

Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen



Drie benaderingen van de
kloof tussen plan en praktijk
in de crisisbeheersing

Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen

ISBN: 978-90-77389-86-7

NUR: 740

Uitgave:

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40

3526 KS Utrecht

Postbus 8039

3503 RA Utrecht

T +31 (0)30 2 916 916

F +31 (0)30 2 947 090

E contact@berenschot.nl

Nicis Institute

Laan van Nieuw Oost Indië 300

2593 CE Den Haag

Postbus 90750 2509 LT Den Haag

www.nicis.nl

T +31 (0)70 344 09 66

F +31 (0)70 344 09 67

E info@nicis.nl

Auteurs:

Berenschot: Drs. Margreeth van Dorssen, Ing. Peter van Zanten MPA, Judith van Krieken MSc,

Drs. Maarten van Noort en Drs. Tanja Verheij

Gemeente Amsterdam: Prof. dr. Ira Helsloot en Jelle Groenendaal MSc

Technische Universiteit Delft: Prof. mr. dr. Hans de Bruijn

(Eind)redactie: Margreeth van Dorssen en Peter van Zanten

Opmaak: Gilmar Pattipeilohy, Berenschot

Drukwerk: Avant GPC

Oplage: 400

April 2010

© Berenschot

Consortiumpartners:

Berenschot

Technische Universiteit Delft

Gemeente Amsterdam

Nicis Institute

Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen

Drie benaderingen van de kloof tussen plan
en praktijk in de crisisbeheersing



Inhoud

Voorwoord	7
Introductie	9
De eeuwige klacht	9
De kloof tussen plannen en praktijk	9
Waardering van de kloof	11
Leeswijzer	13
Planvorming in de crisisbeheersing	15
Plannen in de veiligheidsketen	15
Plannen en de veiligheidsregio	16
Plannen en de hulpverlenende partijen	17
Een greep uit de overige plannen	18
Conclusie: veel plannen en veel planvormen	18
DEEL A: Drie benaderingen	21
1^{ste} benadering:	
De praktijk in de plannen betrekken	23
Inleiding	23
Een stap op de goede weg	23
Maar geen gelopen race	24
Samenvatting	27
2^{de} benadering: De kloof de kloof laten	29
Inleiding	29
We vertrouwen op de professional	30
Maar er gelden randvoorwaarden	33
En er zijn enkele risico's	34
Samenvatting	35
3^{de} benadering: De professional uitdagen met slimme interventies	39
Inleiding	39
Vanuit de planarena slim interveniëren	40
Praktische tips	43
Samenvatting	44

DEEL B: Handreiking voor plannenmaker	47
Enkele instrumenten	49
Inleiding	49
Plansessie	50
Papieren Tijgerscan	51
Planbinding	53
Samenhang	56
Slotbeschouwing	57
Alles overziend	59
Drie benaderingen samengevat	59
De benaderingen vergeleken	61
Betere plannen, betere praktijk	63
Bronnen	65

Voorwoord

Eén van de tendensen binnen het domein van veiligheid en crisismanagement is de toenemende twijfel over nut, noodzaak en optimale vorm van planvorming. Hoe komt dat? En wat kan er gedaan worden om de kloof tussen plannen en praktijk te overbruggen? Deze vragen waren voor organisatieadviesbureau Berenschot, de gemeente Amsterdam en de Technische Universiteit Delft aanleiding om een klein consortium te formeren en gezamenlijk een onderzoeksvoorstel in te dienen bij de Stichting B.W. Berenschot Fundatie en Nicis Institute.

Sinds 1986 stimuleert de Stichting B.W. Berenschot Fundatie (in financiële en inhoudelijke zin) adviseurs hun kennis van het vakgebied te verdiepen en inzichten en methoden te vernieuwen. Daarmee wil zij een bijdrage leveren aan de uitstraling van Berenschot als toonaangevend en vernieuwend adviesbureau. De meeste projecten leiden tot een publicatie in de Berenschot Fundatiereeks, die inmiddels tientallen titels omvat. Op het terrein van veiligheid en crisismanagement worden de adviseurs van Berenschot veel gevraagd om opdrachtgevers – publiek en private partijen op alle niveaus – bij te staan bij uiteenlopende vraagstukken. Zij zijn daardoor in de gelegenheid, om óver opdrachten heen tendensen op te merken.

Nicis Institute laat op innovatieve wijze onderzoek doen naar vraagstukken die spelen in de steden. Binnen het programma ‘Kennis voor Krachtige Steden’ doen universitaire onderzoeksgroepen, stedelijke partijen en Nicis Institute gezamenlijk – in consortiumverband – onderzoek op diverse gebieden, waaronder ‘veiligheid en bestuur’. Inmiddels zijn meer dan veertig onderzoeken in uitvoering.

Het consortium voor dit onderzoek bestond uit de volgende personen. Van Berenschot waren betrokken drs. Margreeth van Dorssen, Judith van Krieken MSc, drs. Maarten van Noort, drs. Tanja Verheij en ing. Peter van Zanten MPA. Vanuit gemeente Amsterdam (brandweer Amsterdam) waren betrokken Jelle Groenendaal MSc en prof. dr. Ira Helsloot. Ira Helsloot is hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Van de Technische Universiteit Delft was betrokken prof. mr. dr. Hans de Bruijn, hoogleraar bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft. Hans de Bruijn is tevens universitaire 'lead partner' voor het Nicis-thema 'governance'.¹

Dit gezelschap met praktijkervaring, theoretische deskundigheid en conceptueel denkvermogen staat model voor de zienswijze die wij aan het einde van deze publicatie presenteren. Onze gezamenlijke inzichten over de papieren en professionele wereld van de crisisbeheerser hebben wij opgetekend in deze uitgave. We presenteren daarbij een aantal instrumenten die u hopelijk stimuleren en inspireren om te gebruiken of te ontwikkelen voor uw eigen organisatie: ten behoeve van betere plannen en het gebruik daarvan in praktijk.

¹ De gemeente Rotterdam is betrokken geweest bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel.

Introductie

De eeuwige klacht

“Crisis after crisis, we react as if programmed merely to call for more of the same: more ready-made answers, more plans, more command and control. The good news is that some are beginning to understand that the emerging contexts of the 21st Century demand a decisive breakthrough in crisis culture and strategy. (...) We need a new cosmology; simply refining the old one will not do and the time has come for us to take the risk of sketching new maps, and devise new strategies, tactics, models of education and training.”²

Patrick Lagadec, directeur Research Ecole Polytechnique

De kloof tussen plannen en praktijk

In Nederland wordt op vele manieren en door vele partijen gewerkt aan de voorbereiding op crises, met als doel deze zoveel mogelijk te voorkomen. Als zich toch een crisis voordoet, wil men de gevolgen daarvan zoveel mogelijk beperken. Een groot deel van de voorbereidingen is gericht op het opstellen en bijstellen van plannen. De veronderstelling die hiervan uitgaat, is dat plannen een effectief instrument zijn om de praktijk van het beheersen van crises te verbeteren. Bij incidenten in de praktijk blijkt echter vaak dat vooraf opgestelde plannen niet (volledig) uitgevoerd worden

2 Lagadec (2007)

of onvoldoende aangrijpingspunten bieden om crises te beheersen. Sterker nog: talloze incidentenevaluaties suggereren zelfs dat plannen vaak helemaal niet gebruikt worden in de acute responsfase.

Deze bevinding deed de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid concluderen dat de focus in het veiligheidsdomein gericht is op het produceren van plannen en onderling overleg en afstemming, maar te weinig op de resultaten van de bestrijding.³ Daarop betoogde het Landelijk Beraad Crisisbeheersing dat er te veel plannen bestaan en dat veel van deze plannen te gedetailleerd zijn.⁴ Dit zou de effectiviteit van de rampenbestrijding in de weg staan: de plannen staan te ver af van de werkelijkheid en de functie die zij daarin moeten vervullen. Daarnaast wordt in de plannen te weinig rekening gehouden met de onvoorzienbare omstandigheden die juist zo typerend zijn voor rampen en crises. Bovendien is het voor de gemiddelde hulpverlener lastig – zo niet onmogelijk – om te weten en te onthouden wat er in al die plannen staat.

Een reden voor het lage praktijkgehalte van veel plannen kan enerzijds zijn dat de mensen die deze plannen opstellen, zelf vaak weinig ervaring hebben met het feitelijk bestrijden en beheersen van crises. Zij zijn beleidsmakers, geen hulpverleners. Anderzijds, bij de professionals die wel aan de lat staan op het Uur U, bestaat er geen sense of urgency met betrekking tot planvorming; zij weten dat zij in vele gevallen de plannen niet zullen raadplegen omdat de realiteit dat niet toelaat. Er moet per slot van rekening snel gehandeld worden dat biedt geen ruimte om het rampenplan erop na te slaan. Hulpverleners willen mensen redden, branden blussen, terroristen arresteren, slachtoffers opvangen en het milieu beschermen. Het lezen van ‘papierentijgers’ heeft in de hitte van de strijd een lage prioriteit. Tijdens evaluaties horen wij vaak dat plannen pas later worden geraadpleegd (“O, was er een plan? Wat stond daar eigenlijk in?”). Net als de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Landelijk Beraad Crisisbeheersing concluderen wij dat plannen in de crisisbeheersing niet leven onder de mensen die er uiteindelijk mee moeten werken. Er lijkt een kloof te bestaan tussen plan en praktijk.

3 Ministerie van BZK (2004): In de Nieuwsbrief Crisisbeheersing jaargang 2 nr. 3, juli 2004, wordt een (interne) nota ‘Toetsing Rampenbestrijding 2004; zicht op resultaat?’ van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (december 2003) aangehaald.

4 Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006).

Waardering van de kloof

Al jaren lijkt er sprake te zijn van twee afzonderlijke arena's. In de planarena wordt gewerkt aan papieren plannen die vaak ver afstaan van de praktijk. In de praktijkarena vindt de daadwerkelijke (operationele) voorbereiding plaats en wordt – heel cru uitgedrukt – met de papieren plannen weinig tot niets gedaan, zeker niet in crisissituaties.

De planarena

In de planarena wordt beleid ontwikkeld. De verschillende partijen (zoals gemeenten, provincies, en departementen) concentreren zich op niet-operationele structuren, verantwoordelijkheden en budgetten. Inhoudelijke aspecten van de crisisbeheersing worden op een vrij abstract niveau behandeld. Binnen deze arena heerst de perceptie dat de operationele voorbereiding op crises redelijk op orde is, maar dat het nog schort aan operationele structuren en bestuurlijke inbedding. Problemen in de uitvoering worden door de plannenmakers vertaald in nieuwe plannen en procedures.

De praktijkarena

In de praktijkarena zijn de feitelijke uitvoerders bij grootschalige incidenten, rampen en crises aan zet. Maar in deze arena heeft niet de crisissituatie, maar de dagelijkse praktijk de prioriteit. Er wordt slechts op incidentele basis grootschalig geoefend en dat is niet verwonderlijk gezien de hoge kosten en de complexe organisatie van een dergelijke oefening. Daarnaast ervaren de hulpverleners de meeste plannen die in de planarena gemaakt worden als ontoegankelijk, abstract en daarmee onnodig: zij gaan ervan uit dat de ervaring die ze opdoen in de dagelijkse praktijk, volstaat.

De vraag is nu natuurlijk of we ons zorgen moeten maken om het bestaan van de kloof tussen plan en praktijk. Is het erg dat er twee arena's bestaan die elkaar nauwelijks raken?

In relativerende zin kunnen we er op wijzen dat het domein van de crisisbeheersing niet het enige domein is waar zich een moeizame koppeling tussen beleid en uitvoeringspraktijk voordoet. De door ons waargenomen kloof tussen plan en praktijk bestaat ook in andere sectoren en is inmiddels door velen gesignaleerd.⁵ Een belangrijk verschil tussen veel andere sectoren en de crisisbeheersing is echter dat bij de laatste

5 Zie bijvoorbeeld: Lagadec (2007); Helsloot 2007, Landelijk Beraad CrisisBeheersing (2006); Clarke (1999)

de terugkoppeling (evaluatie) pas kan plaatsvinden na een crisis. De veel aangehaalde cirkel van Deming (Plan-Do-Check-Act-circle) of de traditionele beleidscyclus krijgt daarmee weinig gelegenheid zich te sluiten.⁶ Omdat zich relatief weinig crises voordoen, zijn er in de wereld van de crisisbeheersing maar weinig momenten waarop de beleidscirkel daadwerkelijk gesloten wordt. Dit betekent dat er in de wereld van de openbare orde en veiligheid en crisismanagement, anders dan in veel andere sectoren, relatief weinig gelegenheid bestaat om te leren over crises van enige betekenis. De oplossing van het probleem wordt op de beleidsafdelingen van de betrokken organisaties gezocht in nog uitvoeriger en nog gedetailleerdere plannen, die vervolgens niet of nauwelijks tot uitvoering komen in de praktijk. Het feit dat de plannen vaak een papieren werkelijkheid blijven, blijkt (uit bijvoorbeeld evaluaties van crises) zelden een reden om voor een minder dominante rol voor planvorming te pleiten.⁷ Integendeel: bij veel incidentevaluaties wordt het plan als vertrekpunt genomen. Dan wijst men er bijvoorbeeld op dat de uitvoerders zich in de praktijk niet aan het plan gehouden hebben. Of men stelt dat het plan tekort schoot en in het licht van de praktijk aangepast moet worden. Planvorming blijft hiermee onmiskenbaar een belangrijke pijler in de (operationele) voorbereiding in de crisisbeheersing. Hoe waardevol plannen ook zijn, ze zijn geen doel op zich. Dit besef lijkt ook in de planarena van de sector zelf te zijn doorgedrongen. Op basis van de resultaten van het toezicht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid sprak de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2004 over het accent op de planvorming binnen de sector.⁸ In het verlengde daarvan gebruikt men (vaak in relatie tot het voorstel van de Wet Veiligheidsregio's) de term 'planfixatie'.

6 Zie bijvoorbeeld: Hardjono (2006) of Hoogerwerf(1993)

7 Zie bijvoorbeeld de publicatie van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2007), waarin de onderzoekers 23 aanbevelingen doen, gericht aan hulpverleningsdiensten en gemeente(n). Het merendeel is gericht op het actualiseren, verbeteren, aanvullen van plannen. Los van het feit dat plannen hun waarde hebben, ligt het accent van de aanbevelingen op het verder uitbouwen van de papieren werkelijkheid. Een ander voorbeeld is de publicatie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006), waarin drie van de vijf aanbevelingen betrekking hebben op het orde maken van de plannen en draaiboeken.

8 Zie bijvoorbeeld HTK 2003–2004, 26956, nr. 19: De minister van BZK: "Het beleidsaccent ligt op de planvorming. Het systeem van de rampenbestrijding is te weinig gericht op de resultaten van de bestrijding, maar op het produceren van plannen en op de onderlinge afstemming". Of TK 2006-2007 31 117, nr. 3 (MvT): "De ervaringen die de laatste jaren zijn opgedaan met planvorming rampenbestrijding geven voldoende reden tot verbetering van het stelsel van planvorming. Geconstateerd is dat er sprake is van een zekere mate van planfixatie (...). Planvorming is geen doel op zich maar is gericht op een gestructureerde voorbereiding van een organisatie die in een acute ramp of crisissituatie in staat is adequaat op te treden en doelgericht te handelen. Het gebruiken van plannen voor de structurering van de uitvoering staat dus centraal bij deze planstructuur en niet het hebben van een plan. Helaas heeft het strikt naar de letter toepassen van de wet- en regelgeving en het systeem van toetsen het tegenovergestelde in de hand gewerkt." Of: Landelijk Beraad Crisisbeheersing (2006).

Opvallend genoeg lijkt het erop dat deze constatering – die zeker niet nieuw is – vooralsnog geen gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop wij ons in Nederland op crises voorbereiden. Dat bracht ons op de volgende centrale vraag:

Als bij grote incidenten steeds opnieuw duidelijk wordt dat de plan- en de praktijkarena niet goed aan elkaar verbonden zijn, waarom zouden we dan onze energie en ons geld blijven steken in planvorming? Hoe nuttig is een operationeel plan dat in de operatie niet gebruikt wordt?

In deze studie schetsen we drie benaderingen om met de kloof tussen plan en praktijk om te gaan. We gaan na of er mogelijkheden zijn om de twee arena's dichter tot elkaar te brengen, maar staan ook stil bij de gedachte dat een ferme koppeling tussen de arena's niet wenselijk is. We reflecteren op de vraag hoe erg het eigenlijk is dat er een kloof bestaat tussen plan en praktijk.

Leeswijzer

We starten dit boek met een verkenning van de planarena: waar hebben we het eigenlijk over als we spreken over planvorming in de crisisbeheersing? Daarop volgt Deel A waarin we drie benaderingen uiteen zetten om met de kloof tussen de plan- en de praktijkarena om te gaan. Vervolgens presenteren we, in het meer praktische Deel B, een aantal instrumenten die – in termen van effectiviteit en efficiency – de planmaker kunnen helpen om de operationele plannen aanmerkelijk te verbeteren.



Planvorming in de crisisbeheersing

Plannen in de veiligheidsketen

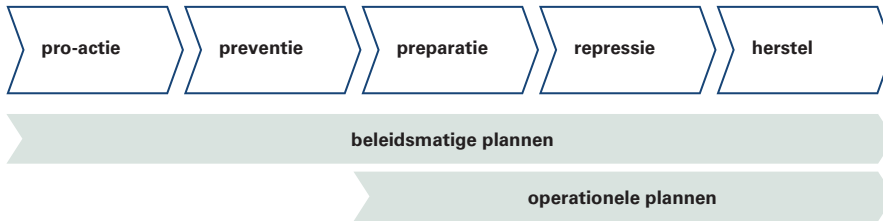
Ten minste alle overheidsactoren die betrokken zijn bij de crisisorganisatie (van het voorkomen van een mogelijke crisis tot het bestrijden van een daadwerkelijke crisis) zijn bij wet en/of Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) verplicht gesteld hun taken en bijkomend handelen in een plan te beschrijven.

Plannen in de rampenbestrijding/crisisbeheersing zijn onder te verdelen in twee categorieën: beleidsmatige plannen ('koude plannen') en operationele plannen ('warme plannen'). In beleidsmatige plannen wordt veelal de organisatorische sturing van de crisisbeheersingsorganisatie beschreven. De operationele plannen richten zich idealiter op het daadwerkelijk handelen in een ramp- of crisissituatie.⁹

Beleidsmatige en operationele plannen hebben betrekking op één of meerdere fasen van de crisisbeheersing, de zogenaamde veiligheidsketen. De veiligheidsketen bestaat

⁹ Zie voor planvorming de Wet Veiligheidsregio's waarvan behandeling in de Eerste Kamer is voorzien in februari 2010

uit de fasen proactie, preventie, preparatie, respons en herstel.¹⁰ De feitelijke beheersing van crises heeft vooral betrekking op de laatste drie fasen: preparatie, respons en herstel.¹¹ De operationele plannen zijn voornamelijk op deze fasen van toepassing.



Schematische weergave van de veiligheidsketen

Naast het onderscheid tussen beleidsmatige en operationele plannen, is een onderscheid te maken tussen multidisciplinaire- en monodisciplinaire plannen. Monodisciplinaire plannen hebben betrekking op één actor.¹²

In multidisciplinaire plannen staat de inzet van meerdere betrokken actoren beschreven, bijvoorbeeld de taakverdeling en samenwerking tussen de gemeente, brandweer, politie en GHOR bij een specifiek incident.¹³ Een monodisciplinair plan kan een uitwerking zijn van een multidisciplinair plan voor wat betreft één van de betrokken actoren uit dat plan. Binnen deze categorieën plannen bestaat een veelheid aan soorten plannen. Om een beeld te geven van de bestaande plannen, geven we hierna een kort overzicht van de verschillende niveaus waarop plannen gemaakt worden.

Plannen en de veiligheidsregio

In de Wet Veiligheidsregio's, waarvan de inwerkingtreding is voorzien medio 2010, is bepaald welke (multidisciplinaire) plannen de veiligheidsregio en de daarbij betrokken actoren paraat moeten hebben. Het bestuur (de burgemeesters in de betreffende regio) van elke veiligheidsregio stelt drie plannen vast:¹⁴

10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1993)

11 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004)

12 Bijvoorbeeld een Ziekenhuisrampenopvangplan (ZIROP)

13 Bijvoorbeeld het Rampenbestrijdingsplan Metro Amsterdam

14 Zie het gewijzigd voorstel van Wet Veiligheidsregio's (EK 31.117, A) of de Memorie van Toelichting (TK 31117, nr. 3)

- **Het beleidsplan**

In het beleidsplan wordt het beleid voor de uitvoering van de opgedragen taken geformuleerd, waaronder ook landelijke doelstellingen. Het beleidsplan moet tenminste eens in de vier jaar worden vastgesteld. Als de situatie in de regio verandert, dan moeten de plannen daarop aangepast worden. Het regionale beleidsplan heeft als basis een op te stellen regionaal risicoprofiel.

- **Het crisisplan**

Het crisisplan is een operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft, door politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeenten. Het crisisplan beschrijft de organisatie, de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast zijn afspraken met de crisispartners op dit gebied opgenomen in het crisisplan.

- **Rampbestrijdingsplannen of crisisbeheersingsplannen**

Rampbestrijdingsplannen zijn operationele plannen waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke inrichtingen is beschreven. Als op het grondgebied van de veiligheidsregio een vliegveld is gevestigd of als er activiteiten plaatsvinden met bepaalde gevaarlijke stoffen, moet daarvoor een rampbestrijdingsplan opgesteld zijn.

Plannen en de hulpverlenende partijen

Hoewel de organisatie van crisisbeheersing en rampenbestrijding met de Wet Veiligheidsregio's op regionaal niveau belegd is, houden gemeenten en hulpverleningdiensten wel de verantwoordelijkheid voor de praktische invulling en uitwerking ervan.¹⁵

Zo werken gemeenten de regionaal geldende plannen uit in gemeentespecifieke deelplannen en/of draaiboeken voor opvang en verzorging, registratie, schadeafhandeling, enzovoorts.¹⁶ Ook de andere partijen, zoals GHOR, brandweer, politie en meldkamers stellen op basis van de regionaal geldende plannen voor hen specifieke draaiboeken en plannen op.

Naast plannen die als specificatie volgen uit de regionaal geldende plannen hebben de hulpverlenende partijen veelal 'eigen' monodisciplinaire plannen. In de plannen

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001)

¹⁶ Zie het gewijzigd voorstel van Wet Veiligheidsregio's (EK 31.117, A) of de Memorie van Toelichting (TK 31117, nr. 3)

beschrijven de organisaties hun taak met betrekking tot crisisbeheersing en rampenbestrijding en werken zij het beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van opleidingen) uit. Deze monodisciplinaire plannen kunnen betrekking hebben op alle fasen van crisisbeheersing en kunnen verschillende vormen aannemen (opleidings- en oefenplan, beleidsplan, operationeel plan, enzovoorts).

Een greep uit de overige plannen

Bovenstaande plannen hebben voornamelijk betrekking op de veiligheidsregio's, gemeenten en hulpverleningsdiensten zoals politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening. Zoals wij bij de introductie aanhalen, zijn (ten minste) alle overige overheidsactoren verplicht hun taken en bijkomend handelen, ter voorbereiding op en tijdens crisis, in een plan te beschrijven. We kunnen niet volledig zijn en noemen hier slechts enkele plannen om de afstemmingsproblematiek duidelijk te maken: Waterschappen in Nederland stellen calamiteitenplannen op, om crises die met water te maken hebben, te bestrijden. De calamiteitenplannen moeten worden afgestemd met de plannen van andere waterbeheerders, gemeenten, veiligheidsregio, enzovoorts. Provincies stellen Provinciale Coördinatieplannen op, een verplichting die met het inwerking treden van de Wet Veiligheidsregio's zal vervallen. Op rijksniveau wordt momenteel gewerkt aan een Nationaal Crisisplan, analoog aan de verplichting van de veiligheidsregio's om een beleidsplan en crisisplan beschikbaar te hebben. Elk departement voor zich werkt bovendien departementale handboeken uit. Voor specifieke departementoverstijgende situaties zijn nationale responsplannen ontwikkeld, in het bijzonder voor crisisscenario's die kunnen leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan nationaal responsplannen voor terrorismebestrijding, overstromingen, extreem weer en chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) stoffen en infectieziekten.

Conclusie: veel plannen en veel planvormen

Het aantal plannen dat binnen de sector opgesteld wordt, loopt al snel in de duizendtallen.¹⁷ Naast de genoemde plannen – beleidsplannen, crisisplannen, rampbe-

¹⁷ Immers: 25 veiligheidsregio's x 3 verplichte plannen op diverse rampenbestrijdingsplannen voor elk risico(object) in de regio; 441 gemeenten stellen gemiddeld elk 10 deelplannen op; de regionale en gemeentelijke brandweren, 25 regionale politiekorpsen en een ten minste gelijkwaardig aantal geneeskundige hulpverleningsorganisaties werken elk hun (monodisciplinaire) plannen uit – zowel beleidsmatig als operationeel. Daarbij komen de plannen van overige overheidsinstanties zoals waterschappen, provincies en departementen en hun afzonderlijke organisatieonderdelen.

strijdingsplannen, oefen- en opleidingsplannen, gemeentelijke deelprocesplannen, calamiteitenplannen, coördinatieplannen, responsplannen – zien wij ze ook in de vorm van inzetplannen, actieplannen, draaiboeken en handboeken. De problematiek van de overload aan beleidsplannen is niet bijzonder voor het domein van crisisbeheersing. Elk beleidsdomein waar veel actoren bij betrokken zijn, kent dat probleem, inclusief het bijkomende, vaak moeizame samenspel tussen planopstellende partijen. Het domein van crisisbeheersing is wel uniek als het gaat om de grote hoeveelheid van operationele plannen. Dit is dan ook het domein van deze studie. De operationele plannen beogen de praktijk van crisisbeheersing te beschrijven. Dat wil zeggen: het zijn plannen die bruikbaar moeten zijn in de zeer incidentele situatie van een crisis. Wanneer we in deze studie over een ‘plan’ spreken, bedoelen we dus een operationeel plan.

De grote hoeveelheid operationele plannen onderstreept het belang van ons verhaal. We herhalen hier de vraag die we in onze inleiding stelden: Hoe nuttig is een operationeel plan dat in de operatie niet wordt gebruikt?

Ter illustratie: De inspectie OOV heeft de gebeurtenissen onderzocht rond Koninginnedag 2009 in Apeldoorn, waarbij een dramatisch incident een einde maakte aan een feestelijke dag. Over de planvorming constateerde de inspectie dat vier draaiboeken opgesteld waren: één multidisciplinair draaiboek en actieplan voor gemeente, de brandweer, de regiopolitie en de geneeskundige hulpverlening, en monodisciplinaire draaiboeken van de regiopolitie, de geneeskundige hulpverlening en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging.

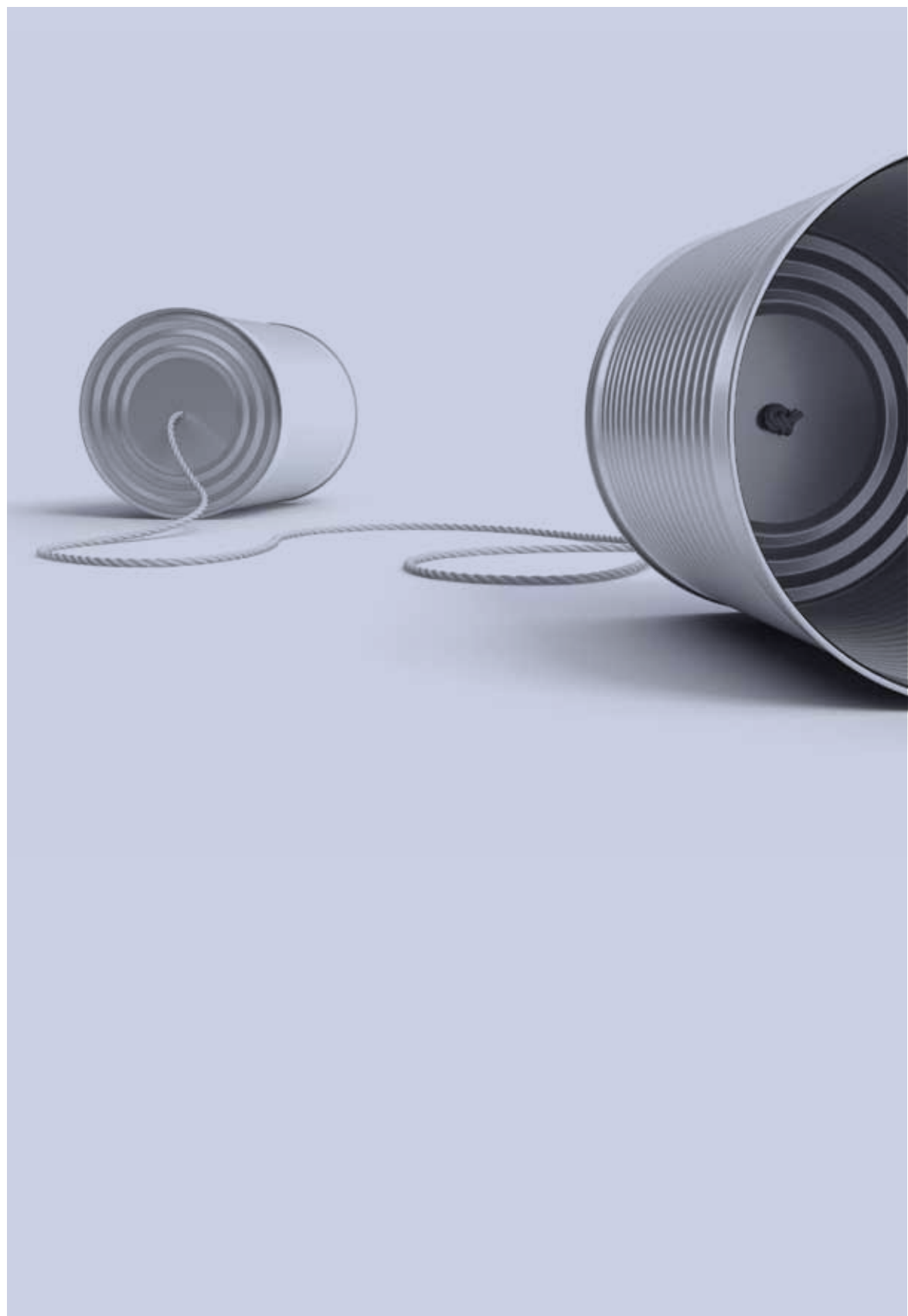
De inspectie merkte op dat elk afzonderlijk draaiboek (deels) andere scenario's beschrijft, terwijl in de scenario's incidenten worden beschreven die bij uitstek een multidisciplinaire voorbereiding en aanpak vereisen (bijvoorbeeld het scenario waarbij een aanslag op het Koninklijke gezelschap wordt gepleegd, een bommelding plaatsvindt of zich extreme weersomstandigheden voordoen).

De inspectie constateerde ook dat de uitwerking van scenario's verschilt – ondanks de door de betrokkenen aangegeven afstemming. Bijvoorbeeld: in het scenario bommelding van de regiopolitie was vermeld dat dit zou leiden tot het opstarten van het Beleidsteam (BT), terwijl in het multidisciplinaire actieplan stond beschreven dat het BT niet op zou komen.¹⁸

¹⁸ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009)

DEEL A:

Drie benaderingen



1^{ste} benadering: De praktijk in de plannen betrekken

Inleiding

In de eerste benadering om de kloof tussen plan en praktijk te dichten gaan we op zoek naar een manier om plannen meer in overeenstemming te brengen met de praktijk. De centrale gedachte bij deze benadering is een sterkere betrokkenheid bij de planvorming van professionals die daadwerkelijk tijdens crises aan het werk moeten – zoals de medewerkers in de meldkamers en officieren van dienst van politie, brandweer en GHOR. Deze benadering sluit aan bij wat doorgaans ‘interactieve planvorming’ wordt genoemd.

Een stap op de goede weg

Interactieve planvorming zet in op het verkleinen van de kloof tussen de plan- en praktijkarena en heeft een aantal voordelige kenmerken:

Aansluiting bij de praktijk

Door mensen uit de operatie van de crisisbeheersing een hoofdrol te geven bij het opstellen en bijstellen van plannen, kan bewerkstelligd worden dat deze plannen echt aansluiten bij de dagelijkse praktijk van de operationele professionals. Dat moet er voor zorgen dat de plannen daadwerkelijk praktisch nut hebben, in tegenstelling tot veel plannen die op de 'normale' wijze worden opgesteld. Wanneer professionals op een interactieve manier hun eigen crisisbeheersingsplannen opstellen, wordt voldaan aan enkele cruciale voorwaarden voor een succesvol plan – dat ook in de praktijk nut heeft. Door de deelname in het proces van planvorming wordt gezorgd dat de plannen daadwerkelijk aansluiten bij de operationele praktijk. De praktijk wordt dan het nieuwe uitgangspunt en niet langer de theoretische, steriele werkelijkheid die in de klassieke plannen centraal staat.

Verbeterde kwaliteit en bruikbaarheid

Door de professionele expertise en ervaring in de planvorming centraal te stellen, verbeteren de inhoud en kwaliteit van de plannen. Dit zal ook de toepasbaarheid van de plannen in de praktijk vergroten. Daardoor neemt de kans af dat plannen ongelezen op de boekenplank blijven staan en wordt het waarschijnlijker dat de plannen door de professionals – ook professionals die niet bij de planvorming waren betrokken – ter hand genomen worden in tijden van crises.

Vergroting van het operationeel draagvlak

Als plannen op een interactieve manier, dus met de betrokkenheid van professionals, tot stand komen en er in de plannen wordt uitgegaan van de expertise en ervaringen van deze professionals, worden deze plannen breder gedragen. De aanname is dat een eventueel sceptische houding van professionals ten opzichte van planvorming vermindert als die planvorming tot stand is gekomen met inbreng van collega-professionals.

Maar geen gelopen race

Interactieve planvorming draagt bij aan het dichten van de kloof tussen plan en praktijk. Er zijn echter ook keerzijden te noemen:

Een beperkte selectie van professionals

De groep professionals die betrokken wordt bij het maken van de plannen is en blijft natuurlijk een selectie uit alle professionals. Het risico bestaat dat professionals die niet bij de planvorming betrokken zijn, zich niet gerepresenteerd voelen door het selecte clubje dat wél de eigen expertise en ervaring in de plannen heeft ingebracht. De vraag is of de representanten beschikken over voldoende 'commitment power', de

kracht om andere professionals aan de door hen opgestelde plannen te binden. Als dit niet het geval is, dan is het zeer de vraag of de kloof tussen praktijk- en planarena kleiner wordt. In de interactieve planvorming is de selectie van representanten uit het professionele veld dan ook een cruciale schakel voor het succes van de benadering.

Een momentopname in een veranderende wereld

Het in interactie opstellen van een plan is een eenmalige activiteit, maar de werkelijkheid verandert voortdurend. Dit betekent dat de werkelijkheid die door de interactieve planvorming juist zo mooi in een plan is weergegeven ook voortdurend verandert. De inhoud van een plan kan daardoor snel verouderd zijn, waardoor plan en praktijk alsnog niet op elkaar aansluiten. Het up to date houden van plannen kost veel tijd en de ervaring leert dat men dat niet vaak genoeg doet.

Handelen op basis van ingesleten gedragspatronen

Vele studies wijzen uit dat professionals in de crisisbeheersing eerder afgaan op hun eigen intuïtie en ervaring dan op de vooraf bedachte handelingen in een plan en de daarin opgenomen aanwijzingen van anderen. Professionals vallen in extreme nood-situaties terug op gedragspatronen die zij zich bewust of onbewust hebben aangeleerd. Dit zijn ingesleten gedragspatronen die passen bij hun primaire taak: bijvoorbeeld het verzorgen van slachtoffers, het blussen van de brand of het afzetten van een weg. Voor een hulpverlener is dit het ‘normal framework of operations’. De theorie die dit mechanisme verklaart is Naturalistic Decision Making (NDM).¹⁹ NDM veronderstelt dat hulpverleners onder tijdsdruk reageren zoals ze dat ‘normaal’ ook zouden doen. Noodstructuren, rampenplannen, techniek en vergadercycli die ‘normaal’ niet worden gebruikt, worden tijdens crises ook niet gebruikt. Deze gedragingen leiden er helaas niet toe dat de kloof tussen plan en praktijk overbrugd wordt – ook al worden plannen met grote betrokkenheid van de professionals opgesteld.

Het risico van disfunctionele gedragspatronen in planvorming

Er is overigens in veel gevallen niks mis met ingesleten gedragspatronen. Deze ingesleten gedragspatronen maakt dat men goed functioneert (in het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan). Soms is er wel wat op de ingesleten routines aan te merken. De gedragspatronen die professionals zich bewust of onbewust hebben aangeleerd, zijn immers niet altijd de ‘juiste’ gedragingen. Sommige zijn misschien wel uitermate disfunctioneel. Bij interactieve planvorming doet zich het risico voor dat ook disfunctionele gedragingen in een plan gevat worden. Deze gedragingen zijn soms zo ‘ingebakken’ in het handelen van de professional (“zo doen wij dat al jaren”), dat zij

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Zsombok & Klein (1997) of toegepast in de lectorale rede van Scholtens (2007)

ook in een plan dat door interactieve planvorming tot stand is gekomen, opgenomen worden. Weliswaar wordt de kloof tussen plan en praktijk verkleind, maar feitelijk niet ten goede van de praktijk.

Beperkte crisiservaring bij professionals

Gerelateerd aan (al dan niet juiste) gedragspatronen van professionals is er het feit dat veel professionals weinig tot geen ervaring hebben met crises. Crises zijn immers zeer zeldzaam zodat een professional van ‘geluk’ mag spreken als hij een werkelijke crisis meemaakt in zijn of haar professionele carrière. De zeldzaamheid van crises draagt bij aan de zorg dat noch de ‘beleidswerker’, noch de ‘praktijkprofessional’ de juiste (operationele) ervaringen en kennis meebrengt wanneer een plan in interactie wordt opgesteld.

De neiging om niet te snijden in eigen vlees

Zoals algemeen bekend, nemen mensen niet snel besluiten die negatieve consequenties voor henzelf hebben. Zo zullen professionals in interactieve planvorming ook niet snel geneigd zijn zaken vast te leggen die negatieve gevolgen voor henzelf hebben. In dit verband wil dat vooral zeggen: zaken die hun eigen keuzevrijheid in crisissituaties lijken te beperken²⁰. Deze aanname impliceert dat de kwaliteit van de plannen die interactief tot stand komen, suboptimaal kan zijn. Bepaalde belangrijke keuzes worden misschien niet gemaakt.

De werkelijkheid is veelkoppig

Tot slot geldt voor de benadering van interactieve planvorming, net zoals voor de traditionele plannen, dat er heel veel ‘what-if’-situaties te bedenken zijn (bijvoorbeeld in de vorm van scenario’s), die nooit allemaal in een plan kunnen worden gevat. Ook als het plan interactief tot stand komt en de expertise en ervaringen van professionals benut worden om de kwaliteit en toepasbaarheid van het plan te vergroten, dan nog kan een plan niet voorzien in elke mogelijke omstandigheid.

²⁰ Deze houding verklaart bijvoorbeeld waarom sleutelfunctionarissen nog slechts zelden regelmatig getoetst worden op hun competenties. Dit gebeurt nog maar sporadisch, omdat dit een extra belasting betekent voor deze functionarissen met het risico van dat ze de functie bij een slecht resultaat niet meer mogen uitoefenen.

Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben wij de eerste benadering beschreven, waarbij de praktijk in de plannen gebracht wordt middels interactieve planvorming. Uit de schets van deze veel vernomen oplossing blijkt dat dit een stap op de goede weg is om de kloof te dichten. Immers:

- Er wordt aansluiting gezocht bij de praktijk.
- De kwaliteit en bruikbaarheid van het plan wordt verbeterd.
- Het operationeel draagvlak wordt vergroot.

Echter, het dichten van de kloof is geen gelopen race, gegeven de volgende keerzijden:

- Slechts een beperkte selectie van professionals is bij de interactieve planvorming betrokken, waardoor breder draagvlak niet gegarandeerd is.
- Het plan dat interactief wordt opgesteld, is zelden langere tijd up-to-date door de steeds veranderende wereld.
- Het interactief opgestelde plan boet aan waarde in, omdat professionals meestal handelen op basis van ingesleten gedragspatronen – en niet op basis van het plan.
- De kans bestaat dat ook disfunctionele gedragspatronen in de interactief opgestelde plannen worden opgenomen.
- De daadwerkelijke crisiservaring van professionals is vaak zeer beperkt, zodat zij feitelijk weinig praktijkervaring inbrengen bij het interactief opstellen van het plan.
- De kans bestaat dat bij interactieve planvorming bepaalde zaken niet worden opgenomen, omdat deze de professional mogelijk in keuzevrijheid beperken.
- Zelfs interactief opgestelde plannen kunnen de (veelkoppige) werkelijkheid niet vangen.



2^{de} benadering: De kloof de kloof laten

Inleiding

Het nader tot elkaar brengen van plannen en de ‘operationele werkelijkheid’ kent, zoals de voorgaande analyse laat zien, óók nadelen. Interactieve planvorming is geen panacee voor het verbeteren van operationele plannen of de respons van professionals. Loont het eigenlijk wel om te investeren in (interactieve) planvorming, als de realiteit zich nauwelijks laat bevriezen in plannen? We zouden zelfs kunnen stellen dat de pogingen om de realiteit te vatten in plannen in termen van kosten en baten, verspilde moeite zijn.

We presenteren daarom een tweede benadering: we accepteren dat er altijd een kloof tussen plannen en praktijk blijft bestaan en dat het daarom niet loont om te investeren in een verbinding tussen de plan- en overlegarena. Sterker nog: juist door de kloof functioneren beide. Bovendien kan de kloof voordelig zijn, omdat de operationele praktijk niet belast moet worden met bureaupolitieke of bestuurlijke compromissen in de overlegarena. Tolereer deze kloof is dus het advies.

We vertrouwen op de professional

Centraal in deze tweede benadering staat het vertrouwen op professionals, die op het Uur U het echte werk doen. Incidentevaluaties hebben aangetoond dat professionals ook zonder plannen effectief kunnen opereren.²¹ Zij beschikken over professionele vaardigheden, over professionele intuïtie, over *tacit knowledge*: op basis daarvan moeten zij het tijdens crises doen. Vanuit dit oogpunt bezien is een kloof tussen plan en praktijk niet zo problematisch. We noemen hieronder enkele argumenten voor een niet of slechts losjes verbonden plan- en praktijkarena.

Plannen zijn nooit uniek genoeg

Hoewel grootschalige incidenten en crises verschillende verschijningsvormen kennen, zijn de karakteristieken hetzelfde. Er is sprake van:

- onzekerheid (het is onduidelijk of, wanneer en hoe een crisis zich manifesteert);
- uniciteit (iedere crisis is uniek);
- tijdsdruk (operationele en bestuurlijke besluiten moeten onder hoge druk worden genomen);
- emoties.

Plannenmakers hebben de moeilijke opgave om operationele plannen te maken die aansluiten bij een operationele werkelijkheid die steeds anders, deels uniek en onbekend zal zijn. Wat werkt in het algemeen, werkt niet in het bijzondere geval. Wat niet werkt in het ene bijzondere geval, werkt wel in het andere bijzondere geval. Deze hoge onzekerheidsfactor en de uniciteit van crises maken dat de operationele werkelijkheid nagenoeg niet te vatten is in plannen. Immers, wat is 'de operationele werkelijkheid' als je niet adequaat kunt inschatten hoe de volgende crisis er uit gaat zien?

Door sommige plannenmakers wordt een onrealistisch plan opgevat als teken dat het plan niet gedetailleerd of uitgebreid genoeg is. Immers, hoe meer scenario's worden beschreven, hoe groter de kans dat er één lijkt op een feitelijk incident. Het nadeel van deze gedachte is dat plannen hierdoor (nog) dikker worden, waardoor ze (onder tijdsdruk) minder toegankelijk zijn. Ook als gepoogd wordt alle expertise van professionals in plannen op te slaan leidt dit tot zeer omvangrijke plannen – die niemand leest, of tot globale, generieke plannen – die weinig richting geven aan de praktijk. Het is paradoxaal, maar vaak waar: hoe meer we ons inspinnen om de kloof te dichten (door op iedere situatie te anticiperen), hoe groter de kloof wordt, omdat plannen ondoorgrondelijk en omvangrijk worden.

21 Helsloot (2007)

De intuïtie van de professional

Internationaal onderzoek naar professionals die opereren onder tijdsdruk laat zien dat hulpdiensten zeer effectief en adequaat reageren onder tijdsdruk.²² De professional reageert onder moeilijke omstandigheden op basis van intuïtie: de herkenning van een situatie op basis van gelijksoortige ervaringen speelt een sleutelrol in de beslissingen die een professional zal maken onder crisissituaties. Professionals zijn blijikbaar in staat om aangeleerde routines adequaat te reproduceren onder crisissituaties.

De consequentie van deze kennis is dat procedures die contrasteren met de routines van professionals niet zullen worden nageleefd in de responsfase. Derhalve hebben operationele plannen in de responsfase weinig betekenis, tenzij ze al eerder door professionals zijn 'omarmd' voor gebruik in hun dagelijkse praktijk. Indien professionals worden geconfronteerd met een voor hen nieuwe situatie, maken ze gebruik van hun bestaande portfolio aan kennis om een effectieve en werkbare oplossing te zoeken voor de problemen die ze ondervinden. Zo blijken brandweerlieden, ambulancemedewerkers en politiemensen telkens weer goed in staat om dat te doen wat nodig is ten behoeve van levensreddende hulpverlening tijdens crisissituaties.

De consequentie van bovenstaande gedachtegang ligt voor de hand. Denk niet in het schema 'plan/uitvoering', maar leg het primaat bij de professionals. In andere bewoordingen: Neem niet eerst een plan dat moet worden uitgevoerd door professionals, maar vertrouw op professionele vaardigheden en investeer in de ontwikkeling van die vaardigheden.

'Professional audacity'

Door het primaat bij de professionals te leggen, krijgen zij de autonomie om (binnen de marges van wet- en regelgeving) zelf oplossingen te vinden voor de complexiteit die zij ondervinden tijdens crisissituaties. De tweede benadering is dan ook gestoeld op vertrouwen op de *professional audacity*: de moed om beslissingen te nemen, ook al beschikt een professional nog niet over alle informatie. Vertrouwen op professionaliteit kan omdat professionals beschikken over wat *tacit knowledge* wordt genoemd. *Tacit knowledge* is kennis die:

1. door professionals in de loop der tijd al handelend is opgebouwd;
2. opgeslagen ligt in het 'DNA' van de professional;
3. hij kan activeren in concrete situaties.

²² Dit geldt alleen als professionals goed zijn opgeleid en beoefend. Gerefereerd wordt naar de onderzoekstraditie rond naturalistic decision making, zie bijvoorbeeld Zsombok & Klein (1997)

Waarin verschilt deze tweede benadering nu van de eerste? Wat is er op tegen om beide te doen: vertrouwen op *professional audacity* én professionele ervaringen vastleggen in plannen? Welnu, dat wringt om de volgende reden:

Kenmerkend voor *tacit knowledge* is dat professionals vaak moeite hebben om die op papier of in woorden expliciet te maken: zij kunnen de kennis alleen activeren door te handelen in concrete situaties die actie vergen. Het bekende voorbeeld is onze kennis van de moedertaal. Deze verwerven en onderhouden we door de taal te gebruiken (ad 1) en is onderdeel van ons DNA. Voortdurend denken we in en handelen we met deze taal (ad 2). We kunnen die taal ieder moment activeren, terwijl we tegelijk moeite hebben om de keuzes die we maken expliciet te maken (ad 3).²³ Vraag aan een Duitser welke voorzetsels worden gevormd door een derde naamval en hij blijft het antwoord schuldig. Maar vraag een Nederlandse leerling op de middelbare school naar de Duitse voorzetsels en ze worden zo opgedreund. De Duitser spreekt zo goed Duits, dat hij niet kan expliciteren wat de voorzetsels zijn. Zo is het met de professional ook – en dus doet zich ook hier een paradox voor. Juist omdat een professional goed is in zijn werk, heeft hij moeite om zijn eigen intelligentie te expliciteren en aan het papier (het plan) toe te vertrouwen.

Politieke symboliek

Een andere vraag: als het primaat bij de professional komt te liggen, wat is dan nog de betekenis van plannen? Hebben ze nog betekenis? Welzeker. Plannen zijn doorgaans niet alleen bedoeld om de operationele praktijk richting te geven, maar zij hebben ook een functie richting politiek en maatschappij. Een bestuurder kan met het plan in de hand aan de politiek laten zien dat hij zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid serieus neemt²⁴.

Het feit dat hulpverleningsdiensten over plannen beschikken, kan ook de burger een gevoel van veiligheid en vertrouwen geven. Burgers hebben aannames zoals: “er wordt over mij gewaakt”, “het is onder controle”, “dit wordt serieus genomen”, enzovoorts. Zo leveren plannen een belangrijke bijdrage aan de perceptie van veiligheid in een samenleving.

Plannen kunnen deze functie uiteraard alleen vervullen als ze een zekere relatie hebben met de praktijk. Noem dit een *loose coupling* tussen plan- en praktijkarena. Het streven van de eerste benadering, een *tight coupling*, wordt hier dus losgelaten. Sterker nog, veel aspecten van de kloof vormen geen enkel probleem. Verder kan de planarena nog een andere rol nemen in relatie tot professionals. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

²³ De Bruijn (2007)

²⁴ Helsloot (2007)

Maar er gelden randvoorwaarden

Vertrouwen in de keuzes die professionals maken is echter aan twee voorwaarden gebonden. Deze lichten we hieronder toe.

Een professionele gemeenschap

De eerste voorwaarde is dat er zoiets bestaat als een professionele community. Professionals kunnen alleen *tacit knowledge* ontwikkelen als ze zich in een netwerk van medeprofessionals bevinden. In een netwerk kunnen professionals van elkaar leren, kunnen ze elkaar corrigeren, is er sprake van onderlinge professionele controle.

We noemen een voorbeeld: In de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland zijn alle gemeentelijke processen geregionaliseerd. Dit betekent dat alle gemeentelijke processen in de regio nu gezamenlijk worden ‘bemenst’ door de verschillende gemeenten. Deze zogeheten poules hebben een aantal belangrijke voordelen, zoals het efficiënt gemeenschappelijk opleiden en oefenen. En, misschien wel belangrijker, de kleinere gemeenten uit de regio kunnen gebruik maken van de kennis en capaciteit van Amsterdam. Door een digitale (leer)omgeving kunnen alle functionarissen van de veiligheidsregio gemakkelijk met elkaar in contact komen en ervaringen uitwisselen. Hierdoor wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan netwerkvorming en aan professionele leerprocessen. Dit biedt als groot voordeel dat functionarissen elkaar nu makkelijker weten te vinden, iets wat bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten erg belangrijk is.

Veelvuldig onderhoud

In de tweede plaats kan *tacit knowledge* alleen ontstaan en worden onderhouden als professionals hun beroep blijven uitoefenen. Denk aan de piloot die een minimaal aantal vliegreuren per jaar moet maken of aan de arts die een minimaal aantal operaties per jaar moet verrichten. Op het domein van veiligheid en crisisbeheersing gaat het dan om het veelvuldig en realistisch oefenen van incidenten. Hierdoor kunnen professionals nieuwe routines aanleren, die gebruikt kunnen worden tijdens echte calamiteiten. Dit betekent niet per se dat wij pleiten voor meer grote en multidisciplinaire oefeningen voor de operationele diensten. Ook eenvoudiger oefeningen of simulaties kunnen bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van *tacit knowledge*. Een bevinding uit een studie naar de opbrengsten van grote multidisciplinaire oefening is immers dat de deelnemers vooral meer ‘kennis en kennissen’ opdoen.²⁵

25 Perry (2004)

En er zijn enkele risico's

Vertrouwen op professionals brengt een aantal risico's met zich mee. We bespreken deze hier kort.²⁶

Lastige innovatie door gesloten gemeenschap

De politie, brandweer en ambulancediensten worden over het algemeen beschouwd als gesloten culturen. Dit betekent onder meer dat er binnen de professionele gemeenschap sterke, gedeelde overtuigingen en veronderstellingen zijn. Innovaties binnen dergelijke gemeenschappen gaan daardoor wel eens langzaam. Soms zijn er bepaalde opvattingen die een 'taken for granted' karakter hebben en die mogelijke of noodzakelijke innovaties blokkeren.

Informatielacune door tekort aan samenwerking

Kenmerkend voor veel professionele beroepsgroepen is dat ze goed zijn in de uitoefening van hun beroep, maar veel minder goed in samenwerking met andere beroepen. Het risico hiervan is dat essentiële informatie bepaalde organisatie(onderdelen), crisisteam of functionarissen niet bereikt. Dit geldt voor samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten (multidisciplinair), maar ook binnen hulpdiensten.

Geen correctie door non-interventie

De kracht van professionele netwerken is dat professionals elkaar onderling corrigeren. Wie kan een professional beter controleren dan de medeprofessional? Deze zogenaamde onderlinge professionele controle werkt echter niet altijd. Dit komt door het non-interventiebeginsel: professional A bemoeit zich niet met professionals B en B bemoeit zich niet met A. Hierdoor hebben beiden geen last van de ander. We zien dit mechanisme in allerlei sectoren. Professionals controleren elkaar niet, maar houden elkaar veelal de hand boven het hoofd.

26 De Bruijn (2007)

Samenvatting

In dit hoofdstuk beschreven wij de tweede benadering, waarbij we accepteren dat er een kloof is tussen plannen en praktijk. We laten die kloof bestaan en aanvaarden dat plannen los van de praktijk staan. In deze tweede benadering vertrouwen we op de professional. De argumenten daarvoor zijn de volgende:

- De werkelijkheid is steeds anders, deels uniek en onbekend. Pogingen van plannenmakers om alle scenario's en alle expertise van professionals in plannen te vatten leiden tot omvangrijke plannen (die niemand leest) of tot globale, generieke plannen (die weinig richting geven aan de praktijk).
- De intuïtie van de professional zorgt ervoor dat hij of zij onder moeilijke omstandigheden goed in staat is om dat te doen wat nodig is ten behoeve van levensreddende hulpverlening tijdens crisissituaties.
- Door te vertrouwen op de kundigheid van professionals, hun *professional audacity*, hebben professionals de ruimte om zelf oplossingen te vinden voor de complexiteit die zij ondervinden tijdens crisissituaties. Ze boren hun *tacit knowledge* aan; de kennis die door hen in de loop der tijd al handelend is opgebouwd.
- Plannen zijn doorgaans niet alleen bedoeld om de operationele praktijk richting te geven, maar zij hebben ook een functie richting politiek en maatschappij, zowel voor bestuurders (verantwoordelijkheid) als burgers (vertrouwen). Het gescheiden houden van de arena's geeft deze functie een duidelijk platform.

Deze interpretatie werkt alleen onder enkele voorwaarden:

- Professionals kunnen alleen *tacit knowledge* ontwikkelen als ze zich in een netwerk van medeprofessionals bevinden. Met andere woorden: als zij in een professionele gemeenschap werkzaam zijn.
- *Tacit knowledge* vraagt veelvuldig onderhoud. Het kan alleen ontstaan en behouden blijven als professionals hun beroep blijven uitoefenen. Hier gaat het dan om het veelvuldig en realistisch oefenen van incidenten, waarbij professionals nieuwe routines aanleren die gebruikt kunnen worden tijdens echte incidenten.

Bovendien dreigen enkele gevaren, die het effect van de tweede benadering ondermijnen:

- Wanneer er sprake is van een gesloten cultuur waar sterke, gedeelde overtuigingen en veronderstellingen heersen, kan innovatie beperkt of geblokkeerd worden.
- Door onvoldoende samenwerking tussen professionele beroepsgroepen bestaat het risico dat essentiële informatie bepaalde professionals niet bereikt. Het gevolg is vaak dat het optreden in de praktijk hieronder lijdt.
- Het risico bestaat dat de professionals elkaar onderling niet corrigeren, terwijl dat juist een kracht van het professionele netwerk zou moeten zijn. Deze onderlinge professionele controle werkt doorgaans niet vanwege het zogenaamde non-interventiebeginsel.



3^{de} benadering: De professional uitdagen met slimme interventies

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken bespraken we twee benaderingen om met de kloof tussen plan en praktijk om te gaan.

In een klassieke benadering worden er in een planarena plannen gemaakt, die vervolgens door professionals worden uitgevoerd. In onze eerste benadering probeerden we de kloof te dichten door professionals bij de planvorming te betrekken. Het idee is wel nog steeds dat plannen vervolgens moeten worden uitgevoerd.

In de tweede benadering lieten we het streven om plan en praktijk met elkaar te verbinden grotendeels los. We accepteerden dat er twee arena's zijn, met hun eigen rationaliteit. De planarena heeft in deze benadering vooral een maatschappelijke

functie. We pleitten ervoor om in de praktijk van de crisisbeheersing vooral te vertrouwen op de kennis en ervaring van mensen die zelf in deze praktijk werkzaam zijn.

Deze tweede benadering bleek, evenals de eerste, haar tekorten en risico's te kennen. Een professionele gemeenschap kan namelijk zodanig gesloten zijn, dat innovatie en professionele leerprocessen onvoldoende kans van slagen hebben. Deze constatering brengt ons op het spoor van een derde benadering, waarin er toch weer een rol is voor de planarena.

Vanuit de planarena slim interveniëren

In de derde benadering herstellen we de relatie tussen planarena en praktijkarena. De planarena bepaalt de uitvoering niet (zoals in de eerste benadering), is ook niet afwezig (zoals in de tweede benadering), maar is de *countervailing power* – tegenmacht – van de praktijkarena. De spelers in de planarena zijn zich ervan bewust dat vertrouwen op enkel professionaliteit ook risico's kent en zien het als hun rol professionals in de praktijkarena kritisch te volgen en te bevragen. Dit vraagt een andere rolopvatting van de plannenmaker. De plannenmaker is prominenter aanwezig dan bij de voorgaande benaderingen. Bij de eerste benadering zijn plannen belangrijk doordat ze sturing geven aan de praktijk van uitvoering. In de tweede benadering doen plannen dat niet, maar spelen ze een rol bij bestuurlijke en maatschappelijke legitimatie. In de derde benadering ligt het accent minder op de plannen, maar op de spelers in de planarena zelf.

Slimme interventies vormen een belangrijk onderdeel van deze derde benadering. Die interventies hebben gemeenschappelijk dat er een kritische en creatieve blik is van mensen die de crisisbeheersing op enige afstand gadeslaan. Deze mensen zijn eventueel afkomstig uit andere disciplines dan veiligheidsbeleid. Zonder volledig te zijn, noemen we een aantal voorbeelden.

'Challenging' van professionals

De professionals in de praktijkarena worden met de derde benadering door de spelers in de planarena onderworpen aan wat met een Engelse term *challenging* wordt genoemd. In de eerste benadering werken de professionals mee aan het opstellen van plannen en voeren ze die vervolgens uit. In de tweede benadering zijn ze min of meer autonoom en in de derde benadering worden ze op uitnodigende en provocatieve wijze uitgedaagd door spelers uit de planarena. De plannenmakers *challengen* de professionals en proberen zo leerprocessen op gang te brengen. De resultaten van de leerprocessen

kunnen uiteraard wel weer in plannen worden opgenomen. De plannen vormen dan de codificatie van leerprocessen.

Het uitdagen van de professional kunnen de spelers uit de planarena zelf doen. Ze kunnen dit proces van *challenging* ook organiseren, bijvoorbeeld door derden/deskundigen te vragen de standaard werkwijzen van professionals eens kritisch te bezien.

Expliciet maken wat impliciet is

Eerder merkten we op dat professionals, met hun *tacit knowledge*, soms moeite hebben om hun professionaliteit expliciet te maken. Expliciteren is zinvol omdat we dan functionele en disfunctionele routines op het spoor kunnen komen. *Tacit knowledge* noemen we ook wel *impliciete* of ‘stille’ kennis.²⁷ *Impliciete kennis* is kennis die op papier gezet zou kunnen worden of op een andere manier expliciet kan worden, maar waarbij dat niet gebeurt. *Impliciete kennis* is in de regel minder gemakkelijk overdraagbaar dan expliciete kennis. Dit staat kennisoverdracht naar minder bekwame vakgenoten in de weg.²⁸

Voor dit type kennis zijn daarom soms ‘vreemde ogen’ nodig. Zij kunnen woorden geven aan datgene wat binnen een gemeenschap ‘onder water’ is gebleven. *Challenging* kan daarbij helpen. Juist mensen van buiten de professionele gemeenschap komen dikwijls tot de kern van de zaak, omdat zij van enige afstand naar de materie kunnen kijken. Ook dit is een aspect van de nieuwe rol die de plannenmakers uit de planarena kunnen spelen; het ontsluiten van kennis die voorheen impliciet of onbewust was.

Stimuleren van imagination

Professionele gemeenschappen kunnen soms gesloten zijn. In dat geval hebben zij nauwelijks tot geen oog voor disfunctionele professionele praktijken, of voor mogelijke gevaren. Hierdoor kunnen professionals en organisaties nog niet klaar zijn voor deze situaties als deze zich voordoen. De bijdrage van de spelers in de planarena kan bestaan uit het opschudden van professionele gemeenschappen door het stimuleren van de verbeelding. Daarbij benoemen derden (i.c. spelers uit de planarena) een aantal mogelijke situaties – waar professionals misschien niet zo snel aan denken – en exerceren zij doordat professionals aangeven hoe zij hierop willen reageren.

Na 9/11 werd door de *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* gepleit voor meer *imagination*. Zij doelden daarbij op het doornemen van situaties die door professionals ondenkbaar geacht worden. Hierbij zouden bijvoorbeeld de makers van rampenfilms betrokken kunnen worden. Veel situaties zullen zich inderdaad

²⁷ Zie bijvoorbeeld Nonaka en Takeuchi (1995)

²⁸ Hoewel zij zeker niet onmogelijk is, zoals Nonaka en Takeuchi (1995)

niet voordoen. Dat neemt niet weg dat het waardevol kan zijn om na te denken over toekomstige, nog ongekende dreigingen voor de veiligheid en over de vele facetten van het handelingsrepertoire. Het stimuleren van *imagination* werkt het beste wanneer mensen meedenken vanuit onverwachte invalshoeken. Of vanuit andere disciplines (denk aan psychoanalytici, film- en theatermakers, auteurs van thrillers enzovoorts). Bedenk dat dit *challenging* en het opschudden van *imagination* ook voor professionals een spannende activiteit is die nieuwe en/of waardevolle inzichten kan genereren.

Doorbreken van 'taken for granted'-opvattingen

Doordat zij zijn gevormd door jarenlange ervaring hebben professionele gemeenschappen vaak uitgesproken ideeën over hoe ze 'de dingen doen'. Het is een gegeven dat leden van zo'n gemeenschap dikwijls alleen oplossingen overwegen die bij de veronderstelde waarheden of zienswijze aansluiten. Andere oplossingen worden dikwijls afgeserveerd met argumenten als 'dit kan technisch niet', 'zo doen we dat niet' of 'dat is al zo vaak geprobeerd'. Soms is dat terecht, maar soms ook niet. Spelers uit de planarena kunnen helpen om oplossingen over het voetlicht te brengen die anders niet aan de orde zouden komen, of niet serieus overwogen zouden worden.

Overigens moet hierbij direct worden opgemerkt dat professionele gemeenschappen natuurlijk niet zomaar vasthouden aan bepaalde ideeën. Zij zijn de experts, zij hebben de ervaring. Dit betekent dat aanvullende gezichtspunten van buitenaf niet per definitie beter zijn. Maar het inbrengen van deze inzichten voedt de reflectie en dat is waardevol. Voorwaarde is wel dat men daadwerkelijk open staat voor en luistert naar de inzichten van buiten.

Risico-inschatting verbeteren

Professionals doen er vaak alles aan om hun taak goed uit te voeren en hulp of zorg te verlenen, ook al moeten zij daarvoor door roeien en ruiten gaan. Het werk dat zij doen, is echter niet zonder gevaar. Er kunnen zich stressvolle en onoverzichtelijke situaties voordoen waarin de professional het besluit moet nemen van hulpverlening af te zien, omwille van zijn of haar eigen veiligheid. Niet elke hulpverlener is even goed toegerust om dit soort situaties te herkennen.

Competent zijn bestaat voor deze professionals niet uit het volgen van de eenvoudige 'if...then' regel die hen wordt opgelegd. Competent zijn is voor hen onder hoge druk verschillende waarden goed afwegen en een juiste inschatting van risico's (en baten) van bepaalde handelingen maken. Tegelijkertijd moeten voor het autonoom en wijs handelen van de professionals wel bepaalde grenzen gelden. Plannenmakers kunnen hieraan een bijdrage leveren. Niet door gedetailleerde besluitvormingsprocessen voor te kauwen, maar door de kaders te scheppen waarbinnen de professionals moeten opereren.

Praktische tips

Onze derde benadering beoogt de kwaliteit van de gegenereerde kennis te verbeteren. Dat wil zeggen, datgene te verbeteren wat in plannen opgetekend wordt. De kwaliteitsverbetering komt tot stand door op indringende wijze inzichten de plan- en praktijkarena binnen te brengen, vanuit verschillende, soms ook onverwachte disciplines en invalshoeken. Ook de slimme interventies die wij hiervoor noemden, zijn hierbij gebaat (denk aan het uitdagen van de professional, het expliciet maken wat impliciet is, het doorbreken van sterk gedeelde veronderstellingen). De slimme interventies laten zich vertalen in de volgende tips:

- Laat de planvorming plaatsvinden in de context waarin zij ook daadwerkelijk toegepast zal worden. Dat betekent dat de plannen bij uitstek functioneel moeten zijn voor de gebruiker van het plan – in de praktische werkelijkheid. Plannen die informatie bevatten die weliswaar zeer interessant zijn, maar door geen enkele professional gehanteerd worden, passen niet in deze benadering. En plannen die (volledig) zijn ontwikkeld zonder contact met ‘de werkvloer’, maar in een ivoren toren van plannenmakers, lopen een groot risico om dergelijke irrelevante of niet-passende informatie te bevatten.
- Zorg ervoor dat de planvorming wordt uitgevoerd door een team waarin verschillende ervaringen en vaardigheden zijn verenigd. Dit betekent een mix van plannenmakers en professionals (onervaren én ervaren), professionals uit alle verschillende kolommen van het veiligheidsdomein (rood, wit, blauw, groen, oranje, enzovoorts), maar ook de kritische en tegelijkertijd onbevangen blik uit een andere discipline.
- Spoor de leden van het ‘planvormingsteam’ aan om niet in de eerste plaats als vertegenwoordiger van hun kolom of organisatie mee te werken, maar als individu – met als doel (de mogelijk oppervlakkige) samenwerking tussen bestaande disciplines te verdiepen en te versterken. Professionals moeten dus met een enigszins ‘vrije geest’ kunnen bijdragen aan planvorming. Zij moeten er niet toe worden aangezet om bepaalde organisatiebelangen te verdedigen.
- Richt de aandacht niet alleen op het object van het plan, maar ook op het proces van planning, de totstandkoming van de probleemstelling en de interpretatie van de resultaten. Zorg er bewust voor dat niet alleen de makers van het plan, maar ook de professionals die er mee moeten werken, zich het (uiteindelijke) plan eigen maken tijdens het proces van planvorming.

- Veel van de plannen die we nu kennen richten zich op concrete incidenten en rampen. Daardoor zijn steeds nieuwe plannen nodig, want de geldigheid en toepasbaarheid van dergelijke plannen is (zeer) beperkt. Ons advies is om de focus bij de planvorming op het uiteindelijke doel te leggen – bij de vorming van competente professionals en overeenstemmend vormgegeven organisaties, die te allen tijde adequaat kunnen handelen.

Zo hebben we de eerste contouren beschreven van een nieuwe manier van planvorming. In Deel B beschrijven we enkele pilots waarin elementen van de derde benadering aan de orde komen.

Samenvatting

In dit hoofdstuk beschreven we de derde benadering, waarin we de relatie tussen planarena en praktijkarena weer herstellen. Het accent ligt daarbij minder op de plannen, maar meer op de spelers in de planarena zelf. Zij zetten slimme interventies in om de plannen – en daarmee de performance in de praktijkarena – te verbeteren. Die interventies hebben gemeenschappelijk dat er een kritische en creatieve blik is van mensen die de crisisbeheersing op enige afstand gade slaan. Hier volgen enkele voorbeelden:

- De professionals in de praktijkarena worden op uitnodigende en provocatieve wijze uitgedaagd door spelers uit de planarena. Door challenging van de professionals proberen de plannenmakers leerprocessen op gang te brengen, waarvan de resultaten in een plan bijeen wordt gebracht.
- Soms zijn ‘vreemde ogen’ nodig om woorden te geven aan datgene wat binnen een gemeenschap ‘onder water’ is gebleven. Plannenmakers kunnen (helpen) kennis (te) ontsluiten die voorheen impliciet of onbewust was.
- Plannenmakers kunnen het proces van *imagination* stimuleren. Dat wil zeggen, de verbeeldingskracht van de professionals opschudden voor wat betreft mogelijke situaties, dreigingen en hun handelingsrepertoire. Het stimuleren van *imagination* is er bij gebaat wanneer mensen meedenken vanuit onverwachte invalshoeken.
- Spelers uit de planarena kunnen helpen om sterk gedeelde overtuigingen zo nodig in een ander daglicht te plaatsen en oplossingen over het voetlicht te

brengen die anders niet aan de orde zouden komen of niet serieus overwogen zouden worden.

- Voor het autonoom en wijs handelen van de professionals moeten bepaalde grenzen gelden. De spelers uit de planarena kunnen hieraan een bijdrage leveren. Niet door gedetailleerde besluitvormingsprocessen voor te kauwen, maar door de kaders te scheppen waarbinnen de professionals moeten opereren.

De door ons beschreven derde benadering ondersteunt een nieuwe manier van planvorming. Het gaat erom een kwaliteitsverbetering tot stand te brengen door op indringende wijze inzichten de plan- en praktijkarena binnen te brengen vanuit verschillende, soms ook onverwachte disciplines en invalshoeken met de volgende karakteristieken:

- Planvorming in context: alleen plannen waar in de praktijk behoefte aan is.
- Planvorming door een team met verschillende ervaringen en vaardigheden.
- Samenwerking stimuleren door deelname van professionals en plannenmaker als individu.
- Aandacht voor het proces, de totstandkoming en de interpretatie.

Het uiteindelijke doel is om competente professionals en overeenstemmend vormgegeven organisaties in staat te stellen te allen tijde adequaat te handelen.

DEEL B:

Handreiking voor
plannenmaker



Enkele instrumenten

Inleiding

In dit boek constateerden we dat er een kloof bestaat tussen de planarena waarin de plannenmakers (beleidsmakers, wetenschappers en consultants) werken aan het opstellen en verfijnen van plannen – en de praktijkarena, waarin crisisteams en hulpverleners hun operationele werk doen om een eenmaal ontstane crisis te beheersen. We presenteerden drie benaderingen om met die kloof tussen plan en praktijk om te gaan. De vraag is waar dat ons nu brengt. Wat heeft iemand die zelf actief is in de wereld van de crisisbeheersing – of het nu de planarena is of de praktijkarena – aan de beschouwingen uit de voorgaande hoofdstukken?

Om hier antwoord op te geven, bekijken we de benaderingen in dit laatste hoofdstuk in hun onderlinge samenhang. We spreken daarbij geen voorkeur voor de ene benadering boven de andere uit. Het is onze overtuiging dat alle drie de benaderingen op hun eigen manier juist zijn en voor de praktijk ieder hun eigen waarde hebben.

Om dit boek zo bruikbaar mogelijk te maken voor hen die zelf in de wereld van de crisisbeheersing actief zijn, doen we een poging de drie lijnen uit dit boek samen te brengen in een ‘handreiking voor de plannenmaker’. We presenteren een aantal instrumenten die hun wortels hebben in de hiervoor geschetste benaderingen. Hopelijk stimuleren en inspireren deze instrumenten u om te gebruiken of te ontwikkelen voor uw eigen organisatie ten behoeve van betere plannen en het gebruik daarvan in praktijk.

Plansessie

Een plansessie is een bijeenkomst van stakeholders (zowel operationeel, beleidsmatig als politiek/bestuurlijk) die met elkaar de noodzaak, inhoud en vorm van een nieuw of te herzien plan bespreken. Aan de hand van de input van de plansessie wordt het plan verder ontwikkeld. Op deze manier staat de praktische werkbaarheid van het plan (vooraf) centraal.

Dit instrument vertrekt vanuit de aanname dat de praktijk centraal moet staan om de kloof tussen plan- en praktijk te dichtten. Dat kan door de praktijk op een klassieke manier te betrekken bij de planvorming (onze eerste benadering). Een andere mogelijkheid is om vanuit de planarena slimme interventies in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld door interdisciplinaire dwarskijkers te betrekken, of door het plan meer op mensen en minder op specifieke gebeurtenissen en scenario's te richten. Als men de Plansessie wat meer op wil zetten in lijn met de derde benadering (slimme interventies), dan valt bijvoorbeeld te denken aan de volgende zaken (niet uitputtend):

- *Challenging* van professionals met behulp van een team met verschillende ervaringen en vaardigheden: Nodig deskundigen en professionals uit verschillende disciplines uit, ook onverwachte disciplines en zorg dat zij expliciet een rol als *challenger* vervullen tijdens de sessie.
- Stimuleren van *imagination*: Bespreek, om disciplines op elkaar te betrekken, met verschillende professionals samen een aantal recente rampen of crises. Inventariseer wat ervan geleerd kan worden over de soort van rampen die we in de toekomst kunnen verwachten. Meng die kennis met toekomstonderzoek en trek dan samen conclusies wat het onderwerp van planvorming moet zijn, waar het plan betrekking op moet hebben en waarop niet.
- Doorbreken van *taken for granted*-opvattingen met aandacht voor het proces, de totstandkoming en interpretatie: Laat de deelnemers de situatie ter plekke bekijken en voer eventueel één of meer praktijkoefeningen uit. Op basis van de leerervaring wordt dan een plan gemaakt.
- Tot stand komen met een gemengd team: Breng verschillende partijen bij elkaar en inventariseer welke behoeften zij hebben (operationeel, beleidsmatig, politiek/bestuurlijk, maatschappelijk enzovoorts). Deelnemers leveren op hetzelfde moment hun input. Zo wordt informatie verzameld vanuit alle betrokken categorieën 'plangebuiters' om voor elke partij een plan van waarde op te leveren – al dan niet gesplitst in verschillende documenten.

Pilot Plansessie met partners publiek private samenwerking

Plan:	Op te stellen plan voor de bestrijding van grootschalige Tank(put)branden
Eigenaar:	Samenwerkingsverband diverse bedrijven, veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, veiligheidsregio Kennemerland
Resultaat:	Taakverdeling bij het brandbestrijdingsproces ter beantwoording van de vraag 'wie doet wat wanneer met wie?'

Ten behoeve van een op te stellen organisatieplan en bijbehorende inzetplannen voor het bestrijden van een tank(put)brand in Kennemerland (Schiphol) of Amsterdam-Amstelland (Westelijk havengebied) is een Plansessie georganiseerd. Bij deze Plansessie waren vertegenwoordigers van de diverse betrokken bedrijven en brandweerorganisaties aanwezig. Op interactieve wijze hebben zij informatie gegenereerd naar aanleiding van twee verschillende scenario's. In eerste instantie hebben de aanwezige partijen op activiteitsniveau hun input gegeven. Vervolgens is dit gespecificeerd naar organisatie of functionaris, waarbij ook benodigdheden (materiaal) en actiepunten voor wat betreft de voorbereiding benoemd werden. De verzamelde input vormt de basis voor de (concept)plannen – waarin duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen plannen die dienen als handboek (welke in de voorbereidingsfase geraadpleegd worden) en plannen die in de crisissituatie dienen als checklist (welke tijdens het optreden nagelopen worden).

Papieren Tijgerscan

De Papieren Tijgerscan test de bruikbaarheid van bestaande plannen in specifieke situaties. De eindgebruikers van het plan vormen de testgroep. De testgroep bespreekt en becommentarieert het plan door middel van één of meer bijeenkomsten.

Dit instrument vertrekt vanuit de aanname dat veel bestaande plannen voor een groot deel uit informatie bestaat die onbruikbaar is voor de eindgebruiker. Deze assumptie wordt ondersteund door de talloze crisevaluaties en onderzoeken waaruit blijkt dat plannen in de acute fase van crises nauwelijks worden geraadpleegd. Voor eindgebruikers zijn deze plannen niet meer dan papieren tijgers, met een vooral hoge symbolische waarde.

De Papieren Tijgerscan is een krachtig instrument om bestaande plannen te ont-doen van onbruikbare en/of onpraktische informatie. Met een papieren tijgerscan ontstaan plannen die daadwerkelijk van toegevoegde waarde zijn in de acute fase van incidenten. Plannen worden beknopter en handzamer en daarmee toegankelijker voor hulpverleners binnen de crisisbeheersingsorganisatie.

Ook voor dit instrument geldt dat men de praktijk op een meer 'klassieke' manier kan betrekken (de eerste benadering uit dit boek). We belanden dan in de sfeer van klassieke 'peer review'. Dit kan zijn beslag krijgen door de scan uit te voeren met de plannenmakers én een aantal praktijkmensen uit de verschillende veiligheidskolommen. Met inzet van meer geavanceerde instrumenten (slimme interventies) kan het effect van de Papieren Tijgerscan worden versterkt. Bijvoorbeeld (niet uitputtend):

- Stimuleren van samenwerking: Bevorder dat professionals en plannenmaker als individu aan de bijeenkomst deelnemen. Immers, niet de belangen van organisaties, maar de behoeften van de functionarissen zijn leidend bij het op de praktijk passend maken van het plan. Onderlinge samenwerking op het niveau van personen staat voorop.
- Planvorming in context: Maak alleen plannen waar in praktijk behoefte aan is. Laat de Plansessie in de professionele omgeving plaatsvinden, op de locatie waar het plan moet worden toegepast en in gezelschap van ervaringsdeskundigen. Voer eventueel een korte simulatie uit om te bepalen welke informatiebehoefte er tijdens de operationele fase bestaat. Informatie die dan niet nodig is, past niet in een operationeel plan (maar misschien wel in een handboek of naslagwerk op opleiding)

Pilot Papieren Tijgerscan met brandweer Amsterdam - Amstelland

Plan: Het Rampbestrijdingsplan Metro,
Eigenaar: Brandweer Amsterdam-Amstelland
Resultaat: 98% reductie van aantal pagina's

Bij de Brandweer Amsterdam-Amstelland is een Papieren Tijgerscan uitgevoerd op het Rampbestrijdingsplan Metro. Hiertoe werden uitvoerende eenheden en operationele leidinggevendenden (Officieren van Dienst) als eindgebruiker uitgenodigd om deel te nemen aan een plenaire bijeenkomst. Tijdens de bijeenkomst hebben zij de praktische relevantie en kwaliteit van het plan besproken. Daarbij is de (on)bruikbaarheid van het plan aan de orde geweest. Dit werd geïllustreerd aan de hand van situaties in het verleden en potentiële situaties in de toekomst. De Papieren Tijgerscan leverde nuttige en soms verrassende inzichten op. Allereerst werd duidelijk dat het huidige rampbestrijdingsplan Metro nagenoeg niet gebruikt werd tijdens de uitruk van eenheden. Tijdens de Papieren Tijgerscan is kritisch bekeken welke informatie noodzakelijk is om een effectieve respons te kunnen bewerkstelligen. Duidelijk werd toen dat de informatiebehoefte per functiegroep zeer verschillend is. De Papieren Tijgerscan heeft er toe geleid dat het informatiedichte Metroplan is ontrafeld. Dat wil zeggen dat een scheiding is gemaakt tussen informatie voor handboeken en naslagwerken (bruikbaar ter voorbereiding op een crisis), operationele plannen (bruikbaar ten tijde van een crisis) en verantwoordingsdocumentatie (bruikbaar na afloop van een crisis). Bovendien worden bij de brandweer Amsterdam-Amstelland - sinds de Papieren Tijgerscan - operationele plannen per functiegroep ontwikkeld. Het plan dat tijdens de Papieren Tijgerscan centraal stond (het rampbestrijdingsplan Metro) kon worden ingekort tot twee A4. Dit leverde een besparing op van 98% van het aantal pagina's.

Planbinding

Het instrument Planbinding heeft tot doel om medewerkers of functionarissen aan een plan te verbinden, zodat zij zich meer eigenaar voelen van het betreffende plan. Dit instrument vertrekt vanuit de aanname dat plannen nut hebben, mits ze tot stand komen in slim georganiseerde reflectie en overdracht. Wanneer dat niet het geval is, bestaat de kans dat functionarissen die ten tijde van een crisis aan de lat staan,

geen enkele verbondenheid voelen met het uit te voeren plan. Improvisatie (ook in negatieve zin) ligt dan voor de hand.

Met het instrument Planbinding leren functionarissen een plan kennen dat (in elk geval op hoofdlijnen) door anderen is opgesteld. Door een Planbindingssessie hebben de functionarissen de mogelijkheid om, binnen de gestelde kaders, hun eigen praktische invulling te geven aan de uitwerking van het plan. Al doende gaat men meer verantwoordelijkheid en eigenaarschap voor het plan voelen, waardoor het plan geïnternaliseerd wordt.

- *Challenging* van professionals: Bespreek of simuleer het plan (of onderdelen daarvan), zodat de leerervaringen kunnen worden verwerkt in het plan. Dit kan op bescheiden schaal worden georganiseerd. Men kan er ook voor kiezen de reflectie van de betrokken functionarissen te verrijken met input die wordt geleverd vanuit een grotere diversiteit aan waarnemers. Dit heeft uiteraard alleen zin als er ook ruimte is om de diversiteit aan leerervaringen vervolgens ook te verwerken.
- Expliciet maken wat impliciet is: Vergroot het inzicht van de deelnemers in hun eigen handelen, zodat zij zich bewuster bekwaam voelen. Al doende wordt kennis die voorheen impliciet of onbewust was, ontsloten. Dit proces kan concrete producten opleveren zoals handzame checklists, quick reference cards of taakkaarten.
- Verbeteren van risico-inschatting: Zorg ervoor dat de kaders, waarbinnen de professionals tot afwegingen en inschattingen komen, worden geïnternaliseerd (om zodoende de afweging en inschatting te vergemakkelijken). Herhaling helpt daarbij. Planbinding kan weliswaar eenmalig plaatsvinden, in opeenvolgende ronden heeft een versterkend effect. Denk bijvoorbeeld aan een Planbindingssessie bij aanvang van de planvorming, om de uitgangspunten voor het plan te ontwikkelen, gevolgd door een Planbindingssessie op het moment dat het plan daadwerkelijk is geschreven. Tot slot kan een Planbindingssessie plaatsvinden voorafgaand en/of na afloop van een oefening.

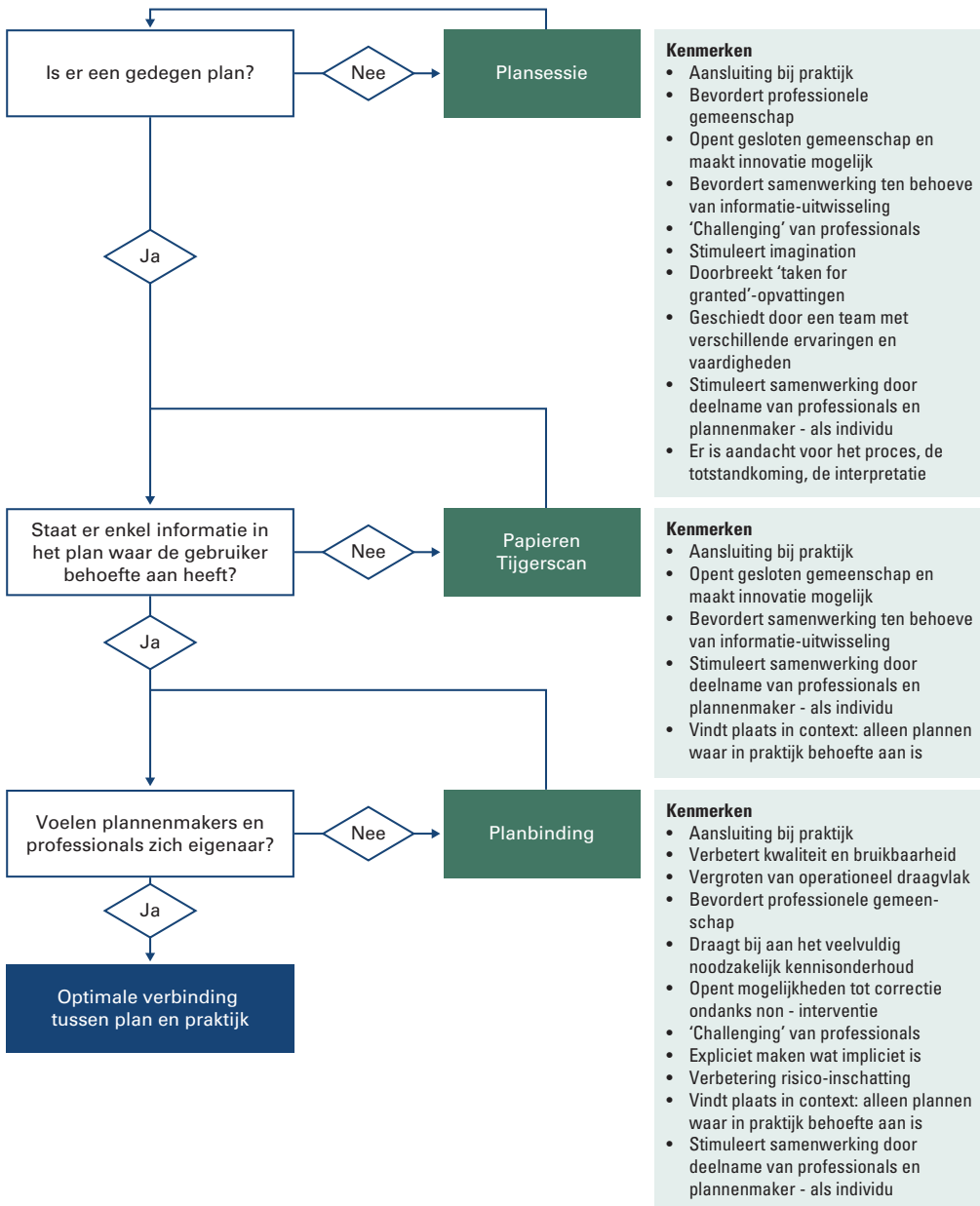
Pilotproject Planbinding met gemeenten in regio Kennemerland

- Plan:** Crisisplan Kennemerland, in het bijzonder de delen over de gemeentelijke crisisbeheersing
- Eigenaar:** Veiligheidsregio Kennemerland en tien bijbehorende gemeenten
- Resultaat:** Tien gemeentelijke draaiboeken (uitgewerkt en geconcretiseerd) en circa 100 gemeentelijke ambtenaren die elk voor zich 'hun' crisisbeheersingsplan kennen en weten wat er conform 'hun' draaiboek van hen verwacht wordt.

In het Crisisplan Kennemerland staat een aantal gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen beschreven die gelden voor alle tien gemeenten in regio Kennemerland. Elke gemeente voor zich dient een gemeentespecifieke uitwerking te geven aan de beschrijving zoals in het Crisisplan is vastgelegd. De medewerkers van de gemeenten die tijdens een crisis uitvoering moeten geven aan één van de gemeentelijke crisisbestrijdingsprocessen waren voorafgaand aan de Planbindingsessies niet of nauwelijks bekend met de materie. Men wist niet wat van hen verwacht werd en welke rol hen, als gemeentelijke medewerkers, werd toegedicht. Tijdens de planbindingssessie hebben de medewerkers het Crisisplan en het betreffende gemeentelijke crisisbeheersingsproces leren kennen. Door middel van een interactieve werkwijze hebben zij zich de doelstelling en bijbehorende taken eigen gemaakt. De verbinding van de medewerkers uitte zich na afloop van de sessie door een uitvoerige actielijst, met duidelijke eigenaren van de afzonderlijke actiepunten. In volgende (intern belegde) bijeenkomsten hebben de medewerkers hun plan verder uitgewerkt en vorm gegeven.

Samenhang

Zoals uit de voorbeelden van instrumenten uit vorige paragrafen blijkt, bieden de drie benaderingen verschillende perspectieven op planvorming, maar sluiten zij elkaar niet uit. Wanneer de drie benaderingen met hun instrumenten slim gecombineerd worden, vullen zij elkaar juist mooi aan. Zie ons schema op de volgende bladzijde.



Slotbeschouwing



Alles overziend

Drie benaderingen samengevat

Hieronder laten we de benaderingen die in dit boek centraal staan, nog eenmaal de revue passeren.

a) Betrek de praktijk in de plannen: interactieve planvorming

De eerste benadering predikte de interactieve planvorming: het betrekken van professionals bij de planvorming – een veel voorkomende en besproken wijze van planvorming. De onderliggende gedachte bij deze benadering is dat de kloof tussen plan en praktijk gedicht zou moeten worden. De interactieve werkwijze biedt de mogelijkheid om de expertise en ervaring van operationele professionals te benutten en te verwerken in de plannen. Zo ontstaan realistischer plannen die beter aansluiten op de dagelijkse werkelijkheid en werkwijzen van de verschillende professionals in de operationele fase van crisisbeheersing. Kwaliteit en inhoud van de plannen worden verbeterd en de toepasbaarheid van de plannen in de praktijk wordt vergroot.

Hoewel deze strategie helpt bij het bij elkaar brengen van plan en praktijk, noemden wij ook enkele tekortkomingen. Zo kan de praktijk nooit volledig in plannen worden gevat, doordat de wereld waarin de professionals zich bewegen voortdurend verandert. Het risico bestaat dat de plannen ondanks alle goede bedoelingen alsnog ver van de werkelijkheid af komen te staan. Daarnaast bestaat het gevaar dat de professionals

die deelnemen aan de interactieve planvorming niet representatief genoeg zijn voor het hele veld, waardoor het draagvlak ervoor onvoldoende blijft.

b) Laat de kloof de kloof: vertrouw op de professional

In de tweede benadering veronderstelden we daarom for the sake of argument dat de kloof tussen plan en praktijk grotendeels onoverbrugbaar is. Uitgaande van deze stellingname, moeten we constateren dat het in dat geval geen zin heeft om verder te investeren in betere planvorming, maar dat het beter is de autonomie van de professional accepteren en te waarderen. Zij beschikken over professionele vaardigheden, over professionele intuïtie en over tacit knowledge. Deze stelt hen in staat te doen wat nodig is. Bovendien zijn professionals nu eenmaal slecht in het expliciteren van hun expertise (tacit knowledge) – dus worden plannen altijd armoedig. De tweede benadering legt de nadruk op het creëren van een crisisbeheersingsorganisatie die de professional faciliteert om zijn expertise en vaardigheden binnen kaders, maar naar eigen inzicht in te zetten. Voorwaarde is wel dat er sprake is van netwerk van professionals waarin hun tacit knowledge gemakkelijk ontwikkeld en onderhouden kan worden (in termen van opleiding en oefeningen).

Ook de tweede benadering kent nadelen. Zo zijn professionele gemeenschappen vaak erg gesloten en komt innovatie en de noodzakelijke samenwerking met andere partijen zeker niet vanzelfsprekend van de grond. Dat komt mede doordat professionals geneigd zijn elkaar niet te corrigeren, vanwege het non-interventiebeginsel. Bovendien biedt de nadruk op de professionele autonomie wellicht een onwenselijke ruimte; daar waar een plan grenzen kan stellen.

c) Daag de professional uit met slimme interventies: een andere rol voor de plannenmaker

Gelet op de tekortkomingen van de besproken benaderingen constateerden we dat er toch een rol is weggelegd voor de spelers van de planarena. Plannen kunnen op diverse fronten nut hebben, mits ze tot stand komen in slim georganiseerde reflectie en overdracht. We noemden een aantal karakteristiek van deze benadering zoals challenging (het uitdagen van de professional en eventueel anderen om met een frisse blik te praktijk te bezien), het expliciet maken wat impliciet is (kennis ontsluiten die voorheen impliciet of onbewust was), het stimuleren van imagination (het bieden van creatieve perspectieven op mogelijke toekomstige gebeurtenissen en handelingen), het doorbreken van ‘taken for granted’-opvattingen en tot slot het vergroten van de risico-inschatting van de professional.

Deze benadering leent zich voor een parallel met het gedachtegoed rond ‘Mode-2’-wetenschap. We menen dat een dergelijke ontwikkeling ook gewenst is in planvorming, waardoor een nieuwe manier van planvorming ontstaat. Het gaat erom een

kwaliteitsverbetering tot stand te brengen door op indringende wijze inzichten de plan- en praktijkarena binnen te brengen, vanuit verschillende, soms ook onverwachte disciplines en invalshoeken (interdisciplinair of transdisciplinair). Hierna zijn de argumenten voor en keerzijden van de drie benaderingen schematisch weergegeven.

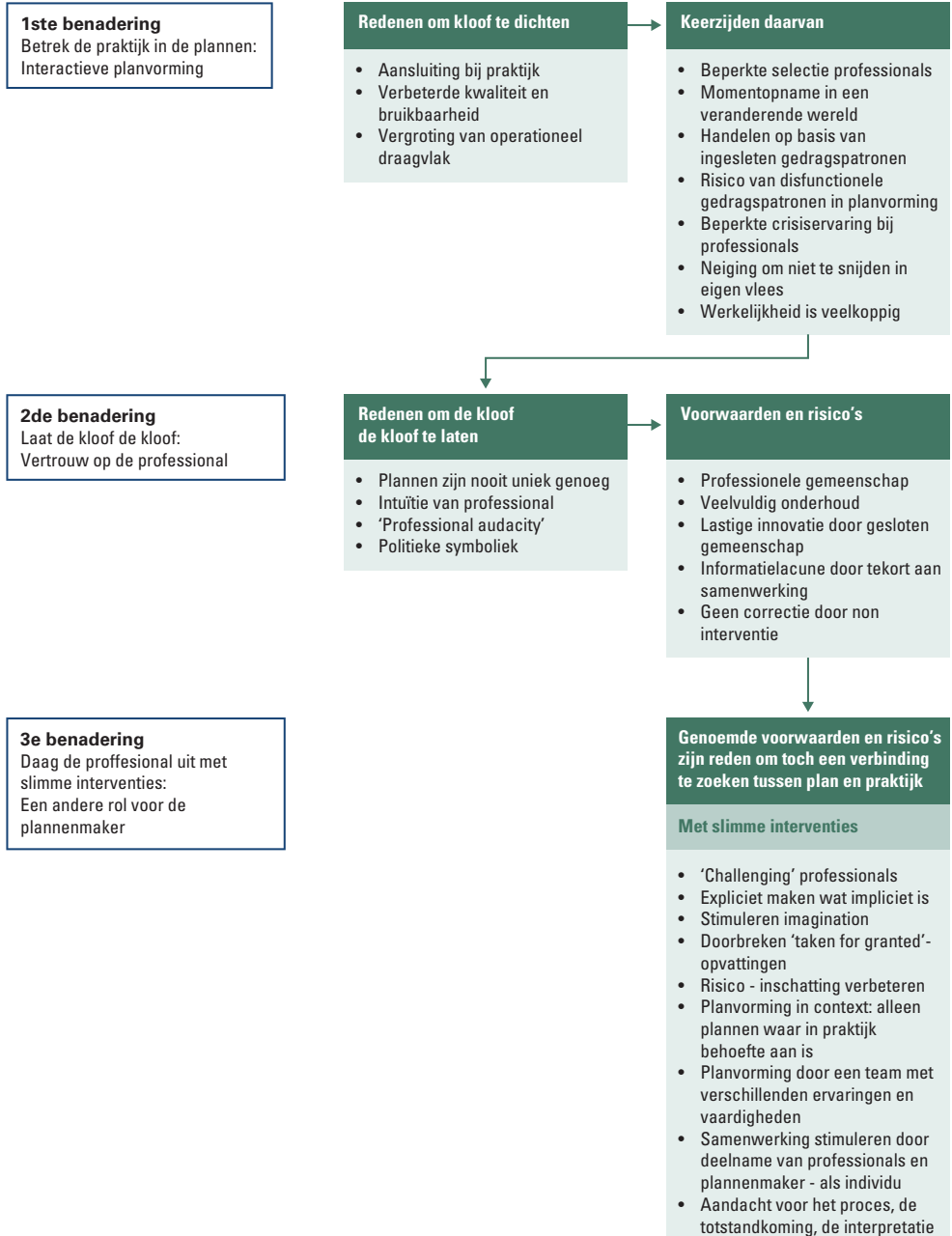
De benaderingen vergeleken

De eerste benadering is min of meer klassiek. Er is een plan en dat moet worden uitgevoerd. Om de kloof tussen plan en uitvoering te dichten, worden de uitvoerders (door ons als professionals aangeduid) betrokken bij het opstellen van de plannen. De eerste benadering kent een belangrijk risico, namelijk dat plannen een doel op zich worden, evolueren tot dikke boekwerken en tegelijkertijd nauwelijks informatie bevatten waar de op *tacit knowlegde* opererende professional in de praktijk wat aan heeft.

In de tweede benadering wordt de kloof geaccepteerd. Professionals – van wie verondersteld wordt dat ze het plan uitvoeren – krijgen het vertrouwen, omdat ze professionals zijn. Plannen zijn er en ze blijven nodig, omdat ze een legitimerende functie in de politiek-bestuurlijke arena hebben. Deze tweede benadering kent een belangrijk risico: professionals en professionele gemeenschappen kunnen ook disfunctioneren.

In de derde benadering is er om die reden toch weer een functie voor de spelers in de planarena. Niet in de klassieke betekenis – zoals in de eerste benadering – maar als *countervailing power* voor de professionele arena. In de derde benadering staat niet het plan centraal, maar de betrokkenheid van derden (i.c. spelers van de planarena). De derde benadering kent ook weer risico's. Het plan kan sterk worden gerelativeerd of er kan onvoldoende zicht zijn op de functionaliteit – en zo zijn we weer bij de eerste benadering...

Is een van deze benaderingen nu **altijd** superieur? Nee. Wel geldt dat wie zich op één van de drie benaderingen terugtrekt, belangrijke risico's loopt. In de werkelijkheid zal, afhankelijk van de situatie, bewust voor één van deze benaderingen of voor een mix daarvan moeten worden gekozen.



In Deel B – de handreiking voor de plannenmaker – hebben wij laten zien hoe dergelijke mengvormen eruit kunnen zien.

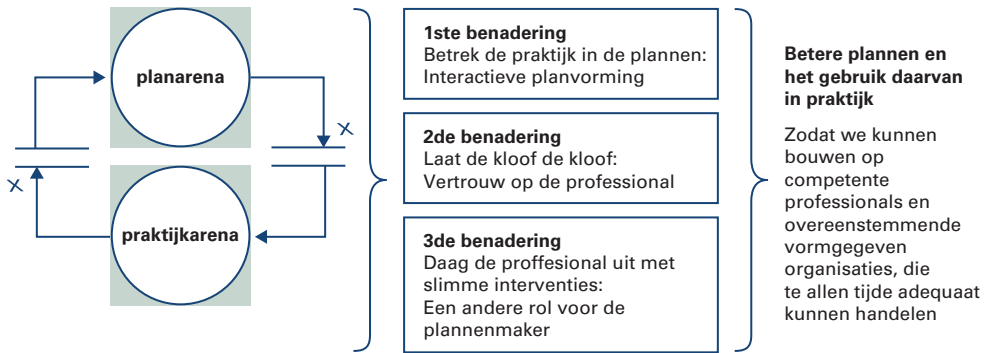
Feitelijk is er een vierde benadering die wij in dit boekje niet bespreken, maar wel willen noemen. Het betreft een optie die in algemene zin als klassiek wordt beschouwd en waarvan men tot op zekere hoogte kan stellen dat deze ‘achterhaald’ is. Het is de vorm van planning, waarbij een ‘knopendoorhakker’ gewenst is. Dit is een daadkrachtige figuur die het opperbevel voert, een helder plan trekt en dit laat uitvoeren. Dit is een vorm van top-down-denken die het planvormingsproces, maar ook de uitvoering betreft. Redenerend vanuit dit perspectief wordt de kloof tussen plan- en praktijkarena als vanzelf gedicht, want in een wereld waarin de baas excelleert en professionals precies doen wat de baas zegt, bestaat geen kloof meer. Wij gaan er in deze publicatie vanuit dat deze benadering in zijn zuivere vorm niet meer in deze tijd van maatschappelijke complexiteit past. Toch constateren we voor de volledigheid dat in het veiligheidsveld nog velen opereren die deze basispositie wellicht als reëel en als zeer wenselijk zien.

Betere plannen, betere praktijk

In deze publicatie hebben we getracht de plannenmakers in het domein van veiligheid en crisisbeheersing ideeën aan te reiken die de kwaliteit van planvorming bevorderen en zodoende ten goede komen aan de praktijk van crisisbeheersing. Van groot belang is echter om tegelijkertijd te werken aan de wijze waarop actoren in de planarena en praktijkarena naar elkaar kijken.

We presenteren een aantal instrumenten die hun wortels hebben in de hiervoor geschetste benaderingen. Hopelijk stimuleren en inspireren zij u om te gebruiken of te ontwikkelen voor uw eigen organisatie: ten behoeve van betere plannen en het gebruik daarvan in praktijk.

Zie hier ons schema.



Bronnen

Bruijn, H. de, (2008) *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Clarke, L., (1999) *Mission improbable: Using fantasy documents to tame disasters*, University of Chicago Press, Chicago.

COT Instituut voor veiligheids- en crisismangement (2007) *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan*, Den Haag.

Hardjono, T.W., (2006) *Management van processen: identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*, Kluwer, Deventer.

Helsloot, I., (2007) *Voorbij de symboliek: Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, (1998) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson, Alphen aan de Rijn.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006) *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*, Den Haag.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009) *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*, Den Haag.

Lagadec, P., (2007) *Over the edge of the world*, *Crisis Response Journal*, 3, 48-49.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1993) *Integrale veiligheidsrapportage*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Leidraad operationele prestaties*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(2004) *Resultaatgerichtheid rampenbestrijding - lessons to learn?*, *Nieuwsbrief Crisisbeheersing* 2 (3), 4-6.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag.

Nonaka, I. and H. Takeuchi, (1995) *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York.

Perry, R.W., (2004) *Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (2), 64-75.

Scholtens, A., (2007) *Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat*, Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Zsombok, C.E. and G. Klein, (1997) *Naturalistic Decision Making*. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey.

In Nederland wordt op vele manieren en door vele partijen gewerkt aan de voorbereiding op crises. Een goed deel van de voorbereidingen is gericht op het opstellen en bijstellen van plannen. De veronderstelling die hiervan uitgaat, is dat plannen nodig zijn voor het beheersen van een crises. Bij incidenten in de praktijk blijkt echter vaak dat deze 'crisisplannen' niet gebruikt worden.

Al jaren lijkt er sprake te zijn van twee afzonderlijke arena's. In de planarena wordt gewerkt aan papieren plannen, die vaak ver afstaan van de praktijk. In de praktijkarena vindt de daadwerkelijke beheersing van een crisis plaats en wordt – heel cru uitgedrukt – met de papieren plannen weinig tot niets gedaan. Het aantal plannen dat binnen de sector opgesteld wordt, loopt al snel in de duizendtallen en het opstellen en bijhouden kost vele mensjaren werk. De auteurs hebben zich dan ook de volgende vragen gesteld:

Als bij grote incidenten steeds opnieuw duidelijk wordt dat plannen niet gebruikt worden, waarom zouden we dan onze energie en ons geld blijven steken in planvorming? Hoe nuttig is een operationeel plan dat in de operatie niet gebruikt wordt?

In dit boek schetsen de auteurs drie benaderingen om met de kloof tussen plan en praktijk om te gaan. Daarnaast geven ze ook praktische handreikingen voor het maken van betere plannen en het gebruik daarvan in de praktijk.

ISBN 978-90-77389-86-7



Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot Fundatie