

# Een hardnekkige weeffout in de crisisbeheersing



## HET PROBLEEM

De Cindu-explosie en de Bijlmerramp (beiden in 1992) waren de eerste rampen die wij van dichtbij bestudeerden. Er is sindsdien heel veel gebeurd. De crisisbeheersing is geprofessionaliseerd, de structuren en werkprocessen zijn verbeterd en crisis management staat op de radar in zowel de publieke als de private sector. We kunnen stellen dat Nederland beter voorbereid is op verstoringen dan ooit tevoren. En dat is maar goed ook, want nieuwe dreigingen verschijnen aan de horizon.<sup>1</sup>

Maar wij zien in al die jaren een hardnekkig probleem dat maar niet wordt opgelost. Het betreft de diepe kloof tussen het strategische niveau (denk aan de ICCb, een RBT of crisismanagementteam) en de operationele respons (de organisatie ter plaatse). Het is een probleem dat vaak terugkeert, bij vrijwel iedere oefening (en het wordt in bijna elke evaluatie genoemd). Het is een bron van frustratie en ondermijnt de kwaliteit van de respons.

Het probleem is tweeledig:

1. Het operationele niveau vindt het moeilijk operationele informatie in strategische informatie te vertalen en strategische knelpunten te identificeren.
2. Het strategisch niveau vraagt om operationele informatie, blijft zich bemoeien met de operatie en houdt zich in de ogen van het operationele niveau niet bezig met strategische issues.

Dit lijken misschien twee verschillende issues, maar ze zijn nauw met elkaar verbonden. De onmacht van het operationele niveau ontlokt een operationele reflex op het strategische niveau. Beide niveaus houden elkaar gevangen in een dysfunctionele interactie die wederzijds disfunctioneren in de hand werkt. Deze zorgwekkende weeffout wordt in stand gehouden door de manier waarop in Nederland veel wordt geoefend: de nadruk op informatieprocessen en dilemmasessies slijpt het onderliggende probleem steeds dieper in.

Het onderliggende probleem is het paradigma waarop de grootschalige crisisbeheersing, hier en elders, al jaren rust. Het is een paradigma dat niet geschikt is voor grensoverstijgende crisisbeheersing.

Een paradigma is een manier van denken en doen die breed wordt gedeeld en een zoektocht naar alternatieve processen verhindert. Het heersende paradigma in de crisisbeheersing

<sup>1</sup> Voor een beschouwing van die nieuwe dreigingen zie de oratie van Arjen Boin, *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Beleid*. Deze oratie is op verzoek verkrijgbaar via de auteur.



■ **Arjen Boin**  
Universiteit Leiden



■ **Werner Overdijk**  
Crisisplan

benadrukt het belang van complete informatie. Het idee is dat het strategische niveau snel en goed moet worden geïnformeerd. Als dat lukt, zo is de gedachte, kunnen strategische besluitvormers de moeilijke beslissingen nemen en de strategische dilemma's beslechten.

Het loopt vaak stuk in de vertaalslag van operationele informatie (informatie die de crisis en respons ter plaatse beschrijft) naar een strategische agenda. Informatiemanagers worden getraind om operationele informatie te vertalen in briefings voor het strategische niveau en vervolgens strategische besluiten te identificeren. Dat mislukt keer op keer. Dat is niet zo vreemd. We vragen aan mensen die nog nooit aan de bestuurlijke tafel hebben gezeten om strategische besluitvormingsprocessen te regisseren. Dat is een moeilijke opgave.

Het paradigma houdt zichzelf in stand, ondanks de eindeloze reeks bevindingen dat dit informatieproces niet adequaat werkt. Er wordt verbeterd geprobeerd de BOB-structuur<sup>2</sup> overal te institutionaliseren,

<sup>2</sup> BOB is de afkorting voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming.



maar die structuur is geen oplossing voor het probleem. Het is een geweldige manier om een operationeel beeld van de situatie te creëren. Het is geen instrument om strategische besluitvorming voor te bereiden. Het is echter het enige instrument dat beschikbaar is op het operationele niveau en het is een pilaar van het heersende paradigma.

Er wordt nogal wat verwacht van informatiemangers. Dat maakt hen onzeker. Het gevolg is dat ze teruggrijpen op wat ze wel hebben en kunnen vertellen: de operationele details van de crisis en de respons. En zo krijgt het strategische niveau keer op keer super operationele informatie, waar strategische besluitvormers eigenlijk niets aan hebben. Sterker nog, ze zouden die informatie niet eens mogen krijgen, want het zuigt de besluitvormers het operationele moeras in.

#### DE OPLOSSING

Er is maar één logische oplossing: het heersende paradigma moet worden bijgesteld voor het strategische niveau. Het heersende paradigma werkt prima voor het operationele niveau, maar het heeft een complementair stelsel van denken en doen nodig voor het strategische niveau.

Dat begint met het loslaten van het ideaal van volledige informatie. Strategisch denken in tijden van crisis kan en mag niet wachten op een volledig beeld van de situatie dat door de verschillende lagen van het stelsel omhoog borrelt.

Strategisch crisis management begint zodra het helder is dat een crisis om aandacht vraagt. Op basis van een summier situatieschets kan en moet een strategisch crisisteam onmiddellijk van start gaan. Het team moet bepalen waar het over wil gaan en moet gaan. Op basis van een strategische checklist kan de besluitvormingsagenda worden geformuleerd. Daar is geen uitgebreide operationele informatie voor nodig. Een strategische checklist is voldoende.

Waar komt zo'n checklist vandaan? Uit ons onderzoek blijkt dat strategische besluiten in vrijwel iedere crisis grosso modo van dezelfde aard zijn, ongeacht de aard van de crisis. Op strategisch niveau gaat het eigenlijk altijd om dezelfde soort besluiten. Het is een taak voor het strategisch niveau – en niet de operationele informatiemanager – te bepalen welke van die besluiten in de voorliggende crisis relevant zijn.

Deze strategische checklist wordt als werkwijze al uitgetoetst in Den Haag. Het Team Veiligheid van de gemeente Den Haag heeft een checklist van mogelijk relevante besluiten die in een crisis aan het beleidsteam wordt voorgelegd. Deze werkwijze zet het strategische niveau onmiddellijk aan het werk, zonder dat het beleidsteam zich gaat bemoeien met de operationele aansturing.

Deze werkwijze simplificeert en versnelt de informatiehuishouding. Als je weet welke besluiten je wilt nemen en dan weet je ook welke informatie je daarvoor nodig hebt. Dan kun je dus gericht informatie uitvragen. De informatiemanager hoeft niets te verzinnen voor het strategisch niveau. Er komt een gerichte zoekopdracht.

Deze werkwijze zorgt voor een heldere taakverdeling tussen operationeel en strategisch niveau. Dat gaat natuurlijk niet vanzelf. Het strategisch niveau moet worden getraind om op basis van summier informatie aan de slag te gaan. Strategische besluitvormers moeten leren sturen op strategische issues, zonder operationele informatie. Dat vereist lef. Maar ook een heel andere rol voor de informatiemanager.

*“Het loopt bij crisisbeheersing vaak stuk in de vertaalslag van operationele informatie naar een strategische agenda.”*

De werkwijze heeft consequenties voor zowel planning, roltrainingen als crisisoefeningen. Het strategisch planningsproces richt zich dan op de preparatie van operationele capaciteiten die het mogelijk maken de strategische besluiten (van tevoren bekend) te implementeren. Het operationele niveau krijgt een helder beeld wat van hen wordt verwacht en weet welke informatie het “naar boven” moet aanleveren. Deze werkwijze heeft ook gevolgen voor de traditionele crisisoefening. Het is niet langer nodig de informatieketen eindeloos te oefenen van “Ground Zero” tot beleidsniveau. Korte briefings op hoofdlijnen vloeien opwaarts; gerichte informatieverzoeken worden teruggestuurd. Dat maakt het oefenen een stuk eenvoudiger (en kleinschaliger).

#### NAAR EEN NIEUW PARADIGMA

Nieuwe paradigma's komen normaal gesproken pas tot stand nadat het heersende paradigma opzichtig heeft gefaald. Wij mogen ons gelukkig prijzen dat de geconstateerde tekortkomingen in de informatieketen nog niet zijn getest in een grootschalige ramp. Dat gebeurde wel tijdens Katrina: veel van de bestuurlijke tekortkomingen vloeiden voort uit gebreken in de informatieketen.<sup>3</sup> Wij hebben de mogelijkheid met alternatieve benaderingen te experimenteren in de “koude fase”. Het is jammer dat de discussie niet langer in de pagina's van dit mooie blad kan worden voortgezet. Maar wij nemen graag deel aan deze discussie in andere fora.

#### VOOR VERDERE DISCUSSIE:

boin@fsw.leidenuniv.nl  
overdijk@crisisplan.nl

<sup>3</sup> Zie Arjen Boin, Christer Brown en Jim Richardson, *Managing a Mega Crisis: Lessons of Hurricane Katrina*, te verschijnen bij Louisiana State University Press, 2018.