

# Sturen op fragmentatie in crisissituaties



## ■ Jeroen Wolbers

Postdoctoraal onderzoeker, Smart Disaster Governance project, Vrije Universiteit Amsterdam

We herkennen de conclusies allemaal. “Gebrek aan gestructureerde multidisciplinaire coördinatie” (Commissie Oosting 2001), “tekortkomingen ten aanzien van de leiding en coördinatie” (IOOV 2011), “door het ontbreken van coördinatie was er geen volledig beeld van het letsel van de slachtoffers” (OvV 2010). Ze zijn afkomstig uit de evaluatierapporten van de vuurwerkramp in Enschede, de brand bij Chemiepark in Moerdijk en de hulpverlening na de Turkish Airlines crash.

Gedurende zo’n 15 jaar laten de evaluaties na grote incidenten keer op keer zien dat coördinatie problematisch is. Als we naar de aanbevelingen van deze rapporten kijken, zien we wederom een herkenbaar beeld. “Pas de procedures aan voor alarmering en grootschalig opschalen” (Commissie Oosting 2001), “investeer in een robuust systeem van leiding en coördinatie” (IOOV 2011) en “zorg voor uniforme, landelijke afspraken” (OvV 2010).

Als we stilstaan bij de relatie tussen deze conclusies en aanbevelingen wordt een probleem zichtbaar. Coördinatie wordt gezien als de oorzaak van de problemen, maar biedt tegelijkertijd ook de oplossing. Dat is in feite een cirkelredenering. Om uit deze impasse te komen, is het nodig dat we beter leren begrijpen hoe coördinatie tijdens hulpverleningsoperaties wordt vormgegeven. Dat is waar mijn promotieonderzoek bij de afdeling Organisatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam zich op richtte: *hoe coördineren crisismanagers hulpverleningsoperaties over de grenzen van hun organisatie in snel veranderende omgevingen?* De resultaten van dit onderzoek laten zien dat we te maken hebben met twee verschillende coördinatie logica's tijdens hulpverleningsoperaties: *integratie* en *fragmentatie*.

De *integratielogica* komt duidelijk naar voren in de aanbevelingen uit de rapporten. Het gaat om het ontwerpen van structuren, het vastleggen van plannen en protocollen en het sturen op basis van centralisatie. Het gaat er dus om dat de afhankelijkheden tussen de hulpdiensten continue worden samengebracht.

Toch is dit vaak niet de realiteit op de rampplek. Hier zien we een andere coördinatielogica ontstaan: *fragmentatie*. Dit komt naar voren als structuren en protocollen moeten worden aangepast aan onvoorziene omstandigheden, besluiten worden genomen op basis van expertise en er in een netwerk van partijen gecoördineerd wordt waarin geen duidelijke leider is. Crisismanagers hebben deze werkpraktijken nodig om in te spelen op onverwachte situaties, steeds veranderende afhankelijkheden en onbekende dreigingen die zich voordoen tijdens hulpverleningsoperaties.

Integratie	Praktijkproblemen	Fragmentatie
(Organisatie) Structuren	Onverwachte situaties	Continue aanpassingen
Procedures/ protocollen	Onbekende dreigingen	Inschattingen o.b.v. expertise
Centralisatie	Veranderende afhankelijkheden	Genetwerkt optreden

Fragmentatie heeft vaak een negatieve gevoelswaarde die doet denken aan elementen die uit elkaar vallen en mislukken. Toch is coördineren op basis van fragmentatie niet per se negatief. Het past namelijk veel beter bij de realiteit die crisismanagers op de rampplek ervaren. Dit is misschien een contra-intuïtieve gedachte, maar het laat zien dat het noodzakelijk is om coördinatieprocessen in snel veranderende omgevingen anders te benaderen. Laten we kort inzoomen op hoe het mogelijk is om te sturen op fragmentatie.

## STUREN OP FRAGMENTATIE

*Continue aanpassingen: noodzaak van onderhandelen*

Tijdens hulpverleningsoperaties blijken plannen en protocollen vaak niet volledig te werken omdat de situatie zich anders voordoet dan werd verwacht. Plannen en protocollen zijn coördinatiemechanismen die werken op basis van voorspelbaarheid. Doordat hiervan wordt afgeweken, vindt er fragmentatie plaats op het niveau van verwachtingen. Hierbij zijn dus niet procedures leidend, maar is dat het bijsturen van verwachtingen. Uit de analyse van 40 verschillende CoPI- en ROT-oefeningen blijkt dat onderhandelingen de manier zijn om te sturen op fragmentatie van verwachtingen. Door te onderhandelen worden de verwachtingen, positie en behoeftes van verschillende crisismanagers zichtbaar, zonder dat men zich hoeft te beroepen op gedeelde ideeën, belangen en normen. Dit is namelijk moeilijk te bewerkstelligen als er weinig tijd is. Dit maakt onderhandelingsprocessen cruciaal voor multidisciplinaire coördinatie.

*Inschatting op basis van expertise: noodzaak van duiding*

Crisismanagement wordt steeds meer informatiemanagement. De ontwikkeling naar informatie gestuurd optreden zorgt ervoor dat er een beter beeld van de operatie ontstaat. Dit gaat soms gepaard met de overtuiging dat informatie kan worden verzameld, gesorteerd en uitgewisseld in een eenduidige vorm. In de praktijk, daarentegen, wordt informatie door verschillende professionals anders geïnterpreteerd als ze betekenis aan deze informatie geven op basis van hun expertise (Wolbers & Boersma, 2013). Er ontstaan daardoor uiteenlopende interpretaties op verschillende plekken van het incident. Er vindt fragmentatie plaats op het niveau van betekenisgeving. Dit maakt dus duiding een cruciaal coördinatieproces. Als blijkt dat hieraan te snel voorbij wordt gegaan en niet alle belangen van de crisispartners worden behartigd, ontstaan er in een later fase van het incident vaak coördinatieproblemen en misverstanden.



Foto: Shutterstock

#### Genetwerkt optreden: noodzaak van schakelen

Fragmentatie is ook een belangrijk proces op het niveau van netwerksamenwerking. Zo blijkt uit de analyse van de hulpverleningsoperatie tijdens de Schipholtunnelbrand in 2009 dat de structuur van het hulpverleningsnetwerk in korte tijd grote veranderingen ondergaat (Wolbers et al., 2013). Er ontstond een misverstand tussen de brandweer en ProRail, waardoor er onnodig lang volle passagierstreinen in een tunnel vol met rook bleven staan. De netwerkanalyse van dit incident laat zien dat er meerdere coördinatieprocessen op verschillende locaties parallel lopen. Cruciale coördinatieprocessen vinden niet alleen in het hulpverleningsnetwerk plaats, maar ook in andere netwerken, met andere crisispartners. In deze netwerksamenwerking is er niet een leider, maar vindt er sturing plaats op basis van een gezamenlijk doel. Dit maakt het belangrijk om schakelmomenten tussen deze netwerken te herkennen of te creëren om hierop te kunnen sturen.

#### CONCLUSIE

Integratie en fragmentatie zijn twee verschillende coördinatieloga's die tijdens hulpverleningsoperaties gelijktijdig door elkaar heen lopen. Structuren, plannen en protocollen zijn nodig om de hulpverleningsoperatie goed te kunnen inrichten, maar coördinatie over de grenzen van de betrokken hulpverleningsinstanties heeft ook een fragmentatiebenadering nodig om de flexibele en expertise gestuurde modus van opereren te ondersteunen die gehanteerd wordt door crisismanagers. Het probleem is dat er in evaluatierapporten en trainingen een te eenzijdig beeld bestaat over wat

coördinatie is en zou moeten zijn. Dit beeld berust grotendeels op integratie. Hierom is het noodzakelijk om daarnaast beter te investeren in coördinatieprocessen vanuit een fragmentatiebenadering.



#### AANBEVELINGEN

##### 1. Train op onderhandelingen

Onderhandelen is cruciaal om verschillen in verwachtingen scherp te krijgen. Dit vergt een andere invulling van oefenen, trainen en opleiden, waarin bewust geleerd wordt om verschillen in verwachtingen expliciet te maken.

##### 2. Maak ruimte voor reflectie en duiding

De focus tijdens hulpverleningsoperaties ligt vaak in het snel overgaan tot actie. Er zit een spanningsveld tussen snelheid en reflectie. Toch is het verstandig om regelmatig een pas op de plaats te maken, die zorgt voor vertraging en reflectie. Daarbij is het belangrijk dat crisismanagers naar elkaar luisteren en uitdagen om "outside-the-box" naar informatie te kijken.

##### 3. Leer schakelmomenten herkennen tijdens genetwerkt optreden

Het hulpverleningsnetwerk is vaak breder dan alleen de vier kerndisciplines van politie, brandweer, GHOR en bevolkingszorg.

Tijdens genetwerkt optreden moet er vaak worden geschakeld tussen verschillende netwerken met derden. Het is van belang deze momenten te herkennen en te benutten. In deze schakelmomenten zijn ook de voorgaande processen van onderhandeling en reflectie cruciaal om coördinatie te ondersteunen.

Voor meer informatie: [jeroenwolbers.com/disastergovernance.info](http://jeroenwolbers.com/disastergovernance.info)

#### REFERENTIES

- Commissie Oosting, *De Vuurwerkramp Eindrapport*, Enschede/ Den Haag 2001.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Brand Chemie-Pack Moerdijk*, Den Haag 2011.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer. 25 Februari 2009*, Den Haag 2010.
- J. Wolbers, *Drawing the Line. Cross-Boundary Coordination Processes in Emergency Management*, Proefschrift VU Amsterdam, 2015.
- J. Wolbers, K. Boersma, "The Common Operational Picture as Collective Sensemaking", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4) (2013), 186-199.
- J. Wolbers, P. Groenewegen, J. Molle, J. Bim, "Incorporating Time Dynamics in the analysis of Social Networks in Emergency Management", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 10(2) (2013), 1-31.