

## Proefschrift en Praktijk: Drawing the line

### Crisismanagement moet leren sturen op fragmentatie

Het crisisbeheersingslandschap wordt gedomineerd door structuren, protocollen en procedures. Maar in de praktijk wijken crisismanagers en operationeel leidinggevenden daar nogal eens van af, concludeert dr. Jeroen Wolbers, die aan de VU Amsterdam cum laude promoveerde op zijn proefschrift *Drawing the line. Cross-boundary coordination processes in emergency management*. Wolbers stelt vast dat 'gefragmenteerde coördinatie' in veel gevallen beter blijkt te werken en dat het daarom goed is als functionarissen al in hun opleiding en training leren de kracht van netwerk- en expertcoördinatie te benutten. Wolbers sprak met vakexperts over zijn bevindingen tijdens de bijeenkomst 'Proefschrift en praktijk', die het IFV en de VU op 18 mei organiseerden.



### Fragmentatie versus centralisatie

Het proefschrift van Wolbers is een eye-opener voor de wereld van hulpverlening en crisisbeheersing. Het centrale idee achter crisismanagement is hiërarchie en gecentraliseerde coördinatie. Fragmentatie in de commandovoering is ongewenst en dus worden leidinggevenden gedruild volgens de formule van integratie. Maar dat werkt niet altijd, concludeert Wolbers na vijf jaar onderzoek en bestudering van tal van oefeningen, incidenten en evaluatierapporten van rampen. Bij herhaling stellen inspecties en evaluatiecommissies tekortkomingen in het coördinatieproces vast. De beleidsreflex is dan gewoonlijk dat nog meer wordt geïnvesteerd in coördinatie. Zo ontstaat een cirkelredenering: coördinatie wordt gezien als oplossing, maar is tegelijk het probleem.

In de praktijk wordt regelmatig van de structuur afgeweken, omdat crisismanagers er met de vaste structuur niet altijd uitkomen. Wolbers onderscheidt 'emergente coördinatie' (ad hoc aanpassingen in de structuur), 'expertcoördinatie' (gericht op betekenisgeving, onderhandeling en reflectie) en 'genetwerkte coördinatie' (met meerdere besluitvormingskernen die wisselend in tijd en plaats bijeenkomen en hun eigen beslissingslijnen hebben). De praktijk is dus: fragmentatie versus centralisatie. Dat is niet altijd slecht, stelt Wolbers. Want fragmentatie kan leiden tot creativiteit en die is vaak gewenst in de dynamiek van een crisissituatie. "Als blijkt dat gefragmenteerde coördinatie effectief is, moeten we ook leren daarop te sturen", aldus Wolbers.

## Anders leren, anders evalueren

Dat heeft gevolgen voor de hele crisisbeheersingswereld. Want opleiding en training moeten worden aangepast en ook inspectie- en evaluatiemethodieken moeten op de schop. Die zijn namelijk sterk gefocust op de formule van geïntegreerde coördinatie. De conclusies van het promotieonderzoek in een notendop: investeer niet alleen in plannen en procedures, maar vooral in het coördinatieproces. En verbeter de veerkracht van crisisorganisaties door te trainen op onderhandeling, betekenisgeving en reflectie. De conclusies blijven niet beperkt tot de theorie, want Wolbers kondigde al een doorstart aan onder de noemer van het project 'Smart Disaster Governance', dat de VU samen met het IFV, de Nationale Politie en de veiligheidsregio's Utrecht, Groningen, Rotterdam-Rijnmond en Kennemerland is gestart. Komend najaar organiseert de VU ook een postacademische cursus.

## Brandweer gaat 'om'

De reflectie van de praktijk op het onderzoek. Als eerste sprak onderzoeker Hans Hazebroek van de Brandweeracademie. Een pleitbezorger voor het proefschrift, want de conclusies van de promovendus komen goed overeen met wat de brandweerwereld ook al heeft ontdekt.



De Brandweeracademie deed onderzoek naar commandovoering bij de brandweer en ook dit onderzoek leert dat de standaard command & control systematiek niet altijd voldoet. Tien grote branden in de recente geschiedenis zijn onderzocht en de evaluaties tonen in veel gevallen aan dat die voor de commandovoering niet goed te behappen zijn. Met als kenmerkende voorbeelden de Moerdijkbrand, de brand in een vissersschip in Scheveningen en de grote heidebrand in natuurpark De Hoge Veluwe. De brand bij Chemie-Pack in Moerdijk was volgens Hazebroek een kantelpunt in het denken over commandovoering en coördinatie.

De leerarena in de nafase bevestigde de vermoedens: het liep de operationele leiding letterlijk en figuurlijk 'over de schoenen' en de besluitvorming liep voortdurend achter bij de ontwikkeling van het incident.

De conclusies van Hazebroek: "Simpele incidenten kunnen prima met de standaard coördinatiestructuur worden beheerst. Maar voor ingewikkelde klussen komen we beter uit met expertcoördinatie. Complexe incidenten kennen zoveel dynamiek dat we dan niet ontkomen aan een genetwerkte structuur, waarin we moeten vertrouwen op de kennis en kundigheid van de diverse teams. Wij hebben uit ons onderzoek geleerd dat ieder type incident zijn eigen coördinatieaanpak vraagt. Mooi dat het proefschrift van Jeroen Wolbers onze bevindingen onderschrijft. Een mooie koppeling van wetenschap en praktijk."

Hazebroek sluit zich aan bij de bevindingen in het proefschrift en vindt dat het crisismanagement af moet van het paradigma van integratie en dat leiders van crisisteams moeten leren sturen op flexibiliteit. Een keuze die de brandweer inmiddels al heeft gemaakt, want in de leergangen die komend najaar op de Brandweeracademie van start gaan, worden de nieuwe inzichten in flexibele commandovoering al verwerkt.

## De witte kolom

Ook Johan de Cock, adviseur publieke gezondheid en veiligheid en wetenschappelijk coördinator bij Anaphem, herkent zich in het proefschrift en de uitkomsten. Hij vindt dat ook de GHOR-wereld zijn voordeel kan doen met de leerzame bevindingen ten aanzien van crisiscoördinatie en dat is ook wat er staat te gebeuren. "Het proefschrift is een uitstekend momentum om kennis om te zetten in praktijk.

We gaan de inzichten daarom delen met ons netwerk en kijken wat de gevolgen zijn voor opleiden, trainen en oefenen. Het is een mooie aanzet om oude patronen te doorbreken en onze kijk op crisisbesluitvorming te vernieuwen.”

Het proefschrift van Wolbers is volgens de Cock een geslaagd voorbeeld van het verbinden van wetenschap en praktijk, een traject dat in de GHOR-wereld momenteel wordt geïntensiveerd. Waarvan akte met de oprichting van 'ANAPHEM', het Academic Network for Applied Public Health & Emergency Management. In maart was de startbijeenkomst voor dit academische netwerk, gericht op het koppelen van beleid, onderzoek en praktijk.



### Proefschrift en praktijk

En dat was ook het doel van de bijeenkomst 'Proefschrift en praktijk'. Een pilot in feite, want het was de eerste bijeenkomst in deze stijl om de werelden van wetenschap en hulpverleningspraktijk met elkaar te verbinden. Lector crisisbeheersing Menno van Duin vatte samen: "Er zijn in ons vakgebied heel veel proefschriften en dissertaties, maar wat doen we daar in de praktijk mee?"

Wat is de waarde van academisch onderzoek en hoe kunnen we de uitkomsten beter toepasbaar maken in de praktijk?"



In dat opzicht lijkt deze pilotbijeenkomst rond het proefschrift van Wolbers geslaagd. Na de toelichting op het proefschrift en de reflecties vanuit de brandweer en de GHOR, vindt nog de nodige inhoudelijke discussie plaats, die duidelijk maakt dat de bevindingen van de studie door de mensen uit de praktijk worden herkend. Het crisisbeheersingsbeleid gaat nog teveel uit van 'de maakbaarheid' van de wereld en moet zich aanpassen aan een veranderende samenleving met ingewikkelder veiligheidsvraagstukken en incidenten met grotere maatschappelijke impact.

Niet in de laatste plaats door de macht van de social media, die de druk op bestuurders en hulpverleners vergroot. De discussie leert ook dat het crisismanagement anders moet gaan denken over beeld- en oordeelsvorming als input voor het command & control proces. De effectiviteit van crisismanagement staat of valt met informatie en die moet dan bij voorkeur snel en compleet zijn en met alle betrokken crisisteams worden gedeeld. Dat is de uitdaging voor het informatiemanagement, dat met de netcentrische werkwijze en het instrument LCMS nieuwe troeven heeft.

Toch, zo is de conclusie van de discussie, mogen we niet verwachten dat deze nieuwe werkwijze altijd een totaalbeeld van het incident oplevert. 'The big picture' is een illusie. Ook dat is een werkelijkheid waarmee crisismanagers moeten dealen.