



Deelrapport Planvorming

Vorbereid op een
grootschalige overstrooming

Deelrapport
Planvorming



- 1 **Samenvatting** 4
 - 1.1 Algemeen 4
 - 1.2 De structuur van de planvorming/planningcyclus 4
 - 1.3 Randvoorwaarde 5
 - 1.4 Besturingsstructuur 7
 - 1.5 Het primaire proces 7
 - 1.6 Terugkoppeling van de driedaagsen 8
 - 1.7 Het koppelvlak 8
 - 1.8 Kernpunten 9

- 2 **Inleiding** 10
 - 2.1 Leeswijzer 11

- 3 **Planvorming** 12
 - 3.1 Wat is planvorming bij overstromingen? 12
 - 3.2 Eisen aan de planvorming 13

- 4 **Het belang van planvorming dan wel planning** 14
 - 4.1 Voorbereidingstijd of directe actie 14
 - 4.2 Waar zou het plan uit moeten bestaan? 15
 - 4.2.1 De strategieën 16
 - 4.2.2 Informatie-uitwisseling 16
 - 4.2.3 Voorlichting 17
 - 4.2.4 Planningsconcept 18

- 5 **De Kennisbronnen** 20
 - 5.1 Reader planvormingssessie 20
 - 5.2 Nationale bronnen 20



6	De basis van het planvormingsproces: kennis van de dreiging	22
7	Kern van het planvormingsproces	24
7.1	De inhoud van het proces	24
7.2	Kernstrategie: het in veiligheid brengen van mensen, dieren en goederen	24
7.3	Keteneffecten	25
7.4	Organisatie van het primaire proces	26
7.4.1	Regionale verantwoordelijkheid	26
7.4.2	Bovenregionale sturing	26
7.4.3	Koppelvlak	26
7.5	De koppeling van het nationale en regionale proces	27
8	Driedaagsen voor planontwikkeling	29
8.1	Planontwikkeling bij de veiligheidsregio's	29
8.1.1	De startsituatie	29
8.1.2	Wat is de inhoud van de driedaagse?	29
8.1.3	Deelnemers aan het programma	30
8.1.4	Speciale uitvoering bij defensie	31
8.2	Wat hebben de driedaagse-sessies opgeleverd?	32
9	Status van de planvorming	34
9.1	Bevindingen Waterproef	34
9.2	Waar staan we?	34
10	kernpunten	36
11	Bijlage A: de driedaagsen	37
12	Bijlage B: het koppelvlak	58

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

Een studiereis naar Washington, Florida en Louisiana, is voor de TMO een grote stimulans geweest bij de aanpak van de planvorming en het voorbereiden van de oefening Waterproef. Dit deelrapport Planvorming gaat in op de voorbereiding op grootschalige overstromingen. Het beschrijft hoe de planvorming in Nederland kan worden ondersteund en gestructureerd en hoe de afstemming tussen de betrokken bestuurlijke niveaus kan worden zeker gesteld. Het rapport “Capaciteitenanalyse voor de taak¹ ‘grootschalige evacuatie’” waarin het nationale beleid is vastgelegd, is daarbij mede uitgangspunt.

Een afzonderlijke bijlage (A) gaat in op de werkwijze van het *operationele besluitvormingsproces grootschalige overstromingen*, bekend als het programma van de driedaagsen. Het doorlopen van het proces bleek al een belangrijke bijdrage aan een goede samenwerking te leveren; het is daarmee een programma dat in de toekomst kan worden ingezet. Het programma is er op gericht de juiste dingen in de planning te doen, niet om een ‘dik’ plan af te leveren, dat leidt tot planfixatie of het wordt door niemand gebruikt op het moment dat het nodig is.

Het koppelvlak, de samenwerking en interactie, tussen nationaal en de regio’s is de kritische succesfactor, dit aspect komt uitgebreid in het rapport aan bod. In een bijlage (B) worden de elementen die het koppelvlak bepalen beschreven.

1.2 De structuur van de planvorming/planningcyclus

Planvorming is vooral gericht op de ‘hoe-vraag’; de operationele strategie die voor elke partij die een rol in het proces heeft, geldt. In het algemeen zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in al bekende documenten; zij vormen de randvoorwaarden voor de plannen van de eigen organisatie. De interactie met andere organisaties is veelal beschreven vanuit het perspectief: welke informatie wil ik delen? En minder vanuit het perspectief: welke informatie hebben mijn (indirecte) netwerkpartners nodig?

¹ De capaciteitenanalyse is een beschrijving van alles wat nodig is om een ramp te bestrijden. Een onderdeel hiervan is planvorming. Capaciteitenplanning heeft betrekking op slagkracht, de benodigde menskracht en hulpmiddelen.

Masterplan

Door tijdsrestricties in de warme fase is voorbereiding in de koude fase noodzakelijk. De capaciteitanalyse formuleert dit als volgt: “Er is een geheel van bestuurlijke en operationele plannen nodig dat niet alleen horizontaal per bestuurslaag is afgestemd, maar ook verticaal tussen de bestuurslagen, de bestuurlijke (met name de veiligheidsregio’s) en de functionele (waterbeheerders) kolom en met het bedrijfsleven.” Daarnaast wordt gesproken over het landelijk operationeel evacuatieplan. Beide elementen kunnen worden gezien als de basis voor een meer algemene vorm: het masterplan. Het masterplan is dus een verzamelnaam. Het masterplan is de kern van de voorbereidende planvorming. De kenmerken van deze plannen zijn als volgt:

- ◆ Het masterplan is het totaal van operationele strategieën;
- ◆ Het masterplan is generiek van opzet;
- ◆ De informatie-uitwisseling tussen partijen is op maat gestandaardiseerd;
- ◆ Het omvat de basisstrategieën met de effecten voor de BV Nederland;
- ◆ Het is gerangschikt in een “veel tijd”, “weinig tijd” en “geen tijd” scenario;
- ◆ Het omvat de kernbeslissingen die daar bij horen;
- ◆ De planning of het planningsproces is gedimensioneerd in 3 fasen:
 - Organisatiefase: de directe voorbereiding in de warme fase;
 - Actiefase: minimaal vóór veiligheid mens en dier; nationale ontwrichting minimaal;
 - Responsfase: redden en bergen; bevoorraden en herstel.

De capaciteitanalyse en de planvorming gaan uit van “gestuurde samenwerking” als noodzakelijke voorwaarde. Het masterplan voorziet erin dat het proces zich herhaalt en dat wordt gedacht in een actuele en te verwachten situatie. Regio’s ontwikkelen in de koude fase hun plannen en stellen deze bekend bij de nevenregio’s en nationaal ter afstemming. De nationale overheid heeft de ‘lead’ en integreert het model. Ieder departement ontwikkelt een eigen operationele strategie. De operationele voorbereiding en uitvoering ligt vooral bij de Landelijk Operationele Staf. De LOS integreert de regionale plannen met inachtneming van de belangen van de regio’s en geeft aan waar prioriteiten liggen.

1.3 Randvoorwaarden

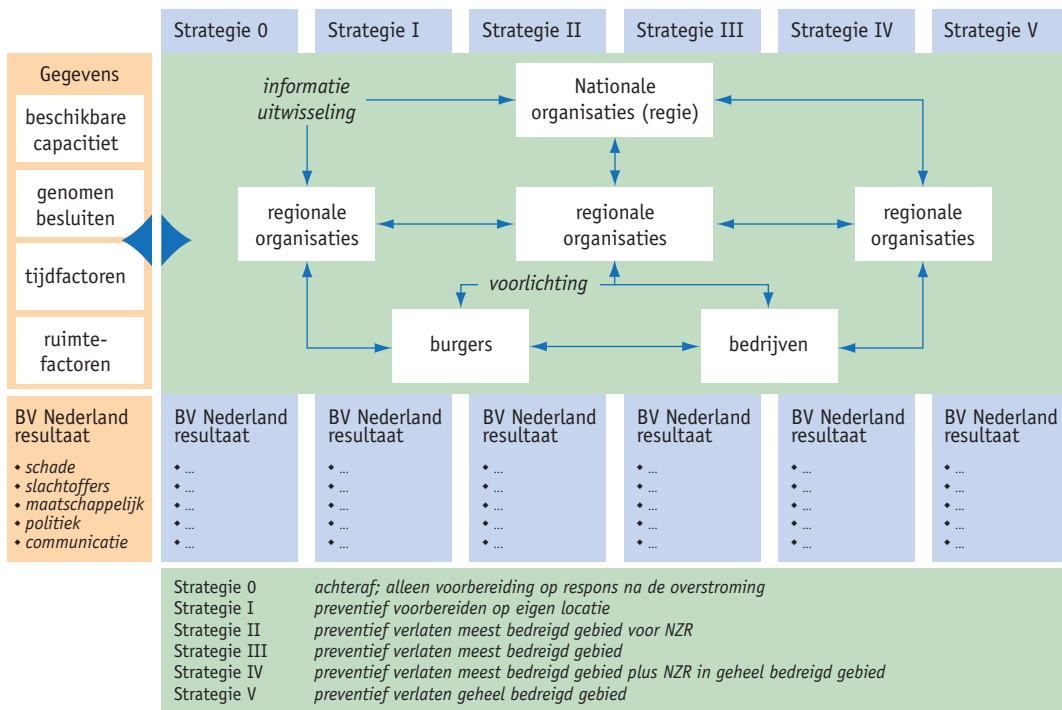
Het onderhouden van het masterplan veronderstelt een aantal randvoorwaarden en condities, zoals:

- ◆ Kennis van –de effecten van- overstromingen;
- ◆ De effecten van de EDO’s zijn de basis van de analyse van alle effecten en consequenties;
- ◆ Kennis van de keteneffecten is essentieel voor alle partijen;
- ◆ Kennis van de bronnen en draaiboeken; de invoering en kennisoverdracht verdienen een hoge prioriteit;
- ◆ Gestuurde samenwerking veronderstelt gedeelde kennis bij alle partijen;
- ◆ Opleiden en trainen is essentieel om in de planvorming te kunnen slagen;

- Gecondenseerde overdracht van geïntegreerde kennis is de basis voor de planvorming en uitvoering; de syllabus van de Driedaagse is een startpunt;
- Opleiding en trainingstrajecten, zowel algemeen als specifiek;
- Een gericht oefentraject met een gelaagde opbouw voor het opbouwen van de vaardigheden en het onderhouden daarvan;
- Leren evacueren is een belangrijke basis voor het plannen en uitvoeren van het proces in verschillende scenario's en op verschillende niveaus.

In de uitvoering verdient een multifunctionele en multidisciplinaire aanpak met een betrokkenheid van alle niveaus de voorkeur om inhoud te geven aan de beoogde gestuurde samenwerking.

Figuur 1. concept van het masterplan



1.4 Besturingsstructuur

De capaciteitanalyse beschrijft de gewenste besturingsstructuur. Daarvan is bij de oefening Waterproef een belangrijk stuk ingevuld; de Landelijk Operationele Staf (LOS) en de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) hebben hun rol goed kunnen invullen. De bovenregionale coördinatie kreeg vorm in de directe contacten van de minister van BZK met de coördinerend burgemeesters. Dit model is een goede basis voor de uitvoering van de planningcyclus. Het verdient aanbeveling dit verder uit te bouwen. Het is in ieder geval de basis voor de beschreven inrichting van het planningmodel.

1.5 Het primaire proces

Het operationeel planningsproces overstromingen is een vijfstappenmodel, dat het – dreigende – verloop van het water als uitgangspunt heeft. In de analyse worden de zogenaamde zones opgebouwd, waarop de basisstrategieën worden gebaseerd. Deze zijn de kern voor de eigen processen en voor de communicatie met de omgeving.

Figuur 2. Het planningsproces



Dit proces is werkzaam op alle niveaus zij het met een verschil in aggregatie. Gestuurde samenwerking veronderstelt resultaten, die betekenis hebben voor de andere partners. Daarom is een vast format voor de plannen wenselijk.

Voor het verder operationaliseren van het planningmodel gelden de volgende principes:

- ♦ Het operationeel besluitvormingsproces overstromingen is sturend voor alle partijen; de zonerings is de basis voor de handelingsperspectieven;
- ♦ De ondersteunende informatiesystemen verdienen verder aandacht bij het presenteren en delen van informatie;
- ♦ Integratie steunt met name op het koppelvlak tussen nationaal en regionaal en de daar genoemde effecten en consequenties;
- ♦ Bovenregionale sturing moet in praktische zin nog verder worden uitgewerkt;
- ♦ De LOS moet de regionale plannen verder integreren;
- ♦ Departementen dienen hun operationele strategieën verder vorm te geven;
- ♦ Het beoefende model van bovenregionale coördinatie direct gericht op de coördinerend burgemeester, verdient verdere uitwerking;
- ♦ De organisatie van het koppelvlak tussen nationaal en regionaal inrichten, is de kritische succesfactor.

1.6 Terugkoppeling van de driedaagsen

Wat hebben de driedaagsen opgeleverd?

- ♦ Eenheid van aanpak van het analyseproces en het ontwikkelen van handelingsperspectieven;
- ♦ De driedaagse heeft wel het proces maar niet het format van de vastlegging gepresenteerd; de plannen hebben zeer verschillende vormen;
- ♦ De capaciteitsplanning is maar ten dele gebruikt, waardoor kwantiteiten niet altijd bekend zijn;
- ♦ Het besluitvormingspatroon van de regio's voorziet in een gedifferentieerde set van handelingsperspectieven. Deze zijn gefaseerd over meerdere dagen en omvatten deels evacueren buiten de regio en deels binnen de regio. Dit heeft per definitie bovenregionale aspecten;
- ♦ Het besluitvormingstraject van de regio's kent een zeer specifieke structuur. Bepaalde aspecten hebben vooral lokaal effect en hebben marginaal effect op nationale planvorming.

1.7 Het koppelvlak

Het koppelvlak tussen nationaal en regionaal is de kritische succesfactor. Het omvat de kern van de informatie-uitwisseling tussen partijen op nationaal en regionaal niveau. Dit gaat verder van alleen BZK en de Veiligheidsregio, het betreft de afstemming tussen alle kolommen en indirect ook bedrijven en burgers. Het proces verdient

ruim aandacht om in deze complexe omgeving hoofd en bijzaken te onderscheiden en om de gegevens om te kunnen zetten naar relevante informatie. Het onderscheid in de actuele en de te verwachten situatie is hierbij essentieel. Het is alleen effectief als het vooraf is ingericht. Het omvat statische en dynamische data. hiervoor is een matrix opgesteld met de volgende indeling: Basisgegevens statisch, Tijd factoren, Ruimte factoren, Het netwerk, Boven regionale effecten, Boven regionale behoeftes en uiteindelijke verdeling van schaarse middelen.

1.8 Kernpunten

Planvorming algemeen

Het masterplan en daarbinnen het landelijk operationeel plan evacuatie heeft een centrale rol in de regionale plannen. De regio's dienen voldoende vrijheidsgraden te behouden voor die aspecten, die de kern van het landelijk plan niet raken, maar wel een regionale oplossing vereisen. Completeer het landelijk plan met maatregelen, die de gevolgen van grootschalige overstromingen kunnen beperken.

Planvorming regionaal

De regioplannen dienen meer gericht te worden op het totaal van potentiële operationele strategieën en de kwantitatieve hulpbehoefte (capaciteitsplanning). Het uitwerken van de consequenties van (gedeeltelijke) evacuatie moet nog verder worden geoperationaliseerd. Het beperken van keteneffecten in de nafase is daarbij een belangrijk aspect. Ook de noodzakelijke interregionale afstemming vereist nog aandacht net als de onderhandeling in de besluitvormingsfase over de uit te voeren strategie. Juist voor deze onderhandeling is inzicht nodig in effecten van de verschillende strategieën. Een grotere standaardisatie is nodig om de communicatie over de plannen te verbeteren en vooral om de samenwerking nationaal en regionaal te bevorderen.

Planvorming nationaal

De nationale planvorming zal worden geoperationaliseerd in strategische concepten voor te treffen of in gang te zetten maatregelen op nationaal niveau (voorbeelden: omgaan met verminderd of niet-zelfredzame burgers, vee en dieren, omgaan vitale infrastructuur, milieu- en cultuureffecten, opvang van grote aantallen evacués, internationale steun, etc.).

Oefenen

Kies bij de voorbereiding op (dreigende) grootschalige overstromingen voor een vaste oefencyclus, waarbij landelijk eenmaal in de vier jaar alle niveaus tegelijkertijd worden geoefend; een meerdaagse oefening wordt daarbij aanbevolen. Op regionaal niveau zal dit onderwerp eenmaal in de twee jaar aan de orde moeten komen. Ontwikkel een gelaagde opzet van een oefenprogramma waarbij stapsgewijs de opbouw van het geïntegreerde en nationaal gestuurde planningsmodel wordt geoperationaliseerd, van gemeente naar regio naar nationaal. ◆

De TMO heeft tijdens de uitwerking van haar deelopdracht: ‘het bevorderen van een overstromingsplan voor iedere regio en een landelijk plan’ een studiereis naar Verenigde Staten van Amerika gemaakt. Niet om in New Orleans nog eens te zien wat al zo velen voor hen hadden waargenomen, maar vooral om inzicht te krijgen in de *Lessons Learned*, die zijn getrokken na deze overstromingsramp. Hieruit kwam het volgende beeld:

- ♦ In de Verenigde Staten wordt het management van de rampenbestrijdingsorganisatie op federaal niveau gevormd door medewerkers die ervaring hebben opgebouwd op lokaal niveau en op het niveau van de staten. Een operationele achtergrond is een belangrijke voorwaarde voor het vervullen van leidinggevende posities.
- ♦ Direct onder de verantwoordelijke bestuurder in de VS (gouverneur, hoofd van een county en burgemeester) is één operationele commandant verantwoordelijk voor het aansturen van de verschillende diensten (politie, brandweer, leger, ambulances en transport/logistiek). Deze operationele commandant is niet verbonden aan één van de diensten en neemt daarmee een onafhankelijke positie in ten opzichte van de diensten².
- ♦ Uit de Amerikaanse ervaringen kwam als één van de belangrijkste lessen naar voren, dat er een omslag in denken moet zijn bij de aanpak van zo’n Nationale Ramp. De mentale instelling (mind set) van alle betrokken niveaus moet zo zijn, dat men bij een ramp van dergelijke omvang, grootschalig en nationaal denkt en daar tegelijkertijd de vertegenwoordigers van de regionale/lokale besturen bij betreft.
- ♦ Een overstroming in Nederland vereist ook voorafgaande planning en aanpak op nationaal niveau³. Het gaat

2 De burgemeester van Rotterdam heeft in een schriftelijke reactie op de stukken voor het veiligheidsberaad van de provincie Zuid-Holland gereageerd op de lessen van de TMO-studiereis naar New Orleans:

Een interessant punt is de constatering dat er een discipline-onafhankelijke operationeel leider moet komen. In Rotterdam-Rijnmond hebben we in 2006 in de gemeenschappelijke regeling die keuze gemaakt en heeft de regionaal commandant zijn functie overgedragen teneinde meer discipline onafhankelijke en een meer generalistische positie in te kunnen nemen als Algemeen Directeur van de Veiligheidsregio. In de voorliggende wet op de veiligheidsregio's is niet voorzien in een dergelijke ontwikkeling. De figuur van een boven de disciplines staande coördinerende en integrerende functionaris komt overigens in meer landen voor in de vorm van een executive director. Bij grote crises en rampen zoals overstromingen (dijkkring 14) bestaat er behoefte aan een landelijke operationele staf. In het huidige model zoals dat in Nederland bestaat met een interdepartementaal beleidsteam, wordt niet of in onvoldoende mate voorzien in de operationele sturing (verdeling van schaarste, organiseren van steun en bijstand, handelingsperspectieven). De kerncompetenties noodzakelijk voor interdepartementale overlegsituaties in een IBT zijn van volstrekt andere orde dan noodzakelijk zijn voor een bovenregionale c.q. landelijk operationele sturing. Op dat punt kan nog veel geleerd worden van defensie met het defensie Operationeel Centrum.

3 Het State-level in de VS is vergelijkbaar met Nederland; het Amerikaanse nationale niveau (Federal) is vergelijkbaar met Europa.



daarbij vooral om het creëren van condities en randvoorwaarden op nationaal niveau om slagvaardig de autoriteit in het effectgebied van de overstroming te kunnen ondersteunen (Local authority in de VS veelal het county niveau (vergelijk: veiligheidsregio)).

- ◆ Nationale coördinatie is nodig bij het ter beschikking stellen van (nationale en uit andere regio's te betrekken) middelen. Er is geen sprake van nationale sturing, geen overname van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Om tot effectieve nationale coördinatie te kunnen komen, moet goed worden samengewerkt, is adequate regionale en lokale kennis, ervaring en slagkracht noodzakelijk en moet er regelmatig worden geoefend.
- ◆ De VS beschikken over een masterplan dat is opgesteld met gemeenten en counties. Hierin is de lokale uitvoering en kennis in een iteratief proces met bovenlokale coördinatie vastgelegd. Het is geen eenzijdige top-down aanpak: lokale mensen doen het werk, de regio coördineert, afgestemd op lokale problematiek en lokale informatie. Dit betreft m.n. informatie over de omvang en aard van de ramp (kaartmateriaal) en gebiedskennis. Daarin heeft ook de regionale watermanager een belangrijke functie te vervullen.
- ◆ Het credo in de VS is: *“Plan, plan and plan”*. Voor een effectieve bestrijding van de ramp is voorafgaande planvorming cruciaal. Tijdens de ramp is er te weinig tijd om scenario's uit te werken en zaken uit te rekenen. Dat moet vooraf hebben plaatsgevonden. Na de planvorming volgt het credo: *“Exercise, Exercise and Exercise”* (In Nederland: het proces van Opleiden, Trainen en Oefenen).

De studiereis naar de VS is voor de TMO een grote stimulans geweest bij de aanpak van de planvorming en het voorbereiden van de oefening Waterproef. Uit beide trajecten is veel geleerd. De TMO acht het van waarde oefenen en planvorming bij elkaar te brengen en de uitkomsten daarvan aan de betrokken bestuurlijke en professionele niveaus aan te reiken in dit Deelrapport Planvorming.

2.1 Leeswijzer

In dit rapport wordt aangegeven hoe de planvorming in Nederland kan worden ondersteund en gestructureerd en hoe de afstemming tussen de betrokken bestuurlijke niveaus kan worden zeker gesteld.

Het rapport houdt ook rekening met onder meer het rapport 'Capaciteitenanalyse voor de taak 'grootschalige evacuatie' en combineert dat met bevindingen uit de oefening Waterproef gericht op de planvorming. Ook wordt aandacht gegeven aan de daarbij te gebruiken kennisbronnen.

Het rapport beschrijft het programma van de driedaagsen, dat ook in de toekomst kan worden herhaald. Dit programma is er meer op gericht de juiste dingen in de planning te doen, dan uit te monden in een 'dik' plan, dat leidt tot planfixatie of het wordt door niemand gebruikt op het moment dat het nodig is. ◆

Een grote overstroming is per definitie een nationale ramp. Alle bestuurslagen zijn bij de gevolgbestrijding betrokken. Operationele planvorming die aansluit op alle niveaus is daarom noodzakelijk. Hierin moeten de bestuurlijke consequenties van te treffen maatregelen en de te volgen procedures op nationaal en regionaal niveau worden aangegeven. Daarnaast moet een aantal operationele strategieën en besluiten worden voorbereid, waarbinnen de voorziene maatregelen moeten passen. Deze strategieën moeten bovendien nauw aansluiten op de regionale planvoorbereiding en op die van de waterkolom. Het koppelvlak tussen nationaal en regionaal, waar de informatie wordt gedeeld, vormt de kern van dat proces. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat planvorming bij overstromingen inhoudt en welke eisen hieraan worden gesteld.

3.1 Wat is planvorming bij overstromingen?

Planvorming gaat over de 'hoe'-vraag en de interactie tussen de betrokken partijen. Nu is veelal de "wat-vraag" beschreven. Op basis van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is in diverse documenten aangegeven wat alle 'spelers' moeten doen (coördineren, rapporteren, steunverlening, infomeren, etc.). Voor de planvorming staat echter het planningsproces centraal, vandaar de focus op de 'Hoe'-vraag.

Planning in koude fase

Bij een dreigende overstroming is de kernvraag: wat is er, gegeven de verwachte situatie in de veronderstelde waarschuwingstijd, nog mogelijk aan organisatorische voorbereiding en acties om de negatieve gevolgen te minimaliseren. Deze inventarisatie moet in de koude fase worden gemaakt zonder dat er sprake is van een acute dreiging. Kort voor een dreigende overstroming is hier beslist geen tijd meer voor.

Operationele strategieën

De voorbereidingen zijn te vervatten in operationele strategieën, waarvan de aanpak per definitie generiek is. Het is immers niet mogelijk om vooraf de feitelijke omvang en effecten van de dreiging aan te geven. Nu hebben niet alle effecten een gelijke impact. Het is daarom belangrijk, dat een keuze wordt gemaakt welke effecten prioriteit verdienen. Zo is er bijvoorbeeld bij het cultureel erfgoed een groot verschil in de rijksmusea en hun belang tegenover de –doorgaans- bescheiden impact van particuliere verzamelingen, hoezeer deze ook een relevante culturele bijdrage leveren. Daarnaast is het weinig zinvol een gedetailleerd plan te maken voor een situatie die zich hopelijk slechts sporadisch voordoet. De omgeving verandert en daarmee veranderen



de effecten en de consequenties. Het creëren van “papieren veiligheid” levert geen zinvolle bijdrage in dit proces.

De operationele strategieën kunnen zodanig worden vastgelegd, dat ze wellicht voor meerdere ramptypen kunnen worden gebruikt.

3.2 Eisen aan de planvorming

- ◆ De kennis over de fysieke overstromingsdreiging moet door alle partijen begrepen en gedeeld zijn; dit geldt ook voor de effecten en consequenties;
- ◆ De planvorming moet vooral antwoord geven op de “hoe” vraag gegeven de rolverdeling en taken van partijen, de “wat vraag”;
- ◆ De planvorming moet vervat zijn in operationele strategieën die vooral generiek van aard zijn;
- ◆ De planvorming van alle niveaus moet op elkaar aansluiten en gedeeld zijn;
- ◆ Samenwerking in de voorbereiding is een noodzakelijke voorwaarde;
- ◆ Opleiden, trainen en oefenen op basis van afgestemde plannen bepalen het vermogen om grote crises effectief en in samenhang te besturen;
- ◆ Er moeten keuzes worden gemaakt over voorbereidingen op effecten van overstromingen, die in de ‘koude’ of in de ‘warme’ fase moeten worden uitgevoerd. ◆

4 Het belang van planvorming dan wel planning

Water houdt zich niet aan (bestuurlijke) grenzen, alle overheidsniveaus zijn bij de bestrijding betrokken. Daarnaast is het effect van grootschalige overstromingen zeer ingrijpend door de omvang en de duur. Het kost planvormers tijd om zich hierin in te leven; laat staan dat het mogelijk is dat zij het te verwachten effect direct omzetten in beleid en actie. Daarom is voorbereiding noodzakelijk. Kennis en inzicht in de bron en effecten zijn nodig om deze voorbereiding inhoud te geven. Veel verschillende partijen die op elkaar moeten aansluiten zijn daarbij betrokken. Het verdient daarom aanbeveling een gemeenschappelijke aanpak te hanteren om de dreiging te analyseren, de eigen mogelijkheden in kaart te brengen en daar vervolgens communiceerbare besluiten op te (kunnen) nemen. Een overdraagbare en generieke aanpak is gewenst. In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten voor planvorming aan bod gevolgd door de elementen die een gedegen plan moet omvatten.

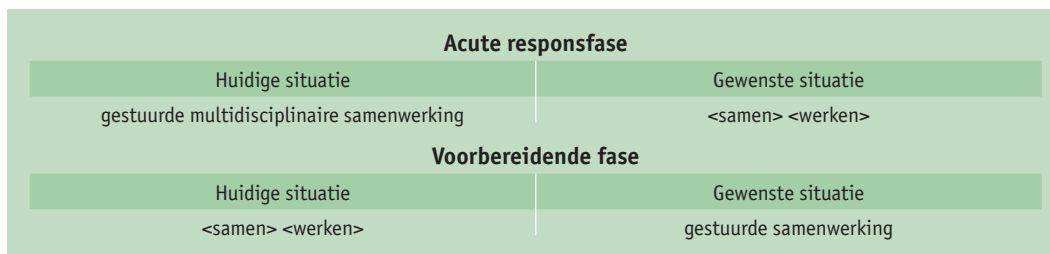
4.1 Voorbereidingstijd of directe actie

De Nederlandse rampenbeheersingsorganisatie is vooral gericht op acute (grote) incidenten waarop direct en adequaat moet worden gereageerd. Al naar gelang de omvang wordt opgeschaald. Improviseren is daarbij een belangrijk kenmerk, omdat het nu eenmaal onmogelijk is elke denkbare ramp vooraf te inventariseren.

Bij een dreigende ramp is er voorbereidingstijd. Voor een ramp van nationale omvang zal die voorbereidingstijd al gauw te kort zijn; het is daarom noodzakelijk te weten wat er nog wel of juist niet meer in de beschikbare tijd kan worden uitgevoerd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan grootschalige opvang en het evacueren van grote aantallen patiënten. Dit leidt ertoe dat in de preparatiefase al elk aspect een nationale dimensie krijgt en dat zo vroeg mogelijk een afwegingsconcept helder moet zijn. Zo kunnen de negatieve gevolgen maximaal worden beperkt. Dit vraagt om een geïntegreerde operationele strategie, die ruimte biedt voor ieder beleidsterrein, iedere regio of organisatorische eenheid. De uitkomsten van deze strategie worden op hoofdlijnen samengevat in een plan, een zogenaamd masterplan. Dit masterplan omvat het noodzakelijke raamwerk om snel acties te kunnen uitvoeren en over capaciteiten te beschikken. Een dergelijk plan wordt opgesteld in de koude fase; het is de kern van de preparatie.

Astrid Scholtens⁴ heeft zich gebogen over de organisatie van de crisisbeheersing. Zij kwam in haar conclusie tot de volgende werkvorm:

Figuur 3. *werkvormen crisisbeheersing*



De conclusie uit het schema is helder en zal ook het uitgangspunt moeten zijn bij de voorbereiding op groot-schalige overstromingen. Elementair is de *gestuurde samenwerking*. Dit veronderstelt dat deze samenwerking vooraf vorm heeft gekregen, duidelijk is en met elkaar is gedeeld. De reis naar de VS heeft ons geleerd: zonder plan geen operatie; door de TMO doorvertaald in: ‘Zonder plan geen oefening’.

4.2 Waar zou het plan uit moeten bestaan?

In de capaciteitanalyse is onder planvorming vastgelegd: “*Er is een geheel van bestuurlijke en operationele plannen nodig dat niet alleen horizontaal per bestuurslaag is afgestemd, maar ook verticaal tussen de bestuurslagen, de bestuurlijke (met name de veiligheidsregio’s) en de functionele (waterbeheerders) kolom en met het bedrijfsleven.*” Dit geheel kan worden gezien als het masterplan. Toegepast op het ramptype overstromingen zou het dan kunnen bestaan uit zes basisstrategieën voor de respons en evacuatie:

- ◆ een raamwerk van operationele aanwijzingen en kentallen die grofweg de omvang van het potentiële probleem omvatten;
- ◆ de opties die op hoofdlijnen voorhanden zijn (handelingsperspectieven) en het bijbehorende besluitvormingsmodel;
- ◆ een operationele strategie per beleidsterrein;
- ◆ de capaciteiten, randvoorwaarden en condities
 - Wetgeving
 - Continuïteit van de bevelvoering
 - Locatie van het crisismanagement.

⁴ “Samenwerking in crisisbeheersing ; overschat en onderschat”, lectorale rede bij haar inauguratie

Dit wordt vastgelegd in een globaal plan.

De strategieën en kernopties zijn:

- Responsstrategie 0 Achteraf; Alleen voorbereiding op na de overstroming;
- Responsstrategie I Preventief voorbereiden op/in eigen locatie;
- Responsstrategie II Preventief verlaten meest bedreigd gebied voor niet zelfredzamen;
- Responsstrategie III Preventief verlaten meest bedreigd gebied;
- Responsstrategie IV Preventief verlaten meest bedreigd gebied plus niet zelfredzamen in geheel bedreigd gebied;
- Responsstrategie V Preventief verlaten geheel bedreigd gebied.

Tabel 1. Overzicht basisstrategieën

Strategie	Meest bedreigd gebied		Bedreigd gebied	
	niet zelfredzaam	zelfredzaam	niet zelfredzaam	zelfredzaam
0	blijven	blijven	blijven	blijven
1	blijven	blijven	blijven	blijven
2	verplaatsen	blijven	blijven	blijven
3	verplaatsen	verplaatsen	blijven	blijven
4	verplaatsen	verplaatsen	verplaatsen	blijven
5	verplaatsen	verplaatsen	verplaatsen	verplaatsen

Naast de basisstrategieën voor de evacuatie gelden ook de operationele strategieën van de diverse beleidsterreinen, daarom is gekozen voor het begrip responsstrategie. Het model voor het masterplan staat hiernaast.

4.2.1 De strategieën

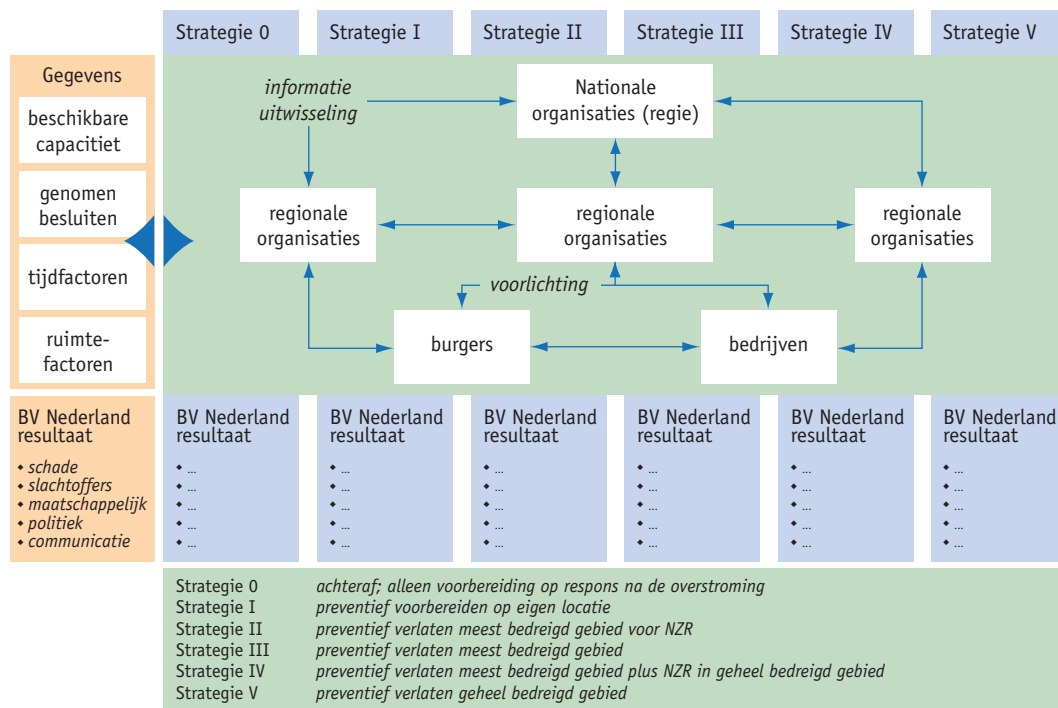
Er zijn zes nationale responsstrategieën geïdentificeerd, variërend van alleen redden van slachtoffers tot aan volledige verplaatsing uit een bedreigd gebied. Elk van deze strategieën legt een eigen beslag op middelen en legt een eigen beslag op tijd. Iedere strategie heeft ook een andere uitwerking op de continuïteit van organisaties en de mogelijkheden in de functionele kolommen. De meer vergaande strategieën zullen meer tijd vergen om te organiseren en uit te voeren dan de minder vergaande strategieën. Een van de onderdelen van een responsstrategie is het evacueren van mensen, het gaat echter ook om continuïteit van verlening van zorg, mainports, primaire levensbehoeftes, dieren, cultureel erfgoed, onderwijs, uitkeringen, betalingsverkeer, energievoorziening, drinkwatervoorziening enzovoort.

4.2.2 Informatie-uitwisseling

De gekozen strategie leidt tot een gecoördineerde aanpak tussen nationale en regionale overheden. Belangrijk voor deze coördinatie is gegevensuitwisseling tussen alle partijen. Welk informatiesysteem *binnen* een organisatie gebruikt wordt, is een keuze van de organisatie zelf. De focus ligt in het masterplan op de *uitwisseling* van relevante gegevens. De sitraps zijn een goed vertrekpunt die verder gestandaardiseerd kunnen worden zodat ze beter zijn toegesneden op

zender én ontvanger. Het doel is in het masterplan informatie op maat uit te wisselen. In de warme fase is het essentieel om met één systeem te werken zodat alle partijen gelijktijdig over dezelfde gegevens kunnen beschikken. De managementinformatie ligt grotendeels vast en is ingedeeld in de actuele en de te verwachten situatie.

Figuur 4. het concept van het masterplan



4.2.3 Voorlichting

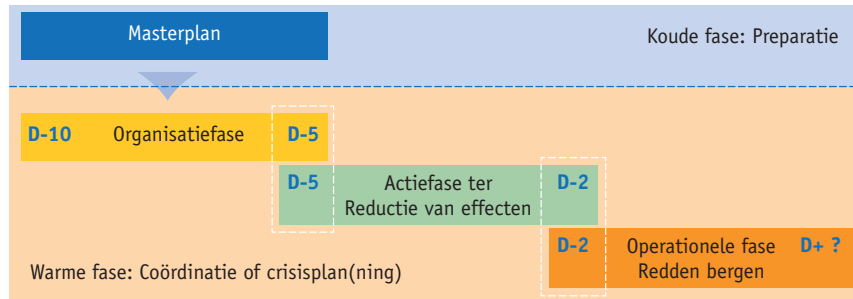
De communicatie met burgers en bedrijven en de daaruit resulterende respons zal ook van invloed zijn op het resultaat voor de BV Nederland. Hierbij hoort risicocommunicatie aan burgers en bedrijven met een handelingsperspectief specifiek gericht op de ontvanger, passend bij de gekozen strategie.

Voor het masterplan geldt dat de tijd-ruimte factoren per definitie onzeker zijn. Om het proces te ordenen zijn aannames gebruikt in termen van bijvoorbeeld dagen; in de praktijk kan het aantal dagen afwijken. Het plan moet dit verend kunnen opvangen, zodat er altijd een handelingsperspectief ontstaat in een “veel tijd”, “weinig tijd” of tenslotte “geen tijd” scenario.

4.2.4 Planningsconcept

Op basis van de bovenstaande gegevens is een planningsconcept geformuleerd:

Figuur 5. *het planningsconcept grootschalige overstromingen*



Het planningsconcept is verdeeld in drie bestuurlijke/operationele fases die gezamenlijk ongeveer de 10 dagen voor de calamiteit beslaan. Daarbij is het gedachte moment van de “klap” D 0 en is de tiende dag ervoor D-10.

De organisatiefase (D-10 tot D-5):

In de organisatiefase wordt het masterplan geactualiseerd; de feitelijke data worden verzameld. Het landelijk waterbeeld wordt opgesteld door de LCO; de informatieve opschaling vindt plaats. De randvoorwaarden en condities worden geoperationaliseerd, zoals wettelijke kaders e.d. De leidinggevende instantie maakt zich bekend en communiceert de aanpak. Het is voor iedereen duidelijk hoe de bovenregionale coördinatie is geregeld. GRIP 4 is evident. De zekerheid dat e.e.a zich voordoet is nog beperkt.

- ♦ Creëren van kaders o.a. noodwetgeving;
- ♦ De bovenregionale coördinatie;
- ♦ Synchronisatiematrix agenda, besluitvorming en rapportage;
- ♦ Minimaal informatieve opschaling; opschaling naar GRIP 4;
- ♦ Activeren LOS en LCO;
- ♦ Eerste beeld van Capaciteitbehoefte en prioriteiten;
- ♦ Inventarisatie van maatregelen zwakke punten;
- ♦ “vorderen” van ruimte en logistieke diensten;
- ♦ Initiële richtlijnen van oa crisiscommunicatie;
- ♦ Eerste Landelijk dekkend beeld.

De actiefase: (D-5 tot D-2)

In dit tijdvak worden de effecten geminimaliseerd. De voorbereide acties zoals evacuaties en opvang worden in



gang gezet. Veiligheid van mensen, dieren en goederen staat voorop. De overige sectoren nemen hun maatregelen om de vitale infrastructuur zo minimaal mogelijk te belasten. Één en ander wordt voorbereid en uitgevoerd op alle niveaus in samenhang; er is nadrukkelijk sprake van gestuurde samenwerking. Er is groeiende zekerheid of de calamiteit zich zal voordoen en in welke omvang.

- ◆ Beslissen over en uitvoeren van acties;
- ◆ Detailorganisatie verzorgen;
- ◆ Gereed stellen capaciteiten;
- ◆ Preventieve evacuatie e.d.;
- ◆ Crisiscommunicatie;
- ◆ Etc, etc.

Operationele fase (D-2 tot D?)

De calamiteit voltrekt zich en zet door. Alles is geconcentreerd op redden en bergen. De respons wordt in werking gezet. De organisatie van het onderbrengen en verzorgen van mensen staat hier in eerste instantie centraal. Deze fase gaat gaande weg over naar de terugkeer en herstelfase, die geen deel uitmaakt van dit plan.

- ◆ Redden en bergen;
- ◆ Herstellen en noodmaatregelen nemen;
- ◆ Bevoorraden van betrokken gebieden.

De nafase is hier vooralsnog niet genoemd. Dit is wel een belangrijke fase in het planningproces, omdat heel wat elementen van de nafase kunnen worden beïnvloed in het planningproces. Het is een apart onderdeel van de TMO-aanpak en wordt beschreven in het deelrapport nafase.

De hiervoor genoemde fasering is bepalend voor de agenda, de besluitvorming en dus de aansluiting tussen de partijen. Als er sprake is van gestuurde samenwerking dan zal hier duidelijkheid en afstemming vooraf met alle partijen geregeld moeten zijn. Daarmee is het ook de kern van het masterplan.

- ◆ Het masterplan is een set van operationele strategieën;
- ◆ Het is generiek van opzet;
- ◆ De informatie-uitwisseling tussen partijen is gestandaardiseerd;
- ◆ Het omvat de basisstrategieën met de effecten voor de BV Nederland;
- ◆ Het is gerangschikt in een “veel tijd”, “weinig tijd” en “geen tijd” scenario;
- ◆ Het omvat de kernbeslissingen die daar bij horen;
- ◆ De planning of het planning proces is gedimensioneerd in 3 fasen;
 - Organisatiefase;
 - Actiefase;
 - Responsfase.



5 De Kennisbronnen

In de loop der tijd zijn meerdere omvangrijke analyses voor planvorming gemaakt en zijn verschillende procedures uitgewerkt. In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van beschikbare bronnen.

5.1 Reader planvormingssessie

Voor de regio's is een samenvatting van analyses en procedures gemaakt in de vorm van een reader. Deze reader⁵ is ook gebruikt bij de planvormingssessies met de regio's (zie hoofdstuk driedaagsen en bijlage A) en omvat:

1. inleiding (doelstelling etc);
2. visie op planvorming;
3. bescherming tegen overstromingen;
4. tijdlijn van een verwachte dreiging tot een werkelijke overstroming;
5. overstromingsscenario's;
6. capaciteitenplanning;
7. omgaan met een regisseur;
8. preparatie van hulpverleningsstrategieën;
9. risico en crisiscommunicatie.

5.2 Nationale bronnen

Op nationaal niveau is een groot aantal documenten opgesteld, dat zo nauwkeurig mogelijk aangeeft hoe de taken en verantwoordelijkheden liggen, welke procedures moeten worden gevolgd, welke wettelijke kaders gelden en 'wat' er moet gebeuren. Het betreft de volgende documenten:

- ♦ Crisisplan Overstromingen (beleid en communicatie)
 - Beleid en communicatie
- ♦ Rollen van het rijk bij grootschalige evacuaties in Nederland
 - Inventarisatie van taken van de onderscheiden departementen bij overstromingen
- ♦ Nationaal Crisisplan Hoogwater en overstromingen
 - Beleidsdraaiboek; Informatief proces en opschaling

⁵ reader oktober 2008; zie cdrom "dataverzameling TM0"



- Taken van betrokken instanties
- Landelijke operationele strategie
- ◆ Nationaal handboek crisisbesluitvorming
 - Basis voor alle vormen van crisis
- ◆ Crisisbeheersing beschreven (wetgeving)
 - Wettelijk kader
- ◆ Dijkkring 100 nationaal
 - Een eerste aanzet voor de agenda per departement per dag in de warme fase
- ◆ EDO's
 - Omvang van de dreiging en getroffen gebieden met de primaire effecten op de samenleving
- ◆ Capaciteitsplanning PNW
 - Model voor het berekenen en de uitkomsten van de operationele capaciteiten per scenario
- ◆ LOPE-W (landelijk operationeel plan evacuatie; Waterproef) versie 4
 - Raamwerk hoe de evacuatie wordt uitgevoerd; beperkte scope.
 - Hierin is opgenomen de capaciteitsanalyse van PNW
- ◆ Interdepartementaal operationele handreiking Waterproef
 - Agenda en taken van de departementen
 - Nadere uitwerking van Dijkkring 100 Nationaal en integratie met aspecten van de overige documenten
 - Gelimiteerd gebruik alleen voor de deelnemers van Waterproef

Deze documenten geven een breed beeld van de materie. Ze zijn uitermate geschikt voor het opdoen van generieke kennis. Met deze documenten worden in feite de opdrachten aangegeven. De uitvoering moet nog volgen in het aangeven van het 'Hoe'. Dit gebeurt op hoofdlijnen in het Masterplan.

Een belangrijke aanzet wordt gegeven in de "landelijk operationele strategie"; het Crisisplan Hoogwater en overstromingen; het LOPE-W (Landelijk Operationeel Plan Evacuatie – Waterproef) en de "Interdepartementaal Operationele Handreiking Waterproef". Deze documenten leveren een directe bijdrage aan het planningsproces. Zij vormen daarmee de belangrijkste bron voor de planning op nationaal niveau en zijn mede kaderstellend voor de regionale planningsopzet.

Toepassing van informatie

Veel van de hier genoemde bronnen hebben of een voorlopige status of zijn nog niet effectief geïmplementeerd. Zij zijn daarom bij de oefening Waterproef maar beperkt gebruikt. Hier ligt overigens een belangrijke oorzaak voor de niet altijd aansluitende samenwerking en het niet optimaal delen van kennis en informatie. Een opleidingstraject, waarin deze documenten element zijn voor de kennisoverdracht kan dit probleem oplossen. De reader voor de Driedaagse is een goed voorbeeld voor het comprimeren van omvangrijke kennisbronnen en het faciliteren van het gebruik.

Als 'gestuurde samenwerking' de gewenste route is, is een vervolgtraject van opleiden trainen en oefenen op deze basis een noodzakelijke voorwaarde om succesvol het traject van planvorming te doorlopen. ◆

6 De basis van het planvormingsproces: kennis van de dreiging

De basis voor het planningproces zijn de scenario's van de EDO's (Ergst Denkbare Overstromingen). De EDO's zijn uitgewerkt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en gelden voor alle betrokkenen als uitgangspunt. Daarmee zijn de bedreigde gebieden en hun scenario's bekend. De volgende scenario's zijn opgetekend:

Figuur 6. de EDO-scenario's op hoofdlijnen

storm en water

storm en water

regen

regen en wind




Kust

Meren (NW wind)

Rivieren
(incl. Limburg)

Benedenrivieren
Rij Delta

 Bedreigde dijkringen

 Niet bedreigde dijkringen

Van deze scenario's is een nadere analyse gemaakt⁶ die gebruikt kan worden bij de uitwerking in de planvorming. De opzet is gericht op dijkringen, de eenheid van water in geografische termen. In principe hoort bij elke EDO een operationele strategie.

⁶ Als het toch gebeurt



De waterschappen kennen inmiddels de eigenschappen van de scenario's en kunnen die vertalen naar hun eigen omgeving, naar de relevante Dijkringen en de daar geldende zonering (zie proces driedaagse). Het besef dat de werkelijkheid niet per se deze omvang hoeft te hebben, is langzamerhand wel gemeengoed. Het pleit dan ook voor een generieke aanpak; de planvorming is dan voor alle partijen helder.

Het kennen van de effecten van de EDO is voor alle partijen essentieel. Deze effecten hebben op de bestuursniveaus verschillende dimensies. Voorbeeld: In een gemeente met één ziekenhuis is het effect overzichtelijker dan in een regio met acht ziekenhuizen; zo gaat in het kustscenario om meer dan 100 ziekenhuizen. De schaalgrootte van zo'n vraagstuk overstijgt in bestuurlijk opzicht de bestaande verhoudingen. Ieder ziekenhuis moet in principe voor zichzelf zorgen, bij honderd zou al sprake kunnen zijn van noodwetgeving, een opnamestrategie, aangepaste tewerkstelling en huisvesting van artsen en verplegend personeel en een nationaal gestuurde strategie van patiëntengegevens. Dit laat zich vertalen naar alle sectoren van de maatschappij. ◆

De effecten van de EDO's zijn de basis van de analyse van alle effecten en consequenties

Bij de bestrijding van de gevolgen van een (dreigende) overstroming staat een drietal kernelementen centraal: het in veiligheid brengen van mensen, dieren en goederen; het anticiperen op keteneffecten en de organisatie van de hulpverlening. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe deze elementen in de planvorming kunnen worden meegenomen. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het planvormingsproces, zoals dat met de veiligheidsregio's is doorlopen.

7.1 De inhoud van het proces.

Het startpunt van het proces is de gepercipieerde dreiging en in beginsel de geldende EDO. Per regio is door de waterbeheerders het 'waterbeeld' aangereikt dat van de EDO's kan worden afgeleid (hoe ver komt het water, hoe diep wordt het en in hoeveel tijd is de eindsituatie bereikt). Vervolgens zijn zones samengesteld van gebieden met dezelfde waterkarakteristieken. Deze zones vormen de basis voor analyse van de effecten en van de mogelijke (evacuatie)strategieën. Deze zones houden zich niet aan bestuurlijke grenzen. Met het in kaart brengen van de gebieden wordt dan ook direct duidelijk wie met wie moet samenwerken om de te kiezen strategieën te kunnen operationaliseren.

Uit de analyses wordt het plan van de regio's afgeleid. Het plan (de output) omvat de handelingsperspectieven en hun consequenties met name ten aanzien van het moment van beslissen en eventueel het uitstellen van dat moment. De uitkomsten van de kernelementen van de analyse zijn belangrijk voor de afstemming met de nevenregio's en met nationaal. Dit veronderstelt een inhoudelijk afgestemd format; dit is op dit moment nog niet beschikbaar.

Het hele proces is beschreven in bijlage A: De Driedaagse en met name in deel 1 "het operationeel besluitvormingsproces overstromingen."

7.2 Kernstrategie: het in veiligheid brengen van mensen, dieren en goederen

De kern van het actieplan is het in veiligheid brengen van mensen, dieren en goederen, ofwel de evacuatie. Dit betreft het benoemen van de te evacueren gebieden en prioriteiten van groepen. Het omvat ook het aanwijzen van doorgangsgebieden, routes en opvanggebieden voor evacués, het stellen van prioriteiten bij de toedeling



van nationale capaciteiten en de internationale hulpverlening. De nationale en regionale plannen moeten op dit punt met elkaar in verband worden gebracht en gebalanceerd; anders kan er van gestuurde samenwerking geen sprake zijn.

De operationele vaardigheden zijn zeker nog niet overal op peil. Evacueren is meer dan ontruimen en een tijdelijk onderkomen organiseren. Niet zelden zal buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied voor opvang worden gezorgd. Dan komt de bovenregionale coördinatie in beeld. Dit is de context voor het opleidings-, trainings- en oefenconcept.

Leren evacueren is een belangrijke basis voor het plannen en uitvoeren van het proces

7.3 Keteneffecten

Een (dreigende) overstroming creëert een breed scala van keteneffecten. De (dreigende) uitval van vitale infrastructuur zorgt voor een vraagstuk dat ingrijpende consequenties heeft op alle terreinen van het maatschappelijk leven. In principe zou er voor elk aspect een strategie moeten zijn die in voorkomend geval in gang wordt gezet. Deze strategie zou als basis moeten hebben de terugkoppeling van de eindsituatie die na een eventuele overstroming “virtueel” ontstaat (de nafase). Alleen van daaruit kan men de effecten en consequenties minimaliseren in de proactieve fase.

Te denken valt aan:

- ♦ de te verwachten schade bij een overstroming van ‘bedreigd gebied’;
- ♦ het aantal te verwachten dodelijke slachtoffers bij een overstroming van ‘bedreigd gebied’;
- ♦ de ingeschatte schade door evacuatie (zonder overstroming);
- ♦ het aantal dodelijke slachtoffers (zonder overstroming), bijvoorbeeld storm en evacuatie van niet-zelfredzamen;
- ♦ de inschatting van de maatschappelijke impact in bedreigd gebied;
- ♦ de continuïteit van de nutsvoorzieningen en de communicatie;
- ♦ de inschatting van de maatschappelijke impact in de rest van Nederland.

Kennis van de keteneffecten is essentieel voor alle partijen

7.4 Organisatie van het primaire proces

7.4.1 Regionale verantwoordelijkheid

De regio's hebben en houden hun verantwoordelijkheid bij calamiteitenbestrijding. In nauwe samenwerking met de waterschappen en de RWS-diensten en andere belanghebbenden hebben zij plannen ontwikkeld. Hierbij is rekening gehouden met verschillende dreigingsvarianten en de daarbij passende operationele aanpak. Deze bestaat weer uit onderscheiden handelingsperspectieven bij verschillende doorlooptijden (veel tijd, weinig tijd en geen tijd). Deze operationele plannen moeten eveneens goed communiceerbaar zijn. In de praktijk betekent dit het inrichten van een vast format. Dat is nog niet beschikbaar.

Een vast format voor de plannen is wenselijk

7.4.2 Bovenregionale sturing

Het grensoverschrijdende karakter van overstromingen noodzaakt tot bovenregionale sturing. De uitvoering van de (evacuatie)strategieën vereist een effectieve bovenregionale en interregionale coördinatie. De leidende rol van de Rijksoverheid bij de bovenregionale coördinatie is aangetoond en wordt niet betwist. Wel moet deze in praktische zin nog verder worden uitgebouwd.

De integratie van de regionale plannen is belangrijk. Ook dit moet organisatorisch worden ingebed. De inrichting van de Landelijk Operationele Staf (LOS) direct gekoppeld aan het LOCC en de Staf Grootchalige Evacuatie (SGE) heeft tijdens de oefening Waterproef zijn nut bewezen. Het ligt voor de hand, dat een dergelijke organisatie voor de integratie zorgdraagt.

De departementen hebben ieder hun scope en taken en rollen. Dit is vastgelegd in de rollen van het Rijk bij grootchalige evacuaties in Nederland en verder toegespitst in de interdepartementaal operationele handreiking Waterproef. Door de omvang van effecten past een operationele strategie voor ieder van de departementen voor hun beleidsterrein. Dit verdient verder uitgewerkt te worden.

De bovenregionale coördinatie kreeg tijdens de oefening Waterproef vorm doordat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rechtstreeks communiceerde met de coördinerend burgemeesters. Dit betekent een eenvoudig coördinatiemodel. Het verdient verder uitgewerkt te worden. Een coördinatie-niveau per dijkkring hoeft dan niet te ontstaan.

7.4.3 Koppelvlak

Het koppelvlak tussen nationaal en regionaal is de kritische succesfactor. Het omvat de kern van de informatie-



uitwisseling tussen partijen. Het proces verdient ruim aandacht om in deze complexe omgeving hoofd en bijzaken te onderscheiden en om de gegevens om te kunnen zetten naar relevante informatie. Het onderscheid in de actuele en de te verwachten situatie is hierbij essentieel. Het is alleen effectief als het vooraf is ingericht. Het omvat statische en dynamische data. De hiervoor te gebruiken matrix en de daarbij behorende uitleg is opgenomen als bijlage B. De kern van deze matrix bestaat uit:

- ♦ Statische basisgegevens, tijdfactoren, ruimtefactoren
- ♦ Het netwerk
- ♦ Boven regionale effecten
- ♦ Boven regionale behoeftes

7.5 De koppeling van het nationale en regionale proces

De planvorming vindt al in de preparatiefase (koud) plaats. Geen plan kan bestaan zonder horizontale en verticale aansluiting en afstemming. Om de horizontale afstemming vorm te geven moeten de plannen bekend zijn gesteld. De daadwerkelijke situatie bepaalt de te kiezen strategie en uitvoering.

De planvorming regionaal met de handelingsperspectieven per zone bij veel, weinig en geen tijd en het bijbehorende besluitvormingsmodel kwantiteiten en steunaanvragen; dit plan is en blijft de verantwoordelijkheid van de regio ook in de uitvoering. Iedere regio sluit aan bij de plannen van de nevenregio's en draagt zorg voor interregionale coördinatie; er kunnen in dit verband dijkkring coördinatieplannen bestaan. De aansluiting naar aansluitende dijkringen vindt op dezelfde manier plaats.

De nationale planvorming krijgt vooral vorm door de kaderstellende documenten en operationele strategieën per departement en de landelijke operationele strategie (evacuatie). De nationale plannen integreren de regionale plannen, door ze maximaal te ondersteunen en waar nodig prioriteiten te stellen.

De LOS fungeert als voorbereider en integrator van de operationele strategieën en is verantwoordelijk voor het tot stand komen van een met de regio's afgestemd plan; indien van toepassing functioneert de LOS als operationeel commando; echter steeds met inachtneming van de regionale verantwoordelijkheden.

De bovenregionale operationele coördinatie wordt door de LOS ingevuld met de aansluitingspunten in de tijd en geografisch met de regio's en daarmee met de regionale plannen.

De minister van BZK maakt van begin af aan duidelijk hoe hij/zij de bovenregionale coördinatie vorm geeft in de gegeven situatie; in beginsel door direct de coördinerend bestuurders aan te sturen, eventueel met een mandaat voor één/meer van de CdK's.

Het koppelvlak tussen nationaal en de regio's is een in informatietermen gedefinieerd format waarin gestructureerd de informatie uitwisseling is voorgeschreven mbt de feitelijke situatie en het assessment daarvan. Het koppelvlak is sturend voor alle partijen.

De LOS integreert de regionale plannen met inachtneming van de belangen van de regio's. ◆

- ◆ Bovenregionale sturing moet in praktische zin nog verder worden uitgewerkt
- ◆ De LOS moet de regionale plannen verder integreren
- ◆ Departementen dienen hun operationele strategieën verder vorm te geven
- ◆ Het beoefende model van bovenregionale coördinatie direct gericht op de coördinerend burgemeester verdient verdere uitwerking
- ◆ De organisatie van het koppelvlak tussen nationaal en regionaal inrichten is de kritische succesfactor
- ◆ Het operationeel besluitvormingsproces overstromingen is sturend voor alle partijen; de zonering is de basis voor de handelingsperspectieven
- ◆ De ondersteunende informatiesystemen verdienen verder aandacht bij het presenteren en delen van informatie



Op basis van analyse van de bestaande situatie heeft de TMO voor de ontwikkeling van de plannen gekozen voor een tweesporenbeleid gefaseerd in de tijd. Het ene spoor omvat de ontwikkeling van de planvorming nationaal en regionaal, het andere spoor de inrichting van de oefening. Voor de planvorming is een systematiek ontwikkeld waarmee vanuit de dreiging en de potentiële effecten de handelingsperspectieven worden afgeleid en omgezet in concrete besluitvorming. Dit geldt zowel voor de koude (preparatie, dreigende overstroming) als de warme fase (daadwerkelijke overstroming). De uitvoering van deze systematiek heeft vorm gekregen in zogeheten Driedaagsen, die bij de veiligheidsregio's zijn gehouden. Nationaal heeft zich op een andersoortige wijze voorbereid.

8.1 Planontwikkeling bij de veiligheidsregio's

In de periode van december 2007 t/m juni 2008 heeft de TMO veel tijd geïnvesteerd om binnen de veiligheidsregio's de planvorming voor overstromingen op gang te brengen. Dit bleek nodig omdat binnen de veiligheidsregio's veelal de condities ontbraken om in een korte tijd tot een effectieve planvorming te komen. In veel gevallen heeft ook de inzet vanuit de subsidieregeling TBVMO er aan bijgedragen, dat het vervolg op de Driedaagsen kon worden zeker gesteld.

8.1.1 De startsituatie

Bij elke regio heeft een analyse van hun startsituatie plaatsgevonden. Deze analyse wees uit, dat de regio's grotendeels vanaf de basis moesten beginnen. Er was geen operationele strategie voor overstromingen en daardoor ontbrak ook een brede voorbereiding op overstromingen. Om dit proces toch van de grond te krijgen heeft de TMO een faciliterend programma opgestart. Dit programma kreeg de naam van de DRIEDAAGSE.

8.1.2 Wat is de inhoud van de driedaagse?

Het programma van de driedaagse was primair gericht op het op niveau brengen van de kennis van betrokkenen over grootschalige overstromingen. Daarnaast was het gericht op introductie en inleren van het proces operationele besluitvorming in een modelsituatie gericht op overstromingen (Dijkkring 100). Tenslotte omvatte het het toepassen van het operationele besluitvormingsproces in multidisciplinair verband in drie aaneengesloten dagen voor de eigen regio.

Het is een programma dat is opgebouwd uit de volgende componenten:

- ♦ Een *introductieprogramma* van één dag voorafgaande aan de driedaagse; hierin wordt een beeld gevormd van het thema:
 1. inleiding (doelstelling etc);
 2. visie op planvorming;
 3. bescherming tegen overstromingen;
 4. tijdlijn van een verwachte dreiging tot een werkelijke overstroming;
 5. overstromingsscenario's;
 6. capaciteitenplanning;
 7. omgaan met een regisseur;
 8. preparatie van hulpverleningsstrategieën;
 9. risico en crisiscommunicatie.

- ♦ de *Dijkring 100* modelsituatie; een fictieve dijkring om het planningproces te introduceren. De deelnemers maken kennis met de watercomponent in tijd en ruimte. De rol van de waterschappen komt uitgebreid aan bod. In deze opzet ligt een zwaar accent op het ontdekken van de effecten op de samenleving; deze zijn essentieel voor het ontwikkelen van de handelingsperspectieven.

- ♦ een *driedaagse pressure cookersessie*; een aaneengesloten programma met alle disciplines en de waterkolom om het probleem voor de regio te analyseren en er vervolgens het 80%-plan voor te ontwikkelen. Het is gemaakt voor één of meerdere dijkringen. De nutsbedrijven en RWS hebben presentaties gegeven over hun rol in en hun bijdrage aan het proces.

Op de pagina hiernaast staat het speciaal toegesneden procesmodel dat in dit programma is gehanteerd.

8.1.3 Deelnemers aan het programma

- ♦ alle disciplines van de hulpverleningsorganisaties;
- ♦ de operationeel leiders;
- ♦ de planvormers;
- ♦ de oefenfunctionarissen;
- ♦ de waterschappen en RWS;
- ♦ defensie;
- ♦ de openbare nutsvoorzieningen;
- ♦ deels gemeenten.

Het programma kan als een succes worden gezien; alle regio's in de bedreigde gebieden hebben deelgenomen. Bij elkaar waren er ruim 600 deelnemers. Na afronding van de driedaagse-sessies met de regio's hebben deze geresulteerd in kernplannen voor de eigen regio. Deze plannen zijn per regio verder uitgewerkt en zijn de basis

Figuur 7. het operationeel besluitvormingsproces overstromingen



voor opleiding, teamvorming, training en oefening. De kwaliteit van deze plannen varieert. Dikwijls zijn de capaciteiten niet doorgerekend en ontbreekt het aan meerdere heldere handelingsperspectieven en de consequenties van het niet tijdig uitvoeren ervan. Het denken in “veel tijd”, “weinig tijd” en “geen tijd” scenario’s is geen gemeengoed.

8.1.4 Speciale uitvoering bij defensie

Voor de Officieren veiligheidsregio heeft een afzonderlijke driedaagse plaatsgevonden met plm. 50 deelnemers. Er is samengewerkt met het OTCo (Opleidings en Training Commando) van de Koninklijke Landmacht. In het kader van Nationale operaties zijn de officieren die bij de regio’s zijn ingedeeld apart ingeleid in het besluitvormingsproces van defensie en de aanhaakpunten van het operationeel besluitvormingsproces overstromingen. Daarbij heeft een nadere uitwerking en vergelijking met het defensiemodel plaatsgevonden. Hieruit is het proces afgeleid dat defensie heeft geadopteerd als het: Operationeel Besluitvormingsproces Nationale Operaties. Dit is analoog aan het planningmodel van de TMO En het is toegepast door de LOS/SGE.

8.2 Wat hebben de driedaagse-sessies opgeleverd?

- ♦ Eenheid van aanpak van het analyseproces en het ontwikkelen van handelingsperspectieven;
- ♦ De driedaagse heeft wel het proces maar niet het format van de vastlegging gepresenteerd; de plannen hebben zeer verschillende vormen;
- ♦ Het besluitvormingspatroon van de regio's voorziet in een gedifferentieerde set van handelingsperspectieven. Deze zijn gefaseerd over meerdere dagen en omvatten deels evacueren buiten de regio en deels binnen de regio. Deze aanpak heeft per definitie bovenregionale aspecten.

De uitkomst van de besluitvormingsstructuur van de regio's vertoont een specifiek herkenbaar patroon:

- ♦ Op D-6/5 opschalen op GRIP 4 en het in gang zetten van de crisisplanningstaf; noodwetgeving activeren;
- ♦ Op D-4 wordt voor het eerst besloten tot evacuatie; dit herhaalt zich op D-3 en D-2;
- ♦ De niet zelfredzamen worden zo vroeg mogelijk in veiligheid gebracht (capaciteitsvraagstuk) en ook buiten de regio;
- ♦ Een *stay put policy* in de relevante zones wordt niet overwogen, opvang (*short stay*) binnen de regio op droge gebieden wel.

Daarnaast zijn de volgende constatering opgetekend:

- ♦ Het concept werkt; waterdreiging als uitgangspunt i.p.v. de bestuurlijke coördinatie versimpelt de aanpak en doorlooptijd aanzienlijk;
- ♦ Het proces is volledig nieuw voor de deelnemers; zonder introductieprogramma verloopt het proces moeizaam;
- ♦ Gemeenten hebben aanvankelijk moeite te denken in algemene termen;
- ♦ Deelnemers maken een positieve omslag in hun denken van incident naar dreiging;
- ♦ Deelnemers zijn zeer positief over de werkvorm en de multidisciplinaire aanpak;
- ♦ Het concept van een generiek operationeel plan i.p.v. een rampenbestrijdingsplan wordt omarmd;
- ♦ Alle regio's in de bedreigde gebieden hebben deelgenomen; het proces van Dijkkring 14 loopt nog (t/m 1^e kwartaal 2009);
- ♦ Bij de aanpak van dijkkring 14 bleek dat de methodiek een eigen dynamiek heeft gekregen door degenen die een driedaagse hebben meegemaakt (inbegrepen de provincie Zuid-Holland); als ambassadeurs van het concept werd snel tot de nieuwe aanpak besloten;
- ♦ Het ontbreken van planningentallen wordt als een groot gemis gezien;
 - Er zijn géén plangetallen bekend;
 - Het project evacueren wordt pas 4e kwartaal 2008 opgeleverd;
 - De plangetallen van de capaciteitsplanning worden aangevallen;
- ♦ Het systeem van zonering (eenheid van aanpak/strategie) is sterk;
 - Het gebruik van het GIS-systeem met overlays waarin de zones worden vastgelegd met ondersteunende andere datalagen reduceert de noodzaak voor detailvastlegging van (niet actueel te houden) data;
 - Door het kiezen van een kernstrategie wordt het uitwerken belangrijk versimpeld;



- ♦ De informatiesystemen zijn zeker niet zonder meer te koppelen om informatie te delen of uit te wisselen. Dit geldt ook voor de GIS systemen;
- ♦ Er is zeer actieve betrokkenheid van de waterschappen en RWS;
- ♦ De participatie van LTO, LNV, Tennet, Rode Kruis, Reddingsbrigades en belangrijke partners uit het bedrijfsleven is zeer noodzakelijk.

De uitgewerkte plannen hebben dikwijls als kenmerk dat uiteindelijk niet de mogelijke handelingsperspectieven en hun consequenties de besluitvorming onderbouwen. Meestal ontbreekt de kwantitatieve onderbouwing.

Door het ontbreken van een toetsinstrument en een basisformat is het moeizaam de kwaliteit van de plannen vast te stellen. Dit is tijdens de oefening zichtbaar geworden. De plannen waren beperkt communiceerbaar of zijn niet ter beschikking gesteld; nationaal heeft ze niet effectief verwerkt in de planvorming. ♦

Deelnemers Driedaagsen	Status van de planvorming
Fryslân	Gereed bestuurlijk vastgesteld
Groningen	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Gelderland (alle regio's)	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Noord-Holland noord	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Dijkkring 14 <i>zie ook Haaglanden & Rotterdam Rijnmond</i> Hollands Midden - Kennemerland - Amsterdam Amstelland - Utrecht	In ontwikkeling Loopt door t/m 1 ^e kwartaal 2009
Limburg (N&M en Z)	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Zeeland	Bestuurlijk vastgesteld
Rotterdam Rijnmond (3x!)	Zie Dijkkring 14
Zuid-Holland zuid	Bestuurlijk vastgesteld
Zaanstreek Waterland	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Utrecht	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Hollands Midden	In ontwikkeling zie Dijkkring 14
Midden- en West-Brabant	Bestuurlijk vastgesteld
Brabant noord	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Haaglanden	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Dijkkring 44	Gereed bestuurlijk vastgesteld?
Flevoland	Bestuurlijk vastgesteld

De TMO heeft de afgelopen twee jaar hard gewerkt om met gedegen planvorming bestuurlijk Nederland beter voor te bereiden op een (dreigende) overstroming. Met de oefening Waterproef is bekeken waar Nederland nu staat. De resultaten van de First Impression komen in dit hoofdstuk aan bod.

9.1 Bevindingen Waterproef

De voorbereiding voor oefening Waterproef en de oefening zelf hebben aangetoond, dat er veel is bereikt in de planvorming, maar dat er nog verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. De opgestelde plannen zijn soms wel en soms minder geschikt. Daarnaast sluit op dit moment de nationale planvorming en de regionale planvorming nog onvoldoende op elkaar aan en bestaat er geen eenduidig beeld wat de planvorming nu precies moet inhouden. Er is vrees voor planfixatie en het ontwerpen van een “papieren” veiligheid.

9.2 Waar staan we?

De oefening Waterproef heeft laten zien hoever we met de planvorming staan; in het First Impression Report (FIR) zijn als belangrijke verbeterpunten aangestipt:

- ♦ Samenwerking tussen de deelnemers;
- ♦ Delen van informatie en de structuur daarin;
- ♦ Anticiperen op nationaal optreden;
- ♦ De kwaliteit van de plannen;
- ♦ De synchronisatiematrix;
- ♦ Integreeren regionale plannen in de LOS;
- ♦ Niet evacuatie gerichte effecten en consequenties;
- ♦ Kwaliteit en definities planning data;
- ♦ Focus op kans tegenover haalbaarheid.

Voor het duiden van deze waarnemingen is een genuanceerde benadering op zijn plaats. Nationaal en de regio's hebben gemeen dat zij niet gewend zijn te denken in termen van een dreiging met potentiële effecten en consequenties. Hun wederzijdse afhankelijkheid is in de “mind set” nog geen gemeengoed. Hier is in termen van competenties nog verbetering wenselijk.



Dit beeld sluit aan bij de beleidsnota capaciteitenanalyse⁷ waarin wordt geconstateerd dat er nog geen sprake kan zijn van adequate afstemming van nationale en regionale planvorming door het ontbreken van een landelijk operationeel evacuatieplan. Tijdens de oefening is gebleken, dat hiervoor wel een goede aanzet is gedaan (het Landelijk Operationeel Plan Evacuatie-Waterproef), maar dat partijen hier nog erg aan moeten wennen.

In de capaciteitenanalyse en in het kader van nationale veiligheid wordt het aspect planvorming en oefening als een noodzakelijke capaciteit gezien. De kernpunten zijn in dit verband:

- ◆ landelijk operationeel evacuatieplan ontwikkelen;
- ◆ D-5/4 in regionale planvorming voorzien in evacueren/redden van niet of verminderd zelfredzamen; inzicht in samenstelling en aantallen en dit kunnen onderhouden;
- ◆ regionale planvorming met betrekking tot vee gerelateerd aan handleiding evacueren van vee van het ministerie van LNV;
- ◆ in de planvorming opnemen het in veiligheid brengen van het thuisfront van sleutelfunctionarissen;
- ◆ continuïteit crisiscentra bij overstromingen en uitwijklocaties;
- ◆ onderzoek modulaire evacuatiestrategie bij andere ramptypen;
- ◆ opleiden en oefenen;
- ◆ landelijke oefenkalender opstellen;
- ◆ meerjarig oefenbeleid landelijk vastgesteld.

Het blijkt feitelijk dat de constatering van de capaciteitenplanning en de uitkomsten van de oefening Waterproef hetzelfde beeld geven en de richting bepalen voor het vervolg van de planvorming. ◆

⁷ Nationale veiligheid; capaciteitenanalyse voor de taak 'grootschalige analyse' blz 4 en 62

Planvorming algemeen

Geef het masterplan en daarbinnen het landelijk operationeel plan evacuatieën een centrale rol in de regionale plannen. De regio's dienen voldoende vrijheidsgraden te behouden voor die aspecten die de kern van het landelijk plan niet raken, maar wel een regionale oplossing vereisen. Completeer het landelijk plan met maatregelen, die de gevolgen van grootschalige overstromingen kunnen beperken.

Planvorming regionaal

De regioplannen dienen meer gericht te worden op het totaal van potentiële operationele strategieën en de kwantitatieve hulpbehoefte (capaciteitsplanning). Het uitwerken van de consequenties van (gedeeltelijke) evacuatieën moet nog verder worden geoperationaliseerd. Het beperken van keteneffecten in de nafase is daarbij een belangrijk aspect. Ook de noodzakelijke interregionale afstemming vereist nog aandacht net als de onderhandeling in de besluitvormingsfase over de uit te voeren strategie. Juist voor deze onderhandeling is inzicht nodig in effecten van de verschillende strategieën. Een grotere standaardisatie is nodig om de communicatie over de plannen te verbeteren en vooral om de samenwerking nationaal en regionaal te bevorderen.

Planvorming nationaal

De nationale planvorming moet worden geoperationaliseerd in strategische concepten voor te treffen of in gang te zetten maatregelen op nationaal niveau (voorbeelden: omgaan met verminderd of niet-zelfredzame burgers, vee en dieren, omgaan vitale infrastructuur, milieu- en cultuureffecten, opvang van grote aantallen evacués, internationale steun, etc.).

Oefenen

Kies bij de voorbereiding op (dreigende) grootschalige overstromingen voor een vaste oefencyclus, waarbij landelijk eenmaal in de vier jaar alle niveaus tegelijkertijd worden geoefend; een meerdaagse oefening wordt daarbij aanbevolen. Op regionaal niveau zal dit onderwerp eenmaal in de twee jaar aan de orde moeten komen. Ontwikkel een gelaagde opzet van een oefenprogramma waarbij stapsgewijs de opbouw van het geïntegreerde en nationaal gestuurde planningsmodel wordt geoperationaliseerd. ◆

A.1 Inleiding

De Driedaagse omvat drie elementen:

Het is een programma dat is opgebouwd uit de volgende componenten

- ♦ *Een introductie programma* van één dag voorafgaande aan de driedaagse; hierin wordt een beeld gevormd van het thema:
 10. inleiding (doelstelling etc);
 11. visie op planvorming;
 12. bescherming tegen overstromingen;
 13. tijdlijn van een verwachte dreiging tot een werkelijke overstroming;
 14. overstromingsscenario's;
 15. capaciteitenplanning;
 16. omgaan met een regisseur;
 17. preparatie van hulpverleningsstrategieën;
 18. risico en crisiscommunicatie.

- ♦ *de Dijkkring 100* modelsituatie; een fictieve dijkkring om het planningproces te introduceren. De deelnemers maken kennis met de watercomponent in tijd en ruimte. De rol van de waterschappen komt uitgebreid aan bod. In deze opzet ligt een zwaar accent op het ontdekken van de effecten op de samenleving; deze zijn essentieel voor het ontwikkelen van de handelingsperspectieven.

- ♦ *een driedaagse pressure cookersessie*; een aaneengesloten programma met alle disciplines en de waterkolom om het probleem voor de regio te analyseren en er het 80% plan voor te ontwikkelen. Het is gebaseerd op één of meerdere dijkkringen. De nutsbedrijven en RWS hebben presentaties gegeven over hun rol in en hun bijdrage aan het proces.

Het proces heeft de volgende kenmerken:

- ♦ een multifunctionele aanpak;
- ♦ toepasbaar in een dreigingsituatie grootschalige overstromingen met dijkkringen als uitgangspunt;
- ♦ een toegesneden situatieanalyse waaruit een beoordeling van de toestand kon worden afgeleid;
- ♦ hieruit kunnen vervolgens de handelingsperspectieven op basis van gewenste en beschikbare capaciteiten in kaart konden worden gebracht;

- ♦ deze kunnen op basis van de consequenties in de tijd gegroepeerd worden in een 'veel tijd', 'weinig tijd' en 'geen tijd' scenario;
- ♦ hieruit kunnen de operationele en bestuurlijke dilemma's worden afgeleid en gepresenteerd;
- ♦ dit is de basis voor de relevante risico- en crisiscommunicatie;
- ♦ dit resulteert vervolgens in een uitvoerbaar plan met heldere bevelvoering en verbindingen.

A.2 Het planningproces ofwel de planningcyclus

Doelstelling van het planningproces

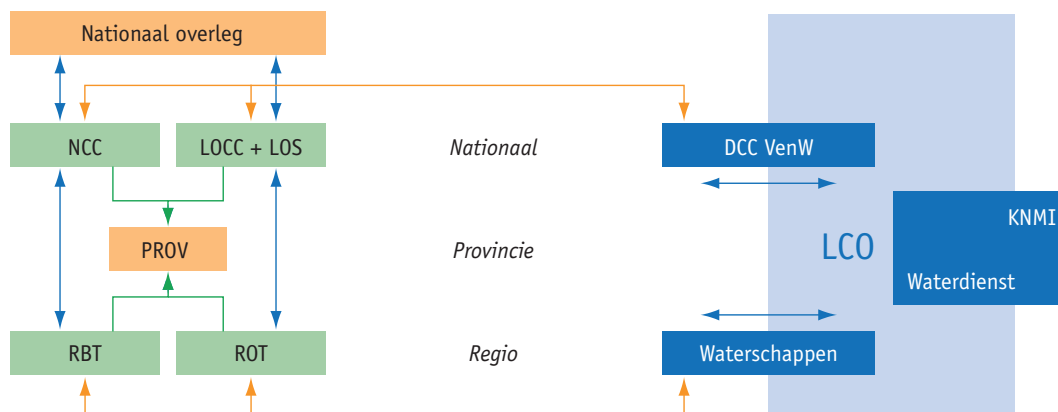
- ♦ Via analyse en synthese komen tot heldere handelingsperspectieven die in het relevante bestuurskader tot besluitvorming kunnen leiden;
- ♦ Het systematisch doorlopen van het operationele besluitvormingsproces overstromingen dat leidt tot heldere alternatieven en relevante keuzemogelijkheden met hun consequenties;
- ♦ Het leveren van herkenbare en communiceerbare output;
- ♦ De interactie met nationaal en de nevenregio's mogelijk maken;
- ♦ De aansluiting met andere plannen in principe mogelijk maken;
- ♦ Standaardisatie van het proces.

Doelstelling voor de deelnemers aan de driedaagse

- ♦ Kennismaken van de inhoudelijke volgorde van het proces;
- ♦ Kunnen uitvoeren van het proces;
- ♦ De rollen in het proces onderkennen;
- ♦ De eigen rol kunnen invullen;
- ♦ De gereedschappen kunnen toepassen;
- ♦ De casus kunnen uitvoeren;
- ♦ De driedaagse met succes kunnen doorlopen;
- ♦ Effectief kunnen voorbereiden;
- ♦ Toe te passen in een planning groep of in geïntegreerde operatieanalyse.

Het proces of de cyclus wordt in ieder geval toegepast op regionaal niveau (ROT/MBT). De waterschappen spelen een dominante rol. In beginsel is het evenzeer van toepassing op nationaal niveau. Het enige wat dan anders is, is dat de LCO zelfstandig de informatie voor het landsdekkend waterbeeld aanlevert, dat als autonoom proces doorgaat via het NCC in het landsdekkend beeld. Hier speelt het koppel LOS/LOCC/SGE een gelijkwaardige rol bij de opstelling van het landsdekkend operationeel beeld. De informatiestromen lopen dan als volgt:

Figuur 8. informatielijnen bij het operationeel besluitvormingsproces



A.3 Overzicht van het planningproces en de processtappen

In deze paragraaf wordt het proces van de planning stap voor stap doorlopen. Het begint met een globaal overzicht, daarna worden de afzonderlijke stappen toegelicht.

A.3.1 overzicht

Stap 1 doel van het planningproces

Het proces kan worden doorlopen voor de preparatie of voor de uitvoering. In geval van uitvoering wordt het eerder opgestelde preparatieplan van de plank gehaald en wordt nagegaan wat er inmiddels anders is; de data worden geactualiseerd.

Stap 2 evaluatie van de factoren van invloed

Door analyse van het weer, de waterstromen en de geografische omgeving vaststellen van: het potentieel aantal slachtoffers; de effecten op vitale belangen; de maatschappelijke ontwrichting en de segmenten in tijd en ruimte. Aan het slot van stap 2 worden de *conclusies* met alle partijen gedeeld in de richtinggevende bespreking.

Stap 3 beoordeling van de situatie

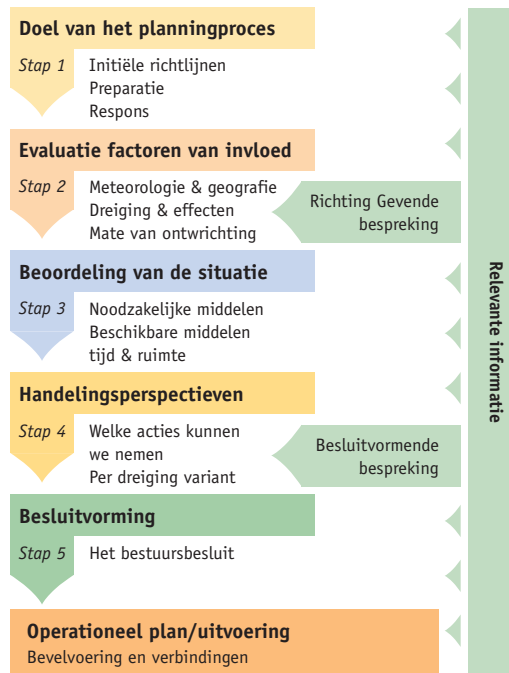
Door capaciteitanalyse vaststellen welke middelen er nodig zijn en dit vergelijken met de beschikbare middelen. Hieruit volgt hoeveel tijd er nodig is bij de onderscheiden beschikbaarheid van middelen.

Stap 4 handelingsperspectieven

Welke oplossingsmogelijkheden of operatievarianten doen zich voor met een weging van de criteria gekozen bij stap 1. Orden deze in elke dreigingvariant; welke condities en randvoorwaarden moeten zijn ingevuld en wat zijn de consequenties als het niet of later gebeurt.

Stap 5 besluitvorming

Op grond van de stappen 1 t/m 4 zijn de mogelijkheden opgebouwd, die met een onderbouwd voorstel aan het bestuur worden gepresenteerd met de bijbehorende dilemma's. Daarna gaat het proces over in de *status* operationeel plan of in de uitvoeringsfase. Tijdens de uitvoering wordt dit proces continu doorlopen om de gewijzigde situatie in kaart te brengen en bijsturing mogelijk te maken. Het is dus een iteratief proces.

**A.3.2 Ad 1 Doel van het planningproces****Doel van het planningproces**

Stap 1 Initiële richtlijnen
Preparatie
Respons

Men mag ervan uitgaan dat de bestuurlijk verantwoordelijke bij het opstarten van deze cyclus zijn eigen richtlijnen geeft waarin specifieke (regionale) aandachtspunten of aanwijzingen van een hoger gremium worden verwoord. De scope is –een combinatie van- dijkkring(en). Het moet voor het team duidelijk zijn wanneer welke output moet worden geleverd en waaraan minimaal moet worden voldaan. Het kan ook zijn dat het proces voor de preparatie wordt opgestart waarbij deze richtlijnen nog niet bekend zijn. Dikwijls zal de richtinggevende bespreking in stap 2 ook door de bestuurder worden bijgewoond. Ingeval van de preparatie zal hij dan voor het eerst zijn aanwijzingen formuleren of de uitgangspunten van het team bijstellen. Daarmee wordt gewaarborgd, dat de focus constant op de goede zaken is gericht:

- ♦ Als de opzet preparatie is dan is de uitkomst het operationeel plan;
- ♦ Als de opzet gericht is op de respons, dan wordt de uitvoering in gang gezet.



A.3.3 Ad 2 Evaluatie van de factoren van invloed

Evaluatie factoren van invloed

Stap 2 Meteorologie & geografie
Dreiging & effecten
Mate van ontwrichting

In deze stap gaat het om het vaststellen van de potentiële effecten en de maatschappelijke risico's. Door de schaalgrootte wordt het nationale proces op identieke wijze doorlopen, maar dan gericht op een hele EDO ipv een regio en/of dijkkring. In de preparatiefase worden de uitgangspunten van de EDO ook voor het meteorologische aspect gebruikt. Het is opgebouwd uit de volgende aspecten.

- ♦ *Meteorologie & geografie;*
- ♦ *Wat is de weersgesteldheid/verwachting;*
 - Wind, waterhoogte, golfhoogte, regen;
 - Binnen welke tijdhorizon wat te verwachten met mate van zekerheid;
 - Hoe lang blijft het water staan?;
- ♦ *Hoe ziet de geografie in het dreiginggebied er uit?;*
 - Hoogte en laagte tov NAP, dijken en hun functie/houdbaarheid;
 - Soort bebouwing; laag; eengezinswoningen, hoogbouw; kunstwerken;
 - Bevolkingsdichtheid; aantallen en kenmerken; o.a. zelfredzaamheid;
 - Sociaal economische factoren; industrie en landbouw ; milieu;
- ♦ *Wat is de ergst denkbare situatie?;*
- ♦ *Wat zijn dan de effecten?;*
 - Belangrijkste kwetsbaarheden;
 - Benoemde risicogebieden;
- ♦ *Wat is het maatschappelijk risico?;*
- ♦ *Getroffenen en slachtoffers;*
- ♦ *Infrastructuur/ vitale aspecten samenleving in het gedrang?*

Het waterschap schetst de situatie in het werkingsgebied

- ♦ Geeft de kwetsbare plekken aan;
- ♦ Benoemt de scenario's en de watereffecten;
- ♦ Geeft de tijdselementen per scenario aan;
- ♦ Benoemt de waarschijnlijkheid;
- ♦ Geeft aan welke maatregelen het waterschap kan/zal nemen;
- ♦ *Zoneert* het gebied vanuit het waterperspectief.

De regio (planningstaf) doet de overige aspecten

- ♦ Geografisch: waar kan iets (nog) wel of juist niet;
- ♦ Demografisch: wat betekent het voor de bevolking;
- ♦ Inwoners per zone en de verdeling naar groepen;
- ♦ Veestapel in aantallen en soort;
- ♦ Economisch en sociaal: continuïteit van de samenleving;
- ♦ Functie van het gebied: industriegebied/landbouw/bewoond en type;
- ♦ Bijzondere objecten: milieu; cultuur;
- ♦ Infrastructuur;
- ♦ Auto(snel)wegen hoogteligging, en de doorlaatcapaciteit;
- ♦ Spoorwegen en de hoogteligging, standtijd;
- ♦ Elektriciteitsstations, per station het verzorgingsgebied; hoofd- en verdeelstations (groter dan op wijkniveau);
- ♦ Kritische objecten ten behoeve van de drinkwatervoorziening;
- ♦ Kritische objecten ten behoeve van het dataverkeer;
- ♦ Buisleidingenstraten ten behoeve van transport van gas en gevaarlijke stoffen;
- ♦ Zoneert het gebied vanuit het algemene perspectief;
- ♦ Vervolgens worden de zones geclassificeerd aan de hand van de volgende criteria:
 - Rood: *onveilig* gebied door stijgsnelheid en waterdiepte > 1 meter;
 - Oranje: *maatregelengebied* waterdiepte 0-< 1 meter;
 - Groen: *gebied met keteneffecten*; het blijft in principe wel droog;
 - Wit: *veilig* gebied zonder keteneffecten.

De basisstrategie voor de zones is als volgt gekozen:

Rood: preventief evacueren; verblijf in dit gebied is ongewenst en gevaarlijk.

Oranje: onder omstandigheden zijn hier nog opties waar in eerste instantie niet het grootse gevaar optreed; het is echter ongewenst hier langer te blijven; het gebied is ontoegankelijk. Preventief evacueren is de meest voor de hand liggende optie.

Groen: in dit gebied is – tijdelijk – verblijf doorgaans wel mogelijk, alhoewel er zware beperkingen gelden. Het is eventueel bruikbaar voor eerste noodopvang. Langdurig verblijf is echter af te raden.

Al met al omvat het bedreigde gebied de kleuren groen, oranje en rood.

De richtinggevende bespreking

Als het analyseproces van de evaluatie van de factoren van invloed is afgerond, volgt een *richtinggevende* bespreking, namelijk het creëren van een eenduidig beeld bij de leden van het ROT in het proces. Daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan:

- ♦ Effecten; deze zijn sturend voor alle disciplines;
- ♦ Welke effecten zijn hoe groot en in welke mate beïnvloedbaar?;
- ♦ Over welke prioriteitsvraagstukken moet straks een besluit worden genomen?;



- ◆ Welke hoofdgroepen volgen uit de analyse?;
- ◆ Binnen welke tijdruimte kan er gehandeld worden?;
- ◆ Kernpunten water en voedselverzorging;
- ◆ Welke aanwijzingen voor de verdere planning van het proces moeten aan de orde komen, zoals nafase, reductie aspecten, in/uitsluiten van elementen;
- ◆ Formuleren van criteria die bij de besluitvorming aan de orde moeten komen.

Wat is het beeld in het veel tijd, weinig tijd en geen tijd scenario.

De effecten worden van groot naar klein, per scenario, benoemd vanuit het water- en de dienstverlenende perspectieven. Daarnaast komen de (waarschijnlijke) maatschappelijke risico's aan de orde. Tenslotte dient er aandacht te zijn voor de mogelijkheden die de nafase kunnen verkorten.

Resultaat van deze stap is dat de beeldvorming bij de leden van het ROT hetzelfde is. Alle leden dienen daarom in te stemmen met de geformuleerde uitgangspunten, feiten en risico's. Bij de richtinggevende bespreking aan de leden van het ROT, kan een gemandateerd lid van het bestuur aanwezig zijn. Het kan ook voorkomen, dat de Operationeel Leider een presentatie geeft aan het bestuur.

Hierbij wordt:

- ◆ Een beeld geschetst van de situatie bij het veel tijd, weinig tijd en geen tijd scenario;
- ◆ Het bestuur gevraagd om beleidsuitgangspunten te bepalen.

A.3.4 Beoordeling van de situatie

Beoordeling van de situatie

Stap 3 Noodzakelijke middelen
Beschikbare middelen
tijd & ruimte

Na het inventariseren van de factoren die van invloed zijn op de inzet, wordt vervolgens een beoordeling van de situatie gemaakt. Hierbij worden de gegevens gebruikt die in de richtinggevende bespreking zijn gedeeld.

- ◆ Uitgangspunt zijn de *zones*;
- ◆ *Per discipline* vaststellen welke acties nodig zijn per zone;
- ◆ Vaststellen hoeveel capaciteit dit vraagt gedurende hoe lang;
- ◆ Hoeveel *capaciteit* overall is er nodig beschikbaar?;
- ◆ Welke *steun* is nodig/gewenst (oa defensie);
- ◆ Hoe zijn deze in de tijd gegroepeerd;
 - *Aanloop*;
 - *Respons*;
 - *Nafase*;

- ♦ Welke maatregelen moeten worden genomen;
- ♦ Ter *vermindering van effecten* (korte en lange termijn (NAFASE));
- ♦ *Om tijd te verschaffen*; de capaciteit optimaal te benutten;
- ♦ Wanneer moeten welke beslissingen genomen zijn?;
- ♦ Risico- en crisiscommunicatie inzetten;
- ♦ Op welke punten met de nevenregio's aansluiting is te zoeken.

Capaciteitenplanning

Per zone kunnen de acties in kaart worden gebracht. Door het werkblad van de capaciteitenplanning te gebruiken kunnen de benodigde capaciteiten in beeld worden gebracht. Dit kan door eerst vast te stellen welke acties er nodig zijn (per gebied) en de daarbij benodigde capaciteit te begroten. Hierbij wordt in kwalitatieve zin ook gekeken naar welke deskundigheid er noodzakelijk is en waar deze gehaald kan worden. Aan de hand van de gegevens van de beschikbare capaciteit wordt een overzicht gemaakt van de benodigde bijstand en binnen welk tijdsbestek deze beschikbaar moet zijn.

Eigen capaciteit

Bij de capaciteitenberekening is het belangrijk om te weten hoe in de responsfase de informatie ontsloten is. Hierop wordt nader ingegaan onder informatievoorziening.

In de specifieke delen van het plan worden bovengenoemde vragen behandeld per dijkkring. Hierbij moet er wel op worden gelet dat de informatie van bijna alle capaciteit regionaal beschikbaar is en niet persé per dijkkring.

Bijstandsbehoefte

- ♦ Welke mogelijkheden zijn er *per variant*?;
- ♦ Welke middelen/capaciteiten hebben we nodig?;
 - Welke middelen hebben we zelf?;
 - Wat komen we tekort? *Wanneer*?;
- ♦ Welke maatregelen moeten genomen worden?;
 - Ter vermindering van het effect (op korte en lange termijn);
 - *Om tijd* te verschaffen voor specifieke acties;
 - Om de capaciteiten optimaal te benutten;
- ♦ Welke criteria gelden voor de operatie? KSF'n;
- ♦ *Wanneer* moet welke beslissing genomen zijn?;
- ♦ Welke risico- en crisiscommunicatie hoort hierbij?;
 - Door wie uit te voeren; *wanneer* (uiterlijk);

Na de berekening van de benodigde capaciteit en de eigen capaciteit, is duidelijk hoeveel steunverlening/bijstandcapaciteit noodzakelijk is. De uiteindelijke aanvraag van de bijstand kan echter pas plaatsvinden na het

besluit van het bestuur om de gekozen strategie uit te voeren. Voorwaarschuwing met de betrokken leverende instanties met name LOCC is wel gewenst. Indien de strategie wijzigt, kan dit gevolgen hebben voor de bijstands-aanvraag.

Speciale aandacht is er voor de Civiel-Militaire samenwerking. In de catalogus Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (juli 2007) zijn richtlijnen beschreven. De catalogus geeft een overzicht van de gegarandeerde capaciteiten en reactietijden van Defensie. Het blijft altijd belangrijk te realiseren dat er meerder aanvragers kunnen zijn voor dezelfde capaciteitsgroep; toewijzing is dus niet vanzelfsprekend. Dit onderstreept eens te meer dat de handelingsperspectieven op meerder opties gebaseerd moeten zijn. Bovendien moet duidelijk zijn wanneer de beslissingen genomen moeten zijn om ze nog uit te kunnen voeren.

In deze fase wordt ook al een aanzet gegeven voor de risico- en crisiscommunicatie omdat dit een element is voor het voorkomen van slachtoffers cq redden van mensen.

A.3.5 Handelingsperspectieven

Handelingsperspectieven

Stap 4 Welke acties kunnen we nemen
Per dreiging variant

Handelingsperspectieven omvatten een actieplan waarin concrete acties worden geformuleerd met een indeling van de maatregelen die binnen de verschillende processen genomen moeten worden door de proces verantwoordelijken van de hulpdiensten. Er kan ja of nee gebruik gemaakt worden van zelfstandige teams samengesteld uit verschillende disciplines met een autonome opdracht.

Bovendien worden de condities en randvoorwaarden geformuleerd. Bij deze uitwerking worden de volgende vragen en onderwerpen behandeld:

- ◆ Welke opdrachten worden gegeven? (zie operationele strategie NCP);
- ◆ Welke beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd?;
- ◆ Welke bijstand wordt aangevraagd?;
- ◆ Welke uitgangspunten met betrekking tot zelfredzaamheid van burgers en bedrijven worden gehanteerd?;
- ◆ Invullen van randvoorwaarden;
 - Verkeerscirculatie;
 - Bijzondere/kwetsbare objecten;
 - Primaire levensbehoeften;
- ◆ Openbare orde aspecten;

- ♦ Continuïteit van de operatie;
- ♦ Opstarten van de nafase;
- ♦ Continuïteit van de bevelvoering; back up locatie betrekken.

Opstellen Tijdbalk

Bij deze fase hoort het opstellen van een tijdbalk waarop de handelingsperspectieven en de beslismomenten en voorbereidingsperiodes zijn aangegeven. Het is een belangrijk instrument voor de communicatie met de bestuurders.

A.3.6 Besluitvormingsfase

Besluitvorming

Stap 5 Het bestuursbesluit

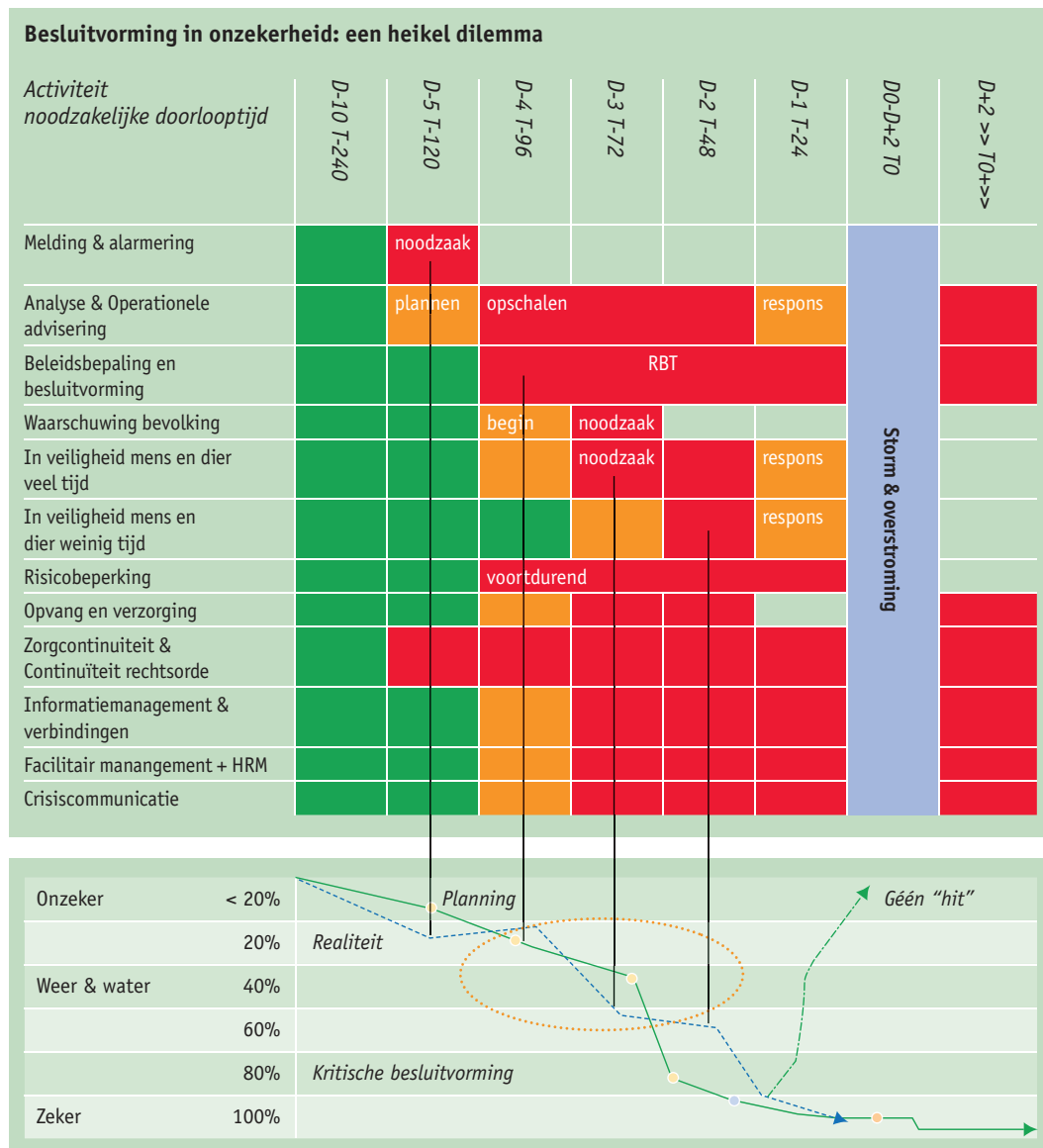
In de besluitvormingsfase wordt het plan, met de geldigheidstermijn voor de uitvoering, gepresenteerd aan het RBT, dat besluit over de strategie.

- ♦ *Presentatie aan het bestuur;*
 - Situatie en evaluatie van de situatie;
 - Belangrijkste effecten;
 - Reeds genomen maatregelen (op schrift);
 - Voorstel actieplan;
 - Wettelijke kaders en specifieke acties;
 - Bevelvoering en verbindingen;
 - Beleid en Dilemma's ;
 - Risico's (bij uitstellen van de beslissing);
 - Risico- en crisiscommunicatie.

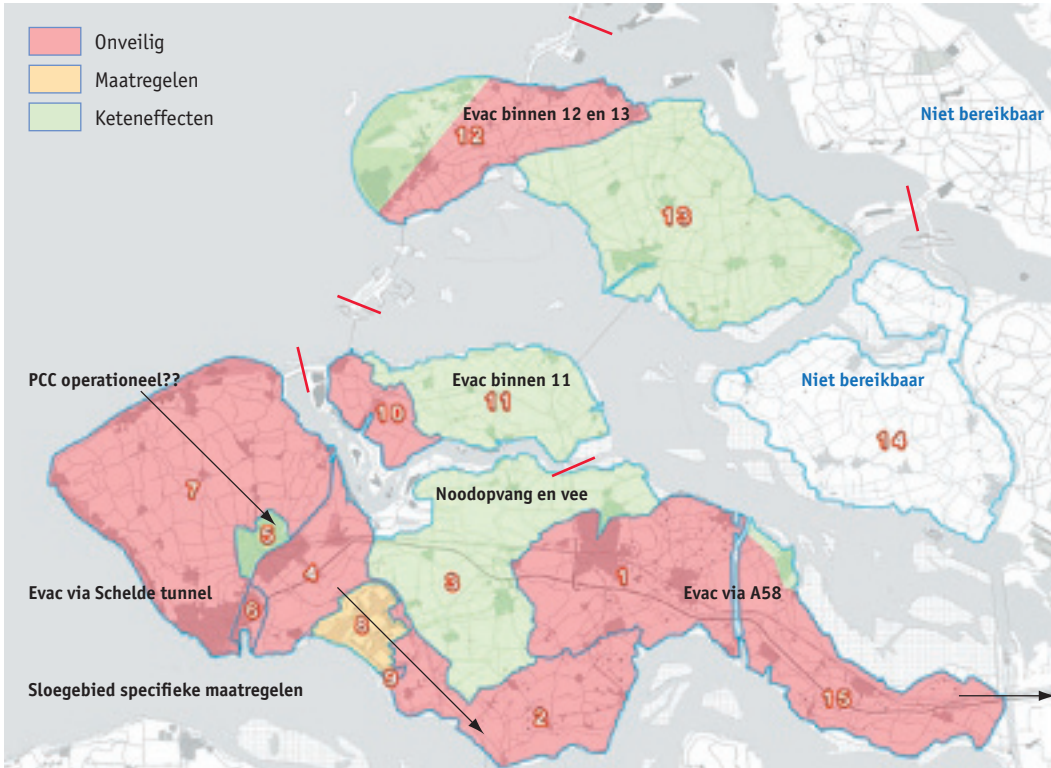
Keuze door het bestuur

De omstandigheden zullen wijzigen. Daarom wordt het proces iteratief doorlopen. Deze cyclus herhaalt zich, steeds weer. Als voorbeeld van de output hierna een gestripte versie van het initiële plan van Zeeland zoals dat in de Driedaagse is uitgewerkt.

De kern van de tijdbalk ziet er dan als volgt uit:



De zonering bij de strategie dat Neeltje Jans Stand houdt



Het kerndilemma: ja/nee evacueren?

Eerste moment beslissen: T-96

plm 25% zekerheid

- ♦ Ja = veel tijd scenario: vrijwillig en niet zelfredzamen
- ♦ Niet zelfredzamen *moeten* nu in gang gezet worden
- ♦ Nee = T-72 opnieuw beslissen ja/nee

Veel tijd

Tweede beslistmoment T-72

plm 40% zekerheid

- ♦ Ja = 6 uur voor in gang zetten 30 uur voor de uitvoering
- ♦ *Niet zelfredzamen zijn probleem*
- ♦ Nee = responsfase redden/opvangen en bergen slachtoffers
 - Grote capaciteit respons noodzakelijk
 - Relatief veel slachtoffers accepteren...

Weinig tijd

Geen tijd



A.3.7 beschikbaarheid van data voor het besluitvormingsproces

Bij het werken met het operationeel besluitvormingsproces wordt voor de preparatie gewerkt met globale getallen en aannames tav de verdeling van groepen. Het is niet zinnig deze op voorhand gedetailleerd uit te werken.

Belangrijk is de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de data. Dikwijls lijken deze voorhanden, maar blijkt dat bij het feitelijk openen van de bestanden dat toch niet over de gewenste set van gegevens kan worden beschikt.

De GBA is een belangrijke bron; ook de provincie beschikt over relevante gegevens. Dikwijls zullen andere partners moeten worden geraadpleegd om tot een zakelijke opsomming te komen. Dit is geen eenvoudig proces.

Bij de beantwoording van de vragen, kan een deel in de preparatiefase worden beantwoord (statische gegevens) en een deel moet tijdens responsfase (dynamische gegevens) worden ingevuld. Het is daarbij van belang dat *de beschikbaarheid en de wijze van ontsluiting van informatie* in de responsfase goed georganiseerd is. Hierbij moeten de volgende zaken worden afgestemd:

- ♦ Welke informatie is er per proces “ in ieder geval” noodzakelijk;
- ♦ Wie is “eigenaar” van de informatie?;
- ♦ Welke afspraken zijn er gemaakt over de betekenis van gebruikte termen;
- ♦ Wordt de informatie per postcode geordend?;
- ♦ De vorm waarin informatie is aangeleverd (papier/ digitaal /internet CD/DVD);
- ♦ Hoe snel kan de informatie worden aangeleverd?;
- ♦ Welk medium is/ wordt gekozen voor de opslag van de informatie?;
- ♦ Is er een adequaat dashboard ingericht voor het weergeven van real-time info?;

In de specifieke delen van dit plan worden bovengenoemde vragen beantwoord per dijkkring en of per zone.

A.3.8 Documenten gehanteerd bij de driedaagsen	Versie/datum
1. Wettelijk kader	openbare stukken
a. Ontwerp wetsvoorstel op de veiligheidsregio's	
b. Memorie van toelichting wetsvoorstel op de veiligheidsregio's	
c. Waterschapswet	24 oktober 2006
2. Overstromingsscenario's VenW/TMO	
a. Als het tóch misgaat: overstromingsscenario's voor rampenplannen	augustus 2007
b. Landelijk draaiboek hoogwater- stormvloedcrises	augustus 2007
c. Beeldvorming rivieren scenario	
d. Stormbeeld in kans; beeldvorming 2007	20 februari 2003
e. Overzicht stormen sinds 1910	november 2006

A.3.8 Documenten gehanteerd bij de driedaagsen**Versie/datum****3. Capaciteitenplanning PNV/TMO**

- | | |
|--|-----------------|
| a. Capaciteitenplanning project Nationale Veiligheid | 19 oktober 2007 |
|--|-----------------|

4. Nationaal responsplan overstromingen

BZK openbaar

- | | |
|--|------------------|
| a. Nationaal responsplan Hoogwater en Overstromingen, deel 1: Beleidsdraaiboek | januari 2007 |
| b. Nationaal responsplan Hoogwater en Overstromingen, deel 2: Operationele Strategie | februari 2007 |
| c. Nationaal responsplan Hoogwater en Overstromingen, deel 3: Handreiking; toelichting regionale bestuurders | 14 februari 2007 |

5. Evacuëren

- | | |
|---|----------------|
| a. Rollen van het Rijk bij grootschalige evacuaties in Nederland | september 2007 |
| b. Rollen van het Rijk bij grootschalige evacuaties in Nederland: Implementatieadvies | september 2007 |
| c. Leidraad voorlichting bij evacuaties in hoogwatersituaties en bij overstromingen | mei 2007 |

6. Basisvereisten

BZK openbaar

- | | |
|--|---------------|
| a. Basisvereisten crisismanagement; de decentrale normen benoemd | november 2006 |
|--|---------------|

7. Algemene Informatie diverse

- | | |
|--|---------------|
| a. Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave: Hoofdstuk bestuurlijke instrumenten | |
| b. Handleiding Algemene Doorlichting Rampenbestrijding | oktober 2004 |
| c. Algemene Doorlichting Rampenbestrijding: De stand van zaken '03-'05 | maart 2006 |
| d. Protocol toezicht op de rampenbestrijding | oktober 2004 |
| e. Veiligheidsbericht: Item TMO | juni 2006 |
| f. Leidraad maatrap | Versie 1.3 |
| g. Leidraad Operationele Prestatie | Versie 4.0 |
| h. IMCS afspraken | februari 2007 |

8. Projectplan en driedaagse TMO

- | | |
|--|----------------|
| a. Projectplan 'Waterproef' | september 2007 |
| b. Plan van aanpak Driedaagse sessies | V0.4 |
| c. Globale opbouw introductieprogramma | oktober 2007 |
| d. Dijkkring 100 | oktober 2007 |
| e. Indeling driedaagse sessies | oktober 2007 |

9. Randvoorwaardelijke documenten

BZK openbaar

- | | |
|--|------------|
| a. Nationaal handboek crisisbesluitvorming | maart 2002 |
| b. Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 | juni 2004 |

10. TMO stukken kabinet

- | | |
|--|------------------|
| a. Kabinetsstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen | 2006-2007 |
| b. Staatscourant: besluit instelling TMO | 11 december 2006 |
| c. Op Peil | september 2007 |



A.4 Bevindingen Driedaagse cyclus

Om een impressie te krijgen over de beleving van partijen over de Driedaagse zijn hierna de aantekeningen vermeld die na afloop als typering van de hele serie zijn opgetekend door de facilitatoren. De onderstaande punten geven hieruit de kernpunten aan wat op basis van de werkwijze, de voorbereiding en de betrokkenheid van de disciplines is geconstateerd. Hierbij is zeker niet alleen op tekortkomingen gelet. De vele positieve punten moeten echter (bestuurlijk) worden versterkt om zichzelf in stand te kunnen houden.

“Een ramp wordt niet veroorzaakt door extreem weer, maar door mensen die zich niet hebben voorbereid”

Deze quote is afkomstig van de weerman Erwin Kroll, die dit tijdens één van de regionale sessies naar voren bracht. Dit geeft ook goed de basis weer voor de motivatie om zich met elkaar voor te bereiden.

De veiligheidsregio: de grootste waarde lag in de ontdekking van de andere discipline. Het lastigst is de omslag maken van een gecoördineerd al dan niet opgeschaald disciplinair reactief handelen op basis van een incident naar een proactief gemeenschappelijk voorbereiden op een zeer grote ramp, die zich nog niet heeft voorgedaan. Er is waardering voor de kennis, de kunde en vaardigheden, waarmee spelers zich kunnen bedienen. Maar heel bijzonder is de onwetendheid die er ten opzichte van de andere kolom is of kan zijn. De driedaagsen hebben daarenboven zeker stimulerend gewerkt op de vormgeving van de veiligheidsregio's.

De politie: de evacuatie en het verkeersmanagement moet door de politie worden voorbereid. Zeker niet alle korpsen zijn daar op voorbereid. Er is meer focus op het handhaven van de openbare orde na de evacuatie dan op het evacuatieproces zelf. Het meedenken over risico's zonder een feitelijke crisis is lastig. De verantwoordelijkheden in een veiligheidsregio op basis van de concept-wet blijven nog een weerbarstig gegeven.

De brandweer: de gerichtheid op het operationeel handelen staat centraal bij de brandweer. Ook het optreden als operationeel leider en het daarbij hanteren van de 'Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedures' (GRIP). Maar de regionale omspanning van een EDO betekent GRIP-4 en dus voor de brandweer bijstand verlenen en in het planningsproces meedenken en planningsgericht handelen. Hulpverlening aan (moedwillig) achtergeblevenen heeft veel aandacht. Uiteraard is de beschikbaarheid van de brandweer na een overstroming daarbij voorwaarde.

De GHOR: heeft een regiefunctie bij het in veiligheid brengen van de niet-zelfredzamen. Dit vereist de beschikbaarheid van daarvoor nodige gegevens. De beschikbaarheid van deze gegevens verschilt enorm per regio. De nog ontbrekende definiëring van wel en niet-zelfredzamen zit ook nogal eens in de weg. Kernpunt is dat de vraag om hulp en bijstand gerelateerd moet worden aan de aantallen. Niet zozeer de vraag naar specifiek materieel. Het omgaan met (grote aantallen) drenkelingen en onderkoeling bij een overstroming vormt nog een specifiek probleem.

Ziekenhuizen: De bijdragen van de zieken- en verpleeghuizen zijn specifiek regionaal gekleurd en geldend voor de regio waarin deze zijn geplaatst. Opmerkingen vanuit de deze kolom zijn zeker niet altijd als algemeen te bestempelen. Toch is er een rode draad uit de opmerkingen van deze kolom te halen:

- ♦ centrale vraag (veelal uit “verlegenheid” gesteld): “wanneer horen we van een noodzakelijke evacuatie?”;
- ♦ er is onbekendheid met het evacueren van het ziekenhuis. In vele, ook niet regionale, ziekenhuizen ontbreekt het evacuatieplan;
- ♦ het ziekenhuis vertrouwt op de regierol van de GHOR, waarbij ook apothekers, huisartsen etc. worden betrokken;
- ♦ het verzoek betrokken te worden en te blijven in de planvorming en de actiepunten die worden geformuleerd.

De vertegenwoordigers van de ziekenhuizen zijn in een enkele regio aanwezig geweest. De bijdrage had het midden van ontwapening en ontdekking: “Ziekenhuizen zijn er niet klaar voor.” Het is goed om de aanbeveling te doen, dat ziekenhuizen werk maken van het opzetten van een netwerk t.b.v. de zorgcontinuïteit van niet - zelfredzame patiënten.

Taskforce Handicap en Samenleving: In de verzamelnaam duiden we op de verminderd-zelfredzamen. Een categorie mensen die tijdens de voorbereiding op de evacuatie vanuit de status, zelfredzaam direct niet-zelfredzaam zou kunnen worden. Het is goed dat vanuit de diverse invalshoeken deze kwetsbare groepen mensen aandacht krijgen. Een nadere specificatie is hier niet noodzakelijk.

Het waterschap: vervult een cruciale rol in het waterbeeld. De deskundigheid van de waterschappen is groot. In de setting van zoveel vertegenwoordigers van andere disciplines denkt het waterschap ook actief na over de secundaire gevolgen van (EDO) overstromingen. De EDO-indeling kust, rivieren en meren wordt als erg statisch ervaren gezien de dynamiek van het water. Het waterschap worstelt met de ‘voorspelbaarheid’ van de EDO. De dijkkring is een prima uitgangspunt voor de indeling in veilige en onveilige zones, als ook ‘maatregelen’-gebieden.

Rijkswaterstaat: zowel de ‘natte’ als de ‘droge’ poot van Rijkswaterstaat zijn cruciaal bij gevolgplanning van overstromingen. Dit loopt van informatieoverdracht rond melding en alarmering tot de capaciteit van de wegen, de fysieke wegenstructuur en het management van weggebruikers. Per regio traden nogal grote verschillen op in de inbreng van RWS op beide facetten. Samen met de politie heeft RWS een sleutelrol bij evacuaties. Dit geldt ook voor de afstemming nationaal en interregionaal. Op dit aspect moet nog veel gebeuren. Uiteraard kwam ook de versterking van de preventie door o.a. compartimentering herhaaldelijk aan de orde. Uiteraard is in de planning de bestaande situatie meegenomen.

Defensie: begint zich zeker bij overstromingen steeds meer te ontwikkelen tot een structurele partner van politie en hulpdiensten. Vooral de eigen direct inzetbare capaciteiten zijn daarbij van belang en voor velen een ‘eye-opener’. Defensie is goed bekend met het voor overstromingen vereiste planningsproces. Tijdens de driedaagsen is het besef van defensie als noodzakelijke partner gegroeid (Civiel-militaire samenwerking), waarbij het onder



bevel stellen van militairen onder een civiele autoriteit geen enkel punt is. Defensie op haar beurt is nu goed op de hoogte van de specifieke kenmerken van overstromingen.

Nutsbedrijven: voor deze bedrijven bleek de effecten van een EDO-wateroverlast een realistische confrontatie. Gasregelstations, transformatoren en reinwaterkelders liggen veelal op plaatsen waar water desastreuze gevolgen kan hebben voor de productiecapaciteit, het transport en de distributie naar bedrijven en de burgerlijke samenleving. De gevolgen voor de regio werden door de nutsbedrijven op zeer indringende wijze gepresenteerd en in kaart gebracht. Maar de negatieve effecten en grote gevolgen van de “kleinste” EDO hebben veelal bovenregionale, nationale of zelfs internationale gevolgen. Steeds opnieuw bleek dat het multidisciplinaire karakter van de TMO-werkwijze, een uitdaging voor het ontdekken van de samenhang van de effecten blijkt te zijn. Over het verwachtingsperspectief voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening bestaat geen eenduidig verwachtingsperspectief.

Openbaar ministerie: dit orgaan is herhaaldelijk als adviesorgaan en vraagbaak benut. Het blijkt van eminent belang, dat de deelnemers t.b.v. het bestuursadvies eventuele dilemma’s naar wet en regelgeving weg kunnen nemen. Menigmaal is met het OM de consequentie van het te nemen bestuursbesluit in de omstandigheden van de – dreigende – EDO doorgesproken. De vraagstelling, de vrees in het adviseren en het nemen van een bestuursbesluit werd ook voor het OM een periode van bezinning, op zijn rol in de handhaving van de juridische consequenties. Deze aspecten moeten vroegtijdig in het planningproces worden ingebracht.

Het Nederlandse Rode Kruis: zijn inzet werd vooral gekenmerkt door een praktische benadering van de evacuatieproblematiek. In het bijzonder is de bijstand die door de opvang binnen 24 uur gerealiseerd kan worden vanuit de diverse pools van vrijwilligers in een professionele organisatie. Met name de vraagstelling vanuit de benadering van nut, noodzaak en doel van registratie en hulpverlening, is meerdere malen benadrukt. De eventuele organisatie van internationale hulp en bijstand is voornamelijk voor het Nederlandse Rode Kruis een nog niet betreden pad.

Rampenzenders: deze zijn inmiddels doorgaans gewend een rol te krijgen bij rampen. Tot aan overstromingen of de energie-uitval kan deze rol blijven worden vervuld. Vervolgens blijken veel rampenzenders op een verkeerde locatie te staan, als er een overstroming plaatsvindt. Steeds weer is de boodschap van de rampenzenders:

- ◆ wees helder en transparant in de berichtgeving;
- ◆ gebruik de media én de rampenzender om mensen te informeren;
- ◆ laat journalisten participeren in de voorbereiding op het planningsproces;
- ◆ wat is de beste én de grote lijn die wordt gehanteerd;
- ◆ bevestig ook “wat je niet weet in hetgeen er gebeurt”;
- ◆ in de gewenste gedragsbeïnvloeding is het van belang de “ramp te laten zien”.

Er bestaat een soort communicatiekloof tussen het medium rampenzender en de bestuurlijke communicatieafdelingen. Nu nog is op regioniveau de communicatiefunctie uiterst mager bezet.

Cultuur en kunstschaten: Binnen de regio's is geen inventarisatie beschikbaar voor/van de aanwezige cultuur – kunstschaten. Regionale en gemeentelijke overheden willen verder duidelijkheid over hun verantwoordelijkheid t.a.v. het in veiligheid brengen van de aanwezige kunst. Het betreft hier ook de waardevolle privéverzamelingen.

NS Prorail: De geplande evacuatie zal vanuit de stedelijke gebieden een specifiek inzet van de Nederlandse Spoorwegen en prorail vergen. Het doorgaande treinverkeer kan voor "bulktransport" zorgdragen. In de evacuatiecalculator zal de capaciteit van NS betrokken kunnen worden. In hoeverre aanvullende capaciteit van busbedrijven ingehuurd moet worden hangt samen met het aanbod te evacueren personen. Omdat spoordijken ook secundaire waterkeringen zijn, zal afhankelijk van het EDO-scenario, het treinverkeer langere of kortere tijd gebruik kunnen maken van de betreffende spoordijk.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: Een heel bijzondere constatering is binnen het rivierenscenario te doen. De ervaringen rondom de Maas, de Rijn en de Eem, belemmeren in sommige regio's de perceptie op de EDO. De realiteitswaarde van recente overstromingen en overstromingsdreigingen, geeft de professionals en de specialisten steeds weer de bewustwordingen van historische feiten. In die regio's is gehandeld om de risico's en de schade zoveel als mogelijk te beperken! Heel nadrukkelijk werd vanuit dat ervaringsgegeven gevraagd naar de bevoegdheid van de burgemeester, de coördinerend burgemeester en de Commissaris van de Koningin. Vanzelfsprekend speelt hierin ook de opschaling vanuit de GBT naar de RBT.

Tijdens de presentaties van de opbrengsten van de driedaagse planningsprocessen, wordt voor een aantal bestuurders heel nadrukkelijk opgemerkt dat er inzichten ontstaan t.o.v. de taakopdrachten. Het is goed dat de politiek en het bestuur werken aan bewustwording en beeldvorming. In de voorbereiding op de nationale oefenweek, maar vooral ook in de realistische voorbereiding op calamiteiten en scenario's blijkt volgens menig bestuurder "reparatie in de beeldvorming" noodzakelijk.

Gemeenten: deze waren in de driedaagse weinig betrokken. Immers de focus ligt op het maken van de regio-plannen. In welke mate en hoe de resultaten van de driedaagsen met de gemeenten wordt gedeeld is voor de TMO weinig inzichtelijk. In ieder geval hebben de gemeenten een rol in de risicocommunicatie. In ieder geval bestaat bij gemeenten nog veel onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor en bij evacuaties. Het feit dat bij de gemeenten de AOV (Ambtenaar Openbare Veiligheid) een deeltijdfunctie is voor dikwijls veel minder dan 0,5 FTE maakt het ontwikkelen van plannen en consolideren van nieuwe inzichten tot een ingewikkelde taak. De toegankelijkheid van de data is zeer matig; de vertaling naar informatie is een omslachtige activiteit in dikwijls weinig aansluitende informatiesystemen.



Provincies: de provincie zit als een spin in het web van de crisisbeheersing; het is een aanwezige en geaccepteerde en gewaardeerde partij. Zij waren doorgaans niet direct betrokken bij het proces van de driedaagsen. Toch is veel belangstelling getoond vanuit de provincies, hetzij direct of indirect. De provincies hebben een belangrijke rol in de risicocommunicatie door de verstrekking van risicokaarten. Een ander aspect, dat met name door de provincies naar voren wordt gebracht is de inzet van de Rijksheren. Immers zij kunnen met bevoegdheden namens de minister optreden (veelal coördineren). Er bestaat thans veel onduidelijkheid over de inzet van Rijksheren bij de veiligheidsregio's, terwijl juist in relatie tot het gebruik of de al dan niet geplande uitval van vitale infrastructuur zij naar verwachting ene rol behoren te spelen. Ook de rol van de Commissaris der Koningin als coördinerend rijkshere wordt regelmatig genoemd. Bovendien komt ook de eigenstandige rol van de provincie op het gebied van waterbeheer regelmatig aan de orde met de gedeputeerde water als centrale figuur.

LNV: dit ministerie beschikt over gegevens van het aantal dieren in een regio. Deze zijn gebruikt bij het nadenken over evacuatieplannen. Het ministerie beschikt over een draaiboek voor evacuatie van vee. Vooral de inpassing in de tijd voorafgaande aan de veronderstelde overstroming is lastig, zonder de evacuatie van de bevolking niet te hinderen. Dit aspect zal telkenmale moeten worden afgestemd. Let op nationaal vindt LNV dat het geen taak heeft.

Risico- en crisiscommunicatie: dit aspect behoort een integraal onderdeel te zijn van de plannen. Tijdens de driedaagssessies is aan de uitvoering maar zeer beperkt aandacht besteed. Wel is duidelijk dat op regioniveau doorgaans maar een zeer beperkte communicatiecapaciteit aanwezig is. De TMO zal op basis van haar eigen verantwoordelijkheid voor deze thema's, hieraan extra aandacht moeten besteden.

Aandachtspunten op landelijk niveau:

- ◆ Leidingen:

Elke regio heeft behoefte aan een overzicht hoeveel en welke transportleidingen in een gebied zijn aangelegd. Het lijkt erop, dat de provinciale risicokaart hierover te weinig of geen informatie over verstrekt.

- ◆ Verbindingen:

De vitale infrastructuur staat in een nauwe relatie tot de verbindingsstructuur zoals bijvoorbeeld KPN deze levert/kan leveren. KPN verzoekt zeer nadrukkelijk vroegtijdig geïnformeerd te worden in het planningsproces en de bestuurlijke voorbereidingen daarop. De ervaringen uit eerdere evacuaties vanwege hoogwater (rivierenscenario) en calamiteiten (grootschalige stroomstoringen) hebben aan de bewustwording van de kwetsbaarheid van de verbindingen bijgedragen. Relevant in dezen is de "naïviteit" c.q. "gebrek aan kennis" omtrent de mogelijkheden en noodzaak van verbindingen. Vraagstelling van nationale betekenis: Hoe functioneert het noodnet? Wat is de waarde van C2000 na het optreden van de EDO?

- ♦ Een aantal prioriteiten en urgente noties:

Vitale projecten: In de regio's wordt met name aandacht gevraagd voor de lokalisatie van vitale objecten, de mogelijke opvanglocaties in en buiten de regio's, de overgang van risico- in crisiscommunicatie en de verschillende evacuatiestromen.

Betrokkenen bij evacuaties: Niet in elke regio is duidelijk welke organisaties betrokken zijn bij het planningsproces in de evacuatie van mensen en vee.

Energiewetgeving: Daarbij komt ook de vraag of er voldoende informatie wordt verstrekt in de formele procedures ten aanzien van de energiewetgeving.

Schade: Hoe regelen we de financiële gevolgen en de economische dekking indien bestuurders overgaan tot een evacuatiebesluit en de EDO vindt niet plaats. De bestuurder zal, zo is de algehele opvatting, verantwoordelijk worden gehouden voor het genomen besluit.

Bedrijfsleven: Welke verantwoordelijkheid wordt bij het bedrijfsleven gelegd? Heeft de lokale en/of regionale overheid een regiefunctie t.a.v. het bedrijfsleven? Hebben bedrijven een continuïteitsplan.

- ♦ Onderhouden van de planvorming

In bijna alle regio's is aandacht gevraagd voor het onderhouden en toetsen van de evacuatieplannen. De "doorlooptijd" van betrokken functionarissen verlangt een voortdurende toetsing. Men verzoekt het TMO hiervoor aandacht te vragen; juist vanwege het gegeven dat de provincie niet bij voorbaat het toekomstige (wet op de Veiligheidsregio's) toetsingsorgaan is.

Bestuurspresentatie en dilemma's: De TMO werkt thans nog een aantal documenten uit met specifieke aspecten voor de scenario's kust, rivieren en meren, als ook de daaraan gekoppelde bestuurspresentatie en de optredende dilemma's

Verslaglegging driedaagsen: voor iedere regio wordt de driedaagse in een korte verslaglegging vastgelegd. Deze richt zich met name op de gemaakte vervolgspraken. ♦



Overzicht gehouden driedaagsen

Dijkkring	Provincie en / of Regio	Data Introductie	Driedaagse	Deelnemers
6	Groningen	25-03-08	31-03/01-04-08	45
5	Friese eilanden en Texel	24-01-08		25
6	Friesland	24-01-08	31-01/07-02-08	40
7,8	Flevoland, NOP		19/20/21-05-08	40
52,53(10,11)	Gelderland NO	17-12-07	*12-02-08	15
13	Zaanstreek	01-02-08	16/17-06-08	30
13	Noord-Holland noord	01-02-08	18/19/20-02-08	30
14	Haaglanden	06-02-08	18/19/20-02-08	60
14	Hollands Midden	25-04-08	02/05/06-06-08	35
17-19	Rotterdam-Rijnmond	16-01-08	04/05/06-02-08	25
20,25	Rotterdam-Rijnmond	05-03-08	30-06/01-07-08	30
	Rotterdam-Rijnmond			25
16,21,22	Zuid-Holland zuid	26-11-07	10/11/12-12-07	40
26-31	Zeeland - noord/midden	13-12-07	09/10/11-01-08	40
32	Zeeland - Zeeuws-Vlaanderen	13-12-07	05/06/07-03-08	30
34,35,36	Brabant midden-west	21-02-08	19/20/21-03-08	25
Nvt	Limburg			60

de kerninformatie tussen partijen

Het invulformulier (Voor de uitleg zie pagina 62)

Tabel voor invulling koppelvlak Rijk - Regio

Strategie 0: Focus volledig op redden
Strategie 1: Niet verplaatsen
Strategie 2: Alleen niet zelfredzamen in meest bedreigd gebied
Strategie 3: Iedereen uit meest bedreigd gebied
Strategie 4: Iedereen uit meest bedreigd gebied plus alle niet-zelfredzame uit bedreigd gebied
Strategie 5: Iedereen uit het bedreigde gebied

Basisgegevens: Kentallen 'bedreigd gebied'

In bedreigd gebied voor overstromingen	Aantal mensen	Zelfredzaam	...	...		
		Niet zelfredzaam	...	...		
	Dieren		...	...		
	Kunstschaten		...	...		
	Economische goederen		...	...		
In gebied met keten-effecten als gevolg van overstromingen	Vitale objecten die niet kunnen door functioneren		...	...		
	Aantal mensen	Zelfredzaam	...	...		
		Niet zelfredzaam	...	...		
	Dieren		...	...		
	Kunstschaten		...	...		
Economische goederen		...	...			
Vitale objecten die niet kunnen door functioneren		...	...			



	Strategie 5: Iedereen uit het bedreigde gebied	Strategie 4: Iedereen uit meest bedreigd gebied plus alle niet-zelfredzame uit bedreigd gebied	Strategie 3: Iedereen uit meest bedreigd gebied	Strategie 2: Alleen niet zelfredzamen in meest bedreigd gebied	Strategie 1: Niet verplaatsen	Strategie 0: Focus volledig op redden
Resultaat op basis van beschikbare tijd als basis voor beoordelingskader: Beoogd resultaat op moment van 'ramp'						
Zonder invulling bovenregionale behoeftes						
Schade agv overstroming 'bedreigd gebied'				
Dodelijke slachtoffers agv overstroming 'bedreigd gebied'				
Schade door evacuatie (zonder overstroming)				
Dodelijke slachtoffers (zonder overstroming)				
Maatschappelijke impact in bedreigd gebied						
Maatschappelijke impact in de rest van Nederland						
Met invulling bovenregionale behoeftes						
Schade agv overstroming 'bedreigd gebied'				
Dodelijke slachtoffers agv overstroming 'bedreigd gebied'				
Schade door evacuatie (zonder overstroming)				
Dodelijke slachtoffers (zonder overstroming)				
Maatschappelijke impact in bedreigd gebied						
Maatschappelijke impact in de rest van Nederland						
Gevolgen van uitstel van besluitvorming per dag						
Schade agv overstroming 'bedreigd gebied'						
Dodelijke slachtoffers agv overstroming 'bedreigd gebied'						
Schade door evacuatie (zonder overstroming)						
Dodelijke slachtoffers (zonder overstroming)						
Maatschappelijke impact in bedreigd gebied						
Maatschappelijke impact in de rest van Nederland						
Tijd factoren						
Beschikbare tijd tot 'ramp (=dijkdoorbraak of start orkaan)'						
Kans op extreme omvang (edo proporties)				
Kans op kleinere omvang (minder extreem scenario)				
Kans op geen doorbraak				

	Strategie 0: Focus volledig op redden	Strategie 1: Niet verplaatsen	Strategie 2: Alleen niet zelfredzamen in meest bedreigd gebied	Strategie 3: Iedereen uit meest bedreigd gebied	Strategie 4: Iedereen uit meest bedreigd gebied plus alle niet-zelfredzame uit bedreigd gebied	Strategie 5: Iedereen uit het bedreigde gebied
Totaal benodigde tijd tot bereiken 'eerste veilige plek'						
Benodigde tijd voor besluitvorming				
Benodigde tijd voor preparatie (tussen nemen besluit en start werkelijke verplaatsing)				
Organisatie				
Waarschuwen bevolking				
Uitvoering				
Duur van eerste opvang (periode waarin overheid er niet is)						
Ruimte (weer te geven in figuren)						
Bedreigd gebied (gebied dat mogelijk kan overstromen)				
Uitwerking bedreigd gebied in zonering (conform systematiek 3 Daagsen)				
Uitwerking van strategie						
Evacuatiegebied (gebied waar mensen/dieren/goederen in principe wegmoeten = bedreigd gebied (opvang binnen dit gebied is wel mogelijk als mensen niet evacuëren of gaan naar veilige plek in rampgebied))				
Opvanggebied (gebied waar mensen/dieren/goederen worden opgevangen door overheids-opvang)				
Organisatiegebied (gebied dat nodig om evacuatie en opvang te organiseren (middelen, infrastructuur))						
Netwerk						
Betrokken organisaties regionaal				
Betrokken organisaties nationaal				
Betrokken organisaties internationaal				
Bovenregionale effecten						
Aanbod van evacuees voor opvang buiten de regio				
Aanbod op Rijkswegen per entry point (aanvoer op snelwegen)				
Aanbod van dieren en goederen				
Uitval van bedrijven						



	Strategie 0: Focus volledig op redden	Strategie 1: Niet verplaatsen	Strategie 2: Alleen niet zelfredzamen in meest bedreigd gebied	Strategie 3: Iedereen uit meest bedreigd gebied	Strategie 4: Iedereen uit meest bedreigd gebied plus alle niet-zelfredzame uit bedreigd gebied	Strategie 5: Iedereen uit het bedreigde gebied
Bovenregionale behoeftes						
Benodigde extra middelen (capaciteiten) voor:						
mensen				
zelfredzaam				
niet-zelfredzaam				
dieren				
milieu				
economie				
Afhankelijkheid van voorzieningen (nuts, drinkwater, afvalwater etc.)				
Ondersteunende besluiten				
Ondersteunende (nood)wetgeving				
Reddingscapaciteit voor achterblijvers uitgaande van 3 dagen zelfredzaamheid na de doorbraken				
Medische voorzieningen voor niet-zelfredzamen in regio						
Communicatie / Publiek en Media						
Gewenst gedrag				
Huidig gedrag						
Bestuur						
continuïteit geborgd van bestuur				
afstemming met operationele diensten						
Voor iedereen geldende kaders (in te vullen per strategie), te bepalen op basis van bovenstaande na besluitvorming nationaal				
				
				

Doel: De tabel is opgesteld om het koppelvlak tussen de regio's en nationaal in te kunnen vullen.

Uitgangspunten: De tabel is gebaseerd op de aanpak van de driedaagse sessies met de uitwerking van de zonerings. De tabel is ook gebaseerd op de landelijke plannen waarbij het landsdekkend beeld zoals geformuleerd in "rollen van het rijk bij evacueren" als uitgangspunt is genomen. Sommige effecten zijn wellicht moeilijk te bepalen. Daarom is het wellicht handig om enkele vuistregels of kentallen op te nemen, zie sheet 'enkele kentallen'.

Gehanteerde filosofie: Het doel is om in een dreigingsfase waarin sprake is van grote onzekerheid een afweging te maken over wat te gaan doen. Centraal hierin staat dat op basis van de dan beschikbare informatie een verantwoorde keuze wordt gemaakt. Of deze keuze 'juist' of 'optimaal' is, is pas achteraf bekend als zeker is wat is opgetreden. Achteraf kan ook een strategie worden gemaakt die het beste was geweest, deze info is echter niet bekend op het moment van opstellen van strategieën en besluiten.

Verondersteld wordt dat bestuurders bij een kleine dreiging planningsstaven regionaal en nationaal (LOS) in werking stellen om verschillende strategieën uit te werken. In Waterproef zal dat zijn op D-6 voor de kust, ook voor de rivieren zal dat zijn 2 dagen voor verwachte besluit over evacuatie.

Bestuurlijke dilemma's volgen uit operationele knelpunten. Immers, op iedere dag in de tijdlijn staat de beschikbare tijd, de beschikbare middelen en het bedreigd gebied vast. Afhankelijk van welke strategie wordt uitgevoerd zal dat leiden tot een bepaald resultaat. Het is hierbij denkbaar dat geen enkele strategie een 'ramp' zal voorkomen. Er is altijd schade en er zijn waarschijnlijk altijd dodelijke slachtoffers.

Dit leidt tot:

- ♦ Het is aan de bestuurders om uiteindelijk een keuze te maken in de te volgen strategie. Geen enkele strategie zal zonder schade en doden aflopen (tenzij besloten wordt om niks te doen en het valt uiteindelijk mee);
- ♦ Het is aan de operationele mensen om de bestuurders in staat te stellen om een strategie te kiezen, en de consequenties en alternatieven inzichtelijk te maken;
- ♦ Niet besluiten is ook een besluit, immers de situatie in het land zal zich ontwikkelen (mensen blijven niet zitten op de bank en handelen ook op basis van info van internet en media), ook is er direct minder tijd beschikbaar waardoor de effectiviteit van strategieën minder zal zijn;
- ♦ Vanaf dat de dreiging bekend is zullen bestuurders een afweging moeten maken voor 'besluiten' en zullen operationele mensen hierover moeten adviseren. De bestuurlijke knelpunten volgen uit de operationele (on)mogelijkheden;
- ♦ De operationele (on)mogelijkheden zijn sterk gekoppeld aan het gedrag van mensen. Ieder individu maakt eigen afwegingen op basis van de aangereikte info. De overheid kan hierin sturen door info aan te reiken. Het effect staat echter niet vast en zal niet uniform zijn. De operationele plannen zullen dus 'robuust' moeten zijn;



- ◆ Frequent (dagelijks, misschien wel tweemaal daags) zullen operationele mensen aan de bestuurders verschillende 'strategien' moeten aanreiken en de consequenties moeten schetsen. Als de omvang groter is dan een regio zal dit proces gebeuren in de regio en nationaal;
- ◆ De operationele beelden op nationaal niveau volgen uit de operationele beelden van regionaal niveau. ◆

Enkele kentallen om initieel vanuit te gaan; deze zijn gebruikt bij Waterproef

Aantal doden bij een overstroming	tussen 0,1 en 1% van getroffen
Niet Zelfredzamen	
bron capaciteitenstudie	Het aantal niet zelfredzame in institutionele objecten is middels kentallen gerelateerd aan het aantal inwoners in een gebied. De kentallen zijn gebaseerd op gegevens van het RIVM en het CBS. De volgende kentallen zijn gehanteerd:
	◆ Ziekenhuis: 0,32%
	◆ Verzorgingstehuis: 5,0 %
	◆ Verpleegtehuis: 3,0 %
	◆ Instelling verstandelijk gehandicapt: 0,30%
	◆ Instelling lichamelijk gehandicapt: 0,02%
	◆ Instelling geestelijk gehandicapt: 0,07%
	◆ Instelling zintuiglijk gehandicapt: 0,01%
	◆ Gevangenis: 0,15%
Ontslag uit instellingen	
bron capaciteitenstudie	We gaan er vanuit dat in het geval van evacuatie niet-zelfredzamen waar mogelijk vanuit instituties worden ontslagen of verlof krijgen. Zij vallen dan onder de hoede van zelfredzamen en worden daarmee ook als zelfredzaam beschouwd en vereisen geen speciale aandacht van hulpverleners. De nu gehanteerde percentages zijn:
	Type instelling Ontslag %
	in ziekenhuizen 80 %
	in verpleegtehuizen 30 %
	in verzorgingstehuizen 40 %
	verstandelijk gehandicapt 10 %
	lichamelijk gehandicapt 20 %
	geestelijke gezondheidszorg 60 %
	zintuiglijk gehandicapt 40 %
	gevangenen 20 %
	Niet-zelfredzamen thuis 0 %

Colofon

Uitgave van Taskforce Management Overstromingen
Opgesteld door Rob Smit, oefenleider Waterproef

januari 2009

Coverfoto: Hanneke Blok

realisatie: Bureau Karin de Lange, Den Haag

*ontwerp/
vormgeving:* Inpladi BV, Cuijk

druk: vanGrinsven drukkers Venlo bv, Venlo

