

Een raamwerk voor het effectief evalueren van crisisoefeningen

Samenvatting

Drs. Bertruke Wein

Drs. Rob Willems

© 2013 Radboud Universiteit Nijmegen/ITS

Samenvatting

“Evaluaties van crisisoefeningen vanaf 2006 opvragen en bestuderen, op zoek naar de gehanteerde evaluatiecriteria, en kijken of daar een raamwerk uit te destilleren is voor het (meer) uniform evalueren van crisisoefeningen”. Dat was in het kort de opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de Radboud Universiteit/ITS. Hierna vindt u de belangrijkste resultaten van dit onderzoek, het uiteindelijke raamwerk als wel een verantwoording en een praktische wenk voor de toepassing van het raamwerk.

Resultaten onderzoek

Voor het onderzoek is een zo representatief mogelijke selectie¹ gemaakt uit de in totaal 418 opgestuurde evaluaties van nationale, regionale en lokale crisisoefeningen². Deze selectie (ruim 70 evaluaties van crisisoefeningen) is allereerst geanalyseerd op gehanteerde evaluatiecriteria. Hieruit kwam naar voren dat met name de functie van de oefening bepalend is voor de gevonden evaluatiecriteria. De oefening als hulpmiddel wordt grofweg voor drie functies gebruikt en kent daarmee de volgende variatie in gehanteerde evaluatiecriteria:

- *Testen als functie*

hierbij dient de oefening voornamelijk als test om te beoordelen of (delen van) de crisisstructuur werkt als beoogd. Evaluatiecriteria zijn met name de zogenaamde ‘kritische processen’: melden & alarmeren, opschalen, informatie managen en leiding geven & coördineren.

Nationale crisisoefeningen:

± 1 op de 2 evaluaties

Regionale/lokale
Crisisoefeningen:

± 1 op de 7 evaluaties

- *Ontwikkelen als functie*

hierbij dient de oefening voornamelijk als ontwikkelstap, al of niet onderdeel uitmakend van een programma van opleiden, trainen en oefenen. Evaluatiecriteria zijn de kritische processen en de competenties van belangrijke functionarissen in de crisisstructuur dan wel de competenties van een team als geheel.

Nationale crisisoefeningen:

± 1 op de 4 evaluaties

Regionale/lokale
Crisisoefeningen:

± 2 op de 3 evaluaties

- *Oriënteren als functie*

hierbij is de oefening veelal een eerste verkenning van een crisistype en/of samenwerking met (een) relevante crisispartners. Evaluatiecriteria zijn divers, maar zijn meer inhoudelijk (crisisspecifiek) of meer algemeen (samenwerking, communicatie) van aard.

Nationale crisisoefeningen:

± 1 op de 3 evaluaties

Regionale/lokale
Crisisoefeningen:

± 1 op de 5 evaluaties

¹ Bij het selecteren is, naast uiteraard de ‘rijkheid’ van het materiaal (al of niet expliciet voorkomen van evaluatiecriteria), ondermeer rekening gehouden met geografische spreiding, spreiding in recentheid en spreiding in zelf uitgevoerde versus extern uitgevoerde evaluaties.

² Daarbij ging het steeds om evaluaties van crisisoefeningen (van onderdelen) van de zogenaamde rijksstructuur (zoals beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming) of de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (zoals beschreven in het Besluit Veiligheidsregio’s).

De *kritische processen* zijn het vaakst als evaluatiecriterium gevonden en bovendien zijn ze het onderwerp van oefeningen om te beoordelen of (delen van) de crisisstructuur werkt als beoogd.

Een andere bevinding uit het onderzoek is dat de voor de kritische processen gehanteerde evaluatiecriteria veelal zogenaamde '*procescriteria*' zijn: het zijn criteria die vooral gaan over de juiste handelwijze. Dit in tegenstelling tot criteria die aangeven wat de gewenste uitkomst van het kritische proces zou moeten zijn, de zogenaamde '*uitkomstcriteria*'.

Het te ontwikkelen raamwerk zal voortbouwen op de meest gehanteerde evaluatiecriteria zoals blijkt uit de oefenpraktijk (de kritische processen). Daarnaast zal het vooral een aanvulling zijn op de veelal gehanteerde procescriteria door te voorzien in uitkomstcriteria.

Het raamwerk

Alvorens het raamwerk te beschrijven gaan we eerst in op de hiervoor benoemde kritische processen. Deze zijn voor het regionale/lokale niveau (veiligheidsregio en aangesloten gemeenten) vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's en vinden feitelijk hun oorsprong in de Basisvereisten Crisismanagement van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006). Voor het nationale niveau (de ministeries) ontbreekt een dergelijke wettelijke basis.

De processen zijn echter voor het nationale en regionale/lokale niveau grotendeels dezelfde; het minieme verschil zit vooral in de precieze organisatiestructuur en de te bereiken uitkomsten. Het raamwerk gaat daarom uit van één en dezelfde set van kritische processen.

Het raamwerk dat hierna zal worden beschreven, bestaat uit twee onderdelen:

- Allereerst de onderliggende *kritische processen* met hun beoogde uitkomst. Deze zullen als eerste worden behandeld.
- Vervolgens worden de kritische processen en hun beoogde uitkomsten in een *stroomschema* geplaatst waardoor duidelijk wordt welk proces wat moet opleveren voor het volgende proces, met welke uiteindelijk beoogde uitkomst.

Beide onderdelen tezamen vormen uiteindelijk het raamwerk voor het meer uniform evalueren van crisisoefeningen, het zogenaamde *evaluatieraamwerk*. We lichten de beide onderdelen kort toe.

Ad 1. De onderliggende kritische processen

Tussen de kritische processen zit een duidelijke samenhang. Het eerste kritische proces 'melden & alarmeren' heeft tot doel de onderdelen van de crisisstructuur in gereedheid te brengen en te voorzien van de eerste, essentiële beslisinformatie. Het proces daarna 'opschalen' heeft tot doel de beschikbare eenheden inzetbaar te krijgen op de daartoe aangewezen plaats. Vervolgens levert het proces 'informatie managen' de grondstof (beslisinformatie) voor het meest wezenlijke proces van crisis-management: 'leiding geven & coördineren'. Leiding geven & coördineren moet ten slotte leiden tot een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding en/of crisisbeheersing via het treffen van juiste, tijdige maatregelen. De uitkomst van de processen afzonderlijk bepaalt uiteindelijk de uitkomst



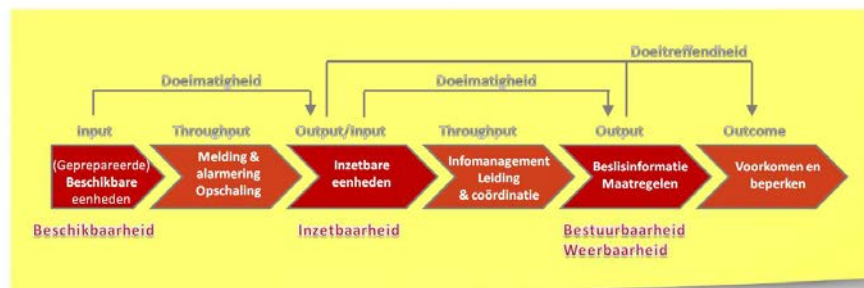
van de crisisstructuur als geheel: alarmeren en opschalen resulteren in inzetbare eenheden, informatie managen resulteert in beslisinformatie op basis waarvan via het proces leiding geven & coördineren maatregelen worden getroffen. Anders gezegd leiden de processen melden & alarmeren en opschalen tot *inzetbaarheid* van de crisisstructuur, het proces informatie managen tot *bestuurbaarheid* en ten slotte het proces leiding geven & coördineren tot *weerbaarheid* van de crisisstructuur. In het schema staan deze evaluatiecriteria en de bijbehorende uitkomst samengevat.

Ad 2. De kritische processen in stroomschema

Door de kritische processen vervolgens in een stroomschema te plaatsen wordt duidelijk hoe de processen en hun uitkomsten samenhangen. We beschrijven het stroomschema kort: de input voor de processen melding, alarmering en opschaling wordt geleverd door de beschikbare (en geprepareerde) eenheden van de crisisstructuur, wat resulteert in inzetbare eenheden. Deze output vormt weer de input voor de processen informatiemanagement en leiding & coördinatie wat resulteert in beslisinformatie en uiteindelijke maatregelen. Deze output moet er uiteindelijk in resulteren dat de (effecten van de) crisis beperkt dan wel voorkómen wordt (outcome).

Door de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid³ toe te voegen aan het stroomschema ontstaat vervolgens het uiteindelijke evaluatieraamwerk; de relatie tussen de input en output in het stroomschema bepaalt de uiteindelijke doelmatigheid en de relatie tussen de output en de outcome de uiteindelijke doeltreffendheid van de getroffen maatregelen. De bijbehorende uitkomstcriteria uit het raamwerk (inzetbare eenheden, beslisinformatie en maatregelen) als ook een evaluatieformulier, zijn voor de praktische toepassing van het evaluatieraamwerk verder uitgewerkt.

Het evaluatieraamwerk ziet er daarmee als volgt uit (voor de volledigheid is daarbij ook het startpunt meegenomen: geprepareerde, beschikbare eenheden):



Onderwerp van evaluatie zou daarmee in ieder geval moeten zijn de doelmatig- en doeltreffendheid van de getroffen maatregelen.

Verantwoording en een praktische wenk

Dit evaluatieraamwerk is een aanvulling op de voornamelijk procesgerichte evaluatiecriteria die zijn aangetroffen in het onderzoek naar gehanteerde evaluatiecriteria bij crisisoefeningen. Tegelijkertijd stellen we vast dat de voorgestelde evaluatiecriteria niet eenvoudig te ‘tellen’ zijn, behoudens het evaluatiecriterium inzetbaarheid (opkomsttijden en samenstelling van inzetbare eenheden). Bestuurbaarheid en weerbaarheid zijn moeilijker te vangen in kwantificeerbare grootheden. Een citaat van de socioloog Cameron (1963)

³ Zie ook Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van (8e druk 2012). *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer en Algemene Rekenkamer (2005). *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag.

geeft dit aan: “not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted”. De door ons voorgestelde evaluatiecriteria (behoudens de inzetbaarheid) kunnen worden gerekend tot de tweede categorie; ze tellen wel degelijk, maar zijn lastig te tellen. Met betrekking tot dit laatste punt willen we hierna afsluiten met een praktische wenk voor de praktijk.

Het door ons voorgestelde evaluatieraamwerk vraagt iets extra's van degenen die oefeningen van (delen van) de crisisstructuur voorbereiden en evalueren. Naast de 'normale' voorbereiding op de evaluatie van een oefening (ondermeer vaststellen functie, doel, doelgroep en wijze van evalueren) vraagt het evaluatieraamwerk een extra voorbereiding op het scenario. Aan de hand van het scenario zal immers van tevoren nagedacht moeten worden over de verwachte output en outcome van de crisisstructuur. Met andere woorden welke maatregelen en bijbehorende beslisinformatie worden verwacht bij dit specifieke scenario met welk beoogd effect? Deze verwachte maatregelen en beslisinformatie vormen vervolgens het startpunt van de evaluatie: welk effect beoogden we, hebben we de juiste maatregelen getroffen en beschikten we over de juiste beslisinformatie? Afhankelijk van de functie van de oefening (testen, oefenen, oriënteren) vormen de vragen het startpunt van reflecteren en leren (oefenen en oriënteren) dan wel de basis voor een uitspraak over de geleverde output (testen). Een deel van de rapportage naar aanleiding van het evaluatieraamwerk is gewijd aan de praktische toepassing ervan om de praktijkbeoefenaars te ondersteunen bij deze meer resultaatgerichte manier van evalueren.

Dit evaluatieraamwerk, met de focus op te treffen maatregelen en bijbehorende beslisinformatie (op basis van scenario's gebaseerd op de nationale risicobeoordeling of het regionale risicoprofiel), kan de opmaat vormen voor een meer resultaatgerichte evaluatie van crisisoefeningen. Het evaluatieraamwerk kan een stap voorwaarts betekenen voor de verdere professionalisering van de bestaande crisisstructuur die het vangnet moeten zijn voor als het dan toch mis gaat.