

Crisisnetwerken: effectief en veerkrachtig opereren tijdens crises



Instituut Fysieke Veiligheid
Afdeling
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Crisisnetwerken: effectief en veerkrachtig opereren tijdens crises*. Arnhem: IFV.

Opdrachtgever: Annemieke Hendriks - Hoofd Onderzoek en kennisdocumenten IFV
Contactpersoon: Laurens van der Varst
Titel: Crisisnetwerken: effectief en veerkrachtig opereren tijdens crises
Datum: 24 september 2021
Status: Definitief
Auteurs: dr. S.L. Resodihardjo
Review: L. van der Varst MSc/ dr. M. van Duin
Eindverantwoordelijk: dr. M. van Duin

Samenvatting

Veiligheidsregio's werken in toenemende mate met partners samen in netwerken, zowel in de koude als de warme fase. Tijdens crises worden vaak spontane netwerken actief, zoals we zagen in de coronacrisis. Hoe werk je dan met elkaar effectief samen? Welke obstakels doen zich voor? Wat zijn voorwaarden om zo'n netwerk effectief te laten functioneren?

Dit kennisdocument bevat een aantal randvoorwaarden voor effectief opereren van crisisnetwerken. Het document kan dienen als theoretische basis en naslagwerk voor opleiding van operationeel leiders en andere crisisfunctionarissen. Het bevat tevens enkele concrete handvatten voor ontwikkelgericht en veerkrachtig handelen in netwerken.

Het kennisdocument kan tevens als basis dienen voor vervolgonderzoek naar netwerksamenwerking door veiligheidsregio's. Hoe krijgt die samenwerking in de praktijk vorm en inhoud? Wat voor leiderschap is nodig voor effectief optreden binnen netwerken?

Om een crisis te managen is het vaak noodzakelijk voor actoren om samen te werken. Soms vindt die samenwerking plaats in bestaande crisisnetwerken, zoals de samenwerking tussen politie, brandweer, geneeskundige diensten en gemeenten in veiligheidsregio's. In andere gevallen worden nieuwe crisisorganisaties en -netwerken opgericht, zoals het LOT-C na de uitbraak van het coronavirus. Hoewel ze noodzakelijk kan zijn om een crisis te managen, is het in praktijk lastig om die samenwerking soepel te laten verlopen. Zaken als communicatie, vertrouwen en coördinatie spelen daarbij een rol. Deze mogelijke struikelblokken kunnen prominenter aanwezig zijn in net opgerichte crisisnetwerken. De deelnemers aan een dergelijk netwerk hebben immers nog geen tijd gehad om bijvoorbeeld elkaar te leren kennen en besluitvormingsprocedures in te richten.

De vraag is dan hoe zo'n crisisnetwerk effectief kan opereren. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met het type crisis waarmee we te maken hebben, omdat dit van invloed kan zijn op de mate waarin bepaalde problematiek aanwezig is. In het geval van corona hebben we te maken met een langdurige 'transboundary crisis', een crisis die grensoverschrijdend is – niet alleen letterlijk (tussen landen), maar ook figuurlijk (tussen overheidsniveaus en sectoren). In dit document worden dit type crisis en de bijbehorende typen crisisnetwerken uitgewerkt en wordt aandacht besteed aan een aantal voorwaarden voor *effectief* opereren waar crisisnetwerken aan moeten voldoen. Het rapport sluit af met voorwaarden voor *veerkrachtig* opereren, omdat een aantal daarvan ook kunnen bijdragen aan effectief opereren.

Als het gaat om voorwaarden voor effectief opereren kan onder meer gedacht worden aan:

- > welke actoren deelnemen aan het crisisnetwerk
- > het belang van het vormen van een gemeenschappelijk beeld ('common operating picture') door te zorgen voor goede informatiesystemen, voldoende analysecapaciteit, een communicatiesysteem en een systeem dat de besluitvorming ondersteunt
- > het voorkomen van besluitvormingsverlamming door een gebrek aan informatie
- > duidelijk maken wie besluiten mogen nemen in het crisisnetwerk
- > het afstemmen tussen de actoren
- > het vermijden van communicatieproblemen
- > de aanwezigheid van bruggenbouwers ('boundary spanners')

De voorwaarden voor veerkrachtig opereren volgens Weick en Sutcliffe (2007) zijn:

1. aandacht voor falen
2. oppassen voor oversimplificatie
3. operationeel bewustzijn
4. gecommitteerd zijn aan veerkracht
5. de mensen met expertise de bevoegdheid geven om besluiten te nemen.

In een schema zijn voor veiligheidsregio's de veerkrachtvoorwaarden uitgewerkt voor de koude en warme fasen, zodat lezers een beter beeld krijgen van wat zij kunnen doen in hun eigen crisisnetwerk om veerkrachtig opereren te stimuleren.

Inhoud

	Samenvatting	3
	Inleiding	6
1	Transboundary crises	8
1.1	Crisis en transboundary crisis	8
1.2	Samenwerken om crises te managen	8
1.3	Wat het lastiger maakt om een transboundary crisis te managen	9
2	Welke factoren bevorderen de effectiviteit van netwerken?	10
2.1	Deelnemende actoren	10
2.2	Common operating picture (COP)	11
2.3	Besluitvormingsstructuren en beslissingsbevoegdheid	12
2.4	Communicatie	13
2.5	Vertrouwen	13
2.6	Bruggenbouwers	14
2.7	Leren tijdens een crisis	14
3	Factoren van invloed op veerkrachtig opererende netwerken	15
3.1	Wat is veerkracht?	15
3.2	Vijf principes van 'mindful' handelen	18
4	Afsluiting	24
	Literatuurlijst	26

Inleiding

Omgaan met complexe maatschappelijke problemen vereist samenwerking tussen betrokken actoren. Het (goed) samenwerken in netwerken is op zichzelf al lastig, aangezien er zaken bij komen kijken zoals homogeniteit (hoe meer partners op elkaar lijken, hoe makkelijker de samenwerking verloopt), kleinschaligheid (hoe groter het samenwerkingsverband, hoe minder effectief de samenwerking zal zijn vanwege coördinatieproblemen), coördinatie, formalisatie, en procedures voor besluitvorming (Moynihan 2009; Nohrstedt 2016; Resodihardjo, Van Genugten en Ruiten 2018). En waar samenwerken in netwerken normaal gesproken al niet makkelijk is, is het nog veel moeilijker in tijden van crises, wanneer vaak informatie ontbreekt of onvolledig is, terwijl er onder hoge tijdsdruk besluiten moeten worden genomen waarvan men niet goed de gevolgen kan inschatten.

Crisisnetwerken die al bestaan, zijn daarom in het voordeel. Zij hebben reeds een opbouwperiode doorgemaakt waarin procedures en protocollen zijn geformaliseerd, een structuur is opgebouwd, partners elkaar hebben leren kennen en er zelfs al is getraind. Crisisnetwerken die in reactie op de crisis voor het eerst worden opgebouwd, hebben deze voordelen niet, waardoor zij tegen allerlei problemen kunnen aanlopen.

Doel en werkwijze

Tijdens de corona uitbraak zijn niet alleen bestaande crisisnetwerken geactiveerd, maar ook verschillende nieuwe crisisnetwerken opgericht om de crisis aan te pakken. Het IFV had als landelijk kennisinstituut behoefte aan meer inzicht en kennis over dergelijke ter plekke opgerichte crisisnetwerken waarbij actoren vanuit verschillende sectoren en overheidsniveaus bij elkaar komen om een transboundary crisis te managen. Dat is de reden voor het opstellen van dit document. Een tweede doel is om de benodigde kennis op zo'n manier te vergaren en te bewaren, dat deze direct ter beschikking staat tijdens toekomstige crises.¹ Dit document draagt aan beide wensen bij door de meest actuele kennis weer te geven op het gebied van crisisnetwerken. Daarbij staan twee vragen centraal: hoe kan een crisisnetwerk (1) effectief en (2) veerkrachtig opereren?

Om dit doel te bereiken zijn drie stappen gezet. Ten eerste is de literatuur over crisisnetwerken en veerkracht bestudeerd. Ten tweede is bij het beschrijven van effectief opereren van crisisnetwerken expliciet de keuze gemaakt om te focussen op die variabelen die als belangrijk worden gezien als het gaat om ad-hoc-crisisnetwerken en om het type crisis waar we tijdens de corona-uitbraak mee te maken hebben (een 'transboundary crisis'). De literatuur over (crisis)netwerken noemt namelijk te veel voorwaarden voor effectief opereren voor een document dat bedoeld is om snel inzicht te bieden in de zaken waar men op moet letten. Het was daarom logisch het literatuuroverzicht te beperken tot die voorwaarden die passen bij het type netwerk en het type crisis waar we hier mee te maken hebben. Dit betekent overigens niet dat de voorwaarden voor effectief opereren genoemd in

¹ De verwachting (en inmiddels realiteit) is namelijk dat crisisbeheersing in toenemende mate netwerkmanagement wordt.

dit document alleen gelden voor ad-hoc-netwerken; zij gelden voor *alle* crisisnetwerken, maar bepaalde accenten zijn aangebracht om recht te doen aan ad-hoc-crisisnetwerken en de mogelijke samenwerkingsproblemen die kunnen voortkomen uit een transboundary crisis.

Ten derde is bij het fenomeen veerkrachtig opereren geopteerd om te focussen op het werk van Weick en Sutcliffe (2007). Om meer grip te krijgen op veerkrachtig opereren en hoe dat vorm zou kunnen krijgen, wordt gebruikgemaakt van de vijf principes uit het werk van Weick en Sutcliffe; principes die organisaties kunnen gebruiken om op een 'mindful' manier te opereren. Op basis van dat boek hebben Resodihardjo, Van Genugten en Ruiters (2018) concreet gemaakt hoe die vijf principes vorm zouden kunnen krijgen in veiligheidsregio's tijdens zowel de koude als de warme fase. De tabel die hiervan het resultaat was, is vertaald en toegevoegd aan dit document.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt het literatuuronderzoek ingekaderd door aandacht te besteden aan het type crisis en het type netwerk waarmee we te maken hebben. In de twee daarop volgende hoofdstukken worden de factoren voor effectief en veerkrachtig opereren uitgelegd waarbij met name wordt stilgestaan bij factoren die in de transboundary crisis literatuur benoemd worden.

1 Transboundary crises

Zoals in de Inleiding is aangegeven is dit document geschreven in reactie op de corona-uitbraak en de samenwerkingen die zijn opgezet om deze crisis te managen. Het type crisis (transboundary crisis) en type crisisnetwerk (ad hoc) hebben invloed gehad op de keuze wat wel of niet mee te nemen in hoofdstuk 2. Vandaar dat het belangrijk is om kort stil te staan bij wat een (transboundary) crisis is, waarom samenwerking ten tijde van crises belangrijk is en welke issues tijdens een transboundary crisis nog prominenter aanwezig zijn dan tijdens een meer reguliere crisis.

1.1 Crisis en transboundary crisis

Een crisis is een situatie waarin fundamentele waarden en normen in een samenleving onder druk staan, waarbij besluiten genomen moeten worden onder hoge tijdsdruk, terwijl niet onmiddellijk duidelijk is wat de effecten zullen zijn van deze besluiten. Een crisis wordt gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid (Ansell, Boin en Keller 2010). Die onzekerheid betreft niet alleen de mogelijke effecten van bepaalde handelingen, maar ook de vraag wat het probleem nu eigenlijk is. Het zal even duren voordat er een goed beeld is van wat er precies gaande is.

Crises zijn er in verschillende soorten en maten. Een van de typen crisis waar men mee te maken kan hebben, is een zogenaamde 'transboundary crisis'. Een transboundary crisis is een crisis die grenzen doorbreekt op politiek vlak, tussen overheidsniveaus (niet alleen binnen een land waarbij lokale, regionale en nationale actoren moeten samenwerken, maar ook tussen landen) en tussen sectoren (zoals gezondheidszorg en logistiek) (Ansell, Boin en Keller 2010). Gelet op het bovenstaande, kan COVID-19 bestempeld worden als een transboundary crisis.

1.2 Samenwerken om crises te managen

In algemene zin kan gesteld worden dat samenwerken plaatsvindt, omdat men van elkaar afhankelijk is om iets gedaan te krijgen. Ook tijdens het managen van een crisis kan sprake zijn van dit soort afhankelijkheidsrelaties, zodat men dus gedwongen is om samen te werken als men de crisis goed wil kunnen managen (Waugh en Streib 2006; Nohrstedt 2016). Samenwerken betreft onder meer het coördineren van activiteiten tussen partners en het delen van informatie (Bodin en Nohrstedt 2016; Nohrstedt 2016).

De samenwerkingsverbanden gericht op het managen van een crisis worden ook wel crisisnetwerken genoemd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele crisisnetwerken (dit is afhankelijk van de mate waarin de crisisnetwerken een basis hebben in beleidsdocumenten en wetgeving) en tussen permanente en 'ad-hoc-crisisnetwerken'. Veiligheidsregio's zijn een voorbeeld van formele en permanente netwerken, aangezien zij een wettelijke basis kennen en permanent actief zijn – ook als er

geen crisis is. Daarnaast zijn er veel andere crisisnetwerken die misschien wel formeel zijn, omdat in beleidsdocumenten is vastgelegd welke organisaties / actoren samen moeten werken ten tijde van crisis, maar waarvan de organisaties / actoren elkaar zelden zien. Zij komen bijvoorbeeld eens in de zoveel tijd bij elkaar om aan een oefening deel te nemen. Vandaar dat deze crisisnetwerken als ad-hoc-crisisnetwerken worden gezien. Ook zijn er crisisnetwerken waarvan een wettelijke of beleidsmatige basis ontbreekt. Zo kunnen enkele trekkers uit het veld hun persoonlijke netwerk gebruiken om de benodigde kennis en menskracht bij elkaar te krijgen om de crisis te managen. Een ad-hoc-crisisnetwerk kan dus spontaan voor het eerst worden opgezet in reactie op een crisis of al langere tijd formeel bestaan, maar een slapend leven leiden totdat er een crisis uitbreekt.

In het geval dat een crisisnetwerk ter plekke wordt opgezet in reactie op een crisis, zal een wettelijke of beleidsmatige basis (in ieder geval in eerste instantie) ontbreken. En alhoewel sommige actoren in het crisisnetwerk elkaar kennen, zullen er ook veel zijn die elkaar nog niet kennen. Men heeft bijvoorbeeld nooit samen getraind of een draaiboek geschreven. Het LOT-C is een voorbeeld van zo een ter plekke opgericht ad-hoc-crisisnetwerk.

Of een crisisnetwerk nu formeel of informeel is, permanent of ad hoc, in alle gevallen wordt ervan verwacht dat het in staat is om de crisis effectief te managen. Hierbij kan gedacht worden aan het zo snel mogelijk beëindigen van de crisis met zo min mogelijk schadelijke neveneffecten. Daarnaast wordt van sommige crisisnetwerken (zoals veiligheidsregio's) ook verwacht dat zij op een veerkrachtige manier opereren. In hoofdstuk 2 wordt daarom aandacht besteedt aan effectief opereren en in hoofdstuk 3 aan veerkrachtig opereren. Voordat daarop kan worden ingegaan, is het echter belangrijk om kort te beschrijven wat het zo lastig maakt om een transboundary crisis te managen.

1.3 Wat het lastiger maakt om een transboundary crisis te managen

Net zoals bij een meer gebruikelijke crisis, wordt een transboundary crisis gekenmerkt door een aantal problemen. Dit zijn problemen waar men tijdens andere crises ook mee te maken heeft, maar die tijdens een transboundary crisis veel prominenter aanwezig zijn. Het gaat dan om zaken als "onzekerheid, het regelen van voldoende capaciteit" (van bijvoorbeeld ic-bedden en laboratoria) om de crisis te kunnen managen, het coördineren van een "reactie" op de crisis en het "communiceren met het publiek" (Ansell, Boin en Keller 2010, p. 197). Het feit dat er nu actoren moeten samenwerken die dit normaal gesproken niet doen, zorgt ervoor dat deze problemen groter zijn dan normaal (Ansell, Boin en Keller 2010).

2 Welke factoren bevorderen de effectiviteit van netwerken?

In de algemene literatuur over effectieve netwerken wordt aangegeven dat de kans groter is dat netwerken effectief zijn als deze niet al te groot zijn en bestaan uit organisaties die op elkaar lijken, als er goed gecoördineerd en gecommuniceerd wordt, er informatie wordt gedeeld (liefst via een gezamenlijk communicatie- en informatiesysteem), er vertrouwen is, er op de een of andere manier verantwoording kan worden afgelegd over wat het netwerk heeft gedaan en als elke partner ook de middelen heeft om bij te dragen aan het netwerk. Daar komt bij dat als een netwerk een crisis goed wil managen, er ook sprake moet zijn van enige mate van flexibiliteit (Waugh en Streib 2006; Comfort 2007; Moynihan 2009; Kapucu, Arslan en Collins 2010; Kapucu en Hu 2016; Resodihardjo, Van Genugten en Ruiters 2018; Nohrstedt 2018). Het is makkelijker voor permanente netwerken om aan deze eisen te voldoen, omdat zij bijvoorbeeld hebben getraind, besluitvormingsprocedures hebben vastgesteld en draaiboeken hebben gemaakt – zaken die ervoor zorgen dat kan worden voldaan aan bovenstaande aspecten.

Tijdens een transboundary crisis is de kans zeer groot dat er gewerkt moet worden in een ad-hoc-netwerkstructuur (Ansell, Boin en Keller 2010). Het ter plekke oprichten van een passend crisisnetwerk maakt het noodzakelijk om extra alert te zijn op de factoren die de effectiviteit van het netwerk positief of negatief kunnen beïnvloeden. Een aantal van deze factoren zal in de volgende paragrafen worden toegelicht.

2.1 Deelnemende actoren

Voor een goed functionerend crisisnetwerk is het van belang om stil te staan bij de vraag wie er lid wordt van dit netwerk. Vaak zal hier van tevoren al over zijn nagedacht en misschien zijn er al protocollen die duidelijk maken wie wanneer ingeschakeld moet worden. Mocht dat niet het geval zijn, dan is het belangrijk dat men goed kijkt naar wie er wordt toegelaten tot het netwerk.

Organisaties die toegelaten kunnen worden tot het crisisnetwerk kunnen worden gecategoriseerd als type 1, 2, 3 of 4 organisaties (zie ook schema 2.1). Deze categorisatie is gebaseerd op (1) taken (komen taken van een organisatie tijdens de crisis overeen met de reguliere taken van deze organisatie?) en (2) structuur (kan een organisatie binnen een bekende structuur opereren?). Het idee daarbij is als volgt: “naarmate de taak die verricht wordt en de structuur waarin dat gebeurt minder verschillen met het alledaagse, functioneert een organisatie grosso modo beter ten tijde van een ramp” (Van Duin 2011, p. 35). Tijdens een crisis, zullen type 1 organisaties reguliere taken uitvoeren in een structuur die hen bekend is. Type 2 organisaties kennen weliswaar de structuur waarin zij functioneren, maar

de aanpak van de crisis vereist een uitbreiding van hun takenpakket. Type 3 organisaties voeren daarentegen wel dezelfde taken uit, maar dienen dit te doen in een aangepaste structuur. En type 4 organisaties worden tijdens de crisis opgericht om deze te helpen managen (Dynes en Aguirre 2008 1979; Van Duin 2011).

Taken > Structuur v	Regulier	Niet-regulier
Bestaand	Gevestigde organisatie (type 1)	Uitbreidend (Type 2)
Aangepast	Expanderend (type 3)	Nieuw/emergent (type 4)

Schema 2.1: organisaties en rampen/crises (Dynes-typologie) (Van Duin 2011, p. 35)

De neiging bestaat om voornamelijk organisaties van type 1 (bijvoorbeeld de politie en de brandweer) en type 3 (zoals het Rode Kruis) op te nemen in het crisisnetwerk, maar het kan raadzaam zijn om afhankelijk van het doel dat bereikt moet worden ook organisaties in het crisisnetwerk op te nemen van type 2 (zoals organisaties die gaan over huisvesting, onderwijs en kinderopvang) en type 4 (bijvoorbeeld nieuw opgerichte vrijwilligersorganisaties) (Boin en 't Hart 2010; vgl. Moynihan 2009; Robinson, Eller, Gall en Gerber 2013). Daar staat tegenover dat opgepast moet worden dat het netwerk niet te groot wordt. Hoe meer actoren betrokken zijn bij een netwerk, hoe lastiger het wordt om iedereen op één lijn te krijgen (Nohrstedt 2016).

2.2 Common operating picture (COP)

Actoren in netwerken moeten komen tot een gezamenlijk gedeelde opvatting over of beeld van wat nu het probleem precies is en wat iedere netwerkactor kan bijdragen aan het managen van de crisis (common operating picture) (COP) (Comfort 2007; Ansell, Boin en Keller 2010). Omdat actoren informatie verschillend interpreteren, is de kans aanwezig dat zij de situatie anders definiëren (Nohrstedt 2016). Een COP ontbreekt dan, maar zonder een dergelijk beeld kan er niet goed gehandeld worden door het netwerk. Het vormen van een COP is dus zeer wenselijk, maar juist in een ad-hoc-netwerk dat nieuw is opgezet om een transboundary crisis aan te pakken, zal dit erg lastig zijn. Het vormen van een COP wordt namelijk vergemakkelijkt als men elkaar kent, met elkaar heeft getraind en eerder met elkaar heeft samengewerkt. Daar komt bij dat het vormen van een COP nog eens bemoeilijkt wordt onder die omstandigheden waarin men te maken heeft met verschillende soorten publieke en private organisaties – waar sprake van is in een netwerk opgezet om een transboundary crisis aan te pakken (Comfort 2007).

De afwezigheid van een COP kan ertoe leiden dat men de besluitvorming centraliseert om op die manier toch nog een bepaalde mate van controle uit te kunnen oefenen op het managen van de crisis. Een groot nadeel van het centraliseren van besluitvorming is echter, dat informatie van het decentrale niveau niet altijd goed terecht komt bij de mensen die op centraal niveau besluiten nemen (informatieasymmetrie). Dat heeft als gevolg dat niet de juiste prioriteiten gesteld kunnen worden, waardoor verkeerde beslissingen worden genomen. Deze verkeerde beslissingen worden niet gecorrigeerd, omdat feedback van het decentrale niveau niet goed doorsijpelt naar het centrale niveau (Comfort 2007).

In de literatuur worden diverse elementen genoemd die kunnen helpen om te komen tot een COP. Zo wordt onder meer geadviseerd om te zorgen voor goede informatiesystemen. Het is belangrijk dat de benodigde informatie beschikbaar is om goed te kunnen reageren op de crisis (Ansell, Boin en Keller 2010; vgl. Kapucu 2006a; Oh 2012). Het feit dat er informatie is, wil echter nog niet zeggen dat er direct naar gehandeld kan worden. De informatie die binnenkomt, moet immers worden geanalyseerd. Er moet dus voldoende analysecapaciteit zijn. Die capaciteit betreft zowel mensen als alle ondersteunende zaken die nodig zijn om de analyses uit te voeren (Ansell, Boin en Keller 2010). Alle informatie moet ook gedeeld worden tussen de partijen. Dit vereist een communicatiesysteem dat actoren in staat stelt om up-to-date informatie te krijgen (Ansell, Boin en Keller 2010; vgl. Kapucu 2006a). Als laatste is het belangrijk dat er besluiten worden genomen. Die besluiten dienen ondersteund te worden door een zogenaamd 'decision support system'. Idealiter zorgt zo'n systeem ervoor dat "informatie wordt beoordeeld, besluitvormingsopties worden gesuggereerd en scenario's worden aangeboden", zodat snel besloten kan worden welke stappen gezet moeten worden (Ansell, Boin en Keller 2010, p. 201).

Het bovenstaande laat zien dat informatie cruciaal is om te komen tot een COP. Gedurende een crisis is het echter onmogelijk om alle informatie te verzamelen die nodig is. Informatie zal ontbreken, onvolledig zijn en soms onzeker (Oh 2012). Het wringt hier dus. Enerzijds wordt geadviseerd zoveel mogelijk informatie te vergaren, te controleren en te analyseren om zo tot een gezamenlijk gedeeld beeld te komen van wat het probleem nu is. Anderzijds is de realiteit van een crisis dat de informatievoorziening niet volledig zal zijn. Het gevaar dreigt, dat er een te grote focus komt te liggen op informatievergaring en zelfs dat er besluitvormingsverlamming optreedt, omdat er nog niet voldoende informatie is op basis waarvan beslissingen genomen kunnen worden. Maar niet optreden kan soms erger zijn dan handelen op basis van incomplete informatie. Daarom wordt in de literatuur geadviseerd om "er voor te zorgen dat er capaciteit is om te improviseren en intuïtieve besluiten te nemen op basis van onvolledige informatie" (Boin en 't Hart 2010, 362).

2.3 Besluitvormingsstructuren en beslissingsbevoegdheid

In het netwerk moet duidelijk zijn wie besluiten mogen nemen. Idealiter is van tevoren al bekend wie beslissingsbevoegd is; dit scheelt tijd, omdat men niet eerst hoeft te bepalen wie wat kan of mag doen (Ansell, Boin en Keller 2010). In het geval van een transboundary crisis is echter de kans aanwezig dat bestaande besluitvormingsstructuren niet voldoen, aangezien actoren en sectoren (deels voor het eerst) samen moeten komen om de crisis aan te pakken en daardoor eerst moeten vaststellen wie beslissingsbevoegd is en wie niet. Er moet daarnaast afstemming plaatsvinden tussen de actoren in het netwerk. De coördinatie binnen een ad-hoc-netwerk opgericht in reactie op een transboundary crisis kent een extra dimensie, omdat er ook verschillende jurisdicties en sectoren moeten worden gecoördineerd (Ansell, Boin en Keller 2010). Wat helpt om de afstemming binnen een crisisnetwerk te bevorderen, is bijvoorbeeld (1) expliciet af te spreken hoe besluiten worden genomen en wat er gebeurt bij conflicten en (2) de gemeenschappelijke doelen expliciet te maken, zodat iedereen weet wat zijn / haar organisatie kan bijdragen in het netwerk om die doelen te bereiken (Boin en 't Hart 2010).

2.4 Communicatie

Communicatie is cruciaal als het gaat om informatiedeling en de coördinatie van handelingen (dat wil zeggen: wie wat gaat doen, wanneer en hoe) (Kapucu 2006a; Comfort 2007; Hu Kapucu 2016). Om communicatieproblemen te verminderen, is het belangrijk dat er één actor verantwoordelijk is voor het verzamelen en verspreiden van informatie. Dit kan gefaciliteerd worden via een softwarecommunicatiesysteem (zoals het LCMS), maar als verschillende partners verschillende communicatiesystemen gebruiken, zorgt dat juist weer voor extra problemen (Ansell, Boin en Keller 2010). Het is daarbij belangrijk om zich bewust te zijn van het feit dat formele en informele informatiestromen makkelijker zullen verlopen tussen partners die elkaar al kennen (Ansell, Boin en Keller 2010).

Bij een nieuw opgericht netwerk om een transboundary crisis aan te pakken, zullen nog niet alle actoren elkaar kennen. Een groot aantal actoren zullen echter al wél connecties hebben met andere actoren binnen het netwerk. Om informatieasymmetrie (partners met meer connecties in het netwerk kunnen meer informatie tot hun beschikking hebben dankzij informele informatiestromen dan partners met weinig connecties) en informatieproblemen te voorkomen, is het daarom belangrijk dat er aandacht is voor het goed inrichten van een informatiesysteem en een goede inbedding in dat systeem van (relatief) nieuwe partners in het netwerk.

Communicatieproblemen kunnen zich niet alleen voordoen als het niet mogelijk is om op een gestructureerde manier informatie uit te wisselen. Zij kunnen ook optreden als bijvoorbeeld een bepaalde visie op de crisis dominant is in het netwerk (zie het volgende hoofdstuk over veerkracht voor oplossingen voor dit probleem) of als er geen vertrouwen heerst tussen de partners (Boin en 't Hart 2010).

2.5 Vertrouwen

Als er geen vertrouwen is tussen partners, dan zullen zij niet snel geneigd zijn om informatie te delen (Kapucu 2006a; Boin en 't Hart 2010). Niet alleen de communicatie wordt daarmee belemmerd, maar ook de overige aspecten die van belang zijn bij het managen van een crisis, zoals toegang hebben tot up-to-date informatie en daarmee het kunnen vormen van een COP om zo tot een besluit te kunnen komen. Vertrouwen zorgt dus voor een soepeler informatiestroom en voor soepel informeel overleg (Moynihan 2009; Boin en 't Hart 2010). Vertrouwen heeft echter ook te maken met vragen als: vertrouw jij dat je partners doen wat zij moeten doen om de crisis te managen? (Kapucu, Augustin en Garayev 2009; Resodihardjo, Van Genugten en Ruiten 2018). Vertrouwen speelt daarmee een cruciale rol in het tot stand brengen van een effectieve samenwerking (Kapucu 2005; Moynihan 2009; Nohrstedt 2016).

Een hoge mate van vertrouwen tussen netwerkpartners is echter niet een gegeven binnen ad-hoc-crisisnetwerken opgezet om een transboundary crisis te managen. Immers, een aantal partners binnen zo'n netwerk heeft niet eerder samengewerkt. Dat houdt in dat deze partners elkaar nog niet kennen en men ook nog geen mogelijkheid heeft gehad om een gezamenlijk verleden op te bouwen waarin men naar tevredenheid heeft samengewerkt; twee belangrijke factoren die kunnen bijdragen aan meer vertrouwen tussen netwerkpartners.

2.6 Bruggenbouwers

Als men binnen een netwerk nog niet soepel kan samenwerken of als het netwerk nog opgebouwd moet worden, dan is het extra belangrijk dat 'boundary spanners' (ook wel bruggenbouwers) actief zijn (Kapucu 2006a; Van Meerkerk en Verweij 2014).

Bruggenbouwers zijn mensen of organisaties die doelbewust bezig zijn om de nodige contacten te leggen tussen hun organisatie en andere organisaties (binnen en buiten het netwerk), zodat de crisis goed gemanaged kan worden (Kapucu 2006a). Deze bruggenbouwers weten bij wie ze moeten aankloppen voor bepaalde middelen of hulp (Robinson et al. 2013). Zij zijn tevens informatiemakelaars (Kapucu 2006a).

2.7 Leren tijdens een crisis

Idealiter is een netwerk in staat om tijdens de crisis te leren van de manier waarop het opereert: wat gaat goed en wat kan beter? De realiteit is echter dat leren vaak onder druk staat tijdens een crisis, omdat de crisis alle aandacht van het netwerk opslokt. Leren is al moeilijk genoeg in rustige tijden, laat staan in tijden van crisis wanneer de werkdruk hoog is of er zó snel gehandeld moet worden dat er weinig ruimte is om reflectiemomenten in te bouwen (Moynihan 2008). Leren tijdens een crisis wordt tevens bemoeilijkt door bijvoorbeeld persoonlijkheidskenmerken, beperkte mentale ruimte voor reflectie, tijdgebrek en technieken om met stress om te gaan. Zo kan men defensief worden tijdens een crisis of de crisis juist gebruiken om in een goed daglicht te komen staan. Daarnaast spelen ook de kenmerken van de crisis zelf een rol. Zo kan er sprake zijn van beperkte informatie, de afwezigheid van protocollen waar men op terug kan vallen et cetera (Moynihan 2008).

Al met al is leren tijdens, en zeker ook na, een crisis dus lastig. Toch zijn er zaken die het vergemakkelijken. Deze hebben te maken met de kenmerken van het netwerk zelf. Als bijvoorbeeld binnen het crisisnetwerk een cultuur heerst waarin het normaal is om zaken in alle openheid te bespreken en men zich veilig voelt om dit ook daadwerkelijk te doen, dan zal leren worden gefaciliteerd (zie ook het volgende hoofdstuk). Ook speelt de mate waarin een nieuwe crisis identiek is aan een eerdere crisis een rol: bij een grote gelijkenis kan de (succesvolle) aanpak van de eerdere crisis opnieuw worden gebruikt (Moynihan 2008).

3 Factoren van invloed op veerkrachtig opererende netwerken

In de afgelopen jaren wordt veerkracht steeds vaker genoemd als het gaat om crisismanagement. In de crisismanagementliteratuur zie je dan ook dat er steeds meer pogingen worden gedaan om grip te krijgen op dit concept: wat is het en waar heeft het betrekking op? In het laatste geval wordt bijvoorbeeld gesproken over veerkracht van individuen na een crisis of veerkracht in de samenleving. Binnen de crisismanagementliteratuur wordt echter nog weinig aandacht besteed aan veerkrachtig opereren (zie bijvoorbeeld Williams, Gruber, Sutcliffe, Shepherd en Yanfei Zhao, 2017 voor een literatuurreview). Dit wordt echter wél van crisisnetwerken zoals veiligheidsregio's geëist. Vandaar dat dit hoofdstuk eerst begint met een paragraaf waarin wordt uitgelegd wat veerkracht is en welke varianten van veerkracht er zijn als het gaat om crisismanagement. Dat laatste is belangrijk omdat je, afhankelijk van wat je onderzoekt, andere theorieën en informatie nodig hebt. Een crisisnetwerk dat veerkrachtig opereert heeft bijvoorbeeld betrekking op heel andere zaken dan veerkrachtig handelen door individuele burgers of de samenleving als geheel. In de tweede paragraaf zal stil worden gestaan bij het werk van Weick en Sutcliffe (2007). Deze onderzoekers beschrijven hoe organisaties 'mindful' kunnen handelen door vijf principes te volgen. Paragraaf 3.2 start met een uitleg waarom deze principes ook gebruikt kunnen worden om veerkrachtig opereren te onderzoeken en te stimuleren in permanente crisisnetwerken. Vervolgens zullen de vijf principes worden toegelicht. Afsluitend wordt een schema gepresenteerd waarin voor veiligheidsregio's de veerkrachtvoorwaarden uitgewerkt zijn voor de koude en warme fasen, zodat lezers een beter beeld krijgen van wat zij kunnen doen in hun eigen crisisnetwerk om veerkrachtig opereren te stimuleren.

3.1 Wat is veerkracht?

Veerkracht wordt binnen verschillende disciplines gebruikt. Zo wordt in de psychologie verwezen naar individuen die in staat zijn om te gaan met verschrikkelijke gebeurtenissen en in de bouwkunde kan het bijvoorbeeld verwijzen naar de manier waarop bruggen worden gebouwd. Kijkend naar wat er over veerkracht wordt geschreven in de crisismanagementliteratuur, kan worden gesteld dat veerkracht wordt gezien als de mate waarin een individu, een organisatie of een gemeenschap in staat is om op een bepaalde manier te reageren op non-routine crises. Het gaat daarbij om zaken als: (1) ben je in staat om te overleven?; (2) ben je in staat om de crisis op te vangen?; en (3) ben je in staat om weer terug te veren van die crisis? (Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018). Dat terugveren ('bouncing back') wordt veelvuldig benoemd in de literatuur en omvat onder meer de volgende elementen: "overleven, terugkeren naar een normale [situatie] en leren van de

gebeurtenissen” (Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018, p. 166; Wildavsky 1988; Manyena 2006; Weick en Sutcliffe 2007; Boin en Van Eeten 2013).

Vier kanttekeningen bij het concept veerkracht

Vier kanttekeningen dienen geplaatst te worden bij het concept veerkracht – in alle vier de gevallen gaat het om afbakenen en preciseren van wat er nu onderzocht wordt. De vier kanttekeningen betreffen (1) proces versus resultaat; (2) het type veerkracht; (3) het moment van veerkracht ('precursor' en 'recovery' versus koude en warme fase van crisismanagement); en (4) het type incident. Zij zullen hieronder besproken worden.

1. Proces versus resultaat

De eerste kanttekening heeft te maken met twee aan elkaar gerelateerde zaken: (1) of je veerkracht als proces of als resultaat onderzoekt en (2) hoe je kan vaststellen of er sprake was van veerkracht als proces en/of als resultaat. De definitie van veerkracht gaat over het resultaat. Het gaat immers over de vraag of bijvoorbeeld een bedrijf in staat is een crisis te overleven en terug te gaan naar een situatie die als normaal kan worden bestempeld. Echter, het feit dat een bedrijf een crisis heeft overleefd (het resultaat) wil niet zeggen dat het bedrijf veerkrachtig heeft geopereerd (het proces). Het kan zijn dat het bedrijf op geen enkele manier veerkrachtig heeft gehandeld en dat het puur toeval is dat het bedrijf de crisis zo goed heeft doorstaan. Andersom is het ook mogelijk dat een bedrijf de crisis niet heeft overleefd en faillissement moet aanvragen, terwijl het wel zo veerkrachtig als mogelijk heeft gehandeld. Het proces van veerkrachtig handelen is dus wat anders dan de uitkomst van dat proces. Met andere woorden: men kan niet de uitkomst van het proces gebruiken om vast te stellen of er daadwerkelijk veerkrachtig is gehandeld. Bij het afbakenen van onderzoek is het daarom noodzakelijk om aan te geven of naar de uitkomst wordt gekeken (heeft bijvoorbeeld een gemeenschap een crisis goed doorstaan?) en/of naar het proces (heeft de gemeenschap veerkrachtig gehandeld in reactie op een crisis?), waarbij er opgelet moet worden dat de uitkomst van dat proces niet gebruikt kan worden om iets vast te stellen over het proces zelf (Boin en Van Eeten 2013; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

2. Het type veerkracht

De tweede kanttekening heeft te maken met het feit dat veerkracht op verschillende fenomenen kan slaan. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan bestuurlijke veerkracht (Boin, Linck, Van Duin, Hendriks, Berger en Van der Varst 2020), maatschappelijke veerkracht (Aldrich 2010; Aldrich en Meyer 2015) of organisationele veerkracht (Kendra en Wachtendorf 2003). Alhoewel er hier en daar wat overlap is tussen deze verschillende vormen van veerkracht, is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat verschillende typen veerkracht andere aanpakken kunnen vereisen. Je kunt dus niet zomaar de theorie over en strategieën passend bij organisationele veerkracht gebruiken om maatschappelijke veerkracht te bereiken.

Het is daarom belangrijk om expliciet te maken welk type veerkracht onderwerp van onderzoek is. Kijk bijvoorbeeld naar veiligheidsregio's. Van deze crisisnetwerken wordt verwacht dat zij veerkrachtig opereren en tegelijkertijd de veerkracht in de samenleving helpen te bevorderen (Littooi en Van Eck 2015, p. 2, 22; Veiligheidsberaad 2015, p. 8). De mogelijke bijdrage die veiligheidsregio's kunnen leveren aan een veerkrachtige samenleving is gebaseerd op andere theoretische achtergronden en vereist heel andere acties van de veiligheidsregio's dan als veiligheidsregio's zelf veerkrachtig moeten opereren. Daar komt nog bij dat het, als je kijkt naar veerkrachtig opereren, belangrijk is te beseffen dat het hier gaat om een crisisnetwerk dat niet zelf met een crisis te maken heeft. Wat daarmee bedoeld wordt, is dat veel van de veerkrachtliteratuur gericht is op het terugverven naar aanleiding van een crisis die jij of jouw organisatie zelf meemaakt. Jouw fabriek heeft bijvoorbeeld per ongeluk babyvoeding geproduceerd waar glas in zit. Of een terroristische aanval heeft ertoe geleid dat de alarmcentrale van een veiligheidsregio is weggevaagd en de veiligheidsregio met spoed een nieuw communicatiecentrum moet inrichten terwijl de operationele crisis nog gaande is. In het geval van veerkrachtig opererende veiligheidsregio's gaat het echter in

het merendeel van de gevallen om een crisis waar de veiligheidsregio niet direct slachtoffer van is. Dat wil niet zeggen dat je de literatuur over veerkracht niet kan gebruiken voor onderzoek naar veerkrachtig opererende crisisnetwerken, maar wel dat je je bewust moet zijn van het feit dat theorie niet altijd één op één te vertalen is naar veerkrachtig opererende crisisnetwerken.

3. Het moment van veerkracht

De tweede kanttekening wijst er dus op dat het belangrijk is expliciet aan te geven welk type veerkracht wordt onderzocht. De derde kanttekening betreft juist welk moment van veerkracht wordt onderzocht. In de literatuur wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen 'precursor resilience' en 'recovery resilience.' Precursor resilience gaat over de mate waarin actoren in staat zijn om kleine problemen zo op te vangen dat deze niet verworden tot een crisis. De actor is dus in staat een crisis in de kiem te smoren. Recovery resilience vindt juist plaats nadat een crisis heeft plaatsgevonden: een actor is in staat om terug te veren na of te herstellen van een crisis (Boin en Van Eeten 2013). Met andere woorden: vindt veerkracht plaats op het moment dat er sprake is van enkele alarmerende gebeurtenissen, maar er nog geen crisis is (sterker nog, een succesvolle precursor resilience houdt in dat de actor in staat is de crisis te vermijden), of vindt veerkracht plaats nadat een crisis heeft plaatsgevonden?

Dit onderscheid in het moment waarop veerkracht plaatsvindt, heeft te maken met het feit dat de actor zelf wordt geconfronteerd met problemen (die kunnen leiden tot een crisis) of een crisis. Zojuist is echter geconstateerd dat veiligheidsregio's in het merendeel van de gevallen een crisis zullen managen waar ze niet direct zelf het slachtoffer van zijn. Dat maakt het in veel gevallen lastig, zo niet onmogelijk, voor veiligheidsregio's om aan precursor resilience te doen. Daar komt bij dat de acties behorende bij precursor en recovery resilience niet overeenkomen met de koude en warme fasen waarmee veiligheidsregio's werken. Zo omvat precursor resilience onder meer leren en het beperken van de crisis. Maar deze twee elementen vallen in veiligheidsregio's respectievelijk onder de koude en warme fase. Gezien dit alles is er in dit overzicht voor gekozen om niet te werken met precursor en recovery resilience, maar met veerkracht tijdens de koude en warme fase van crisismanagement (Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

4. Het type incident

De vierde en laatste kanttekening heeft te maken met het feit dat veerkracht in verband wordt gebracht met onverwachte of unieke gebeurtenissen. Zo wordt gesteld dat veerkracht gaat om "the ability to respond to singular or unique events" (Kendra en Wachtendorf, 2003: 42; vgl. Boin et al., 2010: 9). Het idee achter deze redenering is dat het concept veerkracht aan zeggenschap zou inboeten als je het voor elk incidentje en ongelukje zou gebruiken. Daar komt bij dat het in zo'n geval lastig gaat worden om dit fenomeen te onderzoeken (vgl. De Bruijne et al., 2010: 26–8; Boin en Van Eeten, 2013). Veerkracht wordt dus als iets speciaals gezien, dat alleen 'actief' wordt als we te maken hebben met uitzonderlijke omstandigheden. Immers, als we te maken hebben met reguliere gebeurtenissen, moet je kunnen terugvallen op routines om te kunnen omgaan met deze gebeurtenissen. Stellen dat je veerkracht nodig hebt om op die reguliere gebeurtenissen te reageren, zou van dit concept een leeg begrip maken. Nu dreigt veerkracht op zichzelf al te verworden tot een (leeg) containerbegrip, gezien de manier waarop de term overal op wordt geplakt. Het is daarom noodzaak om het begrip enerzijds goed te definiëren en het anderzijds niet te pas en te onpas te gebruiken.

Dit laatste doet echter wel de vraag rijzen wanneer iets uitzonderlijk, uniek of onverwacht is. Houdt dat ook in dat gebeurtenissen waarvoor men heeft getraind of waarvoor men een draaiboek of beleidsplan heeft liggen geen veerkracht vereisen? Waar wordt precies de grens gelegd? Eén manier om met dit dilemma (een leeg containerbegrip door een te ruim gebruik van het concept veerkracht versus een te beperkte definitie van het type incident dat veerkracht zou vereisen) om te gaan, is door de nadruk niet zo zeer te leggen op de uniekheid (men kan immers geoefend hebben voor unieke gebeurtenissen), maar op de uitzonderlijkheid van een gebeurtenis. Het feit dat men te maken heeft met een gebeurtenis die geen routine is en die een diepe impact heeft op het individu,

de organisatie of de maatschappij, is wat veerkracht vereist van dat individu, die organisatie of de maatschappij (Resodihardjo, Van Genugten, Ruiter 2018).

3.2 Vijf principes van 'mindful' handelen

Nu het begrip veerkracht is afgebakend, moet aandacht besteed worden aan de voorwaarden waaraan men moet voldoen wil men veerkrachtig kunnen opereren in een crisisnetwerk. Omdat daar nog geen theorie over geformuleerd is, is gekozen om gebruik te maken van het werk van Weick en Sutcliffe (2007) getiteld *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. In hun boek bekijken ze hoe organisaties veerkrachtig kunnen opereren wanneer onverwachte gebeurtenissen zich voordoen. Daarbij formuleren zij vijf principes van 'mindful' handelen. Alhoewel deze principes zijn geformuleerd voor een organisatie, beargumenteren Resodihardjo, Van Genugten en Ruiter (2018, p. 167) dat zij ook van toepassing zijn op crisisnetwerken zoals veiligheidsregio's, omdat deze crisisnetwerken permanent zijn. Van permanente crisisnetwerken mag worden verwacht dat er een bepaalde mate van stabiliteit is in het netwerk, waardoor een theorie bedoeld voor een organisatie ook toegepast kan worden op een netwerk. Wel dient in het achterhoofd gehouden te worden dat het werk van Weick en Sutcliffe (2007) gericht is op een crisis waar men zelf als organisatie mee te maken heeft. Dat kan inhouden dat de invulling van deze principes door veiligheidsregio's net iets anders kan zijn. Vandaar dat in schema 3.1 op basis van logica per principe wordt aangegeven wat dit zou kunnen betekenen voor veiligheidsregio's – zowel gedurende de koude als de warme fase (Resodihardjo, Van Genugten en Ruiter 2018). Maar eerst zullen hier de vijf principes kort worden toegelicht.

3.2.1 Aandacht voor falen

Het eerste principe betreft aandacht voor falen. Belangrijk daarbij is dat deze aandacht niet alleen geldt voor dingen die daadwerkelijk fout zijn gegaan, maar ook voor dingen die op het nippertje toch nog goed zijn gegaan. Organisaties kunnen namelijk geneigd zijn om te denken dat het niet belangrijk is om aandacht aan dat laatste te besteden. Immers: blijkbaar heeft er iets in de organisatie toch goed gewerkt, aangezien het op het nippertje goed is gegaan. Weick en Sutcliffe wijzen er echter op dat als iets een keer nèt goed gaat (en dus nèt niet fout), dat kan signaleren dat er blijkbaar toch iets niet helemaal lekker loopt in de organisatie en dat daar aandacht aan moet worden geschonken. Ook kan het zo zijn dat deze bijna-fouten zich bij elkaar gaan optellen, waardoor er uiteindelijk wel degelijk iets écht fout gaat.

Het is daarom belangrijk dat (1) wordt bijgehouden hoe vaak (bijna-)fouten of falen zich voordoen. Bijhouden is echter alleen mogelijk als er ook daadwerkelijk melding wordt gemaakt van (bijna-)fouten. Vandaar dat (2) binnen de organisatie moet worden gestimuleerd dat mensen het melden als er iets (net) niet goed is gegaan. Daarnaast (3) is het belangrijk dat er binnen de organisatie regelmatig wordt gecommuniceerd welke fouten vermeden dienen te worden. Als laatste (4) is het zo dat men zich er bewust van moet zijn dat de afwezigheid van fouten kan leiden tot gemakzucht. We doen het toch goed zoals we het doen? Er gaat immers niets fout. Maar die gemakzucht kan weer leiden tot problemen of fouten in de toekomst (Weick en Sutcliffe 2007, 9-10, 46, 50; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiter 2018).

3.2.2 Pas op voor oversimplificatie

Het tweede principe van Weick en Sutcliffe gaat over simplificatie en de dreiging van oversimplificatie. Simplificeren is eigen aan de mens. We zijn nu eenmaal gewend om de complexe werkelijkheid te vereenvoudigen door gebeurtenissen en dingen in hokjes te plaatsen. Dit heeft als voordeel dat we op die manier weten dat als iets te plaatsen is in hokje X, handeling Y verricht moet worden. Simplificeren kan dus positief zijn en ervoor zorgen dat er lekker doorgewerkt kan worden. Oversimplificatie (doordat bijvoorbeeld een gebeurtenis ten onrechte als normaal wordt gezien, terwijl deze dat niet is) ligt echter op de loer, waardoor details over het hoofd kunnen worden gezien. Daardoor zal er een verkeerde inschatting worden gemaakt van de situatie en hoe deze het beste aangepakt kan worden.

Het is dus belangrijk dat oversimplificatie wordt vermeden. Weick en Sutcliffe adviseren daarom dat organisaties ruimte creëren in hun organisatie voor tegengeluiden. Deze ruimte zorgt er enerzijds voor dat er creatiever nagedacht kan worden in de organisatie, en anderzijds dat informatie niet te makkelijk opzij wordt geschoven. Ook adviseren zij om teams op te zetten die bestaan uit leden met verschillende ervaringen. Ook dit stimuleert het creatieve denkvermogen binnen de organisatie. Als laatste wijzen zij erop dat het belangrijk is om kritisch te blijven als het gaat om de categorieën die binnen een organisatie worden gebruikt. Categorieën zijn immers ook maar constructies waarvan men zich kan afvragen of ze wel goed de werkelijkheid vangen (Weick en Sutcliffe 2007, 10, 34, 56-58; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

3.2.3 Operationeel bewustzijn

Weick en Sutcliffe noemen als derde principe operationeel bewustzijn. Dit principe gaat over de wenselijkheid dat mensen zich bewust zijn van wat er gebeurt in hun organisatie (of crisisnetwerk). Het gaat er dus niet alleen om dat mensen begrijpen wat hun eigen werk inhoudt, maar ook dat zij een redelijk beeld hebben van wat hun collega's doen en hoe hun organisatie opereert. Dit bewustzijn zorgt er enerzijds voor dat mensen elke afwijking zullen opmerken die mogelijk problematisch is en anderzijds dat zij niet op de automatische piloot hun werk doen.

Om dit voor elkaar te krijgen wijzen Weick en Sutcliffe erop dat communicatie cruciaal is. Het is immers alleen mogelijk om een goed beeld te krijgen van het werk van directe en indirecte collega's als er wordt gecommuniceerd binnen en buiten het eigen team. Daarnaast stellen de auteurs dat het belangrijk is dat binnen de organisatie de gedachte leeft dat dingen die nét goed gaan erop wijzen dat er iets niet lekker loopt in de organisatie. Hieraan gekoppeld stellen Weick en Sutcliffe dat de bewustwording dat iets niet lekker loopt niet tot verbetering zal leiden zolang men zich niet vrij of veilig voelt om het probleem te melden (Weick en Sutcliffe 2007, 12-3, 33, 38, 59-61; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

3.2.4 Gecommitteerd zijn aan veerkracht

Volgens Weick en Sutcliffe lukt het alleen om veerkrachtig te opereren als je de benodigde kennis hebt: kennis over de manier waarop jij, jouw collega's, jouw organisatie en de gebruikte technologie werken. Die kennis is cruciaal, want zonder die kennis is het moeilijk in te schatten hoe het best te reageren op een crisis of op gebeurtenissen die eventueel kunnen uitgroeien tot een crisis. Het is dus belangrijk dat deze kennis in huis is. Dit kan worden bereikt door het volgen van trainingen. Daarnaast zouden er mensen aangenomen moeten worden met verschillende achtergronden, zodat er binnen de organisatie een breed scala aan ervaringen ontstaat. Ook is het belangrijk dat de organisatie creatief denken

stimuleert, zodat mensen daarop kunnen terugvallen mocht een probleem zich voordoen. Tevens wordt geadviseerd om te leren van tegenslag. Als laatste is het belangrijk dat er binnen de organisatie ruimte is voor 'conceptual slack', dat wil zeggen dat er ruimte is voor anders denken, of dit nu is omdat men de ruimte heeft om vraagtekens ergens bij te zetten of omdat mensen uit verschillende disciplines komen en een andere expertise hebben waardoor zij anders naar een situatie kunnen kijken (Weick en Sutcliffe 2007, 14, 71-3; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

3.2.5 De mensen met expertise beslissingsbevoegdheid geven

In de crisismanagementliteratuur is er veel aandacht voor de centralisatie-decentralisatie-tegenstelling. Kort gezegd komt deze erop neer, dat het centraliseren van de besluitvorming tijdens crises enerzijds beter is, omdat er dan iemand is die het overzicht heeft (het grote plaatje), maar dat centraliseren anderzijds juist níet beter is, omdat de mensen die ter plekke zijn veel meer zicht hebben op wat er in hun directe omgeving gaande is. Het vijfde en laatste principe van Weick en Sutcliffe heeft te maken met deze centralisatie-decentralisatie-tegenstelling. Volgens dit vijfde principe kan een crisis alleen goed gemanaged worden als er wordt gedecentraliseerd naar (in het geval van veiligheidsregio's) de mensen in het veld die de juiste expertise hebben. Besluitvorming moet daarom verschuiven naar deze mensen; zij weten wat er moet gebeuren en kunnen daar ook naar handelen² (Weick en Sutcliffe 2007, 15-6, 73-78; Resodihardjo, Van Genugten, Ruiters 2018).

Resodihardjo, Van Genugten en Ruiters (2018) hebben op basis van logica de vijf veerkrachtvoorwaarden van Weick en Sutcliffe uitgewerkt voor veiligheidsregio's (zowel voor de koude als warme fase). Deze tabel is vertaald en opgenomen in dit stuk (schema 3.1), zodat lezers een beter beeld krijgen van wat zij kunnen doen in hun eigen crisisnetwerk om veerkrachtig opereren te stimuleren.

Veerkracht-principe	Taken	Koude en/of warme fase	Waarom
Aandacht voor falen	Monitoren of falen zich voordoet	Warme fase	Om ervoor te zorgen dat de situatie niet escaleert, is het belangrijk om zelfs de kleinste vorm van falen mee te nemen in de manier waarop de crisis wordt gemanaged
	Frequent communiceren welke fouten vermeden moeten worden	Koude fase	Door hier veelvuldig op te wijzen tijdens de koude fase, is de kans groot dat deze fouten niet zullen worden gemaakt wanneer [mensen] hun werk doen (d.w.z. het managen van de crisis). [Deze waarschuwing] zal niet worden gecommuniceerd tijdens de warme fase, omdat men dan druk bezig is met andere zaken

² Daarbij is het wel belangrijk om in het achterhoofd te houden dat Weick en Sutcliffe een onderscheid maken tussen expert en expertise. Een expert is een persoon die bepaalde kennis in huis heeft. Expertise is veel breder dan alleen dat individu met specifieke kennis; bij expertise gaat het om mensen in de organisatie die tezamen een bepaalde vorm van expertise (zoals training, kennis en ervaring) in de organisatie vertegenwoordigen (Weick en Sutcliffe 2007, 78).

	Zich realiseren dat succes ertoe kan leiden dat men zelfgenoegzaam wordt	Koude fase Warme fase	Door bewustwording [van dit gevaar] te creëren tijdens de koude fase, is de kans kleiner dat men zelfgenoegzaam zal zijn tijdens het managen van de crisis
	Aanmoedigen dat fouten / falen worden gemeld	Koude fase Warme fase	Door dit veelvuldig te benoemen tijdens de koude fase, is de kans groot dat mensen zich vrij voelen om fouten te melden tijdens de warme fase en daarna (weer de koude fase)
Pas op voor oversimplificatie	Maak het mogelijk dat tegengestelde visies en verwachtingen geuit kunnen worden	Koude fase	Creëer een cultuur waar tegengestelde visies en verwachtingen verwelkomd worden, zodat mensen zich gerust voelen om die uit te spreken tijdens de warme fase
		Warme fase	Er moet een cultuur ontstaan waarin het normaal is om tegengestelde visies en verwachtingen te uiten tijdens het managen van de crisis
	Creëer teams die bestaan uit mensen met een brede variëteit aan ervaring (d.w.z. kennis, vaardigheden en bekwaamheden)	Koude fase Warme fase	Het netwerk wordt onderhouden tijdens de koude fase, zodat het tijdens de warme fase in staat is om "een completer en genuanceerder beeld te creëren van wat [het] tegen zal komen" tijdens de warme fase (Weick en Sutcliffe 2007, 10)
		Warme fase	In procedures moet staan welke leden van het crisisnetwerk actief moeten worden wanneer men te maken heeft met bepaalde soorten crises. Deze leden moeten een brede variëteit aan ervaring vertegenwoordigen
	Wees kritisch op de categorieën door gebruik te maken van subcategorieën en door je bewust te blijven dat deze categorieën fout kunnen zijn	Koude fase Warme fase	Door tijdens de koude fase kritisch te zijn op de categorieën, wordt het mogelijk om een completer beeld van de situatie te creëren tijdens de warme fase
Operationeel bewustzijn	Communiceer veelvuldig binnen het team en met mensen van buiten het team	Koude fase	Dit zal helpen om vertrouwen in en bekendheid met elkaar te genereren, alsmede met de manier waarop elk lid, partner en het crisisnetwerk als geheel opereert
		Warme fase	Dit zal helpen om een completer beeld te creëren van de situatie (bv. wie doet wat tijdens een crisis)

	Benadruk het belang van het opmerken van dingen die bijna fout gaan, aangezien deze dingen een indicatie kunnen zijn van een falend systeem	Koude fase Warme fase	Door dit veelvuldig te benadrukken tijdens de koude fase, is de kans groot dat tijdens de warme fase bijna-fouten worden opgemerkt en dat escalatie kan worden voorkomen
	Zorg ervoor dat mensen zich vrij voelen om fouten te rapporteren en moedig mensen aan om zich uit te spreken	Koude fase Warme fase	Door dit veelvuldig te benadrukken tijdens de koude fase, is de kans groot dat mensen zich vrij zullen voelen om fouten te rapporteren en om zich te uiten tijdens de warme fase en daarna (de koude fase weer).
Gecommitteerd zijn aan veerkracht	Trainen	Koude fase	Trainen tijdens de koude fase verbetert de vaardigheid van mensen om het incident te interpreteren, te managen, ermee om te gaan en ervan te leren
	Neem mensen aan met een brede variëteit aan expertise	Koude fase	Deze mensen worden aangenomen tijdens de koude fase
	Stimuleer creatief denken	Koude fase Warme fase	Door dit te stimuleren tijdens de koude fase (en door aan te geven dat het toegestaan is om af te wijken van protocollen indien de crisis anders is dan verwacht), is de kans groot dat tijdens de warme fase mensen creatief zullen zijn
	Leren van tegenslag	Koude fase	Evalueren en leren van de warme-fase-gebeurtenissen kan helpen om toekomstige fouten te voorkomen
	Sta conceptueel slack toe	Koude fase Warme fase	Conceptual slack moet tijdens de koude fase worden ingebouwd in het netwerk, zodat mensen ermee bekend zijn en het kunnen gebruiken tijdens de warme fase
De mensen met expertise de bevoegdheid geven om besluiten te nemen	Verschuif besluitvorming naar frontlijnmedewerkers met de expertise om te handelen	Koude fase Warme fase	Door dit te organiseren, plannen en trainen tijdens de koude fase, is de kans groot dat tijdens de warme fase de besluitvorming verschuift naar degenen die de expertise hebben om de crisis te managen
	Zet informele netwerken op om de expertise te bevorderen	Koude fase Warme fase	Door tijdens de koude fase het bestaan van informele netwerken te stimuleren, kan de organisatie tijdens de warme fase gebruikmaken van "kennis, ervaring, leren en intuïties" (Weick en Sutcliffe 2007, 78), ingebed in deze informele netwerken

Schema 3.1 Hoe de vijf veerkrachtprincipes van Weick en Sutcliffe (2018) er uit zouden kunnen zien voor veiligheidsregio's tijdens de koude en warme fase van crisismanagement (Resodihardjo, Van Genugten en Ruiter 2018, p. 170-172).

4 Afsluiting

De corona-uitbraak en de samenwerkingen die in reactie daarop werden opgezet, leidde tot de vraag hoe crisisnetwerken het best opgebouwd en ingericht kunnen worden. Dat is geen vraag die snel en makkelijk te beantwoorden is, omdat er bij het beantwoorden veel verschillende aspecten komen kijken. Dit document richt zich op een aantal van deze aspecten.

Allereerst is er aandacht besteed aan het type crisis waar we mee te maken hebben als het gaat om de corona-uitbraak: namelijk een zogenaamde transboundary crisis. Daarbij is stilgestaan bij een aantal kenmerken van deze crisis en het feit dat een aantal obstakels die men normaal al tegen kan komen tijdens crisismanagement, bij dit type crisis veel prominenter aanwezig zijn. Ten tweede is gekeken naar het type crisisnetwerk waar we mee te maken hebben als het gaat om bijvoorbeeld het LOT-C, namelijk een ad-hoc-crisisnetwerk. Binnen de crisisnetwerkliteratuur is veel aandacht voor het managen van crisisnetwerken, zodat deze effectief kunnen opereren. De in dit document genoemde aandachtspunten gelden in algemene zin voor alle typen crisisnetwerken, maar verdienen mogelijk extra aandacht in ad-hoc-crisisnetwerken, bijvoorbeeld omdat men elkaar nog niet goed kent of een duidelijke besluitvormingsstructuur nog moet worden opgezet. De in dit document weergegeven voorwaarden voor het effectief opereren van crisisnetwerken geeft crisisbeheersers houvast door aan te geven waar zij op moeten letten als het gaat om het opzetten en bestendingen van een crisisnetwerk. De uitbraak van het corona-virus laat zien hoe belangrijk deze kennis is, zeker als het gaat om ongekende crises zoals een transboundary crisis, waarbij meerdere sectoren en meerdere overheidsniveaus moeten samenwerken om de crisis te managen. Als laatste is aandacht besteedt aan de wijze waarop permanente crisisnetwerken veerkrachtig kunnen opereren. Daarbij is niet alleen het concept veerkracht uitgewerkt, maar is ook met behulp van Weick en Sutcliffe (2007) aangegeven welke vijf principes kunnen helpen om veerkrachtig te opereren. Resodihardjo, Van Genugten en Ruiters (2018) hebben deze vijf principes op basis van logica uitgewerkt tot een overzicht van concrete maatregelen die veiligheidsregio's kunnen nemen om er voor te zorgen dat zij veerkrachtig kunnen opereren. Dit overzicht is vertaald en staat in schema 3.1.

Alhoewel veerkrachtig opereren gericht is op organisaties of permanente crisisnetwerken, is er toch voor gekozen om het op te nemen in dit overzicht en wel om een tweetal redenen. Ten eerste is er een trend waar te nemen waarbij veerkracht steeds vaker wordt genoemd als oplossing dan wel als doel, zonder dat direct duidelijk is wat veerkracht nu is. Verheldering en concretisering van dit concept vormen een noodzakelijke stap voor het krijgen van een beter begrip ervan. Deze stap wordt in dit document gezet door het definiëren en afbakenen van het concept veerkracht. Ook is het concept concreet uitgewerkt als het gaat om veerkrachtig opereren – één van de vormen van veerkracht die er zijn. Ten tweede kan veerkracht helpen bij bepaalde problemen waar men tegenaan kan lopen tijdens het managen van een crisis. Weick en Sutcliffe (2007) adviseren bijvoorbeeld om te zorgen voor een cultuur waarbinnen het zowel gebruikelijk als veilig is om fouten te melden en alternatieve visies en ideeën naar voren te brengen. Daarnaast adviseren zij onder meer om teams te creëren die bestaan uit mensen met verschillende achtergronden. Indien de

adviezen voor diversiteit in teams en ruimte voor alternatieve visies worden geïmplementeerd, zal dat helpen om tot een correcter en completer beeld te komen van wat het probleem nu is – een belangrijke stap in het goed kunnen managen van een crisis.

Tot slot is het belangrijk om stil te staan bij het belang van cultuur binnen een netwerk. Dit rapport laat zien dat cultuur op verschillende manieren terugkomt, of het nu gaat om mensen die zich veilig voelen om fouten te melden of de vrijheid hebben om kritische en andere geluiden te laten horen. Maar cultuur gaat ook om zaken als de mate waarin besluitvorming wordt gedecentraliseerd. In een organisatie of netwerk gekenmerkt door een sterk hiërarchische cultuur, zal decentralisatie van besluitvorming niet snel plaatsvinden. De rol van cultuur moet daarom niet onderschat worden als het gaat om crisismanagement.

Literatuurlijst

Aldrich, D.P. (2010). Fixing Recovery: Social Capital in Post-Crisis Resilience. *Journal of Homeland Security*. Geraadpleegd van: <https://ssrn.com/abstract=1599632>.

Aldrich, D.P. & Meyer, M.A. (2015). Social Capital and Community Resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269.

Ansell, C., Boin, A. en Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207.

Bodin, Ö. & Nohrstedt, D. (2016). Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response, *Global Environmental Change*, 41, 183-194.

Boin, A., Comfort, L.K., & Demchak, C.C. (2010). The rise of resilience. In: Comfort, Louise K., Boin, Arjen, Demchak, Chris C. (Eds.), *Designing Resilience*. University of Pittsburgh Press, Preparing for Extreme Events, Pittsburgh, pp. 1-12.

Boin, A. & 't Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from research, *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 357-371.

Boin, A., & Van Eeten, M.J.G. (2013). The Resilient Organization, *Public Management Review*, 15(3), 429-444.

Comfort, L.K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67 (s1), 189-197.

De Bruijne, M., Boin, A., en Van Eeten, M. (2010). Resilience. Exploring the concept and its meaning. In L.K. Comfort, A. Boin en C.C. Demchak (Eds.) *Designing Resilience*. University of Pittsburgh Press, *Preparing for Extreme Events* (pp.13-32). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Dynes, R.R., en Aguirre, B.E. (2008 (1979)). Organizational adaptation to crises: Mechanisms of coordination and structural change. In A. Boin (Ed.) *Crisis Management. Volume II* (pp.320-325). Los Angeles: Sage.

Hu, Q. & Kapucu, N. (2016). Information communication technology utilization for effective emergency management networks, *Public Management Review*, 18(3), 323-348.

Kapucu, N. (2005). Interorganizational coordination in dynamic context: Networks in emergency response management. *CONNECTIONS*, 26(2), 33-48.

Kapucu, N. (2006a). Interagency communication networks during emergencies. Boundary spanners in multiagency coordination. *American Review of Public Administration*, 36(2), 207-225.

Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. L. (2010). Examining intergovernmental and interorganizational response to catastrophic disasters: Toward a network-centered approach. *Administration & Society*, 42(2), 222-247.

Kapucu, N., Augustin, M.-E., & Garayev, V. (2009). Interstate partnerships in emergency management: Emergency management assistance compact in response to catastrophic disasters. *Public Administration Review*, 69(2), 297-313.

Kapucu, N., & Hu, Q. (2016). Understanding multiplexity of collaborative emergency management networks. *The American Review of Public Administration*, 46(4), 399-417.

Kendra, J.M., & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre. *Disasters*, 27(1), 37-53.

Manyena, S.B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 433-450.

Meerkerk, I.F. van & Verweij, S. (2014). Zonder bruggenbouwers geen integrale gebiedsontwikkeling: De cases A2 Maastricht en Caterham Barracks. *ROMagazine*, 32(10), 37-39.

Moynihan, D.P. (2008). Learning under uncertainty: Networks in crisis management. *Public Administration Review*, 68(2), 350-365.

Moynihan, D.P. (2009). The network governance of crisis response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 895-915.

Nohrstedt, D. (2016). Explaining mobilization and performance of collaborations in routine emergency management. *Administration & Society*, 48(2), 135-162.

Nohrstedt, D. (2018). Networking and crisis management capacity: A nested analysis of local-level collaboration in Sweden. *The American Review of Public Administration*, 48(3), 232-244.

Oh, N. (2012). Strategic uses of lessons for building collaborative emergency management system: Comparative analysis of Hurricane Katrina and Hurricane Gustav response systems. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 9(1), Article 10.

Resodihardjo, S.L., Van Genugten, M., Ruiters, M.N. (2018). A theoretical exploration of resilience and effectiveness requirements' compatibility in formal and permanent emergency networks. *Safety Science*, 101, 164-172.

Robinson, S.E., Eller, W.S., Gall, M. & Gerber, B.J. (2013). The core and periphery of emergency management networks, *Public Management Review*, 15(3), 344-362.

Waugh Jr., W.L., Streib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 66(S1), 131-140.

Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wildavsky, A. (1988). *Searching for Safety* (1st ed.). Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9781351316248>

Williams, T.A., Gruber, D.A., Sutcliffe, K.M., Shepherd, D.A., & Yanfei Zhao, E. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *ANNALS*, 11(2), 733-769.