

Crisisbesluitvorming en coördinatie: ondersteuning en training

Kees van Dongen, TNO
Astrid Janssen, HKV lijn
in water
Josine van de Ven, TNO
Robert Verhoeven, HKV

Crisisbesluitvorming op bestuurlijk niveau laat aan efficiëntie en effectiviteit te wensen over, zo blijkt uit evaluaties van oefeningen en rampen. TNO en HKV werken onder het innovatieprogramma 'Flood Control 2015' samen aan ondersteuning en training om dit te verbeteren.

Complexiteit van crisisbesluitvorming en coördinatie

Bij de verdediging tegen het water heeft Nederland zich vooral gericht op het aanleggen en versterken van waterkeringen. Desondanks blijft er een rest risico bestaan en bovendien verhoogt klimaatverandering de kans op overstromingen. Nederland is kwetsbaar, want 26% van ons land ligt onder de zeespiegel en 55% van Nederland kan onder water komen te staan als ook de rivieren overstromen. Daarom moet het systeem van dijk, beslissers en omgeving verbeterd worden. Binnen het programma 'Flood Control 2015' werken Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven aan oplossingen hiervoor. Bij grootschalige overstromingen zijn op regionaal niveau crisisteam bij gemeenten, waterschappen, veiligheidsregio's en provincies actief. Op nationaal niveau zijn operationele en coördinerende crisisteam betrokken bij informatievoorziening, besluitvorming en coördinatie in bijvoorbeeld het Watermanagementcentrum (WMCN), DCC V&W, NCC en LOCC. De kaartjes bij de Ergst Denkbare Overstromingsscenario's (TMO, 2008) laten zien dat overstromingen al snel gebied-overschrijdend zijn.

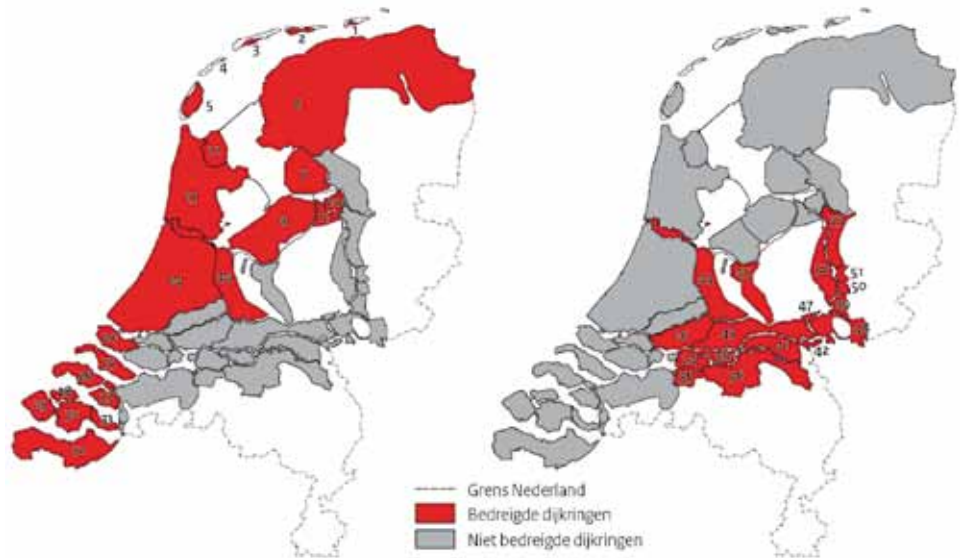
Dan gaan informatie uitwisseling, besluitvorming en coördinatie dus over organisatiegrenzen heen en zijn de expertise en middelen van vele spelers nodig om de uitdagingen het hoofd te bieden. In deze netwerken moet men zowel de eigen rol, proces en informatie behoeft als die van de anderen kennen. Door coördinatie worden de afhankelijkheden tussen doelen, activiteiten, mensen en middelen tussen de partijen afgestemd. Coördinerende crisisteam bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen staan voor verschillende uitdagingen. *Omgaan met onbekendheid:* leden van coördinerende crisisteam kennen elkaars rollen niet goed (genoeg), omdat deze vaak ad-hoc worden samengesteld voor een specifieke crisis. *Omgaan met heterogeniteit:* eigenbelang en uiteenlopende doeleinden kunnen leiden tot doelconflicten. Verschillen

in expertise, taal of stijlen tussen teams kunnen leiden tot inhoudelijke of procesmatige misverstanden en meningsverschillen. Verschillen in organisatiecultuur, identiteit, status kunnen leiden tot relationele conflicten. *Omgaan met afstand:* de fysieke afstand tussen samenwerkende partijen belemmert het elkaar leren kennen, bij elkaar komen en opbouwen van wederzijds vertrouwen. *Omgaan met dynamiek:* het proactief onderkennen van dreigingen is nodig om tijdig te kunnen beslissen over de te volgen strategieën. *Omgaan met complexiteit:* beslissingen zijn complex als partijen alternatieve strategieën voor ogen hebben en een strategie aan meerdere criteria moet voldoen. Bovenstaande uitdagingen maken efficiënte en effectieve informatie uitwisseling, besluitvorming en coördinatie moeilijk. In dit kader wordt onderzocht hoe bestuurlijke crisisbesluitvorming en coördinatie ondersteund en getraind kan worden.

Uitdagingen bij bestuurlijke crisisbesluitvorming

Expertmeetings met vertegenwoordigers uit het veld en interviews met bestuurders en ondersteuners geven aan dat drie factoren de bestuurlijke crisisbesluitvorming negatief beïnvloeden. Ten eerste zijn bestuurlijke crisisteam niet altijd voldoende rolvast. Ze denken onvoldoende strategisch of houden zich teveel bezig met operationele processen. Hier zijn meerdere redenen voor. De 'strategische' keuzen of bestuurlijke beslispunten worden niet expliciet gemaakt en de aangeboden informatie geeft geen dilemma's aan of oplossingsrichtingen. Situatierapporten bevatten voornamelijk operationele informatie en adviseurs krijgen geen tijd of richtlijnen om strategische vraagstukken te onderkennen. Ten tweede zijn de spelregels voor vergaderingen niet afgestemd op de crisissituatie. De leiderschapsstijl van de voorzitter van crisisteam heeft veel invloed op het verloop van het overleg. Vertegenwoordigers uit de bestuurlijke lijn waarderen een onderhandelende of consultatieve stijl van besluitvorming, terwijl vertegenwoordigers uit de operationele lijn een directieve, snelle en actiegerichte manier van besluitvorming verwachten. Het besluitvormingsproces is onvoldoende afgestemd op de dynamiek, onzekerheid en complexiteit van de crisissituatie. Hierdoor worden besluiten te laat genomen, zijn niet voldoende doordacht of niet goed afgestemd. Ten derde zijn bepaalde beslissers vaak op twee locaties tegelijkertijd nodig en de reisafstanden te groot om te kunnen pendelen. Burgemeesters en dijkgraven zijn

Figuur: Ergst Denkbare Overstromingsscenario's (TMO)



bijvoorbeeld zowel nodig in regionale beleidsteams als in gemeentelijke of waterschapsbeleidsteams. Daardoor zitten zij niet altijd zelf aan tafel en kunnen zij hun perspectief en belangen minder goed voren brengen.

Ondersteuning

Om deze knelpunten aan te pakken, zijn samen met vertegenwoordigers uit het veld drie ondersteuningsvormen ontwikkeld: de bestuurlijke impactanalyse, het situationeel beslismodel en richtlijnen voor effectief virtueel vergaderen.

Bestuurlijke impact analyse

De bestuurlijke impactanalyse helpt bij beslissingen over te volgen operationele strategieën en om de consequenties hiervan inzichtelijk te maken. Hierbij worden alternatieve operationele strategieën afgezet tegen bestuurlijk relevante criteria. De impact wordt uitgedrukt in waarde (positief of negatief); grootte van het effect; duur; en bereik of waarschijnlijkheid. De uitkomst kan worden gevisualiseerd in een matrix met kleur coderingen voor de waarde en tekstuele en numerieke toelichting in de cellen. Met de impactanalyse kan een regionaal beleidsteam zich een beeld vormen van bestuurlijke beslispunten en dilemma's, en wordt de besluitvorming in het beleidsteam gericht op de bestuurlijke vraagstukken van de crisis in plaats van op de operationele.

Situationeel beslismodel

Het situationeel beslismodel helpt de vergadervorm af te stemmen op de tijdsdruk, onzekerheid en mate waarin belangen verschillen. Bij een grote onzekerheid over de crisissituatie en/of de impact van een strategie moet advies van experts worden ingewonnen om een oordeel te vellen. De nadruk ligt dan op *consultatief beslissen*. In andere gevallen is er weinig tijd voor een besluit over een te volgen strategie omdat operationele teams snel moeten handelen. De nadruk ligt dan op *directief beslissen*. In weer andere gevallen kan er een dilemma ontstaan doordat vanwege schaarse middelen niet voorzien kan worden in de doelen van meerdere burgemeesters. De nadruk ligt dan op *onderhandelend beslissen*. Door spelregels voor het besluitvormingsproces af te

stemmen op de crisissituatie wordt besluitvorming efficiënter en effectiever.

Virtueel vergaderen

De richtlijnen voor effectief virtueel vergaderen maken het mogelijk om partijen op afstand te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Hiermee kan, ondanks de afstand en beperkte beschikbaarheid van partijen, effectief en efficiënt worden vergaderd.

Training

TNO en HKV hebben voor de bestuurlijke impact analyse en het situationeel beslismodel een training ontwikkeld die op maat toegepast kan worden. De training start met een aantal oefeningen met als doel de impact analyse en het situationeel beslissen onder de knie te krijgen. Vervolgens moeten deze worden toegepast in een scenario waarin tijdsdruk, onzekerheid en verschillende belangen een rol spelen. Na de oefening beoordelen leden van de crisisteams het toepassen van vereiste competenties en het teamproces. Deze basistraining duurt een halve dag. De training is zo opgezet dat in een korte tijd op een intuïtieve wijze veel geleerd wordt. Momenteel worden praktijkexperimenten met burgemeesters van een regionaal beleidsteam uitgevoerd.

Netcentrisch werken

In vervolgstappen gaan we ons concentreren op uitdagingen bij externe coördinatie tussen crisisteams in het netwerk. Het doel is om hulpmiddelen en trainingen te ontwikkelen zodat genetwerkte crisisbesluitvorming en coördinatie verder verbeterd worden. In de praktijk werken crisisteams nu met liaisons, de netcentrische werkwijze en aanvullende technische ondersteuning. We zien mogelijkheden om te komen tot een verdere invulling van de netcentrische werkwijze waarbij een ieder in staat is de juiste beslissingen te nemen. Uitwisseling van kennis met NUWCRen partners over informatie uitwisseling, besluitvorming en coördinatie in netwerken van crisisteams draagt hier aan bij.

Meer informatie

kees.vandongen@tno.nl (0346-356354)
astrid.janssen@hkv.nl (0320-294282)