

Samenvatting

State of the Art: Crisisbeheersing Fase 2

Auteurs	Dr. J.A. van Lakerveld, dr. J.J. Wolbers
Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
Begeleidingscommissie	Prof.dr.ir. P.H.A.J.M van Gelder (voorzitter), prof. dr. M.L.A. Dückers, prof. dr. P.L.J. Bos; drs. G.W.P.J. Wismans, dr. G. Haverkamp

Leiden, december 2020

©2020 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inleiding

De NCTV laat *state of the art* onderzoeken uitvoeren op het gebied van cybersecurity, (contra) terrorisme en extremisme op het gebied van crisisbeheersing. Deze *states of the arts* zijn onderdeel van een programma dat zich richt op het realiseren van een NCTV-brede onderzoekagenda. PLATO en ISGA hebben in deze *state of the art* onderzoeken de eerste fase van het overkoepelende onderzoek naar crisisbeheersing uitgevoerd. In dit rapport staat het tweede fase onderzoek centraal waarin is voortgebouwd op de kennis en literatuurbestanden van het eerste fase onderzoek.

Probleemstelling & onderzoeksvragen

Op grond van de conclusies van het eerste fase onderzoek is door het WODC de volgende probleemstelling geformuleerd: Wat is volgens de wetenschappelijk literatuur de laatste stand van zaken met betrekking tot het domein crisisbeheersing voortbouwend op de resultaten van het onderzoek *state of the art* crisisbeheersing fase 1 (Lakerveld & Matthys, 2019). Aan de hand van deze probleemstelling zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd.

- 1) Welke trends in soorten risico's en crises en de omgang daarmee in het kader van crisisbeheersing kunnen worden vastgesteld?
- 2) Welke factoren bevorderen op meso-(organisatie) en micro-(individueel) niveau de effectiviteit en tijdigheid van crisisbeheersing? Op welke wijze zijn deze factoren te beïnvloeden? Wat betekent dit concreet voor de besluitvorming tijdens crisisbeheersing in de Nederlandse context?
- 3) Op welke wijze zijn factoren die bijdragen aan effectiviteit zo te beïnvloeden dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) van de crisisbeheersing/rampenbestrijding?

Opzet van het onderzoek

Aan elk van de drie onderzoeksvragen zijn afzonderlijke delen van de onderzoeksopzet gewijd. Het eerste deel betrof een beknopte literatuur verkenning om vast te stellen welke trends zich aftekenen in de soorten crises die zich voordoen en hoe daarop gereageerd is. Het doel van deze verkenning was te komen tot een selectie van categorieën van crises en concrete voorbeelden daarvan ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek. Een tweede deel van het onderzoek bestond uit een analyse van beschikbare evaluaties van voorbije crises. De analyse is opgebouwd uit een kader van twee wetenschappelijke invalshoeken (Boin et al., 2013 & McConnell, 2006) het toetsingskader van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Deze drie invalshoeken tezamen hebben geresulteerd in het analytische raamwerk:

- Crisismanagement begint bij (1) herkenning en (2) sensemaking van de aard en omvang van een crisis;
- Richt zich op het organiseren van een response door het (3) besluitvorming, (4) coördinatie en (5) (ont)koppeling van acties die de impact van een bedreiging minimaliseren;
- Waarbij (6) communicatie en (7) meaning-making cruciaal is om een symbolische behoefte aan richting en begeleiding te bieden aan de maatschappij;
- Eindigt met het organiseren van de nasleep van de crisis door het attribueren van (8) verantwoordelijkheid, (9) borgen van geleerde lessen en het vergroten van de (10) veerkracht om toekomstige crises beter aan te kunnen.

Op grond van beschikbare evaluatiegegevens zijn vervolgens 25 geselecteerde cases beschreven en geanalyseerd de aanpak ervan en op onderdelen gekenmerkt als *solide*, *betwistbaar*, of *kwetsbaar*. De analyses zijn vertaald in presentaties en vragen, die zijn voorgelegd aan 4 focusgroepen: wetenschappers; beleidsmakers; professionals; en evaluatoren van de Wet Veiligheidsregio's. De uitkomsten van de focusgroepsbijeenkomsten zijn in het rapport afzonderlijk beschreven en zijn als kanttekeningen of ondersteuning verwerkt in conclusies uit de analyses van de cases.

De genoemde onderzoeksactiviteiten hebben geleid tot conclusies over crisismanagement en rampenbestrijding in het algemeen. Hoewel de geselecteerde crises bewust niet recent waren, om de leereffecten en beleidsimplicaties mee te nemen, ontstond uiteindelijk toch de behoefte de implicaties van de conclusies in verband te brengen met de Covid-19 crisis in een apart hoofdstuk in het rapport.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Vraag 1. Welke trends in soorten risico's en crises en de omgang daarmee in het kader van crisisbeheersing kunnen worden vastgesteld?

Bij de bestudering van trends in de frequentie van voorkomen en impact van soorten crises en rampen is gebleken dat het moeilijk is om op grond van wereldwijde en Europese trends te komen tot een valide voorspelling met betrekking tot Nederland. Dit betekent niet dat er geen enkele conclusie valt te trekken. Er is wel degelijk een aantal crises/rampen waarvan kan worden aangenomen dat het risico erop groter is geworden en aan de andere kant een aantal crisis/rampentypen die zich steeds minder lijken te voltrekken. Uit de bestudering van de literatuur/databases is een aantal trends af te leiden. De effecten van klimaatverandering en de gevolgen daarvan, verdroging, wateroverlast, hittestress, stormen, hoogwater en verlies van biodiversiteit zijn daarvan voorbeelden. Daarmee hangt bijvoorbeeld een vergrote kans op het optreden van grote natuurbranden samen als indirect gevolg van de klimaatverandering. Toch zien we hierbij niet per se een grotere kans ontstaan, maar eerder neemt de ernst van individuele incidenten toe. In de categorie man-made disasters is een licht dalende trend waar te nemen, met als uitzondering de transportsector. Het risico op man-made disasters blijft consequent aanwezig volgens de EM-DAT-database. In de focusgroepen is de voorspellende waarde van dergelijke analyses sterk gerelativeerd. Uit de trendanalyse zijn de volgende typen crises en bijbehorende cases geselecteerd voor een diepgaandere analyse:

Tabel 1.

Categorisatie van geselecteerde cases

Type	Casus
Aanslagen	Tramaanslag Utrecht Aanslag in Apeldoorn Schietincident Alphen aan den Rijn
Natuurbranden	Strabrechtse heide Hoge Veluwe
Infectieziekten	Q-koorts Mexicaanse Griep
Maatschappelijke onrust	Project X, Haren Vreugdevuren Scheveningen Voetbalrellen (Ajax – Feyenoord)
Industriële ongevallen	Moerdijk Chemelot (2x)
Transport ongevallen	Turkish Airlines Crash Stuwaanvaring Grave Kettingbotsing A58 Treinongeval Amsterdam
Uitval vitale infrastructuur	Bommelerwaard Tielierwaard Diemen
Overstromingen/wateroverlast	Groningen Friesland Wilnis Utrecht
Voedselcrises	Fipronyl (eieren) Salmonella (zalm)
Orkaan	Sint-Maarten

Vraag 2. Welke factoren bevorderen op meso-(organisatie) en micro-(individueel) niveau de effectiviteit en tijdigheid van crisisbeheersing? Op welke wijze zijn deze factoren te beïnvloeden? Wat betekent dit concreet voor de besluitvorming tijdens crisisbeheersing in de Nederlandse context?

De vergelijkende casusanalyse laat zien op welke processen volgens de crisisevaluaties de effectiviteit van de operatie beoordeeld is als *kwetsbaar* (k), *betwistbaar* (b) en *solide* (s). Voor het bepalen van effectiviteit is van belang om te kijken wat het doel is binnen een deelproces en of dit doel wordt behaald. Met name de processen van *herkenning*, *sensemaking*, *(ont)koppelen*, *meaning-making* en *communicatie* laten vele kwetsbaarheden zien. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er in de keuze van de bestudeerde cases een bias zit, omdat de reden dat er evaluaties worden gedaan er vaak op wijst dat er in de cases zaken mis zijn gelopen. Een belangrijke omissie in het veld is dat er veel minder geleerd wordt van succesvol optreden en daarmee factoren die positief bijdragen aan effectiviteit onderbelicht blijven. Dat is duidelijk zichtbaar in de tabel, alsmede een cruciale oproep voor vervolgonderzoek.

Tabel 2.
Overzicht van effectiviteit

	Natuurbranden	Terrorisme	Voedselcrises	Maatschappelijke onrust	Industriële ongevallen	Transport ongevallen	Infectieziekten	Uitval infrastructuur	Orkaan	Overstromingen
De crisis in beeld krijgen										
1. <i>Herkenning</i>	K/B	K	K/S	K	K	K/B	K	B	S	B
2. <i>Sensemaking</i>	K/B	K	K	K	B	K/B	B	B	S	K/B
Organiseren van de response										
3. <i>Besluitvorming</i>	B/S	B	S	K/B	B	B	B	K/B	K	B
4. <i>Coördinatie</i>	K	B	B	K	B	B	B	K/B	K	K
5. <i>(Ont)koppelen</i>	B	B	B	K/B	K/B	B	K/B	K/B	K	K/B
Communicatie met maatschappij										
6. <i>Meaning-making</i>	K/B	B	K/S	K	K	K/B	K	K	K	K
7. <i>Communicatie</i>	K/B	B	K	K	K	B	B	K	K	K/B
Beleid										
8. <i>Verantwoording</i>	B	B/S	B	B	B	B	B	B/S	S	B
9. <i>Lerend vermogen</i>	S	B/S	B	B	B/S	B	K/B	B	K	B
10. <i>Veerkracht voor toekomstige crises</i>	B	B	K	B	B	B	K/B	B/S	K	B/S

K	Kwetsbaar	B	Betwistbaar	S	Solide
----------	-----------	----------	-------------	----------	--------

De crisis in beeld

Uit de analyse van de cases blijkt dat in evaluaties herkenning en sensemaking veelal als kwetsbaar of betwistbaar worden beoordeeld. Dit is problematisch, omdat de processen van *herkenning* en *sensemaking* van doorslaggevend belang zijn om de crisis in beeld te krijgen en de juiste opschaling of crisisorganisatie te activeren. Factoren die in de beeldvorming bepalend zijn met de uitkomst hebben op microniveau te maken met het inschatten van (afwijkende) signalen en op mesoniveau te maken met het inschatten van de maatschappelijke impact en/of de rol van ketenpartners. Op microniveau zien we dat als er in de evaluaties problemen met beeldvorming worden geconstateerd, dit gaat om zicht op de operatie en inzet van eenheden. Op mesoniveau zien we dat er in evaluaties vooral aandacht wordt besteed aan informatiemanagement. Belangrijke condities op mesoniveau voor informatiemanagement zijn daarbij toegang tot systemen, een integraal informatiebeeld en de zichtbaarheid en informatiedeling met ketenpartners. Dit laat ook vooral de focus in de evaluatierapporten op informatiemanagement zien en verhuult dit belangrijke onderliggende factoren op microniveau.

Zo blijkt dat het inschatten van afwijkende signalen consequent problematisch is, waarbij routinematig terugvallen op draaiboeken en procedures een adequaat beeld van de urgentie van crisis in de weg staat. Hier spelen individuele *biases* en *human factors* mogelijk een cruciale rol, echter hier wordt nauwelijks aandacht aan besteed. Daarnaast zien we dat vanuit *sensemaking* theorie het probleem van een dominant beeld of frame consequent terugkeren. Als eenmaal een beeld is gevormd en in de informatiesystemen is vastgelegd blijkt het aanpassen van dit beeld een lastige opgave. Hier speelt mee dat op operationeel niveau meerdere signalen wel worden opgepikt, maar dat dit in beperkte mate zijn doorgang vindt richting tactisch en strategisch niveau. Er is dus relatief weinig aandacht voor de noodzaak om continue het beeld te blijven updaten na gelang de crisis zich verder ontwikkelt. Dit heeft wel degelijk grote gevolgen voor de effectiviteit, omdat zodoende niet altijd de juiste ketenpartners in beeld komen of de response niet adequaat inspeelt op de daadwerkelijke situatie.

Organiseren van de response

Het effectief organiseren van een response komt veelvuldig terug in de evaluatierapporten, met name wanneer er asynchroon en/of niet volgens de protocollen wordt opgeschaald. Relevante condities op microniveau zijn hierbij kennis over bevoegdheden, normen voor opschaling, en over wie er tot opschaling kan besluiten. Op mesoniveau zijn het bestaan van plannen en protocollen voor opschaling en toegankelijke informatievoorziening van belang. Veelal wordt in evaluaties aangetoond dat er niet of gedeeltelijk volgens de procedures is gewerkt. De belangrijkste factoren die worden gesignaleerd in de evaluatierapporten zijn een ongestructureerde opschaling, beperkte communicatie en afstemming en beperkte uitvoerbaarheid van tactische of strategische besluiten. Het laat zien dat in evaluaties vooral de nadruk ligt op de opschalingsprocedures zelf, maar er veel minder aandacht is voor factoren die een rol spelen in het gemotiveerd afwijken van plannen en procedures. Dit is van belang, omdat het vergroten van de adaptiviteit en responsiviteit in meerdere cases cruciaal is gebleken. Factoren als improvisatie, workarounds en maatwerk worden hierbij beperkt weergegeven, terwijl uit de huidige academische literatuur blijkt dat deze factoren van doorslaggevend belang kunnen zijn. Het risico hiermee is dat er te veel nadruk ligt op het door ontwikkelen van structuren en procedures, maar dat het professionele maatwerk van crisismanagement buiten zicht blijft. Op mesoniveau hangt dit probleem nauw samen met ketensamenwerking. De gevonden factoren illustreren dat in de opschaling problemen met netwerksturing tot verminderde effectiviteit leiden, vooral tussen het operationele en het tactisch/strategisch niveau. Het hiermee samenhangende proces van (ont)koppelen krijgt in evaluaties zeer beperkt aandacht. Echter, met name voor netwerksturing zijn het actief vormgeven van het netwerk en het tijdig koppelen van actoren cruciale factoren.

Communicatie met maatschappij

Een taakgebied wat als overwegend kwetsbaar wordt beoordeeld is het managen van de maatschappelijke impact door crisiscommunicatie. Veelal is het uitblijven of beperkt reageren op gevoelens in de maatschappij een duidelijk signaal dat er in de voorafgaande sensemaking en/of organisatie van de response zaken uiteen zijn gelopen. Evaluaties gaan met name in op de interne vertragingen binnen de crisisstructuur, maar er is een beperkt besef dat crisiscommunicatie veel eerder begint bij de beeldvorming en het identificeren van relevante partijen. Dit gaat veelal gepaard met vertragingen in de opschaling, waardoor de gemaakte keuzes in de crisisorganisatie maar in beperkte mate gedeeld worden met de maatschappij. In de evaluatierapporten wordt daarmee ook zeer beperkt gereflecteerd op het proces van meaning-making; het gebruiken van een frame om proactief de crisis te duiden. We zien dat evaluaties crisiscommunicatie veelal als reactief duiden. Een van de cruciale factoren op mesoniveau is het verlies van regie over de communicatie, waarbij onrust, onvrede, of zelfs weerstand in de maatschappij ontstaat. In de cases blijkt dat hoe meer crisismanagers erin slagen een goede informatiepositie te ontwikkelen, hoe meer ze in staat zijn daarover helder met de bevolking te communiceren. Een helder verhaal met duidelijke handelingsperspectieven is hierbij van belang, waarbij oog is voor empathie en openhartigheid in de boodschap. Een samenhangend dilemma betreft in welke mate informatie gevalideerd moet zijn alvorens die te delen met burgers. Het valt op dat in analyses nauwelijks aandacht is voor het opstellen van (counter)frames om de regie terug te pakken.

Beleid

In de onderzochte cases is de mate van maatschappelijke en politieke verantwoording veelal uitgebreid en heeft op momenten ook daadwerkelijk politieke consequenties. Wel zien we terug dat evaluaties zich toespitsen op deelaspecten en veelal geen integraal oordeel van een crisis vellen. De lessen die getrokken worden zijn vooral gericht op structuur (opschaling, verantwoordelijkheden, netwerk, informatiemanagement) en veelal niet op actor (micro) /groepsniveau. In de rapporten is niet direct aandacht voor veerkracht gezien die over langere tijd loopt, maar er is in beleidsstukken enkele jaren na een crisis soms wel degelijk verandering te onderkennen. Evaluatierapporten richten zich vooral op het mesoniveau. Uit de analyse van de evaluaties van cases komt een beeld naar voren dat betrokkenen bij crisisbeheersing op papier aangeven dat leren belangrijk is. Het accent ligt echter te veel op een vorm van leren die terugblikkend van karakter is. In sommige cases zien we terug dat als een vergelijkbare crisis later opnieuw optreedt, er geen gevolg gegeven lijkt te zijn aan de lessen die eerder geformuleerd waren. In andere gevallen zien we dat de lessen zozeer aan het specifieke incident zijn gekoppeld dat de generaliseerbaarheid naar nieuwe rampen/crisis tekortschiet, of buiten beeld blijft.

Besluitvorming & interventies

Bij operationeel crisismanagement zijn er grofweg twee vormen van besluitvorming te onderscheiden: snelle intuïtieve inschattingen op basis van herkenning (systeem 1) en rationele denkprocessen & stapsgewijze afwegingen (systeem 2). In de operatie dragen vooral systeem 1 besluiten (recognition-primed) bij aan het doeltreffend en tijdig doen van interventies. Echter, de voorwaarde voor effectieve systeem 1 besluitvorming is dat de sensemaking van de situatie rijk en kloppend is. Bij een te snelle of rigide duiding van de situatie bestaat er een groot risico van tunnelvisie, 'confirmation bias' en/of een 'collapse of sensemaking'. Beide vormen van operationele besluitvorming zijn terug te zien in de onderzochte cases, zij het dat deze in de evaluatierapporten niet op deze manier worden benoemd.

Op strategisch niveau is in de academische literatuur onderscheid te maken tussen twee vormen: principiële en incrementele besluitvorming. In de onderzochte cases zijn veelal vormen van incrementele besluitvorming te onderscheiden. Gedurende het besluitvormingsproces is het van belang dat bestuurders en andere betrokkenen zich steeds afvragen waarheen de crisis zich ontwikkelt en welke spelers, organisaties, sectoren of structuren in de samenleving daarbij in het geding zijn. Daarbij gaat het om de vraag hoe het functioneren van de samenleving zo goed mogelijk kan worden behouden op zo'n manier dat de veiligheid van mensen en organisaties behouden blijft. In veel cases, met name waarin ongebruikelijke of private partners betrokken waren, of in gevallen waarin grenzen van regio's werden overschreden, zien we dat een dergelijke heroriëntatie of herstructurering achterblijft. Veel van de doelmatigheid en tijdigheid van crisisbesluitvorming hangt af van de vertaling in een heldere, eenduidige boodschap voor de maatschappij.

Organisatievormen

Crisismanagement wordt veelal gedomineerd door hiërarchische 'command & control' structuren. Deze structuren zijn overal in de wereld terug te vinden als blauwdrukken voor operaties. In de onderliggende doctrine gaat 'commando(voering)' om het nemen van beslissingen en het bevel geven tot actie; 'controle' richt zich op het monitoren en beïnvloeden van deze actie. De basisgedachte van de traditionele command & control structuur is dat er uiteindelijk een hoogste leidinggevende is die alle lijnen bij elkaar brengt, overzicht heeft en op basis daarvan het beste besluit kan nemen. In het Nederlandse bestel is de GRIP-structuur, met eenzelfde onderliggende doctrine, leidend voor het vormgeven van multidisciplinaire crisismanagement. Echter, veel crises zijn complexer en betrekken – zeker in het gedecentraliseerde Nederlandse bestel – meerdere actoren van uiteenlopende organisaties en overheden. Daarmee komt de beperkingen van 'command & control' snel in beeld. Uit de analyse van de cases blijkt dat in operaties vaak sterke vertragingen optreden in de GRIP-structuur doordat informatie en besluiten door meerdere lagen lopen voordat deze tot uitvoering kunnen worden gebracht. De crisis is al verder ontwikkeld tegen de tijd dat het besluiten zijn genomen en gecommuniceerd. Hiermee lopen crisismanagers op tactisch en strategisch niveau veelal achter de

feiten aan, ondanks dat ze sturing geven op een operatie overstijgend niveau. Het resultaat is dat in een operatie op verschillende lagen allerlei teams actief zijn, die naar mate de druk toeneemt hun blik naar binnen richten en daarmee de afhankelijkheden met andere teams gaandeweg uit het oog verliezen.

Uit de onderzochte cases blijkt dat crisismanagement gebaat is bij een vorm van netwerksturing. De resultaten van de casus analyse en discussies in de focusgroepen laten zien dat vooral aandacht moet worden besteed aan het (ont)koppelen van netwerken in modulaire samenwerkingsverbanden. De uitdaging van netwerksturing zit in het samenwerken aan een gedeeld doel zonder de primaire verantwoordelijkheid te delen. Elke deelnemer aan het netwerk heeft een eigen taakgebied en verantwoordelijkheid, maar effectief crisismanagement vergt dat deze verantwoordelijkheden in relatie tot elkaar worden gezet. Onze bevinding is dat in het huidige bestel de nadruk (te) veel ligt op de opschalingsstructuren zelf. Echter, de organisatievorm zelf moet niet leidend zijn, maar de meerwaarde ligt in het ontwikkelen van een netwerkheuristiek om te kunnen schakelen tussen verschillende soorten netwerken. Daarbij gaat het om publieke als private partners en om partners in de algemene en functionele keten. Te veel cases laten zien dat die samenwerkingen nog vaak onvoldoende uit de verf komen. Rampen houden zich niet aan de grenzen van veiligheidsregio's, of aan landsgrenzen. Daarom is helderheid vereist over hoe de samenwerking grensoverschrijdend moet verlopen. De onderlinge duidelijkheid over de situatie, en over wat iedereen te doen staat en hoe daarover een gedeeld beeld kan blijven bestaan is cruciaal.

Vraag 3. Op welke wijze zijn factoren die bijdragen aan effectiviteit zo te beïnvloeden dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) van de crisisbeheersing?

De crisis in beeld

De geanalyseerde crises bieden een gevarieerd beeld qua effectiviteit. In sommige cases is een hoge graad van voorbereiding te zien. Er zijn monitoringsystemen, er zijn modellen en indicatoren, er zijn structuren en scenario's die het onderkennen van de crisis bespoedigen en daarmee een adequate respons. Ook in de focusgroepen is benadrukt dat daarin een belangrijke invloed op de kwaliteit van de crisisbeheersing moet worden gezocht. Het vermogen om een crisis tijdig en goed in beeld krijgen kan worden versterkt door het hebben van:

Up-to-date systeemanalyses, kaartmateriaal, omgevingskennis; analyses van voorbije crises en scenario's; monitoringsystemen; relevante data; interpretatiemodellen; kengetallen, grenswaarden en beslisregels; beschikking over essentiële expertise.

Organiseren van de response

In een groot aantal cases zijn onduidelijkheden in de procedurele gang van zaken zichtbaar. De bestaande opschalingsprocedure en GRIP-niveaus wringen hier en daar, maar het zoeken van oplossingen in nog strakker omschreven procedures wringt nog sterker. De oplossingen die in evaluaties naar voren komen gaan eerder in de richting van versterking van netwerken, weten met wie je moet samenwerken en daarmee binnen marges tot werkafspraken komen. Bij het werken in zulke netwerken is de aandacht vaak gericht op de publieke partners. In de samenwerking met andere maatschappelijke, of private partners schuurt het dan te vaak. Om slagvaardig te zijn in gevallen van crisis is het van belang om aan die netwerkant en aan het verbreden daarvan al preparatief te werken. Dat vraagt om:

Overzicht van relevante partners; updates van netwerkkaarten; heldere mandaten en verdeling van verantwoordelijkheden; contacten tussen de algemene en functionele keten; zicht op grensoverschrijdende samenwerking; adequaat informatiemanagement; monitoring en registratie.

Communicatie met de maatschappij

Effectieve crisiscommunicatie biedt enerzijds accurate informatie over de ontwikkeling en impact van de ramp en het bijbehorende handelingsperspectief. Anderzijds vergt responsieve crisiscommunicatie de ogen en oren openhouden voor de informatie die binnenkomt uit alle lagen, sectoren, personen die iets kunnen bijdragen aan het beeld en de consequenties daarvan.

Goede communicatie vereist ook adequate infrastructuur en apparatuur en eventueel noodvoorzieningen. De effectiviteit van de communicatie wordt beïnvloed door:

Tweezijdigheid, informeren, luisteren, bespreken; tijdigheid van de communicatie; zicht op de actoren en onderlinge rolverdeling; evenwichtige mix van communicatie over de ramp, maatschappelijk impact bestrijding en handelingsperspectieven.

Beleid

In veel cases is te zien dat als de crisis eenmaal ten einde loopt de betrokkenen zich zetten aan evaluaties of inspecties. In de meeste gevallen worden deze aspecten van crisismanagement pas in gang gezet aan het einde, in retrospectief. Beter gaat het in die cases waarin van meet af aan aandacht wordt besteed aan monitoring reflectie en feedback. Systematisch werken aan verantwoording vraagt om:

Zicht op en registratie van relevante processen; registratiesystemen; overzicht van de gremia waaraan verantwoording moet worden afgelegd; veilige opslag van gegevens.

Crisismanagement als professie

De kwaliteit van crisisbeheersing is geen gegeven; het is een proces. Aan de kwaliteit wordt permanent gewerkt. In de cases zien we dat terug in scenariostudies, in preparatie, in opleiden, trainen en oefenen, in evaluaties en in kennispublicaties en wetenschappelijke artikelen. Crisismanagement vraagt in toenemende mate professionalisme. Dat impliceert dat crisismanagement als vak moet worden benaderd en ontwikkeld. Een en ander betreft zowel de professionalisering van de betrokken mensen als ook het verder ontwikkelen van crisismanagement als kennisgebied en vak. Naast dit accent op professionaliteit en professionalisering is ook door velen aangegeven dat de persoonlijke kwaliteiten van mensen een belangrijke rol spelen. In de focusgroepen is met kracht het idee naar voren gebracht om een belangrijke rol toe te kennen aan crisisevaluatie en aan oefenen als methode om systematisch te werken aan kennisontwikkeling. Gepleit werd directe samenhang tussen preparatie, opleiden trainen en oefenen, crisisevaluatie en kennisontwikkeling. Het werken aan professionalisering kan worden versterkt door:

Individuele professionalisering van crisisbeheersers; kennisontwikkeling door accumulerende analyses van cases; verbinden van scenario-ontwikkeling, crisisevaluaties, opleiden, trainen, oefenen/simulaties en kennisontwikkeling.

Maatschappelijke veerkracht

Een belangrijke factor is het vergroten van de maatschappelijke veerkracht. Effectief crisismanagement wordt niet alleen bepaald door hoe goed men op een crisis is voorbereid, maar vooral ook door de mate waarin men in staat is de infrastructuur, voorzieningen, het landschap, sectoren, organisaties, industrieën en bedrijven zo in te richten dat de veiligheid daarin toeneemt en tevens de weerbaarheid wordt vergroot tegen buitengewone omstandigheden. Ten behoeve van versterking van de veerkracht kan gedacht worden aan:

Nadenken over herstel, of het "nieuwe" normaal; analyse van gebleken kwetsbaarheden, risico's en mogelijkheden; agenderen van herbezinning op de toekomst met alle relevante stakeholders.

Doorontwikkeling crisismanagement

Crisismanagement is steeds meer grensoverschrijdend. De implicatie daarvan is dat er steeds meer gewerkt moet worden in netwerken van partners uit andere regio's, disciplines, en organisaties. Crises worden steeds complexer, de aantallen communicatielijnen nemen toe. Centrale regie staat daardoor als concept onder druk. Crisismanagement heeft zich de laatste jaren vooral ontwikkeld door de veiligheidsregio's te versterken. Daarbij lag het accent op de publieke functies in de algemene keten. Nu moet doorgedaan worden met het versterken van de functionele ketens en de publieke-private samenwerkingen die nodig zijn om gezamenlijk in samenhang te kunnen opereren. Behalve de samenwerking tussen ketens, is ook samenwerking over regiogrenzen heen van belang.

Uit de cases en uit de bespreking is naar voren gekomen dat informatiemanagement een aspect van crisisbeheersing is waarop de professionalisering nodig is. Het overzien van de beschikbare informatie, de analyse daarvan, het gebruik van digitale *analytics* daarbij vergt een hoge mate van competentie in informatiemanagement. De duiding van de informatie; het scheiden van feiten en geruchten, van nieuws en fakenieuws, vormen een tweede aspect van deze competentie. Ten slotte is er bekwaamheid vereist in het weergeven, comprimeren, en visualiseren van informatie.

Een ander terrein van doorontwikkeling betreft de rol van de burgers/betrokkenen. De rol van burgers verandert. Aan de ene kant zijn burgers soms niet betrokken, verwachten ze dat de zaken voor hen geregeld worden; aan de andere kant zijn burgers juist ook vaak mondig en is hun informatiepositie enorm versterkt, zodat ze actief willen meedoen aan crisisbeheersing. In de focusgroepen is daaraan toegevoegd het idee om een proces van kennisontwikkeling in gang te zetten of te versterken waarin de preventie, preparatie, respons, en nafase in samenhang worden bekeken in een integraal verband van opleiden, trainen, scenario-ontwikkeling, oefenen, simulatie en games, evaluatie en onderzoek. De gedachte is ook naar voren gebracht dat te beleggen in een onafhankelijk expertisecentrum en ontmoetingsplaats voor wetenschappers, beleidsmakers en professionals.

Onderzoeksagenda

1. Herkenning & sensemaking: ontwikkelen van herkenningscapaciteit & sensemaking methodieken

Er is noodzaak voor kennisontwikkeling over het proces van sensemaking in een netwerk van samenwerkende partijen. Met name in de GRIP-structuur ontstaan vaak discrepanties tussen de beeldvorming op operationeel en tactisch/strategisch niveau. Om te verklaren hoe dit kan gebeuren, en hoe dit te voorkomen, is meer systematische kennis nodig over processen van herkenning (recognition) en sensemaking. Dit zijn processen die plaats vinden op zowel individueel niveau (waar op het moment weinig aandacht voor is) en op groepsniveau (sociaalpsychologische processen). Onderzoek naar sensemaking zal deze niveaus met elkaar in samenhang moeten bekijken. Er is meer inzicht nodig in vragen als: Hoe ontstaat een (uiteenlopende) beeldvorming van een crisis? Hoe geeft men duiding aan 'weak signals' om een crisis in een vroeg stadium te herkennen? Hoe kan men afwijkende signalen herkennen gedurende een crisis? Hoe is het te voorkomen om in een statisch (verouderd) beeld van de crisis vast te blijven zitten?

2. Op- en afschaling: experimenteren met alternatieve vormen van netwerksturing

Een van de grote terugkerende vraagstukken in bijna alle bestudeerde cases is het inrichten van een effectieve crisismanagement structuur. Het tijdig opschalen en communiceren tussen het operationeel/strategisch niveau en samenwerking met andere stakeholders blijkt veelal problematisch. Uit het onderzoek komt niet een eenduidige probleemanalyse naar voren. In een aantal cases is succesvol afgeweken van de bestaande structuur om maatwerk te leveren, in andere cases zorgden aanpassingen ervoor dat structuren naast elkaar kwamen te staan met coördinatieproblemen tot gevolg. Daaronder liggen steeds dezelfde terugkerende sturingsvraagstukken.

Het onderzoeksthema is dus vooral een vraagstuk van netwerksturing. Deze bevinding wordt bekrachtigd in de recente Evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's (2020). Een effectieve netwerkstructuur zal een balans moeten vinden tussen voorspelbaarheid en flexibiliteit. De onderzoeksagenda zou zich meer kunnen toespitsen op het experimenteren met verschillende vormen van netwerksturing, waarbij gekeken moet worden naar het schakelen tussen verschillende sturingsvormen. Het vraagstuk zit daarbij niet in het ontwikkelen van nieuwe varianten op structuren, maar in het ontwikkelen van kennis over verbinding tussen verschillende ketenpartners. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van een nieuwe netwerkheuristiek. Hoe kunnen actoren met elkaar in verbinding komen, waar ligt het primaat van de sturing, en op welke momenten zijn juist bypasses (liaisons) nodig om inertie te doorbreken?

3. Zicht op microprocessen ontwikkelen

Een van de kernuitkomsten van dit onderzoek is dat er veel kennis ontbreekt (in evaluaties) over het functioneren van teams en individuen in een crisissituatie. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat microprocessen vaak een doorslaggevende rol spelen. Deze dynamiek is niet goed zichtbaar in evaluaties en professionele kennisopbouw. Wel is deze kennis waarschijnlijk geborgd binnen specifieke interne trainings- en leerprocessen. Uiteraard speelt hierin mee dat de samenhang tussen verantwoording en leren zeker op het individuele niveau gevoelig ligt. Toch is het goed in beeld krijgen van deze dynamiek op microniveau cruciaal om crisismanagement verder te professionaliseren.

4. Meaning-making strategieën en zicht op maatschappelijke dynamiek

Een ander veld dat consequent als kwetsbaar naar voren komt in de evaluaties is crisiscommunicatie. Uit de cases valt op dat meaning-making veelal ontbreekt. We zien in crisissituaties terug dat het strategische niveau op achterstand komt door een gebrekkige informatiepositie ten opzichte van de frontlinie. Informatiemanagement is daarbij een belangrijk proces waar de laatste jaren veel energie in is gestoken, met name ook door netcentrisch werken. Hier moet de doorontwikkeling echter niet ophouden. De effectiviteit en legitimiteit van crisismanagement hangt voor een groot deel samen met perceptie en impact. Hierbij spelen onderzoeksvragen als: hoe krijgt men zicht op de maatschappelijke impact van een crisis? Wat zijn de effecten van meaning-making strategieën op het reduceren of kanaliseren van maatschappelijke impact? Wanneer ontstaan verzet, ongeloof of ontkenning, waar liggen kantelpunten? Welke strategieën bevorderen de legitimiteit van crisismanagement?

5. Ontwikkelen van een eenduidige evaluatie systematiek en kennisopbouw

Uit de analyse van de cases valt op dat elke crisis door verschillende actoren op een eigen manier is geëvalueerd, wat resulteert in uiteenlopende inzichten. In de reeks interne, externe en wettelijke kaders van evaluatoren worden verschillende criteria en steeds een andere focus gehanteerd. Er liggen onderzoeksmogelijkheden om ex-ante (preparatie), maar vooral ook in-situ (tijdens crisis) aan kennisontwikkeling te doen. Voorbeelden van in-situ onderzoek zijn het werken met camerabeelden of geluidsopnames. Voor dit kennisontwikkelingsproces is het van belang preparatie, opleiden trainen & oefenen en crisisevaluatie met elkaar in samenhang te brengen en wetenschappelijk onderzoek te koppelen aan het oefenen en trainingsproces. Er liggen veel nieuwe mogelijkheden in virtuele simulaties of VR-experimenten. Ten slotte is het verstandig evaluaties zich niet alleen op de aanpak van een voorbije crisis te richten, maar op reeksen van crises. Wat zijn de 'lessons learned' zijn voor crisismanagement in toekomstige, ook andersoortige gevallen?