



Universiteit Leiden

“GEEN UNIFORMEN, MAAR SPECIALISTEN”

Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties

SAMENVATTING

Carola van Eijk, MSc.

Wout Broekema, MSc.

Prof. dr. René Torenvlied

Oktober 2013

Universiteit Leiden, Instituut Bestuurskunde

In opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

SAMENVATTING

Dit onderzoek betreft de betrokkenheid van externe experts in crisisbesluitvorming en -communicatie. Crises zijn van alle tijden en stellen besluitnemers voor dilemma's en grote uitdagingen. Deze uitdagingen worden nog eens vergroot door de complexiteit van de moderne crisis. Desalniettemin verwacht de samenleving van de overheid dat de crisis voorkomen wordt of tenminste adequaat 'beheerst'. Hierbij zijn effectieve crisisbesluitvorming en -communicatie essentieel. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden wordt vaak gesugereerd dat de betrokkenheid van externe experts een cruciale rol speelt. Dit onderzoek start vanuit deze premisse en heeft als doel inzicht te krijgen op welke wijze externe experts betrokken zijn bij crisisbesluitvorming en -communicatie, en welke bedoelde en onbedoelde gevolgen de betrokkenheid van externe experts kan hebben op het verloop, de uitkomsten en de legitimiteit van crisisbeheersing. Als experts worden de leveranciers beschouwd van specialistische kennis, die inzicht bieden in de aard en achtergrond van crises en advies geven hoe te interveniëren in een crisissituatie. Als 'extern' worden die deskundigen en instanties beschouwd die zich buiten de reguliere crisisorganisatie bevinden, waarbij vooral zal worden ingezoomd op de betrokkenheid van externe experts uit het bedrijfsleven en de wetenschap. De centrale *probleemstelling* luidt: Welke lessen volgen uit: (1) de wetenschappelijke literatuur over het betrekken van externe experts (meer specifiek uit bedrijfsleven en wetenschap) bij crisisbesluitvorming en -communicatie en (2) een nationale en internationale researchsynthese van ervaringen op dit gebied?

Onderzoekopzet en methodologische uitdagingen

Ter beantwoording van de probleemstelling is het onderzoek opgesplitst in enkele deelvragen, die in drie deelstudies worden behandeld: een literatuurstudie, een synthese van evaluatierapporten en een verdiepende analyse. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van drie secundaire gegevensbronnen, te weten: wetenschappelijke literatuur, evaluatierapporten uitgevoerd naar aanleiding van een crisis en interviews met interne en externe experts op het gebied van crisisbesluitvorming en -communicatie. Voor het onderzoek zijn geen analyses uitgevoerd van primaire gebeurtenissen, activiteiten en uitkomsten in crisissituaties.

Het wetenschappelijk en praktijkonderzoek naar crises en crisissituaties is een heel specifiek type van sociaalwetenschappelijk onderzoek met heel eigen uitdagingen. Aan de drie belangrijkste methodologische uitdagingen is op de volgende manier invulling gegeven. Een valkuil van vergelijkend casestudie-onderzoek is dat het verloop en de uitkomsten van crisissituaties altijd contingent zijn op de context waarin de crisis zich voordoet. De *eerste uitdaging* is er dan ook in gelegen om uitspraken te doen die generaliseerbaar zijn, maar toch recht doen aan de specifieke invloed van de context op de betrokkenheid van externe experts in de crisisbeheersing en -communicatie. Dit is getracht te realiseren door een brede vergelijking tussen crises te combineren met een verdiepende analyse van mechanismen die spelen binnen crises. De *tweede uitdaging* betreft de selectie van crisissituaties waarover wordt gerapporteerd. Een crisissituatie wordt pas waargenomen wanneer de situatie een crisis is geworden. Niet alleen blijven latente crises zou buiten beschouwing, ook bestaat de kans dat falende crisisbeheersing meer wordt benadrukt en dat successen minder aan de orde komen. Hoewel het ondoenlijk is om alle incidenten in het onderzoek te betrekken, is nagegaan in hoeverre de geselecteerde crises zijn afgeleid van incidenten. De *derde uitdaging* betreft de selectie van crisissituaties waarin externe experts al dan niet een rol hebben gespeeld. Enerzijds kan een selectie van evaluatierapporten op grond van crisiskenmerken ertoe leiden dat onvoldoende variatie bestaat in de rol en betrokkenheid van verschillende typen experts, maar anderzijds kan een selectie van crises op basis van de variatie in de rol en betrokkenheid van externe experts ertoe leiden dat het verkregen beeld onrepresentatief is. Om deze valkuil te ontwijken is besloten om (a) een brede definitie te hanteren wat externe experts zijn (zoals ook aansluit bij de crisispraktijk) en (b) alle incidenten in het onderzoek te betrekken waarvan de impact een vitaal belang raakt en bestaande procedures doet heroverwegen. Hoewel een samenvatting van de bevindingen geen recht doet aan de rijkheid van de informatie die met het onderzoek is verkregen, worden hieronder kort per deelstudie de belangrijkste bevindingen uiteengezet.

Eerste deelstudie: wetenschappelijke literatuur

De literatuur biedt aanknopingspunten dat externe experts een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de experts die intern onderdeel uitmaken van de vaste crisisorganisatie. Externe experts kunnen een oplossing bieden voor informatieproblemen, snel en effectief doorgronden welke informatie belangrijk is voor het beleidsproces en een tegenwicht bieden aan processen als *anchoring*, *groupthink* en het ontstaan van tunnelvisie. Daarnaast kunnen ze bijdragen aan stabiliteit, legitimering van genomen besluiten en een effectieve crisiscommunicatie, welke essentieel is voor het beperken van schade en het reduceren van gevoelens van onzekerheid en angst. Daartegenover staat dat betrokkenheid van externe experts ook complicerend kan werken. Zo wordt de verscheidenheid van betekeniskaders en probleemdefinities vergroot en neemt het aantal actoren in het besluitvormingsproces toe. Ook bestaat het risico dat met de externe experts andere belangen dan het publieke belang worden binnengehaald. De literatuur rond crisisbesluitvorming en -communicatie kenmerkt zich door veel beschrijvend casestudie-onderzoek, waarbij 'harde' theorieën en empirische verificatie op grootschalige databestanden vaak ontbreken. Daardoor is het lastig toetsbare hypothesen te formuleren, maar uit de wetenschappelijke literatuur kan wel een aantal succesvoorwaarden worden gedistilleerd voor de betrokkenheid van externe experts. Zo moeten kennis en inzichten snel, doelgericht en zonder (teveel) eigen inbreng worden geleverd, moet gezorgd worden voor het 'op één golfengete' zitten van externe expert en besluitnemer en dient aandacht te bestaan voor individuele kenmerken, karakters en persoonlijke relaties, die een belangrijke rol blijken te spelen.

Tweede deelstudie: researchsynthese

Om meer inzicht te krijgen in de situaties waarin externe experts worden betrokken en de wijze waarop dit wordt vormgegeven, is een researchsynthese uitgevoerd van evaluatierapporten. Hiervoor is een unieke dataset gecreëerd waarin de 60 incidenten die zich in de periode 2000 tot en met 2013 in Nederland hebben voorgedaan en die als 'crisis' kunnen worden bestempeld, zijn opgenomen. In totaal zijn 114 evaluatierapporten van uiteenlopende organisaties in de researchsynthese meegenomen. Uit een analyse van deze 60 crises komt naar voren dat 438 organisaties of personen als externe expert zijn betrokken. Gemiddeld zijn ruim zeven externe experts betrokken per crisis, maar de variatie is erg groot; vaak afhankelijk van de omvang van de crisis. Enkele conclusies die naar voren komen zijn: (1) grofweg één derde van de betrokken externe experts maakt deel uit van een bestaand netwerk, ontplooid door de crisisbeheersingsorganisatie; (2) de betrokkenheid van externe experts bij crises is een aangelegenheid op organisatieniveau en de expertise is primair afkomstig van (semi-)overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld; (3) externe experts zijn in iets meer dan een kwart van de gevallen zelfbenoemd, in slechts een beperkt aantal gevallen ingeschakeld door een andere externe expert en in overgrote meerderheid betrokken door de crisisbeheersingsorganisatie zelf; en (4) voor iets minder dan 50 procent vloeit de betrokkenheid voort uit de vraag naar specifieke kennis en niet uit een direct of indirect belang dat door de crisis wordt geraakt. Uit de studie komt geen duidelijk, algemeen patroon naar voren tussen de betrokkenheid van externe experts en de kwaliteit van de crisisbeheersing.

Derde deelstudie: verdiepende analyse

In de derde deelstudie zijn, middels een kwalitatieve analyse van evaluatierapporten en expert-interviews, de opgetreden mechanismen gedestilleerd die verklaren waarom de betrokkenheid van externe experts heeft geleid tot bepaalde (on)bedoelde effecten. Een mechanisme betreft een terugkerende keten van oorzaak en gevolg relaties tussen de betrokkenheid van externe experts en de uitkomst van de crisisbeheersing, zoals naar voren gekomen in de evaluatierapporten en expert-interviews. De gedestilleerde mechanismen zijn ingedeeld in de categorieën onderwerp, mobilisatie, structurering, kennisoverdracht en crisiscommunicatie. Een bijdrage aan de kwaliteit van de crisisbeheersing wordt geleverd: ten aanzien van het *onderwerp* door het geven van een *second-opinion* en de realisatie dat de verkregen informatie en adviezen van verschillende externe experts onderling tegenstrijdig kunnen zijn; ten aanzien van *mobilisatie* door het in niet-crisistijd actief onderhouden van een netwerk van experts, en het besef dat de betrokkenheid van externe experts niet altijd goed te voorzien is omdat de samenwerking vaak voortkomt uit de directe getroffenheid van een organisatie in materiaal of specifieke taakuitvoering; ten aanzien van *structurering* door het niet te gedetailleerd vastleggen van de basisstructuur voor betrokkenheid en het openhouden van de mogelijkheid ervan af te wijken, korte en directe lijnen tussen crisisteam en externe expert, en het overwegen experts niet te betrekken bij de daadwerkelijke besluitvorming; ten aanzien van *kennisoverdracht* door het besef dat vertrouwen essentieel is, het bewustzijn

van een mogelijk verschil in belangen, het niet op voorhand uitsluiten van samenwerking; en ten aanzien van *crisiscommunicatie* door het overwegen van expliciete afspraken met alle externe experts over externe communicatie, en het afstemmen van de boodschap met de externe expert voordat deze naar buiten gaat. Door twee Nederlandse cases (de crisis rond het hoogwater in Groningen en de scheepsbrand in Velsen) in een internationaal vergelijkend perspectief te plaatsen, is meer chronologisch nagegaan welke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden rond de betrokkenheid van externe experts. Met behulp van een 'schillenmodel' is aangegeven hoe externe experts zijn gemobiliseerd door en gepositioneerd ten opzichte van de bestuurlijke- en operationele kern van de crisisbeheersingsorganisatie. De analyse van de geanalyseerde crises toont dat vaak een veelheid van externe experts betrokken wordt en dat deze over de verschillende schillen heen geplaatst kunnen worden. Het blijkt onder andere dat de samenstelling van het crisisteam geen algemene faalfactor is, wat betekent dat als directe deelname van een externe expert aan het crisisteam niet meer noodzakelijk is deze gerust kan worden beëindigd; liaisons een effectieve schakel vormen tussen externe partijen en de crisisorganisatie; het mogelijk is in de pre-crisis fase mogelijke risico's in kaart te brengen en ook contacten te leggen met partijen die later, bij de crisis zelf, waardevolle input kunnen leveren; wanneer externe experts betrokken worden uit een sterk hiërarchische organisatie dit kan leiden tot botsingen; en dat belangenbehartiging effectief en nuttig 'gebuikt' kan worden als de context van de crisis daarom vraagt.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de wijze waarop externe experts worden betrokken zeer wisselend is, met een sterk wisselende inbedding in de crisisbeheersingsorganisatie en met wisselend succes. Als we de definitie van 'externe expert' zo ruim nemen als gebruikelijk is op lokaal niveau en in de veiligheidsregio's, dan worden relatief veel externe experts betrokken in crisissituaties. Een verenging van de definitie van 'externe expert' tot alleen wetenschap en bedrijfsleven levert slechts een zeer beperkt aantal crises op waarbij deze actoren zijn betrokken. Wanneer we leren van crises die ook op lokaal en regionaal niveau hebben gespeeld, dan zien we dat de bedoelde en onbedoelde effecten van het betrekken van experts sterk afhankelijk zijn van de context van de crisis en van de opschaling. De belangrijkste les uit de onderhavige studie is om per crisis een weloverwogen keuze te maken voor een specifieke externe expert, met alle mogelijke mechanismen die kunnen optreden in het achterhoofd. Om deze keuze te ondersteunen doet de onderhavige studie een groot aantal handreikingen, dat kan dienen als een verdere basis voor het expliciet, transparant en weloverwogen voorbereiden en betrekken van specialistische kennis in de uiterst complexe situatie die zich voordoet wanneer een incident uitgroeit naar een echte crisis.