

Samenvatting

Als de samenleving wordt geconfronteerd met een ramp is een gebruikelijke aanname dat rampenbestrijdingsorganisaties de *chaos* van de ramp onder *controle* moeten brengen door daadkrachtige *commandovoering*. 'Chaos, Command & Control' is dan ook het dominante paradigma in onderzoek naar rampenbestrijding en vormt daarnaast de basis voor de sturing binnen veel hulpverleningsorganisaties. Echter, recentelijk sociologisch onderzoek toont aan dat dit idee van beheersing tijdens rampen onrealistisch is. Rampen ontaarden over het algemeen niet in chaos. De capaciteiten van getroffen organisaties en maatschappelijke actoren blijven juist vaak in tact, hoewel ze onder druk komen te staan. Rampenbestrijding vergt dan ook veel meer *samenwerking* en *coördinatie* in een complex, snel veranderend netwerk van partijen. Daarom staat de volgende vraag centraal in dit proefschrift: *hoe coördineren crisis managers hulpverleningsoperaties over de grenzen van hun organisatie in snel veranderende omgevingen?*

De resultaten van dit onderzoek suggereren dat waar er in de preparatie fase veel aandacht uitgaat naar het ontwerpen van organisatiestructuren, het vastleggen van plannen en protocollen, en het bekrachtigen van gecentraliseerde commando structuren, er tijdens de hulpverleningsoperatie zelf een andere benadering van coördinatie ontstaat. In vier empirische hoofdstukken bouw ik een gelaagde analyse op die laat zien dat coördinatie op de ramplek zelf gebaseerd is op een proces van emergente adaptie, het voegen naar elkaars expertise en spontane netwerksamenwerking in reactie op steeds veranderende afhankelijkheden. Crisis managers hebben deze praktijken nodig om in te spelen op onverwachte situaties en onbekende dreigingen die zich voordoen tijdens hulpverleningsoperaties.

Op een theoretisch niveau levert deze analyse contra-intuïtief bewijs op om coördinatie processen in snel veranderende omgevingen anders te conceptualiseren. De dominante benaderingswijze van coördinatie is gebaseerd op integratie, waarbij coördinatie mogelijk wordt geacht onder drie condities: verantwoording, voorspelbaarheid, en wederzijds begrip. De resultaten uit mijn onderzoek laten echter een contrasterend beeld zien, waarin crisis managers omgaan met een snel veranderende omgeving door coördinatie processen te hanteren die gebaseerd zijn op condities van fragmentatie. Fragmentatie heeft vaak een negatieve connotatie die doet denken aan elementen die uit elkaar vallen en mislukken. Echter, beargumenteer ik in dit proefschrift dat coördineren op basis van fragmentatie niet per se negatief is, en veel beter past bij de realiteit die crisis managers op de ramplek ervaren. Dit komt omdat crisis managers geneigd zijn om de functionele,

kennis en normatieve grenzen die zij tijdens de coördinatie met anderen ervaren, te versterken in plaats van te overbruggen. Dat stelt ze in staat om verantwoordelijkheden af te bakenen, zich continue aan de situatie aan te passen, en hun expertise in te zetten, zodat ze voldoende snelheid en flexibiliteit in de operatie kunnen houden.

Fragmentatie doet zich niet alleen voor in de werkpraktijk van crisis managers, maar komt ook naar voren tijdens een tweede studie die zich richt op het tekenen van kaarten van de rampplek. Kaarten van de rampplek worden veel gebruikt in crisis centra om een situationeel overzicht te ontwikkelen. In vakjargon staat dit bekend als een '*common operational picture*', of een gemeenschappelijk operationeel beeld. Conceptueel gezien vormt het common operational picture een '*boundary object*', omdat ze crisis managers in staat stellen om via interactie met het object grenzen tussen elkaar te overbruggen. Uit het taalgebruik waarmee crisis managers hun wederzijdse afhankelijkheden bediscussiëren tijdens het schetsen van de locatie van de rampsituatie kwamen vier coördinatie strategieën naar voren: *taken selecteren, actie faseren, informatie standaardiseren en begrip transformeren*. Een procesanalyse van deze strategieën laat zien dat crisis managers verschillende coördinatie strategieën hanteren. Hierbij is een sequentie van strategieën dominant die tot segmentatie leidt. Dit duidt wederom op een onderliggende fragmentatie logica.

Tijdens het inzoomen op betekenisgevingsprocessen tijdens het construeren van het gemeenschappelijk operationeel beeld in een derde studie deden zich vergelijkbare coördinatie problemen voor. In crisis management wordt het operationele beeld steeds meer geïncorporeerd in geavanceerde informatie systemen. Echter, deze ontwikkeling komt voort uit een magazijn logica. Dit houdt in dat de onderliggende overtuiging bestaat dat informatie kan worden verzameld, gesorteerd en uitgewisseld in een toegankelijke en uniforme vorm. In de praktijk, daarentegen, wordt informatie door verschillende actoren anders geïnterpreteerd als ze betekenis aan deze informatie geven op basis van hun professionele achtergrond. Uit de analyse van drie crisis situaties blijkt dat de verschillende manieren van betekenisgeving leiden tot onderhandelingen. Onderhandeling is een belangrijk proces in crisis situaties omdat hierdoor de positie en behoeften van verschillende actoren zichtbaar wordt, zonder dat men zich hoeft te beroepen op een gedeelde ideeën, belangen en normen. Dit is namelijk moeilijk te bewerkstelligen als er weinig tijd is. Het resultaat van onderhandelingen in crisis situaties is dat er verschillende narratieven ontstaan, elk met hun eigen waarde. Dominante narratieven kunnen alleen ter discussie gesteld worden als er voldoende tijd wordt genomen om te reflecteren. Als blijkt dat hieraan voorbij wordt gegaan en niet alle belangen van de crisispartners worden behartigd,

ontstaan er in een later fase van het incident coördinatie problemen en misverstanden.

Tot slot wordt fragmentatie in de vierde studie nogmaals zichtbaar op het gebied van netwerken. In deze studie staat de analyse van de hulpverleningsoperatie tijdens een brand in de Schipholtunnel centraal. De netwerkanalyse laat zien dat het netwerk over de tijd heen meerdere keren segmenteert. Ondanks dat veel netwerkstudies zich baseren op een cumulatie van netwerk interacties over een totale tijdsperiode, blijkt uit deze studie dat het netwerk in kortere tijdsperiodes grote veranderingen ondergaat. Dit laat de noodzaak zien om tijdsdynamiek mee te nemen in de analyse van crisis management netwerken. Daarnaast illustreert de segmentatie van het netwerk wederom de rol van fragmentatie in coördinatie processen, deze maal op het niveau van netwerksamenwerking.

Gecombineerd ontcrachten deze vier empirische studies de dominante rol van integratie als conditie voor coördinatie tijdens crisis management. In dit proefschrift laat ik zien dat niet alleen integratie, maar juist fragmentatie een alternatieve benadering is voor coördinatie onder tijdsdruk. Hiermee verruimt dit onderzoek de kennis over coördinatie en management van crisis situaties. Het ontwerpen van organisatiestructuren en het ontwikkelen van technologische oplossingen bieden geen directe uitweg voor het oplossen coördinatie dilemma's, maar de doelmatigheid van coördinatie hangt juist in grote mate af van de configuratie van structuren in actie. Toch is het ook belangrijk om integratie niet af te doen als onnodig, omdat het nog steeds zo'n dominante rol heeft in het preparatieproces en in commandovoering doctrines. Integratie en fragmentatie kunnen beschouwd worden als twee verschillende coördinatie benaderingen die een paradoxale relatie hebben. De paradox is dat waar hulpverleningsorganisaties zich vaak voorbereiden op rampenbestrijding middels integratie, in de praktijk de crisis managers coördinatie baseren op een fragmentatie benadering die hen in staat stelt om hun expertise te benutten en snelheid en flexibiliteit te waarborgen gedurende de operatie.

Dit heeft ook belangrijke praktische implicaties. De analyse van evaluatie rapporten van incidenten laat zien dat aanbevelingen over het algemeen gebaseerd zijn op een integratie benadering. Verbetering van structuren, protocollen en procedures worden met regelmaat geadviseerd, terwijl de onderzoeksbevindingen in deze dissertatie juist laten zien dat op de rampplek zelf een andere coördinatie logica wordt gehanteerd. Plannen en protocollen zijn nodig om de rampenbestrijdingsstructuur goed te kunnen activeren, maar coördinatie over de grenzen van de betrokken hulpverleningsinstanties heeft een fragmentatie benadering nodig om de flexibele en expertise gestuurde modus van opereren te ondersteunen die gehanteerd wordt door crisis managers.