

Hoog betrouwbaar organiseren



Er is het laatste decennium veel geïnvesteerd in risicomanagement en kwaliteitssystemen om organisaties betrouwbaarder te maken, maar het rendement is zelden zo hoog als vooraf gedacht. In dit artikel wordt het gedachtegoed van High Reliability Organizations (HRO's) beschreven. Dit zijn organisaties die zich in de beeldvorming en de praktijk geen tegenvallers kunnen veroorloven. De theorievorming rond HRO's wordt geschetst. Daarna wordt de toepasbaarheid van dit gedachtegoed onderzocht door een vorm van survey feedback tijdens een hbo-opleiding met middenkaderfunctionarissen van twee politiekorpsen. Kenmerkend voor HRO's is de grote aandacht voor de mentale instelling als bepalende factor voor betrouwbaarheid. Die aandacht voor de mentale instelling is niet voor niets. Zo is het een bekend gegeven dat de werkelijkheid van de werkvloer vaak anders is dan die van het management. Juist op middenkaderniveau is de spanning tussen beleid en regelgeving en de dagelijkse praktijk voelbaar. Het risico op gescheiden werkelijkheden wordt dan groot. De vraag die hier centraal staat is of het inzetten van het HRO-gedachtegoed helpt om hierover een constructief gesprek te hebben.

Inleiding

In 1979 dreigde een meltdown in de kerncentrale Three Mile Island in Harrisburg, VS. Naar aanleiding hiervan formuleerde Perrow (1984; 1999) de Normal Accidents Theory: sommige technologie (waaronder kernenergie) is zo interactief complex en strak gekoppeld, dat ongelukken 'normaal' zijn. Dit was voor een onderzoeksgroep (Roberts, 1993a) rond de Berkeley Universiteit in Californië aanleiding om onderzoek te doen naar organisaties die minder dan hun 'fair share' aan ongelukken hadden. Zij noemden deze organisaties 'High Reliability Organizations'. Eerste onderzoeksobjecten waren een kerncentrale, vliegdekschepen en de federale luchtverkeersleiding. In de eerste publicaties uit dit onderzoek lag de nadruk op indicatoren die beoordeelden hoe fouten werden voorkomen en hoe daarmee risico's werden voorkomen of beheerst (Rochlin et al. 1987; Roberts, 1993; La Porte, 1996). La Porte en Consolini (1991) benadrukken het belang van maatregelen zoals het waar mogelijk uitschrijven van regels en het inrichten van verschillende modi van opereren met bijbehorende besluitvormingsstructuren (routine, high-tempo

Drs. H. de Bruine is sinds 2008
hogeschooldocent aan de
academie voor Bestuur,
Recht en Veiligheid binnen
de Haagse Hogeschool.
Drs. P.D.P. Noordhoek is
directeur van Northedge BV
en Northedge Opleidingen BV.
J. Tjon Tam Pau is management-
consultant bij Authentiek P&O
Adviesdiensten.

en emergency). Daarnaast onderstrepen ze het belang van training. Kortom, risicomanagement zoals we het nu overal kennen. Recente wetgeving als de Wet financieel toezicht en de nieuwe NEN-ISO-normen voor risicomanagement zijn van dit gedachtegoed doordrenkt. De nadruk ligt daarbij op ‘compliance’ – gehoorzaamheid.

Dat alles is winst, maar niet goed genoeg om echte HRO's te realiseren. Rochlin (1999) stelt dat het niet alleen gaat over het vermijden van risico's en het management van fouten. Veiligheid (als een element) van betrouwbaarheid bleek niet (compleet) te vangen in cognitieve of gedragsmatige kaders. Er moet sprake zijn van een specifieke mentale instelling. Het is met name op dit aspect dat Weick en Sutcliffe (2007) zich richten en het HRO-concept een nieuwe dynamiek geven. Zij geven aan dat ze het concept HRO hanteren maar, ‘waar anderen die deze organisaties onderzochten, getroffen werden door hun unieke structurele kenmerken, zagen wij iets anders. Deze organisaties denken en werken anders. Hun processen en gedragingen zijn afwijkend, maar niet op een manier die uniek is.’

Vogus en Sutcliffe (2007) stellen dat HRO's hun uitzonderlijke prestaties behalen zowel door specifieke mentale processen, als door vakmanschap, vertrouwd leiderschap en heldere en uitvoerig gestandaardiseerde protocollen. Weick (1998) merkt daarover op, dat het kan zijn dat het routineuze, ordelijke en betrouwbare dat HRO's cultiveren, tegelijkertijd gevaarlijk is doordat fouten zich in het systeem ‘nestelen’ en op een gegeven moment naar boven kunnen komen met ernstige gevolgen. De beleidslijn dat vliegtuigen van Turkish Airlines waar mogelijk op de automatische piloot dienden te landen, had catastrofale gevolgen toen een hoogtemeter disfunctioneerde. Daarom zouden HRO's wel eens storingsvrij kunnen zijn ondanks en niet vanwege hun orde-lijkheid, omdat ze in de besluitvorming (met name in ‘high-tempo’ of crisis-situaties) eerder overeenkomen met ‘vuilnisvaten’ dan met mechanische systemen. Menselijke flexibiliteit zorgt er dan voor dat in een gedeeltelijk onvoorspelbare wereld ongelukken worden voorkomen (Hollnagel, 2010).

Anders gezegd: regelgeving en discipline zijn noodzakelijke voorwaarden maar tegelijkertijd zijn er mentale processen nodig die voor een snelle detectie en correctie van zich ontwikkelende fouten zorgen (Vogus en Sutcliffe, 2007). Belangrijk aspect daarbij is het interpreteren van regels naar de geest en niet naar de letter, wat Rochlin (1993) ‘een bijzondere vorm van gehoorzaamheid’ noemt. De nadruk op de mentale instelling of opmerkzaamheid verbreedt het toepassingsgebied van de HRO-gedachte naar sectoren als gezondheidszorg en veiligheid (Roberts, 2009).

Daarmee volstaat het niet om alleen naar de robuustheid van de systemen te kijken om een organisatie, een sector of een economie crisisbestendig te laten zijn. Integendeel, de systemen zelf, inclusief toezichthoudende elementen, zouden wel eens een bron van een crisis kunnen zijn. Volgen we Weick c.s., dan

zouden we daarom veel meer moeten kijken naar gedragsbepalende factoren en de wijze waarop die vitale processen beïnvloeden. In de Nederlandse organisatie-theorie vinden we daar betrekkelijk weinig aanknopingspunten voor. Het is onze ambitie om deze slag te maken, daarbij startend met een beperkte survey onder een aantal politiefunctionarissen in een opleidingssituatie. Inmiddels is en wordt deze vorm van survey ook toegepast op andere plekken (het Openbaar Ministerie, een uitvaartonderneming, een MT binnen een hogeschool). De probleemstelling die we daarbij hanteren kent de volgende elementen:

- Wordt met opmerkzaamheid een beeld van risicofactoren verkregen waarmee risico's beter worden onderkend en bespreekbaar gemaakt?
- Biedt de vragenlijst daarvoor een bruikbare ingang?
- Welke factoren leveren HRO-denken en het gebruik van de vragenlijst voor het verhogen van de betrouwbaarheid van de politie?

1. De elementen van opmerkzaamheid

Weick en Sutcliffe (2007) hanteren het begrip opmerkzaamheid als overkoepe-
lend begrip voor de mentale instelling van hoog betrouwbaar organiseren.
Zij onderscheiden vijf elementen:

1. Gerichtheid op verstoringen; niet laten misleiden door succes

Ga op zoek naar waar het niet goed gaat. Als houding is dit niet vanzelfsprekend. Van nature is de mens gericht op succes, niet op falen. Bij wat je waarneemt, neem je vooral mee wat je succes bevestigt, en negeer je ontkrachtende informatie – tot het moment dat deze niet meer te negeren is. In groepen kan dit fenomeen versterkt worden: groepsdenken.

Tegelijkertijd kan het werken in een groep een effectief middel zijn tegen 'tunnelvisie' op individueel niveau. Voorwaarde is dat er ruimte is voor afwijkende meningen.

'Bij de Schiedammer parkmoord moet eind 2000/begin 2001 voor de officieren van justitie en de leiding van het politieteam duidelijk geweest zijn dat dit geen 'open and shut case' was en dat er serieuze twijfel mogelijk was over de schuld van Kees B. en de kracht van het bewijs tegen hem. Het heeft echter, nadat Kees B. bekend had, binnen en buiten het team ontbroken aan personen die de dan ingeslagen onderzoeksrichting ter discussie hebben gesteld.'
Rapport-Posthumus

De invoering van tegenspraak in onderzoeken kan de kans op tunnelvisie verminderen.

2. Terughoudendheid tot simplificeren; omarm diversiteit

Vereenvoudigingen helpen ons de wereld te overzien en besluiten te nemen.

Tegelijkertijd beperken ze ons in wat we kunnen waarnemen van de werkelijkheid om ons heen. We letten meer op wat we verwachten, dan op dat wat we niet verwachten.

Regelgeving, vaak het product van vastgelegde ervaringen, is een middel dat kan dwingen naar meerdere aspecten te kijken. Echter, gedetailleerde regelgeving of plannen wekken de illusie compleet te zijn en kunnen dan de mogelijkheden beperken om het ‘gezonde verstand’ of ervaring te blijven gebruiken.

In de Enschedese Ontuchtzaak werd het onderzoek gesimplificeerd doordat ‘van een aantal verrichte onderzoeken met hetzij een negatief resultaat hetzij met een resultaat dat voor het onderzoek niet van belang werd geacht, geen proces-verbaal is opgemaakt, terwijl die onderzoeken ... wel degelijk van belang waren voor een goede beeldvorming ...’ CEAS-rapportage Enschedese Ontuchtzaak

Het bijhouden van logboeken (bijvoorbeeld het OM-journaal) maakt het mogelijk terug te kijken en oversimplificering te ontdekken.

3. Eerste aandacht op de uitvoering; richt je op het hier en nu

Om goed te kunnen reageren is het noodzakelijk te weten wat er in het ‘hier en nu’ gebeurt, en een prognose te hebben van wat er op korte termijn kan gebeuren of wat directe consequenties zijn. Medewerkers mogen zich uitspreken als ze iets ‘fout’ zien gaan. Dat vraagt van het management dat het goed met ‘slecht’ nieuws om kan gaan.

In de zomer van 2009 loopt het volstrekt uit de hand bij een dansfeest in Hoek van Holland. Er valt een dode te betreuren. Het COT (2009) maakt een nauwgezette reconstructie, waarin opvalt hoezeer alle partijen vooral op routine de voorbereiding deden. Signalen dat het wel eens mis zou kunnen gaan, werden genegeerd. Het COT heeft veel kritiek richting de Algemeen Commandant ter plaatse dat hij verzuimde om tijdig de ME in te schakelen. Toch laat de reconstructie zien dat deze commandant in feite een weloverwogen en uitgebreid afgestemd besluit nam. Wel het verkeerde besluit. Opvallend is dat een plaatselijke commandant op basis van minder informatie, maar waarschijnlijk met meer gevoel voor de praktijk, wel versterking ging organiseren.

4. Veerkrachtig zijn; ken de grenzen van anticiperen

Geen systeem is perfect, niet alles is te voorzien. Er is veerkracht nodig.

Veerkracht staat voor: nieuwe wegen, oplossingen zoeken om de effecten van onverwachte en onwenselijke gebeurtenissen in te dammen of de schade te beperken. Dat kan alleen als binnen organisaties een overschot aan kennis, ervaring en/of middelen beschikbaar is om dat extra te kunnen doen wat nodig is, zodra zaken ontsporen. Er is behoefte aan improvisatievermogen, dit vereist competente medewerkers met bevoegdheden om in te grijpen als dat nodig is.

In de zaak-Jimmy Woo, waarin het dossier in hoger beroep zoekgeraakt is, lijkt sprake te zijn geweest van beperkte veerkracht: ‘Ook is op geen enkele wijze getracht een schaduw dossier te vormen. Zo is niet overwogen om na te gaan of er zich bij andere instanties (politie, arrondissementsparket, rechtbank, advocatuur) nog stukken bevonden – of vanuit opgeslagen bestanden opnieuw konden worden afgedrukt – die door de griffier van de rechtbank als ‘kopie conform’ konden worden aangemerkt.’ Rapport Een dode Zaak

Op het strandfeest in Hoek van Holland is het te danken aan de kwaliteiten van individuele agenten dat er niet meer doden zijn gevallen.

5. Respecteren van expertise; gebruik relevante kennis

Bij het nemen van beslissingen in organisaties is het belangrijk dat zoveel mogelijk relevante kennis gebruikt wordt. Dit betekent dat naast de hiërarchie, inhoudelijke expertise gemobiliseerd en gebruikt wordt als dit nodig is.

In het kader van de Enschede Ontuchtzaak werd vanuit het CRI negatief gereageerd op een rapport vanuit het team dat de zaak onderzocht: *‘op enig moment blijkt dat een van beide CRI-medewerkers tot persona non grata is verklaard in de politieregio Twente’*. CEAS-rapportage Enschedese Ontuchtzaak

Binnen de politie wordt binnen de forensische opsporing gebruikgemaakt van elders opgedane deskundigheid in functies buiten de politie als bijvoorbeeld die van monteur. De praktijk in crisissituaties is dat er dan bijvoorbeeld iemand opstaat en de leiding neemt terwijl deze niet de hoogste in rang is.

2. De onderzoeksmethode

De surveyvragenlijst is gebaseerd op Weick en Sutcliffe (2001, 2007) en heeft het karakter van een actiefvragenlijst. De lijst dwingt daarmee respondenten tot een zekere ongenueanceerdheid en geeft (impliciet) aan wat wenselijk gedrag is. De vragen zijn door Weick en Sutcliffe geordend in negen schalen. Hiervan betreffen de schalen 4 tot en met 9 processen binnen het eigen team van de respondent.

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Kwetsbaarheid voor onoplettendheid | 4. Gerichtheid op verstoringen |
| 2. Noodzaak voor opmerkzaamheid | 5. Terughoudendheid tot simplificeren |
| 3. Organisatie opmerkzaamheid | 6. Bewaren/bijstellen aannames |
| | 7. Gevoeligheid voor de uitvoering |
| | 8. Toewijding aan veerkracht |
| | 9. Respecteren van deskundigheid |

De schalen 4, 5, 7, 8 en 9 zijn de vijf HRO-processen zoals gedefinieerd door Weick en Sutcliffe. Schaal 6, bewaren en bijstellen van aannames (vaak vastgelegd in regels en procedures), is behouden uit de vragenlijsten van de eerste editie van Weick en Sutcliffe (2001). Met name de onderzoeken van de auteurs rond Resilience Engineering (Hollnagel, Woods en Leveson, 2006; Woods, 2005; Hollnagel, 1993) wijzen erop dat een van de (vijf) mechanismen die leiden tot onveilige situaties binnen organisaties, het niet bijstellen van aannames op basis van nieuwe bevindingen is.

Twee andere gebieden zijn te relateren aan de Normal Accidents Theory van Perrow (1999): koppeling en complexiteit. Kwetsbaarheid voor onoplettendheid brengt in beeld of medewerkers opereren in een omgeving waar ze als het ware op de automatische piloot handelingen verrichten, waarbij het risico voor onoplettendheid toeneemt. In Weick (1992) wordt beargumenteerd dat wanneer het gedrag van mensen strak gekoppeld wordt (door druk of strakke regelgeving) het moeilijker wordt gedifferentieerd op situaties te reageren en dat als gevolg daarvan de opmerkzaamheid voor afwijkende details kan afnemen. Het begrip complexiteit van Perrow (1999) wordt omgezet in het aan-

dachtsgebied *noodzaak voor opmerkzaamheid*: de mate van onoverzichtelijkheid rond het werk, hoe minder overzicht des te hoger de eisen aan de organisatie om opmerkzaam te opereren.

Ten slotte: teams functioneren binnen een organisatiecultuur die de processen van opmerkzaamheid kan bevorderen of juist belemmeren (*organisatie opmerkzaamheid*).

Roberts (2003) wijst erop dat de groep Weick c.s. voortbouwt op Weicks concepten over sensemaking. In het in figuur 1 weergegeven schema (vrij naar Weick, 1979) zijn verbanden tussen de negen gebieden geïmpliceerd. *Kwetsbaarheid voor onoplettendheid*, de *noodzaak opmerkzaamheid* en *organisatie opmerkzaamheid* zijn factoren die vooral liggen buiten de directe invloedssfeer (en daarmee in de omgeving) van het team dat de vragenlijst heeft beantwoord. Ze bepalen echter wel de mate waarin het interne proces van betekenisgeving ‘onder druk’ wordt gezet. De basis van het schema is de trits *oppikken, selecteren, bewaren*.

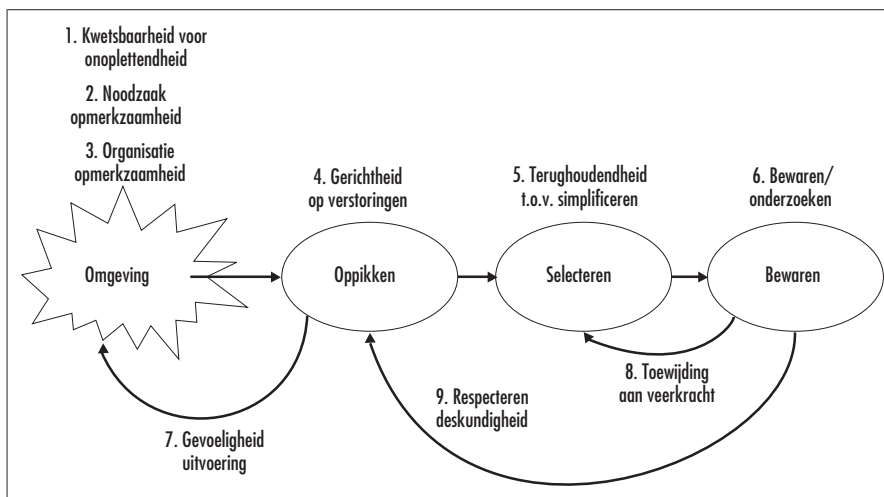
In *oppikken* bepaalt het team welke gebeurtenissen aan nadere beschouwing worden onderworpen. In termen van HRO is hierbij het aandachtspunt of er actief gezocht wordt naar verstoringen (afwijkingen van wat verwacht wordt). In *selecteren* bepaalt het team wat de gesignaleerde gebeurtenissen betekenen, en of er actie op wordt ondernomen. In termen van HRO is hierbij het aandachtspunt *terughoudendheid tot simplificeren*, dat wil zeggen het weggredeneren naar te ruime categorieën waardoor het onverwachte, c.q. dat wat niet voldoet aan de verwachtingen, ‘verdwijnt’.

In *bewaren* bepaalt het team wat geleerd kan worden van de gebeurtenissen; welke kennis kan worden vastgelegd of welke aannames of regels moeten worden bijgesteld.

Gerichtheid op verstoringen en *terughoudendheid tot simplificeren* zijn filters voor wat de organisatie en haar leden kunnen leren, in figuur 1 vastgelegd in *bewaren* (hetzij door ervaringen en oplossingen te bewaren hetzij door ze bij te stellen). Wat opgepikt wordt in de organisatie wordt overigens mede bepaald door *gevoeligheid voor de uitvoering*. Deze processen richten zich op het voorkomen van dan wel het anticiperen op verstoringen. Vanuit hun kennisbasis (*bewaren*) kunnen individuen en teams (nieuwe) oplossingen inbrengen (*veerkracht*) en met elkaar uitwisselen (*respecteren deskundigheid*) om ongewenste gebeurtenissen in te dammen. Hierbij geldt dat naarmate mensen beter toegerust zijn, ze in staat zijn meer signalen op te pikken of te selecteren voor acties (Weick en Sutcliffe, 2007).

In het voorjaar van 2009 is de vragenlijst afgenomen bij veertien politiefunctionarissen uit twee korpsen van de Nederlandse politie. Het betrof deeltijdstudenten van een bestuurskundeopleiding. De studenten waren werkzaam in middenkaderfuncties (elf), of als middenkaderfunctionaris werkzaam in een project (drie). De resultaten werden op individueel niveau teruggekoppeld in de vorm van het schema voorzien van signaalkleuren met daaraan toegevoegd aandachtspunten uit de vragenlijst.

Figuur 1.
De verbanden tussen
de negen gebieden



Daarnaast werden de studenten per korps als groep teruggekoppeld, waarbij het gesprek en verschillende perspectieven van de deelnemers centraal stonden. Tijdens de terugkoppeling is gekeken of er gemeenschappelijke aandachtspunten voor het korps waren, of dat er punten waren waar men van elkaar kon leren.

Na de groepsterugkoppeling werd van de studenten gevraagd een plan van aanpak op te stellen voor een door hen uit te voeren of voor te stellen project, of een analyse (met verbeteruggesties) te doen van een project waarin ze op dat moment participeerden.

Binnen de lessituatie is het gebruik van de vragenlijst als survey feedback conform de suggesties van Schuiling (2003). Dit omdat het complexe problematiek betrof, waarvan het in de lessituatie belangrijk was om te weten wat er aan de hand was, en de studenten zicht kregen op (hun perceptie van) de werking van het organisatiesysteem, in een direct gesprek met elkaar en de docent. Ook in de termen van Bennebroek Gravenhorst (2005) is er sprake van de nadruk op leren van uitkomsten, die de start van een gesprek zijn, waarin gezamenlijke interpretatie en conclusies centraal staan, waarna de studenten dit gebruikt hebben voor hun individuele analyse.

3. Uitkomsten van de survey feedback

Er zijn verschillen in de beelden van de respondenten, zowel binnen de korpsen als tussen de korpsen. Eerst de beelden van de verschillende respondenten per korps.

RESPONDENTEN VAN KORPS A

Figuur 2. Aandachtspunten voor de respondenten van korps A

									Gem.
Kwetsbaarheid voor onoplettendheid	81%	38%	25%	69%	56%	69%	50%	56%	55%
Noodzaak tot opmerkzaamheid	75%	56%	22%	56%	44%	56%	44%	67%	52%
Opmerkzaamheid	83%	39%	56%	75%	67%	50%	33%	22%	53%
Gerichtheid op verstoringen	50%	35%	50%	55%	45%	70%	60%	50%	52%
Terughoudendheid tot simplificeren	42%	38%	54%	50%	29%	58%	46%	46%	45%
Bewaren/onderzoeken	89%	44%	89%	89%	56%	67%	78%	56%	71%
Gevoeligheid voor de uitvoering	50%	33%	78%	56%	89%	89%	56%	56%	63%
Veerkracht	35%	25%	60%	50%	60%	70%	55%	40%	49%
Respecteren van deskundigheid	33%	43%	64%	50%	79%	50%	43%	29%	49%
Wanneer de kwetsbaarheid voor onoplettendheid en de noodzaak voor opmerkzaamheid om aandacht vragen (percentage hoger dan 50%) is er een grijze achtergrond. Bij de overige schalen is juist een score van minder dan 50% gemarkeerd.									

Wanneer de **kwetsbaarheid voor onoplettendheid** en de **noodzaak voor opmerkzaamheid** om aandacht vragen (percentage hoger dan 50%) is er een grijze achtergrond. Bij de overige schalen is juist een score van minder dan 50% gemarkeerd.

Voor de respondenten in dit korps (verder het korps) is kwetsbaarheid voor onoplettendheid (het functioneren op automatische piloot) een aandachtspunt evenals de noodzaak voor opmerkzaamheid, vooral door de onoverzichtelijkheid van het werkproces. Dit zet het opvangen en verwerken van zwakke signalen onder druk.

Tegelijkertijd loopt het korps risico's in het verwerken van zwakke signalen. Dit komt tot uiting in de aandachtsscore voor terughoudendheid tot simplificeren, veerkracht en respecteren deskundigheid. Het risico bij dit korps is dat er pas laat op signalen wordt gereageerd (ze worden weggerationaliseerd), terwijl men ook niet goed weet hoe met deze signalen om te gaan of bij wie deskundigheid op dat vlak te vinden is. Problemen kunnen dan te lang 'onder de pet worden gehouden'. De bespreking leverde twee aangrijpingspunten op.

Veerkracht: Toerusting van medewerkers

Er zijn twijfels aan de kennis en vaardigheden van de medewerkers. Gevoegd bij het veel voorkomen van dezelfde soort situaties en problemen leidt dit soms tot 'stereotiep' gedrag van de medewerkers. Medewerkers proberen situaties waarin burgers vragen hebben te ontwijken. Toerusting van de medewerkers kan leiden tot verhoging van de status en het zelfvertrouwen van de medewerkers, en kan de kans op stereotiep gedrag verkleinen. Bespreking leverde op dat het gevoel bestaat dat de organisatie als geheel een bepaald team onvoldoende serieus neemt, en onvoldoende het eigen karakter van dit team erkent.

Professionalisering en uitwisseling met andere afdelingen kunnen dit gevoel verminderen.

Terughoudendheid tot simplificeren: Nauwkeuriger kijken naar verstoringen en leren van incidenten

Het nauwkeuriger kijken naar verstoringen kan beter ontwikkeld worden, evenals het positief oppakken van fouten of verstoringen om ervan te leren. Daarvoor dient een cultuur van luisteren en tijd nemen voor analyse te worden ontwikkeld. Hier ligt ook een aangrijpingspunt voor professionalisering. Training en opleidingsinspanning kunnen ‘on the job’ door te kiezen voor begeleiding van werkoverleg. Dit bevordert een cultuur waarbij medewerkers feedback zoeken en uitgedaagd worden competenties te ontwikkelen.

In de individuele analyses kwam een aantal extra aandachtspunten naar voren.

Gevoeligheid voor de uitvoering: Afstemming top-down en bottom-up

Bij de invoering van capaciteitsmanagement binnen dit korps is eerst de insteek ‘rust in de roosters’ gekozen. Op het eerste gezicht lijkt dit voor medewerkers een positieve (bottom-up) insteek. In de uitvoering bleek echter dat de top-downaspecten belangrijker waren (beschikbaarheid capaciteit op moment dat daar extern om gevraagd werd). Om de invoering beter te laten verlopen geeft een student aan:

‘Vervang het concept ‘Rust in Roosters’ door ‘Vitale Roosters’. Dit geeft energie en een positief imago. Vitale roosters zijn roosters waarbij de politie steeds op de goede momenten aanwezig is, met gemotiveerde, competente en gezonde mensen. De roosters dragen bij aan waakzaamheid en dienstbaarheid. Geen rust maar ‘Value for money’ wordt het adagium. Politiemensen moeten klip en klaar hebben waarom op bepaalde tijdstippen gewerkt dient te worden. De zichtbaarheid van dat nut in het grotere geheel is daarbij van belang. Voor de positieve ervaring is ook relevant dat de arbeidstijden in patronen met een adequate verdeling van belasting en herstel worden georganiseerd. Het feit dat de medewerkers hun (on)beschikbaarheid kunnen laten vastleggen draagt ook bij aan het succes en uiteindelijk aan een grotere roosterrust.’

Na geconstateerd te hebben dat de randvoorwaarden en de middelen top-down zijn ingevoerd en de uitvoering bottom-up moet plaatsvinden, stelt een student:

‘Door de werkplannen betrek je medewerkers in een vroeg stadium, creëert in gezamenlijkheid het werkplan met de activiteiten. De medewerkers moeten zich betrokken gaan voelen met het werkplan en het gevoel krijgen dat zij invloed kunnen uitoefenen op het werk en daarmee ook op het rooster. Tevens is er [dan] ruimte voor roosterwensen.’

Respecteren deskundigheid en terughoudendheid tot simplificeren: Stijl van leidinggeven

Bij de analyse van projecten valt op dat projecten een ‘technocratische’ (blauwe) insteek kennen. Een student formuleert het als volgt:

‘De politie’ kan worden gekarakteriseerd als een ‘blauwe’¹ organisatie’ waar mensen die de blauwe stijl van denken hanteren zich goed op hun plaats voelen. Voor de uitoefening van de politietaak is deze kernkwaliteit ook essentieel. Rationele planning, beheersbaarheid en controle hierop zijn aspecten die onmisbaar zijn binnen een project. Doch de praktijk leert dat een te sterke inbreng van deze stijl van denken en handelen een project ook kan verlammen. ... Er zijn andere kleuren nodig die het ‘blauwdenken’ ondersteunen om daadwerkelijk te komen tot een succesvol resultaat.’

Een technocratische benadering geldt overigens niet alleen binnen projecten maar ook in de lijn.

‘Mijn onervarenheid als leidinggevende binnen het MT brengt echter met zich mee dat van mij wordt verwacht dat ik de ‘kat uit de boom’ kijk. Opmerkzaamheid is prima, maar dan vooral niet ventileren graag. Kritische vragen leverden feedback op van de verantwoordelijke chef én de nieuwe afdelingschef. Ik moest, werd gezegd, niet te snel willen ‘pieken’. Dit is een van de aandachtspunten voor mijn functioneren als een van de nieuwe chefs.’

Globaal beeld

De verschillende beelden van de studenten geven als perspectief dat korps A in transitie is. Een blauwe cultuur waarin ‘ieder loyaal zijn eigen ding doet’ lijkt te schuiven in de richting van een veelkleuriger en meer open cultuur, maar dit gaat niet zonder slag of stoot. Het vraagt iets zowel van het management als van de medewerkers.

RESPONDENTEN VAN KORPS B

Figuur 3. Aandachtspunten voor respondenten van korps B

							Gem.
Kwetsbaarheid voor onoplettendheid	38%	56%	25%	19%	25%	14%	29%
Noodzaak tot opmerkzaamheid	67%	67%	56%	33%	44%	56%	54%
Opmerkzaamheid	28%	44%	44%	61%	50%	50%	46%
Gerichtheid op verstoringen	90%	45%	75%	70%	45%	70%	66%
Terughoudendheid tot simplificeren	96%	38%	92%	75%	50%	63%	69%
Bewaren/onderzoeken	89%	22%	78%	78%	78%	89%	72%
Gevoeligheid voor de uitvoering	100%	56%	67%	89%	78%	78%	78%
Veerkracht	95%	40%	55%	65%	50%	85%	65%
Respecteren van deskundigheid	100%	71%	79%	57%	64%	86%	76%

Er is een beperkt risico dat medewerkers op de ‘automatische piloot’ opereren. De manier waarop het werk georganiseerd is, noodzaakt tot opmerkzaamheid: verschillende uitvoerders dienen elkaar op de hoogte te stellen van de voortgang in hun activiteiten om verstoringen snel te kunnen pakken.

De opmerkzaamheid van de organisatie als geheel is een aandachtspunt. Medewerkers maken zich weinig zorgen of onverwachte gebeurtenissen goed herkend, beschreven en begrepen worden. Dit kan duiden op beperkte reflectie op het dagelijks functioneren. Veel spreiding is er bij de vraag of het eenieder duidelijk is hoe zaken fout kunnen gaan. De medewerkers in projecten gaven als extra aandachtspunt dat leidinggevendenden meer aandacht kunnen besteden aan onverwachte gebeurtenissen.

Er is een onderscheid te maken tussen gerichtheid op verstoringen, terughoudendheid tot simplificeren, veerkracht en respecteren deskundigheid enerzijds en bewaren/onderzoeken en gevoeligheid voor de uitvoering anderzijds. De eerste drie elementen hebben scores rond 50%, wat bij de gebruikte antwoordcategorieën wil zeggen dat het korps in enige mate aan deze elementen voldoet. De andere elementen zijn steviger verankerd. In de bespreking en de projectplannen kwam een aantal punten aan de orde.

Afstand MT – werkvloer

Er wordt afstand geconstateerd tussen het managementteam van het korps en de werkvloer; het lijken gescheiden werelden. Waar het MT erg gericht is op het halen van prestatie-indicatoren is de uitspraak van uitvoerders ‘cijfers zeggen mij niets’.

‘De medewerkers kennen het fenomeen ‘cijfers zijn belangrijk’, maar doen er niet veel mee. Zij doen hun werk en als je, zoals een van mijn medewerkers onlangs zei: ‘Gewoon je werk doet, hoef je je nergens druk om te maken, dan haal je die resultaten met gemak’. De druk bij de ploeg opsporing is groter. Voor hen is een van de normen dat zij hun processen-verbaal binnen een bepaalde termijn ingeleverd moeten hebben. Daarbij wordt geen rekening gehouden met externe factoren, zoals bijvoorbeeld het Nederlands Forensisch Instituut, dat onderzoeken moet doen.’

De verbinding top-down maken is niet altijd eenvoudig, getuige de moeite die het kost om in projecten uitvoerders opgenomen te krijgen.

‘... bij de projectleiding en de stuurgroep [bestaat] de voorkeur om dit deelproject vooral top-down te bemannen. Ik heb er veel tijd in gestoken om toch het hoofd van de planunit en de beleidsmedewerker van bureau X binnen dit deelproject te trekken. Deze mensen hebben een rijke ervaring en achtergrond en weten wat er leeft op de werkvloer.’

Instroom hoger gekwalificeerden

De laatste jaren is er in het korps op uitvoeringsniveau een instroom van hbo'ers met meer 'kritisch vermogen'. De nieuwe medewerkers lijken meer bezig te zijn met de vraag welke carrière voor hen mogelijk is. Er bestaat de neiging snel naar een staffunctie door te groeien, waardoor daar weinig kennis is over hoe het er op straat aan toegaat. Anderzijds is de aanwezigheid van hoogopgeleide collega's een kans:

'Een van hun taken dient te zijn dat zij namens het MT strategisch verantwoordelijk zijn voor de monitoring, de voortgang en de eventuele aanpassingen die noodzakelijk zijn. Zij dienen vooral de cultuurwijzigingen die bij de collega's van de recherche en van de algemene ploegen teweeg zullen moeten worden gebracht, goed te bewaken.

Immers, van hen mag worden verwacht dat zij in staat moeten zijn de verbinding die top-down en bottom-up tot stand dient te worden gebracht, te consolideren.'

Globaal beeld

Binnen korps B lijken verschillende werelden te zijn die (nog) niet stevig aan elkaar gekoppeld zijn. Het lijkt niet natuurlijk de verbinding te zoeken. Hier geldt dat de instroom van hoger gekwalificeerde medewerkers zowel een kans als een risico kan zijn: het is zowel mogelijk dat ze beter de verbinding van de uitvoering met de meer abstracte doelen van de korpsleiding maken, als dat ze zich beter afschermen in hun eigen wereld.

DE KORPSEN VERGELEKEN

Uit de scores van de korpsen blijkt een patroon waarbij bewaren en onderzoeken en gevoeligheid voor de uitvoering relatief sterk ontwikkeld zijn en de HRO-kenmerken gerichtheid op verstoringen, terughoudendheid tot simplificeren, veerkracht en respecteren deskundigheid minder. Dit duidt erop dat er eerder gereageerd wordt op incidenten dan op zwakke signalen.

Dit patroon wordt in stand gehouden door beide werelden: werkvloer en korpsleiding. In het perspectief van de agent op straat: de wereld van de prestatie-indicatoren versus het bedienen van de burger. Het lijkt erop dat deze werelden in zekere mate nog naast elkaar kunnen bestaan.

Geen nieuws is slecht nieuws

Weick en Sutcliffe (2007) stellen dat in het kader van decentralisatie of professionaliteit bevoegdheden aan medewerkers worden gegeven, en daarna is het 'handen af'. Medewerkers kunnen de neiging hebben om 'de baas' niet in verleiding te brengen, door deze niet op de hoogte te brengen van negatieve ontwikkelingen, uit angst voor ingrijpen. Het risico is dan dat slecht nieuws pas gemeld wordt als er sprake is van een uit de hand gelopen situatie. Ook kan de cultuur zijn dat men geacht wordt 'zelf zijn boontjes te doppen', of dat er een non-interventiecultuur bestaat. Binnen HRO's is de cultuur 'alle nieuws is goed nieuws', omdat het betekent dat het systeem reageert. Het goede systeem praat voortdurend. Wanneer het stil valt is dat onverwacht en betekent dat dat er problemen zijn – het is slecht nieuws.

Door de instroom van relatief hoger geschoolde uitvoerende medewerkers kan er een meer op dialoog en ontwikkeling ingestelde cultuur ontstaan. De bedreiging ligt echter ook op de loer. Het is mogelijk dat nieuwe medewerkers ‘gesocialiseerd’ worden de twee werelden ‘normaal’ te vinden. Wij vinden het van groot belang dat er verbinding komt tussen deze twee werelden.

4. Discussie en aanbevelingen

Wat heeft het hanteren van de surveyvragenlijsten opgeleverd? We hanteren twee perspectieven: procesmatig en inhoudelijk.

PROCESMATIG: MOGELIJKHEDEN OM HET GESPREK BINNEN DE POLITIE TE VERBETEREN

De vragenlijst en de verschillen in de uitkomsten tussen de respondenten gaven direct aanleiding voor het starten van gesprekken tussen studenten. De uitkomsten en het verhaal gaven hen de gelegenheid om risicofactoren te onderkennen en met elkaar te bespreken. Het schema riep bij een aantal studenten direct herkenning op met de informatiegestuurde opsporing binnen de politie.

Begeleiding van de gesprekken met studenten gaf aan dat het belangrijk is hun taal te verstaan en te spreken. De gesprekken leverden het meest op als concrete voor allen herkenbare voorbeelden werden gebruikt (waarbij de bespreking van de eerste twee aandachtsgebieden kwetsbaarheid en noodzaak al voldoende trigger waren). Onder deze voorwaarde was het mogelijk verschillende perspectieven te delen en constructief te hanteren. Inhoud en aanpak bleken direct met elkaar in verband te staan. Het al dan niet oppikken van zwakke signalen of (terughoudendheid tot) simplificeren werden getoond in de bespreking. Begeleiding door twee personen lijkt daarmee geïndiceerd, zodat het mogelijk is gedrag uit het hier en nu te koppelen aan de elementen van hoog betrouwbaar organiseren.

We zijn ons ervan bewust dat de opleidingssituatie het ‘makkelijker’ maakt om over ‘lastige’ zaken te spreken. Een ‘veiliger’ vorm voor bestaande teams of groepen zou kunnen zijn door een casus (lieft op video) in te brengen en daarover de discussie te starten.

Ook waren er buiten de lessituatie effecten. Een van de studenten heeft haar medewerkers de vragenlijst laten invullen en de resultaten met hen besproken. Een andere student kwam met een uitwerking waarbij ontkoppeling van werkvloer en management als een oplossing werd gepresenteerd. Na interventie van de docent is de student het gesprek aangegaan met het managementteam waarvan hij deel uitmaakte over hoe deze opstelling was ontstaan en doorbroken kon worden.

INHOUDELIJK: MOGELIJKHEDEN OM DE BETROUWBAARHEID TE VERBETEREN

Voor ons komt uit het onderzoek vooral de behoefte naar voren beter verbinding te maken tussen werkvloer en korpsleiding; in HRO-termen: gevoeligheid

voor de uitvoering. De gescheiden werelden leiden aan beide kanten tot simplificaties die elkaars posities geen recht doen en de betrouwbaarheid van de politie kunnen aantasten. Dekker (2003; 2006) wijst erop dat er altijd een spanning is tussen centrale richtlijnen en lokale praktijk, en dat de gezondheid van een organisatie bepaald wordt door hoe hiermee omgegaan wordt, zodat het verschil niet te groot wordt. Dit onder ogen zien ‘lijkt een beetje op het onderzoeken van seksuele gewoonten in Victoriaans Engeland. Het vereist de bereidheid om de mogelijkheid te accepteren dat zaken niet precies zijn wat ze schijnen of behoren te zijn’ (March en Weissinger-Baylon, 1985). Hier raken we ook aan de speciale vorm van gehoorzaamheid van Rochlin.

Ons zijn de sterke waarden binnen de politie opgevallen (een sterke cultuur is overigens een belangrijke voorwaarde voor een HRO). Interventies lijken daarom vooral kans van slagen te hebben als er sprake is van een inhoudelijke aanpak (dan kan de cultuur controleren). Mogelijke interventies hierin zijn: direct contact korpsleiding – werkvloer gericht op het bespreekbaar maken van de afwegingen in (crisis)situaties (‘staff rides’). Een andere mogelijkheid is het beter delen van de situaties met elkaar (meerdere studenten gaven aan dat de kwaliteit van evaluaties onder druk staat), bijvoorbeeld langs de systematiek van after action reviews (Weick en Sutcliffe, 2007).

Noot

1. Een verwijzing naar het kleurendenken van De Caluwé en Vermaak (2006); blauw staat hierbij voor een aanpak waarin vanuit expertise, stapsgewijs gewerkt wordt aan een van tevoren duidelijk geformuleerd doel.

Literatuur

- Bennebroek Gravenhorst, K. – Survey-feedback als interventie bij organisatieverandering, effectieve gesprekken voeren tussen alle betrokkenen naar aanleiding van een vragenlijst. – *M&O Tijdschrift voor Management & Organisatie* 59 (2005) 4, p. 8-25
- Caluwé, L. de, en H. Vermaak – *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. - Deventer : Kluwer, 2006
- CEAS Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken – Rapport van het driemanschap in de Enschedese Ontuchtzaak (de zaak K.). – 2007; download van www.om.nl
- Dekker, Sidney – Failure to adapt or adaptations that fail: contrasting models on procedures and safety. – *Applied Ergonomics* (2005) 34, p. 233-238
- Dekker, Sidney – Resilience Engineering: Chronicling the Emergence of Confused Consensus. – In: Hollnagel et al (2006), p. 77-92
- Hollnagel, E. – *Human reliability analysis: Context and control*. – London : Academic Press, 2008
- Hollnagel, Erik – Extending the Scope of the Human Factor. – In: Erik Hollnagel (ed.)- *Safer Complex Industrial Environments: A Human Factors Approach*. – Boca Raton : CRC Press, 2010, p. 37-60

- Hollnagel, Erik, David D. Woods, en Nancy Leveson (eds.) – *Resilience Engineering Concepts and Precepts*. – Aldershot : Ashgate, 2006
- March, James G., en Roger Weissinger-Baylon – *Ambiguity and Command*. – Reading, MA : Addison-Wesley, 1986
- Muller, E.R., U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferwerda, en S.D. Schaap – Strandrellen in Hoek van Holland Dancefestival Veronica Sunset Grooves – 22 augustus 2009; download van www.cot.nl
- La Porte, T. R. – High reliability organizations: unlikely, demanding, and at risk. – In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* (1996) 4, p. 60-71.
- La Porte, Todd R., en Paula M. Consolini – Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of ‘High-Reliability Organizations’. – In: *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART 1* (1991) 1, p. 19-48
- Perrow, Charles – *Normal Accidents, Living with High-Risk Technologies*. – Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1999 (eerste uitgave 1984)
- Posthumus, Frits – Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord. – 2005; download van www.justitie.nl
- Roberts, K.H. (ed.) – *New challenges to understanding organizations*. – New York : Macmillan, 1993
- Roberts, K.H. (1993a) – Introduction. – In: K. H. Roberts (ed.) – *New challenges to understanding organizations*. – New York : Macmillan, 1993, p. 1-10
- Roberts, K.H. – HRO Has Prominent History. – In: *Anesthesia Patient Safety Foundation Newsletter*. (The Official Journal of the Anesthesia Patient Safety Foundation) (2003) 18, p. 13-14.
- Roberts, Karlene – Managing the Unexpected: Six Years of HRO-Literature Reviewed. – In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17 (2009) 1, p. 50-54
- Rochlin, G. I. – Defining High-Reliability Organizations in Practice: A Taxonomic Prologue. – In: K. H. Roberts (ed.) – *New challenges to understanding organizations*. – New York : Macmillan, 1993, p. 11-32
- Rochlin, Gene I. – Safe operation as a social construct. – In: *Ergonomics* 42 (1999) 11, p. 1549-1560
- Rochlin, G. I., T.R. La Porte, K.H. Roberts – The self-designing high-reliability organization: aircraft carrier flight operations at sea. – In: *Naval War College Review* (1987) 40, p. 76-90.
- Schuiling G.J. – Survey-feedback ter versterking van zelfsturing in organisaties, vier condities voor een effectief gebruik van vragenlijstonderzoek. – In: *M&O Tijdschrift voor Management & Organisatie* 57 (2003) 4, p. 22-37
- Steenhuis, D.W. – Een dode zaak. Rapportage inzake het hoger beroep van de strafzaak tegen de verdachten R.N. en C.M. (overval Jimmy Woo). – 2008; download van www.om.nl
- Vogus, Timothy J., en Kathleen M. Sutcliffe – The Impact of Safety Organizing, Trusted Leadership, and Care Pathways on Reported Medication Errors in Hospital Nursing Units. – In: *Medical Care* 45 (2007) 10, p. 997-1002

- Weick, K.E. – *The Social Psychology of Organizing*. – 2e edition. – Reading MA : Addison Wesley, 1979
- Weick, K.E. – Technology as equivoque: Sensemaking in new technologies. – In: P.S. Goodman en L. Sproull (eds.) – *Technology and Organizations*. – San Francisco : Jossey-Bass, 1990, p. 1–44
- Weick, Karl E. – Foresights of Failure: An Appreciation of Barry Turner. – In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6 (1998) 2, p. 72-75
- Weick, Karl E., en Kathleen M. Sutcliffe – *Managing the Unexpected*. – 2e edition. – San Francisco : Jossey Bass, 2007 (eerste editie 2001)
- Woods, David D. – Creating Foresight: Lessons for Enhancing Resilience from Columbia. – In: William H. Starbuck, en Moshe Farjoun (eds.) – *Organization at the limit: Lessons from the Columbia disaster*. – Malden : Blackwell, 2005, p. 289-308.