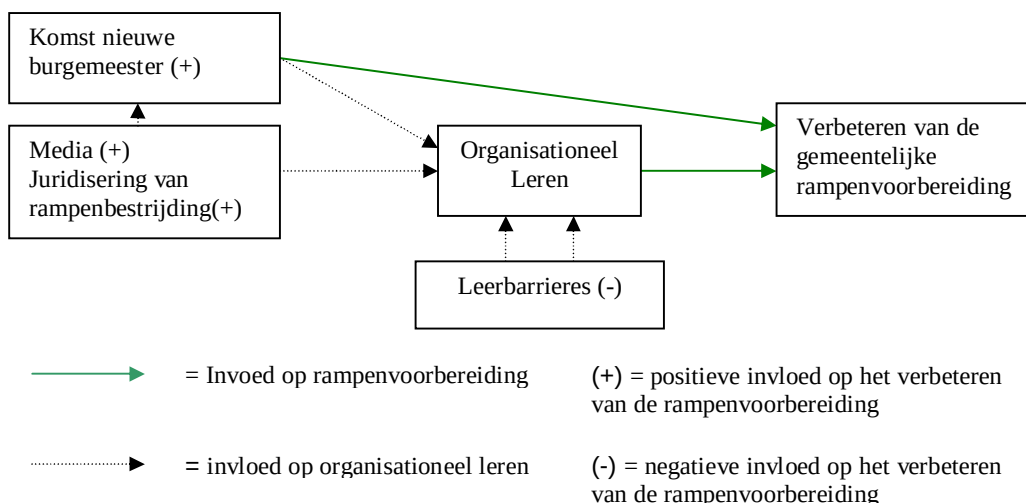
7.2 Oorzaken van het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel.

De gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel zijn beide agrarische gemeenten die niet veel risico's kennen. Toch valt er na de rampen in Enschede en Volendam een groot verschil in rampenvoorbereiding te ontdekken. In de volgende alinea's wordt ingegaan op de oorzaken van dit verschil in rampenvoorbereiding.

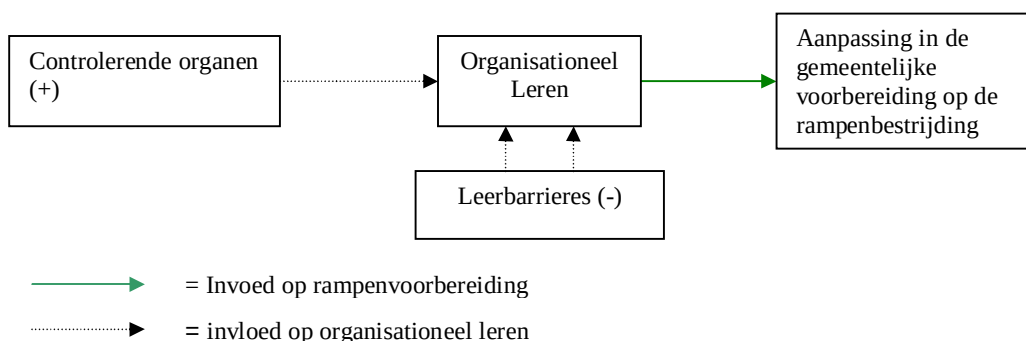
Geconcludeerd kan worden dat de doorgevoerde verbeteringen in Opsterland hun oorsprong vinden in de komst van een nieuwe burgemeester. Deze heeft een impuls gegeven om de voorbereiding op rampen te veranderen. De nasleep van de rampen in Enschede en Volendam heeft bij deze burgemeester een grote indruk achtergelaten. Hierdoor heeft is de burgemeester bewuster geworden van de rol van de media tijdens en na de rampenbestrijding. Hij zich bewust dat als de gemeente Opsterland haar rampenvoorbereiding niet goed op orde heeft wanneer zich in de gemeente onverhoopt een ramp voordoet, dit vervelende consequenties voor bestuurders en ambtenaren hebben kan. Ook vreest hij dat burgers in dat geval schadeclaims bij de gemeente zullen neerleggen (de juridisering van de rampenbestrijding). Dit heeft binnen de gemeente Opsterland gezorgd voor het op gang komen van een bewustwordingsproces in de gemeente. Hierdoor had niet alleen de burgemeester de behoefte de rampenvoorbereiding te veranderen, ook bij het gemeentelijk personeel leefde na het op gang komen van het bewustwordingsproces deze wens.

Het is van groot belang gebleken dat zowel het gemeentebestuur als ambtenaren een bewustwordingsproces meemaken. Pas als het gemeentebestuur en de ambtenaren doordrongen zijn van het feit dat de rampenvoorbereiding verbeterd moet worden, hebben verbeteracties grote kans van slagen. Het gemeentebestuur van Opsterland stelde na het doorlopen van een bewustwordingsproces meer tijd en middelen beschikbaar voor de rampenvoorbereiding, waarna de ambtenaren hiervan gebruik maakten om de rampenvoorbereiding te verbeteren. Hieruit valt te concluderen dat het doorlopen van een bewustwordingsproces door bestuurders en ambtenaren voor de gemeente Opsterland bepalend is geweest voor het starten met het organisationeel leren in de gemeente. Na het bewustwordingsproces is de organisatie kennis gaan verwerven en heeft deze kennis toegepast in de organisatie. Bij het toepassen van kennis zijn alle drie soorten van organisationeel leren toegepast; Single loop, Double loop en Deutero Learning. Vervolgens heeft de gemeente Opsterland haar kennis op een centrale plaats in de organisatie geborgd, maar de procedures daarvoor kunnen nog worden verbeterd. Het organisationeel leren van de organisatie heeft vervolgens geleid tot de huidige kwaliteit van rampenvoorbereiding van de gemeente. Opvallend is dat de leerpunten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam niet in het leerproces meegenomen zijn. Dit terwijl deze rampen een kans bieden om van te leren. Hieruit valt te concluderen dat de gemeente zich na de rampen in Enschede en Volendam wel veel beter is gaan voorbereiden op rampen, maar dat daarbij niet veel is geleerd van de rampen in Enschede en Volendam.

De leerbarrière die gemeente Opsterland tijdens het aanpassen van de rampenvoorbereiding heeft ervaren is het motiveren van sommige medewerkers om zich in te zetten voor rampenvoorbereiding. Het effect van deze leerbarrière is in Opsterland zoveel mogelijk beperkt. De gemeentesecretaris heeft coachende gesprekken gevoerd met medewerkers die minder gemotiveerd waren om zich in te zetten voor de rampenvoorbereiding. In deze gesprekken maakte hij medewerkers bewust van de noodzaak van rampenvoorbereiding. Na een dergelijk gesprek waren de medewerkers meestal gemotiveerd om met rampenvoorbereiding aan de slag te gaan. Schematisch ziet het proces dat geleid heeft tot het veranderen van de rampenvoorbereiding er als volgt uit:



In de gemeente Ferwerderadiel is niet een bewustwordingsproces op gang gekomen na de rampen in Enschede en Volendam. Het niet op gang komen van een bewustwordingsproces in Ferwerderadiel vindt haar oorsprong in de voor de rampen in Enschede en Volendam heersende attitude bij bestuurders; namelijk dat voorbereiding op rampen geen prioriteit heeft gelet op de geringe risico's in de gemeente. Deze attitude heeft zich na de rampen in Enschede en Volendam voortgezet. Daardoor zijn er na de rampen in Enschede en Volendam nauwelijks verbeteringen doorgevoerd in de rampenvoorbereiding. Deze attitude is tevens de grootste leerbarrière van de gemeente Ferwerderadiel. Deze leerbarrière was zo groot dat er daardoor geen sprake meer van leren kon zijn. In deze gemeente beschouwen de bestuurders de aanwezige risico's niet als een dusdanig probleem waarvoor het noodzakelijk is verbeteringen in haar rampenvoorbereiding door te voeren. Dat is ook wel te begrijpen omdat het niet logisch zou zijn in de gemeente Ferwerderadiel dezelfde rampenvoorbereiding te treffen als in een gemeente waar de risico's herkenbaar en groot zijn. De reden voor het doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding is de druk die de provincie als controlerende orgaan op de gemeente heeft uitgeoefend om het modelrampenplan uit te werken. Hierna is het proces dat geleid heeft tot het aanpassen van de rampenvoorbereiding in Ferwerderadiel schematisch weergegeven.



In het volgende schema worden de oorzaken voor het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding in de gemeenten Opsterland en Ferwerderadiel met elkaar vergeleken om zo een antwoord te geven op de centrale vraag in het onderzoek.

Om de sterkte van het verband tussen de variabelen beter te kunnen aangeven, wordt met een onderverdeling in -, +/-, en + gewerkt. De onderverdeling geeft geen positieve of negatieve invloeden op de verbeteringen in de rampenvoorbereiding aan, maar geven aan of de genoemde factoren geen rol (-), een indirecte rol (+/-) of een directe rol (+) gespeeld hebben bij het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding. De onafhankelijke variabelen zijn de oorzaken van verbeteringen in de rampenvoorbereiding na de rampen in Enschede en

Volendam, waarbij de afhankelijke variabele de mate van rampenvoorbereiding is na de rampen in Enschede en Volendam. De schaalverdeling voor het bepalen van een relatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen is als volgt:

Toegekend Symbool	Omschrijving:
-	Geen rol gespeeld bij het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding
+/-	Een indirecte rol gespeeld bij het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding
+	Wel een rol gespeeld bij het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding

		Mogelijke oorzaken voor verbeteringen in de rampenvoorbereiding.	Opsterland	Ferwerderadiel
Organisatieel leren	Verwerven van kennis	Het signaleren van een leerimpuls	+	-
		Erkennen kennislacune	+	-
		Besluiten wel/geen kennisverwerving	+	-
		Socialisering	+	-
		Externalisering	+	+
		Combineren	+	-
		Internaliseren	+	-
	Toepassen van kennis	Single-loop learning	+	-
		Double-loop learning	+	-
		Deutero learning	+	-
	Borgen van Kennis	Mobiliteit van het personeel	+	-
		Wijze van archivering	-	+/-
	Leerbarrières	Onvoldoende kritische massa	-	+
		Politieke cyclus	-	+
		Stroperigheid	-	-
Andere verklaringen voor veranderingen	Externe Verklaring	Media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn	+	-
		Media als politieke Agendavormer	+	-
		Media als aanjager voor Politicering	+	-
		Media als katalysator voor toenemen van crisisgevoeligheid	+	-
	Interne verklaring	Politiek bestuurlijke factoren	+	+
	Wettelijke verklaring	Juridisering van de Rampenbestrijding	+	-
		Rol van de wet	-	-
		Controlerende Organen	+/-	+
		Risico-analyse in de gemeente	-	-

Na het bovenstaande kan een kernachtige conclusie gegeven worden op de vraag; wat is nu bepalend voor het wel of niet of nauwelijks doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding nu dat de rampen in Enschede en Volendam zich rampen hebben voorgedaan? Het antwoord op deze vraag is dat een verschil in bewustwording van het nut en de noodzaak van rampenvoorbereiding binnen de gemeentes het verschil in doorvoeren van verbeteringen in de rampenvoorbereiding verklaart. Bewustwording is de bepalende factor voor het op gang komen van een organisationeel leerproces. De mate en wijze van het doorlopen van een organisationeel leerproces bepaalt de uiteindelijk kwaliteit van rampenvoorbereiding in een gemeente.

7.3 Discussie

Nu de centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is beantwoord, zijn er nog een aantal kanttekeningen die zijn opgedaan in de loop van het onderzoek.

De voorbereiding op rampen is een activiteit die spanningen oproept in een gemeente. Ten eerste is er een politiek-bestuurlijke spanning tussen de geringe politieke aandacht die de voorbereiding op rampenbestrijding van nature heeft en de grote politieke impact van de feitelijke rampen.

Rampenbestrijding is een gemeentelijke taak waarvoor men in de regel weinig formatie voor kan vrij maken. Dit is gelet op de kans dat zich een ramp voordoen ook te begrijpen. Maar toch eist de wet dat de voorbereiding op rampen serieus moet worden opgepakt. In dit spanningsveld opereren bestuurders bij de voorbereiding op rampen. Rampen zijn dus gebeurtenissen waarvan men hoopt en de kans klein is dat men er mee geconfronteerd zal worden. Dit is de reden dat de voorbereiding op rampen bij politieke prioriteitstellingen gemakkelijk het onderspit delft. Daarnaast is het ook moeilijk het personeel van een gemeente gemotiveerd te houden voor de voorbereiding op gebeurtenissen die waarschijnlijk nooit zullen plaatsvinden.

Men kan zich in een gemeente, los van een wettelijk verplichting, dus afvragen hoe relevant het is zich voor te bereiden op rampen. Als we ervan uitgaan dat de kans dat een ramp een gemeente treft inderdaad nihil is, is het relevant je af te vragen of het inderdaad zinnig is om de gemeente voor te bereiden op een ramp. In deze denkrant is de handelswijze in de gemeente Ferwerderadiel te begrijpen. Maar de aandacht nadat zich een ramp in een gemeente heeft voltrokken is van alle kanten ontzettend groot. Hieruit valt te concluderen dat wat voor rampen veelal een onderbelicht onderwerp is, achteraf een zaak van leven en dood wordt, met name in politiek opzicht. Als een gemeente zich hiervan bewust is en de negatieve consequenties van een eventuele ramp wil beperken zal deze gemeente zich er zo goed mogelijk op voorbereiden. Maar wat tijdens het onderzoek ook duidelijk is geworden is dat de eisen, die aan rampenbestrijding worden gesteld zo hoog zijn, dat individuele gemeenten te weinig personele capaciteit hebben om daaraan te voldoen. Om dit capaciteitsprobleem op te lossen, is samenwerking met andere gemeenten noodzakelijk.

De vraag die overblijft, is wat een acceptabele gemeentelijke voorbereiding op rampen is? In de huidige wetgeving wordt duidelijk gesteld waaraan een gemeente moet voldoen bij de voorbereiding op rampen. Er is bepaald welke plannen gemeenten moeten opstellen en dat deze plannen beoefend moeten worden. Ook is bepaald dat de plannen getoetst worden. Het probleem daarbij is dat de plannen vergeleken worden met wat de wet hierover bepaald.

Deze wettelijke bepalingen zijn normen over planmatige voorbereiding. Normen over de mate van opleiding, oefening en paraatheid zijn niet wettelijk vastgelegd. Maatstaven over wanneer een voldoende voorbereiding bereikt is zijn er niet. Wel wordt de uitvoering van rampenplannen getoetst door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Maar omdat er geen wettelijke normen zijn voor de mate waarin een gemeente in staat moet zijn het rampenplan uit te voeren, is het haast een onmogelijke opgave voor een gemeente om zich 'goed' voor te bereiden op rampen. Wellicht kan aangepaste regelgeving helpen bij het beheersbaar maken van deze problematiek. Toch blijven de genoemde problemen waarschijnlijk inherent aan de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. In plaats van ze op te heffen, kunnen ze waarschijnlijk slechts beter hanteerbaar worden gemaakt.



Reflectie op het theoretisch kader en de gekozen onderzoeksopzet

Het theoretisch kader in dit onderzoek richt zich op de mate en wijze van leren van organisaties. De theorie over de wijze en mate van leren wordt in dit onderzoek gebruikt om vast te stellen of dit leidt tot verbeteringen in de gemeentelijke rampenvoorbereiding. Ook is in het theoretisch kader aandacht besteed aan andere verklaringen die kunnen leiden tot verbeteringen in de gemeentelijke rampenvoorbereiding. Omdat in deze studie naar voren is gekomen dat de houding van lokale bestuurders ten opzichte van lokale risico's in grote mate bepalend is voor de mate van rampenvoorbereiding, zou ik het theoretisch kader voor een volgende studie meer dan in deze studie de nadruk leggen op de relatie tussen de veiligheidsbeleving bij lokale bestuurders en de mate van rampenvoorbereiding. Ook zou ik meer ingaan op een eventuele weerstand bij bestuurders en amtenaren voor rampenvoorbereiding. Bovendien zou ik minder aandacht besteden aan het organisationeel leren van rampen als oorzaak voor het veranderen van de gemeentelijke rampenvoorbereiding.

De gekozen onderzoeksopzet is een casestudie in twee contrasterende gemeenten, waarbij één gemeente wel verbeteringen in de rampenvoorbereiding heeft doorgevoerd na de rampen in Enschede en Volendam en een andere gemeente nauwelijks. De keuze voor een casestudie in twee contrasterende gemeenten is voor dit onderzoek denk ik de juiste geweest, maar voor verder onderzoek naar de achtergronden en oorzaken voor de mate en wijze van gemeentelijke rampenvoorbereiding zou ik waarschijnlijk kiezen voor het verbreden van het onderzoek bij meerder gemeenten met een verschillende wijze en mate van rampenvoorbereiding. Hiermee worden ook de mogelijkheden tot generalisatie vergroot. De uitkomsten het huidige onderzoek zijn beperkt te generaliseren omdat slechts twee gemeenten onderzocht zijn. Maar ik ben van mening dat de resultaten interessant zijn, omdat ze in het verlengde liggen van eerdere uitkomsten van onderzoek en richting kunnen geven aan toekomstig onderzoek.

7.4 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het beantwoorden van de centrale probleemstelling in dit onderzoek, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. In de aanbevelingen zit een volgordelijkheid, waarbij de eerste aanbeveling het belangrijkste is. De aanbevelingen richten zich ten eerste op het bij gemeenten op gang brengen van een bewustwordingsproces van het nut van rampenvoorbereiding bij risico's die rampen kunnen veroorzaken. Na het doorlopen van een bewustwordingsproces kan een gemeente, binnen wettelijke kaders, zelf bepalen welke mate en wijze van rampenvoorbereiding geschikt is voor de in de gemeente aanwezige risico's.

Ten tweede richten de aanbevelingen zich op het leren van rampen. Dit omdat in deze studie naar voren is gekomen dat de manier van aanbieden van leerpunten na rampen in te dikke boekwerken gebeurt, die niet uitnodigen om gelezen te worden.

Als derde richten de aanbevelingen zich op het beoefenen van het gemeentelijk rampenplan binnen gemeenten. Dit omdat de meeste Nederlandse gemeenten niet zelf over de mogelijkheden beschikken zeer haar rampenplan te beoefenen, maar daarvoor veelal afhankelijk zijn van derden wat beperkingen met zich meebrengt.

Als laatste richten deze aanbevelingen zich op het toezicht op de gemeentelijke rampenvoorbereiding omdat dit toezicht meer mogelijkheden biedt dan op dit moment over het algemeen gebruik van wordt gemaakt.

Belemmerende overtuigingen

Gemeenten wordt aanbevolen te proberen de overtuigingen die de rampenvoorbereiding binnen een gemeente belemmeren zoals "hier gebeuren toch geen rampen" te veranderen. Gemeentelijke bestuurders en functionarissen kunnen de overtuiging hebben dat de kans zeer klein is dat er in de gemeente een ramp voordoet. Als dat de reden is waarom functionarissen geen aandacht besteed aan rampenvoorbereiding, zullen deze functionarissen hun gedrag pas gaan veranderen als zij zich bewust wordt dat deze overtuiging grote gevolgen kan hebben als blijkt dat zich in de gemeente wel een ramp voor zou kunnen doen. Naar aanleiding van bewustwording zal de motivatie om aan de rampenvoorbereiding te werken bij het bestuurders en het gemeentelijk personeel stijgen. Omdat het gemeentelijk personeel niet onderhavig is aan de politieke cyclus in een gemeente, biedt het bewust maken van het gemeentelijk personeel een kans voor het duurzaam verbeteren van de rampenvoorbereiding. Bewustzijn - en dus gedrag - kan worden beïnvloed door nieuwe kennis in te brengen over mogelijke effecten van bepaalde risico's in de gemeente.

Leren van rampen

Leerervaringen na rampen zijn schaars; aangezien rampen zeer uitzonderlijk zijn, is er lokaal nauwelijks of geen ervaringskennis voorhanden. Het delen van leerervaringen is daarom, nog meer dan op andere beleidsterreinen, van groot belang. Om verder te kunnen bouwen op de leerervaringen die ergens anders zijn opgedaan, wordt aanbevolen deze leerervaringen op nationaal niveau te verzamelen en te verspreiden. Ook de manier van verspreiden van informatie heeft verbetering. Omdat de rapporten die na de rampen in Enschede en Volendam verspreid zijn zeer lijvig waren en voor een groot deel geen betrekking hadden op de gemeenten, zagen de respondenten in dit onderzoek er tegenop om de rapporten te gaan lezen. Aanbevolen wordt de informatie de overheid na rampen verspreid op een andere manier vorm te geven. Dit kan door per doelgroep; politie, brandweer, GGD/GHOR, gemeenten en andere overheden differentiatie aan te brengen in de onderzoeksrapporten. Aanbevolen wordt iedere doelgroep naast het gehele eindrapport een apart eindrapport te sturen wat alleen relevante informatie en aanbevelingen bevat voor een specifieke doelgroep. Bovendien kan de informatie op een meer interactieve wijze gepresenteerd worden. De cd-rom die naar aanleiding van de evaluatie van de brand in de Koningskerk in Haarklem is uitgebracht is een goed voorbeeld van hoe het delen van informatie interactiever kan. Op deze cd-rom worden doormiddel van computeranimatie de leerpunten naar aanleiding van de brand in de Koningskerk in beeld gebracht waarbij door gebruik van computeranimatie de achtergronden van de leerpunten naar voren worden gebracht. De manier waarop de leerpunten gepresenteerd leidt bij de kijker tot bewustwording van de risico's bij een grootschalige brandweerinzet.



Oefenen

Omdat de meeste personen binnen gemeenten zeer waarschijnlijk geen ramp zullen meemaken, wordt er voor het onderhouden van de bekwaamheid aanbevolen een rampsimulator te ontwikkelen, waarmee alle gemeentelijke processen (in samenhang of afzonderlijk) kunnen worden beoefend. Zo kan gemeentelijk personeel door het werken met een interactieve, spannende rampsimulator haar rol in de rampenbestrijding beoefenen. Door te oefenen met de processen zien personen binnen een gemeente waar mogelijke verbeterpunten liggen voor de rampenvoorbereiding.

Verscherpen van het toezicht

Het verkregen inzicht in de achtergronden van de verschillen in het veiligheidsbewustzijn bij gemeenten heeft geresulteerd in een tweetal manieren om deze verschillen zoveel als mogelijk te nivelleren. Alhoewel het volgens mij beter is dat verbeterde rampenvoorbereiding tot stand komt door intrinsieke motivatie vanuit een gemeente, is het ook mogelijk hier meer toezicht op te houden vanuit hogere bestuurslagen. Allereerst is dit mogelijk via het verscherpen van het provinciale en nationale toezicht op van wettelijke regels ten aanzien van rampenvoorbereiding. Omdat de motivatie voor rampenvoorbereiding bij gemeenten niet altijd even hoog is, kan door veel controle op mate waarin de bestrijding van rampen wordt voorbereid de motivatie worden verhoogd. De Wet rampen en zware ongevallen biedt de provincie de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen indien een gemeente zich naar het oordeel van de provincie onvoldoende voorbereid op rampen. Van deze mogelijkheid ter verhoging van de motivatie dient meer dan in het verleden gebruik van te worden gemaakt. Hierbij moet ik wel de kanttekening plaatsen dat de aard van het verscherpte toezicht zich in de toekomst meer moet richten op de vraag of de kwaliteit van de gemeentelijke rampenvoorbereiding voldoende is, gelet op de risico's die er in een gemeente aanwezig zijn. Dit is een ander soort toezicht dan er op dit moment gehouden wordt, waarbij er enkel gekeken wordt of de gemeentelijke rampenvoorbereiding voldoet aan hetgeen de Wet rampen en zware ongevallen hierover bepaalt. Het probleem hierbij is dat er geen wettelijke normen zijn voor de mate waarin een gemeente in staat moet zijn het rampenpan uit te voeren. Hierdoor is het haast een onmogelijke opgave voor een gemeente om zich 'goed' voor te bereiden op rampen. Wellicht kan aangepaste regelgeving helpen bij het beheersbaar maken van deze problematiek.



Literatuurlijst

- Argyris, C & D. Schön, *Organisational learning: a theory of action perspective*, Los Angeles, Reading. California Press, Berkely, 1984
- Beck, U., *Risk Society, towards a new society*, London: Sage Publications 1992
- Berenschot, COT, Cebeon i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000- 2004. Zicht op vooruitgang, vooruitgang in zicht* , Utrecht/Den Haag/Amsterdam, 2002
- Brandweerwet 1985, *versie 17 februari 1999*, Den Haag, 1999
- Boogers, M e.a, *Rampen, Regels, Richtlijnen* 2003, Pijnenburg uitgevers, Dongen, 2003
- Commissie onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht Volendam (Commissie Alders), *Cafébrand nieuwjaarsnacht, Eindrapport* , 2001
- Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De vuurwerkramp, eindrapport* Enschede/ Den Haag, 2001
- Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De Vuurwerkramp, deel A: SE Fireworks – De overheid – De ramp*, Enschede/Den Haag, 2001
- Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De Vuurwerkramp, deel B: Rampenbestrijding en gezondheidszorg*, Enschede/Den Haag, 2001
- Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De Vuurwerkramp, deel C: Praktische hulpverlening*, Enschede/Den Haag, 2001
- Covington, C.R., Development of organisational memory in presidential agencies, in: *Administration and Society*, 1985.
- Crisis Onderzoek Team Crisis: *oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.
- Crisis Onderzoek Team Crisis: *Crises 2003*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 1998.
- Duin M.J. van, *van rampen leren*, Den haag, Haagse Drukkerij en uitgeversmaatschappij, 1992
- Etheredge, L.S., *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Revolutions*. New York, Pergamon 1985.
- Fritz, C.E Dissasters in: R.K Merton & R.E. Nisbet, *Contemporary social problems*, New York, 1961
- Geurts P., *van probleem naar onderzoek*, Bussum, Uitgeverij Coutinho, 1999
- Groeneweg, J, *Controlling the Controllable*, DSWO Press, Leiden university, 1998
- Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam, Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27 575, nr. 5
- Kabinetsstandpunt vuurwerkramp Enschede, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 157, nr. 20
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown, 1984

- Lindblom, C. E., *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall 1968.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB Proces (versie 1.0)*, Den Haag, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, Den Haag 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking opzet Informatie- en Adviescentrum (IAC) na rampen (concept)*, Den Haag, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rampenbestrijding de veiligheidsketen gesmeed, Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Den Haag, 1999
- Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA), Opleidingen crisisbeheersing en rampenbestrijding (OCR). Organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding (Reader), 1998
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. *The knowledge-creating company*. New York, Oxford University Press, 1995.
- Politiewet 1993 (wet van 9 december 1993), Staatsblad 1993, nr. 724
- Provinciaal toetsingskader rampbestrijdingsplannen (inclusief toelichting)*, provincie Fryslân 2006
- Quarantelli E.L., *Assesing disaster preparedness planning*, 1988.
- Swanborn P.G., *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Boom 2000
- Turner, *Man made disasters*, , London, Wykeham publications, 1978
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam 1984.
- VNG-commissie Brouwer, Krachten bundelen voor veiligheid; regionaal denken, lokaal doen: een strategische visie uit gemeentelijke perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de periode 2002-2006 (2002), 's- Gravenhage: VNG.
- Wall Bake D.A. van den e.a., *Zwaar weer, crisismanagement als mensenwerk*, Reed Business Information b.v., 2005
- Weggeman M.J., *Kennismanagement*, Schiedam, Scriptum 2001.
- Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (wet van 14 november 1991, houdende regels inzake de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede de voorbereiding daarop), Staatsblad 1991, nr. 653
- Wet rampen en zware ongevallen (wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop), Staatsblad 88, in werking getreden 22-02-1985, staatsblad 101
- Wildavsky, A. & G. Majone, *Implementation as evolution*, Policy Studies Review Annual, 1978



Geraadpleegde documenten

Beleidsplan brandweer en rampenbestrijding 2005-2008 gemeente Opsterland, 2004

Convenant inzake de samenwerking van gemeenten in de regio Fryslân ten behoeve van het operationeel maken en houden van gemeentelijke rampenplannen. 2001

Evaluatierapport gemeentelijke rampenstafoefening “de wier” gemeente Opsterland, 27 januari 2003

Gemeentelijk rampenplan gemeente Ferwerderadiel 22 maart 2002

Gemeentelijk rampenplan gemeente Opsterland 12 juli 2005

Werkgroep poolvorming Fryslân, *Rood, Wit, Blauw, maar hoe moet het nu met groen?* 2002

Provincie Fryslân, Toetsing gemeentelijke rampenplan Ferwerderadiel 15 augustus 2002

Provincie Fryslân, Toetsing gemeentelijk rampenplan Opsterland 20 februari 2006



Bijlage 1: De lessen voor gemeenten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam

Naar aanleiding van de onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede⁵¹ (commissie Oosting) en de nieuwjaarsbrand in Volendam⁵² (commissie Alders) zijn ruim 150 aanbevelingen aan de overheid gedaan. De overheid heeft deze aanbevelingen ter harte genomen en ze omgezet in ruim 150 actiepunten; tezamen vormen deze het Kabinetsstandpunt. Om ervoor te zorgen dat al deze actiepunten worden uitgevoerd, is begin 2001 de Taskforce "Slagen voor Veiligheid" ingesteld, onder voorzitterschap van burgemeester Hans Ouwerkerk van de gemeente Almere. In de Taskforce zitten vertegenwoordigers van alle betrokken ministeries en van het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De Taskforce heeft als doel te zorgen voor een gezamenlijke aanpak van de actiepunten zodra er meerdere overheden bij betrokken zijn. De actiepunten zijn erop gericht om rampen zo veel als mogelijk te voorkomen en om rampen beter te bestrijden als ze zich onverhoopt toch voordoen. Met andere worden bevordert de taskforce het implementeren van de lessen die naar aanleiding van de rampen in Volendam en Eschede geleerd kunnen worden. Ten aanzien van de gemeentelijke overheid zijn de onderstaande twaalf actiepunten voor gemeenten gestedilleerd uit de 150 actiepunten die naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam geformuleerd zijn. Hieronder vindt u een opsomming:

1. Het in overleg met IPO en VNG versterken van de samenhang in het gemeentelijk veiligheidsbeleid.
2. Het verbeteren van de regionale samenwerking op het terrein van toezicht op en handhaving van de bouwregelgeving, ter verbetering van de professionalisering bij met name kleinere gemeenten.
3. Het maken van een voorlichtingsplan ten aanzien van wijzigingen in de bouwregelgeving.
4. Het instellen van een tijdelijke 'vraagbaak voor bouwregelgeving'
5. De vervaardiging van een overzicht van de bestaande risico-bronnen naar type met de bijbehorende, op de huidige risiconormen gebaseerde afstanden tot kwetsbare bestemmingen, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de aangekondigde regelgeving.
6. Via de risicokaart actief informatie aan burgers verschaffen. Hierbij kan mede gebruik worden gemaakt van de informatie die is opgenomen in de landelijke database in het kader van de registratieplicht risicosituaties door gevaarlijke stoffen van het ministerie van VROM.
7. Het opzetten van een gezamenlijk project dat gericht is op de versterking van de gemeentelijke processen bij rampen.
8. Het werken met een landelijke standaard ten behoeve van het gemeentelijke proces van registratie van slachtoffers en vermisten.
9. Het versterken van de rol van de gemeenteraad ten aanzien van de voorbereiding op rampen.
10. Bij grootschalige incidenten gebruik maken van procedures en regelingen uit gemeentelijk rampenplan en in multidisciplinair verband afspraken maken over de invulling van de bestuurlijke en operationele leiding.
11. Het bevorderen dat de oprichting van een Informatie- en Adviescentrum (IAC) wordt opgenomen in de gemeentelijke rampenplannen.
12. Het bezien in hoeverre de ervaringen van de Commissie financiële afwikkeling Vuurwerkramp (CFA) en de aanbevelingen van de Commissie terzake in het gemeentelijke rampenplan kan worden verwerkt.

⁵¹ Commissie onderzoek Vuurwerkramp

⁵² Commissie onderzoek Nieuwjaarsbrand

Bijlage 2 De ingevulde vragenlijsten

Vragenlijst semi-gestructureerd interview 1 Opsterland.

Algemeen

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op rampen? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op rampen veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Na de rampen in Volendam en Enschede is er bij mij een bewustwordingsproces op gang gekomen. Na de rampen in Enschede en Volendam ben ik van mening dat de gemeente de voorbereiding op rampen goed voor elkaar moet hebben omdat de publieke opinie (gevoed door de massamedia) de gemeente keihard afrekent op de voorbereiding op rampen en haar rol tijdens de bestrijding van de ramp. Ook bestaat er bij de burgemeester vrees voor de toenemende "claim-cultuur" waarbij de overheid na rampen wordt afgerekend op de voorbereiding daarop en het handelen daarin.

Kennis verwerven en kennis toepassen

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op rampen onder de loop te nemen? Doorvragen tot dit duidelijk is.

- Ook vragen naar het moment dat de gemeente bewust werd van de noodzaak hiervan en dus de behoefte voelde om te gaan leren:?

Toen dit allemaal speelde werkte ik hier nog niet maar gelijk tot ik benoemd ben heb ik aan het college, de raad en de ambtenaren duidelijk gemaakt dat de voorbereiding op rampen goed georganiseerd moet zijn. Hierbij heeft de nasleep van de rampen in Enschede en Volendam zeken een rol gespeeld.

Is de voorbereiding op rampen vaker op de agenda gekomen?

Wel op die van het College van B&W maar dan ter vaststelling van bijv. het rampenplan en de gemeentelijke deelplannen. Verder is de gemeente Opsterland na de rampen in E en V eigenlijk met een schone lei begonnen. Men is begonnen met het invullen van het in 2001 aangeleverde model ook zijn in 2001 de eerste drie gemeentelijke deelplannen vastgesteld.

2. In hoeverre is de gemeentelijke voorbereiding op rampen onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd? Volgens mij is de gemeentelijke voorbereiding op rampen niet echt onderzocht maar wat ik na aan de rampen heb overgehouden is dat wij de zaak goed voor elkaar moeten hebben omdat je anders direct door de publieke opinie aan de schandpaal wordt genageld.

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

Gelijk tot ik benoemd ben heb ik aan het college, de raad en de ambtenaren duidelijk gemaakt dat de voorbereiding op rampen goed georganiseerd moet zijn. Samen met de gemeentesecretaris en de brandweercommandant hebben we opdracht gegeven aan het ambtelijk apparaat de voorbereiding op rampen voortvarend op te pakken.

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constatering en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is? Na de rampen in E en V zijn wij alle modellen die wij van de regionale brandweer hebben gekregen voor onze gemeentelijke situatie uitgewerkt.



5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op rampen in deze gemeente is veranderd? Doorvragen tot dat duidelijk wordt: Is er iets verandert in het gemeentelijk rampenplan voor en na de rampen in Enschede en Volendam is en zo ja wat dan exact?

Het herzien van het gemeentelijk rampenplan, het aanpassen van de gemeentelijke deelplannen, het oplossen van eventuele knelpunten in de voorbereiding op rampen. Ook zijn we meer gaan oefenen. Sinds het beschrijven van het rampenplan en de deelplannen zijn we deze twee keer per jaar gaan beoefenen.

Is er oefenbeleid opgesteld?

In 2005 is er in het beleidsplan 2005-2008 omschreven wat het ambitieniveau voor het oefenen is. De ambtenaar openbare orde en veiligheid is naar alle mogelijke OCR (opleidingen consortium rampenbestrijding) opleidingen gestuurd. Daarnaast wordt er in de gemeente twee keer per jaar geoefend.

Is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op rampen?

Ik weet zo niet hoeveel geld wij op de begroting hebben staan voor rampenbestrijding. Wel weet ik dat er na de rampen in Enschede en Volendam meer geld is vrijgemaakt voor fysieke veiligheid

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op rampen, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan? Doorvragen tot duidelijk is:

- wie met wie contact heeft voor de voorbereiding op rampen?

Wij hebben in het kader van de rampenbestrijding contact met de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen en Skarsterlân.

- wat het doel daarvan is?

Het doel van deze contacten is het realiseren van poolvorming en kennisuitwisseling voor de uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.

- wat het effect is?

Soms leiden de contacten tot nieuwe inzichten, we delen kennis en daarnaast hebben we de intentie om te gaan samenwerken bij de uitvoering van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding en in de voorbereiding daarop.

Kennis borgen

7. Hoe is het personeelsverloop in deze organisatie? Doorvragen tot duidelijk is:

- Wat de mate van personeelsverloop is in de functionarissen die een belangrijke rol hebben in de voorbereiding op de rampenbestrijding te weten gemeentesecretaris, ambtenaar rampenbestrijding en personen verantwoordelijk voor het actueel houden van de gemeentelijke deelprocessen?

Het personeelsverloop in deze organisatie is zeer laag de enige wisseling daarin is geweest in de functie van de ambtenaar openbare orde en veiligheid. Sinds de rampen in Enschede en Volendam hebben we nu de derde ambtenaar op dit vakgebied. Dit heeft te maken met het vertrek van een ambtenaar waar we zeer tevreden mee waren. Daarna hebben we een ambtenaar openbare orde en veiligheid (oov) aan het werk gehad waar we, omdat we er niet tevreden over waren, afscheid van hebben genomen. Nu beschikken we weer over een ambtenaar (oov) waar we zeer tevreden mee zijn.



8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearhiveerd?

Doorvragen tot het duidelijk is:

Hoe het proces van archivering van stukken over de voorbereiding op rampen in elkaar steekt).

De ambtenaar openbare orde en veiligheid heeft een eigen archief op de werkplek. Daar worden alle stukken over de rampenbestrijding bewaard en dat weet ook iedere medewerker die iets over dit onderwerp zoekt.

9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

(Doorvragen tot duidelijk wordt hoe het inwerkproces voor nieuwe medewerkers eruit ziet en of er gewerkt wordt met overdrachtdossiers of inwerkperiodes etc.)

Wij werken niet met overdrachtdossiers en inwerkperiodes.

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

(In geval van een positief verhaal doorvragen of men nog belemmeringen heeft bemerkt in het proces)

Eigenlijk ben ik geen belemmeringen tegen gekomen in de voorbereiding op rampen. Wat ik wel moeilijk vindt het de mensen gemotiveerd te houden om energie te steken in de voorbereiding.

Daarom oefenen we twee keer per jaar. Dan zien de mensen waar ze het voor doen. Het nadeel daarvan is dat de mensen 'oefenmoe' worden. Het gemeentelijk personeel weet wat zij moeten doen en zijn daardoor soms minder gemotiveerd om twee keer per jaar hun kunstje te vertonen.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 2 Opsterland.

Algemeen

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op rampen? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op rampen veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Ik vind dit lastig aan te geven, volgens mij is er na de rampen sprake geweest van hernieuwde aandacht voor het onderwerp. Vooral in de periode na de rampen werden we doodgegooid met circulaire en handreikingen van verschillende ministeries over de voorbereiding op rampen.

Kennis verwerven en kennis toepassen

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op rampen onder de loep te nemen? Doorvragen tot dit duidelijk is.

- Ook vragen naar het moment dat de gemeente bewust werd van de noodzaak hiervan en dus de behoefte voelde om te gaan leren?

Na de rampen in Enschede en Volendam hebben we ervoor gezorgd dat we de juiste personen op de juiste plek in de organisatie gekregen hebben voor wat betreft de voorbereiding op rampen. Ook hebben we een professionaliteitslag gemaakt in de rampenbestrijdingstaak van de gemeente.

Is de voorbereiding op rampen vaker op de agenda gekomen?

Wel op die van het College van B&W maar dan ter vaststelling van bijv. het rampenplan en de gemeentelijke deelplannen. Verder heb ik geen vragen uit het college of de raad gehoord over het onderwerp. Daarom is het ook niet vaker op de agenda beland.

2. In hoeverre is de gemeentelijke voorbereiding op rampen onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd?

Wij hebben de rampenbestrijding niet onderzocht of projectmatig opgepakt. Wat we na de rampen in Enschede en Volendam gedaan hebben is mensen in deze organisatie enthousiasmeren voor om serieus met hun taak in voorbereiding op rampen om te gaan. Dit is volgens mij goed gelukt in deze gemeente. Het heeft wat ons betreft in ieder geval goede resultaten opgeleverd.

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

Gezamenlijk (burgemeester, gemeentesecretaris en brandweercommandant) we opdracht gegeven aan het ambtelijk apparaat de voorbereiding op rampen voortvarend op te pakken. Daarbij heb ik me met name hard gemaakt voor het feit dat de verantwoordelijken voor de gemeentelijke processen hun rol serieus oppakten.

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constatering en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is?

Na de rampen in E en V zijn wij alle modellen die wij van de regionale brandweer hebben gekregen voor onze gemeentelijke situatie uitgewerkt. Daarnaast zijn wij twee keer per jaar gaan oefenen.

5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd? Doorvragen tot dat duidelijk wordt:

Is er iets veranderd in het gemeentelijk rampenplan voor en na de rampen in Enschede en Volendam is en zo ja wat dan exact?



Het herzien van het gemeentelijk rampenplan, het aanpassen van de gemeentelijke deelplannen, het oplossen van eventuele knelpunten in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ook zijn we meer gaan oefenen.

Is er oefenbeleid opgesteld?

In 2005 is er in het beleidsplan 2005-2008 omschreven wat het ambitieniveau voor het oefenen is. De ambtenaar openbare orde en veiligheid is naar alle mogelijke OCR (opleidingen consortium rampenbestrijding) opleidingen gestuurd.

Is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op rampen?

Volgens mij is er na de rampen in Enschede en Volendam structureel meer geld vrijgemaakt voor de voorbereiding op rampen.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Doorvragen tot duidelijk is:

- wie met wie contact heeft voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?

Wij hebben in het kader van de rampenbestrijding contact met de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen en Skarsterlân.

- wat het doel daarvan is?

Het doel van deze contacten is het realiseren van poolvorming en kennisuitwisseling voor de uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.

- wat het effect is?

Soms leiden de contacten tot nieuwe inzichten, we delen kennis en daarnaast hebben we de intentie om te gaan samenwerken bij de uitvoering van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding en in de voorbereiding daarop.

Kennis borgen

7. Hoe is het personeelsverloop in deze organisatie? Doorvragen tot duidelijk is:

- Wat de mate van personeelsverloop is in de functionarissen die een belangrijke rol hebben in de voorbereiding op de rampenbestrijding te weten gemeentesecretaris, ambtenaar rampenbestrijding en personen verantwoordelijk voor het actueel houden van de gemeentelijke deelprocessen?

Het personeelsverloop in deze organisatie is zeer laag de enige wisseling daarin is geweest in de functie van de ambtenaar openbare orde en veiligheid. Sinds de rampen in Enschede en Volendam hebben we nu de derde ambtenaar op dit vakgebied. Dit heeft te maken met het vertrek van een ambtenaar waar we zeer tevreden mee waren. Daarna hebben we een ambtenaar openbare orde en veiligheid (oov) aan het werk gehad waar we, omdat we er niet tevreden over waren, afscheid van hebben genomen. Nu beschikken we weer over een ambtenaar (oov) waar we zeer tevreden mee zijn.

8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op rampen gearhiveerd? Doorvragen tot het duidelijk is:

Hoe het proces van archivering van stukken over de voorbereiding op de rampenbestrijding in elkaar steekt).

De ambtenaar openbare orde en veiligheid heeft een eigen archief op de werkplek. Daar worden alle stukken over de rampenbestrijding bewaard en dat weet ook iedere medewerker die iets over dit onderwerp zoekt.



9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

(Doorvragen tot duidelijk wordt hoe het inwerkproces voor nieuwe medewerkers eruit ziet en of er gewerkt wordt met overdrachtdossiers of inwerkperiodes etc.)

Wij werken niet met overdrachtdossiers en inwerkperiodes. Wel worden mensen opleidingen op het gebied van rampenbestrijding aangeboden. Hier is ook budget voor vrijgemaakt.

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

(In geval van een positief verhaal doorvragen of men nog belemmeringen heeft bemerkt in het proces)

Eigenlijk ben ik geen belemmeringen tegen gekomen in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Wat ik wel moeilijk vindt het de mensen gemotiveerd te houden en zelf gemotiveerd te blijven energie te steken in het motiveren van mensen. Misschien is twee keer per jaar oefenen ook wel teveel sommige mensen, waaronder ikzelf ook vinden het moeilijk altijd weer de motivatie te vinden om te oefenen. Bij de laatste oefening had ik dan ook zo iets van laat mij maar even.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 3 Opsterland.

Algemeen

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op de rampenbestrijding? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op de rampenbestrijding veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Voor de rampen in Enschede en Volendam hadden we hier in de gemeente een rampenplan, maar dat werd eigenlijk nooit beoefend of actief bijgehouden. Ook waren de gemeentelijke deelprocessen niet uitgewerkt in het plan. Daardoor wisten de mensen die aangewezen waren als procesverantwoordelijke niet wat hun taak was tijdens rampen of in de voorbereiding daarop. Na de rampen in Enschede en Volendam is alles veranderd; we hebben een veel uitgebreider rampenplan met uitgewerkte deelplannen. Ook oefenen we nu twee keer per jaar. Er is duidelijk iets veranderd op dit gebied. Als je het mij vraagt hebben de rampen in Enschede en Volendam hier wel iets losgemaakt.

Kennis verwerven en kennis toepassen

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onder de loep te nemen? Doorvragen tot dit duidelijk is.

- Ook vragen naar het moment dat de gemeente bewust werd van de noodzaak hiervan en dus de behoefte voelde om naar de eigen voorbereiding op de rampenbestrijding te kijken?

Wij zijn in de aanloop naar de millenniumnacht intensief bezig geweest met de voorbereiding hierop ook deze ervaring heeft ons geleerd dat wij nog veel te doen hadden op het gebied van de rampenbestrijding. Daarna hebben de rampen dit gevoel alleen nog maar versterkt.

Is de voorbereiding op rampen vaker op de agenda gekomen?

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam heeft de gemeenteraad verzocht een presentatie van tien minuten te houden over de stand van zaken van de rampenbestrijding in deze gemeente. Daarna is er voor zover ik weet niet meer over gesproken in de gemeenteraad.

2. In hoeverre is de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd?

Wij hebben de rampenbestrijding niet onderzocht we hebben modellen (modelrampenplan, modeldeelplannen) die wij van de regionale brandweer gekregen hebben uitgewerkt voor onze gemeentelijke situatie. Verder zijn we meer gaan oefenen. Het oude rampenplan hebben we simpelweg vervangen door het nieuwe dat we volgens het regionale model hebben opgezet.

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

Door het antwoord op de vorige vraag is deze vraag niet meer van toepassing.

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constatering en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is?

Door het antwoord op de derde vraag is deze vraag niet meer van toepassing.



5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd? Doorvragen tot dat duidelijk wordt:

Is er iets verandert in het gemeentelijk rampenplan voor en na de rampen in Enschede en Volendam is en zo ja wat dan exact?

Het herzien van het gemeentelijk rampenplan, het aanpassen van de gemeentelijke deelplannen, het oplossen van eventuele knelpunten in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ook zijn we meer gaan oefenen.

Is er oefenbeleid opgesteld?

In 2005 is er in het beleidsplan 2005-2008 omschreven wat het ambitieniveau voor het oefenen is. De ambtenaar openbare orde en veiligheid is naar alle mogelijke OCR (opleidingen consortium rampenbestrijding) opleidingen gestuurd.

Is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?
Volgens mij is er na de rampen in Enschede en Volendam structureel meer geld vrijgemaakt voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Doorvragen tot duidelijk is:

- wie met wie contact heeft voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?

Wij hebben in het kader van de rampenbestrijding contact met de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen en Skarsterlân.

- wat het doel daarvan is?

Het doel van deze contacten is het realiseren van poolvorming en kennisuitwisseling voor de uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.

- wat het effect is?

Soms leiden de contacten tot nieuwe inzichten, we delen kennis en daarnaast hebben we de intentie om te gaan samenwerken bij de uitvoering van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding en in de voorbereiding daarop.

Kennis borgen

7. Hoe is het personeelsverloop in deze organisatie? Doorvragen tot duidelijk is:

- Wat de mate van personeelsverloop is in de functionarissen die een belangrijke rol hebben in de voorbereiding op de rampenbestrijding te weten gemeentesecretaris, ambtenaar rampenbestrijding en personen verantwoordelijk voor het actueel houden van de gemeentelijke deelprocessen?

Het personeelsverloop in deze organisatie is voor medewerkers op dat gebied zeer laag.

8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearcheveerd?

Doorvragen tot het duidelijk is:

Hoe het proces van archivering van stukken over de voorbereiding op de rampenbestrijding in elkaar steekt).

De ambtenaar openbare orde en veiligheid heeft een eigen archief op de werkplek.

9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

(Doorvragen tot duidelijk wordt hoe het inwerkproces voor nieuwe medewerkers eruit ziet en of er gewerkt wordt met overdrachtdossiers of inwerkperiodes etc.)



Wij werken niet met overdrachtdossiers en inwerkperiodes. Wel worden mensen opleidingen op het gebied van rampenbestrijding aangeboden.

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

(In geval van een positief verhaal doorvragen of men nog belemmeringen heeft bemerkt in het proces)

Eigenlijk ben ik geen belemmeringen tegen gekomen in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Wat ik wel vermeldenswaardig vind is dat mensen in deze organisatie die niet mee wilden werken de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren zich moesten melden bij de gemeentesecretaris. Na een gesprek met hem waren ze meestal wel weer gemotiveerd om met de rampenbestrijding aan de slag te gaan.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 4 Opsterland.

Algemeen

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op de rampenbestrijding? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op de rampenbestrijding veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

‘In deze gemeente is er een wereld van verschil tussen de voorbereiding op de rampenbestrijding voor de rampen in Enschede en Volendam en erna. De rampen in Enschede en Volendam hebben in deze gemeente zeker voor een stuk bewustwording gezorgd. Dit heeft ertoe geleid dat wij na de rampen het gemeentelijk rampenplan met alle bijbehorende deelplannen voor de gemeente zijn gaan uitwerken en twee keer per jaar gaan beoefenen. Voor de rampen hadden we een soort veredelde telefoonlijst als rampenplan dat in ongeveer vijftien jaar tijd één keer is beoefend. Ook waren de gemeentelijke deelprocessen niet uitgewerkt in het plan. Daardoor wisten de mensen die aangewezen waren als procesverantwoordelijke niet wat hun taak was tijdens rampen of in de voorbereiding daarop. Na de rampen in Enschede en Volendam is alles veranderd; we hebben een veel uitgebreider rampenplan met uitgewerkte deelplannen. Ook oefenen we nu twee keer per jaar. Er is duidelijk iets veranderd op dit gebied. Als je het mij vraagt hebben de rampen in Enschede en Volendam hier wel iets losgemaakt’.

Kennis verwerven en kennis verwerken

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onder de loep te nemen? Doorvragen tot dit duidelijk is.

“We hebben de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding na de rampen niet onderzocht. Hier was bestuurlijk gezien ook geen noodzaak toe. Wel heeft de gemeenteraad gevraagd om een presentatie over de stand van zaken ten aanzien van de voorbereiding van de rampenbestrijding in de gemeente. Deze presentatie heb ik ook gegeven en duurde ongeveer tien minuten. Verder hebben we na de rampen de regionale modellen voor het rampenplan en de deelplannen uitgewerkt daar was in de organisatie vooral bij verantwoordelijken voor de gemeentelijke deelprocessen veel behoefte aan. Het oude rampenplan hebben we wat dat aangaat gewoon overboord gezet en vervangen door het nieuwe model dat veel uitgebreider was”.

Doorvragen naar het moment dat de gemeente bewust werd van de noodzaak hiervan en dus de behoefte voelde om naar de eigen voorbereiding op de rampenbestrijding te kijken?

“Wij zijn in de aanloop naar de millenniumnacht intensief bezig geweest met de voorbereiding hierop ook deze ervaring heeft ons geleerd dat wij nog veel te doen hadden op het gebied van de rampenbestrijding. Daarna hebben de rampen dit gevoel alleen nog maar versterkt”.

Is de voorbereiding op rampen vaker op de agenda gekomen?

“Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam heeft de gemeenteraad, zoals eerder gezegd, verzocht een presentatie van tien minuten te houden over de stand van zaken van de rampenbestrijding in deze gemeente. Daarna is er voor zover ik weet niet meer over gesproken in de gemeenteraad”.

2. In hoeverre is de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd?

Wij hebben de rampenbestrijding niet onderzocht we hebben modellen (modelrampenplan, modeldeelplannen) die wij van de regionale brandweer gekregen hebben uitgewerkt voor onze gemeentelijke situatie. Verder zijn we meer gaan oefenen. Het oude rampenplan hebben we simpelweg vervangen door het nieuwe dat we volgens het regionale model hebben opgezet.



3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

-

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constatering en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is?

-

5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd? Doorvragen tot dat duidelijk wordt:

Is er iets verandert in het gemeentelijk rampenplan voor en na de rampen in Enschede en Volendam is en zo ja wat dan exact?

Het herzien van het gemeentelijk rampenplan, het aanpassen van de gemeentelijke deelplannen, het oplossen van eventuele knelpunten in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ook zijn we meer gaan oefenen.

Is er oefenbeleid opgesteld?

In 2005 is er in het beleidsplan 2005-2008 omschreven wat het ambitieniveau voor het oefenen is. De ambtenaar openbare orde en veiligheid is naar alle mogelijke OCR (opleidingen consortium rampenbestrijding) opleidingen gestuurd.

Is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?
Volgens mij is er na de rampen in Enschede en Volendam structureel meer geld vrijgemaakt voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Doorvragen tot duidelijk is:

- wie met wie contact heeft voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?

Wij hebben in het kader van de rampenbestrijding contact met de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen en Skarsterlân.

- wat het doel daarvan is?

Het doel van deze contacten is het realiseren van poolvorming en kennisuitwisseling voor de uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.

- wat het effect is?

Soms leiden de contacten tot nieuwe inzichten, we delen kennis en daarnaast hebben we de intentie om te gaan samenwerken bij de uitvoering van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijding en in de voorbereiding daarop.

Kennis borgen

7. Hoe is het personeelsverloop in deze organisatie? Doorvragen tot duidelijk is:

- Wat de mate van personeelsverloop is in de functionarissen die een belangrijke rol hebben in de voorbereiding op de rampenbestrijding te weten gemeentesecretaris, ambtenaar rampenbestrijding en personen verantwoordelijk voor het actueel houden van de gemeentelijke deelprocessen?

Het personeelsverloop in deze organisatie is voor medewerkers op dat gebied zeer laag.



8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearhiveerd?

Doorvragen tot het duidelijk is:

Hoe het proces van archivering van stukken over de voorbereiding op de rampenbestrijding in elkaar steekt).

De ambtenaar openbare orde en veiligheid heeft een eigen archief op de werkplek.

9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

(Doorvragen tot duidelijk wordt hoe het inwerkproces voor nieuwe medewerkers eruit ziet en of er gewerkt wordt met overdrachtdossiers of inwerkperiodes etc.)

Wij werken niet met overdrachtdossiers en inwerkperiodes. Wel worden mensen opleidingen op het gebied van rampenbestrijding aangeboden.

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

(In geval van een positief verhaal doorvragen of men nog belemmeringen heeft bemerkt in het proces)

Eigenlijk ben ik geen belemmeringen tegen gekomen in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Wat ik wel vermeldenswaardig vind is dat mensen in deze organisatie die niet mee wilden werken de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren zich moesten melden bij de gemeentesecretaris. Na een gesprek met hem waren ze meestal wel weer gemotiveerd om met de rampenbestrijding aan de slag te gaan.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 1 Ferwerderadiel.

Algemeen

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op de rampenbestrijding? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op de rampenbestrijding veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Nee in deze gemeente niet, maar ik moet ook opmerken dat wij in deze gemeente niet veel capaciteit hebben vrijgemaakt voor de voorbereiding op de rampenbestrijding. Er is 0,2 fte vrijgemaakt voor de voorbereiding op rampenbestrijding. Daardoor heb ik in de afgelopen periode niet veel aandacht kunnen besteden aan de voorbereiding erop. De voorbereiding op de rampenbestrijding lag voor de rampen in Enschede en Volendam niet op een vreselijk hoog niveau en tegenwoordig is dit niet anders.

Kennis verwerven en kennis verwerken

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onder de loep te nemen? Doorvragen tot dit duidelijk is.

- Ook vragen naar het moment dat de gemeente bewust werd van de noodzaak hiervan en dus de behoefte voelde om te gaan leren:?

Na de rampen in Enschede en Volendam is de voorbereiding op de rampenbestrijding niet onder de loep genomen. De reden hiervoor is dat deze gemeente niet veel risico's kent. Na de rampen heeft de politiek in de gemeente wel met de mond aangegeven dat zij rampenbestrijding belangrijk vinden, maar dit heeft zich in deze gemeente niet vertaald in , extra mankracht of extra geld om er meer aan te kunnen doen. Ik doe wat ik kan, maar door een combinatiefunctie (0,2 fte rampenbestrijding) zijn er altijd zaken die voorrang moeten krijgen omdat die op dat moment belangrijker zijn.

Is de voorbereiding op rampen vaker op de agenda gekomen?

De politiek heeft er na de rampen wel meer over gesproken, maar dit heeft zich nooit vertaald in extra middelen om de voorbereiding erop te verbeteren.

2. In hoeverre is de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd? De gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding is nooit onderzocht. Hier was ook geen behoefte aan in deze gemeente..

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

Niets

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constatering en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is? Na de rampen in E en V hebben wij alle modellen die wij van de regionale brandweer gekregen. Deze moeten wij echter grotendeels nog voor onze gemeentelijke situatie uitwerken. Maar dit heeft ook te maken met de personele capaciteit binnen de gemeente. Wij hebben simpelweg een tekort aan personeel om het rampenplan en de deelplannen allemaal uit te werken.



5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd? Doorvragen tot dat duidelijk wordt:

Is er iets verandert in het gemeentelijk rampenplan voor en na de rampen in Enschede en Volendam is en zo ja wat dan exact?

Er is eigenlijk niets verandert ten opzichte van de situatie voor de rampen in Enschede en Volendam.

Is er oefenbeleid opgesteld?

Nee

Is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?

Zoals ik eerder heb aangegeven is dit niet het geval geweest.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Doorvragen tot duidelijk is:

- wie met wie contact heeft voor de voorbereiding op de rampenbestrijding?

Wij gaan naar het Multidisciplinair overleg rampenbestrijding dat door de regionale brandweer wordt georganiseerd.

- wat het doel daarvan is?

Het doel van deze contacten is contact houden met de overige ambtenaren rampenbestrijding en horen wat er op het gebied van de rampenbestrijding allemaal speelt.

- wat het effect is?

Je leert je collega's beter kennen. De drempel om hen iets te vragen op het vakgebied wordt door de contacten verlaagd.

Kennis borgen

7. Hoe is het personeelsverloop in deze organisatie? Doorvragen tot duidelijk is:

- Wat de mate van personeelsverloop is in de functionarissen die een belangrijke rol hebben in de voorbereiding op de rampenbestrijding te weten gemeentesecretaris, ambtenaar rampenbestrijding en personen verantwoordelijk voor het actueel houden van de gemeentelijke deelprocessen?

Het personeelsverloop in deze organisatie is zeer laag.

8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearcheveerd?

Doorvragen tot het duidelijk is:

Hoe het proces van archivering van stukken over de voorbereiding op de rampenbestrijding in elkaar steekt).

Wij beschikken over een centraal archief waar alle stukken worden gearcheveerd.

9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

(Doorvragen tot duidelijk wordt hoe het inwerkproces voor nieuwe medewerkers eruit ziet en of er gewerkt wordt met overdrachtdossiers of inwerkperiodes etc.)

Wij werken niet met overdrachtdossiers en inwerkperiodes.



10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

(In geval van een positief verhaal doorvragen of men nog belemmeringen heeft bemerkt in het proces)

Als men wil dat wij als gemeenten iets leren van de afgelopen rampen, dan moet de overheid eens nadenken over de manier van aanbieden van informatie na rampen. Als je bedenkt dat ik 0,2 fte heb om te besteden aan rampenbestrijding, dan kun je wel nagaan dat ik geen tijd heb die veel te dikke rapporten door te nemen opzoek naar voor deze gemeente bruikbare informatie.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 2 Ferwerderadiel.

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op de rampenbestrijding? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op de rampenbestrijding veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Nee eigenlijk niet in deze gemeente niet. Maar de voorbereiding op rampen heeft in deze gemeente ook geen hoge prioriteit.

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onder de loep te nemen?

In het bijzonder na de cafébrand in Volendam hebben we de gemeentelijke situatie van de brandveiligheid in de cafés in de gemeente onder de loep genomen. Verder zijn we verder gegaan met het uitwerken van het gemeentelijk rampenplan. Maar om eerlijk te zijn gebeurde dit vooral onder druk van de provincie Fryslân.

2. Hoe is de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd?

We zijn voornamelijk gaan kijken naar de brandveiligheid in de gemeente. Dit meer dan naar de gemeentelijke preparatie op de rampenbestrijding.

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

Er is een preventiebureau voor alle gemeenten in NO Fryslân opgericht. Zij doen de brandpreventie voor de samenwerkende gemeenten in NO Fryslân (Ferwerderadiel, Dongeradeel, Dantumadeel, Ameland, Schiermonnikoog en Kollumerland).

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constateringen en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is?

Het modelrampenplan in Fryslân hebben we uitgewerkt samen met een aantal deelplannen. Verder hebben we de voorbereiding op de rampenbestrijding 1 keer beoefend, maar dit zou naar mijn mening vaker moeten gebeuren.

5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd?

Naar aanleiding van de rampen is in ieder geval de houding t.o.v de voorbereiding op rampenbestrijding veranderd. Voor de ramp was de heersende attitude; voorbereiden op rampen is onzin, hier gebeurt toch nooit iets. Vooral de cafébrand heeft ons laten zien dat onze eerdere gedachte niet waar is.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Vier keer per jaar gaat onze ambtenaar rampenbestrijding naar het multidisciplinair overleg rampenbestrijding. De nieuwe ontwikkelingen die hij daar hoort daarvan neem ik aan dat hij deze meeneemt naar onze gemeente. Verder willen op het gebied van rampenbestrijding gaan samenwerken met de Middelzee-gemeenten; Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en het Bildt, maar zover is het nog niet.

Daarnaast ga ik veel naar congressen en bijeenkomsten waar ook het onderwerp rampenbestrijding aan de orde komt. Zo heb ik uit Kennemerland net een model voor een samenvatting van het rampenplan gekregen. Deze zal ik onder de aandacht brengen in deze gemeente en ik wil dat ook wij een samenvatting van ons rampenplan maken naar dit voorbeeld.

7. Kent deze organisatie een groot personeelsverloop?

Nee, deze gemeente kent een zeer klein personeelsverloop

8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearhiveerd?

Wij bewaren alle stukken in het centrale archief



9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

Het nieuwe personeel wordt door het zittende personeel bijgepraat, verder gaat er niemand naar cursus of iets dergelijks.

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

Naar mijn mening moeten we in de gemeente vaker oefenen, meer dan 1 keer in de twee jaar.



Vragenlijst semi-gestructureerd interview 3 Ferwerderadiel.

1. Is er na de rampen in Enschede en Volendam iets veranderd in de voorbereiding op de rampenbestrijding? Doorvragen tot duidelijk is wat er in de voorbereiding op de rampenbestrijding veranderd is na de rampen in Enschede en Volendam ten opzichte van de periode voor deze rampen.

Nee, op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding eigenlijk niet. De reden hiervoor is dat we in de gemeente niet veel personeel hebben voor de voorbereiding op de rampen.

1a. In hoeverre waren de rampen in Enschede en Volendam aanleiding om de eigen gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onder de loep te nemen?

Deze rampen zijn hier geen aanleiding geweest om de gemeentelijke voorbereiding onder de loep te nemen.

2. Hoe is de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding onderzocht en wat heeft u vervolgens geconstateerd?

Niet onderzocht dus.

3. Wat is er vervolgens met de constatering binnen dit gemeentehuis gedaan?

We hebben niets onderzocht en dus ook niets geconstateerd.

4. Op welke manier zijn er binnen de gemeente acties ondernomen na de gedane constateringen en kunt u vertellen hoe dat binnen deze gemeente gegaan is?

“Na de rampen in Enschede en Volendam hoefde ik bij onze bestuurders niet aan te komen met de wens om extra middelen voor de rampenbestrijding, het was bij voorbaat al duidelijk dat deze wens niet gehonoreerd zou worden”.

5. Kunt u vervolgens aangeven wat er naar aanleiding van de ondernomen acties in de voorbereiding op de rampenbestrijding in deze gemeente is veranderd?

Naar aanleiding van de rampen is in ieder geval de houding t.o.v de voorbereiding op rampenbestrijding niet veranderd. Bestuurders gaan er hier vanuit dat de kans dat er in Ferwerderadiel een ramp gebeurt erg klein is.

6. Heeft de gemeente contact met andere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo ja hoe zien die contacten eruit en wat is het doel ervan?

Onze ambtenaar rampenbestrijding naar het Friese overleg over rampenbestrijding. Het doel ervan is op de hoogte te blijven van wat er gebeurt op dit gebied.

7. Kent deze organisatie een groot personeelsverloop?

Nee, het personeelsverloop is in deze gemeente heel klein

8. Hoe worden stukken t.b.v. de voorbereiding op de rampenbestrijding gearhiveerd?

Wij bewaren alle stukken in een centraal archief

9. Hoe wordt nieuw personeel met een taak in de rampenbestrijding ingewerkt?

Het nieuwe personeel wordt bijgepraat, maar de nieuwe mensen worden niet naar een specifieke cursus gestuurd. .

10. Zijn er nog zaken niet besproken maar die wel van belang zijn?

Volgens mij niet.

Bijlage 3 Het analyseschema

Het schema aan het eind van hoofdstuk 3 leidt tot het hierna uitgewerkte analyseschema. In dit analyseschema staan in de linker kolom de mogelijke oorzaken voor verbeteringen weergegeven zoals ze in het theoretisch kader in tweede hoofdstuk van deze scriptie staan beschreven. Verder wordt in het vijfde en zesde hoofdstuk van deze scriptie bekeken welke oorzaken in de onderzochte gemeenten voorkomen. Dit geeft een helder beeld van de oorzaken van het al dan niet doorvoeren van verbeteringen in de voorbereiding op rampen met als doel deze voorbereiding te verbeteren.

Verder staat achter iedere genoemde oorzaak de paragraaf weergegeven waar u de achtergronden achter de oorzaken nog eens na kunt lezen. In de kolom te meten oorzaak zijn de oorzaken voor verandering in de voorbereiding op rampenbestrijding waarop gemeten wordt beschreven. In de kolom criteria staan de criteria omschreven waaraan voldaan moet zijn voordat we kunnen spreken van een relatie tussen de al dan niet doorgevoerde verbeteringen en de te meten oorzaak daarvan. Hieronder vindt u een weergave van het analyseschema.

Mogelijke oorzaken voor verbeteringen in de voorbereiding op rampen	Te meten oorzaak	Criteria
Verwerven van informatie (2.3)	Het signaleren van een leerimpuls	Een organisatie gaat leren door een bewustwordingsproces naar aanleiding van rampen en zware ongevallen.
	Erkennen kennislancune	Vraagt de organisatie zich af welke kennis er in de organisatie ontbreekt? Zoekt men dit uit?
	Besluiten wel/geen kennisverwerving	Na het onderkennen dat de gevonden informatie nieuw is voor de organisatie wordt er besloten of het toepassen van de gevonden kennis een verbetering van de huidige situatie oplevert of de oplossing is voor een probleem waar de organisatie mee worstelt
Kiezen wijze van kennisverwerving d.m.v: (2.3)	1 socialiseren	De gemeente neemt plannen over van andere gemeenten. Er wordt kennis verworven bij experts of collega's in andere gemeenten.
	2. Externaliseren	Er wordt opgeschreven wat experts van of collega's in andere gemeenten hebben aan kennis van de voorbereiding op rampen. De aanbevelingen na de rampen in Enschede en Volendam worden gebruikt om de voorbereiding op rampen te verbeteren.
	3. Combineren	Gemeentelijke functionarissen volgen van studie (opleiding, themadagen, congressen) met als onderwerp de voorbereiding op rampen. Wat een expert aan kennis inbrengt wordt aangevuld met publicaties over het onderwerp in boeken, vakbladen etc.
	4. Internaliseren	Het leren van nieuwe inzichten door ermee oefenen. Learning by doing.
Toepassen van kennis (2.4)	Single loop learning	De organisatie signaleert lancunes en fouten in procedures en corrigeert deze vervolgens. De organisatie zelf wijzigt nauwelijks als gevolg van deze aanpassingen; men doet aan symptoombestrijding.
	Double loop learning	Dit is een meer ingrijpende vorm van leren. Niet corrigeert de gemeente haar fouten, maar de grondslagen van de organisatie, bestaande veronderstellingen, normen en doelen van de organisatie veranderen mee.



	Deutero learning	Leren de leden in de gemeentelijke organisatie uit hun zelf van de rampen in Enschede en Volendam?
Borgen van kennis (2.6)	Mobiliteit van het personeel	Is er in de gemeente de mate van mobiliteit van het personeel
	Wijze van archivering	Worden stukken opgeslagen in een centraal archief? Bestaan hiervoor vaste procedures?
	Samenwerking nieuw en zittend personeel	Hoe werkt eventueel aanwezig nieuw personeel samen met het zittend personeel voor de voorbereiding op rampenbestrijding?
Leerbarrieres (2.8)	Organisatorsche belemmeringen	Is er in de gemeente sprake van stropenigheid? Speelt de politieke cyclus een belemmerende rol? Is er in de gemeente onvoldoende kritische massa?
Politiek bestuurlijke oorzaken voor verbeteringen (2.9.1)	Politiek bestuurlijke factoren	Werden de rampen in Enschede en Volendam als kans gezien voor het doorvoeren van veranderingen?
Media als oorzaak voor verbeteringen (2.9.2)	Media als politieke agendavormer	Heeft de media een rol als aanjager voor verbeteringen gespeeld?
	Media als tijdelijke vergroter van het veiligheidsbewustzijn	Rampen zijn vaak korte tijd de aanleiding tot een behoorlijke ophef, waarna de aandacht voor de voorgedane rampen weer snel afneemt. Is deze tijdelijke verhoogde aandacht voor de voorgedane rampen voldoende geweest om het gemeentelijk personeel te stimuleren om bepaalde zaken nader te onderzoeken?
	Media als aanjager voor politisering	Is het functioneren van het systeem van de rampenbestrijding en de betrokkenen door de media vrijwel meteen ter discussie gesteld na de rampen in Enschede en Volendam? Wat is de invloed hiervan geweest op de gemeente?
	Media als katalysator voor toenemen van crisisgevoeligheid	Intensieve aandacht voor rampen in de media versterkt het gevoel van onveiligheid bij de burger. De verslaggeving richt zich niet alleen op feiten, maar ook juist op gevoelens van onveiligheid en de emoties na rampen. Heeft dit feit zich ook in de gemeente voorgedaan en wat is hiervan de invloed geweest op de voorbereiding op rampenbestrijding?
Wettelijke factoren voor verbeteringen (2.9.3)	Wettelijke verplichting	De rol van de wet als oorzaak voor veranderingen. Heeft de wet invloed gehad op de voorbereiding op rampenbestrijding?
	Juridisering	Er volgt in toenemende mate een strafrechtelijk traject na rampen. Het strafrecht wordt veel meer dan vroeger als instrument voor waarheidsvinding en vergelding gebruikt. Is dit van invloed geweest op de voorbereiding op rampen?
	Uitwerken risicokaart als gevolg van een wettelijke verplichting	Bij het opstellen van een rampenplan wordt gebruik gemaakt van risicoanalyses, waarbij specifieke objecten zoals luchthavens, fabrieken, grote overdekte winkelcentra worden doorgelicht op mogelijke calamiteiten die zich in deze objecten zouden kunnen voordoen. Is deze risicoanalyse van invloed geweest op de voorbereiding op rampenbestrijding?
	Provinciale toetsing	De rol van een provinciale toetsing van het rampenplan is de oorzaak van het doorvoeren van verbeteringen in de voorbereiding op rampenbestrijding.