

# Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat<sup>1</sup>

De noodzaak van multidisciplinaire samenwerken op het terrein van crisisbeheersing lijkt al twintig jaar een vanzelfsprekendheid. In dit artikel betoogt dr. Astrid Scholtens, lector Crisisbeheersing aan de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, dat de kern waar het bij het samen werken in de crisisbeheersing om gaat, tot nu toe eigenlijk niet goed is begrepen. Hierdoor is een onjuiste focus op leiding en coördinatie ontstaan als kernelement van de crisisbeheersing. Het is daarom tijd voor een herbezinning.

## Het concept van gestuurde multidisciplinaire samenwerking

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd bepaald dat de kern van de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie gevormd zou worden door de diensten die ook belast zijn met de dagelijkse hulpverlening, zoals de brandweer, politie en de ambulancedienst. Goed samen werken door deze diensten werd dan ook als cruciaal ervaren. De wetgeving er op voorhand vanuit dat goed samen werken niet vanzelf tot stand zou komen. Zowel het bestuurlijk opperbevel van de burgemeester en de operationele leiding door de operationeel leider werd noodzakelijk geacht om het samen werken tijdens een ramp gestalte te geven. Dit concept van leiding en coördinatie werd in 1985 in de Wet rampen en zware ongevallen verankerd, met de bedoeling de gestuurde samenwerking van de verschillende betrokken organisaties in rampsituaties ook daadwerkelijk af te dwingen. De gestuurde multidisciplinaire samenwerking in de responsfase mocht niet vrijblijvend zijn.<sup>2</sup> Inhoudelijke argumenten dat een dergelijke gestuurde samenwerking ook aantoonbaar van belang zou zijn voor een goede rampenbestrijding, heb ik niet kunnen ontdekken.

“Als een crisis of ramp escaleert, worden voor evaluatie-onderzoek kosten noch moeite gespaard. Als we die situatie vóór zijn, worden kosten én moeite gespaard. Door middel van onderzoek kunnen we praktijkervaringen beter plaatsen en er efficiënter lering uit trekken.”

*Prof. dr. Pieter Tops, lid College van Bestuur Politieacademie*

Een nadere uitwerking van de wet leidde eind jaren tachtig tot de huidige coördinatie- of commandostructuur van de rampenbestrijding. Het gaat hier om de welbekende drielagenstructuur die bedoeld is om de activiteiten van alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties multidisciplinair te coördineren. De structuur gaat uit van:

- een operationeel commando op de plaats van de ramp;
- een tactisch commando dat zich vooral met logistieke aspecten bezighoudt en
- een strategisch commando rondom de burgemeester die belangrijke beslissingen neemt.

Deze structuur is, zoals uit de terminologie ook al blijkt, gebaseerd op de militaire ervaringen bij oorlog. Er werd indertijd dan ook gesproken van een overname van de al klaarliggende militaire concepten.<sup>3</sup> De aanname dat een dergelijke in oorlogsomstandigheden beproefde commandostructuur in civiele rampenomstandigheden ook het gewenste effect zou hebben, is in die tijd nooit op haalbaarheid onderzocht.

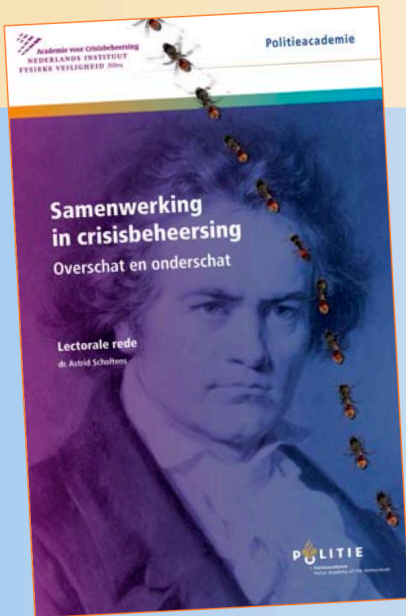
## Gestuurde multidisciplinaire samenwerking in de praktijk

Evaluaties van grootschalige incidenten laten enerzijds zien dat in de eerste uren van een acute ramp, die zich kenmerken door chaos en tijdgebrek, de hulpverlenende diensten niet komen tot de beoogde gestuurde samenwerking. De prioriteit ligt terecht bij de eigen organisatie. Ook volgt uit de evaluaties dat het opperbevel en de operationele leiding in de acute fase nauwelijks betekenis hebben. De noodzakelijke prioriteitsstelling gebeurt in de

<sup>1</sup> Dit artikel is een verkorte versie van de lectorale rede die op 2 november 2007 in de Pieterskerk te Leiden is uitgesproken.

<sup>2</sup> In dit artikel maak ik onderscheid tussen gestuurde multidisciplinaire samenwerking, waarmee ik steeds ook de gepercipieerde noodzaak van opperbevel en operationele leiding bedoel, en het objectieve <samen> <werken>, waaronder ik het gezamenlijk opereren van eenheden binnen een bepaalde context versta.

<sup>3</sup> Zie P.J.P.M. van Lochem. *Van brandweezorg naar rampenbestrijding: ontwikkeling van het brandweerbetal van 1940-2006*. In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuis (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving* (2007). Deventer: Kluwer.



## De Beethovenfout

*De Beethovenfout staat in de lectorale rede symbool voor de onjuiste veronderstelling dat het proces en het product met elkaar zouden moeten overeenkomen. Frans de Waal, die de naam Beethovenfout bedacht, stelt dat als je naar de perfect gestructureerde muziek van Beethoven luistert, je nooit zou kunnen raden hoe de feitelijk slecht verwarmde en verwaarloosde omgeving van de componist eruitzag. Voor diegenen die geloven in de verbondenheid van proces en product is het onbegrijpelijk hoe Beethoven in zo'n varkensstal zijn complexe sonates en zijn grootse pianoconcerten heeft kunnen componeren.<sup>4</sup> In het stelsel van rampenbestrijding is de Beethovenfout zichtbaar: zonder inhoudelijke onderbouwing wordt actieve sturing (proces) noodzakelijk geacht om het samen werken (product) gestalte te geven in de acute bestrijdingsfase van een ramp.*

praktijk op een veel lager operationeel niveau dan dat van de opperbevelhebber of de operationeel leider. De feiten laten daarmee zien dat het een idee-fixe is te denken dat de multidisciplinaire samenwerking middels het beoogde opperbevel en operationele leiding in de gegeven omstandigheden kan en zal werken.

Het is dan ook tijd voor een herbezinning. En dat houdt wat mij betreft in dat we weer terug moeten naar het uitgangspunt dat verschillende organisaties in ramp- en crisissituaties goed moeten < Samen > < werken >. Het dogma dat daarvoor opperbevel en operationele leiding noodzakelijk is, moet daarbij losgelaten worden. Beide zijn immers van geen betekenis in de eerste uren van de acute fase van een ramp.

### Naar goed < Samen > < werken >

Maar hoe kunnen we partijen goed laten < Samen > < werken >? Het concept van multidisciplinaire samenwerking door bestuurlijke en operationele leiding zit zo diep in ons, dat er vrijwel geen onderzoek beschikbaar is dat kijkt naar < Samen > < werken > in de praktijk. Vrijwel al het (evaluatief) onderzoek richt zich op een beoordeling van de gestuurde samenwerking, dat wil zeggen dat het zich richt op leiding- en coördinatievraagstukken. Wie kijkt naar de diepgaande evaluaties van bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam moet constateren dat ook daarin niet echt wordt ingegaan op de vraag wat nu goed < Samen > < werken > in deze casussen zou zijn geweest. Het is duidelijk in die evaluaties dat aan de leiding en coördinatie van alles schortte, maar

of en wat het effect daarvan nu precies op de werkelijke rampenbestrijding in het veld was, blijft onduidelijk.<sup>5</sup>

### Het leger mieren als voorbeeld voor goed < Samen > < werken >

De werkwijze van een leger mieren wordt vaak gezien als de ultieme vorm van samenwerken. Feitelijk bestaat het mierenleger uit duizenden losse eenheden die vloeiend < Samen > < werken >, maar dat doen zonder leiding en ook vrijwel zonder communicatie. Wanneer een groepje mieren bezig is om een groot prooidier te overweldigen, blijkt dat geen van de afzonderlijke mieren weet heeft van de activiteiten van de ander. Toch wordt het prooidier gedood en door deze mieren naar het nest teruggesleept. Blijkbaar is het mogelijk om goed < Samen > te < werken > zonder leiding en zonder veel communicatie. Twee kernaspecten daarbij zijn ook voor mensen benoemd, onderzocht en gemodelleerd.

### Naturalistic Decision Making

Het eerste kernaspect is dat alle individuele eenheden hun eigen taak kennen. De theorie die hierop ingaat, heet Naturalistic Decision Making (NDM).

De *bottom line* van NDM is dat individuen en individuele eenheden in crisissituaties in een fractie van een seconde besluiten om dat te doen wat ze altijd in een soortgelijke omstandigheid doen: hoe groot de ramp ook is, aankomende brandweermensen zullen de dichtstbijzijnde branden blussen en slachtoffers redden, geneeskundig personeel zal slachtoffers behandelen en de politie zal de openbare orde herstellen. >>>

<sup>4</sup> F. de Waal. *De aap in ons* (2005), p. 38.

<sup>5</sup> Hier ligt een feitelijke onderzoeksvraag voor het lectoraat Crisisbeheersing: wat is de betekenis van < Samen > < werken > in de klassieke rampenbestrijding? Een vraag die in het verlengde hiervan ligt is dan: heeft goed < Samen > < werken > ook daadwerkelijk een toegevoegde waarde voor een adequate(re) rampenbestrijding en meer in het algemeen voor een adequate(re) crisisbeheersing?

“(…) Steeds weer blijkt dat er nog al wat mis gaat en dat zaken beter en anders hadden gekund en gemeeten. Het treurige daarbij is dat het dan vaak om dezelfde dingen gaat:

- de autoriteiten en functionarissen werden niet tijdig gealarmeerd;
- de opschaling haperde;
- de informatievoorziening en onderlinge communicatie vertoonde ernstige gebreken;
- het schortte aan een goede samenwerking tussen politie, brandweer, en geneeskundige hulpverlening;
- het zat niet goed met de leiding en coördinatie op het rampterrein en in de crisisstaf;
- en verder bleken de diensten niet goed voorbereid, er was ook weinig politieke en bestuurlijke aandacht voor deze voorbereiding, waardoor de plannen niet waren bijgewerkt, de hulpverleners waren niet goed opgeleid voor de specifieke situatie en er was te weinig geoefend.

Dit lijstje komt u vast bekend voor. Het rapport voor de komende ramp kan vrees ik dan ook nu al geschreven worden. Ik vrees dat dit ook geldt voor het beleidsprogramma dat na die ramp wordt vastgesteld. Misschien worden de geconstateerde problemen wat al te mechanisch vertaald naar maatregelen. Terecht dient de vraag gesteld worden wat het uiteindelijke resultaat is van al die beleidsinspanningen. Ik ga niet mee in de gedachte dat al die inspanning zinloos is maar ben er ook van overtuigd dat het slimmer en beter kan. Want het beleid na rampen mag dan in zekere zin voorspelbaar zijn, dat zegt niet alleen iets over het beleid, maar ook over het onderzoek dat daaraan vooraf gaat”.

*Henk Geveke, directeur Crisisbeheersing (BZK)*

De implicatie hiervan is dat wie sturing wil geven aan de beslissingen van individuen en individuele eenheden, dat moet doen door hen in dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) deze beslissingen te laten nemen. Sturing in de responsfase van een crisis kan derhalve alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in de individuen of individuele eenheden geïmplanteerde beslisboom.

### Distributed Decision Making

Het tweede kernaspect is dat alle individuele eenheden zo zelfstandig mogelijk kunnen beslissen, daarbij gestuurd door begrip van het doel op hoofdlijnen. Het theoriestuk dat hier op ingaat heet Distributed Decision Making (DDM). DDM gaat uit van de constatering dat veel delen van onze samenleving zo gedifferentieerd en complex zijn, dat deze niet meer kunnen worden begrepen en gestuurd door gecentraliseerde besluitvorming. Het idee achter DDM is dat complexe problemen in de praktijk veelal worden opgelost door ze op te delen en neer te leggen bij die organisaties die direct betrokken zijn bij dat deel van het probleem.

Besluitvormingsprocessen binnen een systeem worden meer gekarakteriseerd door DDM naarmate de beslissingen in het systeem minder door een centrale actor worden genomen. Dynamische organisaties, zoals de rampenbestrijdingsorganisatie, zijn voorbeelden van systemen die door DDM worden gekarakteriseerd. Immers, het gebruik van een centraal *command-and-control*-systeem binnen een

dynamische organisatie levert altijd onoverkoombare beperkingen op. Wil de centrale actor in een *command-and-control*-systeem zijn besluit kunnen nemen, dan dient de centrale actor over alle (relevante) informatie te beschikken. In een dynamische organisatie is er echter per definitie nooit complete informatie beschikbaar. Er zou dus nooit een besluit genomen kunnen worden als men blijft denken in termen van optimale centrale besluitvorming.

Rasmussen et al. stellen dat de moderne informatiesystemen de *centrale* beslissers feitelijk niet helpen, omdat deze daardoor altijd met een overmaat aan over het algemeen irrelevante informatie wordt geconfronteerd.<sup>6</sup> Dergelijke informatiesystemen kunnen echter de *decentrale* beslissers wel helpen om deze te voorzien van het totaalplaatje, waardoor zij beter in lijn met het overkoepelende doel kunnen besluiten. Rasmussen spreekt in dit verband over reflectieve besluitvorming, wat wil zeggen dat besluiten beredeneerd moeten kunnen worden in relatie tot besluiten van anderen.

Uit het toepassen van de twee modellen NDM en DDM volgt dat de sleutel voor goed < Samen > < Werken > in de responsfase niet in die responsfase zelf ligt, maar in de fase ervoor, in de voorbereidende fase. Eenheden bij de crisisbeheersing moeten in de voorbereiding hun taak met de papelepel ingegoten krijgen inclusief het totaalplaatje,

<sup>6</sup> J. Rasmussen, B. Brehmer & J. Leplat. *Distributed decision making. Cognitive models for cooperative work* (1991). Chichester: John Wiley & Sons.

zodat zij zelf relevante operationele beslissingen kunnen nemen. Informatiesystemen moeten dan niet dienen om de centrale beslissers te informeren, maar moeten juist de decentrale beslissers helpen hun besluiten te nemen.

### Vorbereiding op de crisisbeheersing

Goed < Samen > < werken > in de bestrijdingsfase kan, zoals gezegd, alleen bereikt worden door het uitvoeren van de juiste acties in de voorbereidende fase. En daarvoor is juist wel gestuurde samenwerking noodzakelijk.

Door verschillende auteurs is al gewezen op het bestaan van twee verschillende arena's in de voorbereidende fase.<sup>7</sup>

### Het vrijblijvende < Samen > < werken > in de plan- en overlegarena

De eerste arena is de plan- en overlegarena. Hierin wordt beleid ontwikkeld en zijn de spelers bij de gemeenten, regio's, provincies en het Rijk druk bezig met de niet-operationele structuren, verantwoordelijkheden en budgetten, het produceren van plannen en – vooral ook – met overleg. Dit overleg dat vooral tussen de disciplines en met de besturen plaatsvindt, wordt essentieel geacht.

De activiteiten in de plan- en overlegarena vinden plaats op basis van vrijwillige en ongecoördineerde samenwerking; men < werkt > dus eigenlijk < Samen > zoals dat in de responsfase voor niet mogelijk wordt gehouden. De regering heeft wel voorzien in structuren voor centrale sturing die beogen om tot verplichte en niet-werkzame gecoördineerde samenwerking in de responsfase te komen. Ze heeft daarentegen tot nu toe nagelaten te voorzien in een soortgelijke structuur voor het afdwingen van samenwerking in de voorbereidende fase.

Het < Samen > < werken > in de plan- en overlegarena leidt dan ook vooral tot vrijblijvendheid. Zolang de operationele doelstellingen vaag blijven en ruim kunnen worden

Het programma rond de lectorale lezing vond plaats in de Pieterskerk in Leiden. In een rede, gelardeerd met humor en historische 'feiten' en wetenswaardigheden gaf directeur Gerard Koppers van het Nationaal Brandweer Documentatie Centrum een geschiedkundige blik op kerk en crisisbeheersing.

geïnterpreteerd, bestaat in het overlegcircuit voldoende ruimte voor compromissen, zoals over het na te streven hulpaanbod. De kans dat men elkaar gaat aanspreken op het (niet) halen van operationele prestaties blijft zodoende klein. Dat zou immers de harmonie verstoren die in het < Samen > < werken > noodzakelijk is om tot resultaten te komen.

### De onderschatting van het belang van samenwerking in de praktijkarena

De tweede arena is de praktijkarena. Hierin moet de feitelijke operationele voorbereiding van de rampenbestrijding tot stand komen. Hier zijn de spelers de functionarissen van de parate hulpverleningsdiensten en gemeentebestuurders die bij een ramp daadwerkelijk moeten optreden. Zij worden geacht op basis van rampenplannen, draaiboeken en protocollen voorbereidende maatregelen te nemen.

In deze arena heeft echter niet de rampenbestrijding prioriteit, maar de dagelijkse werkzaamheden. Rampen komen immers zelden voor en de rampenbestrijding heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan deelnemen aan een oefening. Werkelijk < Samen > < werken > van verschillende operationele functionarissen aan deze voorbereidingstaak is dan ook uitzonderlijk. Ook in de praktijkarena onderkent men door een gebrek aan ervaring en inzicht te weinig de overload aan communicatie en de hectische werkomstandigheden >>>

“Vaak wordt de focus gelegd op de klassieke thema's zoals fouten in structuren, in de besluitvorming, in de coördinatie. Wat ik mis is een onderbouwing tot meer en beter gebruikmaken van innovatieve werkwijzen, technologieën en methodieken. Misschien blijven we wel te lang en te dogmatisch doormodderen in dezelfde groef en liggen de oorzaken achter het lijstje problemen veel dieper dan wat onderzocht is. Misschien hebben die oorzaken te maken met grote maatschappelijke trends,

zoals internationalisering van dreigingen, de chaotisering van risicopercepties, de mediatisering van het overheids-optreden. Zitten de problemen in bestuurs- en organisatiecultuur, in de politiek bestuurlijke agenda, de verwachtingen van burgers over de overheid en vice versa, en de werkelijke wil om iets met of aan veiligheidsrisico's te doen”.

*Henk Geveke, directeur Crisisbeheersing (BZK)*

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld P.J. Zanten en I. Helsloot. *De brandweer als spel van de rampenbestrijding* (2007). In: I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuis (red.). *Brandweer, studies over organisaties, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.

bij acute rampen. Een zeer beperkt aantal (operationele) functionarissen heeft een ramp meegemaakt en voor rapporten van incidentonderzoek is weinig belangstelling.

De combinatie van vrijblijvendheid in de plan- en overlegarena en het gebrek aan gepercipieerde urgentie in de praktijkarena in de voorbereidende fase leidt tot zeer gebrekkig < Samen > < werken >: er is geen gezamenlijk beeld van de voorbereidingstaak die moet worden verricht, noch een perceptie van urgentie.

Door sommigen wordt als belangrijke oorzaak voor het feit dat de samenwerking in de voorbereidende fase onvoldoende tot stand komt, wel benoemd dat de regionale brandweer haar regiefunctie niet goed heeft opgepakt. De oplossing wordt door diegenen dan ook wel gezocht in beter 'leiderschap' door de brandweer.

Netwerkonzoekers als De Bruijn en Ten Heuvelhof bijvoorbeeld geven aan dat dit een te gemakkelijke poging tot 'zwartepieten' is. Zij stellen dat leiderschap in een netwerk alleen mogelijk is als elke regieverantwoordelijkheid gepaard gaat met een corresponderende bevoegdheid.<sup>8</sup>

Mijn conclusie is dat het belang van gestuurde samenwerking in de voorbereidende fase wordt onderschat. In deze fase is het juist nodig om tot (verplichte en gecoördineerde) samenwerking te komen, als men binnen het netwerk van betrokken actoren tot werkelijke garantie van actie wil komen.

Samenvattend kom ik tot de volgende eindconclusie: daar waar in de acute responsfase bij rampen te veel de onjuiste focus wordt gelegd op de centraal gestuurde multidisciplinaire samenwerking, gebeurt dat in de voorbereidende fase te weinig. Daar waar het in de acute responsfase juist zou moeten gaan om < Samen > < werken >, zou het in de voorbereidende fase meer om gestuurde samenwerking moeten gaan.

Acute responsfase	
Huidige situatie	Gewenste situatie
gestuurde multidisciplinaire samenwerking	< Samen > < werken >

Vorbereidende fase	
Huidige situatie	Gewenste situatie
< Samen > < werken >	gestuurde samenwerking

*Dr. A. Scholtens,*  
lector Crisisbeheersing aan de Politieacademie en het  
Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid

“Misschien streven we daarmee het onhaalbare na en zijn we met de verkeerde dingen bezig. Zeker toepassingsgericht onderzoek moet daarop antwoorden kunnen geven en die vervolgens ook kunnen vertalen naar de praktijk, naar echte verbeteringen in de werkwijze en samenwerking van hulpverleningsdiensten en organisaties. Naar betere en uitvoerbare instructies en naar betere kennis, vaardigheid en toerusting van het personeel. Soms lijkt het wel of crisisbeheersing geen mensenwerk is. Ik mis de link naar de persoon in de organisatie; naar de vraag wat er nodig is om de personele kwaliteit echt te verbeteren. Mensen van wie in de praktijk die kwaliteit wordt gevraagd, 24 uur per dag en 7 dagen in de week onder alle mogelijke omstandigheden. Als de mens in het rapport ontbreekt

blijven de conclusies en aanbevelingen voor de praktijk te vrijblijvend.

Als ik de ambities van Astrid Scholtens met het lectoraat goed begrijp, wil zij vooral de focus leggen op onderzoek naar echt multidisciplinair samenwerken, naar de mogelijkheden tot vertaling van praktijkanalyse naar de werkvloer, naar het slaan van een brug tussen al die verbetervoorstellen naar de training en oefening van bij crisisbeheersing betrokken functionarissen, van beleids-team tot rampterrein. Als dat wordt waargemaakt, dan wordt een groot deel van mijn wensen ingevuld”.

*Henk Geveke, directeur Crisisbeheersing (BZK)*

<sup>8</sup> Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof. *Management in netwerken* (1999). Utrecht: Lemma.