

Versterking van proces, plan, implementatie en effect



Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding: naar een nieuw perspectief	4
Naar een werkend crisisplan: vier stappen	6
Stap 1. Een inclusief planvormingsproces	9
Stap 2. Een doordacht crisisplan	11
Stap 3. Een correcte implementatie	15
Stap 4. Het inspelen op de beperkingen	17
Conclusie: van planvorming naar respons	19
Literatuurlijst	21
Verantwoording onderzoek	23
Colofon	25

Samenvatting

Crisisplannen zijn niet weg te denken uit de crisispraktijk, maar er bestaan uiteenlopende opvattingen over hun meerwaarde. Enerzijds lijkt het nut van crisisplannen onomstreden, gezien het aantal professionals dat in Nederland bezig is met het schrijven van dergelijke plannen en de grote hoeveelheid plannen die de afgelopen jaren het licht hebben gezien. Anderzijds worden in de wetenschappelijke literatuur, maar soms ook in discussies tussen professionals, vraagtekens gezet bij het nut van crisisplannen. Zo zien planvormers oftewel, de makers van crisisplannen, dat plannen tijdens een crisis beperkt worden gebruikt. Sommige wetenschappers beargumenteren zelfs dat crisisplannen de effectiviteit van de crisisrespons ondermijnen. De conclusie luidt dan al snel dat het proces van planvorming (het maken van het plan) belangrijker is dan het uiteindelijke product van die inspanningen (het crisisplan).

Hoe kunnen we de kwaliteit en het gebruik van crisisplannen versterken? Dit rapport beantwoordt die vraag. Op basis van literatuurstudie, een enquête onder professionals, gesprekken met professionals en het bestuderen van crisisplannen presenteert dit rapport een benaderingswijze die de inhoud en de werking van crisisplannen versterkt.

Crisisplannen kunnen heel nuttig zijn, maar voordat ze het gewenste effect kunnen sorteren, moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Daarvoor zijn vier kritieke stappen noodzakelijk:

1. Het creëren van een inclusief planvormingsproces;
2. Het formuleren van een doordacht crisisplan;
3. Een correcte implementatie van het crisisplan;
4. Het inspelen op de beperkingen van het crisisplan.

Tijdens elk stap kunnen zich meerdere barrières voordoen die moeten worden overwonnen. Pas als dit gebeurd is, kan een crisisplan bijdragen aan een effectieve respons.

Inleiding: naar een nieuw perspectief

In dit inleidende hoofdstuk lichten we de achtergrond van het onderzoek toe, evenals onze definitie van crisisplannen en het doel van dit rapport.

Achtergrond

Voor elke crisis lijkt wel een plan te bestaan. Denk aan het landelijk crisisplan digitaal, een rampbestrijdingsplan hoogwater of een regionaal crisisplan. Deze crisisplannen dragen uiteenlopende namen en titels (bijvoorbeeld coördinatieplan, rampbestrijdingsplan, aanvalsplan of regionaal crisisplan). De wetgever eist van veel actoren (bijvoorbeeld veiligheidsregio's, vitale sectoren) dat zij hun voorbereiding op rampen en crises vastleggen in plannen (art.14, 15, 16 WvR 2010; art. 5.29 Waterwet).

Gezien de grote hoeveelheid plannen die de afgelopen jaren het licht hebben gezien, lijkt het nut van crisisplannen onomstreden. De coronacrisis liet daarentegen zien dat, ondanks het feit dat diverse plannen klaarlagen, improvisatie de boventoon voerde. De bestaande plannen werden niet of nauwelijks gebruikt (OVV, 2022; Macedo & Lee, 2025).

In de crisis- en rampenliteratuur wordt al langer gediscussieerd over het nut van plannen. Twee belangrijke perspectieven lijken daarbij tegenover elkaar te staan. Aan de ene kant is er de opvatting dat crises serieus moeten worden genomen en dat een goede voorbereiding daarbij essentieel is (McConnell & Drennan, 2006; Boin et al., 2017; Luesink & Van Duin, 2025). Sommigen trekken het nut van dergelijke plannen juist in twijfel. Plannen voor crises is onmogelijk, menen deze wetenschappers, omdat de crisis van morgen nooit dezelfde is als de crisis van gisteren. Het vasthouden aan het idee dat de crisis van morgen kenbaar is, leidt tot 'fantasy documents' die de burgers en crisismanagers in slaap sussen en hen op het verkeerde been zetten. In dit perspectief zijn crisisplannen eerder gevaarlijk dan nuttig (Clarke, 1999).

Wij zien een tussenweg. In ons perspectief vormen crisisplannen een belangrijk onderdeel van de preparatie op crisis. Het onderliggende uitgangspunt is dat een goede voorbereiding een effectieve respons faciliteert. Een crisisplan bevat dan de belangrijkste afspraken die tijdens de voorbereiding zijn gemaakt. Het fungeert vervolgens als referentiedocument dat, wanneer het zorgvuldig is opgesteld, als leidraad dient voor de organisatie van een effectieve respons.

De vraag blijft dan nog wel: wat zorgt er dan voor dat crisisplannen kunnen bijdragen aan een effectieve crisisrespons? De commissie Muller (2020) constateerde in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's dat planvorming niet automatisch leidt tot een effectieve crisisrespons. Een crisisplan is inderdaad geen blauwdruk voor een effectieve respons. Het biedt uitgangspunten en een leidraad, maar een bepaalde mate van improvisatie zal altijd nodig zijn tijdens een crisis.

Hoe ziet een goed crisisplan er dan uit? De wetenschappelijk literatuur biedt weinig handvatten voor planvormers. De wetenschap vertelt ons niet wat in een crisisplan moet staan en wat er niet in thuishoort. Een standaard voor crisisplannen en het planvormingsproces lijkt niet te bestaan.

Dit is geen goede zaak. Er wordt in de praktijk veel tijd en geld besteed aan het maken van crisisplannen. De makers van crisisplannen verdienen ondersteuning, zodat hun inspanningen leiden tot een zo goed mogelijke crisisrespons. Het zou waardevol zijn om meer inzicht te krijgen in de kenmerken van een goed crisisplan, de wijze waarop deze tot stand komt, en hoe het plan kan bijdragen aan een effectieve en legitieme crisisrespons.

Het crisisplan gedefinieerd

Wetenschappers gebruiken verschillende benamingen en definities voor crisisplannen en planvorming (in de Engelstalige literatuur wordt bijvoorbeeld gesproken van emergency plans, incident management plans, business continuity plans, contingency plans, disaster plans en crisisplans). De verscheidenheid in definities (cf. Eriksson & McConnell, 2011, p. 90; Bloom & Menefee, 1994, p. 224; Perry & Lindell, 2003, p. 33; Coombs, 2007, p. 2; FEMA, 2021, p. 43) maakt een goede discussie moeilijk. We hebben dus eerst een werkbare definitie nodig.

Een crisisplan is volgens ons in eerste instantie een plan. In algemene zin bevat een plan de formeel geaccordeerde verzameling van voorgenomen acties, besluiten, processen en structuren die moeten leiden tot het geformuleerde doel. Het plan identificeert de relevante actoren, en ook hun taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast schetst een plan de voorwaarden die nodig zijn om het plan te laten werken en in het beste geval de manier waarop de werking van het plan kan worden geëvalueerd. Wij hanteren de volgende definitie: *Een crisisplan bevat de (formeel) geaccordeerde afspraken met betrekking tot het organiseren van een effectieve crisisrespons.*

Een crisisplan heeft betrekking op het organiseren van een effectieve crisisrespons. Een crisisplan gaat dus zowel over de preparatie als de uitvoering van de respons. Het schetst wat moet gebeuren tijdens een crisis: wie doet wat, waarom, wanneer en hoe? Een crisisplan beschrijft, in de woorden van een respondent, “wat je in de praktijk zou willen terugzien.” Het is “een voorbereidend hulpmiddel voor de crisisbestrijding”. Of zoals een burgemeester ons vertelt: “Je maakt plannen om adequaat te kunnen samenwerken en effectief crisis te bestrijden.” Een crisisplan beschrijft wat nodig is om de betrokken actoren in staat te stellen de beoogde crisisrespons te realiseren.

In deze definitie heeft een crisisplan dus geen betrekking op het *voorkomen* van een crisis. Dit rapport gaat dan ook niet over preventie- en risicoplannen. Dat wil niet

zeggen dat wij crisisplannen belangrijker vinden dan preventie- en risicoplannen. Integendeel: voorkomen is natuurlijk altijd beter dan genezen. Maar een crisisplan heeft betrekking op een heel ander soort activiteiten die gericht zijn op het behalen van andere doelstellingen, namelijk beheersen in plaats van voorkomen.

Hoewel in de literatuur en de praktijk verschillende benamingen worden gebruikt, spreken wij consequent van een crisisplan. Dat betekent niet dat we alleen naar plannen kijken waar ‘crisis’ op het titelblad staat. We kijken naar alle plannen, ongeacht de benaming, die aan onze definitie van een crisisplan voldoen.

Doel van het rapport

Dit rapport beoogt professionals in de crisispraktijk – zowel makers als gebruikers – te ondersteunen met praktische handvatten. Wij nemen als vertrekpunt dat het altijd goed is om na te denken over het organiseren van een crisisrespons, ook als het niet geheel duidelijk is welke risico's bestaan. De leidende assumptie is dat voorbereiding vrijwel altijd loont. Wij onderschrijven het nut van goede afspraken die zorgvuldig worden vastgelegd en de basis vormen van een goed crisisplan.

Voor de totstandkoming van het rapport hebben we wetenschappelijke literatuur bestudeerd, interviews gehouden, bestaande crisisplannen bekeken, een enquête uitgezet (met 200 respondenten), en enkele toetsingssessies georganiseerd. We beschrijven de onderzoeksoepzet in detail achter in het rapport (zie [Verantwoording onderzoek](#)). Een gedetailleerd overzicht van de enquête-uitkomsten is opgenomen in de afzonderlijke bijlage ‘[Resultaten enquête crisisplannen](#)’.

Op basis van het empirisch onderzoek presenteert dit rapport een benaderingswijze die de inhoud en de werking van crisisplannen versterkt. Het volgende hoofdstuk gaat in op deze benaderingswijze, die vervolgens in de rest van het rapport stap voor stap wordt uitgewerkt.

Naar een werkend crisisplan: vier stappen

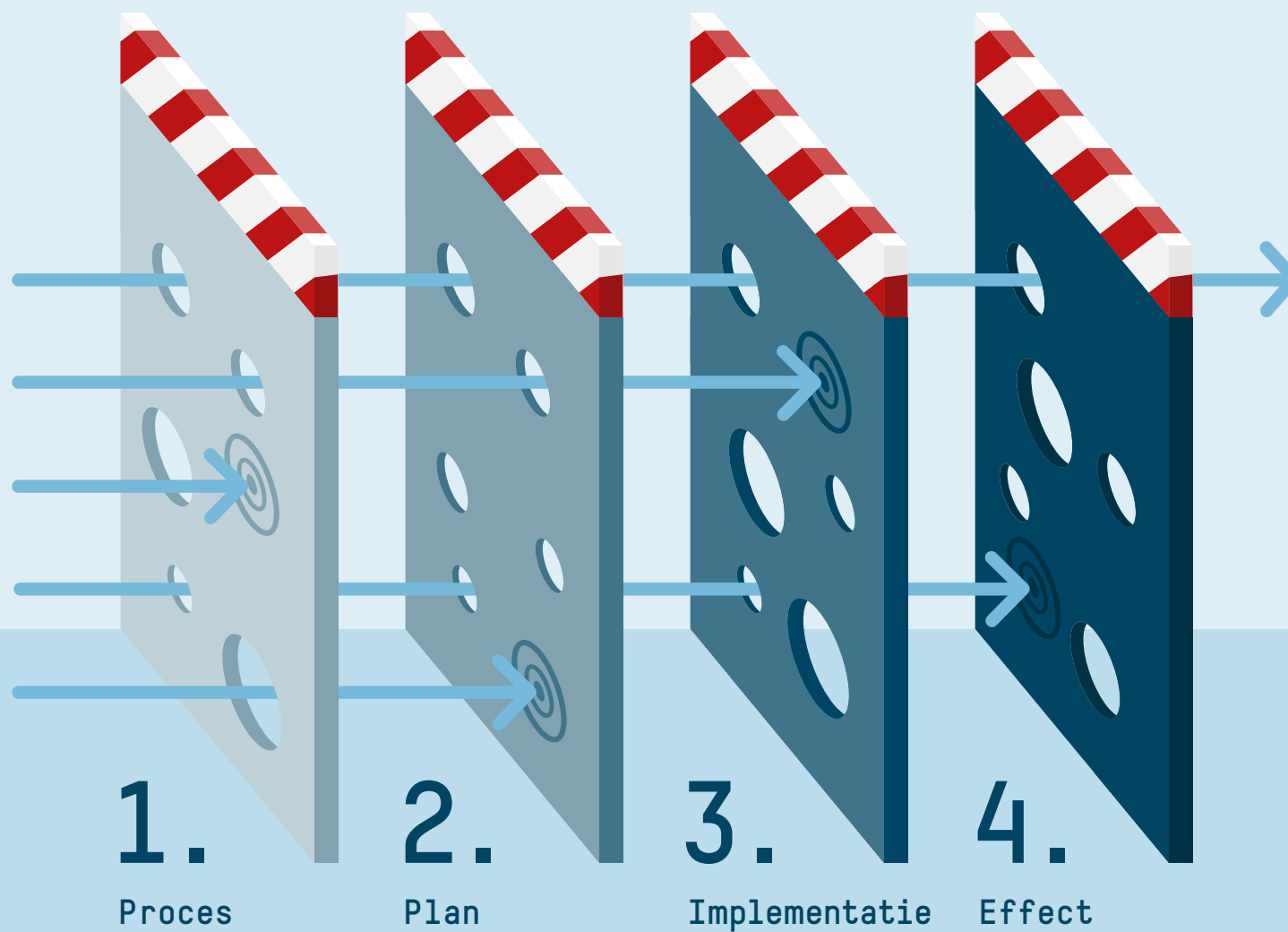
Het crisisplan is in ons perspectief het begin- en eindpunt van de voorbereiding op een mogelijke crisis. In de ideale wereld bevat een crisisplan de afspraken die in de praktijk leiden tot de effectieve bestrijding van een crisis. Maar dat betekent niet dat een crisisplan als vanzelf tot een goede crisisrespons leidt. In de praktijk zien we verschillende barrières die tussen de inspanningen van planvormers en de beoogde effecten van een crisisrespons in kunnen staan. Meer specifiek herkennen we vier overkoepelende barrières:

1. Een gebrekkig planvormingsproces;
2. Een ondoordacht crisisplan;
3. Een verkeerd geïmplementeerd crisisplan;
4. En ongewenste effecten van een crisisplan tijdens een ramp, crisis of incident.

Om ervoor te zorgen dat het crisisplan bijdraagt aan een effectieve respons, moeten deze barrières worden overkomen. Het figuur op pagina 7 illustreert dit perspectief op crisisplannen.

Het idee dat meerdere barrières moeten worden doorstaan om tot een gewenste uitkomst te komen, is gebaseerd op het Swiss Cheese Model van James Reason (1990).¹ Waar James Reason (1990) in zijn model stelt dat een crisis pas kan ontstaan wanneer alle verdedigingslinies van een organisatie of samenleving worden omzeild, is het centrale idee in ons model dat een goed crisisplan alleen tot een effectieve respons leidt als alle barrières worden overwonnen.

¹ Het **Swiss Cheese Model** van James Reason beschrijft hoe ongelukken of crises ontstaan door een opeenstapeling van fouten en kwetsbaarheden in verschillende verdedigingslagen van een organisatie. Elke laag wordt voorgesteld als een plak Zwitserse kaas met gaten (fouten of zwaktes). Als de gaten in meerdere lagen toevallig op één lijn komen, kan een incident of ramp plaatsvinden. Het model benadrukt dat veiligheid niet alleen afhangt van individueel handelen, maar vooral van robuuste systemen en meerdere lagen van verdediging.



Figuur 1. Procesbenadering van crisisplannen

Vier kritieke stappen

Op basis van de verschillende barrières hebben wij vier opeenvolgende kritieke stappen geïdentificeerd die moeten worden doorlopen om het gewenste effect te sorteren:

Stap 1. Het creëren van een inclusief planvormingsproces

Het formuleren van een crisisplan draait in belangrijke mate om de vraag wie wat moet doen, hoe en wanneer (en wat daarvoor nodig is). Zonder een goed ingericht planvormingsproces, en met name zonder de participatie van alle actoren die tijdens de crisisfase een rol spelen, is de kans op goede afspraken klein, wat het gebruik van het crisisplan belemmert.

Stap 2. Het ontwerpen van een doordacht crisisplan

Een leesbaar, goed georganiseerd en helder crisisplan zal eerder worden gebruikt dan een crisisplan met vage afspraken waarvan het nut niet duidelijk is. Een doordacht crisisplan dient een helder doel en omvat de juiste, actuele, relevante afspraken voor de crisisrespons. Daarnaast wordt het crisisplan in een vorm worden aangeboden die aansluit bij het doel en type gebruiker. Een doordacht crisisplan met goede afspraken, gericht op het juiste publiek, is voor het gebruik en de effectiviteit van het crisisplan essentieel.

Stap 3. Een correcte implementatie van het crisisplan

Een plan kan nog zo goed zijn, maar het betekent weinig als het crisisplan (en daarmee de gemaakte afspraken) in de kast blijft liggen. Gebruikers moeten bereid zijn het plan te gebruiken. Om het plan te kunnen gebruiken, moet het vindbaar, toegankelijk en uitvoerbaar zijn. Daarnaast moet het crisisplan worden getraind en geoefend. Tijdens het opstellen van het plan moet al worden nagedacht over de benodigde middelen voor implementatie.

Stap 4. Het inspelen op de beperkingen van het crisisplan

Hoe goed een crisisplan in theorie ook mag zijn, het zal nooit perfect toegesneden zijn op de crisis van het moment. Iedere crisis is uniek en vraagt om maatwerk. Het crisisplan kan een goede basis vormen, maar een effectieve respons kan niet alleen geënt zijn op hetgeen vooraf is bedacht. Improvisatie en aanpassingen zullen altijd nodig zijn. Het niet erkennen van, of onvoldoende inzicht hebben in, de beperkingen van crisisplannen en de effecten van de gemaakte afspraken, kan de effectiviteit van de crisisrespons ondermijnen.

De doeltreffendheid van crisisplannen hangt dus niet alleen af van het plan zelf. Crisisplannen maken deel uit van een proces, bestaande uit vier kritieke stappen (zie figuur op pagina 7), waarbij elke stap invloed kan hebben op het uiteindelijke effect. De vier stappen hangen dan ook nauw met elkaar samen. Een barrière in één stap kan de effectiviteit van de andere stappen beïnvloeden. Zo kan een gebrek aan betrokkenheid bij de planvorming (stap 1) ertoe leiden dat crisisfunctionarissen zich minder herkennen in de gemaakte afspraken. Dit bemoeilijkt vervolgens de implementatie en verkleint de kans dat het plan in de praktijk daadwerkelijk wordt gebruikt. Ook kan een te complex of omvangrijk plan (stap 2) ertoe leiden dat het tijdens een crisis niet wordt geraadpleegd.

Stap 1. Een inclusief planvormingsproces

Inzichten uit de praktijk en wetenschap

In de praktijk wordt doorgaans veel waarde gehecht aan het planvormingsproces. Ongeveer de helft van onze respondenten (50,5 %) is in de enquête vrij positief over het planvormingsproces in hun organisatie, volgen veelal een standaard proces (49,5 %) en vinden dat het proces tot effectieve plannen leidt (54 %). Bijna de helft van onze respondenten vindt het planvormingsproces zelfs belangrijker dan het plan zelf (de uitkomst van het proces).²

Dit wil niet zeggen dat zij het crisisplan onbelangrijk vinden. Respondenten merken op dat het plan nodig is om tijdens een crisis op terug te kunnen vallen en duidelijk te hebben wie voor wat aan de lat staat. Maar “het plan moet niet het doel zijn”, zo wordt nadrukkelijk opgemerkt. Respondenten vinden het belangrijk dat personen en organisaties die tijdens de crisis moeten samenwerken, elkaar tijdens het planvormingsproces goed leren kennen. De bedoeling is dat men elkaars perspectieven en taal leert kennen. Tijdens een onverhoopte crisis is daar geen tijd voor. De wetenschappelijke crisisliteratuur bevestigt dat onderling vertrouwen van groot belang is tijdens een crisis (Kapucu & Garayev, 2011; Widhalm et al., 2019).

Onze respondenten hebben scherp voor ogen hoe een goed planvormingsproces eruit zou moeten zien en kunnen het proces in stappen beschrijven (zie kader rechts).

Stappen planvormingsproces

- > Aanstellen van projectleider of procesbegeleider
- > Vormen van een planvormingsteam
- > Bepalen van doelen, resultaten en uitgangspunten
- > Nagaan of er belangrijke wijzigingen zijn in relevante wetten, beleidsstukken, risico-objecten en dreigingen (naar aanleiding van evaluaties en wetswijzigingen)
- > Informatie verzamelen (door middel van gesprekken met stakeholders)
- > Schrijven van een concept-plan
- > Feedback ophalen bij stakeholders
- > Feedback verwerken voor de definitieve versie van het plan
- > Plan formeel vaststellen
- > Plan communiceren
- > Plan implementeren en toetsen

Uit een van de toetsingssessies³ kwam naar voren hoe planvormers naar hun eigen rol kijken in dit proces en welke competenties daarvoor belangrijk zijn. Zij zien zichzelf als regisseurs die partijen bij elkaar brengen, het planvormingsproces organiseren en overzien, en planvormingsproducten beheren en communiceren. Naast sociale vaardigheden, zoals netwerken, moet een planvormer volgens hen analytisch sterk zijn en goed kunnen schrijven. Daarnaast beschikken zij over inhoudelijke kennis van het crisisbeheersingsdomein en bij voorkeur ook over operationele ervaring.

² Een overzicht van de uitkomsten van de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, is te vinden in de afzonderlijke bijlage ‘[Resultaten enquête crisisplannen](#)’.

³ Deze toetsingssessie werd gehouden met het Interregionale Netwerk Multidisciplinaire Planvorming (INMP) van de veiligheidsregio's.

Barrières

Het planvormingsproces stuit in de praktijk op een aantal potentiële hindernissen:

Doel en uitgangspunten zijn onduidelijk

In het ideale planvormingsproces is volgens respondenten het bepalen van doelen, resultaten en uitgangspunten een van de eerste stappen in het proces. Op dit moment blijkt deze stap in de praktijk echter niet altijd deel te zijn van het proces. Onduidelijkheid over het doel van een crisisplan, de beoogde resultaten en uitgangspunten hindert het planvormingsproces, omdat het proces hierdoor minder efficiënt en effectief wordt. Tijdens het proces kunnen verschillende opvattingen bestaan over het wat, waarom en voor wie het plan ontwikkeld wordt. Dit kan tot verwarring leiden, waardoor stappen mogelijk opnieuw gezet moeten worden. Tevens kan het een crisisplan opleveren dat niet aansluit bij de beoogde respons.

Onvoldoende betrekken van stakeholders

Het is van groot belang de juiste mensen met de juiste expertise te betrekken in het planvormingsproces. Aan de ene kant om de benodigde kennis te verzamelen, aan de andere kant om de legitimiteit van het proces en het crisisplan te vergroten. Informatie van alle betrokken partijen is vereist om gestalte te kunnen geven aan de crisisrespons. Het betrekken van stakeholders alleen is niet voldoende; ook initiatief van de stakeholders zelf is noodzakelijk. Als zij er niet de tijd en/of ruimte voor maken, zal het planvormingsproces niet tot het gewenste effect leiden. Daarnaast is het betrekken van de gebruikers van belang, omdat zij degenen zijn die tijdens een crisis uitvoering aan het plan moeten geven. Als het plan van 'iemand anders is' – een gebruiker herkent zich niet in het product of schuift het plan opzij omdat zijn of haar expertise niet is meegenomen in het proces – kan dit afdoen aan de legitimiteit en het gebruik van het plan. Het crisisplan kan daardoor ook onuitvoerbaar worden.

Proces als belangrijker dan het plan beschouwen

Hoewel het planvormingsproces belangrijke voordelen biedt – bijvoorbeeld doordat het bijdraagt aan onderlinge kennismaking en samenwerking – kan het overprioriteren van het proces afbreuk doen aan de meerwaarde van crisisplannen als product van dat proces. Een effectieve crisisrespons vereist dat betrokken partijen onderling duidelijke afspraken maken over de uitvoering (o.a. wie doet wat tijdens een crisis?). Zonder dergelijke afspraken zou men volledig op improvisatie moeten vertrouwen. Omdat slechts een beperkte groep functionarissen direct bij het planvormingsproces betrokken is, is het bovendien van belang dat deze afspraken worden vastgelegd, zodat ook anderen ze kunnen raadplegen en uitvoeren. Als het planvormingsproces vooral bedoeld is om elkaar beter te leren kennen, zijn er andere methoden die daarvoor geschikter zijn.

Aanbevelingen

- › Draag de meerwaarde van zowel het crisisplan als planvormingsproces uit. Het is een misverstand dat het planvormingsproces alles bepalend is en het crisisplan van ondergeschikt belang. Het kernprincipe moet zijn dat een gestructureerd en zorgvuldig doorlopen planvormingsproces bijdraagt aan een 'goed' crisisplan. Dit geldt ook wanneer een crisisplan geactualiseerd moet worden.
- › Stel aan het begin van het proces vast wat de doelen, resultaten en uitgangspunten zijn. Ook de doelgroep van een crisisplan moet duidelijk zijn.
- › Betrek de relevante partijen bij het planvormingsproces. Heb daarbij specifiek oog voor de beoogde gebruikers, zodat zij de voordelen van het proces zelf ervaren en het plan als legitiem beschouwen. Dit vergroot de kans dat zij de meerwaarde van het plan zien en het ook daadwerkelijk willen en kunnen gebruiken. De koppeling met gebruikers kan gemaakt worden, zoals dat nu veel gebeurt, door planvormers een piketfunctie te laten vervullen. De kennis van planvormers is ook tijdens de responsfase van meerwaarde om snel, relevante crisisplannen en informatie op te halen.
- › Zorg voor randvoorwaarden als voldoende budget, faciliteiten en helder vastgelegde verantwoordelijkheden voor het planvormingsproces.

Stap 2. Een doordacht crisisplan

Inzichten uit de praktijk en wetenschap

Op een enkeling na (3 %) zijn alle respondenten in de enquête van mening dat een crisisplan nuttig is en meerwaarde heeft. Respondenten vinden voornamelijk dat de meerwaarde zit in het vastleggen van de gemaakte afspraken (85,5 %) en de ondersteuning tijdens crises (64,5 %). Ook wordt genoemd dat een crisisplan richting geeft aan de voorbereiding op de respons, bijvoorbeeld met betrekking tot de vakbekwaamheid en de inrichting van de crisisorganisatie.

We zien een grote variatie aan plannen in de praktijk (zie kader rechts). Alle crisisplannen hebben echter gemeen dat er afspraken worden vastgelegd over het organiseren van een crisisrespons. Wat moet volgens onze respondenten dan in een crisisplan staan? De belangrijkste aspecten van een crisisplan zijn de taken en verantwoordelijkheden, en de activiteiten die moeten worden uitgevoerd tijdens de crisisrespons. Wat betreft deze activiteiten ligt de focus van respondenten op afspraken over leiding, coördinatie en besluitvorming. Oftewel, afspraken over wie waar verantwoordelijk voor is en wie wat doet.

Over het algemeen zijn de respondenten te spreken over de kwaliteit van de bestaande crisisplannen. Zo'n tweederde vindt dat de inhoud van de crisisplannen aansluit bij de realiteit van een incident, crisis of ramp (66,5 %) en dat de inhoud bijdraagt aan een effectieve crisisrespons (70 %). Daarnaast is 58 % tevreden met de uitvoerbaarheid. Toch blijken in de praktijk de bestaande crisisplannen niet altijd aan de ambities te voldoen. Bijna een derde (29 %) van onze respondenten beoordeelt sommige van de crisisplannen waarmee ze bekend zijn als nutteloos. De genoemde redenen zijn uiteenlopend, variërend van onjuiste, irrelevante of overbodige informatie tot een gebrek aan bekendheid met de inhoud en twijfels over de praktische toepasbaarheid en relevantie.

Variëteit aan crisisplannen

Allereerst kunnen we crisisplannen ordenen op basis van waarvoor of voor wie de afspraken in het plan zijn bedoeld:

- > *Strategisch vs. operationeel.* Sommige plannen richten zich op het strategische niveau van een organisatie of geografische eenheid; andere plannen leggen de nadruk op de crisisrespons zoals die door de zogenaamde 'first responders' dient te worden gerealiseerd. Denk hierbij niet alleen aan politieagenten en brandweerlieden, maar bijvoorbeeld ook aan een CISO.
- > *Generiek vs. specifiek.* Sommige plannen zijn bedoeld voor alle mogelijke crises, hetgeen ook wel bekendstaat als de 'all hazards approach'. Andere plannen zijn juist toegespitst op een specifieke dreiging, bijvoorbeeld stroomuitval of overstromingen, of op een specifieke activiteit, zoals evacuatie.
- > *Mono vs. multi.* Sommige plannen zijn voor één organisatie of discipline geschreven (bijvoorbeeld de brandweer). Andere plannen hebben betrekking op meerdere disciplines en/of organisaties (denk aan een regionaal crisisplan).

Daarnaast kunnen we onderscheid maken tussen zogenoemde 'moederplannen', zoals regionale crisisplannen en incidentbestrijdingsplannen, en compactere vormen van plannen, zoals aandachtsskaarten en checklists. Moederplannen beschrijven doorgaans het geheel aan afspraken, terwijl checklists en aandachtsskaarten vaak een beknopte versie daarvan zijn of specifiek ingaan op een specifieke dreiging.

Met behulp van onze respondenten en gebruikmakend van de eerder besproken wetenschappelijke literatuur kunnen we het ideaaltypische crisisplan beschrijven; dit staat weergegeven in het kader op pagina 12. Wij zeggen niet dat alle informatie in één document moet staan, maar wel dat over alle onderdelen moet worden nagedacht. Er moet worden nagegaan wat relevant is om tot de juiste afspraken te komen en deze uit te voeren.

Het ideaaltypische crisisplan

Het ideaaltypische crisisplan besteedt aandacht aan ten minste vier onderwerpen:

- › Een omschrijving van activiteiten die de crisisrespons omvatten;
- › Een beschrijving van taken, rollen en verantwoordelijkheden;
- › Een omschrijving van de benodigde voorbereidingsactiviteiten;
- › Een lijst van benodigde condities voor succes.

Activiteiten crisisrespons

Een crisisrespons omvat alle *activiteiten die zijn gericht op het minimaliseren van de impact van een urgente dreiging*. Er lijkt in de literatuur en de praktijk redelijke overeenstemming te zijn over een aantal taken die, mits goed uitgevoerd, de kansen op een effectieve respons bevorderen:

- › Detectie: alle activiteiten die gericht zijn op het tijdig signaleren dat een dreiging zich voordoet.
- › Alarmering en opschaling: het op de hoogte stellen van betrokkenen dat een crisis dreigt en, indien nodig, zorgen dat de organisatie wordt aangepast om de crisis het hoofd te bieden.
- › Informatiemanagement: alle activiteiten die zijn gericht op het verzamelen en analyseren van informatie met als doel de aard, dynamiek en gevolgen van een crisis beter te begrijpen.
- › Duiding (inclusief vooruitdenken, scenariodenken): het interpreteren van beschikbare informatie en bezien wat de crisis betekent en hoe de crisis zich zou kunnen ontwikkelen.
- › Besluitvorming: het nemen van besluiten die nodig zijn in het kader van de crisisrespons.
- › Implementatie: het uitvoeren van genomen crisisbesluiten.
- › Coördinatie: het faciliteren van samenwerking tussen betrokken actoren.
- › Communicatie: zorgdragen voor het informeren van betrokken actoren (inclusief burgers en media).
- › Feedback: het monitoren van de effecten van de crisisrespons.
- › Afschaling: het afbouwen van de opgeschaalde crisisstructuur zodra de doelstelling van de crisisorganisatie bereikt is.
- › Overdracht nafase: het formeel overdragen van de resterende taken en verantwoordelijkheden van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie (bijv. reguliere organisatie of nazorginstanties).
- › Evaluatie: het evalueren van de respons en identificeren welke lessen kunnen worden geleerd.

Taken en verantwoordelijkheden

Daarnaast moet duidelijk zijn *wie verantwoordelijk is voor bovengenoemde taken en wat van hen wordt verwacht*. Dit is meer dan het beschrijven van formele verantwoordelijkheden en het beschrijven van hiërarchische relaties. Het is ook belangrijk om duidelijk te maken wat burgers van de overheid mogen verwachten. Indien relevant komt ook de (eigen) verantwoordelijkheid van burgers hier aan de orde: wat moeten of kunnen burgers zelf doen om hun veiligheid te waarborgen of de crisisrespons te ondersteunen? Zo kunnen burgers bij een grootschalige stroomstoring bijvoorbeeld verwachten dat zij geïnformeerd worden over de oorzaak en het herstel, terwijl zij zelf verantwoordelijk zijn voor voorzorgsmaatregelen, zoals het regelen van noodverlichting.

Vorbereiding

Als duidelijk is wat moet gebeuren en wie het moet doen, dan is het zaak te *zorgen dat betrokkenen hun beoogde taken kunnen uitvoeren*. In de voorbereidingsfase dienen dan verschillende taken te worden vervuld:

- › Selectie: het rekruteren van de juiste mensen voor de verschillende taken van de crisisrespons.
- › Opleiding: zorgen dat de geselecteerde mensen over het vereiste kennisniveau beschikken.
- › Training: zorgen dat de geselecteerde mensen over de juiste vaardigheden beschikken.
- › Oefenen: zorgen dat de geselecteerde mensen in teamverband hun taken kunnen oefenen.
- › Leren: zorgen dat het vereiste kennisniveau en de beoogde vaardigheden worden aangepast in het licht van crisiservaringen (van het team of van anderen).

Conditie voor succes

Een crisisteam kan de beoogde taken beter invullen als *condities voor succes worden gecreëerd*. Het kan bijvoorbeeld goed zijn om van tevoren na te denken over:

- › Budget: welke financiële middelen zijn nodig voor een goede voorbereiding van het team en de uitvoering van de beoogde taken?
- › Faciliteiten: over welke faciliteiten en technologische middelen dienen de verschillende teams te beschikken?
- › Logistiek: over welke vervoersmodaliteiten dienen de verschillende teams te beschikken?
- › Bevoegdheden: over welke wettelijke en/of organisationele bevoegdheden dienen de verschillende teams te beschikken? Wat is de procedure om die bevoegdheden te verkrijgen?

Barrières

Een goed doordacht crisisplan kan in de praktijk op een aantal potentiële barrières stuiten:

Belemmerende beeldvorming rond crisisplannen

De associatie dat crisisplannen dikke boekwerken zijn, lijkt in de praktijk nog sterk aanwezig, hoewel er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd is in het ontsluiten van de informatie van crisisplannen in bijvoorbeeld aandachts- en scenariokaarten. De manier waarop men binnen een organisatie denkt over crisisplannen moet meebewegen, omdat een verouderd of onjuist beeld het gebruik en de kwaliteit van die crisisplannen kan belemmeren.

Incomplete, onjuiste of onrealistische inhoud

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen de inhoud en de vorm van crisisplannen. De inhoud betreft alle inhoudelijke afspraken die nodig zijn om een effectieve crisisrespons te organiseren. De vorm gaat over de manier waarop deze informatie beschikbaar wordt gemaakt. Bij beide onderdelen kunnen uitdagingen ontstaan. Op het gebied van de inhoud kunnen er verschillende knelpunten optreden. Onjuiste en/of onrealistische informatie doen af aan de kwaliteit en legitimiteit van een crisisplan. Onjuiste informatie kan de crisisrespons belemmeren, en onrealistische informatie kan van een crisisplan een ‘fantasy document’ maken. Wat betreft de inhoud is het een uitdaging om crisisplannen van de juiste en realistische informatie te voorzien zonder dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid. Een crisisplan is altijd een momentopname, het geeft een beeld van de gemaakte afspraken op een bepaald moment. Omdat informatie snel kan verouderen, spreekt men ook wel van een ‘levend document’, waarin afspraken continu worden geactualiseerd. Hoewel dit aantrekkelijk klinkt, is het in de praktijk vaak lastig te realiseren, bijvoorbeeld omdat het ene crisisplan verband houdt met andere crisisplannen of omdat daardoor meerdere versies van het plan in omloop zijn.

De vorm sluit niet aan bij het gebruik

Om een crisisplan te kunnen gebruiken dient de manier waarop informatie wordt aangeboden aan te sluiten bij de behoefte van de gebruiker. Crisisplannen kunnen in verschillende fasen voor verschillende doeleinden worden gebruikt. In de voorbereidingsfase worden ze gebruikt voor oefendoeleneinden, terwijl ze in de responsfase voornamelijk gezien worden als een geheugensteun en de gebruikers de informatie snel moeten kunnen vinden en tot zich kunnen nemen. Hier moet de vorm van een crisisplan op inspelen.

Onvoldoende inzicht in de werking van crisisplannen

Wat problemen op het gebied van zowel inhoud als vorm in de hand kan werken, is een gebrek aan inzicht in de werking van de opgestelde crisisplannen. Dat inzicht voor is planvormers wel van belang. Met deze informatie kunnen planvormers – waar nodig – het crisisplan aanscherpen, zodat het beter aansluit bij de gebruiker en de situatie. Het gebruik van plannen tijdens incidenten en oefeningen biedt de mogelijkheid om ze te toetsen aan de realiteit. Hierdoor wordt inzichtelijk welke onderdelen effectief zijn en waar verbeteringen mogelijk zijn. In evaluaties van incidenten, crises en oefeningen wordt nog weinig aandacht besteed aan de kwaliteit en het daadwerkelijke gebruik van de crisisplannen. Dit komt het gebruik en de effectiviteit van de plannen niet ten goede.

Aanbevelingen

- › Zorg ervoor dat het crisisplan een helder doel dient. Het is duidelijk voor welke crisis, of welk type crisis, afspraken worden gemaakt. Daarnaast is duidelijk voor wie het plan is geschreven.
- › Zorg dat het crisisplan actueel is. Van belang is om een crisisplan periodiek te herzien en te herijken, waarbij de ervaringen met recente crises (in de eigen organisatie of elders) een rol zouden moeten spelen.
- › Zorg ervoor dat het crisisplan de juiste informatie bevat. Het is zo compleet mogelijk, zonder de leesbaarheid en toegankelijkheid teniet te doen. Niet alle informatie hoeft ook in één document te staan. Naar algemene afspraken die al in andere plannen zijn vastgelegd kan worden verwezen. Wel moet over alle relevante facetten zijn nagedacht en moet duidelijk zijn waar deze informatie te vinden is.
- › Zorg dat het crisisplan helder en beknopt is geschreven (bijvoorbeeld door het vermijden van abstracte termen en jargon).
- › Zorg ervoor dat het crisisplan uitvoerbaar is. Dat betekent dat de gemaakte afspraken realistisch zijn, maar ook dat bij het opstellen van het plan wordt gedacht over de manier waarop het plan gerealiseerd kan worden en wat daarvoor nodig is. Hiervoor kan het nodig zijn om andere afdelingen te betrekken, zoals functionarissen van opleiden, trainen oefenen.
- › Zorg ervoor dat de vorm van het crisisplan aansluit bij het doel en de doelgroep of het type gebruiker. Om tijdens de responsfase snel en doelgericht relevante informatie uit het crisisplan te kunnen halen, kan een beknopte weergave, zoals dat gebeurt met scenario- of informatiekaarten, behulpzaam zijn.
- › Besteed naast het ontwikkelen van een plan ook aandacht aan de percepties en houding van crisisfunctionarissen ten aanzien van crisisplannen: welke beelden leven er, kloppen die, en vraagt dit om aanvullende communicatie?
- › Besteed in evaluaties aandacht aan crisisplannen en vraag hierbij specifiek naar het gebruik van plannen: niet alleen of het plan erbij is gepakt, maar of de gemaakte afspraken al dan niet zijn toegepast en waarom. Gebruik evaluaties als bron van informatie bij het opstellen en/of actualiseren van een plan.

Stap 3. Een correcte implementatie

Inzichten uit de praktijk en wetenschap

Onze respondenten zien de meerwaarde van crisisplannen en zijn over het algemeen niet ontevreden met de kwaliteit van bestaande plannen. Toch plaatsen ze een belangrijke kanttekening. Crisisfunctionarissen blijken niet of in beperkte mate gebruik te maken van de plannen. Maar liefst 41,5 % van onze respondenten is het oneens met de stelling dat crisisplannen er tijdens een crisis vaak bijgepakt worden. Dat crisisplannen niet worden gebruikt, frustreert veel planvormers. Zij steken veel moeite in het stimuleren van het gebruik van plannen, bijvoorbeeld door gebruik van e-learnings, aandachtsskaarten en het digitaal ontsluiten van crisisplannen.

Er zijn verschillende redenen waarom crisisplannen tijdens een crisisrespons niet altijd gebruikt worden. Volgens onze respondenten is een van de redenen dat ze tijdens een crisisrespons onvoldoende tijd hebben om een plan (uitgebreid) te bestuderen. Daarnaast zijn sommige respondenten van mening dat de benodigde kennis “tussen de oren van de mensen” zit en waardoor het raadplegen van het plan volgens hen niet nodig is. Het zijn vooral de jonge, onervaren collega's die baat hebben bij crisisplannen, vinden ze. “Ervaren collega's weten het toch wel”. Het is aannemelijk dat een deel van de relevante informatie die in crisisplannen is vastgelegd al in de hoofden van mensen zit. Maar het is lastig om te weten wat in wiens of wier hoofd zit. Het generieke kent men misschien wel, maar weet iedereen ook wat hij of zij moet doen bij een specifieke dreiging? Onze enquête laat zien dat slechts een derde van de respondenten vindt dat gebruikers goed op de hoogte zijn van de inhoud.

De implementatie is een cruciale factor voor het slagen van een crisisplan (Boin & Lodge, 2024; Rosenthal et al., 2001). Het is daarom belangrijk dat de juiste condities worden gecreëerd. Wanneer onvoldoende middelen beschikbaar zijn of medewerkers niet worden getraind, is het onrealistisch te verwachten dat de in het plan vastgelegde acties ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Het niet of beperkt gebruiken van crisisplannen kan negatieve gevolgen hebben voor de crisisrespons. Wanneer specifieke kennis nodig is en crisisfunctionarissen niet terugvallen op een plan, maar onderling gaan discussiëren over taken en verantwoordelijkheden, kan dit de crisisrespons vertragen en leiden tot verkeerde keuzes.

Barrières

Bij de implementatie van een crisisplan kunnen verschillende barrières optreden die het gebruik van het plan belemmeren:

Het crisisplan is niet toegankelijk of onvindbaar

Wanneer een gebruiker een relevant crisisplan niet snel kan vinden of er niet snel toegang tot kan krijgen, zal dit het gebruik beperken. Het medium waarop de crisisplannen aangeboden worden, moet toegankelijk en betrouwbaar zijn. Ontsluiting van crisisplannen kan zowel digitaal als fysiek, waarbij steeds vaker voor digitale oplossingen wordt gekozen. In de praktijk blijkt overigens dat gebruikers over het algemeen wel weten welke crisisplannen er zijn en waar ze die kunnen vinden. Toch geldt dit nog niet voor iedereen en kunnen zich nog steeds uitdagingen voordoen. Zo kan de vorm van het plan niet aansluiten bij de manier van ontsluiten; een aandachtsskaart op A3-formaat in pdf-vorm is digitaal lastig te gebruiken. Een specifieke uitdaging bij multidisciplinaire plannen is dat meerdere organisaties betrokken zijn bij de ontsluiting, elk met hun eigen werkwijzen en systemen.

Onvoldoende (kunnen) oefenen met crisisplannen

Men kan niet verwachten dat functionarissen de afspraken uit crisisplannen kunnen uitvoeren als onvoldoende middelen worden besteed aan opleiden, trainen, oefenen (OTO). OTO is een belangrijke manier om de planvorming in de hoofden van functionarissen te krijgen en de plannen te doorleven. De koppeling tussen OTO en planvorming

wordt in de praktijk veelal wel gemaakt, maar er zijn veel verschillende crisistypen met relevante plannen die geoefend moeten worden. OTO-afdelingen werken echter vaak met jaarplannen, waarin niet altijd ruimte is voor nieuwe of geactualiseerde crisisplannen.

Vrijblijvendheid van gebruik

Als organisaties willen dat functionarissen een crisisplan gebruiken, zullen zij hier op moeten sturen. Daarvoor moet duidelijk zijn is wat een crisisfunctionaris nu daadwerkelijk dient te weten (en wat niet). Ook inzicht in wie een crisisplan heeft bekeken en in het kennisniveau van de gebruikers is noodzakelijk. Een plan kan geen meerwaarde hebben als het louter in de kast blijft liggen. Vrijblijvendheid van gebruik, zoals dat momenteel nog wel eens het geval is, werkt niet-gebruik in de hand.

Het opdoen van de benodigde kennis over de crisisplannen hangt grotendeels af van de bereidwilligheid van crisisfunctionarissen. Een belemmerende factor hierbij is het beperkte aantal oefeningen en het groeiende aantal crisisplannen. Bij de gebruikers kan daarnaast het idee bestaan dat zij de benodigde kennis al bezitten. Als het gaat om algemene afspraken of veelvoorkomende incidenten, zal dit over algemeen ook daadwerkelijk zo zijn. Wel komt hierdoor de nadruk sterk te liggen op expertise en ervaring, wat de indruk kan wekken dat plannen overbodig zijn. Maar het raadplegen van een crisisplan kan in sommige gevallen de respons juist helpen doordat beslissingen sneller en beter geïnformeerd kunnen worden genomen.

Verschiedende vormen van gebruik

Crisisplannen worden voornamelijk opgesteld ter preparatie op een incident, ramp of crisis en dienen als hulpmiddel tijdens de crisisrespons. Maar crisisplannen worden na een incident of crisis soms ook gebruikt als middel voor verantwoording, wat het gebruik ervan en een kritische evaluatie van de bestaande plannen kan belemmeren. Wanneer een crisisplan niet wordt gebruikt en de respons goed verloopt, wordt dit vaak gezien als een geslaagde vorm van improvisatie. Zonder reflectie op het crisisplan versterkt het spreken over improvisatie het idee dat het plan geen toegevoegde waarde heeft. Wanneer de crisisrespons niet goed verloopt, dient het crisisplan bij

evaluaties vaak als toetsingskader om besluitvormers en crisisfunctionarissen ter verantwoording te roepen. Tegelijkertijd voedt dit het idee 'als het plan het voorschrijft, kunnen we het niet fout doen' waardoor het crisisplan wordt gereduceerd tot een checklist die zonder kritisch nadenken kan worden toegepast.

Aanbevelingen

- › Zorg ervoor dat crisisfunctionarissen op de hoogte zijn van de bestaande crisisplannen en dat ze gemakkelijk vindbaar en toegankelijk zijn. Aanbieden via een digitaal platform is hiervoor waardevol. Houd rekening met de mogelijke uitval van systemen en zorg dat de vorm van het plan past bij de manier van ontsluiten. Kies zoveel mogelijk voor één werkwijze om te voorkomen dat informatie over verschillende systemen versnipperd raakt.
- › Zorg ervoor dat crisisfunctionarissen aandacht hebben voor relevante crisisplannen tijdens de respons. Wijs bijvoorbeeld een crisisfunctionaris aan die verantwoordelijk is voor het signaleren van relevante plannen en laat de informatiemanager deze plannen opnemen in LCMS. Maak plannen expliciet onderdeel van de crisisbesluitvorming.
- › Zorg dat de plannen beoefend worden. Schenk tijdens het maken van crisisplannen al aandacht aan de implementatie ervan. Betrek de collega's van OTO hierbij en bepaal (gezamenlijk) hoe alle functionarissen voldoende opgeleid kunnen worden en wat zij nodig hebben om vertrouwd te raken met de inhoud. Het kan behulpzaam zijn om crisisplannen expliciet onderdeel van de oefendoelen te maken.
- › Maak duidelijk welk kennisniveau van crisisfunctionarissen wordt verwacht: welke kennis van generieke processen zij paraat moeten hebben en welke specifieke details zij moeten kunnen terugvinden in crisisplannen.
- › Het is wenselijk om na te denken over (wettelijke) verplichtingen rond planvorming en plangebbruik. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichte kennistests waarin het kennisniveau van gebruikers wordt getoetst.
- › Creëer een positieve leeromgeving rond crisisplannen. Betrek eventueel collega's van leren en evalueren bij het proces, zorg dat crisisfunctionarissen zich veilig voelen bij het bespreken van ervaringen, en maak inzichtelijk hoe crisisplannen worden gebruikt en werken, ongeacht hoe de crisisrespons verloopt.

Stap 4. Het inspielen op de beperkingen

Inzichten uit de praktijk en wetenschap

Een goed crisisplan legt de voorbereidingen op een effectieve crisisrespons vast. Volgens onze respondenten bieden bestaande crisisplannen over het algemeen voldoende houvast voor de respons (77 %), maar ook voldoende ruimte voor improvisatie (81 %). Hoewel 70 % van onze respondenten van mening is dat de inhoud van de bestaande crisisplannen bijdraagt aan een effectieve respons, is dat echter niet altijd het geval.

Een goed plan leidt namelijk niet automatisch tot een effectieve crisisrespons. De uitkomst van een crisis wordt immers mede bepaald door factoren waarop de crisisrespons helemaal geen invloed heeft. Denk aan de specifieke eigenschappen van een crisis (bijvoorbeeld een flitsramp met rampzalig potentieel) of het unieke karakter van een crisis (iets wat nog nooit is voorgekomen en daardoor moeilijk te managen is). Ook spelen de omstandigheden een rol, zoals de beschikbaarheid van de juiste mensen (bijvoorbeeld een crisis tijdens een griepgolf), politieke druk (denk aan COVID-19) of de complexiteit van de situatie (bijvoorbeeld een elektriciteitsuitval tijdens een langdurige hittegolf).

Daarnaast wordt de uitkomst van een crisis mede bepaald door de sociale context: het plan kan goed zijn uitgevoerd en de beoogde effecten kunnen zijn behaald, maar dat betekent nog niet dat de crisisrespons door politiek, media en/of burgers als succesvol wordt gezien. Het omgekeerde komt ook voor: de crisisuitkomst wordt tot een succes bestempeld, terwijl daar objectief gezien weinig reden voor is.

De wetenschappelijke literatuur geeft niet goed aan hoe een crisisplan tot een betere crisisrespons zou kunnen leiden. Dat is ook moeilijk, want een crisis heeft veelal een uniek karakter en gaat gepaard met grote onzekerheid. Het is daardoor logisch dat de beoogde uitkomsten niet altijd worden bereikt; het is daardoor ook goed voorstelbaar dat de geplande handelingen tot onvoorziene en onwenselijke resultaten leiden (Merton, 1936).

Een goed (uitgevoerd) crisisplan kan dus leiden tot een onbevredigende afloop, terwijl een slecht (uitgevoerd) crisisplan soms juist gepaard kan gaan met een bevredigende afloop.

Barrières

Het gewenste effect van crisisplannen kan uitblijven door een aantal potentiële barrières die zich tijdens de crisisrespons voordoen:

Niet onderkennen van de inherente beperkingen van crisisplannen

Crisisplannen hebben per definitie beperkingen. Zo kunnen de omstandigheden de uitkomst van een crisis beïnvloeden en zijn er grenzen aan wat we ons kunnen voorstellen. Vaak baseren crisisplannen zich op ervaringen uit voorgaande crises, ook wel aangeduid als 'preparing for the last battle'. Wanneer de beperkingen niet worden onderkend, krijgt het omgaan daarmee in het planvormingsproces, het crisisplan en de implementatie onvoldoende aandacht. Daardoor bestaat het risico dat crisisfunctionarissen hier onvoldoende op zijn voorbereid. Sommige crisisteam leden lijden aan 'planningsblindheid'. Ze zijn zo goed getraind in het toepassen van het plan dat ze het plan zelf niet meer ter discussie stellen. Crisisplannen kunnen daardoor te dominant worden in een crisisrespons, wat tot negatieve gevolgen kan leiden (Eriksson & McConnell, 2011).

Onvoldoende inzicht in de effecten van de gemaakte afspraken tijdens de respons

De beperkingen van crisisplannen vragen om inzicht in de effecten van de gemaakte afspraken in het crisisplan tijdens de respons. Als de effecten niet duidelijk in beeld zijn, kan niet tijdig worden ingegrepen. Zo kan het gebeuren dat crisisfunctionarissen vasthouden aan de geplande acties en processen, terwijl die in de praktijk niet werken of zelfs onwenselijke effecten sorteren. Denk aan een pandemieplan dat is gebaseerd op het idee dat een uitbraak in de kiem kan worden gesmoord. Als dat niet geval blijkt, zal het plan snel aan waarde verliezen.

Ontbreken van een noodstopprocedure

Als het plan niet meer voldoet, is het logisch om het terzijde te schuiven. Dat is een beslissing die expliciet moet worden genomen. De meeste plannen hebben echter niet zo'n noodstopprocedure ingebouwd. Zonder een dergelijk mechanisme kan een spanning ontstaan tussen de voorschriften uit het plan en de gevoelde noodzaak tot improvisatie. Het kan grote onduidelijkheid opleveren voor actoren in de respons: wie volgt nu nog het plan en wie heeft gekozen voor improvisatie?

Aanbevelingen

- › In de praktijk dient met enige voorzichtigheid te worden omgegaan met crisisplannen; zij hebben immers hun beperkingen. Goed crisismanagement komt tot stand door een mix van voorbereiding en improvisatie. Zorg dat er tijdens de respons ruimte is voor aanpassingen op basis van feedback wanneer die suggereert dat gemaakte afspraken niet (kunnen) werken.
- › Schenk ook in het crisisplan en in de implementatie ervan aandacht aan improvisatie. Het crisisplan moet ruimte bieden aan improvisatie en dat dient te worden beoefend: crisisfunctionarissen moeten kunnen inschatten wanneer vastgelegde afspraken terzijde moeten worden geschoven.
- › Houd oog voor de bedoelde en onbedoelde effecten van de gemaakte afspraken tijdens de respons. Besteed in het crisisplan aandacht aan de (mogelijke) beperkingen van de gemaakte afspraken. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat niemand precies kan voorspellen wat zal werken en wat niet.
- › Denk na over een mogelijke noodstopprocedure. Maak in het crisisplan duidelijk wie het besluit mag nemen om het plan terzijde te schuiven.

Conclusie: van planvorming naar respons

Crisisplannen worden serieus genomen in de praktijk van crisisbeheersing. Het is duidelijk dat veel tijd en energie aan het maken van crisisplannen worden besteed.

Er bestaan echter weinig handvatten om effectieve crisisplannen te maken. In dit rapport hebben we gepoogd een eerste aanzet te doen. We hebben een procesbenadering ontwikkeld die kan bijdragen aan het begrijpen van de uitdagingen die zich kunnen voordoen bij het ontwikkelen van een effectief crisisplan.

Voordat een crisisplan het gewenste effect sorteert, moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Dit vraagt om vier kritieke stappen:

1. Het creëren van een inclusief planvormingsproces
2. Het formuleren van een doordacht crisisplan
3. Een correcte implementatie van het crisisplan
4. Het inspelen op de beperkingen van het crisisplan

Tijdens elk stap kunnen zich meerdere barrières voordoen die moeten worden overwonnen. Op basis van de geïdentificeerde barrières is een checklist opgesteld die gebruikt kan worden als hulpmiddel bij het opstellen van crisisplannen (zie kader pagina 20). Uiteraard kunnen er, naast de in dit rapport benoemde barrières, nog andere barrières optreden. Wanneer zich een barrière voordoet, kan de procesbenadering ook worden ingezet om de mogelijke oorzaken en oplossingen te identificeren. Wordt het plan niet gebruikt omdat gebruikers er niet vanaf weten? Of staan niet de juiste dingen in het plan? En hoe komt dat dan?

Hoe nu verder?

Dit rapport is zeker geen eindpunt; het is eerder een startpunt voor het gesprek over crisisplannen en planvorming binnen de crisisbeheersing. Hoe werkt dit proces precies binnen verschillende disciplines en organisaties? Wat kunnen we daarin van elkaar leren? Hoe kunnen we van internationale ervaringen op gebied van crisisplannen leren? Welke andere barrières zijn er allemaal en wat zijn slimme oplossingen om die te overkomen?

In de toekomst kan Artificial Intelligence (AI) mogelijk een bijdrage leveren; momenteel worden hier al enkele pilots mee uitgevoerd. Zo kan AI relevante planvorming direct oproepen en biedt het mogelijkheden om de inhoud toegankelijker te maken. Crisisplannen kunnen door AI ook gekoppeld worden aan andere systemen waardoor de plannen continu geactualiseerd worden. Er zijn ook nadelen aan het gebruik van AI verbonden. AI-systemen zijn bijvoorbeeld gevoelig voor cybersecurity issues. Ook zijn beslissingen van AI ondoorzichtig en hangen ze af van de kwaliteit van de onderliggende data. Zowel van gebruikers als planvormers zal het gebruik van AI andere kwaliteiten vragen. Dit vergt onderzoek.

Tot slot kunnen we concluderen dat het opstellen, actualiseren en implementeren van crisisplannen geen bijzaak is. Het is een professie die kennis en expertise vereist. Door een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een breed gedragen perspectief en helder, consistent taalgebruik omtrent crisisplannen, beoogt dit rapport het vakgebied verder te professionaliseren.

Checklist vier kritieke stappen en barrières

1. Het creëren van een inclusief planvormingsproces

- Is het duidelijk welke stappen moeten worden doorlopen om tot een doordacht crisisplan te komen? Zijn daar de juiste middelen voor?
- Zijn het doel en de uitgangspunten van het proces helder? Worden deze door de betrokken stakeholders gedeeld?
- Zijn alle stakeholders in beeld en worden ze betrokken? Zijn gebruikers betrokken?
- Is er zowel aandacht voor het proces als het plan?

2. Het formuleren van een doordacht crisisplan

- Zijn alle stappen van het planvormingsproces doorlopen (stap 1)?
- Is het doel van het crisisplan helder?
- Bevat het plan juiste en relevante informatie? Is het plan actueel?
- Is er inzicht in de werking van bestaande crisisplannen? Worden plannen (op de juiste manier) meegenomen in evaluaties? Zijn de evaluaties geraadpleegd bij het opstellen van het plan?
- Sluit de vorm van het plan aan bij de doelgroep? Is het helder en duidelijk opgeschreven?
- Is er nagedacht over de implementatie en randvoorwaarden? Is het crisisplan uitvoerbaar?
- Wordt er aandacht besteed aan de percepties die gebruikers van crisisplannen hebben?

3. Een correcte implementatie van het crisisplan

- Zijn alle stappen voor het formuleren van een doordacht crisisplan doorlopen (stap 2)?
- Weten professionals van het bestaan van het plan? Weten ze waar ze het plan kunnen vinden? Is het plan gemakkelijk toegankelijk?
- Worden de crisisplannen (voldoende) beoefend?
- Zijn de verwachtingen wat betreft kennis van de crisisplannen naar professionals duidelijk? Wordt aan de vooraf vastgestelde verwachtingen voldaan?
- Is er aandacht voor relevante planvorming tijdens de respons? Wordt deze planvorming onder de aandacht van gebruikers gebracht? Op welke manier gebeurt dat?
- Is er een leeromgeving rond crisisplannen?

4. Het inspelen op de beperkingen van het crisisplan

- Is het plan correct geïmplementeerd en wordt het gebruikt (stap 3)?
- Is er voldoende oog voor de beperkingen van de plannen en worden deze onderkend?
- In hoeverre is het plan toepasbaar op de crisis? Is er voldoende aandacht en zicht op de effecten van de gemaakte afspraken?
- Is er voldoende ruimte en aandacht voor improvisatie?
- Is er nagedacht over een noodstopprocedure?

Literatuurlijst

Bloom, M. T., & Menefee, M. K. (1994). Scenario planning and contingency planning. *Public Productivity & Management Review*, 17(3), 223-230.

Boin, A., & Lodge, M. (2024). *The politics of policymaking: An introduction*. Sage.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management*. Cambridge University Press.

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

Coombs, T. (2007, 30 oktober). *Crisis management and communications* [White paper]. Institute for Public Relations.

Eriksson, K., & McConnell, A. (2011). Contingency planning for crisis management: Recipe for success or political fantasy? *Policy & Society*, 30(2), 89-99.

FEMA. (2021). *Developing and maintaining emergency operations plans: Comprehensive preparedness guide (CPG) 101, Version 3.0*.

Kapucu, N. en Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6), 366-375.

Luesink, M., & Van Duin, M. (2025). Planvorming en plannen. In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar en V. Wijkhuijs (Reds.), *Basisboek crisisbeheersing* (167-174). Boom.

Macedo, S. en Lee, F. (2025). *In Covid's wake: How our politics failed us*. Princeton University Press.

McConnell, A., & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59-70.

Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.

Muller, E., Berndsen, E., De graaf, B., Kramers, N., Schneiders, B., & Verlaan, P. (2020) [Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweertzorg. Evaluatiecommissie wet veiligheidsregio's.](#)

Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. [Aanpak coronacrisis – Deel 1: tot september 2020 - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#)

Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350.

Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (Reds.) (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas.

Reason, J. (1990). *Human error*. Cambridge University Press.

Waterwet. (2009). (2009, 22 december). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2023-07-01>



Wet veiligheidsregio 2010. (2010, 1 oktober). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2023-06-20>

Widhalm, S., Parker, C.F., & Persson, T. (2019). *Civil protection cooperation in the European Union: How trust and administrative culture matter for crisis management*. Springer.

Verantwoording onderzoek

Omdat in zowel de literatuur als de praktijk slechts beperkt uitgangspunten beschikbaar zijn voor het ontwikkelen van effectieve crisisplannen, is voor een exploratieve aanpak van het onderzoek gekozen. De verzamelde informatie en inzichten hebben steeds de vervolgstappen bepaald. De volgende methoden zijn gebruikt:

Literatuurstudie en conceptualisering

Allereerst heeft in het najaar van 2023 een verkenning van de academische literatuur plaatsgevonden. Omdat de bestaande literatuur zich vooral richt op crisisvoorbereiding en grotendeels conceptueel van aard is, zijn wetenschappelijke inzichten, aangevuld met praktijkervaring, doorontwikkeld tot een denkkader voor een ideaaltypisch crisisplan. Dit denkkader definieert wat een crisisplan is en beschrijft welke onderdelen het omvat.

Documentenanalyse

Gelijktijdig is bij elf verschillende publieke organisaties – voornamelijk veiligheids-regio's – een uitvraag gedaan, waarbij betrokkenen werd gevraagd het onderzoeksteam een of meerdere crisisplannen toe te sturen die zij als 'goed' beschouwen. De uitvraag heeft 19 documenten opgeleverd, waaronder tien incidentbestrijdingsplannen, zes scenario- of aandachtsskaarten en drie (regionale) crisisplannen. Om helder te krijgen wat een plan goed maakt, zijn deze plannen op aantal dimensies geanalyseerd (bijvoorbeeld door te kijken naar het type plan, de inhoud en de vorm). Daarnaast is gekeken hoe deze plannen zich verhouden tot het eerdergenoemde denkkader.

Verkennde interviews

Om een beter beeld te krijgen van wat er in de praktijk speelt op het gebied van crisisplannen hebben in maart en april 2024 digitaal 14 verkennende interviews plaatsgevonden. Met negen planvormers en acht gebruikers, onder wie vijf (oud-) burgemeesters, is gesproken over wat een crisisplan is, het doel en de waarde ervan, het planvormingsproces, hoe een (goed) plan eruit moet zien en het gebruik van crisisplannen. Daarnaast hebben nog drie gesprekken plaatsgevonden met experts – een vanuit defensie en twee vanuit de private sector – om te leren van hun ervaringen en expertise.

Enquête

Vervolgens zijn in september en oktober 2024 de inzichten uit de literatuurstudie, documentanalyse en interviews door middel van een online enquête getoetst onder een bredere groep van makers en gebruikers van crisisplannen. Voor het werven van deelnemers is gebruikgemaakt van zelfselectie en de sneeuwbalmethode. Via LinkedIn is, zowel via persoonlijke accounts van de onderzoekers als het bedrijfsaccount van NIPV, aandacht voor het onderzoek gevraagd. Daarnaast zijn 69 personen direct aangeschreven die zich hadden aangemeld voor de enquête op basis van een artikel in vakblad *De Crisismanager* en een toetsingssessie. Tevens is het onderzoek verspreid via drie bovenregionale of landelijke netwerken. Tot slot is aan alle respondenten gevraagd het onderzoek in hun netwerk onder de aandacht te brengen. Uiteindelijk zijn 200 vragenlijsten volledig geretourneerd. Een overzicht van de uitkomsten is te vinden in de bijbehorende bijlage '[Resultaten enquête crisisplannen](#)'.

Toetsingssessies

Gedurende het onderzoek is nauw contact onderhouden met de praktijk en is meermaals met professionals in zogenoemde toetsingssessies gereflecteerd op tussentijdse bevindingen. Vier van deze sessies vonden tijdens het onderzoek plaats, waarvan een zich richtte op bevindingen uit de literatuur en interviews, en een op de enquête. Op basis van alle verzamelde informatie is een model ontwikkeld (zie figuur 1) dat in nog twee afzonderlijke toetsingssessies is besproken. Voor het organiseren van deze sessies is gebruikgemaakt van bestaande netwerken (het interregionale netwerk multidisciplinaire planvorming van de veiligheidsregio's) en bijeenkomsten (congresbijeenkomst en interne bijeenkomst Rijkswaterstaat).

Afbakening en beperkingen

Dit onderzoek richt zich specifiek op crisisplannen. Preventie- en risicoplannen vallen niet binnen de gehanteerde definitie van crisisplannen. De focus ligt ook louter op crisisplannen in de publieke crisisbeheersing en de daarbij betrokken organisaties.

De aanpak kent een aantal beperkingen. De enquête biedt, ondanks het grote aantal respondenten, geen waterdichte representativiteit. Daarnaast zijn er geen gevalideerde meetinstrumenten gebruikt. De vragenlijst is echter met de nodige zorg ontwikkeld en door twee professionals en twee onderzoekers getest. Dit onderzoek moet dan ook worden gezien als een eerste poging om crisisplannen en het planvormingsproces te relateren aan een effectieve crisisrespons.

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Datum	12 januari 2026
Auteurs	J. Kox, M. Luesink, A. Boin, & M. Van Duin
Contactpersoon	J. Kox
Foto	J. Kox

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem

www.nipv.nl
info@nipv.nl
088 274 74 00