

Kennisfiche crisisorganisatie

Een goede organisatie voor crisisbeheersing en incidentmanagement zijn voor hogescholen en universiteiten belangrijk op het moment dat een incident zich voordoet. In de voorbereiding kan daarom gekeken worden naar de beste manier waarop een dergelijke organisatie gerealiseerd zou moeten worden.

Uit de wetenschappelijke literatuur kunnen een aantal *design principles* worden gehaald die ten grondslag zouden moeten liggen aan een calamiteitenorganisatie die optimaal functioneert.¹

Strategische beslissingen zo snel mogelijk nemen

Het eerste principe is dat strategische beslissingen zo snel mogelijk genomen moeten worden om van enige waarde te zijn in de acute fase. Strategische beslissingen zijn beslissingen zoals het ontruimen van een deel van de campus of het wel of niet door laten gaan van een evenement. Het gaat dus om beslissingen met grotere consequenties, niet alleen voor de incidentbestrijding maar voor de Hoger Onderwijsinstelling als geheel. Wanneer er op strategisch niveau beslissingen genomen moeten worden, dan is het zaak deze snel te nemen en deze op een goede manier aan de hand van concrete opdrachten te communiceren naar de diensten in de operatie. Hoe later een beslissing wordt genomen, des te geringer de toegevoegde waarde daarvan tijdens een incident. Vervolgens moet gemonitord worden of de opdrachten ook zijn uitgevoerd.

Operationele beslissingen decentraal

Het tweede principe stelt dat operationele beslissingen gedecentraliseerd genomen moeten worden. Dit houdt in dat diensten en organisatiedelen zelfstandig moeten nagaan waar voor hen bij de crisis de prioriteit ligt, om vervolgens daar op te handelen. In de acute fase is er geen tijd voor uitgebreid overleg en liggen beslissingen bij de uitvoerders van het werk. Dit is in lijn met de Naturalistic Decision Making (NDM) theorie.

Naturalistic Decision Making

Naturalistic Decision Making (NDM) staat voor het geheel aan kennis over de manier waarop mensen beslissingen nemen en complexe taken uitvoeren in veeleisende situaties. Het gaat hierbij om situaties waarin mensen alleen of in een groep de situatie beoordelen, besluiten nemen en actie ondernemen. De dynamische situaties waarin NDM van toepassing is, worden gekenmerkt door tijdsdruk, een hoge inzet, instabiele omstandigheden en onzekerheid (zoals tijdens een crisis). De beslissingen die mensen nemen en de daarop volgende acties zijn belangrijk voor henzelf en hun organisatie. NDM stelt dat in veeleisende situaties mensen geen rationele afweging van mogelijke acties maken, maar beslissen op basis van ervaring, herkenning en intuïtie.²

Monodisciplinaire aansturing boven multidisciplinaire coördinatie

Dit derde principe sluit aan bij het tweede principe: monodisciplinaire aansturing gaat boven multidisciplinaire coördinatie. Primair moeten diensten gericht zijn op een goede uitvoering van hun eigen processen. Pas in tweede instantie is onderlinge afstemming tussen diensten een manier om de aanpak van het incident effectiever te laten verlopen. Dit zorgt ervoor dat afstemming niet ten koste gaat

¹ Zie voor de synthese A. Scholtens, J. Jorritsma & I. Helsloot (2014). 'On the Need for a Paradigm Shift in the Dutch Command and Information System for the Acute Phase of Disasters.' *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(1), pp. 39-51.

² Zie bijvoorbeeld: Zsombok, C., & Klein, G. (Eds.). (1997). *Naturalistic decision making*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. Klein, G., Orasanu, J.M., Calderwood, R., & Zsombok, C. (1993). *Decision Making in Action: Models and Methods*.

van daadkrachtig operationeel optreden tijdens het incident.

Proportionaliteit

Maatregelen om incidenten te voorkomen, maar ook maatregelen in het geval dat er een incident plaatsvindt, dienen proportioneel te zijn. Dat wil zeggen dat de kosten van de maatregelen in verhouding moeten staan met de baten van de maatregelen. Er mag verwacht worden dat de investering die gedaan wordt in preventieve en voorbereidende maatregelen proportioneel is ten opzichte van het risico. Zo ligt het voor de hand om meer te investeren in preventieve maatregelen voor verkeersveiligheid rondom de campus dan in maatregelen voor legionellabesmetting. De omvang, ernst en kans van het eerstgenoemde risico zijn vele malen groter. Evenzo moet de calamiteitenorganisatie zijn ingericht op het omgaan met veelvoorkomende incidenten (zoals brand) in plaats van op 'exotische' incidenten.

Improvisatieprincipe als gevolg

Uit het proportionaliteitsprincipe volgt dat een calamiteitenorganisatie niet overal op voorbereid kan zijn. Voorbereiding op bepaalde gebruikelijke/veelvoorkomende/grotere risico's (zoals brand) kan proportioneel zijn. Oefening tijdens de koude fase kan daarbij functioneel werken om actoren praktische kennis te laten nemen van het calamiteitenplan. Voor de zogeheten *worst case* scenario's – risico's met een zeer kleine kans maar met grote potentiële effecten – geldt dat veerkracht en improvisatie sleutelwoorden moeten zijn. Er zijn grenzen aan wat van de calamiteitenorganisatie verwacht kan worden. Om improvisatie te faciliteren, moet de calamiteitenorganisatie flexibel zijn. Dit vraagt van leden van de organisatie dat zij rekening houden met het onverwachte en in staat zijn om te improviseren waar dat nodig is. Improvisatie gaat niet uit van uitgebreide planvorming, maar juist van een kort en bondig

plan van aanpak waarbinnen de leden weten wat hun kernverantwoordelijkheden zijn en daar zelf invulling aan geven op het moment van een calamiteit. De kerninstructies en -taken dienen daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij dagelijkse werkzaamheden, zodat ook ongeoefende of weinig geoefende functionarissen op een goede manier invulling kunnen geven aan hun kernverantwoordelijkheden.

Een ideale calamiteitenorganisatie

Een gevolg van de principes in dit hoofdstuk is dat de structuur van een ideale calamiteitenorganisatie die efficiënt en effectief kan opereren, bestaat uit maximaal twee lagen. De eerste laag is een operationele laag, waarin functionarissen met voldoende mandaat bezig zijn met operationele crisisbeheersing inclusief feitelijke communicatie. De tweede laag is een bestuurlijke laag, waarin strategische beslissingen genomen worden. De bestuurder en een kleine kern van strategisch adviseurs (voor beleid, communicatie en operatiën) vormen deze bestuurlijke laag.

Om tussen de twee lagen informatie uit te wisselen, is er een verbinding nodig tussen de twee lagen. De meest efficiënte verbinding is die tussen de leider van de operationele laag en de operationeel strategisch adviseur van de bestuurlijke laag die elkaar immers 'operationeel begrijpen'.