

# Organisatieontwikkeling & Organisatieleren door Drie Crises

Crisismanagement bij het Ministerie van LNV



E.J. Buijs  
261089

*Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Publiek-Private Bedrijfsvoering  
Juli 2005*

Prof. dr. W.J.M. Kickert  
Dr. J. Edelenbos

## Voorwoord

Het onderzoek dat voor u ligt, is het einde van een lang traject. Het begon met een stage bij het ministerie van LNV en eindigt met een scriptie naar crisismanagement. Deze scriptie vormt tevens het sluitstuk van mijn studietijd.

Het onderwerp crisismanagement bij LNV ligt misschien niet voor de hand voor een Rotterdamse bestuurskundige, maar voor mij persoonlijk was het onderwerp zeer interessant en relevant. Het idee om crisismanagement bij LNV te onderzoeken is ontstaan na persoonlijke ervaringen in de vogelpestcrisis in 2003 en dat heeft een bijzondere basis geboden om mij in het complexe onderwerp vast te bijten.

Het afstudeertraject is nu voltooid en het is een hele puzzel gebleken om praktijk en theorie in dit onderzoek te verenigen. Gelukkig heb ik mij nooit alleen gevoeld in deze puzzel, maar waren er mensen om mij heen die mij hielpen.

Allereerst, wil ik de eerste en tweede lezer van de Erasmus Universiteit, dhr. Kickert en dhr. Edelenbos danken. Zonder de inbreng en commentaar op de versies van de scriptie had het eindproduct er niet zo uitgezien. Ik ben blij dat mijn stagebegeleiders mij de mogelijkheid hebben geboden om het onderzoek op deze wijze vorm te geven.

Daarnaast wil ik mijn begeleiders bij LNV, dhr. Van Schaardenburg en dhr. Van Harling, en BBR bedanken voor de geboden stageplaats. Ik heb erg veel geleerd en plezier gehad gedurende de stageperiode, die mij veel mogelijkheden heeft geboden om mijzelf te ontplooien.

De respondenten, die de tijd hebben genomen om mij te woord te staan voor het onderzoek, wil ik danken voor de inbreng. Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de vernieuwende inzichten uit de interviews.

Ik wil mijn ouders bedanken voor alle steun die ik heb gehad tijdens mijn studietijd. Pa en Ma, ik heb dankzij jullie alles kunnen doen wat ik nastreefde. Vera, bedankt voor jouw houvast en geduld tijdens mijn studie. Ik weet dat ik het je niet gemakkelijk heb gemaakt. Daarnaast wil ik de ouders van Vera noemen voor de hulp in de laatste fase van mijn studie.

Zus Laura en broer Jean-Marie waren altijd bereid om te helpen en me te inspireren, dat waardeer ik. Mijn huisgenoten en vrienden ben ik ook dankbaar voor het altijd maar willen aanhoren van verhalen over de scriptie. De scriptie is nu af!

Rotterdam, juli 2005

Etienne Buijs

## Samenvatting

In dit onderzoek is de ontwikkeling van de crisisorganisatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) geanalyseerd. In acht jaar tijd heeft het Ministerie van LNV drie grootschalige veterinaire crises moeten beheersen. In 1997 brak de varkenspestcrisis uit in Nederland. De crisis die op de uitbraak volgde, was de eerste grootschalige veterinaire crisis met maatschappelijke gevolgen. De crisis verraste LNV en het Ministerie was genoodzaakt om grootschalig crisismanagement toe te passen. In 2001 was er opnieuw een uitbraak van een zeer besmettelijke dierziekte, namelijk Mond- en Klauwzeer. De maatschappelijke effecten die de crisisbestrijding door het Ministerie van LNV veroorzaakten waren ernstig. De rellen in Kootwijkerbroek waren een voorbeeld van de maatschappelijke effecten van de MKZ crisis.

De vogelpestcrisis (Aviaire Influenza of AI crisis) in 2003 was de derde grootschalige crisis op het terrein van het Ministerie van LNV in een tijdsbestek van acht jaar. De schadelijke aspecten voor de volksgezondheid van het AI virus maakten de crisisbestrijding gecompliceerd.

Het Ministerie van LNV heeft door de drie crises in het afgelopen decennium, een organisatieontwikkeling laten zien op het gebied van crisismanagement. De ontwikkelingen worden onderzocht door middel van verschillende opgestelde theoretische concepten in het onderzoek: de theorie over crisismanagement, organisatieleren en organisatieontwikkeling; structuur en flexibiliteit. Deze theoretische concepten zijn uitgewerkt op de empirische casus van het onderzoek. Achtereenvolgens zullen de theoretische concepten en empirische ontwikkelingen beschreven worden.

Ten eerste, het perspectief van crisismanagementtheorie is gebaseerd op het feit dat crisismanagement een continue activiteit dient te zijn in een organisatie. Er worden verschillende fasen in crisismanagement onderkend. In het onderzoek wordt gekeken naar de preparatiefase, responsfase en nafase. Een organisatie dient zich voor te bereiden op mogelijke crisistypen, waarvoor de organisatie verantwoordelijk is. LNV heeft een specifiek crisistype waarvoor het Ministerie verantwoordelijk is, namelijk de veterinaire crisis (uitbraak van besmettelijke dierziekte).

Het tweede theoretische concept is flexibiliteit en structuur in de organisatieontwikkeling. De organisatieontwikkeling op het vlak van structuur en flexibiliteit is afhankelijk van verschillende factoren; mate van formalisatie, centralisatie en complexiteit in een organisatie. Er bestaan voor een organisatie, die crisismanagement toepast verschillende spanningsvelden in de verschillende fasen. In de voorbereidende fase bestaat een spanningsveld tussen anticipatie op een crisis en veerkracht in de responsfase. De LNV crisisorganisatie is een organisatie die in crisissituaties wordt opgezet. In de voorbereidingsfase wordt er bij LNV voorbereid door opleidingen, trainingen en simulaties. LNV is door de ervaring op het gebied van crisismanagement meer gaan voorbereiden, omdat veterinaire crises vaker voorkwamen. Deze transitie naar betere voorbereiding is niet direct ten koste gegaan van de veerkracht in de LNV crisisorganisatie. De veerkracht is bewaard gebleven door de hoge concentratie van crisiservaren medewerkers in de LNV crisisorganisatie.

In de responsfase van een crisis zijn er verschillende wijzen waarop een organisatie op crisissituaties kan reageren. In de theorie zijn over de reactiemogelijkheden generaliserende hypothesen opgesteld. In het onderzoek is de LNV crisisorganisatie aan deze hypothesen getoetst.

De organisatorische reactie wordt onderzocht door een spanningsveld. Een organisatie kan in een responsfase reageren door de threat-rigidity thesis of door een flexibele/aanpassende aanpak. De threat-rigidity thesis staat voor een rigide en formele organisatieopzet die gehandhaafd wordt in de crisis. Flexibel/aanpassend doelt op een organisatie die continu leert en door het leren zich aan weet te passen aan dynamische omstandigheden die in een crisis ontstaan.

De LNV crisisorganisatie heeft van beide reactietheses elementen in de crisismanagementorganisatie. Door combinatie van de elementen is het ministerie van LNV in

staat gebleken om op een gestructureerde wijze een veterinaire crisis te bestrijden en flexibiliteit te tonen op kritieke momenten. In de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie is zichtbaar dat de crisisorganisatie beter de spanningsvelden balanceert in de crisisorganisatie.

Het derde theoretisch concept dat in het onderzoek gebruikt wordt is organisatieleren na een crisis. De ontwikkelingen in de crisisorganisatie van LNV zijn vooral ontstaan door het implementeren van leerprocessen na de crises. Organisatieleren is een proces waardoor de organisatie als geheel leert van ervaringen van individuen. Organisatieleren kan plaatsvinden op meerdere niveaus, namelijk *single loop*, *double loop* of *deutero* leren.

Beargumenteed zal worden dat het leerproces na de MKZ crisis bepalend is geweest in de ontwikkeling van crisismanagement door het Ministerie van LNV. In de leerprocessen na de crises is geconstateerd dat leren vooral plaatsvindt op *single loop* niveau en te weinig op *double loop* niveau. Er is vooral verbeterend (*single loop*), geleerd, in plaats van vernieuwend (*double loop*). De leerprocessen zijn wel kwalitatief verbeterd, en dat duidt op *deutero* leren.

Het feit dat LNV een hoog niveau van leren niet heeft bereikt is te wijten aan de barrières die leerprocessen na een crisis hebben. Een crisis biedt kansen, maar werpt dus ook barrières op om te leren. Deze kansen en barrières zijn uit academische literatuur geïnventariseerd in het onderzoek. De kansen om te leren ontstaan door het hoge crisisbewustzijn in een organisatie na een crisis en dat kan leiden tot een *window of opportunity*. Een mogelijke barrière voor het leren na een crisis is bijvoorbeeld de lange tijdsduur die het leertraject na een crisis in beslag neemt. Een andere barrière is het feit dat organisaties na de crisis angst hebben om afgerekend te worden. In de organisatieontwikkeling van LNV zijn zowel kansen als barrières te ontdekken om te leren van de crisiservaringen.

De toetsing van de theoretisch opgebouwde concepten aan de empirie, leidt tot een eindconclusie over de casus. De eindconclusie van het onderzoek luidt: het Ministerie van LNV is een organisatie met een hoog crisisbewustzijn, wat ertoe heeft geleid dat er snel een slagvaardige, gestructureerde crisisorganisatie met de benodigde flexibiliteit opgezet kan worden. De ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie is bereikt door continu te leren op basis van negatieve ervaringen (drie crises). LNV heeft een balans gecreëerd op het vlak van structuur en flexibiliteit in de organisatieontwikkeling van crisismanagement.

Inhoudsopgave	Pagina
Lijst van Afkortingen.....	8
Lijst van Tabellen en Figuren.....	9
<b>1 INLEIDING .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Onderwerp.....</b>	<b>11</b>
1.1.1 <i>Aanleiding</i> .....	11
1.1.2 <i>Maatschappelijke Relevantie &amp; Bestuurskundige Relevantie</i> .....	11
1.1.3 <i>Object van Studie</i> .....	13
<b>1.2 Probleemstelling.....</b>	<b>14</b>
1.2.1 <i>Doelstelling</i> .....	14
1.2.2 <i>Hoofdvraag</i> .....	14
1.2.3 <i>Deelvragen</i> .....	15
<b>1.3 Operationalisatie.....</b>	<b>16</b>
1.3.1 <i>Operationalisatie van de Deelvragen</i> .....	16
1.3.2 <i>Operationalisatie van het Onderzoek</i> .....	17
1.3.3 <i>Methodologische Verantwoording</i> .....	19
<b>2 THEORETISCH KADER.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Crisismanagement.....</b>	<b>21</b>
2.1.1 <i>Academische Ontwikkeling van Crisismanagement</i> .....	21
2.1.2 <i>Crisis &amp; Crisismanagement</i> .....	21
2.1.3 <i>Trends in Crisismanagement</i> .....	23
2.1.4 <i>Crisisfasen</i> .....	24
<b>2.2 Crisismanagement &amp; Organisatieontwikkeling .....</b>	<b>25</b>
2.2.1 <i>Inleiding</i> .....	25
2.2.2 <i>Niveau van Analyse en Organisatieontwikkeling</i> .....	25
2.2.3 <i>Organisatiestructuur</i> .....	27
2.2.4 <i>Publieke Organisatie en Crisis</i> .....	28
2.2.5 <i>Van Preparatie tot Respons: Anticipatie en Veerkracht</i> .....	29
2.2.6 <i>De Organisatorische Reactie in de Responsfase</i> .....	30
<b>2.3 Organisatieleren &amp; Crises.....</b>	<b>36</b>
2.3.1 <i>Nafase: Organisatieleren</i> .....	36
2.3.2 <i>Van Individu naar Organisatie</i> .....	36
2.3.3 <i>Single loop, Double loop &amp; Deutero Learning</i> .....	37
2.3.4 <i>Crisis &amp; Organisatieleren: Barrières en Kansen</i> .....	38
<b>2.4 Samenhang in Theoretische Concepten .....</b>	<b>41</b>
<b>3 EMPIRIE.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Crisis en de LNV crisisorganisatie .....</b>	<b>43</b>
3.1.1 <i>Crises op het terrein van LNV</i> .....	43
3.1.2 <i>Externe Trends op Crisismanagement bij LNV</i> .....	45
3.1.3 <i>De Structuur van de Crisisorganisatie van LNV</i> .....	47
<b>3.2 Varkenspestcrisis .....</b>	<b>50</b>
3.2.1 <i>De Crisis</i> .....	50
3.2.2 <i>De Crisisorganisatie</i> .....	51
3.2.3 <i>Het Leerproces na de Varkenspestcrisis</i> .....	52
3.2.4 <i>Conclusie</i> .....	53

<b>3.3</b>	<b>MKZ Crisis .....</b>	<b>54</b>
3.3.1	<i>De Crisis .....</i>	54
3.3.2	<i>De Crisisorganisatie .....</i>	55
3.3.3	<i>Het leerproces na de MKZ crisis .....</i>	56
3.3.4	<i>Conclusie.....</i>	59
<b>3.4</b>	<b>De AI Crisis.....</b>	<b>60</b>
3.4.1	<i>De Crisis .....</i>	60
3.4.2	<i>De Crisisorganisatie .....</i>	61
3.4.3	<i>Het Leerproces na de AI crisis.....</i>	62
3.4.4	<i>Conclusie.....</i>	72
<b>3.5</b>	<b>Van Preparatie tot Respons: Anticipatie of Veerkracht? .....</b>	<b>73</b>
3.5.1	<i>Anticipatie .....</i>	73
3.5.2	<i>Veerkracht .....</i>	74
3.5.3	<i>Conclusie.....</i>	75
<b>3.6</b>	<b>Responsfase: Hypothesen van Rosenthal, Charles &amp; 't Hart .....</b>	<b>77</b>
3.6.1	<i>Crisisbesluitvorming wordt gecentraliseerd.....</i>	77
3.6.2	<i>Informeel infrastructuur en improvisatie vervangen de hiërarchische lijnen; adviseurs worden belangrijk.....</i>	78
3.6.3	<i>In crisissituaties bloeit de bureaupolitiek op .....</i>	80
3.6.4	<i>In een crisissituatie neemt het volume en de snelheid van informatie toe.....</i>	81
3.6.5	<i>De bron moet betrouwbaar zijn.....</i>	81
3.6.6	<i>Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan bruikbare informatie .....</i>	82
3.6.7	<i>Tijdens een crisis proberen individuen zich te beroepen op ervaringen uit vorige crises.....</i>	83
3.6.8	<i>In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren.....</i>	84
3.6.9	<i>Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink.....</i>	84
<b>3.7</b>	<b>Responsfase: Threat-rigidity of de Flexibele/Aanpassende Organisatie.....</b>	<b>86</b>
3.7.1	<i>De aanpassende organisatie.....</i>	86
3.7.2	<i>Threat-rigidity in de LNV crisisorganisatie .....</i>	87
3.7.3	<i>Conclusie.....</i>	87
<b>3.8</b>	<b>Nafase: Single Loop, Double Loop en Deutero Leren.....</b>	<b>89</b>
3.8.1	<i>Single Loop.....</i>	89
3.8.2	<i>Double Loop.....</i>	90
3.8.3	<i>Deutero.....</i>	91
<b>4</b>	<b>CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN .....</b>	<b>93</b>
<b>4.1</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>93</b>
4.1.1	<i>Deelvraag 1.....</i>	93
4.1.2	<i>Deelvraag 2.....</i>	93
4.1.3	<i>Deelvraag 3.....</i>	94
4.1.4	<i>Deelvraag 4.....</i>	95
4.1.5	<i>Deelvraag 5.....</i>	96
4.1.6	<i>Deelvraag 6.....</i>	96
4.1.7	<i>Deelvraag 7.....</i>	98
4.1.8	<i>Deelvraag 8.....</i>	99
4.1.9	<i>Hoofdvraag.....</i>	99
<b>4.2</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>101</b>
4.2.1	<i>Aanbeveling 1.....</i>	101
4.2.2	<i>Aanbeveling 2.....</i>	101
4.2.3	<i>Aanbeveling 3.....</i>	102
4.2.4	<i>Aanbeveling 4.....</i>	102
	<b>Bibliografie .....</b>	<b>105</b>

<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>109</b>
<b>Bijlage 1. Enquête Crisisorganisatie LNV</b> .....	<b>109</b>
<b>Bijlage 2. Lijst van Geïnterviewde personen</b> .....	<b>117</b>
<b>Bijlage 3. Interviewuitwerking</b> .....	<b>118</b>
<b>Bijlage 4. Interviewuitwerking</b> .....	<b>124</b>
<b>Bijlage 5. Interviewuitwerking</b> .....	<b>129</b>
<b>Bijlage 6. Interviewuitwerking</b> .....	<b>133</b>
<b>Bijlage 7. Interviewuitwerking</b> .....	<b>137</b>
<b>Bijlage 8. Relevante Kamervragen</b> .....	<b>141</b>

## Lijst van Afkortingen

AI	Aviaire Influenza
AID	Algemene Inspectie Dienst
BBR	Bureau Bestuursraad
BO	Borgingsoverleg
CAT	Crisis Audit Team
CCC	Crisis Concern Control Team
CVO	Chief Veterinary Officer
DBT	Departementaal Beleidsteam
DCC	Departementaal Coördinatie Centrum
DCS	Departementale Crisisstaf
DCT	Departementaal Communicatie Team
DR	Dienst Regelingen
DRZ	Directie Regionale Zaken
EC-LNV	Expertisecentrum van LNV
EU	Europese Unie
KIT	Kennis en Informatie Team
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKZ	Mond- en Klauwzeer
RBT	Regionaal Beleidsteam
RCC	Regionaal Coördinatie Centrum
RCS	Regionale Crisisstaf
RIC	Regionaal Informatie Centrum
Sitrap	Situatie rapportages
SG	Secretaris Generaal
VAT	Vraag en Antwoord Team
VEO	Verenigd Epidemiologisch Overleg
VWA/RVV	Voedsel en Waren Autoriteit/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



## Lijst van Tabellen en Figuren

<b>Figuren</b>		<b>Pagina</b>
Figuur 1	Overzicht van de Causale Relatie	18
Figuur 2	Onion Model van Pauchant & Mitroff	25
Figuur 3	Theoretische Concepten in Crisisfasen	42
Figuur 4	Organogram van de LNV Crisisorganisatie	47
Figuur 5	Organogram van de LNV Crisisorganisatie voor de MKZ crisis	55
Figuur 6	Diagram uit enquête	75
Figuur 7	Diagram uit enquête	79
Figuur 8	Diagram uit enquête	80
Figuur 9	Diagram uit enquête	82
Figuur 10	Diagram uit enquête	83
Figuur 11	Diagram uit enquête	84
Figuur 12	Diagram uit enquête	85
Figuur 13	Diagram uit enquête	87
Figuur 14	Diagram uit enquête	89
Figuur 15	Diagram uit enquête	90
<b>Tabellen</b>		
Tabel 1	Europese Bestrijdingsrichtlijn AI	44
Tabel 2	Informatievoorziening in de LNV Crisisorganisatie	65
<b>Tekstboxen</b>		
Tekstbox 1	Communicatie tussen RCC en DCC: Liaisons	48
Tekstbox 2	Het Trechtermodel	62



# 1 Inleiding

## 1.1 Onderwerp

### 1.1.1 *Aanleiding*

Het onderzoek naar crisismanagement bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is voor mij een interessante casus. De interesse om onderzoek te verrichten naar crisismanagement bij LNV is ontstaan na een persoonlijke ervaring. Op een pluimveebedrijf van vrienden werd besloten tot preventieve ruiming tijdens de Aviaire Influenza crisis (AI, vogelpestcrisis). Doordat het ging om een aantal geïsoleerde gevallen buiten de toezichtgebieden werden mensen ingezet die nog niet betrokken waren geweest bij de bestrijding van de AI crisis. Het was niet mogelijk om ervaren pluimveemedewerkers voor deze ruiming in te huren. Omdat ik ervaring had met het werken met pluimvee werd aan mij gevraagd of ik wilde assisteren bij het ruimen van het pluimvee. De ruiming zette mij aan het denken; gedurende het hele ruimingproces waren er diverse instanties betrokken, zoals Algemene Inspectie Dienst (AID), Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), Laser, Herman Kiezebrink Instituut (HKI) etc. Doordat ik het proces van dichtbij heb meegemaakt, heeft het mijn aandacht vastgehouden. Een bestuurskundestudent met als afstudeerrichting publiek-private bedrijfsvoering is geïnteresseerd in de werking van het openbaar bestuur en dan met name de interne organisatie van het openbaar bestuur. Landbouwcrites hebben een grote impact gehad op de (plattelands)maatschappij. Hoe zou een crisis van deze omvang bestuurlijk en organisatorisch worden aangepakt, bijvoorbeeld in het Ministerie van LNV? Doordat er meerdere verzelfstandigde diensten bij een crisis op LNV gebied betrokken waren, is het moeilijk een duidelijk beeld van de crisisorganisatie van LNV te ontwikkelen. Hoe organiseert het Ministerie van LNV een crisisorganisatie? Wat voor effect heeft een crisis op een publieke organisatie? Vanuit deze startvragen is het onderzoek opgezet wat hier gepresenteerd wordt.

### 1.1.2 *Maatschappelijke Relevantie & Bestuurskundige Relevantie*

#### **Maatschappelijke Relevantie**

Robert en Lajtha (2002) constateren dat in de maatschappij vaker crisissituaties voorkomen en de auteurs wijzen op een steeds complexere, globaliserende wereld. De Westerse wereld stelt hoge eisen aan een uiterst complex systeem dat strak gekoppeld is. Deze ontwikkelingen in onze hedendaagse maatschappij zijn er de oorzaak van dat crises vaker voorkomen (Perrow, 1999 in Rosenthal, Comfort & Boin, 2001: 9).

Niet alleen hulpverlenende organisaties (bijv. politie, brandweer etc.) zijn betrokken bij crisismanagement, maar ook andere organisaties krijgen vaker te maken met crisissituaties (Mitroff: 2005: 3). Het openbaar bestuur zal meer rekening moeten houden met de mogelijkheid om crisisbeheersing en -bestrijding effectief en efficiënt te organiseren. Een voorbeeld is het Franse Ministerie van Landbouw. Het Ministerie had in de jaren 80 vijf crisisgevallen en in de jaren '90 vijftig crisisgevallen (Robert en Lajtha, 2002: 187).

Een van de Nederlandse departementen met veel crisiservaring is het Ministerie van LNV. Het departement heeft uit noodzaak de mogelijkheid gehad om te leren van crisissituaties en heeft de organisatie meerdere keren aan moeten passen door een crisis. Crises bij LNV komen bijvoorbeeld voor op het gebied van voedselveiligheid en dierziekten. De afgelopen negen jaar heeft LNV drie grootschalige veterinaire crises moeten beheersen, namelijk de varkenspestcrisis, de MKZ crisis en de AI crisis. Deze crises hebben een grote maatschappelijke impact gehad. De uitbraak van zeer besmettelijke dierziekten is door globalisering in de veehouderijsector en de intensieve veehouderij in Nederland moeilijk te voorkomen en het valt niet uit te sluiten dat er ieder moment

een nieuwe uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan plaatsvinden. Actueel in dit verband is de langdurige uitbraak van vogelgriep in Zuid Oost Azië waar mensen met het vogelgriepvirus besmet zijn geraakt en ook aan het virus overleden ("Griepvirus H5N1 besmet ook zoogdieren", 24 februari 2005; "Griepexperts waarschuwen voor vogelgriep", 19 mei 2005).

### Bestuurskundige Relevantie

Robert en Lajtha (2002) constateren, dat crisismanagement als managementdiscipline nog steeds in haar kinderschoenen staat. In de bestuurskunde is er niet veel aandacht voor crises binnen het openbaar bestuur. Crises bieden desalniettemin uitzonderlijke inzichten in de werking van het openbaar bestuur, omdat het openbaar bestuur in tijden van crises onder druk komt te staan. Het is belangrijk voor de legitimiteit van de overheid om crises effectief en efficiënt te beheersen. Crisismanagement is daardoor een belangrijk onderdeel van bestuurskunde als wetenschapsdiscipline.

Crisismanagement als discipline heeft zich niet aangepast aan de veranderende wereld om zich heen. Robert en Lajtha (2002) concluderen dat het traditionele crisismanagementpatroon, niet meer voldoet aan de huidige eisen die aan crisismanagement gesteld worden. De huidige eisen hebben betrekking op de strakke koppeling van systemen en globalisering. Crisismanagement moet daardoor meer een continue organisatorische activiteit zijn, waarbij training en voorbereiding voorop staan (Rosenthal et al, 2001: 9). *"The bulk of research in crisis management, however, has relied heavily on conventional case methods and focused exclusively on preventing crises (Lin & Carley, 2002: 1)"*.

Het Ministerie van LNV is een voorbeeld van de ontwikkelingen die onder meer Robert en Lajtha (2002) schetsen. Het Ministerie is een publieke organisatie, die niet behoort tot de directe hulpverlenende organisaties (brandweer, politie en ambulance), maar in toenemende mate met crises te maken heeft gekregen in het vorige decennium. De LNV crisisorganisatie heeft zich door deze crises kunnen ontwikkelen en brengt crisismanagement als een continue activiteit in de praktijk. De LNV crisisorganisatie en de lessen die geleerd zijn, kunnen een voorbeeld vormen voor andere departementale of publieke organisaties, die crisismanagement moeten implementeren in de organisatie. De LNV organisatie heeft geprobeerd om theorie over crisismanagement te implementeren en een organisatie te structureren om crises effectief en efficiënt te kunnen bestrijden. Crises blijven echter onvoorspelbaar en flexibiliteit is nodig om met deze onvoorspelbaarheid en onzekerheid om te gaan. Het volstaat dan niet om plannen en draaiboeken te produceren, maar deze moeten bekend zijn bij betrokkenen en er moet mee getraind en geoefend worden. De bestudeerde casus laat het nieuwe crisismanagementparadigma in de empirie zien en de studie van deze empirie is daardoor bestuurskundig relevant.

Volgens Robert en Lajtha (2002) kan crisismanagement verrijkt worden door theorieën die niet speciaal op crises gericht zijn, maar wel gebruikt kunnen worden in combinatie met crisismanagementtheorie. Alhoewel iedere crisis uniek is, zijn er wel structuren en patronen te beschrijven, die de aanpak van crises kunnen ondersteunen. In bestuurskundige crisismanagementliteratuur is niet veel aandacht besteed aan organisatieontwikkeling, leren door crises en organisatiestructuur in crisistijd. De casus over LNV laat zien dat de disciplines relevant zijn voor crisisbeheersing in een publieke organisatie. In het onderzoek zal getracht worden om deze disciplines te verbinden en op die wijze een conceptueel analysekader te ontwikkelen voor het object van studie.

### 1.1.3 Object van Studie

Het object van studie is de crisisorganisatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De crisisorganisatie wordt voor de bestrijding van een crisis uit de bestaande organisatie opgezet (zie par. 1.2). Het Ministerie van LNV heeft geen crisisgericht organisatieonderdeel in de reguliere organisatie, maar tijdens crisistijd wordt er een projectorganisatie voor crisisbeheersing opgezet. Het Ministerie van LNV heeft het afgelopen decennium meerdere malen te maken gehad met veterinaire crisis op nationale schaal. Er worden in het onderzoek drie cases uitgebreid besproken; varkenspestcrisis, MKZ en Aviaire Influenza ("Een crisis per bewindsman", 2003).

De uitbraak van varkenspest in 1997 was de eerste grootschalige veterinaire crisis, waar het departement als verantwoordelijk Ministerie mee te maken kreeg. De crisisorganisatie was op dat moment niet voorbereid op een grote crisis. Draaiboeken waren niet *up to date* en medewerkers werden verrast door de omvang van de crisis (LNV, 1997: 7-11).

Na de varkenspestcrisis brak in 2001 het Mond- en Klauwzeervirus (MKZ) uit. Deze crisis heeft de organisatie van LNV wakker geschud. Het Ministerie van LNV werkte na de varkenspestcrisis aan een beter georganiseerde crisisbestrijding. Maar voordat het opbouwen van een verbeterde crisisorganisatie voltooid was, brak het MKZ virus in 2001 uit. De voorbereiding voor de MKZ crisis was mede door tijdsdruk onvoldoende. De MKZ crisis wees het Ministerie op het feit dat crisismanagement binnen de organisatie nog beter ontwikkeld diende te worden. Samenwerking tussen organisatieonderdelen verliep weliswaar beter dan tijdens de varkenspestcrisis, maar was onvoldoende ontwikkeld. Tijdens de varkenspestcrisis was er geen heldere structuur aanwezig, terwijl voor de MKZ crisis er op papier een organisatiestructuur ontwikkeld was. De uitvoering liet tijdens de MKZ crisis desalniettemin te wensen over. Bepaalde voorstellen op papier werden in de praktijk niet ingevoerd en dat leverde onduidelijkheid op (B&A Groep, 2002: 3). Na de MKZ crisis is er opnieuw een professionaliseringslag gemaakt. De leerpunten uit de crisis zijn verzameld en vervolgens is er een leertraject doorlopen om beter voorbereid te zijn op een mogelijke nieuwe crisis. De crisisorganisatie werd beter gestructureerd en medewerkers hadden inmiddels meer ervaring.

In 2003 brak wederom een besmettelijke dierziekte uit; Aviaire Influenza (AI), of vogelpest. De AI crisis was een crisis op nationale schaal waarbij vele honderden bedrijven en zeer veel hobbydierhouders getroffen waren. De crisisorganisatie was beter uitgekristalliseerd dan tijdens de MKZ crisis en medewerkers waren beter voorbereid door de praktijkervaring. Voordat de AI crisis uitbrak, was besloten om de crisisorganisatiestructuur in een komende crisis strak toe te passen (LNV, 2002). De AI crisis bracht nieuwe problemen met zich mee en bewees dat geen enkele crisis hetzelfde verloopt. Vogelpest leverde gevaar op voor de volksgezondheid. Het gezondheidselement voor mensen is een nieuw aspect, dat tijdens de crisis pas bekend werd. De crisisorganisatie moet dan flexibel zijn om verrassende wendingen te kunnen volgen.

In de AI evaluatie door adviesbureau Berenschot (2004) waren actoren zowel intern als extern de crisisorganisatie goed te spreken over de structuur van de crisisorganisatie. Er is veel vooruitgang geboekt. Volgens deze medewerkers is gebleken, dat een duidelijke blauwdruk en heldere omschrijving van taken de crisisorganisatie goed hebben laten functioneren. Medewerkers waren goed te spreken over samenwerking tussen de organisatieonderdelen (Berenschot, 2004: 162).

LNV is na de evaluatie wederom aan de slag gegaan om verbeteringen in de crisisorganisatie aan te brengen. Positief bevonden ad hoc maatregelen worden geformaliseerd. In de organisatie wordt bekeken, hoe maatregelen en constructies in een mogelijk volgende crisis zouden kunnen functioneren. Om de crisisorganisatie in stand te houden en voorbereid te laten zijn op een mogelijke nieuwe crisis worden bijvoorbeeld trainingen en simulaties georganiseerd.

## 1.2 Probleemstelling

De organisatie van LNV heeft de afgelopen acht jaar drie grote crises en een aantal affaires en incidenten (bijvoorbeeld MPA affaire, 2002 en Dioxine incident, 2002-2003) moeten beheersen. Door deze onverwachte invloeden van buitenaf, vormt de LNV crisisorganisatie een geschikte casus om te bestuderen vanuit een perspectief van crisismanagement, leerprocessen en organisatieontwikkeling. De crisisorganisatie heeft meerdere leerprocessen meegemaakt en is door die leerprocessen spanningsvelden tegengekomen in de organisatieontwikkeling.

De vraag die tijdens de leerprocessen een belangrijke rol speelt is; in hoeverre kan LNV zo goed mogelijk de crisisorganisatie structureren? Een crisis is een reeks van onverwachte, onvoorziene gebeurtenissen. Iedere crisis vereist een nieuwe aanpak met verschillende problemen, waarvoor geen pasklare oplossingen mogelijk zijn. Een organisatie lijkt zich niet te kunnen voorbereiden op mogelijke crises. De theorie over crisismanagement laat zien, dat door continue voorbereiding op een crisis en organisatorische aanpassing aan een mogelijke crisis de crisisbestrijding beter kan verlopen. Door te leren na crises en het ontwikkelen van crisismanagement in een organisatie op het vlak van structuur en flexibiliteit, zou een organisatie theoretisch beter in staat moeten zijn om een crisis adequaat te kunnen bestrijden.

### 1.2.1 Doelstelling

Voorgaande beschrijving van de bestuurlijke relevantie en de besproken casus in samenhang met de theorie over crisismanagement, organisatieleren en organisatieontwikkeling leiden tot de volgende doelstelling.

*Het verkrijgen van inzicht en het opstellen van aanbevelingen in de manier waarop een publieke organisatie met crises omgaat en de wijze waarop de organisatie leert van crises op het gebied van structuur en flexibiliteit.*

### 1.2.2 Hoofdvraag

De doelstelling van deze scriptie leidt tot de volgende hoofdvraag:

*Hoe heeft de LNV organisatie na drie crises geleerd en op welke wijze beïnvloedt dit leren het crisismanagement in de organisatieontwikkeling met betrekking tot structuur en flexibiliteit?*

Deze probleemstelling/hoofdvraag is in meerdere delen te onderscheiden.

- *“Hoe heeft de LNV organisatie na drie crises geleerd”*, is het deel dat betrekking heeft op het leren na een crisis. In het onderzoek worden de leerprocessen na de drie crises onderzocht om te kijken of de organisatie voldoende van crises leert. De drie crises die expliciet bekeken worden zijn de varkenspestcrisis (1997), de MKZ crisis (2001) en de AI crisis (2003)
- *“op welke wijze beïnvloedt dit leren het crisismanagement”*, doelt op het leren van organisaties na een crisis. Het is een zinsnede die betrekking heeft op het continu implementeren van crisismanagement in de organisatie. Crisismanagement moet er mede voor zorgen dat een organisatie klaar staat voor onverwachte gebeurtenissen.
- *“in de organisatieontwikkeling met betrekking tot structuur en flexibiliteit”*

De organisatieontwikkeling wordt in het onderzoek opgevat als verbeteringen in de organisatie. De verbeteringen in de organisatie houden in het onderzoek verband met de verhoogde dynamiek in de externe omgeving van de organisatie (Morgan, 1996: 56-57).

Als publieke organisaties goed aansluiten bij de omgeving waarin zij opereren, dan leidt dat tot goede prestaties op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit en rechtmatigheid (Rosenthal, 1996: 31). Het laatste deel van het citaat duidt op een meervoudig spanningsveld tussen flexibiliteit en structuur.

### 1.2.3 Deelvragen

Uit de hoofdvraag van het onderzoek worden de volgende deelvragen afgeleid.

1. *Hoe reageert een organisatie op een crisis; welke spanningsvelden doen zich voor?*
2. *Hoe verhoudt crisismanagement zich tot organisatieleren; welke barrières en kansen zijn ervoor het leren van een crisis?*
3. *Hoe kunnen de crises op de beleidsterreinen van LNV getypeerd worden en hoe heeft LNV de crisismanagementfunctie daarop ingericht?*
4. *Hoe heeft de organisatie van LNV de leerprocessen na de crises ingericht en welke barrières en kansen spelen in de leerprocessen een rol?*
5. *Hoe verhouden anticipatie en veerkracht zich tot elkaar in het crisismanagement bij LNV?*
6. *Heeft de crisisorganisatie van LNV zich volgens de hypothesen van Rosenthal et al. ontwikkeld?*
7. *Reageert de LNV crisisorganisatie volgens de threat-rigidity thesis op een crisis, of is het een open/flexibele/aanpassende organisatie?*
8. *Heeft het Ministerie van LNV single loop learning, double loop learning of deuterio learning bereikt in de leerprocessen na crises?*

## 1.3 Operationalisatie

### 1.3.1 Operationalisatie van de Deelvragen

De deelvragen zullen in deze paragraaf nader verklaard worden. Per deelvraag zal aangegeven worden met welke methoden de deelvraag beantwoord wordt. De koppeling tussen deelvraag met de relevante theoretische concepten zal in deze paragraaf ook behandeld worden.

#### 1. Hoe reageert een organisatie op een crisis; welke spanningsvelden doen zich voor?

Als er een crisissituatie in een samenleving ontstaat, dan behoren organisaties te reageren op de crisis. Een crisis bestaat uit buitengewone omstandigheden, waarop niet met standaardprocessen gereageerd kan worden. De begrippen crisis en crisismanagement worden in het theoretisch kader beschreven. Van een organisatie die een crisis moet beheersen, wordt verwacht dat de organisatie georganiseerd en flexibel crisisbeheersing implementeert.

In de crisismanagementtheorie zijn een aantal reactiemogelijkheden van organisaties beschreven op crisissituaties. De reactiemogelijkheden zullen in het theoretisch kader geïnventariseerd worden. De verschillende reactiemogelijkheden leiden tot spanningsvelden tussen flexibiliteit en structuur, die uiteengezet worden.

#### 2. Hoe verhoudt crisismanagement zich tot organisatieleren; Welke barrières en kansen zijn ervoor het leren van een crisis?

Als de crisis voorbij is komt het moment waarop geleerd kan worden van de crisissituatie. Het onderzoek richt zich in deze fase op de theorie van het organisatieleren. Organisatieleren is een complex proces en kan op meerdere niveaus plaatsvinden. In de literatuur over organisatieleren en crisismanagement worden versnipperd barrières en kansen beschreven voor het leren na een crisis. Organisatieleren en de specifieke barrières en kansen zullen in het onderzoek beschreven worden.

#### 3. Hoe kunnen de crises op de beleidsterreinen van LNV getypeerd worden en hoe heeft LNV de crisismanagementfunctie daarop ingericht?

Er bestaat veel diversiteit in crisistypen. Het Ministerie van LNV heeft te maken met specifieke crises op beleidsterreinen waarop LNV werkzaam is. Het crisistype heeft gevolgen voor de wijze waarop een organisatie haar crisismanagementfunctie inricht. De ontwikkelde theorie over crisistypen en crisisorganisaties zal gebruikt worden om de empirie bij LNV te beschrijven.

#### 4. Hoe heeft de organisatie van LNV de leerprocessen na de crises ingericht en welke barrières en kansen spelen in de leerprocessen een rol?

Deze deelvraag sluit aan bij deelvraag 2. Doordat op het beleidsterrein van LNV meerdere crises plaatsgevonden hebben, heeft LNV meerdere leerprocessen na crises ingericht. Er wordt vanuit de opgestelde concepten in het theoretisch kader gekeken naar de leerprocessen. De geïnventariseerde barrières en kansen zullen gebruikt gaan worden om de leerprocessen te analyseren. De leerprocessen worden gereconstrueerd, door interviews en evaluaties te gebruiken. Voor het leerproces na de AI crisis wordt tevens een onderzoekscasus gepresenteerd.

#### 5. Hoe verhouden anticipatie en veerkracht zich tot elkaar in het crisismanagement bij LNV?

Het eerste spanningsveld van crisismanagement in een organisatie kijkt naar de afweging tussen voorbereiding en veerkracht in responsfase. Het spanningsveld wordt beschreven door onder meer gebruik te maken van het werk van Wildavsky (1988) over anticipatie en veerkracht. Doordat



LNV drie crises beheerst heeft, zal een ontwikkeling te zien zijn in de relatie tussen de begrippen. De deelvraag wordt onderzocht door middel van kwalitatieve interviews en een enquête.

6. *Heeft de crisisorganisatie van LNV zich volgens de hypothesen van Rosenthal et al. ontwikkeld?*

De hypothesen van Rosenthal et al. (1989: 17-21) zijn opgesteld vanuit generalisaties in empirisch crisismanagementonderzoek. De hypothesen geven een overzicht van mogelijke reacties binnen een organisatie op crisismoments. De crisisorganisatie van LNV zal getoetst worden aan de hand van de in het theoretisch kader beschreven hypothesen. In een enquête zullen de hypothesen voorgelegd worden aan medewerkers van de LNV crisisorganisatie.

7. *Reageert de LNV crisisorganisatie volgens de threat-rigidity thesis, of volgens een open/flexibele/aanpassende organisatie op een crisis?*

In het theoretisch kader worden twee theoretisch contrasterende reacties van een organisatie op een crisis in de responsfase beschreven. De ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie zal in de empirie vergeleken worden met de reacties, die beschreven zijn in de academische crisismanagementliteratuur. De verschillende reacties worden onderzocht door de interviews en in een enquête.

8. *Heeft het Ministerie van LNV single loop learning, double loop learning of deuterio learning bereikt in de leerprocessen na crises?*

De laatste deelvraag kijkt nogmaals naar het leren van crises door de LNV crisisorganisatie. Er zal bij de beantwoording van de deelvraag integraal gekeken worden naar de beschreven leerprocessen van deelvraag 4. De verschillende leerniveaus van organisatieleren zullen beschreven worden in het theoretisch kader. De leerniveaus vormen het uitgangspunt voor het hoofdstuk. De beschreven en geanalyseerde leerprocessen bij deelvraag 4. vormen uitgangspunt van de integrale analyse, aangevuld met resultaten uit de interviews en enquête.

### 1.3.2 Operationalisatie van het Onderzoek

In dit bestuurskundig onderzoek wordt de relatie tussen theorie en empirie onderzocht. De stroming waartoe het onderzoek behoort, is de empirisch-analytische onderzoeksstroming. In deze onderzoeksstroming worden eerst theoretische assumpties opgesteld in het theoretisch kader (definiëren), waarna de empirie wordt vergeleken met de theoretische assumpties (indiceren). De operationalisering is de technische verwerking van de indicering in een meetprocedure (Hakvoort, 1995: 129). Crisismanagementonderzoek is meestal gebaseerd op empirisch afgeleide veronderstellingen en daardoor is de bovenstaande volgorde niet volledig toepasbaar.

Crisismanagementonderzoek gaat vaak uit van historische case analyse met verschillende analysemethoden (Rosenthal et al., 1989: 7). Case studies kenmerken zich door een sterke context gebondenheid en *real-life* situaties (Hakvoort, 1995: 91). Statistische generalisering van de uitkomsten is in een casestudy niet aan de orde. Het is daardoor onmogelijk om algemeen verklarende hypothesen op te stellen. Het is wel mogelijk om opgebouwde theorie te toetsen aan de empirie en te analyseren in hoeverre dat overeenkomt. In het theoretisch kader worden hypothesen en spanningsvelden opgesteld, die door de empirie te analyseren, aanvaard of verworpen worden.

In dit crisismanagementonderzoek wordt gekeken naar drie crises (cases) en de opeenvolgende leerprocessen. De crisisorganisatie van LNV wordt ingericht, wanneer er een crisissituatie dreigt te ontstaan. In de periode van onderzoek was de crisisorganisatie van LNV een 'slappende'

organisatie. De cases zijn afgerond en het is dus niet mogelijk om rechtstreeks te observeren in de onderzoekscases. Doordat het niet mogelijk is om de cases direct te observeren wordt gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelingstechnieken (triangulatie) om een hogere mate van validiteit en betrouwbaarheid van empirie aan theorie te bereiken.

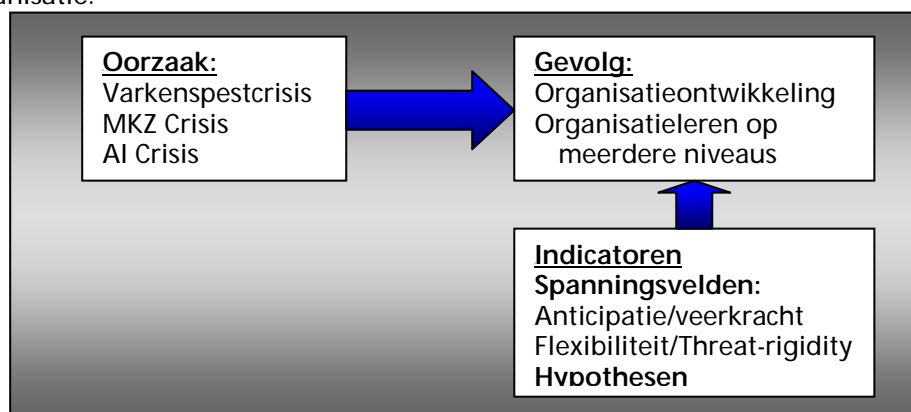
In het onderzoek zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden aangevuld met een kwantitatieve survey. Het object van studie is primair de crisisorganisatie van LNV. Het is niet volledig mogelijk om drie verschillende crises academisch te vergelijken. Iedere crisis is anders en vereist een andere aanpak. Toch zijn er op de organisatorische kant van de bestrijding van veterinaire crises vergelijkingen te maken tussen crises.

In het onderzoek zal vooral gelet worden op het meso-niveau, dat betekent dat voornamelijk de structuur van de organisatie zal worden onderzocht (zie paragraaf 2.2.3). De processen die hierin hebben plaatsgevonden, worden echter wel door het microniveau (individu) en macroniveau (maatschappij en externe factoren) van de organisatie beïnvloed. Met deze verschillende niveaus wordt in het onderzoek rekening gehouden. Het tijdperk dat onderzocht wordt is het moment van de uitbraak van varkenspestcrisis in 1997 tot heden.

### Oorzaak-Gevolg Relatie

Tussen de theoretische perspectieven, die gebruikt worden in het onderzoek zit een oorzaak-gevolg relatie. De oorzaak in het onderzoek zijn de drie crises (onafhankelijke variabelen). De crises veroorzaken processen in de interne organisatie, die mogelijk aangeduid kunnen worden als organisatieontwikkeling en organisatieleren op verschillende niveaus (afhankelijke variabelen). Met organisatieleren op verschillende niveaus wordt de verdeling van Argyris en Schön (1978) bedoeld namelijk *single loop*, *double loop* en *deutero learning*. Organisatieleren is complex en zal mogelijk niet op alle niveaus voldoende voorkomen. Er zal beargumenteerd worden dat het leren op meerdere niveaus noodzakelijk is om voldoende te leren van een crisis.

Doordat het Ministerie van LNV over de periode van 1997 tot heden meerdere crises heeft beheerst, kan gekeken worden of organisatieontwikkeling heeft plaatsgevonden. De wijze waarop de organisatie crisismanagement opzet (gevolg), wordt de beïnvloedt door de externe omgeving. Er zijn spanningsvelden aan te duiden in het proces van organisatieontwikkeling en organisatieleren na een crises. Deze spanningsvelden zijn indicatoren van organisatieontwikkeling en organisatieleren (Neuman, 2000: 127-128). In het onderzoek zal bekeken worden of de spanningsvelden beter in balans zijn, nadat van meerdere crises geleerd is door de organisatie. Andere indicatoren worden weergegeven door toetsing van hypothesen die zijn opgesteld in academische literatuur. Doordat er meerdere crises hebben plaatsgevonden is een goede conclusie te trekken over de mate van organisatieontwikkeling en organisatieleren in de LNV crisisorganisatie.



Figuur 1. Oorzaak-Gevolg Relatie

### 1.3.3 *Methodologische Verantwoording*

Bestuurskundig onderzoek is multidisciplinair. Het multidisciplinaire karakter van bestuurskundige vraagstellingen vraagt om een mix aan onderzoeksstrategieën (Hakvoort, 1995: 15). In dit onderzoek is getracht om door middel van verschillende onderzoeksmethoden en technieken te komen tot een goede theoretisch gefundeerde analyse van de empirie (Triangulatie).

#### **Academische literatuuronderzoek**

De eerste twee deelvragen worden beantwoord door middel van wetenschappelijke literatuurstudie. De theorie omtrent crisismanagement wordt uitgewerkt. Doordat het onderzoek plaatsvindt op meso-niveau worden er verschillende dilemma's (spanningsvelden) uitgewerkt op het vlak van crisismanagement en organisatieontwikkeling. De spanningsvelden zijn uit de theorie opgesteld en worden gekoppeld aan de crisisfasen. Daarna zal organisatieleren na een crisis gekoppeld worden aan de crisismanagementliteratuur en de organisatiestructuurdilemma's.

#### **Onderzoekscasus onderzoeker**

Het onderzoek is opgestart, doordat de onderzoeker intern de LNV organisatie een onderzoek heeft uitgevoerd naar informatievoorziening in de LNV crisisorganisatie tijdens de AI crisis. Het onderzoek vond plaats in het kader van het afstudeertraject. Dit onderzoek wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3.4.3, om op die manier dieper in te gaan op het leren na een crisis. Voor het interne onderzoek zijn 22 kwalitatieve interviews gehouden over de informatievoorziening in de organisatie en over de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie.

#### **Secundaire bronnen**

De literatuur over de crisisorganisatie is grondig bestudeerd. Hand- en draaiboeken, evaluaties van voorgaande crises (Varkenspestcrisis, MKZ en AI) en documentatie over leerprocessen van deze crises worden gebruikt om de organisatieontwikkeling te kunnen reconstrueren. Er zijn ook kamervragen en krantenartikelen geanalyseerd op bruikbare informatie om de crises te kunnen beschrijven vanuit meerdere bronnen.

#### **Enquête**

Om de opgebrachte deelvragen en stellingen uit de theorie te toetsen aan de praktijk is een kwantitatieve survey (enquête) ontwikkeld. Op deze wijze wordt getracht om inzicht te krijgen in de relatie tussen de organisatieontwikkeling van de crisisorganisatie en de theorie op het gebied van crisismanagement en organisatieleren. De resultaten uit de enquête worden gebruikt om op kwantitatieve wijze opgebrachte empirie te toetsen.

Voordelen van deze techniek zijn onder andere dat een survey snel informatie systematisch van veel actoren genereert en het materiaal vergelijkbaar is. Een nadeel van de survey is het feit dat een enquête zich niet richt op handelingen en gedragingen van mensen maar op meningen en houdingen (Hakvoort, 1995: 43).

#### **Kwalitatieve interviews**

Er zijn voor het onderzoek vijf kwalitatieve interviews gehouden met experts op het gebied van de crisisorganisatie van LNV of crisismanagement bij de overheid. Deze experts zijn ondervraagd om zo een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie en de ontwikkeling van crisismanagement in de praktijk. De interviews met experts gaven een diepgaand inzicht in de organisatie en de ontwikkeling van crisismanagement bij LNV en rijksoverheid. Interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de hoofdvraag en de deelvragen van het onderzoek (zie bijlagen 3. t/m 7.).



## 2 Theoretisch Kader

Het theoretisch kader is als volgt opgebouwd. Eerst zullen in 2.1 de begrippen crisis en crisismangement uiteen worden gezet, door middel van theoretische concepten uit crisismangementonderzoek. Vervolgens zullen deze begrippen verbonden worden aan de organisatietheorie in 2.2. Dit zal gebeuren door middel van organisatieontwikkeling en de uitwerking van meerdere spanningsvelden en hypothesen op het vlak van structuur en flexibiliteit. Het derde hoofdstuk van het theoretisch kader zal worden benut om organisatieleren in verband te brengen met crisismangement, onder meer door het inventariseren van barrières en kansen voor organisatieleren na een crisis. In het laatste hoofdstuk zal de samenhang tussen de gepresenteerde concepten verklaard worden.

### 2.1 Crisismangement

#### 2.1.1 *Academische Ontwikkeling van Crisismangement*

Het bestuderen van crises en rampen is een relatief jong wetenschapsveld. Hier volgt een korte beschrijving van de ontwikkeling van crisismangement als academische discipline. Crises en rampen werden door de wetenschappelijke wereld lange tijd beschouwd als een ingewikkeld veld. Het bestuderen van crisis werd gezien in de termen van Un-ness van crises (Hewitt in Rosenthal, Charles & 't Hart, 1989: 4). *Un-ness staat voor unexpected, unscheduled, unprecedented en almost unmanageable*. Hierdoor werden crises geen object van studie, want het viel niet te voorspellen en organiseren (Rosenthal et al., 1989: 4). Met de bestudering van crises is in de jaren '60 en '70 een begin gemaakt op het gebied van internationale politieke crises en de psychologie (bijvoorbeeld *Groupthink* van Janis, 1982).

In de jaren '80 en '90 is een meer multidisciplinaire aanpak van crisismangement ontwikkeld. Crisismangement werd in deze periode in een breder perspectief getrokken. Niet alleen de acute crisis diende te worden bestreden met crisismangement, maar de periodes buiten de acute crisis zijn voor crisismangement ook van belang.

#### 2.1.2 *Crisis & Crisismangement*

Crisis is een breed begrip, er zijn verschillende soorten crises met eigen oorzaak-gevolg relaties. De Cuba Crisis, Tsjernobyl, Sars en de vogelgriep crisis in Zuid Oost Azië zijn voorbeelden van uiteenlopende crisis met verscheidene oorzaken. Er zijn uiteenlopende typering en kenmerken voor crises; voorstelbaar of onvoorstelbaar, *man-made* of toeval, technologische crisis, economische crisis, epidemieën en internationale politieke crises. Crisis kunnen exogeen of endogeen in een systeem voorkomen (Rosenthal et al., 1989: 13). Er zijn bijvoorbeeld organisatiecrises, die in de organisatie veroorzaakt zijn (endogeen), maar ook crises die door factoren buiten de organisatie veroorzaakt worden (exogeen). Er is een onderscheid gemaakt in *sudden (onverwachte/acute)*, *creeping (sluipende)* en chronische crisis (McConnel, 2003: 393-395). Crises hebben echter wel overeenkomende eigenschappen. Het Crisis Onderzoek Team (COT) hanteert voor het begrip crisis de volgende definitie, waarin overeenkomende kenmerken in terugkomen:

*“Een crisis is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen (Rosenthal, 1984 in COT 2002: 12)”.*

Door de bedreiging van het sociaal systeem (de maatschappij), worden bestaande institutionele structuren en bestaand beleid getest (Comfort, 1994 in Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 10). Een crisis heeft drie bepalende kenmerken die in de definitie zijn opgenomen. Het eerste kenmerk is dreiging, tijdens een crisis is er een verhoogde mate van dreiging voor het sociale systeem.

Onzekerheid is een tweede kenmerk van een crisis; Waar komt de dreiging vandaan, hoe moet er gereageerd worden en wat staat er te wachten? Het laatste kenmerk van de gepresenteerde crisisdefinitie, is de stimulering van een *sense of urgency*. *Sense of urgency* wordt veroorzaakt door de tijdsdruk voor besluitvormers (kritieke beslissingen) die tijdens een crisis ontstaat. Er moet tijdens een crisis snel gehandeld worden om de dreiging en onzekerheid te reduceren (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 7).

In de inleiding is vastgesteld dat het aantal crises in de westerse samenleving toenemen (Mitroff, 2005: 3). Rosenthal et al., (2001: 11) zeggen daarover;

*"Crisis will take on an endemic quality: they will be the logical counterpart of increasingly complex systems which, for technological, financial or political reasons cannot keep up with safety and security requirements".*

Vanwege de nieuwe eigenschappen die crises in het afgelopen decennia kenmerken, wordt er in de crisismanagementliteratuur gesproken van de moderne crisis. De moderne crisis wordt gekarakteriseerd door complexiteit, interdependentie en politisering (Rosenthal et al., 2001). Een andere trend in crisismanagement is mediatisering van crisis. De belangrijkste trends worden verder verklaard in de volgende paragraaf.

Crisismanagement is het managen van buitengewone omstandigheden. Door de eigenschappen van de moderne crises is crisismanagement een continue activiteit geworden. Crisismanagementtheorie richt zich niet meer specifiek op de acute fase, maar heeft zich ontwikkeld tot een procesgericht perspectief.

Rosenthal et al. (2001: 15-17) hebben vanwege deze kenmerken van een crisis *"a contingent approach to crisismanagement"* ontwikkeld. Een *contingent approach* duidt op het eerder genoemde feit dat er een grotere mogelijkheid is dat een crisis zal voorkomen in de huidige samenleving. Deze benadering stelt nieuwe eisen en uitdagingen aan goed crisismanagement. Crisismanagement wordt gezien als een procesgerichte perspectief, omdat een crisis niet een op zichzelf staande gebeurtenis is. Crisismanagement is een proces zoals dat in 2.1.4 in fasen wordt weergegeven.

Een crisis is in deze procesbenadering een overgangsfase van een stabiele fase naar een nieuwe toekomst (COT, 2002: 9). Een crisis kan dienen als een facilitator en versneller van processen in de maatschappij. Crises maken deel uit van de dynamiek van de sociale werkelijkheid en kunnen niet beschouwd worden als een uitzondering op de regel. Problemen die een crisis brengen kunnen omgezet worden in kansen (*window of opportunity*) om volgende crises te voorkomen of zelfs de sociale werkelijkheid te veranderen.

Rosenthal et al. (2001) zien crisismanagement in de toekomst als volgt. Crisismanagement moet een *openminded* perspectief zijn. Een crisis is onvoorspelbaar en het is dus niet mogelijk om bepaalde dogma's op te stellen en vast te houden op het gebied van crisismanagement. Crisismanagement wetenschappers moeten zich openstellen voor het drama en de turbulentie die voorkomt bij een crisis. Een technische systematische onderzoeksmethode is niet diepgaand genoeg. Crisismanagement is multidisciplinair. Crisismanagement als wetenschapsdiscipline kan zich verbreden door kruisbestuiving van ideeën uit andere wetenschapsdisciplines om het begrip over crisis te vergroten (Rosenthal et al. 2001, 15-17). Er zijn binnen crisismanagement nog een aantal theoretische uitdagingen die extra aandacht moeten krijgen, aldus Rosenthal et al. (2001). Een voorbeeld van een theoretische uitdaging is het spanningsveld tussen structuur en flexibiliteit in de organisatieontwikkeling.

### 2.1.3 Trends in Crisismanagement

In de crisismanagementliteratuur worden een aantal trends voor crisis van het afgelopen decennium beschreven. Hieronder worden drie belangrijke trends uiteengezet, namelijk mediatisering, transnationalisering en politisering.

#### Mediatisering

Een duidelijke trend die zich in de afgelopen jaren heeft weerspiegeld is mediatisering van crises. De media fixeren zich op een mogelijke crisis en dat heeft grote gevolgen voor crisismanagement. De communicatie tijdens een crisis is van doorslaggevend belang om een crisis te kunnen beheersen.

Het COT (1998: 56-57) heeft voor de rol van de media tijdens een crisis hypothesen opgesteld.

*Stelling 1:* De media weten vaak eerder dan de autoriteiten dat een crisis is ontstaan en wat de aard en omvang van de crisis is. De snelheid en beweeglijkheid van de moderne media overtreft andere actoren.

*Stelling 2:* Autoriteiten laten zich in belangrijke mate door de berichtgeving in de media leiden en dat kan uitmonden in mediafixatie. Mediafixatie houdt in dat besluitvormers zich exclusief oriënteren op de berichtgeving in de media en de besluitvorming door de media laten leiden.

*Stelling 3:* De effectiviteit van crisisbesluitvorming hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de media hierover berichten (COT, 1998: 56-57).

De stellingen laten duidelijk zien hoe een crisisorganisatie zich kan laten leiden door de invloed van de media. In de empirie zullen de stellingen op de casus uitgewerkt worden.

#### Transnationalisering/Globalisering

Crises zijn in de afgelopen decennia in toenemende mate grensoverschrijdend geweest. De ontwikkelingen van technologie, bestuur en cultuur worden steeds minder bepaald binnen landsgrenzen (COT, 1998: 248). Door nieuwe technologieën vervagen de grenzen tussen staten economisch en fysiek. Er ontstaan op nationaal niveau meer crises die grensoverschrijdend uitwerken (Rosenthal et al., 2001: 11-13). Het kan dan gaan om crisis op het gebied van milieuproblematiek of grote industriële rampen. De transnationalisering van crises heeft tot gevolg dat crises een bredere aanpak vereisen dan de nationale aanpak.

#### Politisering

De toegenomen mediatisering en transnationalisering hebben geleid tot versterking van de rol van de politiek tijdens een crisis (politisering van crises). Politisering komt tot uiting in het feit dat crises voor politici kansen en gevaren opleveren voor hun politieke voortbestaan. *"Disasters and crises will easily turn into high politics"* (Rosenthal et al. 2001, 14). Politisering kan zich vertalen in een afrekencultuur na een crisis, waardoor organisaties de crisisaanpak moeten verantwoorden aan bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Deze ontwikkeling heeft te maken met de veranderde risicomaatschappij waarin na een crisis naar oorzaken en verklaringen wordt gezocht. Een crisis wordt niet als toeval gezien, maar als een fout in het systeem. Politici en (publieke) organisaties zijn verantwoordelijk voor crisisbestrijding en worden op fouten aangesproken en afgerekend.

### 2.1.4 Crisisfasen

In de crisismanagementtheorie zijn er verschillende fasenmodellen van crisismanagement ontwikkeld. Zoals in paragraaf 2.1.2 is aangegeven is crisismanagement een continue activiteit voor organisaties geworden. Deze continue activiteit kan in meerdere fasen worden onderverdeeld. De verschillende fasen in crisismanagement zijn beschreven in het interventiemodel van het COT (COT, 2002: 10-12). Er zijn vijf stadia te onderkennen in crisismanagement;

- Stadium 1: Pro actie: Treffen van maatregelen om risico uit te sluiten.
- Stadium 2: Preventie: Het voorkomen van een crisis; er is wel risico, maar dat wordt zo klein mogelijk gehouden.
- Stadium 3: Preparatie/voorbereiding: Voorbereiding op eventuele crisis door bijvoorbeeld training van personeel en door middel van simulaties, oefeningen en het updaten van draaiboeken. Training van medewerkers kan leiden tot het verbeteren van crisismanagementcompetenties. Trainingen en simulaties laten medewerkers over mogelijke scenario's nadenken en trainingen maken crisismanagementstructuren in een organisatie duidelijk voor het personeel (Carrel, 2000: 192).
- Stadium 4: Respons: Er is een acute crisis die bestreden moet worden. Bestrijding wordt in beginsel verricht door middel van de opgestelde, voorbereide maatregelen. Werken de maatregelen niet voldoende dan is veerkracht en improvisatie nodig om de crisis te kunnen beheersen.
- Stadium 5: Nafase: In de nafase worden alle processen behandeld die zich na de crisis aandienen, bijvoorbeeld de financiële afwikkeling, evalueren en leerprocessen. Pauchant & Mitroff (1992: 135) leggen de nadruk op leerproces dat vaak wordt vergeten na een crisis. Na een crisis is het van belang om opgedane ervaringen om te zetten in verbeterpunten voor een mogelijke crisis.

Het model functioneert als een cirkel; nadat alle fasen doorlopen zijn begint het eerste stadium opnieuw. Rosenthal, Charles & 't Hart (1989) delen de *Responsfase* (4.) onder in drie verschillende fasen, waarvoor verschillende crisismanagementcompetenties vereist zijn.

1. De *acute crisisfase* is het begin van de crisis. In de acute crisisfase wordt het probleem in kaart gebracht en de bestrijding opgestart. In deze fase is de dreiging onbekend en heerst er grote onzekerheid. De verhoogde tijdsdruk zorgt dat de organisatie besluiten moet nemen op basis van onvolledige informatie.
2. De *chronische crisisfase* is de fase waarin de crisis langer duurt dan aanvankelijk werd gedacht. De druk op personeel en voorzieningen geeft een grotere last op de organisatie. In deze fase is ook sprake van de informatiecrisis die na de acute crisis komt. Het is lastig om in deze fase overzicht te houden in de grote hoeveelheid informatie en informatiestromen.
3. De *afbouwfase* is de laatste fase van de responsfase. De duur van deze fase is voor ieder organisatieonderdeel verschillend. In deze fase wordt de crisisorganisatie afgebouwd, maar men blijft alert op de oorzaak van de crisis, terwijl de crisisbestrijding wordt afgerond.

De fasen zullen in het gehele onderzoek terugkomen. Wordt er gesproken van crisismanagement, dan hoeft het niet direct betrekking te hebben op de acute crisisbeheersing. Het kan dan ook betrekking hebben op voorbereiding en nafase van een crisis.

In de realiteit van een crisis is het niet duidelijk wanneer een fase verschuift in een volgende fase. De fasen geven echter een kader om crisismanagement in een organisatie te analyseren aan de hand van de kenmerken die bij de fasen horen.



## 2.2 Crisismanagement & Organisatieontwikkeling

### 2.2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal op grond van de crisismanagementtheorie en organisatietheorie een conceptueel kader ontwikkeld worden, waarop het onderzoek zich richt. Het abstractieniveau wordt uitgelegd en zal in relatie tot andere factoren worden verduidelijkt. Er zal een kort overzicht gepresenteerd worden waarin de kruising tussen organisatietheorie en crisismanagement centraal staat.

De volgende stap in het hoofdstuk zal bestaan uit het presenteren van een analysekader voor een organisatie (Rainey, 1997). Na deze stap wordt er vanuit de perspectieven van verschillende auteurs gekeken hoe een publieke organisatie kan veranderen onder druk van een crisis. In *De publieke Organisatie en Crisis (2.2.4)* wordt uiteengezet hoe een bureaucratische getypeerde organisatie omgaat met een crisis in theorie. Er blijkt een dilemma te bestaan tussen structuur en flexibiliteit in crisismanagement. Uit het dilemma tussen structuur en flexibiliteit komen twee dilemma's voort die behandeld zullen worden:

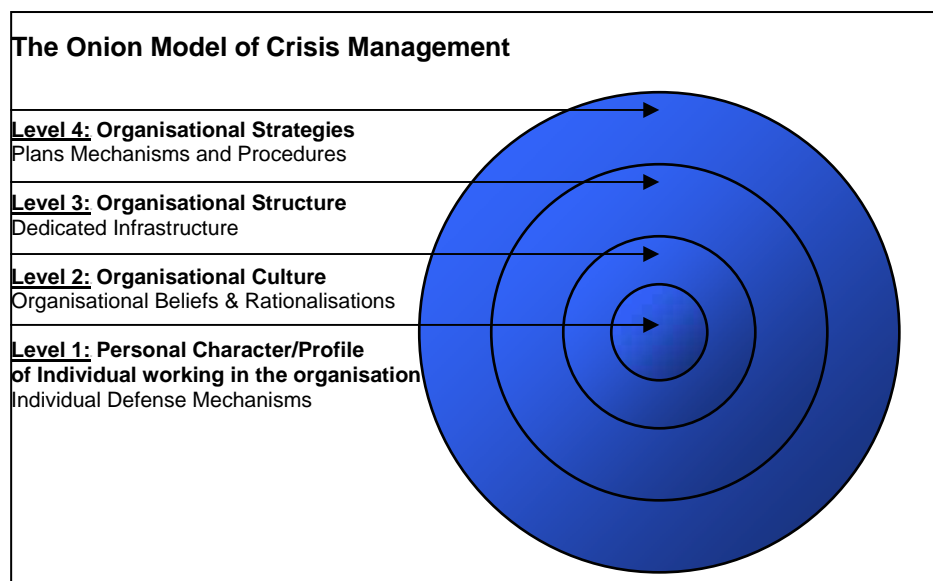
- het dilemma tussen anticipatie en veerkracht in de preparatiefase.
- het dilemma tussen *threat-rigidity* en flexibele/adaptieve organisatie in de responsfase.

Deze dilemma's zijn verbonden aan het crisisfasenmodel uit het vorige hoofdstuk. Het dilemma van een organisatie in de responsfase zal vooraf worden gegaan door een beschrijving van de hypothesen van Rosenthal et al. (1989). Deze hypothesen geven een generaliserend en breed beeld van een reactie in een organisatie op crisisonstandigheden.

### 2.2.2 Niveau van Analyse en Organisatieontwikkeling

#### Onion-Model

Pauchant & Mitroff (1992) hebben een *Onion-model* voor crisismanagement ontwikkeld om een organisatie door te lichten op de preparatie voor een mogelijke crisis. Mitroff en Pauchant (1992: 49) vergelijken het analyseren van de verschillende organisatieniveaus met het afpellen van een ui, omdat de lagen sequentieel dieper naar de organisatie kijken.



<sup>1</sup>Figuur 2.

<sup>1</sup> Onion Model van Pauchant & Mitroff: 1992: 49.

Het *Onion-model* is een bruikbaar model om crisismanagement in een organisatie te analyseren. De verschillende lagen beïnvloeden elkaar echter en zijn niet afzonderlijk te onderzoeken. In een organisatie moet op alle vier niveaus sprake zijn van een goede houding ten opzichte van crisismanagement, aldus Pauchant & Mitroff (1992: 48-52).

### HRO versus NAT: een kort overzicht

In de afgelopen decennia heeft de kruising tussen crisismanagement en organisatietheorie zich vooral gericht op het voorkomen van crisis in complexe organisaties. Pauchant & Mitroff (1992) hebben het *Onion-model* ontwikkeld in het kader van de theorie over High Reliability Organizations (HRO). HRO theoretici, zoals Pauchant & Mitroff (1992), stellen als cruciale vraag; Hoe kunnen organisaties menselijke gebreken en omgevingsfactoren compenseren en zodoende een crisis voorkomen?

De HRO theorieën sluiten echter niet goed aan bij moderne crises, die waarschijnlijk niet te voorkomen zijn (2.1.2). *Normal Accident Theory* (NAT) wetenschappers zoals Perrow (in Lagadec, 1997: 24) geven aan dat het een illusie is om te denken dat complexe organisaties crises kunnen voorkomen. Quarantelli (1998 in Rosenthal, 2001: 6) stelt dat: "*the distinction between man-made disasters and acts of God has become obsolete*". Voor een organisatie is het door deze ontwikkelingen moeilijker om te reageren op crises. Crises vallen door de strak gekoppelde systemen en transnationalisering niet te voorkomen.

Het HRO versus NAT debat richt zich voornamelijk op technische mankementen in complexe gekoppelde organisaties, zoals bijvoorbeeld kernreactoren. Er is echter een verbreding van organisaties die te maken krijgen met een hogere frequentie van crisissituaties, bijvoorbeeld het Franse Ministerie van Landbouw (1.1.2; Robert en Lajtha, 2002: 187).

Lin & Carley (2002) constateren het volgende: "*The bulk of research in crisismanagement, however, has relied heavily on conventional case methods and focused exclusively on preventing crises* (Lin & Carley, 2002: 1)". Het citaat van Lin & Carley (2002) geeft aan dat een groot deel van de crisismanagementtheorie zich richt op organisaties met hoge risico's die zich voor moeten bereiden op een mogelijke crisis. De beschreven theorieën over *High Reliability Organizations* en *Normal Accident Theory* (NAT) zijn voorbeelden van de preventiegerichte crisismanagementbenadering. De opgedane inzichten uit het HRO & NAT debat worden in dit onderzoek gebruikt voor onderzoek naar het daadwerkelijk beheersen van crises.

### Niveau van Analyse

In het onderzoek zal er hoofdzakelijk door *organization structure & strategies* perspectieven (niveau 3 en 4 van het *Onion-model*) naar de organisatie worden gekeken. Dat betekent echter niet dat de organisatietheorie bekeken kan worden zonder de inzichten uit de andere niveaus. Vanuit de hypothesen van Rosenthal, Charles & 't Hart (1989) wordt eerst breder gekeken naar de verscheidene lagen die Pauchant & Mitroff (1992) aangeven (in 2.2.6.1). Het overige onderzoek richt zich vervolgens op het organisatieniveau en de dilemma's die crises binnen een organisatie veroorzaken.

Organisatiestructuur en -opzet zijn belangrijk in het voorbereiden en opvangen van de impact van een crisis, aldus Lin & Carley (2002: 4). Het is interessant om te kijken hoe een organisatie omgaat met een crisis en dat leidt tot de volgende vragen op het vlak van organisatietheorie. Hoe richt een organisatie de crisismanagementfunctie in en hoe beïnvloed een crisis de structuur van de organisatie?

## Organisatieontwikkeling

De ontwikkelingen op het gebied van opzet en organisatiestructuur (organization theory) worden aangeduid als organisatieontwikkeling. In het onderzoek wordt organisatieontwikkeling opgevat als verbeteringen in de fit van de organisatie en de externe omgeving (Organizational development in Morgan, 1996: 56-57). Als de fit tussen de organisatie en de externe omgeving goed is, presteert een organisatie beter. Een publieke organisatie presteert dan beter op verschillende indicatoren, zoals effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit en rechtmatigheid (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart en Van Twist, 1996: 31).

Effectiviteit is de mate waarin de geformuleerde doelstellingen van het beleid daadwerkelijk worden gehaald. Efficiëntie wordt als volgt gedefinieerd; bij iedere actie moeten de beschikbare middelen zo gebruikt worden dat zij zoveel mogelijk bijdragen aan de oplossing van het probleem. Rechtmatigheid wordt aangeduid als overheidsoptreden op wettelijke grondslag. De overheid dient consistent haar beleid uit te voeren. Legitimiteit duidt op de maatschappelijke aanvaarding van gezagdragers en besluiten, spelregels voor besluitvorming en de fundamenten van de politieke gemeenschap (Rosenthal et al., 1996: 26-31).

Organisatieontwikkeling en de opbouw van een goede organisatieopzet zijn belangrijk voor een organisatie, omdat tijdens crisismoments een organisatie haar structuur moet aanpassen aan haar omgeving. Een publieke organisatie kan door organisatieontwikkeling de organisatieopzet professionaliseren, zodat er beter gepresteerd wordt in dynamische omstandigheden op de genoemde indicatoren. Onderdeel van organisatieontwikkeling op het gebied van crisismanagement is het continu leren van voorgaande crisis om op die wijze de organisatie te verbeteren (Pauchant & Mitroff, 1992: 139-140).

### 2.2.3 Organisatiestructuur

Rainey (1997) beschrijft een conceptueel kader voor het bestuderen van een organisatie. Het kader richt zich op het organisatieniveau, dat besproken is in de vorige paragraaf. Het schema is toepasbaar op zowel publieke als private organisaties. Om de structuur van een organisatie te kunnen beschrijven moeten een aantal dimensies in beschouwing genomen worden.

#### 1. Centralisatie

De mate van centralisatie in een organisatie wordt aangegeven door de mate waarin beslissingen worden genomen op hoge niveaus in de organisatie.

#### 2. Formalisatie

Formalisatie verwijst naar de mate waarin een organisatiestructuur en procedures zijn vastgelegd in regels en wetten.

#### 3. Complexiteit

De complexiteit van een organisatie wordt gemeten aan het aantal onderdelen, lagen en specialisaties (Rainey, 1997: 174-175).

Deze dimensies zijn gericht op de interne organisatie. De wetenschappelijke ontwikkeling op het gebied van organisatietheorie heeft echter aangetoond dat de organisatie niet een op zichzelf staand geheel is. De organisatie is afhankelijk van de omgeving waarin zij werkzaam is. Een aantal factoren die de organisatiestructuur en organisatieontwikkeling beïnvloeden staan hieronder weergegeven.

Ten eerste, de *omvang* van de organisatie. Grotere organisatie zijn complexer dan kleinere organisaties. De omvang van een organisatie werkt door in de interne werkprocessen en de mate van cohesie in de organisatie.

De organisatie wordt, ten tweede, beïnvloedt door de *omgeving* van de organisatie. Een stelling die in Rainey's onderzoek (1997) is opgesteld, is de volgende: Een geformaliseerde, gecentraliseerde structuur presteert het beste in een eenvoudige stabiele omgeving, omdat het

dan kan profiteren van specialisatie en duidelijke patronen van communicatie en autoriteit. Maar in een instabiele omgeving, zoals een crisis, is er meer dynamiek en meer onzekerheid. Strikte regels, functieomschrijvingen en commanderingsketen zijn in een instabiele crisisomgeving moeilijker te hanteren. Het is moeilijk om adequate informatie te genereren en informatie door de organisatie te laten stromen. Regels en opdrachten moeten daarom flexibeler worden (Rainey, 1997: 176-177.)

De stelling wijst op een tegenstelling tussen structuur en flexibiliteit in een organisatieontwerp, in samenhang met de externe omgeving. Deze tegenstelling tussen structuur en flexibiliteit zal later in het hoofdstuk uitgewerkt worden op basis van spanningsvelden in crisismanagement.

Ten derde, wordt een organisatiestructuur beïnvloedt door de *technologie en werkprocessen*. Thompson (1967 in Rainey, 1997) analyseert de technologie/werkprocessen door verschillende typen interdependenties tussen actoren en onderdelen, die de taak vereisen. Met interdependentie wordt de verbinding tussen afdelingen bedoeld.

Het conceptuele kader van Rainey (1997: 174-195) geeft een aantal aanknopingspunten om een crisisorganisatie te bekijken. Vooral de wisselwerking tussen de interne dimensies (centralisatie, formalisatie en complexiteit) is in de casus interessant. In een crisis is de afweging tussen flexibiliteit (complexiteit) en structuur (formalisatie) voor een organisatie moeilijk te maken. Deze keuze is in alle crisisfasen van belang voor een organisatie.

#### 2.2.4 Publieke Organisatie en Crisis

##### Typologie van Dynes

Bij een crisissituatie wordt vaak een beroep gedaan op de overheid om de bestrijding en coördinatie van de crisis op zich te nemen. Publieke organisaties zijn verschillend van aard en opzet, dat is duidelijk te zien in de typologie van Dynes. Dynes (1970) definieert, in zijn klassieke typologie verschillende soorten organisaties, die actief zijn tijdens rampen- en crisisbestrijding. In de typologie van Dynes worden vier typen organisaties beschreven in crisissituaties: *established*; crisisorganisatie, *expanding*; verbredende organisatie, *extending*; mobiliserende organisatie en *emergent*; ad hoc organisatie (Dynes, 1970: 138). Deze organisatietypen zijn verschillend in de opbouw en in mogelijkheden om effectief een crisis te bestrijden. De typologie berust op twee dimensies, de eerste dimensie is; In hoeverre behoort de crisisbestrijding tot de reguliere taken van de organisatie? De tweede dimensie waarop de typologie van Dynes gebaseerd is, wordt als volgt geformuleerd; past de organisatie haar organisatiestructuur aan om de crisis adequaat te bestrijden? Een bureaucratische structuur zal volgens Dynes (1970: 140-144), door de aanpassingen in structuren problemen hebben om in crisistijd effectief te opereren. Deze stelling zal hierna verder uitgewerkt worden.

##### Publieke organisatie

Het is een van de kerntaken van de overheid om haar burgers te beschermen tegen crises. Publieke organisaties hebben een taak, als een crisis dreigt. "*Crisis zijn cruciale fasen voor een samenleving. Stabiliteit en orde maken plaats voor chaos, bedreigingen, vernieuwingen en onzekerheid (COT, 1998: 11)*". Op momenten van crisis wordt er van de overheid verwacht dat zij daadkrachtig optreedt. Publieke organisaties moeten onder druk van media en politiek effectief en efficiënt handelen en de crisis zo spoedig mogelijk beheersen.

De vraag kan gesteld worden of publieke organisaties geschikt zijn voor crisismanagement. Departementen zijn bijvoorbeeld organisatiethoretisch niet ingericht om crises te bestrijden. Ministeries worden vergeleken met de metafoer van de mechanistische/bureaucratische organisatie. Deze organisaties zijn er op gericht om standaardtaken zo efficiënt en effectief mogelijk te vervullen. Administratieve processen worden in bureaucratieën routinetaken.

Weber (in Morgan, 1996:17) definieerde bureaucratie als volgt; *"Bureaucracy as a form of organization that emphasizes precision, speed, clarity, regularity, reliability and efficiency"*. Deze kenmerken zijn niet in overeenstemming met de kenmerken die een organisatie moet hebben om effectief een crisis te beheersen. *"Government institutions are not used to high speed decision making. Moreover the decisional mode tends to be incremental and oriented towards the status quo (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 20)"*.

De bureaucratische structuur van veel publieke organisaties zijn in essentie niet geschikt voor actief crisismanagement. De combinatie van crisisbeheersing door een bureaucratische organisatie levert spanningen op, zoals ook werd geconstateerd bij Dynes (1970) en Rainey (2.2.3, 1997).

### **2.2.5 Van Preparatie tot Respons: Anticipatie en Veerkracht**

De bureaucratische structuur levert zoals vastgesteld spanningen op. In de organisatieopzet en organisatieontwikkeling ontstaan er spanningen tussen flexibiliteit en structuur (2.2.3). Het spanningsveld tussen structuur en flexibiliteit in organisatieontwikkeling is onder te verdelen in specifieke dilemma's. Een wijze om het dilemma tussen structuur en flexibiliteit te omschrijven kan middels de begrippen anticipatie in de preventieve fase en veerkracht in de responsfase (fasenmodel, 2.1.4). Het algemene idee was dat crisismanagement zich zou behoren te richten op preventie van crisis. Toch is dat idee achterhaald gebleken, doordat een crisis een hoge mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid met zich mee brengt. Het is onmogelijk om crises in onze samenleving uit te bannen. Dat komt doordat mensen gevaren, risico's en mogelijke crisis neigen te onderschatten (Rosenthal et al., 2001: 16).

Wildavsky (1988) beschrijft het dilemma tussen flexibiliteit en structuur door de begrippen *Resilience (Veerkracht)* en *Adaptation (Aanpassing/Anticipatie)*:

*"Adaptation is a mode of control by a central mind; efforts are made to predict and prevent potential dangers before damage is done. Resilience is the capacity to cope with unanticipated dangers after they have become manifest, learning to bounce back" (Wildavsky, 1988: 77).*

Veerkracht wordt gezien als een combinatie van drie aspecten: slagkracht, flexibiliteit en variëteit (COT, 1998: 14). Crises worden steeds complexer en in hogere mate grensoverstijgend aldus Rosenthal et al. (2001) en daardoor moet de nadruk meer op veerkracht dan op anticipatie komen te liggen. Rosenthal waarschuwt voor een te groot vertrouwen in de ervaringen die zijn opgedaan in vorige crises. Bij een nieuwe crisis zijn de omstandigheden anders en is een veerkrachtige organisatie nodig (Rosenthal, et al., 2001: 16). Crisisplanning is een moeilijk proces, aldus Rosenthal, Boin & Comfort (2001):

*"Uncertainty and inconceivability are simply unavoidable. Crisis management techniques that worked in yesterday's crisis may not be effective today and may even have counter-effects in tomorrow's crisis. A tension will always exist between the institutional tendency to routinize crisismanagement practices and procedures, and the necessity to operate in a flexible and adaptive way in the event of a crisis" (2001: 16-17).*

De quote geeft duidelijk het spanningsveld tussen een gestructureerde/geprepareerde organisatie en flexibiliteit/veerkracht aan. Er moet in een crisisorganisatie een goede balans zijn tussen veerkracht en anticipatie, maar deze concepten sluiten elkaar niet volledig uit. Als er geen goede balans is tussen structuur in de preparatiefase en flexibiliteit in de responsfase, dan is dat contraproductief. *Over-institutionalising* duidt aan dat planning en voorbereidende maatregelen te veel overheersen en dat crisisvoorbereidingen leiden tot planfixatie. Het kan echter ook naar de andere kant doorslaan. Planning en voorbereidende maatregelen worden dan deel van de "high politics game" en dat wijst op *onder-institutionalising* (Rosenthal et al., 2001: 17). Doordat er te

weinig voorbereid is om een organisatie effectief en efficiënt op een crisis te laten reageren, krijgen negatieve effecten zoals bijvoorbeeld competentiestrijd en *groupthink* meer kans.

In een discussie over de toekomst van crisismanagement in *Managing Crises* meldt Porfiriev (in Rosenthal et al., 2001: 347), dat de spanning tussen planning en flexibiliteit een cruciale uitdaging in de toekomst zal worden. De spanning zal zichtbaar worden in onderwerpen betreffende centralisatie/decentralisatie, federaal/regionaal en lokale niveaus en tussen publiek en privaat. De oorzaak van de toenemende importantie van het spanningsveld ligt volgens Porfiriev (in Rosenthal et al., 2001) deels in de toenemende politisering van crises. Door de toegenomen media-aandacht voor crises ligt er meer druk op de politiek top om crises aan te pakken.

*"These controversies are likely to increase in the future due to the growing crisis politicization. Increased political responsibility of the many actors involved will induce blame shifting (which in turn will call for further bureaucratization and routinization); increasing political complexity will necessitate coordination and flexibility"* (Porfiriev in Rosenthal et al., 2001: 347).

Wildavsky (1988) concludeerde ook dat er een balans gevonden moest worden tussen anticipatie en veerkracht om goed om te kunnen gaan met risico's in de maatschappij. Het debat tussen veerkracht en anticipatie is een ingewikkelde vraagstuk, dat binnen iedere crisisgevoelige organisatie speelt. Er moet een goede verhouding in de mate van institutionalisering ontwikkeld worden om in een organisatie effectief en efficiënt crisismanagement toe te passen.

## 2.2.6 De Organisatorische Reactie in de Responsfase

In de responsfase van een crisis verandert een organisatie door de verhoogde tijdsdruk, onzekerheid en dreiging. De reactie van een organisatie op een crisis is mede afhankelijk van het type crisis. Er zijn generaliserende hypothesen opgesteld over de reactie van een organisatie op een crisis. De hypothesen zijn beschreven door Rosenthal, Charles en 't Hart (1989). De hypothesen zullen in het eerste deel van deze paragraaf besproken worden. In het tweede deel wordt er gekeken naar een dilemma in de organisatorische reactie op een crisis. Er worden twee tegengestelde theoretische reacties op crisisomstandigheden weergegeven en geanalyseerd.

### 2.2.6.1 Hypothesen van Rosenthal, Charles en 't Hart

Onder druk van crisis zal een bureaucratische organisatie de structuur moeten aanpassen aan de omgeving. In *Coping with Crises* van Rosenthal, Charles en 't Hart (1989) wordt door middel van een aantal hypothesen beschreven hoe de bureaucratisch/mechanistische organisatie verandert onder druk van een crisis. Deze hypothesen zijn niet onbetwist en de auteurs nuanceren de uitgangspunten zelf. De hypothesen zijn opgesteld uit de empirische ontwikkelingen in crisismanagementliteratuur en onderzoek. De hypothesen geven een goed uitgangspunt om een organisatie op meerdere niveaus (zie *Onion-Model*, Pauchant & Mitroff, 1992: 49) te analyseren. De hypothesen (Rosenthal et al., 1989: 17-21):

#### Besluitvorming

1. *Crisisbesluitvorming wordt gecentraliseerd* (centraliteitsthese in COT, 1998: 49; Centralization in Rainey, 1997: 174, 2.2.3).

Besluiten en verantwoordelijkheden worden op een hoog niveau in de organisatie gelegd om stroperigheid te voorkomen. Deze hypothese wordt echter niet door Rosenthal et al. als waarheid aangenomen, maar betwist in het artikel *'the centralization thesis revisited'* van 't Hart, Rosenthal en Kouzmin (1993). In de crisismanagementliteratuur is er een debat over de vraag of er sprake moet zijn van een hoge mate van centralisatie of van decentralisatie. Het debat is een belangrijk punt in het onderzoek en zal na de overige hypothesen uitgebreid behandeld worden.

2. *Informeel infrastructuur en improvisatie vervangen de strakke hiërarchische lijnen; adviseurs worden belangrijk.*

Door de druk op de organisatie zijn formele lijnen te traag om snel en adequaat op de crisis te reageren. Informele infrastructuur ontstaat doordat mensen in hoge tijdsdruk zaken snel willen regelen. Experts en externe adviseurs kunnen belangrijk worden, doordat zij cruciale kennis bezitten. Het mandaat van de expert/adviseur kan zelfs leiden tot een situatie waarbij de expert/adviseur een besluitvormende positie krijgt.

3. *In crisissituaties bloeit de bureaupolitiek op.*

Tijdens een crisis wordt vaak gedacht dat de crisis actoren bindt tegen een 'gemeenschappelijke vijand' en dat daardoor solidair samengewerkt wordt in de organisatie. In crisistijd is het voor organisaties uitermate belangrijk om aan te tonen dat zij goed kunnen handelen in een crisis. Door de toegenomen media en politieke aandacht moet een organisatie zichzelf bewijzen. De organisatie wil niet het verwijt krijgen dat de organisatie niet adequaat optreedt in een crisis. Doordat organisatieonderdelen in crisissituaties verschillende belangen hebben kunnen er negatieve botsingen tussen organisatieonderdelen ontstaan. Bureaupolitiek wordt gedefinieerd als; *de politieke strijd, concurrentie en rivaliteit tussen verschillende onderdelen van het openbaar bestuur (Rosenthal et al. 1996: 249)*. Bureaupolitiek heeft een negatieve lading in de praktijk. In het verrichte onderzoek is niet gesproken van bureaupolitiek, maar van competentiestrijd, omdat dat het begrip competentiestrijd het proces van organisatieonderdelen die zichzelf willen profileren goed weergeeft.

### Structuur

Publieke organisaties worden gezien als informatieverwerkende systemen. Publieke organisaties verwerken informatie op een gestructureerde wijze, maar tijdens een crisis verandert dat op de volgende factoren.

4. *In een crisissituatie neemt het volume en de snelheid van informatie door de gehele organisatie toe.*

In een crisis vervagen hiërarchische informeringslijnen. Hooggeplaatste medewerkers overleggen direct met laaggeplaatste uitvoerders. Sleutelfiguren in de besluitvorming krijgen een *overload* aan informatie uit allerlei bronnen. De organisatie moet deze *overload* aan informatie op een weloverwogen wijze stroomlijnen.

5. *De bron van informatie is tijdens een crisis minimaal net zo belangrijk als de boodschap.*

De bron moet betrouwbaar zijn, anders wordt de informatie niet opgenomen in de informatiestroom richting besluitvormers. De organisatie reageert op deze wijze op de informatie-overload en probeert de informatie te filteren. Het kan echter gebeuren dat nuttige informatie niet wordt gebruikt en dat kan grote gevolgen hebben in een crisissituatie.

6. *Er zijn grote problemen om de informatie die binnenkomt en uitgaat te controleren en goed bruikbaar te maken.*

Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan bruikbare informatie. Deze stelling sluit aan bij de vorige stelling. Registratiesystemen blijken in een crisistijd niet geschikt om goede informatie voor de besluitvorming te kunnen genereren. Er komt dus veel informatie op de organisatie af (informatie-overload), maar er is een gebrek aan bruikbare informatie voor het besluitvorming- en uitvoeringsproces (informatie-underload).

### *Individu*

7. *Tijdens een crisis proberen individuen onzekerheid weg te nemen door zich te beroepen op ervaringen bij vorige crises.*

Geen crisis is hetzelfde als een vorige crisis, daardoor vereist iedere crisis een andere aanpak. Medewerkers hebben moeite om zich aan te passen aan een nieuwe crisis. Medewerkers zoeken houvast en vinden dat in individuele ervaringen. Hierdoor wordt er niet met een frisse blik naar de situatie gekeken en dat levert problemen op.

8. *In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren.*

Als besluitvormers eenmaal tijd en energie hebben gestoken in een bepaald actieplan, dan hebben besluitvormers moeite om het te wijzigen. De organisatie is gericht op een actieplan en wijzigingen zijn door operationele eisen en politieke motieven niet altijd mogelijk. Crisis vragen echter om een flexibele aanpak, waarbij de organisatie moet kunnen reageren op de snel veranderende omstandigheden.

9. *Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink, omdat er met een kleine groep mensen gefocust wordt op één probleem met veel druk van buiten op deze kleine groep mensen.*

*Groupthink* (Janis 1982 in Rosenthal et al, 1989: 21) verwijst naar het proces waarbij gesloten en verbonden (Cohesiveness) groepen door externe druk collectief grove fouten maken in de besluitvorming (collective foolishness). Crisisomstandigheden versterken het proces van *groupthink* in een organisatie, omdat er veel druk op een organisatie komt te staan door de verhoogde dreiging, tijdsdruk en onzekerheid

### *ad 1. Centralisatie vs. Decentralisatie*

Zoals aangegeven is, zal de eerste stelling hieronder verder uitgewerkt worden. De stelling is belangrijk in het onderzoek naar de opzet van een crisisorganisatie en zal daarom verder uitgewerkt worden. Structuur en de mogelijkheid om flexibel te zijn wordt mede bepaald door de mate van centralisatie of decentralisatie (Rainey, 1997; 2.2.3). In crisismanagement wordt er gesproken van de centraliteitsthese, dat wil zeggen crisisbesluitvorming wordt gecentraliseerd als er sprake is van dreiging (COT, 1998: 49).

Centralisatie wordt gezien als een vorm om een organisatie meer te formaliseren en dus te structureren. De besluitvorming vindt topdown plaats en de lagere organisatieniveaus voeren de besluiten uit. Er is een heldere structuur en daardoor kunnen slagvaardig en snel belangrijke besluiten worden genomen. De organisatie kan, als er sprake is van een sterke structuur, niet goed omgaan met veranderingen in de omgeving. Tijdens een crisis is de omgeving dynamisch, een organisatie moet met deze dynamiek flexibel kunnen omgaan.

Decentralisatie van bevoegdheden kan reacties op snel wisselende situaties mogelijk maken. De organisatie kan op meerdere niveaus besluiten nemen en daardoor flexibel aan de omgeving aanpassen. Een gedecentraliseerde organisatie omzeilt stroperige lijnen en kan makkelijker interorganisatorische samenwerking coördineren (Crozier, 1964 in COT, 1998: 49).

Het is moeilijk om te bepalen op welk abstractieniveau besluiten genomen moeten worden. Door 't Hart, Rosenthal en Kouzmin (1993) wordt de centraliteitsthese genuanceerd door een onderscheid te maken tussen operationele besluitvorming en strategische besluitvorming. Er wordt door 't Hart et al. (1993: 33-38) geconcludeerd dat in crisissituaties veel beslissingen decentraal genomen worden, ondanks centralisering van de besluitvorming. Dit duidt op het feit dat een organisatie om flexibel te blijven strategische besluitvorming centraliseert en operationele besluitvorming decentraliseert.

Centralisatie en decentralisatie gebeuren door een verdeling in een strategisch besluitvormingscentrum en een operationeel besluitvormingscentrum gelijktijdig. Centralisatie en



decentralisatie zijn in een effectieve en efficiënte crisisorganisatie niet *mutually exclusive*, dat wil zeggen dat de processen elkaar niet volledig uitsluiten.

### 2.2.6.2 Twee organisatorische reacties op een crisis

Een crisis verandert de externe omgeving van de organisatie. De beïnvloeding van de interne organisatie door de dynamische externe omgeving kan leiden tot twee reacties ten opzichte van crisismanagement in de organisatie (Barnett & Pratt, 2000, 76-77). Het eerste reactiepatroon verloopt als volgt: Externe dreiging kan leiden tot organisatie experimenteren en daardoor aanpassing van de organisatie aan de veranderde omgeving en organisatieleren. Een crisis leidt door deze reactie tot veranderingen en tot openheid in een organisatie. De organisatie is in staat om door de flexibiliteit en openheid goed te handelen onder dreiging en tijdsdruk.

Het tweede reactiepatroon leidt tot een organisatie die zich ten tijde van externe dreiging in zichzelf keert. Er vindt dan binnen een organisatie een vernauwing van informatievoorziening plaats en besluitvorming wordt gecentraliseerd. Dit reactiepatroon wordt aangeduid door de *threat-rigidity thesis*. Deze contrasterende reacties zullen verder uitgewerkt worden.

#### *Reactie 1: De openstaande, flexibele, lerende en aanpassende organisatie*

De eerste reactie van een organisatie op een crisis is volgens Barnett & Pratt (2000, 76-78) dat een crisis kan leiden tot een flexibele, lerende, open en een aan de omgeving aanpassende organisatie. De organisatie, die zich aanpast aan haar omgeving (crisis) is een thema dat besproken wordt in de organisme-organisatie metafoor van Morgan (1996: 39-50). Een organisatie moet open staan voor haar omgeving om zo signalen uit de omgeving te begrijpen. In de *contingency theory* beschrijft Morgan (1996: 44): "*There's no best way of organizing*", een geschikte structuur voor een organisatie hangt af van de taak of de omgeving waar een organisatie zich in begeeft. Morgan (1996) en Rainey (1997) concluderen dat succesvolle organisaties met meer onzekere en turbulente omgevingsfactoren, geen mechanistische/bureaucratische benadering hanteren, maar beschikken over een organische, flexibele structuur. Een organisatie moet met deze kennis in staat zijn om de structuur aan te passen bij dreiging van een crisis.

Lin & Carley (2002) hebben geïnventariseerd welke aannames er zijn gemaakt over flexibele organisatiestructuren en crisissomstandigheden. Een stroming richt zich op *dynamic adaptation*. Het begrip *dynamic adaptation* duidt aan dat een organisatie haar structuur aanpast aan de externe dreiging om de crisissituatie te beheersen (Perrow, 1984; Rochlin, 1991 in Lin & Carley, 2002: 2). De Greene (1982) stelt dat organisaties onder omstandigheden snel moeten kunnen omschakelen:

*"A potential for quickly and flexibly assuming new configurations must be built into the organization. The organisation cannot wait for a major perturbation or crisis and then start from scratch in assuming a viable new form (De Greene, 1982: 37)".*

De organisatiestructuur en flexibiliteit worden dus bepaald door de omgeving waar de organisatie in fungeert. Een andere stroming (o.m. Mintzberg, 1979; La Porte and Consolini, 1991 in Lin & Carley, 2002: 4) gaat uit van een flexibele organisatiestructuur waarin losse overlappings (*redundancies*) tussen organisatieonderdelen voor extra buffer zorgen om een crisis te kunnen beheersen.

Een tweede flexibele strategie is gericht op decentralisatie. Door decentralisatie van besluitvorming en verantwoordelijkheden kan een organisatie snel reageren op ingewikkelde taken en zou dus beter presteren, aldus Shaw (1981 in Lin & Carley, 2002: 4). Door de organisatie minder hiërarchisch en rigide te maken tijdens een crisis, wordt een organisatie flexibeler en is

daardoor beter in staat om de crisis te beheersen. Deze stroming sluit aan bij uitwerking van de stelling over centralisatie (in paragraaf 2.2.6.1).

Een derde stroming is gericht op de preparatie van crisismanagement in een organisatie. Training, simulatie en planning hebben ook goede effecten op de flexibiliteit van een organisatie in een crisis. Door zorgvuldige interactie tussen organisatieleden kan een grotere betrouwbaarheid op prestaties ontstaan in een crisissituatie (Weick & Roberts, 1993 in Lin & Carley 2002).

Lin & Carley (2002) concluderen in hun kwantitatieve onderzoek naar organisatiestructuur onder crisissomstandigheden, dat organisaties die het organisatieontwerp aanpassen aan de crisissomstandigheden beter presteren dan organisaties die het ontwerp niet aanpassen. Lin & Carley (2002) wijzen op het belang van ervaring van organisaties met crisissomstandigheden. Crisiservaring in organisaties heeft grote voordelen om een organisatie in een crisis goed te laten presteren (Lin & Carley, 2002: 29).

Degreene (1982: 37) beargumenteert: *“The adaptive anticipatory organization must figuratively be all things to all men and everywhere at once. It must be both a learning system and a self organizing/self adaptive system”*.

De flexibele organisatie in crisistijd zou dus vooral door zich aan te passen aan de omgeving, zich open op te stellen en proberen te leren van de situatie goed in staat zijn om een crisis te kunnen beheersen.

### *Reactie 2: Threat-rigidity thesis*

De tweede mogelijke organisatorische reactie op een crisis is een tegenstelling ten opzichte van de theorie over de flexibele organisatie. De *threat-rigidity thesis* van Staw Sandelands & Dutton (1981) richt zich in eerste aanblik op een negatieve organisatorische reactie op een crisis. Door de dreiging van de veranderde omgeving kan een organisatie in zichzelf keren en rigide reageren op signalen uit de omgeving. Staw, Sandelands & Dutton (1981) hebben de rigide reacties op externe dreiging van individuen, groepen en organisaties onderzocht en dat heeft geleid tot de *threat-rigidity thesis*. Deze is gebaseerd op twee hoofdzakelijke effecten (*threat-rigidity effects*), die dreiging op een organisatie heeft. Ten eerste vindt er een vernauwing plaats van informatievoorziening, waardoor er minder informatie wordt gebruikt om alternatieven af te wegen. Er wordt wel actief informatie gezocht om het gevoerde beleid te ondersteunen. Het punt sluit aan bij de hypothesen over informatiemanagement tijdens een crisis (par. 2.2.4).

Ten tweede vindt er een vernauwing van controle plaats. Besluitvormingsmacht en invloed worden naar een hoger echelon in de hiërarchie geplaatst. Deze ontwikkeling wordt bijvoorbeeld aangeduid door een centralisatie van besluitvorming in een organisatie. De organisatie wordt door de *constriction of control* ook meer geformaliseerd en dat leidt tot meer standaardisatie van protocollen. Door deze twee effecten wordt de organisatie minder flexibel en gevarieerd en dat leidt tot een verstarring van het beleid van een organisatie onder crisisdruk.

Hoewel het lijkt alsof *threat-rigidity* effecten negatief zijn, geeft Staw et al. (1981: 502-505) met nadruk aan dat de effecten zowel functioneel als disfunctioneel kunnen zijn voor adequaat crisismanagement. De belangrijkste factor om te meten of *threat-rigidity effects* (dis)functioneel zijn is de aard van de dreiging. Vindt de dreiging plaats in een bekende omgeving met geschikte processen, dan kunnen de disfunctioneel geachte effecten helpen bij het bestrijden van de dreiging. De *threat-rigidity thesis* zorgt voor efficiënter werken door strakke controle op hulpmiddelen van de organisatie (Stern & Sundelius, 1997: 36). Is de aard van de dreiging echter onbekend, dan is het waarschijnlijk dat *threat-rigidity effects* voor disfunctionele effecten in het opereren van de organisatie zorgen (Staw et al., 1981: 519-520).

### *Dilemma/spanningsveld*

Het dilemma bij het bestrijden en beheersen van een crisis voor een publieke organisatie is het snijvlak tussen flexibiliteit en structuur. Aan de ene kant is er een heldere structuur nodig om slagvaardig te kunnen opereren (threat-rigidity). Aan de andere kant moet de organisatie flexibel blijven, omdat een crisis tot onverwachte omstandigheden leidt (flexibele/aanpassende organisatie). Pauchant en Mitroff (1992: 121) hebben dat goed verwoord in kernbegrippen die organisaties nastreven in het volgende citaat:

*Paradoxes of organizational design: "The need for a human system to be simultaneously controlled and flexible: Control being the need for structure and hierarchy, order, reliability, routine and stability. Flexibility being the need to change, freedom, adaptation, chaos, uncertainty, innovation, movement and the like (1992: 11)".*

In deze paradox wordt duidelijk dat een organisatie gelijktijdig gecontroleerd en flexibel moet kunnen opereren. In het organisatieontwerp van een goede crisisorganisatie moet dus een balans worden gevonden tussen flexibiliteit en threat-rigidity. Het woord balans geeft aan dat structuur en flexibiliteit elkaar niet uitsluiten maar aanvullen als de goede balans gevonden is.

### **2.2.6.3 Conclusie**

Een organisatie moet een balans zien te vinden in de mate van formalisering, centralisatie en decentralisatie, om tijdens een crisis goed te kunnen functioneren. In de preparatiefase dient een organisatie na te denken over de mate van structuur in de organisatie en de mate waarin hand- en draaiboeken een mogelijke crisis proberen te formaliseren. Tijdens een crisis ontstaan onverwachte gebeurtenissen en daar dient een organisatie op te kunnen reageren en improviseren (veerkracht). Een adequate voorbereiding op een mogelijke crisis (*adaptability*) kan de weerbaarheid en veerkracht van een organisatie in de acute fase vergroten (*resilience*). Een goede crisisorganisatie vindt een balans in de mate van institutionalisering, zodat de risico's van *over- en onder-institutionalisering* vermeden worden.

De begrippen flexibiliteit en structuur in crisismanagement sluiten elkaar niet volledig uit, dat werd duidelijk in de uitwerking van de dilemma's. Uiteraard zit er een tegenstelling in de begrippen, maar dat is deels een paradox. Een goede crisisorganisatie slaagt er bijvoorbeeld in om een balans te vinden in het spanningsveld tussen threat-rigidity en de flexibele/aanpassende organisatie. Doordat een bepaalde structuur in een organisatie aanwezig is, kan de organisatie flexibele werkwijzen toepassen. Wanneer er in een crisissituatie geen uitgedachte crisisorganisatiestructuur in de organisatie aanwezig is, dan kan dat de chaos vergroten (anticipatie in preparatie versus veerkracht in respons).

In een crisis wordt een hoge mate van formele centralisatie gerealiseerd. Formele centralisatie wordt ingesteld om decentrale besluitvorming, die als traag en ongeschikt wordt gezien, te verkleinen. Toch kan decentralisatie zorgen voor een bepaalde mate van flexibiliteit in een organisatie. Centralisatie en decentralisatie kunnen tegelijkertijd plaatsvinden door een strategisch (centraal) en een operationeel (decentraal) besluitvormingscentrum te gebruiken voor crisisbesluitvorming. Het spanningsveld tussen structuur en flexibiliteit ligt gecompliceerd en nuancerend in deze schijnbare tegenstelling is in dit hoofdstuk noodzakelijk gebleken.

## 2.3 Organisatieleren & Crises

### 2.3.1 Nafase: Organisatieleren

In de nafase van een crisis is het voor een organisatie van belang de crisiservaringen om te zetten in verbeterpunten. In de organisatie zou moeten worden gezorgd, dat de gehele organisatie continu leert van de crisis en daardoor bij een volgende crisis beter in staat is om de crisis te beheersen (Pauchant & Mitroff, 1992: 139-140). Een groot vertrouwen in de ervaringen, die zijn gebaseerd op vorige crises, kan echter misleidend werken. Tijdens een volgende crisis zijn de omstandigheden anders en dan kan niet expliciet gehandeld worden op basis van ervaringen (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 16). Leren op basis van ervaringen ondersteunt desalniettemin het proces van organisatieontwikkeling.

Organisaties worden in de organisatietheorie vaak individuele menselijke capaciteiten toegedicht. Deze menselijke eigenschappen zijn metaforen voor het gedrag van organisaties. Een menselijke, individuele eigenschap die door organisatietheoretici naar organisaties wordt vertaald is het leren in en door een organisatie. Er is in de wetenschap een continu debat gaande of organisaties in staat zijn om te leren. De volgend quote over het lerend vermogen van organisaties maakt de metafoor organisatieleren duidelijk.

*"Organizations are not merely collections of individuals, yet there is not organization without such collections. Similarly, organizational learning is not merely individual learning yet organizations learn only thorough the experience and actions of individuals (Argyris & Schön, 1978: 7)".*

Er kan op twee manieren naar het leren van een publieke organisatie worden gekeken, naar de beleidsmatige kant of naar de organisatorische kant van organisatieleren. In het onderzoek wordt er hoofdzakelijk gekeken naar de organisatorische kant van organisatieleren (in 2.2.2; niveaus van Pauchant & Mitroff, 1992).

Het lijkt logisch dat organisaties leren van ervaringen uit het verleden en daar conclusies uit kunnen trekken. Toch is gebleken dat publieke organisaties geen goed collectief geheugen hebben om te leren van ervaringen (Stern, 1997: 70). Maar crisissituaties bieden mogelijkheden voor een organisatie om te leren aldus Stern (1997); *"crises provide opportunities for transforming or replacing regime structures"*. Crisis en leren zal in de volgende subparagraaf besproken worden. Eerst zal aandacht besteed worden aan de theorie van organisatieleren in het algemeen. Het concept van de lerende organisatie richt zich vaak op de institutionele ontwikkeling van rollen, regelgeving en routine (Stern, 1997: 70). Organisatieleren wordt door Etheredge, een van de grondlegger van de organisatieleren theorie, gedefinieerd als: *"Een proces dat gekenmerkt wordt door een toegenomen intelligentie en fijnmazigheid van denken, leidend tot een toegenomen effectiviteit (Etheredge in Van Duin, 1992: 69-73)"*. Deze definitie beschrijft vooral het proces van *single loop learning*.

Andere grondleggers van de theorie over organisatieleren zijn onder andere Argyris and Schön. In hun boek *Organizational Learning* (1978) en van Argyris *On organizational learning* (1992), beschrijven zij hoe en op welke niveaus organisaties kunnen leren. De niveaus zullen in paragraaf 2.3.3 worden beschreven.

### 2.3.2 Van Individu naar Organisatie

Belangrijk in de casus die in dit onderzoek besproken wordt, is het leren op basis van ervaring. Leren op basis van ervaring begint bij het individu. Mensen vertonen het gedrag dat tot leren leidt (Argyris, 1992: 20). Maar als individuen in de organisatie leren, dan leert de gehele organisatie nog niet. Het individu past dan zijn of haar beeld van de organisatie en de relatie tussen organisatie en het individu aan. Vertrekt het individu uit de organisatie, dan verdwijnt de kennis die het individu heeft opgedaan. Voor de organisatie is dat een ongewenste situatie.

De organisatie moet zorgen dat kennis wordt opgeslagen in het collectief geheugen (Argyris & Schön, 1978: 17-20). Argyris & Schön (1978) bespreken vragen om te bezien of een organisatie kennis van individuen in zich opneemt en dus leert of niet. Voorbeelden van vragen zijn: werden de resultaten van onderzoek opgenomen in de individuele beelden en kaarten van de organisationele theories-in-use? Waren deze veranderingen in beelden, kaarten van individuen over de organisatie gereguleerd zodat zij niet geraakt werden door vertrek van een individu? Leren nieuwe organisatieleden nieuwe kenmerken van de organisatie in hun socialisatieproces (Argyris & Schön: 1992: 20)? De concepten van Argyris & Schön (1992) geven aan dat een organisatie kan leren, door gedeelde doelen, adequate en snelle informatie-uitwisseling, acties, feedback en reflectie (Comfort & Sungu in Rosenthal et al. 2001: 120).

Kritiek op de theorie van Argyris en Schön richt zich op het feit dat leren plaatsvindt op basis van negatieve feedback. Deze benadering van organisatieleren wordt daardoor eenzijdig genoemd (Van Duin, 1992: 64). In de benadering van Argyris & Schön (1992) worden de positieve leerpunten uit een organisatie niet behandeld. Na een crisis zijn er echter naast negatieve leerpunten ook positieve punten te benoemen, die geformaliseerd kunnen worden in een leertraject.

### 2.3.3 *Single loop, Double loop & Deutero Learning*

Een organisatie kan op verschillende theoretische niveaus leren. Argyris & Schön (1978) maken een onderscheid tussen *single loop learning* (enkele lus), *double loop learning* (dubbele lus) en *deutero learning* (meta-leren) in organisaties.

#### **Single Loop**

*Single loop* leren in organisaties werkt als een thermostaat. Een thermostaat staat ingesteld op een bepaalde temperatuur. Komt de kamertemperatuur boven de ingestelde temperatuur in de thermostaat, dan corrigeert de thermostaat de temperatuur. De informatie wordt aangeleverd en de thermostaat reageert op een prikkel (Argyris & Schön, 1978: 3). *Single loop* leren wordt gezien als verbeterend leren: Hoe kunnen het beste bestaande doelen gehaald worden en hoe kan de organisatieprestatie verbeterd worden in het kader van de bestaande normen van de organisatie (Argyris & Schön, 1978: 21). In de organisatie zijn structuren aanwezig en deze structuren worden op basis van (negatieve) ervaringen aangepast aan de norm. Dit is meer gericht op verfijning van de organisatie met positieve of negatieve effecten als uitkomst. Positieve effecten zijn bijvoorbeeld; een verhoogde effectiviteit door kleine aanpassingen in de organisatie, of een door ervaringen verfijnd informatiesysteem in een organisatie met meer capaciteit.

*Single loop* leren kan leiden tot *ecological adjustment* en dat is een negatief effect. *Ecological adjustment* is een proces waarbij organisatieonderdelen apart van elkaar proberen te leren van problemen in de organisatie. Doordat de organisatieonderdelen schuld ontwijken en trachten te overleven in de grotere organisatiecontext, leert de organisatie als geheel niet. De kans is echter groot dat heersende tegenstellingen en mispercepties tussen organisatieonderdelen versterkt worden (Argyris & Schön, 1978: 38-43).

#### **Double Loop**

*Double loop* leren richt zich op het ontdekken van de onderliggende waarden, beleid en doelen, waardoor de organisatie faalt in haar taak. Bij *double loop* leren worden de onderliggende waarden van de organisatie aangepast (Argyris & Schön, 1978: 3). Het aanpassen van de onderliggende waarden van een organisatie wordt uitgedrukt als vernieuwend leren. Door inzichten en ervaringen worden bijvoorbeeld de basiswaarden en normen van een organisatie opnieuw onder de loep genomen en aangepast aan de dynamische omgeving.

## Deutero

*Deutero leren* is het hoogste abstractieniveau van leren, aldus Argyris en Schön (1978). *Deutero* leren staat voor metaleren: leren van leren (Van Duin, 1992: 63). Organisaties die *deutero* leren in de praktijk brengen, leren van de leerprocessen en de context waarin leerprocessen plaatsvinden. De organisatie weet dan wat succes- en faalfactoren waren bij vorige leerprocessen. De informatie over vorige leerprocessen is opgeslagen in het collectieve geheugen van de organisatie. Als de organisatie een nieuw leerproces opstart, herinnert zij zich dus de valkuilen van vorige leerprocessen. De resultaten van het leren van vorige leerprocessen worden ook opgeslagen in de individuele beelden en kaarten en op die manier reflecteert dat in de *organizational learning* (Argyris & Schön, 1978: 27).

## Constatering

Argyris en Schön constateren dat *single loop* leren in organisaties vaak voorkomt, maar *double loop* leren is voor organisaties een ingewikkeld traject. Organisaties moeten echter *double loop* leren in de praktijk brengen, omdat een organisatie in staat moet zijn om zich aan te passen aan de veranderde omgeving. Leren in organisaties wordt voornamelijk bereikt volgens Argyris en Schön (1978) door onderzoek naar conflict of afwijkende situaties in de organisatie. Argyris en Schön (1978: 25) benadrukken dat de kwaliteit van onderzoek om te leren van doorslaggevend belang is voor de kwaliteit van het leren op de aangegeven niveaus.

Leren in en door organisaties is een complex proces, dat gepaard gaat met belemmeringen en kansen die het leren van een organisatie in de weg staan. Barrières en kansen worden mede gecreëerd door de omgeving van de organisatie. Crisis is voor een organisatie een bijzondere sociale constructie. In de volgende paragraaf zullen organisatieleren en crisismanagement met elkaar in verband gebracht worden.

### 2.3.4 Crisis & Organisatieleren: Barrières en Kansen

Nadat een crisis is afgelopen (Nafase) is het voor de organisatie van belang om leerpunten uit de crisis om te zetten in daadwerkelijke verbeteringen in de organisatie. In de preparatie- en preventiefase kunnen organisaties verbeterpunten implementeren door het opstarten van een leertraject.

Crises zijn specifieke situaties voor organisaties. Leren van crisis is een bijzonder leerproces, deze paragraaf kijkt naar de mogelijkheden voor organisaties om van crisissituaties te leren. Crises worden over het algemeen na afloop geëvalueerd. De vraag is echter, wat wordt er met de resultaten van een evaluatie gedaan; leren organisaties van een crisis? Rosenthal et al.(2001: 14) stellen dat organisaties langzaam leren en dat die stelling vooral opgaat voor publieke organisaties en crisis gerelateerd leren. Er zijn barrières en kansen om een organisatie te laten leren van een crisis en deze zullen achtereenvolgens besproken worden.

### Kansen voor organisatieleren van een crisis

Allereerst zullen hier de voordelen van een crisis voor de mogelijkheden tot organisatieleren worden behandeld. Tijdens een crisis krijgt een organisatie sneller feedback op het uit te voeren beleid (Stern, 1997: 74). Senge (1990 in Stern, 1997: 74) voorziet een van de dilemma's van leren door organisatie: "*We can learn best from experience, but we never experience directly the consequences of many of our most important decisions*". Gedurende een crisis kaatsen de ervaringen uit het veld direct terug op het gemaakte beleid. Door deze bijzondere omstandigheden wordt duidelijk wat er organisatorisch goed in elkaar steekt en wat niet. Samenwerking tussen actoren wordt in een snelkookpan geplaatst en actoren kunnen onder deze omstandigheden niet veel verbloemen.

Door de druk op de organisatie, kan de organisatie ontdekken wat zou moeten worden verbeterd. Oneal (1982 in Stern, 1997: 75) concludeerde het volgende over crisis en coördinatie in en tussen organisaties;

*“Crises commonly reveal gaps in coordination mechanisms among social actors. This is one issue, which has been most heavily emphasized in the literature on military security crisis management. Engaged organizations may demonstrate the robustness and adaptability of their planning routines or a startling lack of flexibility, when confronted by unanticipated demands”.*

Een crisis wordt gezien als een *window of opportunity* om veranderingen door te voeren in organisatorisch opzicht. Kingdon (1984) sprak in dit verband over *policy windows* die resulteerden in veranderde waarden van het systeem. Kingdon (1984) had het in dit verband vooral over de beleidsmatige kant van leren door organisaties. Het is echter ook een *window of opportunity* voor de interne organisatie, om te bekijken of de organisatie slagvaardig opereert.

Elliot en Smith (2000) wijzen op het belang van openheid in de organisatie ten opzichte van de omgeving. Stacey (1991 in Elliot & Smith, 2000: 16) beargumenteert dat chaos en onzekerheid nodig kunnen zijn om een organisatie te laten komen tot *double loop* leren. Een crisis kan deze omstandigheden veroorzaken en daardoor verplicht het de organisatie tot nadenken over de basiswaarden die aan de organisatie en de organisatie-werkwijze ten grondslag liggen. Om diepgaand leren mogelijk te maken zijn er een aantal elementen noodzakelijk volgens Elliot & Smith (2000); vertrouwen, communicatie en verantwoordelijkheid. Deze elementen zijn niet noodzakelijkerwijs aanwezig in een organisatie na een crisis.

### **Barrières voor organisatieleren van een crisis**

Er zijn een aantal barrières, die organisatieleren na een crisis belemmeren. De barrières zullen achtereenvolgens besproken worden. Stern geeft in zijn artikel aan dat er obstakels zijn voor leren van crisissituaties door organisaties. Door de eerder besproken *threat-rigidity thesis* reageren organisaties na de dreiging op een rigide manier. De organisatie stelt zich dus gesloten op naar buiten en naar binnen. Belangrijke lessen worden over het hoofd gezien, omdat de organisatie verandering tegenhoudt. Opportunisme en defensieve mechanismen blokkeren het leerproces in een organisatie. Defensieve mechanismen verwijzen naar de neiging om slechte resultaten weg te drukken (Mitroff, 2005: 35-36). Opportunisme wijst op het vergroten van het succes en de rol die een organisatie daar in had (Stern, 1997: 78).

Rosenthal, Comfort & Boin (2001: 15) wijzen op een externe barrière voor organisatieleren na een crisis. Organisaties leren niet van een crisis doordat crisissituaties gepolitiseerd zijn en daardoor ontstaat organisatorisch gedrag om de verantwoording van gemaakte fouten niet te hoeven dragen. Aansluitend aan de bovenstaande barrière is het zoeken van een zondebok in of buiten de organisatie. Elliot en Smith (2000: 9):

*“In the immediate aftermath of a crisis, there will be an inevitable search for culpability and a scapegoating process will take place as the survivors seek to ensure their continued survival and project blame elsewhere”.*

Geen organisatie of organisatieonderdeel wil na de crisis er op gewezen worden dat de crisis niet goed is aangepakt. Organisatieleren vindt niet plaats, omdat organisaties fouten niet toegeven en naar andere organisaties wijzen.

In *Van Rampen Leren*, het proefschrift van Van Duin (1992), wordt een vergelijkend onderzoek gehouden naar het leren na rampen door overheidsorganisaties. Van Duin komt tot de conclusie dat er drie barrières in overheidsorganisaties zijn, die het leren van rampen en crises in een organisatie tegenhouden.

De eerste barrière is de eenzijdigheid en ad hoc wijze van organisatieleren. Crisis worden teveel als een op zichzelf staande gebeurtenis beschouwd. Het dringt niet tot de betrokken organisatie en andere relevante organisatie door, dat een ramp of crisis niet volledig op zichzelf staat en dat rampen of crises ten allen tijden kunnen gebeuren. Deze barrière leidt in een organisatie vooral tot *single loop* leren en niet tot het gewenste *double loop* of *deutero* leren.

De tweede barrière is de tijdsduur van het leerproces. Het leerproces verloopt na een crisis of ramp traag en controle op naleving en handhaving van het leerproces neemt veel tijd in beslag (Van Duin, 1992: 292). Overheidsorganisaties delen te weinig hun opgedane kennis en ervaringen van rampen, dat is de derde barrière, die Van Duin (1992) constateert. Separate overheidsorganisaties leren over het algemeen wel, maar wisselen geen informatie uit met soortgelijke organisaties, die veel van deze opgedane ervaringen en kennis kunnen leren (Duin, 1992: 294-296).

### Conclusie

Voor het leren na een crisis bestaan extra mogelijkheden om het moment na een crisis direct te leren van gemaakte fouten en het kan dus positief uitpakken. Er bestaat echter ook een grote kans dat het leren na een crisis niet soepel verloopt en dat de kans om te leren wordt gestoord door allerlei factoren, zoals schuldontwijking, verkeerde evaluaties en een afrekencultuur.

Van Duin (1992, 294) is bijvoorbeeld gedeeltelijk positief als het gaat om het lerend vermogen van de overheid na rampen. Overheidsorganisaties leren wel degelijk van de onderzochte ongevallen en rampen. *De veel gehoorde uitspraak dat overheidsorganisaties niet kunnen leren wordt in deze studie niet onderschreven, concludeert Van Duin (1992: 294).*

Na een crisis is het van belang dat het leren op double loop niveau plaatsvindt, omdat anders de veranderde waarden in de omgeving niet in de organisatie worden opgenomen. De gebruikte definitie van het begrip crisis in paragraaf 2.1.2 maakt dat duidelijk; *Een crisis is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem* (COT, 2002: 12). Doordat de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem worden bedreigd, is de kans groot dat de waarden en normen na een crisis zijn aangepast. Een organisatie kan goed functioneren als het de waarden en normen van de omgeving opneemt in de organisatie. Om daadwerkelijk te leren van een crisis zal er geleerd moeten worden op het niveau van veranderde waarden en normen (*double loop*).



## 2.4 Samenhang in Theoretische Concepten

De drie gepresenteerde theoretische concepten crisismanagement, organisatieontwikkeling; structuur versus flexibiliteit en organisatieleren zijn goed verenigbaar. In dit hoofdstuk zullen de theorieën aan elkaar verbonden worden, zodat de samenhang in het theoretisch kader benadrukt wordt. Om de samenhang te verduidelijken wordt gebruik gemaakt van het fasenmodel van crisismanagement (2.1.4). De verschillende theoretische concepten sluiten aan bij dit model zoals te zien is op de volgende pagina (figuur 3.) en in de volgende beschrijving.

In de crisismanagementtheorie is vanuit empirisch onderzoek aangegeven, dat crisismanagement in een organisatie een continue activiteit behoort te zijn. Een organisatie kan door continue crisismanagement te implementeren, zich voorbereiden op een crisis en leren om te gaan met crisissomstandigheden. Met crisissomstandigheden wordt de verhoogde dreiging, onzekerheid en tijdsdruk bedoeld. Door reactie op de crisis wijzigt de organisatieopzet in de interne organisatie.

De externe druk op de organisatie zorgt dat spanningsvelden ontstaan in de organisatie op het gebied van flexibiliteit en structuur. De spanningsvelden spitsen zich toe op de verschillende fasen van de crisismanagementtheorie. Effectief en efficiënt crisismanagement in de organisatie wordt mede gevormd, door de wijze waarop de organisatie de spanningsvelden balanceert in alle crisisfasen.

In de voorbereidende fase bestaat er een dilemma tussen anticipatie en veerkracht in een organisatie. Een organisatie moet trachten een balans te vinden in de mate van preparatie, waardoor de mogelijke respons veerkrachtig genoeg is om de dynamiek van de crisis te kunnen volgen.

Na de preparatiefase volgt de responsfase, waarin daadwerkelijk crisissomstandigheden beheerst moeten worden. Een vraag voor crisismanagement in de responsfase is; hoe reageert een organisatie op een acute crisis? De mate waarin speciale omstandigheden de organisatie beïnvloeden, is afhankelijk van het type crisis. Crisismanagement wordt daarnaast in de responsfase beïnvloed door een aantal externe trends, zoals politisering, mediatisering en transnationalisering. De externe factoren zorgen voor een verhoogde druk op de organisatie (Rainey, 1997: 177-178).

In de responsfase van een crisis kan een organisatie reageren volgens de hypothesen van Rosenthal et al. (1989). De hypothesen zijn een generalisering van reacties van organisaties op drie niveaus; namelijk individueel, structuur en besluitvorming. Door de hypothesen kan een crisisorganisatie in de breedte geanalyseerd worden.

Organisaties kunnen twee theoretisch tegengestelde reactiepatronen op een acute crisis vertonen in de responsfase, namelijk threat-rigidity of flexibiliteit/aanpassing. Het spanningsveld is complex, want het dilemma tussen flexibiliteit of een hoge mate van formalisatie (structuur) in de organisatieopzet is niet eenvoudig op te lossen. Een organisatie met ervaring op een crisistype zal op het spanningsveld een ontwikkeling laten zien, die elementen heeft van beide hypothetische reacties.

Om de beschreven spanningsvelden in evenwicht te krijgen in een crisisgevoelige organisatie is continu leren noodzakelijk. Continu leren draagt bij aan de belangrijke balans in de beschreven spanningsvelden van organisatieontwikkeling. Een organisatie moet door continue ontwikkeling en leren zich goed weten voor te bereiden op een mogelijke crisis. *The balance between order and chaos, anticipation and resilience, requires a process of continual learning (Comfort, 1994: 168).*

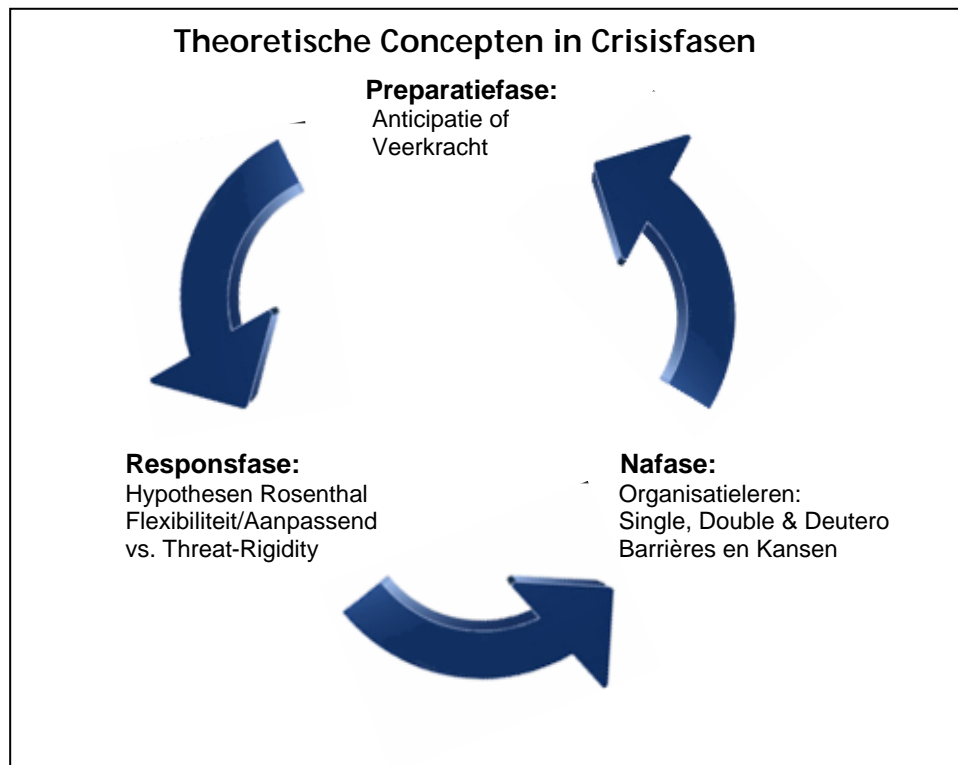
In de nasefase van een crisis is het belangrijk om de ervaringen uit de crisis om te zetten in verbeterpunten, door middel van evaluaties bijvoorbeeld. Het proces van leren van een crisis wordt in het theoretisch kader onderzocht door *organizational learning* (organisatieleren), mede ontwikkeld door Argyris en Schön (1978). Na meerdere crises zou door organisatieleren de spanningsvelden van organisatieontwikkeling in balans gebracht kunnen worden.

Organisatieleren is echter een complex proces waarbij er op verschillende theoretische niveaus geleerd wordt, namelijk op *single loop*, *double loop* en *deutero leren*.

Doordat de fundamentele waarden en normen bedreigd worden door een crisis (definitie in COT, 2002: 12), moet er na een crisis geanalyseerd worden of de basisstructuur van het systeem nog aansluit bij de dynamische realiteit. Deze conclusie duidt erop dat een organisatie zou moeten trachten *double loop* te leren van een crisissituatie. *Deutero leren* is na meerdere crisis ook wenselijk, doordat de leerprocessen geperfectioneerd kunnen worden om na een volgende crisis beter ervaringen om te zetten in verbeterpunten.

Door het toepassen van organisatieleren na crisismanagement op *double loop* niveau, zou de organisatie dus in staat moeten zijn om het dilemma tussen structuur en flexibiliteit in evenwicht te brengen. Doordat de spanningsvelden in evenwicht zijn in alle crisismanagementfasen, is de organisatie adequaat voorbereid om een mogelijke nieuwe crisis te beheersen.

Er zijn echter specifieke barrières en kansen voor het leren op verschillende niveaus van een crisis door een organisatie. De barrières en kansen om op een goed niveau te leren zijn gerelateerd aan de besproken spanningsvelden. De reactie van een organisatie volgens de *threat-rigidity* thesis, bijvoorbeeld kan leiden tot een in zichzelf gekeerde organisatie. De reactie vormt daardoor een barrière voor het leren op het vlak crisismanagement in de nafase van een crisis. Vooral de barrières van organisatieleren na een crisis staan diepgaand leren voor de toekomst in de weg. Het benutten van de kansen en het omzeilen van de mogelijke barrières leidt tot organisatieleren. De organisatie staat open voor leerprocessen en weet het maximale resultaat voor de organisatie te bereiken. Organisatieleren door ervaringen van crises zou moeten leiden tot een goede gebalanceerde crisisorganisatie in de verschillende fasen van crisismanagement op de uitgewerkte spanningsvelden en hypothesen. De drie theoretische concepten die gebruikt worden in het onderzoek vormen een cirkel volgens de fasen van het crisismanagement. Deze cirkel is zichtbaar gemaakt door het volgende diagram. De verschillende fasen van crisismanagement in een onderzoekscasus kunnen onderzocht worden door een wisselwerking van de gepresenteerde theoretische concepten in het Theoretisch kader. Door de wisselwerking kan een goed beeld verkregen worden van de organisatieontwikkeling van een crisisorganisatie.



Figuur 3.

### 3 Empirie

De empirische hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd; In 3.1 wordt de LNV crisisorganisatie en de voorgekomen crises beschreven en geanalyseerd. Er zal een beschrijving worden gegeven van de crises op het terrein van LNV. Daarna zullen de externe ontwikkelingen van de LNV crisisorganisatie beschreven worden. Het overzicht wordt eerst gepresenteerd, zodat de chronologische ontwikkelingen daarna in hun context kunnen worden geplaatst. Voor een duidelijke beschrijving van de verschillende crises en de leerprocessen is daarna gekozen voor een chronologische opbouw (hoofdstukken 3.2-3.4). Daarin worden achtereenvolgens de varkenspestcrisis, MKZ crisis en AI crisis en de diverse leerprocessen beschreven en geanalyseerd. In de navolgende hoofdstukken wordt integraal naar de drie crises en de leerprocessen gekeken door middel van de opgestelde dilemma's en hypothesen uit het Theoretisch Kader (hoofdstukken 3.5-3.8). De uitwerking van deze hoofdstukken is opgebouwd aan de hand van de crisisfasen; voorbereiding, responsfase en de nafase, zoals beschreven in 2.1.4 en 2.4.

#### 3.1 Crisis en de LNV crisisorganisatie

##### 3.1.1 Crises op het terrein van LNV

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen behandeld; Wat voor soort crisis zijn de crisis die voorkomen op het terrein van LNV en in welk kader worden de crises van LNV bestreden? Het Nederlandse Ministerie van Landbouw heeft het afgelopen decennium een toenemend aantal incidenten, affaires en crises moeten beheersen. Varkenspestcrisis, MKZ, MPA affaire, dioxine en Vogelpest (AI) zijn voorbeelden van crisis en incidenten op het terrein van LNV. De drie grootste crises werden veroorzaakt door uitbraken van besmettelijke dierziekten (veterinaire crises). Veterinaire crises zijn voorstelbaar, omdat in het verleden herhaaldelijk besmettelijke dierziekten in Nederland uitbraken (COT, 2002: 18). Het heeft te maken met de eigenschappen van virussen, die in de gehele wereld aanwezig zijn en met de kwetsbaarheid van de intensieve veehouderijsector in Nederland.

De mate waarin een veterinaire crisis voorstelbaar is, wisselt per dierziekte en de grootte en de aard van de virusuitbraak zijn onzekere factoren. De uitbraak van een besmettelijke veterinaire crisis is daardoor in de meeste gevallen een onverwachte (*sudden*) crisis. BSE in Groot-Brittannië vormde hierop bijvoorbeeld een uitzondering, omdat het lang duurde voordat het probleem BSE een crisis vormde (McConnel, 2003: 393-395). De veterinaire crisis in Nederland kunnen door onverwachte uitbraken getypeerd worden als *sudden* crises.

Veterinaire besmettelijke ziekten zijn in Nederland vaker voorgekomen voor 1997. Nederland is kwetsbaar voor besmettelijke dierziekten, doordat Nederland op kleine gebieden grote concentraties intensieve veehouderijen huisvest: te denken valt aan de Gelderse Vallei en Oost Brabant. Perrow (1999 in Rosenthal et al. 2001: 9) wees op het gevaar van complexe nauwe koppeling van technisch ingewikkelde systemen. De veehouderij is geen technisch systeem, maar door de sectorstructuren in de intensieve veehouderij is er wel sprake van een strak gekoppeld systeem. Één besmetting kan door de grote concentratie van vee leiden tot een snelle verspreiding van een virus (COT, 1998: 21).

De uitbraak van varkenspest, was de eerste veterinaire crisis op een grote schaal, met grote maatschappelijke consequenties. Veterinaire crises hebben naast het veterinaire aspect, een maatschappelijk aspect dat een grote rol speelt. De psychologische gevolgen voor veehouders en de economische schade voor andere sectoren dan de landbouw zijn belangrijke aspecten voor de maatschappelijke dimensie van de crises (COT, 2002: 13-22).

Een voorbeeld van de maatschappelijke component van veterinaire crises zijn de protesten tegen het preventief ruimen van gezonde dieren, terwijl het vee gevaccineerd kan worden. De zeer omstreden richtlijnen in Nederland om dieren massaal preventief te ruimen, zijn afkomstig van de

Europese Commissie. Het beleid waarbij er niet voor inenting, maar voor systematisch ruimen wordt gekozen heet *stamping out* (COT, 2002: 23). Op de volgende pagina wordt een voorbeeld van de hoofdzaken uit een relevante Europese richtlijn voor de bestrijding van AI gegeven.

EUROPESE BESTRIJDINGSRICHTLIJN AI, 92/40/EEG
Richtlijn 92/40/EEG regelt op hoofdlijnen de volgende zaken:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plicht tot melding van (een vermoeden van) de dierziekten</li> <li>• Maatregelen bij een vermoeden dat sprake is van besmetting met AI</li> <li>• Maatregelen bij een bevestiging van een besmetting van de ziekte, zoals doding van dieren</li> <li>• Maatregelen op contactbedrijven</li> <li>• Instelling van zogenoemde beschermingsgebieden (3 km) en toezichtsgebieden (10 km); in deze gebieden gelden onder meer vervoersverboden en andere stringente maatregelen ter voorkoming van verspreiding van de ziekte</li> <li>• Het uitgangspunt van een vaccinatieverbod (inclusief de voorwaarden waaronder noodvaccinatie mogelijk is)</li> <li>• De rol van het PVC (het tegenwoordige SCFCAH, het Standing Committee for the food chain and animal health)</li> </ul>

<sup>2</sup>Tabel 1. Europese Bestrijdingsrichtlijn AI

De in Nederland omstreden richtlijnen van het stamping out beleid zijn treffend verwoord door de huidige minister van LNV, dhr. dr. C. Veerman:

*“The most dramatic evidence of the chasm dividing agriculture and society was provided by the animal disease crises in Europe over the last several years. We came to a point that we could no longer justify to an enraged public the killing of thousands of healthy animals because of a fairly small trade interest. Nor could we convince the public of the necessity of isolating entire regions, in every sense, including social, in order to stop the spread of an animal disease. In short, it became clear to us that our animal disease policy -- in particular the non-vaccination policy -- needed to be changed (Veerman, 2004)”.*

De maatschappelijke weerstand in Nederland heeft grote gevolgen voor crisismanagement bij LNV. Het maakt de crisisbestrijding van veterinaire crises complexer. Door de toegenomen complexiteit in de externe omgeving van de crisisorganisatie, is crisismanagement in de interne organisatie van LNV veranderd.

De Nederlandse protesten in Europa over het non-vaccinatie beleid hebben gezorgd dat het non-vaccinatie beleid ter discussie staat. De discussie kan gevolgen hebben voor de crisisorganisatie van LNV. In sommige situaties mag nu preventief gevaccineerd worden en dat is een mogelijkheid om maatschappelijke weerstand te verlagen, omdat er dan minder preventieve ruiming noodzakelijk zijn.

Om de omgeving van de organisatie van LNV te schetsen, worden de drie belangrijkste veterinaire crises besproken. Andere affaires zoals de MPA affaire (2002) en dioxine crises (2003 en 2004) worden niet behandeld, omdat zij geen grote impact hadden op de ontwikkeling van de structuur van de LNV crisisorganisatie. De drie veterinaire crises worden behandeld, omdat deze drie crises cruciaal zijn geweest in de opbouw van de LNV crisisorganisatie. De crises gaven een impuls om te leren op het vlak van crisismanagement. De crises hebben daarnaast veel maatschappelijke commotie veroorzaakt en dat heeft geleid tot een toegenomen belang van crisismanagement voor het Ministerie van LNV.

<sup>2</sup> Bestrijdingsrichtlijn AI 92/40 EEG, Berenschot, 2004. Crisis tussen Mens en Dier

### 3.1.2 Externe Trends op Crisismanagement bij LNV

Het afgelopen decennium zijn op het gebied van crisismanagement een aantal externe trends te ontdekken die direct invloed hebben op het interne crisismanagement van LNV. De externe trends vormen een kader waarbinnen LNV crisismanagement vorm heeft gegeven in de afgelopen acht jaar (Rainey, 1997: 174-175). De trends die besproken worden zijn mediatisering, transnationalisering en politisering.

#### Mediatisering

De media hebben een belangrijke rol gedurende een crisis bij LNV. Het COT (1998: 56-57) heeft voor de rol van de media tijdens een crisis hypothesen opgesteld. Aan de hand van deze stellingen zal de toegenomen mediatisering bij veterinaire crisis worden besproken.

*Stelling 1: De media weten vaak eerder dan de autoriteiten dat een crisis is ontstaan en wat de aard en omvang van de crisis is. De snelheid en beweeglijkheid van de moderne media overtreft andere actoren.*

De media blijken regelmatig eerder op de hoogte te zijn van een aanstaande ruiming dan de veehouder zelf of dan de burgemeester (B&A Groep, 2001: 170). Hieruit blijkt dus dat de media wel degelijk sneller en beweeglijker zijn dan het openbaar bestuur als geheel. De ontwikkeling van internet, vanaf 1997 tot nu, heeft de informatiestromen in de maatschappij nog sneller gemaakt en LNV heeft de crisisorganisatie op deze ontwikkelingen moeten aanpassen.

Voor de LNV organisatie is het in crisistijd moeilijk om op de snelheid en beweeglijkheid te reageren. LNV heeft geprobeerd om door drie crises zich te ontwikkelen, om beter met de media-aandacht om te gaan.

*Stelling 2: Autoriteiten laten zich in belangrijke mate door de berichtgeving in de media leiden en dat kan uitmonden in mediafixatie.*

Mediafixatie is voor LNV geen groot gevaar geweest binnen het crisismanagement van de afgelopen acht jaar. Er is kritiek gekomen op het feit dat LNV zich niet genoeg van de publieke opinie en de media aantrok. De kritiek was vooral gericht op het uitleggen van de bestrijdingstrategie via de (regionale) media naar de burger en ondernemer toe (Berenschot, 2004: 187).

*Stelling 3: De effectiviteit van crisisbesluitvorming hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de media hierover berichten.*

Het begrip effectiviteit kan in deze context op twee manieren uitgelegd worden. Allereerst zijn de media minder van belang voor een effectieve bestrijding van de veterinaire crisis. Het bestrijden van een crisis is niet gebaat bij veel media-aandacht. Maar effectiviteit van crisisbeheersing door een overheidsorganisatie is ten tweede het legitimeren van crisismanagement, onder meer door middel van goede communicatie via de media. Na de MKZ crisis en de legitimiteitsproblemen, die deze crisis veroorzaakte in Kootwijkerbroek waren er vraagtekens over het communicatiebeleid van LNV. *Mocht zich binnen afzienbare tijd een nieuwe uitbraak voordoen, dan is de kans groot dat de bereidwilligheid om mee te werken aan de bestrijding aanzienlijk zal zijn geslonken (COT, 2002: 85).* Het is politiek en organisatorisch van belang gebleken om het bestrijdingsbeleid uit te leggen, om de acties te legitimeren. Door de toegenomen mediatisering is het van belang voor LNV om goed te communiceren met de burger omtrent de crisis. LNV is er ook in de AI crisis niet afdoende in geslaagd om de bestrijdingsstrategie uit te leggen aan burgers. Voorbeeld dat genoemd kan worden is het probleem omtrent de ruiming van hobbymatig gehouden pluimvee ("Landbouw stopt met ruimen Hobbydieren", 23 juni 2003).

Mediatisering is een uitermate belangrijke trend op het gebied van veterinaire crises. LNV heeft door de ervaringen in drie crises beter geleerd om te gaan met de snelheid en beweeglijkheid van de media. De legitimering van de crisisbestrijding via de media is moeilijk voor de crisisorganisatie van LNV, omdat het omstreden bestrijdingsbeleid is vastgelegd in Europese regelgeving.

### **Transnationalisering**

Transnationalisering is op twee verschillende vlakken belangrijk voor de beheersing van veterinaire crises door het Ministerie van LNV. Globalisering/transnationalisering heeft ten eerste geleid tot het vervoer van dierlijke producten over de gehele wereld en dat maakt de insleep van besmettelijke ziekten nauwelijks te voorkomen. Een goed voorbeeld van deze transnationalisatie op het gebied van veterinaire crisis, is de angst voor een vogelgriep pandemie die vanuit Zuid Oost Azië de gehele wereld zou kunnen treffen ("Vogelgriep kan uitgroeien tot pandemie", 24 februari 2005).

Ten tweede wordt het terrein van dierziektebestrijding volledig beheerst door Europees recht. De wijze waarop wordt gehandeld en waarop de voorbereiding plaatsvindt is bepaald in Brusselse wetgeving. Het past in de visie van de Europese integratie, waarin landbouw een van de meest geëuropeaniseerde beleidsterreinen is. De Europese Commissie stelt richtlijnen op waaraan elke staat zich moet houden. In de responsfase is de Nederlandse Minister van LNV de bevoegde autoriteit voor de bestrijding van dierziekten, aangewezen door de Europese Commissie (Brainich, 2004: 136). De Europese Commissie geeft financiële vergoeding voor de bestrijding van dierziekten en maakt de vergoeding over aan de lidstaat, mits de lidstaat heeft voldaan aan alle protocollen die door de Europese Commissie zijn bepaald. De lidstaat is na de crisis verplicht de crisisbestrijding te kunnen verantwoorden aan de Europese Commissie. Het feit dat de richtlijnen voor veterinaire crises in Nederland door de Europese Commissie worden bepaald heeft grote gevolgen voor het beleid en organisatie van dierziektebestrijding.

### **Politisering**

De politieke aandacht voor veterinaire crisis is in de afgelopen negen jaar versterkt. *Door opeenvolgende crises is de politieke aandacht in het bijzonder die van de Tweede Kamer toegenomen (Berenschot, 2004: 41).* De toename is te verklaren vanuit de toegenomen mediatisering en transnationalisering, die politisering versterken. De eerder genoemde europeanisering van het landbouwbeleid heeft ertoe geleid dat een veterinaire crisis twee politieke dimensies heeft. Landbouwcrisis zijn volstrekt Europees gereguleerd, in tegenstelling tot andere crises en dat is een bijzonder verschijnsel, aldus dhr. Geveke (Bijlage 7.). De Tweede Kamer heeft daardoor betrekkelijke weinig invloed op een landbouwcrisis in vergelijking met andere crises en rampen. De Tweede Kamer heeft moeite om deze beperkte invloed te accepteren.

Een andere trend is, volgens dhr. Geveke (Bijlage 7.) dat, door gegroeide media-aandacht voor ongevallen en rampen, landbouwcrises gepolitiseerd zijn. Bij een signalering van een dierziekte is het direct voorpaginanieuws en dat heeft implicaties voor de bestuurders en politici. Ondanks de Europese regelgeving worden tijdens een veterinaire crisis bijvoorbeeld vanuit de Tweede Kamer veel kamervragen over de crisis gesteld (bijlage 8.).

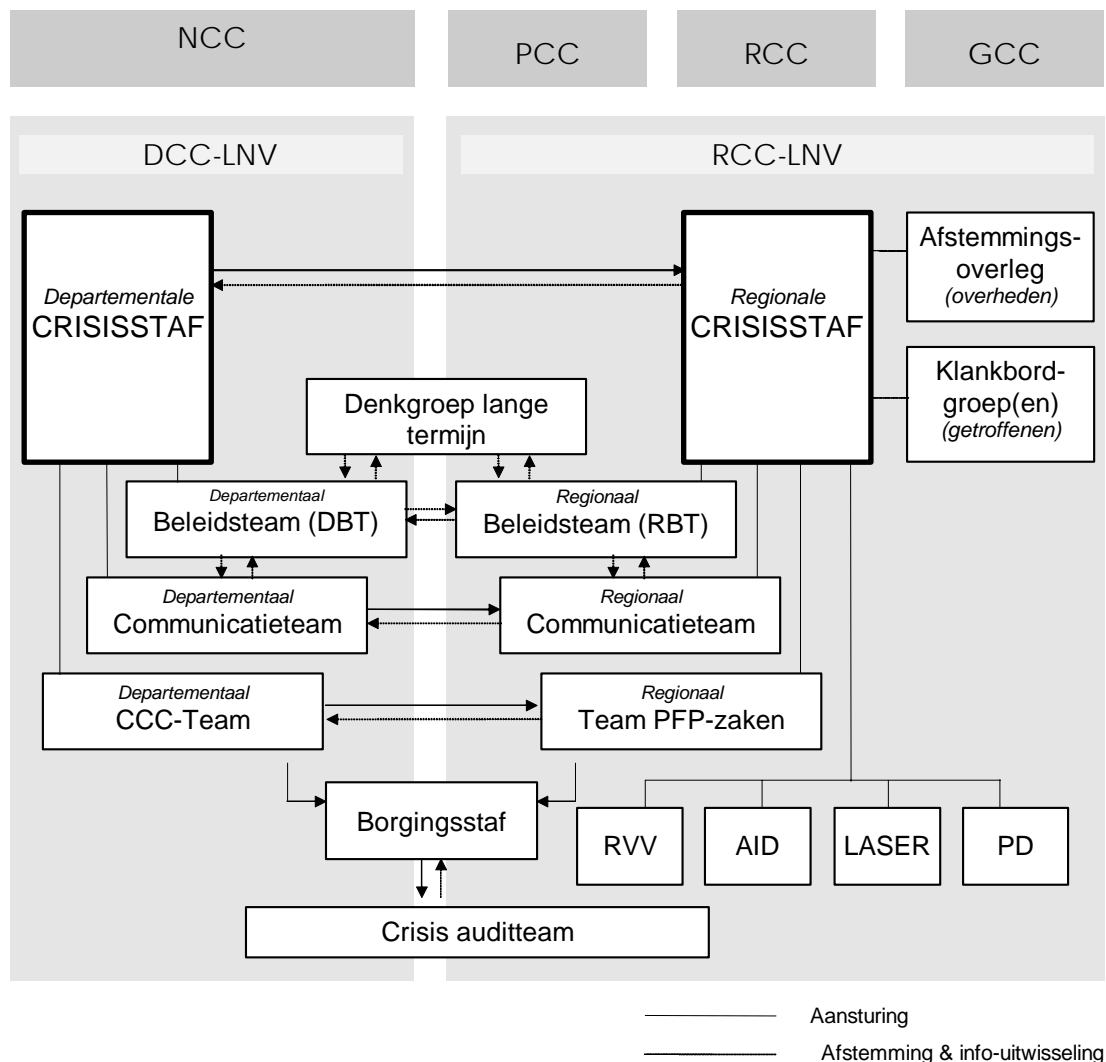
De externe trends op het gebied van Landbouwcrisis hebben directe implicaties voor de interne organisatie van LNV. De besproken externe trends zullen veelvuldig terugkomen in de beschrijvingen en analyses van de LNV crisisorganisatie.

### 3.1.3 De Structuur van de Crisisorganisatie van LNV

In deze paragraaf wordt de structuur van de LNV crisisorganisatie beschreven, zoals opgenomen in het handboek crisisbesluitvorming van LNV, versie 1.0 (LNV, 2002). De paragraaf dient ertoe om een indruk te geven van de crisisorganisatie, zodat het object van studie duidelijk wordt. In het onderzoek worden de ontwikkelingen beschreven, die hebben geleid tot deze structuur. Op de deze pagina is een organogram van de crisisorganisatie van LNV afgebeeld (figuur 4.).

De LNV crisisorganisatie is een projectorganisatie, die ingesteld wordt uit de reguliere organisatie, zodra een crisissituatie dreigt. De crisisorganisatie van LNV bestaat uit twee componenten. De twee componenten zijn het Departementaal Coördinatie Centrum (DCC) (strategisch) en het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC) (operationeel). De gehele crisisorganisatie is opgebouwd uit verschillende organisatieonderdelen van het Ministerie. In totaal waren er bijvoorbeeld 18 directies en diensten betrokken bij de AI crisis. Deze organisatieonderdelen zitten niet in kokers in de crisisorganisatie. In de crisisorganisatie wordt getracht om multidisciplinaire knooppunten te realiseren. Meerdere directies werken in één team samen. De crisisorganisatie is door drie crises gevormd en ontwikkeld, tot de organisatiestructuur die hieronder beschreven staat.

<sup>3</sup>Figuur 4 Organogram LNV Crisisorganisatie



<sup>3</sup> Figuur 4: Organogram Crisisorganisatie van LNV, Handboek Crisisbeheersing LNV 1.0, 2002

### **Departementaal Coördinatie Centrum**

Op het departement wordt ten tijde van een crisis een gang fysiek ingericht voor de crisisorganisatie. Het DCC is het beleidsmatige of strategische deel van de crisisbestrijding. De crisisorganisatie heeft naast de departementale tak mogelijk een of meerdere regionale component(en).

Het DCC van LNV bestaat uit een aantal componenten. Ten eerste, de Departementale Crisisstaf (DCS) is het besluitvormende orgaan in de crisisorganisatie. De Departementale Crisisstaf vindt gedurende een crisis iedere ochtend plaats. In de DCS zitten hoge vertegenwoordigers van de betrokken directies en diensten. Ten tweede, het Departementaal Beleidsteam (DBT); het DBT heeft beleidsvoorbereidende taken en heeft een trechterfunctie (agendavormende functie) voor het DCS over te nemen besluiten. Ten derde is er een Departementaal Communicatie Team dat zorgt voor de voorlichting naar publiek, betrokkenen en media. Tevens bundelt het DCT informatie en zorgt ervoor dat informatie op de juiste manier verwerkt wordt. De laatste component is het Concern Crisis Control Team (CCC team). Het CCC team geeft de financiële kaders aan en zorgt dat de facilitaire aangelegenheden goed geregeld worden. Eindverantwoordelijk voor de administratieve en financiële kaders is de Borgingsstaf, deze staf wordt voorgezeten door de verantwoordelijke Directeur Generaal (LNV, 2002:14).

### **Regionaal Coördinatie Centrum**

Het RCC wordt bij een veterinaire crisis hoofdzakelijk gevormd door de directie Regionale Zaken en de uitvoerende diensten; Laser, VWA/RVV (Voedsel en Waren Autoriteit/Rijksdienst voor Vee en Vlees) en AID. RCC's worden opgezet door het ministerie van LNV, omdat de uitvoerende actoren dan dichtbij de regionale locatie van de crisis kunnen opereren. Een ander argument om een RCC in te richten is het feit dat de uitvoerende actoren in een centrum opereren en daardoor verloopt de coördinatie en samenwerking tussen de uitvoerende actoren beter.

Het RCC heeft ongeveer dezelfde structuur als het DCC. Er is een regionale crisisstaf (RCS) die verantwoordelijk is voor de operationele besluitvorming. Het Regionaal Beleidsteam ondersteunt de regionale crisisstaf in de aansturing en beleidsontwikkeling in de regionale crisisorganisatie. Het RCC heeft een communicatie team (RCT) en een facilitair team (Ministerie van LNV, 2002). In het RCC zijn ook de uitvoerende diensten gevestigd, die de crisisbestrijding operationeel verzorgen. De VWA/RVV is verantwoordelijk voor het veterinaire deel van de crisisbestrijding. De handhaving van de regelgeving die tijdens een crisis wordt gegenereerd, is de taak van de AID. De administratieve en financiële verwerking van de crisis is in handen van Laser (Dienst Regelingen).

#### *Tekstbox 1.*

##### **Communicatie tussen RCC en DCC: Liaisons**

Informatievoorziening tussen een RCC en het DCC is tijdens een crisis bij LNV één van de mogelijke knelpunten. In het RCC wordt de operationele kant van de crisis in het oog gehouden, terwijl in het DCC vooral beleid ontwikkeld wordt door de beleidsdirecties. De beleidsontwikkeling dient goed afgestemd te worden met de uitvoerende organisaties om de maatregelen uitvoerbaar te houden.

Een van de maatregelen om de communicatie en afstemming tussen een RCC en DCC goed te laten verlopen is de inzet van liaisons vanuit de uitvoerende organisaties en RCC in het DCC. De liaison vormt de verbindingsschakel tussen diensten en directies in het veld. De liaison zorgt voor een goede informatieoverdracht tussen de organisaties. Tijdens de AI crisis waren er liaisons van de AID, VWA/RVV, Laser & DRZ/RCC actief. De liaison is een permanent aanspreekpunt voor de eigen dienst/directie in het DCC voor het DBT, VAT en KIT, maar niet voor het DCS. De liaison is een complexe functie, doordat bijvoorbeeld niet iedere dienst hetzelfde mandaat geeft aan een liaison.



## Analyse van de crisisorganisatie

De opzet, die noodzakelijk is om een crisis adequaat te kunnen bestrijden, levert door de ad hoc structuur waaruit de organisatie is opgebouwd coördinatievraagstukken op volgens Dynes (in COT, 1998: 110-112). De dimensies waaraan Dynes (1970) organisaties indeelt zullen nu toegepast worden op de crisisorganisatie van LNV.

### *In hoeverre behoort de crisisbestrijding tot de reguliere taken van de organisatie?*

LNV heeft de afgelopen negen jaar meerdere keren crisisbestrijding moeten toepassen. Het is echter niet zo dat LNV acute crisisbestrijding, als volcontinue taak heeft, zoals de type 1 organisatie uit Dynes typologie (crisisorganisatie: brandweer, politie). LNV moet in staat zijn om met grote regelmaat crises te kunnen bestrijden. Crisisbestrijding behoort niet tot de reguliere taken, maar crisismanagement (voorbereiding, nafase) wel.

Het Ministerie van LNV is te typeren als een bureaucratische organisatie, waarin veel standaardprocessen op een effectieve en efficiënte manier worden uitgevoerd (Morgan, 1996: 17). Er is in paragraaf 2.2.4 geconcludeerd dat bureaucratische organisaties niet geschikt zijn voor acuut crisismanagement. In de LNV organisatie werd dat gedurende de varkenspestcrisis gerealiseerd en daarom is er gekozen voor een projectmatige crisisbeheersingsorganisatie die met korte lijnen en een centralistische structuur de crisis aanpakt. Dat sluit aan bij de tweede dimensie waarop de typologie van Dynes (1970) is gebaseerd.

### *Past de organisatie haar organisatiestructuur aan om de crisis adequaat te bestrijden?*

Er is sprake van een nieuwe organisatiestructuur met verschillende onderdelen met eigen taken en verantwoordelijkheden in de crisisbestrijding. LNV past *dynamic adaptation* toe in het opzetten van de crisisorganisatie, want het past de organisatiestructuur aan. De organisatiestructuur is wel ingebed in de crisisarchitectuur voor de gehele rijksoverheid. Mochten er meerdere departementen in de crisis betrokken zijn, dan loopt de coördinatie via het Nationaal Coördinatie Centrum (LNV, 2002: 5-6).

In de preventie en preparatiefase is de crisismanagementfunctie niet in een regulier organisatieonderdeel verankerd. LNV heeft de crisismanagementfunctie ingericht door een crisiscoördinator (Bureau Bestuursraad) en meerdere crisismanagementeenheden door de organisatie verspreid. Het feit dat LNV ervoor gekozen heeft om crisismanagement in de reguliere organisatie in te bedden heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat er snel en grootschalig opgeschaald kan worden tijdens een crisis, omdat veel beleidsmedewerkers in de reguliere organisatie crisismanagementtrainingen vanuit de reguliere functie ontvangen. De medewerkers zijn daardoor snel te mobiliseren. Dhr Van Schaardenburg zegt hierover: "LNV bereikt dat door mensen met verschillende competenties uit alle organisatieonderdelen te betrekken bij trainingen en oefeningen (Bijlage 6.)".

Een nadeel is het feit dat er één persoon verantwoordelijk is voor de brede crisiscoördinatie in het departement; de crisiscoördinator van LNV. Daarnaast zijn er meerdere medewerkers door de gehele organisatie bij crisismanagementvoorbereidingen betrokken. Vergeleken met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waar elf full time equivalenten (fte's) het permanente DCC V & W vormen, is de crisismanagementfunctie van LNV in de reguliere organisatie kleinschalig te noemen (bijlage 4.). Het organisatiemodel, dat LNV gekozen heeft past echter goed bij de crisistypes waarmee LNV te maken heeft. Bij een acute crisis, is het noodzakelijk dat de crisisorganisatie snel opgeschaald kan worden. Een ander nadeel van het model is het feit dat medewerkers in een crisis, twee heren dienen; de directeur in de staande organisatie en de verantwoordelijke crisismanager (Berenschot, 2004: 137). Het Ministerie van LNV heeft door de ontwikkeling gekozen voor het beschreven organisatiemodel van de crisismanagementfunctie. Deze ontwikkeling zal in de volgende hoofdstukken aan de orde komen.

## 3.2 Varkenspestcrisis

### 3.2.1 De Crisis

#### Beschrijving

Op 4 februari 1997 werd op een bedrijf in Venhorst varkenspest geconstateerd (Dossier Voedingsschandalen op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)). Varkenspest is een besmettelijke dierziekte voor varkens, die kan worden overgedragen door onder meer menselijke contacten en mest. De varkenspestcrisis heeft tot eind maart 1998 geduurd.

De crisis is in te delen in de drie subfasen van de responsfasen (2.1.4). De acute fase (van 4 februari tot 10 april) wordt gekenmerkt door regelmatige uitbraken van nieuwe gevallen en de opbouw van een omvangrijke crisisorganisatie. De crisisorganisatie wordt uitgebouwd tot een organisatie waarin 1000 personen functioneren. Op 22 maart wordt een totaal exportverbod voor varkens afgekondigd.

De chronische fase (10 april tot 9 september) wordt gekenmerkt door een explosie van uitbraken. Er zijn nieuwe besmettingsrisico's ontdekt en dat leidt tot veel preventieve ruimingen (onder meer Kunstmatige Inseminatie Stations als besmettingsbron). Dierenwelzijn is een groot probleem in de chronische crisisfase. Door de vervoersverboden groeien de dieren te hard in de huisvesting. Een opkoopregeling en fokverbod wordt ingesteld om welzijnsproblemen te verminderen.

In de afbouwfase (9 september 1997 tot maart 1998) nemen nieuwe besmettingen af en er worden vooral discussies gevoerd tussen sector en overheid over welke regelingen noodzakelijk blijven om het virus te bestrijden (LNV, 1998: 1-7). In totaal zijn er 429 besmette bedrijven en 1286 bedrijven preventief geruimd. De crisis heeft het leven van ruim 9,6 miljoen varkens geëist.

#### Analyse

Het was een decennium geleden dat varkenspest in Nederland werd vastgesteld. Daardoor was er sprake van een geringe alertheid op de mogelijkheid van een uitbraak (LNV, 1998: 86). Het varkenspestvirus werden door de sector, overheid en deskundigen onderschat, dat blijkt bijvoorbeeld uit de verkeerde inschatting van de bedrijfsincubatietijd. De lengte van de bedrijfsincubatietijd, was gemiddeld 35 dagen. Met bedrijfsincubatietijd wordt de tijd bedoeld tussen de daadwerkelijke aanwezigheid van het virus op een bedrijf tot het moment dat het mogelijk is om het virus te detecteren. Deze informatie was vooraf door deskundigen anders ingeschat en op die gegevens was de bestrijdingsstrategie gebaseerd (LNV, 1998: 10-13).

Er bestond een vaccin tegen varkenspest, maar dat mocht door Europese regelgeving niet gebruikt worden. Na inenting van het vaccin kon namelijk niet gedetecteerd worden of een varken besmet was geweest met varkenspest of niet. De gevolgen van het non-vaccinatiebeleid waren groot, veel varkens moesten preventief geruimd worden om verdere verspreiding van het virus te voorkomen ("Vaccin helpt", 10 februari 1997; "Slachting varkens gevolg van non-vaccinatiebeleid", 11 februari 1997). De opkoopregeling om jonge biggen op te kopen en preventief dood te spuiten leidde tot gespannen reacties uit de samenleving (LNV, 1998: 5-6)

Na de eerste uitbraak werd het vervoersverbod voor varkens en mogelijke virusdragers te laat afgekondigd (LNV, 1997: 37-38; LNV, 1998: 19). De Algemene Rekenkamer (1999: 11) constateerde dat de duur van een mogelijke nieuwe crisis verkort zou kunnen worden, door het sneller afkondigen van vervoersverboden en besmetverklaringen. De sector maakte de fout om in de periode van afkondiging van vervoersverboden veel varkens te transporteren, waardoor het virus zich eenvoudig verspreidde.

De bestrijdingsstrategie werd na nieuwe inzichten over het verhoogde verspreidingsrisico van het varkenspestvirus gewijzigd. Eerst werd er gekozen voor de klassieke aanpak van bestrijding; door traceren en schending het virus proberen te achterhalen en daarop reageren met bestrijding. Na een paar maanden bleek dat deze strategie bij varkenspest in beperkte mate effectief is. De

varkensdichtheid in het kerngebied was zo groot dat verspreiding van het virus eenvoudig gebeurde. Na een paar maanden is de bestrijdingsstrategie gewijzigd. Het indammen van het virus werd voorop gesteld door het 'stringent' toepassen van systematisch preventief ruimen (LNV, 1998: 87). Het voorbeeld over de keuze van bestrijdingsstrategie laat zien dat LNV en de sector verrast waren door het virus. Doordat het Ministerie van LNV en de sector verrast waren heeft de bestrijding van de varkenspestcrisis lang geduurd.

### **3.2.2 De Crisisorganisatie**

#### **Beschrijving**

Om het virus te bestrijden volgens de EU richtlijnen heeft LNV besloten tot het inrichten van een integrale crisisorganisatie. Het besluit is genomen in de acute fase van de crisis. De inrichting van de crisisorganisatie in het Ministerie van LNV heeft de basis gevormd voor de crisisorganisatiestructuur, die ook in de MKZ- en AI crisis heeft gefunctioneerd.

De Secretaris Generaal (SG) van het Ministerie was verantwoordelijk voor de aansturing van de crisisorganisatie. De crisisstructuur had twee componenten; de eerste component was de crisisorganisatie op het departement in Den Haag (DCC) en de tweede component was een decentrale, regionale component in Boekel (RCC). In de varkenspestcrisis is voor het eerst besloten om een integrale crisisorganisatiestructuur op te zetten. Normaliter werd crisisbestrijding bij dierziekten verricht door de veterinaire organisatieonderdelen, de RVV en de Chief Veterinary Officer (CVO). De varkenspestcrisis was echter niet alleen een veterinaire crisis, maar ook een crisis op administratief gebied, dierenwelzijn, economie en bestuurlijke afstemming met andere bestuursorganen. De toenmalige minister van Landbouw Dhr. Van Aartsen hechtte zelf waarde aan een directe betrokkenheid bij de crisisbestrijding, mede vanwege de niet veterinaire elementen (LNV, 1997: 38-49).

#### **Analyse**

In de crisisorganisatie(structuur) bestonden veel knelpunten tijdens de varkenspestcrisis. Een aantal van de punten die van belang zijn voor het onderzoek en voor de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie worden in deze paragraaf behandeld.

De voorbereiding voor de uitbraak van een grote, langdurige veterinaire crisis was onvolledig geweest. Er was geen organisatorische structuur in het draaiboek varkenspest aanwezig, ook was er nog geen handboek crisisbesluitvorming opgesteld door LNV. Er werd op 4 februari 1997 besloten om via de structuren, die beschreven waren in het draaiboek MKZ te gaan werken (LNV, 1997: 44).

De afstemming, tussen de centrale component (Den Haag) en de decentrale component (Boekel, Noord-Brabant) was een knelpunt. In het begin lag de verantwoordelijkheid van de besluitvorming bij de Directie Zuid van het Ministerie van LNV. Naarmate de crisis vorderde werd duidelijk dat de decentralistische besluitvormingsstructuur niet goed functioneerde. Door de toegenomen mediativering en politisering was er behoefte aan een duidelijke centralistische sturing van de crisisorganisatie, zodat men in Den Haag voldoende op de hoogte bleef van de besluitvorming over de crisis (COT, 2000: 127-130).

Het onbreken aan een adequaat automatiseringssysteem voor management- en beleidsinformatie. Informatiestromen waren moeilijk onder controle te houden en er was behoefte aan adequate informatie om de besluitvorming op te baseren (LNV, 1998: 70-72). Het ontbreken van een crisisgericht automatiseringssysteem heeft ertoe geleid dat voor zowel de uitvoeringskant als de besluitvormingskant het ingewikkeld was om snel en structureel veel informatie te verwerken.

De nafase van de varkenspest is langdurig en moeizaam verlopen. De administratieve 'crisis' na de veterinaire crisis was moeilijk beheersbaar te houden. Het Ministerie van LNV kreeg na de

varkenspestcrisis veel straffkortingen op het uitgekeerde bedrag voor de bestrijding van de Europese Unie, omdat de verantwoording van het bestede geld onvoldoende was.

*“Brinkhorst deelde de kamer in februari 2000 mee dat door de geconstateerde fouten Nederland slecht 240 miljoen gulden van de Europese Commissie zou ontvangen in plaats van de 440 miljoen die in Brussel was gedeclareerd (Tweede Kamer in 1999-2000 in COT, 2000: 126)”.*

De rechtszaken over de kwestie van het gedeclareerde geld bij de Europese Commissie lopen tot op de dag van vandaag (“Commissie kort op Haagse nota”, 24 februari 2005). Het verloop van de varkenspestcrisis maakte duidelijk dat crisismanagement onvoldoende was ontwikkeld voor de varkenspestcrisis. De risico’s van een grote uitbraak van een veterinaire crisis waren niet goed ingeschat. Deze constatering valt bijvoorbeeld te zien aan verandering van de bestrijdingsstrategie gedurende de crisis (LNV, 1997: 5-11).

### **3.2.3 Het Leerproces na de Varkenspestcrisis**

De varkenspestcrisis was de eerste grootschalige veterinaire crisis in Nederland in de afgelopen decennia. Na de varkenspestcrisis was duidelijk geworden dat LNV het crisismanagementsysteem diende te veranderen. Het Ministerie van LNV kreeg na de crisis de kans om te leren van de opgedane ervaringen in de varkenspestcrisis. De evaluatie van de varkenspestcrisis werd uitgevoerd door LNV zelf. Op de evaluatie is kritiek gekomen van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat het evaluatieonderzoek, belangrijk methodisch-technische verbreken vertoond, die in de toekomst vermeden dienden te worden (Algemene Rekenkamer, 1999: 16). Wat waren leerkansen en barrières in het leertraject na de varkenspestcrisis.

#### **Leerkansen**

Door de varkenspestcrisis kreeg de LNV organisatie veel ervaring op het gebied van crisismanagement. Na de crisis waren er crisisspecifieke leerkansen, die benut konden worden. Tijdens de varkenspest is op 10 april 1997 een evaluatie gepubliceerd van de crisisaanpak tot dat moment (LNV, 1997). Deze lopende evaluatie gedurende de crisis laat zien, dat een crisis direct feedback geeft op het gekozen beleid om de crisis te bestrijden.

De varkenspestcrisis creëerde een momentum, waarin crisismanagement op de kaart werd gezet bij LNV. Crisismanagement werd meer gezien als een continue activiteit. Na de varkenspestcrisis werd, bijvoorbeeld de coördinator crisismanagement functie ingesteld om de crisismanagementactiviteiten verspreid over het Ministerie te coördineren en de organisatie integraal voor te bereiden op een mogelijke crisis. Er werd tevens een eerste versie van het Handboek Crisisbesluitvorming geschreven (bijlage 3.).

In de organisatie was een duidelijk besef aanwezig, dat in de responsfase hard opgetreden moest worden om een virus te kunnen beheersen. De straffkortingen opgelegd door de Europese Commissie maakten bijvoorbeeld duidelijk, dat LNV in een volgende crisis de financiële verantwoordelijkheid beter zou moeten borgen.

#### **Leerbarrières**

Naast leerkansen zijn er in het leerproces ook barrières voor het leren na de varkenspestcrisis. De varkenspestcrisis is door het Ministerie van LNV zelf geëvalueerd. Door zelf te evalueren kunnen defensieve mechanismen een rol spelen en dat is funest voor een leerproces na een crisis. Een onafhankelijke evaluatie vergroot de kans op *double loop* leren. Het niet houden van een onafhankelijke evaluatie is een voorbeeld van een leerbarrière. In de evaluatie van de MKZ crisis wordt er teruggekeken naar het leerproces na de varkenspestcrisis. Na de crisis was er sprake van een hoog crisisbewustzijn binnen de LNV organisatie. Het hoge crisisbewustzijn ebde echter snel

weg na de varkenspestcrisis, zoals de B&A Groep (2002: 90) na de MKZ crisis over het leerproces na de varkenspestcrisis concludeerde.

Van Duin (2.3.4; 1992) constateert dat organisatieleren na een crisis bij een overheidsorganisatie vaak een ruime implementatietermijn vergt. Na de varkenspestcrisis is dat patroon duidelijk zichtbaar. Voor LNV kostte het veel moeite om de evaluatie uit de varkenspestcrisis om te zetten in praktisch crisismanagementbeleid. LNV was bij de uitbraak van MKZ in Nederland onvoldoende voorbereid.

Dhr. Verkerk: *"Na de varkenspestcrisis is er een eerste versie van het Handboek Crisisbesluitvorming opgezet. In het handboek is niet een duidelijk organogram met een soort taken en verantwoordelijkheden verdeling opgenomen. De organisatieonderdelen zaten er niet duidelijk genoeg in (Bijlage 3.)"*.

Er was vooruitgang ten opzichte van de varkenspestcrisis, maar de professionaliseringsslag was mede door tijdgebrek onvoltooid. Dat bleek ook uit de herziening van het draaiboek MKZ. Toen de MKZ crisis uitbrak was LNV bezig met het vaststellen van een geactualiseerde versie van het draaiboek MKZ naar aanleiding van de leerpunten uit de varkenspestcrisis. Het Ministerie van LNV was niet in staat om tijdig het draaiboek te actualiseren.

### 3.2.4 Conclusie

De evaluatie na de MKZ crisis kijkt als volgt terug op de varkenspestcrisis. *"In de aanpak van de varkenspestcrisis zijn veel zaken niet voldoende adequaat behandeld en de crisis heeft lang geduurd (B&A Groep, 2002: 34)"*.

De varkenspestcrisis kan gezien worden als tijdstip nul ten aanzien van modern crisismanagement bij LNV. Het Ministerie van LNV is verrast door de varkenspestcrisis en heeft zich niet voldoende voorbereid op de mogelijke uitbraak van een besmettelijk virus. Na de varkenspestcrisis is er geëvalueerd en uit die evaluaties zijn een aantal leerpunten naar voren gekomen. Vervolgens zijn activiteiten opgestart om beter voorbereid te zijn op een vergelijkbare crisis. Door de lange duur van de crisis heeft LNV bijvoorbeeld geleerd dat het goed is om hard en snel te handelen in een crisis, omdat een virus niet de kans mag krijgen om te verspreiden (bijlage 3.). Het leerproces na de varkenspestcrisis bood kansen, maar de kansen zijn onvoldoende benut door de aanwezige barrières om te leren.

De beschikbare tijd tot aan de MKZ crisis is niet voldoende gebleken om goed voorbereid te zijn op een volgende crisis. De MKZ crisis breekt namelijk uit als LNV nog bezig is met de nase van de varkenspestcrisis (B&A Groep, 2002: 35).

### 3.3 MKZ Crisis

#### 3.3.1 De Crisis

##### Beschrijving

In Groot-Brittannië werd op 20 februari 2001 Mond- en Klauwzeer (MKZ) vastgesteld. Op dat moment werden de voorbereidende stappen genomen voor een mogelijke uitbraak van MKZ in Nederland (preparatiefase). Er werd een vervoersverbod afgekondigd voor vee afkomstig uit Groot-Brittannië. Op 23 februari werd er vee afkomstig uit Groot-Brittannië preventief geruimd op elf bedrijven. De preventieve maatregelen voorkwamen een uitbraak van MKZ in Nederland niet, op 21 maart 2001 werd op een bedrijf in Olst (Overijssel) MKZ vastgesteld.

MKZ is een zeer besmettelijk virus en komt voor bij alle evenhoevige dieren. Het virus verspreidt zich op verschillende manieren, bijvoorbeeld via kleding, wind en voedsel. Er is een mogelijkheid om dieren tegen MKZ te vaccineren, de Europese Unie heeft echter in 1991 wegens economische exportredenen besloten dieren niet tegen MKZ te vaccineren. Belangrijke afzetmarkten, zoals de Verenigde Staten en Japan laten gevaccineerd vlees niet toe, omdat het niet duidelijk is of vlees besmet is geweest met MKZ of dat het vlees gevaccineerd is. Het non-vaccinatie beleid had grote gevolgen voor de dierziektebestrijding. Na de eerste uitbraak in Olst breidden de besmettingen zich snel uit naar twaalf bedrijven.

De vaststelling van MKZ in het dorp Kootwijkerbroek veroorzaakte gespannen reacties. De constatering werd in twijfel getrokken door een deel van de bevolking van Kootwijkerbroek. De ruimingen van de bedrijven in Kootwijkerbroek leidden tot ernstige verstoringen van de openbare orde. De Mobiele Eenheid werd ingezet om de openbare orde in en rond het dorp te handhaven. Er was veel media-aandacht voor de gespannen situatie in Kootwijkerbroek.

Het beleid van het Ministerie van LNV kwam sterk onder druk te staan door het (preventief) ruimen van hobbymatig gehouden dieren in de toezichtgebieden. Niet alle eigenaren van hobbydieren begrepen de reden van de preventieve ruiming van hobbydieren.

De laatste besmetting werd op 22 april in Wijhe gedetecteerd, in het toezichtgebied bij Oene. In totaal vonden er 26 besmettingen in Nederland plaats over een periode van een maand. Er zijn 4.327 besmette dieren geruimd en 265.895 dieren preventief geruimd in de MKZ crisis (B&A Groep, 2002, 20-28). In een relatief korte periode (een maand) heeft de MKZ crisis diepe sporen achtergelaten.

##### Analyse

*“Het beleid dat gevolgd zal worden wanneer zich een uitbraak van MKZ voordoet, wordt geformuleerd op een moment dat de wonden van de varkenspestcrisis nog gelikt worden (B&A Groep, 2002: 35)”. LNV was nog steeds bezig met het leerproces en afhandelen van de varkenspestcrisis. De recente crisiservaring betekende niet dat LNV een grotere legitimiteit had om dierziektebestrijding uit te voeren. De ethische discussie over het ruimen van bedrijfsmatig gehouden dieren en hobbydieren bereikte een hoogtepunt. De beelden van koeien op de brandstapels in Groot-Brittannië en kadavers die opgeladen werden door kranen riep veel weerstand op bij burgers. LNV had problemen om het beleid naar de burger en naar getroffen boeren toe te communiceren. De MKZ crisis was naast de veterinaire crisis ook een duidelijke maatschappelijke crisis met zware gevolgen voor de interne crisisorganisatie van LNV (COT, 2002). De legitimiteit van LNV en de overheid als geheel kwam door de ordeverstoring en negatieve berichtgeving onder druk te staan. De MKZ crisis zette het Ministerie van LNV negatief in de schijnwerpers (“Boerenopstand”, 10 april 2001; “Ongeregeldheden in Kootwijkerbroek”, 9 april 2001; COT, 2002).*

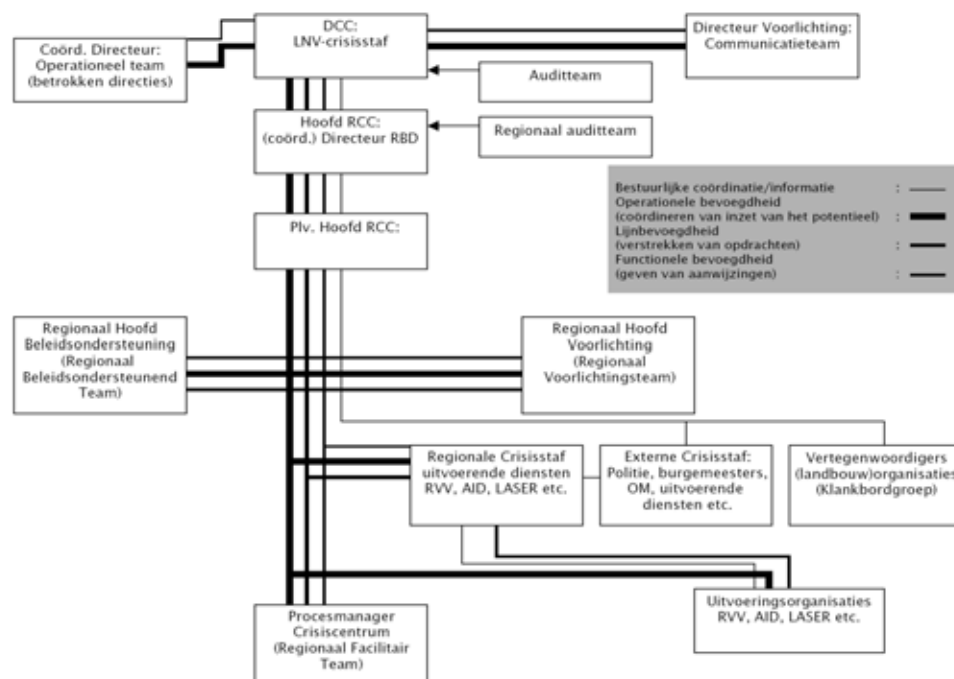
### 3.3.2 De Crisisorganisatie

#### Beschrijving

Voor de MKZ crisis is net als tijdens de varkenspestcrisis een crisisorganisatie uit de reguliere organisatie opgezet. De crisisorganisatie zag er in de MKZ crisis op papier uit als in het organogram op deze pagina. In de praktijk heeft de organisatie echter niet gefunctioneerd, zoals in het organogram beschreven staat. De ontwikkeling van de crisisorganisatie was nog niet afgerond. Wat in deze figuur opvalt is dat de LNV crisisstaf en het DCC als een eenheid zijn gepresenteerd. Er was geen voorbereidend departementaal beleidsteam, die wel in het meest recente handboek (3.1.3) staat beschreven. Regionale voorlichtingsteams, om met getroffen veehouders te communiceren zijn tijdens de MKZ crisis ook niet gerealiseerd.

In de MKZ crisis zijn er meerdere RCC's opgezet, namelijk in Uden, Drachten en Stroe (B&A Groep, 2002: 413). Gedurende de varkenspestcrisis is de besluitvorming meer en meer gecentraliseerd gedurende de crisis. De centralisatie van de besluitvorming werd tijdens de MKZ crisis nog sterker doorgezet.

#### Organogram LNV Crisisorganisatie voor de MKZ crisis



Figuur 5. Organogram LNV Crisisorganisatie voor de MKZ crisis

#### Analyse

De voorbereiding en uitvoering van de LNV crisisorganisatie werden in de externe evaluatie bekritiseerd. Het volgende citaat uit de eidevaluatie MKZ door B&A Groep (2002) maakt duidelijk dat LNV onzorgvuldig was in de uitvoering:

*“De uitvoering van de maatregelen is weliswaar in meerderheid naar behoren verlopen, maar desalniettemin heeft de uitvoering niet zorgvuldig genoeg plaatsgevonden. Dit is onder andere veroorzaakt doordat LNV onvoldoende op een MKZ-crisis was voorbereid. Tijdens de crisis waren zodanig snelle opschalingen nodig dat achterstanden vanuit de voorbereiding niet ingehaald konden worden. Tekortkomingen in de voorbereiding werden in de uitvoering goedgemaakt door de inzet en innovatie van ervaren medewerkers in de uitvoering (B & A Groep, 2002: 3)”.*

Hand- en draaiboeken waren nog in concept versies, is een genoemd argument waarom de voorbereiding voor de MKZ crisis gebrekkig was.

*Dhr. Verkerk zei hierover: "Na de varkenspestcrisis is er een eerste versie van het handboek crisisbesluitvorming opgezet. Toen de MKZ crisis uitbrak is gebleken dat de invulling van taken en verantwoordelijkheden per organisatieonderdeel in het nieuwe handboek ontbraken (Bijlage 3.)". "Er is slechts in beperkte mate sprake van een staande structuur waarin ieder weet wat hij moet doen en alle ondersteuning en faciliteiten geregeld zijn (B&A Groep, 2002: 397)".*

De kenmerkende centralistische strakke structuur van de crisisorganisatie van LNV werd na de MKZ crisis ook bekritiseerd:

*"Zij die gewend zijn aan bestaande structuren uit de nationale rampenstructuur of het grootschalig optreden van de politie of vanuit het leger kunnen deze centralistische aanpak niet erg waarderen. Wielen moeten opnieuw uitgevonden worden, vaak weten mensen niet waar ze moeten zijn. Niemand heeft een herkenbare positie, ook de besluitvormers niet (B&A Groep, 2002: 397) ".*

Deze visie duidt erop dat de LNV crisisorganisatie in de MKZ crisis niet goed werd aangestuurd en dat hinderde de samenwerking met externe actoren. LNV zou bijvoorbeeld niet voldoende communiceren met andere departementen en met het lokale bestuur. Burgemeesters waren ontevreden over de communicatie met LNV. De toenmalige coördinator crisismanagement Dhr. H. Verkerk is het echter niet met de kritiek eens:

*"Tijdens de MKZ is de interdepartementale coördinatie beter verlopen dan tijdens de varkenspestcrisis. Daar is wel kritiek op gekomen, maar die deel ik niet, want er was bijvoorbeeld de mogelijkheid om de departementale crisisstaf bij te wonen. En er was twee keer per week een interdepartementaal overleg (Bijlage 3.)".*

Het communicatiebeleid en voorlichting naar de maatschappij en getroffen en is sterk bekritiseerd in de MKZ crisis. Er werd geconcludeerd dat LNV de communicatie tijdens een crisis beter moet uitvoeren en voorbereiden (B&A groep, 2002: 91-93).

Ondanks de ervaringen uit de varkenspestcrisis diende het Ministerie van LNV crisismanagement beter voor te bereiden. De MKZ crisis maakte duidelijk dat de LNV organisatie veel kon verbeteren op het gebied van crisismanagement, zowel op veterinaire als op maatschappelijk niveau.

### **3.3.3 Het leerproces na de MKZ crisis**

Dit leertraject zal het meest uitvoerig beschreven worden, omdat het leertraject voltooid is en de resultaten duidelijk in de AI crisisorganisatie zichtbaar zijn geworden. Het leertraject na de MKZ crisis geeft een omslag weer in het paradigma van crisismanagement in de LNV organisatie.

Crisismanagement kwam door de aandacht van de politiek en de media hoog op de agenda te staan. Vooral de beleidsmatige kant van de MKZ crisis werd door de media en politiek bekritiseerd. Het preventieve ruimen van gezonde dieren riep veel maatschappelijk protest op. De organisatorische kant werd naast de beleidsmatige kant goed geanalyseerd. De samenwerking met andere departementen en het rigide optreden van het Ministerie van LNV in de crisis gaven aanleiding om crisismanagement bij LNV meer aandacht te geven.

Intern de LNV organisatie bestond een hoge prioriteit om van de gemaakte fouten in de crisis te leren. Door de Bestuursraad van LNV werd er na de MKZ crisis belang gehecht aan het leerproces. Naast de reeds bestaande crisiscoördinator werd één fte vrijgemaakt om een project te leiden met het volgende doel: De bewaking van een programma van gerichte acties om de leerervaringen van de MKZ crisis te verwerken in hand- en draaiboeken, procedures, opleidingen, trainingen en afspraken (Bijlage 4.).



De MKZ crisis is door de betrokken actoren grondig geëvalueerd. De verschillende directies en uitvoerende diensten verrichten, naast de externe evaluatie van de B&A Groep, een intern evaluatietraject. De evaluaties van alle directies zijn naderhand samengevoegd. De evaluaties zijn doorvertaald in een lijst met 150 aandachtspunten. Uit de aandachtspunten zijn verbeterpunten geselecteerd om in een projectvorm te realiseren. De projecten die zijn opgezet waren verschillend van aard en bij een aantal projecten waren meerdere LNV organisatieonderdelen betrokken.

*“De leerpunten zijn omgezet in acties en zijn expliciet benoemd aan bepaalde directies. Iedere drie maanden werd er om een rapportage gevraagd over de voortgang van de acties en het traject zou na één jaar afgerond moeten zijn. De termijn was zeer ambitieus gesteld. Dat kwam door de druk van de politiek, die actie van LNV verlangde op het gebied van crisismanagement. Na twee jaar was echter het gros van die punten uitgewerkt en daadwerkelijk geïmplementeerd”, aldus toenmalig crisiscoördinator Dhr. Verkerk (Bijlage 3.).*

Bij het opstarten van het traject werd gebruik gemaakt van de ontstane *window of opportunity*. Er was een kans om de crisismanagementstructuur te veranderen en te verbeteren. Het opzetten van het project door de Bestuursraad had een duidelijke signaalfunctie naar de organisatie, om zo de organisatie bewust te maken van het belang van crisismanagement.

Het project leerervaringen MKZ is een duidelijk project om de organisatie te laten leren van de ervaringen uit de MKZ crisis. Het leertraject zal beschouwd worden vanuit de leerbarrières en leerkansen die in het theoretisch kader (2.3.4) zijn beschreven.

### Leerkansen

De MKZ crisis had een grote impact op het Ministerie van LNV. De toegenomen media- en politieke aandacht voor crisismanagement op het terrein van LNV werkten intern door. Na de varkenspestcrisis en de MKZ crisis was voor LNV duidelijk, dat crisismanagement een belangrijke functie voor de organisatie zou blijven. De varkenspestcrisis was de eerste crisis en de LNV organisatie was niet volledig doordrongen van het feit dat voorbereidingen op het gebied van crisismanagement cruciaal zijn om een crisis te bestrijden.

Na de MKZ crisis was de LNV organisatie meer overtuigd van het feit dat crisismanagement een permanente activiteit zou worden van LNV. De opvatting dat een veterinaire crisis niet voorbereid kan worden omdat een crisis per definitie onvoorspelbaar is, (*un-nes van crises*, Rosenthal et al., 1989) werd door de ambtelijke top niet meer gedeeld. De MKZ crisis leidde tot het besef in de LNV crisisorganisatie, dat crisismanagement meer als een contingente activiteit diende te worden beschouwd.

Crisismanagement stond door de ontwikkelingen intern en extern prominenter op de agenda van LNV. Er was dus sprake van een *window of opportunity* om op dit moment te leren van ervaringen in de MKZ crisis. Het lerend vermogen van de organisatie op het vlak van crisismanagement werd vergroot door de crisiservaringen uit de MKZ crisis. Op basis van de ervaringen was het mogelijk om veel projecten uit te voeren en verbeterpunten te realiseren. Tijdens de MKZ crisis kwam er snelle en harde feedback op het bestrijdingsbeleid en op de crisisorganisatie van LNV.

### Leerbarrières

Er zijn veel verbeterpunten projectmatig aangepakt en opgelost. Echter het traject om crisismanagement binnen de LNV organisatie te verbeteren is niet op alle punten even succesvol verlopen. In de crisis en het evaluatieproces waren er defensieve mechanismen die het leertraject na de MKZ crisis blokkeerden. Dhr Verkerk verwoordt dat als volgt: *“De RvV was in de MKZ crisis erg bang om de zwarte piet toegespeeld te krijgen en daardoor stelde zij zich niet open op in het evaluatieproces (Bijlage 3.)”.*

Door defensieve mechanismen zijn de mogelijkheden om te leren beperkt en dat is onnodig. Ten tweede bleek het voor de organisatieonderdelen moeilijk om de verbeterpunten uit het traject snel te realiseren. Dat heeft twee oorzaken, ten eerste ebde de aandacht voor crisis en crisismanagement langzaam weg. De crisis ligt in het verleden en medewerkers werden niet meer met fouten uit de vorige crisis dagelijks geconfronteerd. Ten tweede, was het vooral moeilijk om de focus op het project te houden, als een project met meerdere organisatieonderdelen was opgezet. Het bleek dan niet mogelijk om binnen de termijn van een jaar de verbeteringen te realiseren (bijlage 4.). De in het theoretisch kader opgestelde barrière dat leren binnen een overheidsorganisatie veel tijd vraagt is dus terecht.

De projectbewaker zag zich genoodzaakt om in toenemende mate het project onder de aandacht te brengen van directies. In enkele gevallen werd er via de Bestuursraad van LNV druk uitgeoefend op verschillende organisatieonderdelen om het project zijn voortgang te laten behouden. De druk van de ambtelijke top was cruciaal om een leertraject na een crisis te laten slagen. In de evaluatie van de AI crisis werd echter geconcludeerd dat de leerpunten uit de MKZ crisis geïdentificeerd, maar nog niet volledig geïmplementeerd waren (Berenschot, 2004:41).

Een andere barrière was het leren op basis van verbetering van de crisisorganisatie tijdens de MKZ crisis. Vernieuwend leren heeft niet direct plaatsgevonden. Mevr. Kooijman, beleidsmedewerker crisismanagement en projectbewaker van het leertraject na de MKZ crisis zei hierover het volgende:

*“In het systeem is een onderdeel aanwezig, dat niet lekker loopt, dan wordt dat onderdeel aangepast. Het systeem staat nooit ter discussie. Er is heel erg de neiging om op ervaringen te leren. De vraag, is dit wel de juiste structuur van het systeem, wordt niet gesteld. Niet dat dan direct de conclusie getrokken moet worden dat de structuur dan rigoureuus veranderd moet worden. Er vindt enkel verfijning plaats van wat er reeds is. Vernieuwend leren vind niet plaats binnen LNV (Bijlage 4.)”.*

Het volgende voorbeeld is een voorbeeld van het vasthouden aan de bekende structuren in plaats van *double loop* leren. Door de Tweede Kamer werd gevraagd naar de mogelijkheid om een permanente crisismanagementorganisatie op te zetten (systeemverandering). In het antwoord wordt aangegeven, dat er geen winst mee behaald kan worden als gekeken wordt naar de balans tussen publieke financiële middelen en een effectieve en efficiënte crisisbestrijding. Er zal wel getracht worden een vaste pool crisisvaardige medewerkers te selecteren voor crisismanagementwerkzaamheden (Bijlage 8., TK 2002/1253 49).

In de externe evaluatie zijn echter wel kritische vragen gesteld, die duiden op een start van *double loop* leren. Een duidelijk voorbeeld is de eerste aanbeveling in de externe evaluatie:

*“Ten eerste moet LNV in toekomstige situaties rekenschap geven en organiseren naar het feit dat een veterinaire crisis meer is dan een veterinair probleem. Bestrijding speelt zich af in de volle openbaarheid en in de context waarbij naast LNV ook andere organisaties bijdragen kunnen, respectievelijk moeten leveren (B&A Groep, 2002: 7)”.*

De context waarin bestrijding plaatsvindt is veranderd en de organisatie zou vernieuwend moeten leren om zich daaraan aan te passen. *Double loop* leren werd in het leertraject na de MKZ crisis niet volledig bereikt en dat is een gemiste kans. De interne crisisorganisatie maakt deel uit van het systeem en zou in een leertraject heroverwogen moeten worden. Na de MKZ crisis is er vooral verfijnd geleerd en werd niet de gehele LNV organisatie kritisch bekeken.

De opgesomde barrières stonden het succesvolle leertraject soms in de weg. Door het opzetten van een specifiek leerproject na de crisis zijn veel mogelijke barrières voor het organisatieleren na een crisis wel degelijk omzeilt.

### 3.3.4 Conclusie

De MKZ crisis was een aangrijpende crisis voor het Ministerie van LNV. De legitimiteit van het beleid was ernstig aangetast en de crisis had een grote impact op de crisisorganisatie. De MKZ crisis was door de impact belangrijk in de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie.

Na de MKZ crisis is er een succesvol traject afgelegd om de ervaringen van de MKZ crisis om te zetten in verbeterpunten. De crisisorganisatie was ten dele ontwikkeld na de varkenspestcrisis in 1997. De MKZ crisis heeft echter een omslag in het denken over crisismanagement teweeggebracht in de organisatie. De organisatie van LNV werd doordrongen van het feit dat crisismanagement in de preparatiefase even belangrijk is als crisismanagement in de responsfase: Na de MKZ crisis vond er een wisseling in de ambtelijke top plaats. De voormalig SG van het Ministerie van LNV (Dhr. Joustra) hechtte geen doorslaggevende waarde aan draaiboeken als het op crisisbestrijding aankomt:

*"Elke crisis is onvergelijkbaar met de vorige en het is een illusie te denken dat je als departement optimaal voorbereid kunt zijn. Van veel groter belang in zijn visie is een effectieve en efficiënte crisisorganisatie, met uiterst korte en besluitvaardige lijnen en ervaren mensen op de juiste posities (B&A Groep, 2002: 83)".*

Over deze mening op het vlak van crisismanagement is na de MKZ crisis een kamervraag gesteld met de strekking of deze visie nog steeds bestond binnen LNV (bijlage 8., 2002/1253 24). Toenmalig Minister van LNV, dhr. Brinkhorst antwoordde op de vraag van de Tweede Kamer:

*"Een draaiboek is altijd vooral een weerslag van een proces van evalueren en doordenken van de vorige crisis en als zodanig nooit precies de juiste voorbereiding voor een volgende crisis. Het opstellen van een draaiboek biedt echter wel de mogelijkheid alle betrokkenen mee te nemen in het proces van voorbereiding en daarmee draagvlak op te bouwen voor de te nemen maatregelen. Naast deze anticipatie op de crisisbeheersing is het, juist gezien het feit dat geen enkele crisis gelijk is aan de vorige, van groot belang om ook ruimte te laten voor veerkracht en improvisatievermogen. Deze zijn immers nodig om niet voorziene ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De kunst is het vinden van de balans tussen anticiperen, het schrijven van hand- en draaiboeken en het ontwikkelen van veerkracht waarbij men ook tijdens de crisis open blijft staan voor koerswijzigingen".*

Het genuanceerde antwoord geeft een koerswijziging weer op het gebied van crisismanagement bij het Ministerie van LNV. Door crisismanagement in de voorbereidende fase zijn er mogelijkheden om draagvlak te creëren bij andere actoren. Dhr. Verkerk voormalig crisiscoördinator zegt over de wisseling van de ambtelijke top en de nieuwe visie op het vlak van crisismanagement het volgende:

*"Nee, de wisseling is niet doorslaggevend, maar het scheelt wel, Dhr. Joustra was iemand die heel veel ervaring had op het gebied van crisismanagement en het niet nodig vond om een handboek te gebruiken. Er was nu een ambtelijke top, die als mening had, er is goed over de crisismanagementfunctie nagedacht, dus laten we die kennis gebruiken om een crisis te beheersen (bijlage 3.)".*

De koerswijziging op het gebied van crisismanagement werd veroorzaakt door de grote impact die de MKZ crisis op de LNV organisatie had. De organisatie werd geconfronteerd met het feit dat de terreinen waarop LNV opereert zeer crisisgevoelig zijn. De LNV organisatie moet zich daar adequaat op voorbereiden. Het instellen van een apart project met een projectleider naast de functie van coördinator crisismanagement is cruciaal geweest in het succes van het leerproject. De leerpunten uit de MKZ crisis zijn waardevol naar de crisisorganisatie van LNV doorvertaald. De MKZ crisis heeft geleid tot ontwikkeling en professionalisering van de LNV crisisorganisatie.

## 3.4 De AI Crisis

### 3.4.1 De Crisis

#### Beschrijving

Bij de Aviaire Influenza crisis (AI crisis of vogelpestcrisis) begon de aandachtsfase op 19 februari. Op een pluimveebedrijf werd bij leghennen een verminderde voer en wateropname geconstateerd. Een dag later was er sprake van een hoge uitval van leghennen. Meerdere houders van pluimveedieren in de omgeving (Gelderse Vallei) hadden last van dezelfde symptomen. Het leidde tot een ernstige verdenking van vogelpest (AI). De acute crisisfase begon op zaterdag 22 februari, wanneer wordt vastgesteld dat er daadwerkelijk Aviaire Influenza in Nederland voorkomt. Het is bijzonder dat AI uitbreekt in Nederland, de laatste uitbraak dateerde namelijk uit 1926.

In de acute fase van de crisis verspreidde het virus zich snel, maar het bleef binnen de Gelderse Vallei. In Beneden Leeuwen was er op een pluimveebedrijf op 25 maart een ernstige verdenking van AI. Beneden Leeuwen lag 20 km buiten het besmette gebied. Het virus stak uiteindelijk de Rijn en de Maas over (chronische fase). Op drie en vier april waren er verdenkingen van vogelpest in respectievelijk Teeffelen (Noord Brabant) en Ospel (Limburg) en daarna breidde de crisis zich daadwerkelijk uit naar Zuid Nederland. Het Ministerie stelde een onderzoek in naar varkens op bedrijven met pluimvee, nadat bekend werd dat varkens ook besmet kunnen raken met het vogelpestvirus.

In juni (afbouwfase) waren er geen besmettingen meer in Nederland en op 11 juli werd de export van levend pluimvee en broedeieren weer hervat. Op 22 Augustus werden de laatste beperkende maatregelen in de Gelderse Vallei opgeheven. De stallen mochten na 22 augustus weer herbevolkt worden na testen met *sentinels* (verklikpluimvee).

Bijzonder aan de AI crisis was het feit dat het AI virus ook gevaar opleverde voor de volksgezondheid. *Op 5 maart bericht de minister de Tweede Kamer, mede namens de staatssecretaris van VWS, 'dat de risico's voor de volksgezondheid verwaarloosbaar klein zijn (Berenschot, 2004: 99)'. Op 4 maart werd er besloten om alle ruimers en werknemers te laten vaccineren tegen griep. Ooginfecties die veroorzaakt werden door het vogelpestvirus werden behandeld met virusremmers. Later is gebleken dat de risico's groter waren dan aanvankelijk werd gedacht. Dieptepunt van de crisis vormt het overlijden van een dierenarts. De dierenarts overleed hoogstwaarschijnlijk aan het vogelpestvirus (Commissie-Bot, 2003). Het was een zeer tragisch gevolg van de AI crisis. De grote invloed op de gezondheid van mensen, die betrokken waren bij de bestrijding van een veterinaire crisis in Nederland, gaven een onverwachte dimensie aan de crisisbestrijding.*

In de AI crisis was wederom sprake van besmettingsgevaar voor hobbymatig gehouden pluimvee. Op 7 mei viel het besluit om kratten in te gaan zetten om hobbymatig gehouden pluimvee te kunnen verzamelen en te doden. In totaal zijn tijdens de crisis ongeveer 30 miljoen dieren geruimd. Er hebben zich 255 besmettingen plaatsgevonden. Van deze besmettingen vonden 22 besmettingen plaats bij hobbymatige houders van pluimvee (Berenschot, 2004: 6-17).

#### Analyse

De AI crisis was de derde grote uitbraak van een dierziekte in acht jaar. De uitbraak van AI was bijzonder, omdat het sinds 1926 niet meer was voorgekomen. Een uitbraak van AI is door het feit, dat het zo lang niet voorgekomen is, een minder voorstelbare crisis dan een MKZ uitbraak of een uitbraak van varkenspest. De wetenschappelijke kennis over de verspreidingsrisico's en het gevaar voor de volksgezondheid waren onvoldoende aanwezig.

Het besluit om wederom preventief hobbydieren te ruimen was een omstreden besluit, want de maatschappelijke weerstand tegen preventieve ruiming van dieren was groot. *"Moties van*

*GroenLinks, SP en de ChristenUnie om het ruimen van hobbypluimvee te stoppen halen geen meerderheid in de kamer (Berenschot, 2004: 22)*”.

LNV had wederom te maken met de legitimiteitskwestie over het preventief ruimen van gezonde dieren, die ook speelde tijdens de MKZ crisis. Een verschil met de MKZ crisis en de varkenspestcrisis is het feit dat er geen vaccin tegen vogelpest beschikbaar was. Er was dus in de AI crisis geen sprake van een non-vaccinatiebeleid.

### 3.4.2 De Crisisorganisatie

#### Beschrijving

Voor de bestrijding van de AI crisis is een crisisorganisatie opgezet. De organisatie is opgezet zoals in het handboek crisisbesluitvorming (2002) is vastgelegd (3.1.3). In tegenstelling tot de MKZ crisis is er tijdens de AI crisis strakker via de vernieuwde hand- en draaiboeken gewerkt ( Berenschot, 2004: 57). Crisismanagement was door het leertraject uit de MKZ crisis goed ontwikkeld en de voorbereiding op mogelijke crisis was geïntensiveerd. De organisatiestructuur was goed opgebouwd.

De crisisorganisatie van LNV was nog ingericht vanuit een dioxine incident (2002-2003), dat net afgelopen was voordat de melding van een sterke verdenking van vogelpest binnenkwam. De crisisorganisatie van LNV was niet specifiek op een uitbraak van AI voorbereid en dat leverde problemen op in de uitvoering. Het draaiboek AI was niet volledig op het moment van uitbraak en dateerde uit 2001. In het verouderde draaiboek stond blauwzuurgas als middel om de dodingen van pluimvee te verrichten, maar dat was inmiddels verboden. Ook was in de acute crisisfase niet genoeg destructiecapaciteit aanwezig om besmette stallen te ruimen (Berenschot, 2004: 56-58).

In de AI crisis werd de organisatie weer ingericht met een centralistische besluitvormingsstructuur. Een aantal doorontwikkelde concepten uit de MKZ crisisorganisatie, zoals bijvoorbeeld het trechtermodel (tekstbox 2), werden geïmplementeerd (LNV, 2003b: 5-7). Het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC) was opgebouwd in Stroe. Op het RCC werkten de Directie Regionale Zaken (DRZ), Laser, AID, en VWA/RVV samen. Tijdens deze crisis was er een goed functionerend Regionaal Informatie Centrum (RIC) voor getroffen en opgezet in Stroe. Daarnaast is er een Departementaal Beleidsteam opgezet in de crisisorganisatie om de organisatie effectiever en efficiënter te laten werken. Deze ontwikkelingen zijn vanuit het leertraject uit de MKZ crisis geïmplementeerd en hebben in de AI crisis bijgedragen aan een goede crisisbeheersingsorganisatie.

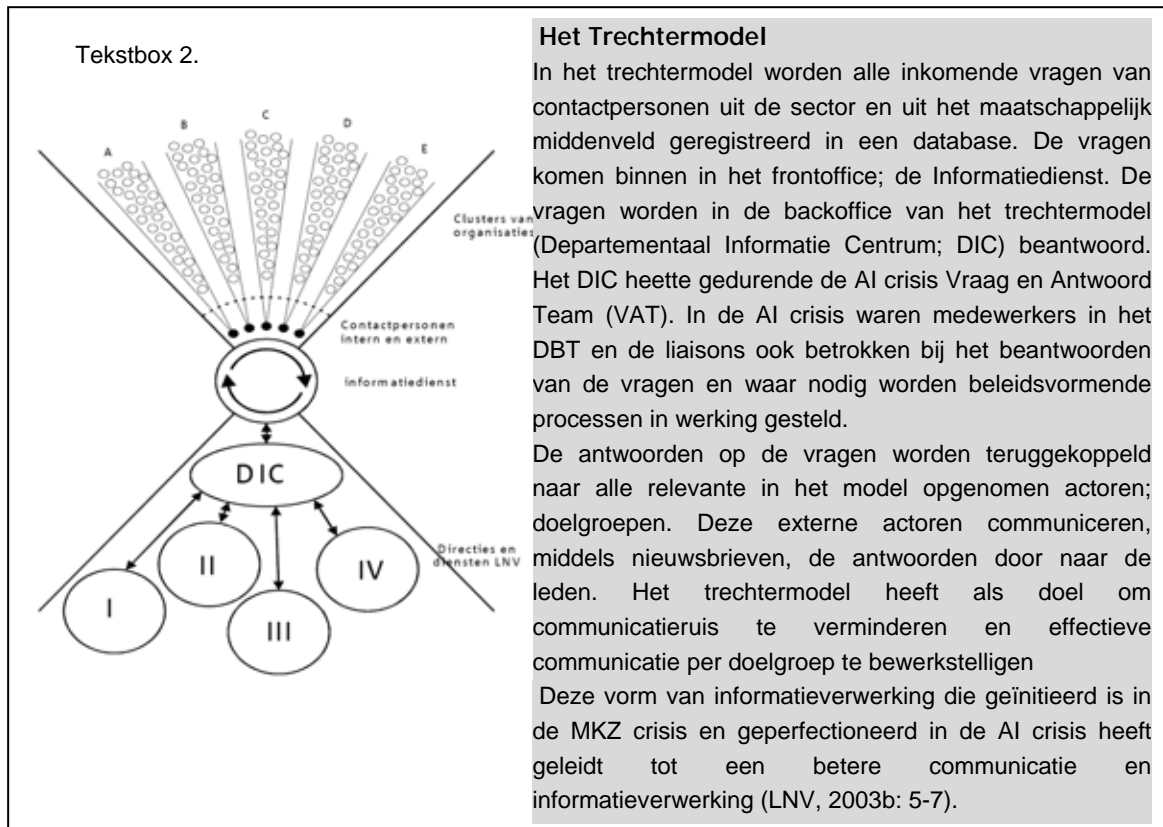
#### Analyse

De crisisorganisatie, die in de AI crisis is ingezet, werd in de externe evaluatie positief beoordeeld door de gesprekspartners (Berenschot, 2004: 137). Uit de evaluatie van de crisisorganisatie van LNV bleek dat ook: *“Het Ministerie van LNV is tijdens de vogelpest in staat gebleken om in korte tijd een omvangrijke crisisorganisatie op te tuigen en deze maandenlang op adequaat niveau te laten functioneren (Berenschot, 2004: 160)*”.

Er was wel kritiek op de relatie tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de crisisorganisatie van LNV. Na het overlijden van een dierenarts aan de gevolgen van het AI virus werd de relatie onderzocht door de Commissie-Bot.

*“De afstemming tussen de twee departementen verliep door middel van het aansluiten in de crisisstaf van LNV en vice versa. Het zou te overwegen zijn om in tijden van een veterinaire crisis, waarbij ook volksgezondheidsaspecten een rol spelen, binnen de DCS een duidelijk aanspreekpunt te creëren voor alle partijen (Commissie-Bot, 2003: 6)*”.

Een tweede punt van kritiek was de niet goed verlopen afstemming tussen LNV en het lokale bestuur (vooral in het zuiden) in de crisisgebieden (B&A Groep, 2004: 163). Over het algemeen is de crisisbestrijding van het AI virus, zoals geconstateerd echter effectief en efficiënt verlopen.



### 3.4.3 Het Leerproces na de AI crisis

#### 3.4.3.1 Algemeen

Na de AI crisis is de crisis zowel intern als extern geëvalueerd. De interne evaluatie is een proces waarbij per directie of uitvoerende dienst apart is geëvalueerd op een aantal punten. Deze punten zijn door het Expertisecentrum van LNV geanalyseerd en daar is een evaluatie uit voortgekomen. De interne evaluatie vond plaats voor de externe evaluatie van Berenschot. De interne evaluatie had als doel om de interne ervaringen uit de crisisorganisatie te analyseren en daaruit aanbevelingen op te stellen voor een volgende crisis (LNV, 2003a: 2-3).

De externe evaluatie is openbaar aanbesteed en is in het geval van de AI crisis uitgevoerd door Berenschot. Het eindrapport van de evaluatie is naar de Tweede Kamer gestuurd (Berenschot, 2004: 1).

De evaluaties hebben leerpunten opgebracht uiteenlopend van relaties met externe actoren, tot de informatievoorziening in de interne crisisorganisatie. Uit de evaluaties na de AI crisis is gebleken dat de crisisorganisatie van LNV positief werd beoordeeld (Berenschot, 2004: 197).

Het feit dat de AI crisis een onvoorspelbare crisis was voor LNV (laatste uitbraak 1926) heeft ertoe geleid dat er opstartproblemen waren. Na de AI crisis is besloten om wederom een leerprogramma te ontwikkelen zoals na de MKZ crisis.

De crisiscoördinator, Dhr. Van Schaardenburg zegt over het traject:

*“Het is ongeveer hetzelfde verlopen als na de MKZ crisis, alleen op inhoudelijke punten is de aandacht verplaatst. Het leertraject na de MKZ crisis richtte zich veel meer op interne blinde vlekken en onderlinge samenwerking binnen de LNV directies. De leerpunten na de AI crisis richtten zich meer op externe stakeholders, omdat daar volgens de evaluaties nog verbeteringen in aangepast dienden te worden (bijlage 6.)”.*

Het proces na de MKZ crisis was goed ingericht en daardoor is dat traject wederom opgezet na de AI crisis. De extra fte om een leertraject na de MKZ crisis te begeleiden, is na de AI crisis niet

ingesteld. Na de MKZ crisis zijn veel punten in de crisisorganisatie verbeterd en is ervaring opgedaan met in het vorige leertraject opgezette concepten. Na de AI crisis worden deze ervaringen doorgevoerd in aanpassingen van hand- en draaiboeken.

Een aantal concepten zijn verder doorontwikkeld. Er is een beleidspool opgestart waarin toekomstige crisismedewerkers getraind worden en daarnaast worden crisissimulaties uitgevoerd waarbij met externe actoren geoefend wordt op mogelijke crises op het terrein van LNV.

Doordat het leertraject na de AI crisis nog niet is afgelopen kunnen geen directe conclusies aan het wel of niet slagen van het traject verbonden worden. Een goede analyse van het traject is niet eenvoudig, omdat geen crises sinds de AI crisis is voorgekomen op het beleidsterrein van LNV. Daarom wordt er in het onderzoek gekozen om een deel van het leertraject te analyseren. Er is na de AI crisis door de onderzoeker een onderzoek uitgevoerd naar de informatiestromen en informatiebehoeften in de LNV crisisorganisatie na de AI crisis. Het onderzoek kan gezien worden als een klein programma binnen het leertraject na de crisis. Het onderzoek zal eerst gepresenteerd worden en daarna geanalyseerd.

### 3.4.3.2 Onderzoekscasus

De volgende gepresenteerde casus is een voorbeeld van een traject dat na de evaluatie van een crisis heeft plaatsgevonden (van 09-2004 tot en met 02-2005). De onderzoekscasus was primair gericht om een leerpunt uit de interne evaluatie om te zetten in acties ter voorbereiding op een volgende crisis. De onderzoekscasus laat duidelijk zien, dat leren na een crisis een complex en tijdrovend proces is.

De onderzoekscasus is een momentopname tot het heden (2005); de voorgestelde acties moeten nog geïmplementeerd worden. De onderzoekscasus is uitgevoerd door de onderzoeker (in het kader van het afstudeertraject) en kan als onderdeel van een leerproces worden gezien. Het onderzoek was evaluerend en van daaruit explorerend naar een mogelijke volgende crisis. Door het oog van de onderzoeker wordt achteraf het leerproces van het onderzoek tegen het licht gehouden door de opgestelde leerbarrières en leerkansen.

#### *Inleiding*

De volgende aanbeveling kwam uit de interne evaluatie voort:

*“Laat een onderzoek uitvoeren naar de verschillende informatiestromen die tijdens een veterinaire crisis van belang zijn. Het betreft informatiemanagement van A – Z, dat wil zeggen, van informatie die immer up-to-date moet klaarliggen tot en met crisisarchivering, zowel papier als digitaal. Bij ‘verschillende informatiestromen’ kan worden gedacht aan crisiscommunicatie, voorlichting van het publiek, juridische trajecten, contacten met Brussel, etc. etc. Laat daarbij ook onderzoeken hoe moderne technologische voorzieningen efficiënte informatie-uitwisseling kunnen optimaliseren, bijvoorbeeld betere afstemming van gegevensbestanden (LNV, 2003: 15)”.*

De aanbeveling uit de interne evaluatie is vertaald naar de onderzoeksopdracht voor dit onderzoek:

*“Voer een onderzoek uit naar de informatiestromen en -behoefte onder de verschillende actoren binnen de LNV crisisorganisatie ten tijden van de vogelpestcrisis”.*

De opdracht is uitgewerkt in een doelstelling en een probleemstelling.

Doelstelling: De doelstelling van het onderzoek is inzicht krijgen in de crisisorganisatie van LNV en de crisisorganisatie door te lichten op de aspecten informatiestromen en informatiebehoeften van de verschillende actoren.

**Probleemstelling:** Op welke wijze worden de informatiebehoeften van actoren in de crisisorganisatie van LNV vervuld en hoe lopen de informatiestromen in de crisisorganisatie tijdens de AI crisis: Wat kan er verbeterd worden in de informatievoorziening binnen de LNV crisisorganisatie?

De opdracht blijft beperkt tot de crisisorganisatie van het Ministerie van LNV (inclusief VWA/RVV). Externe betrekkingen met andere organisaties behoren niet tot de opdracht. In totaal zijn zes maanden aan het onderzoek besteed.

### **Methoden**

#### **1. Literatuuronderzoek**

De literatuur die binnen LNV aanwezig is (bv. AI-evaluatie intern en extern etc.) heeft een startpunt gevormd voor het onderzoek. Deze literatuur vormde de basis voor de eerste interviews.

#### **2. Algemene interviews**

De algemene interviews dienden de onderzoeker meer inzicht te geven in de te onderzoeken problematiek. De respondenten zijn geselecteerd op basis van algemene kennis over de crisisorganisatie.

#### **3. Kwalitatieve interviews**

In de tweede ronde interviews is dieper ingegaan op de materie. Met respondenten is gesproken over de ervaringen die zij tijdens de AI crisis hadden opgedaan. Het hoofdonderwerp was de informatievoorziening in de interne crisisorganisatie van LNV. Doordat de crisisorganisatie momenteel niet operationeel is, zijn deze interviews met betrokkenen de belangrijkste informatiebron voor het onderzoek.

#### **4. Groepsgesprekken**

Op twee onderwerpen zijn groepsgesprekken gehouden;

- terugkoppeling vanuit de crisisstaf
- invulling van de liaisonfunctie in de crisisorganisatie

De onderwerpen zijn gekozen, omdat hierbij veel verschillende organisatieonderdelen betrokken waren. Door de medewerkers van verschillende organisatieonderdelen met elkaar in gesprek te laten komen, ontstaat er uitwisseling van informatie en begrip over de verschillende standpunten. Groepssessies kunnen aanbevelingen en ideeën opleveren, doordat participerende actoren gestimuleerd worden om collectief oplossingen te bedenken.

### **Resultaten van de Interviews**

In het onderzoek zijn in totaal met 22 respondenten kwalitatieve interviews gehouden. De interviews gaven een goed beeld van de crisisorganisatie. Er ontstond, door kruisvergelijking van resultaten, een goed overzicht van het netwerk van informatiestromen en -behoeften van de onderzochte actoren.

Om een goed overzicht te geven van de informatiestromen en informatiebehoeften in de crisisorganisatie als geheel is de onderstaande tabel ontwikkeld. De uitgevoerde netwerkanalyse wordt weergegeven in de tabel. De tabel geeft een algemeen overzicht van informatievoorziening van de belangrijkste LNV organisatieonderdelen in de AI crisis. De tabel houdt geen rekening met de verandering van informatiestromen en -behoeften door de verschillende crisisfasen.

De tabel is opgezet vanuit het perspectief van de gehele LNV crisisorganisatie. De plussen en minnen in de tabel van het netwerk tonen bij een aantal informatiestromen of -bronnen, een weergave van de mate waarin een informatiebehoefte vervuld werd, of de mate waarin het organisatieonderdeel informatie deelde. De verklaring van de tabel per informatiestroom of informatiebehoefte staat onder de tabel weergegeven.



Behoeftes/ Stroom Onderdeel	Beleids- matige Input	Terug- koppeling Vanuit DCS	Juridisch voldoende informatie	Basis Informatie	Actuele info	Informatie- deling intern
<i>DCC</i>						
DCS	n.v.t.	n.v.t.	+ -	+	+	+ -
DBT	+	+	+ -	+ -	+ -	+
KIT	+	+ -	+ -	-	-	+ -
VAT	+	+ -	+ -	+ -	+ -	-
<i>RCC</i>						
RCS	+ -	+ -	+ -	+	+	+ -
RBT	-	+ -	+ -	+ -	+ -	+ -
RCC/AID	+ -	+ -	+	+ -	+	+ -
RCC/VWA/RVV	+ -	+ -	+ -	+	+	-
RCC/Laser	+	+ -	+	+ -	+	+ -
RIC	-	+ -	-	-	+ -	+ -
<i>Uitvoering</i>						
AID	+ -	+ -	+	+	+	+ -
VWA/RVV	+ -	+ -	+	+	+	-
Laser	+ -	+ -	+	+	+	-
LNV Loket	+	-	+ -	+ -	+ -	-

Tabel 2. Informatievoorziening in de LNV Crisisorganisatie

**Verklaring van de Tabel**

Goed	++	Informatiestromen en -behoeften sloten naadloos op elkaar aan
Voldoende	+	Informatiestromen en -behoeften werden nagenoeg vervuld
Matig	+ -	Informatiestromen en -behoeften konden beter vervuld worden
Onvoldoende	-	Er werd een duidelijke informatiestroom gemist en daardoor bleef een behoefte onvervuld

In de kolommen zijn zes verschillende informatiestromen en -behoeften geselecteerd. De stromen of behoeften zijn geselecteerd doordat zij een goed algemeen beeld kunnen geven van de informatievoorziening. Een deel van de behoeften of stromen zijn generalistisch, zodat een goede *overview* van de informatievoorziening gegeven kan worden. Een ander deel van de informatiebehoeften of -stromen zijn gericht op specifieke problemen, die aan bod zullen komen. De waarden in de kolommen worden in het volgende deel uitgelegd. Op het einde van de uitleg staat de vraag die bij de plussen en/of minnen in de tabel per kolomwaarde gesteld is.

### ***Verklaring per kolom***

#### Beleidsmatige input

Met beleidsmatige input wordt de informatiestroom richting de DCS bedoeld. Het kan situaties (situatie rapporten) en rapportages vanuit het veld of beleidsvormende nota's ten bate van de besluitvorming betreffen.

*Had de organisatie voldoende mogelijkheden om feedback op het beleid en zodoende input in de beleidsvoorbereiding te geven?*

#### Terugkoppeling vanuit DCS

Hiermee wordt de terugkoppeling van besluitvorming en bijbehorende motivatie vanuit de departementale crisisstaf bedoeld. De informatiestroom was belangrijk omdat de terugkoppeling nieuwe besluitvorming en nieuwe gevraagde acties bevatte.

*Was de terugkoppeling vanuit de crisisstaf voldoende voor het onderdeel om zonder dubbel werk en interpretatieproblemen te kunnen werken?*

#### Juridische voldoende informatie

Met de juridische informatiestroom wordt het geheel van informatiestromen op het gebied van regelgeving beschouwd. Na de DCS werd de besluitvorming door directie Juridische Zaken uitgewerkt in regelgeving, deze werd op internet geplaatst. De AID maakte een vertaalslag van de regelgeving naar handhavingbeleid. De juridische informatiestroom is complex.

*Had het betreffende organisatieonderdeel de juiste juridisch informatie die het onderdeel nodig had om goed te functioneren in de crisisorganisatie?*

#### Basisinformatie

Basisinformatie is voor ieder organisatieonderdeel verschillend. Het is dus niet mogelijk om een lijst te geven van basisinformatie die ieder onderdeel nodig heeft. Voorbeelden van basisinformatiebronnen zijn: kengetallen van de betrokken sector, telefoongegevens, lijst met contactpersonen etc.

*Had het onderdeel voldoende informatiebronnen om uit te putten om goed te kunnen functioneren in de organisatie?*

#### Actuele Info

Tijdens een crisis is actuele informatie over de stand van zaken onontbeerlijk voor een crisisorganisatie. Niet ieder organisatieonderdeel was goed op de hoogte van de actuele stand van zaken in de AI crisis. Organiseeonderdelen hadden ook moeite met het opvragen van de actuele stand van zaken, doordat bronnen elkaar tegen spraken. Dit was te wijten aan verschillende administratiemethoden.

*Kwam het organisatieonderdeel aan voldoende actuele informatie om vervolgens mee te kunnen handelen?*

#### Informatiedeling intern

Organiseeonderdelen hadden informatiebronnen en verzamelden tijdens de crisis goede informatie. Een deel van de informatie is alleen nuttig voor het organisatieonderdeel en niet voor andere organisatieonderdelen. Er is echter informatie die voor andere organisatieonderdelen binnen LNV bijzonder nuttig kan zijn. Tijdens een crisis is uitwisseling van informatiebronnen noodzakelijk om als organisatie goed te functioneren.

*Heeft het organisatieonderdeel alle mogelijkheden benut om de nuttige informatie die zij genereerde te delen met de rest van de crisisorganisatie?*

### ***Conclusies: SWOT Analyse***

Om de conclusies te presenteren zal gebruik worden gemaakt van een SWOT analyse. SWOT staat voor *Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats*. Het onderzoek is een eerste stap in het traject om de informatiestromen en -behoeften in kaart te brengen en te verbeteren. In het onderzoek zijn voldoende aanknopingspunten onder de aandacht gebracht om het onderzoekstraject mee te vervolgen. Een SWOT analyse is een goed middel om terug te kijken naar het verleden en van daaruit door te kijken naar de toekomst. Het sluit daardoor goed aan bij het doel van de onderzoekscasus.

Door de SWOT analyse zal voor de LNV organisatie duidelijk worden wat volgens dit onderzoek de sterke (strengths) en de zwakke punten waren (weaknesses) op het terrein van informatiemanagement tijdens de AI crisis. Daarna zal gekeken worden waar kansen (opportunities) liggen en wat mogelijke bedreigingen (threats) zijn voor de LNV crisisorganisatie op het vlak van informatiemanagement. In de eerste plaats zal de conclusie zich richten op informatiestromen en -behoeften. Maar in een aantal gevallen kan de informatievoorziening echter niet los gezien worden van andere ontwikkelingen in de LNV organisatie.

#### Strengths

Na een aantal crises is de crisisorganisatie van LNV geprofessionaliseerd. Ten eerste is er een hoog kennisniveau gecreëerd bij de medewerkers. Medewerkers zijn ervaren in crisismanagement en kennen collega's uit vorige crises. Respondenten in de groeps gesprekken en de interviews hechten veel belang aan het feit dat medewerkers elkaar kennen uit vorige crises. Een respondent verwoordde het als volgt:

*"De informatiearchitectuur is nog niet uitgekristalliseerd in het begin van de crisis. Op dat moment wordt er door medewerkers actief gezocht naar informatie. Mensen hebben dan nog samengewerkt in vorige crisis en dat zorgt voor een coöperatieve sfeer in de informatie-uitwisseling. De organisatiestructuur is door ervaring opgesteld en verbeterd na elke crisis. De ontwikkelde structuur draagt bij aan een goede informatievoorziening intern de LNV crisisorganisatie".*

Tijdens de AI crisis zijn in de structuur veranderingen aangebracht. Een voorbeeld is de strakke opzet van het DBT. Het multidisciplinaire informatieknooppunt (DBT), heeft bijgedragen aan een snelle en goede informatie-uitwisseling in de crisisorganisatie. De liaisons die functioneerden in het DCC is een tweede voorbeeld van de aangepaste structuur in de AI crisis, dat de informatievoorziening tussen DCC en RCC verbeterde.

Er moet in algemene zin, echter wel benadrukt worden dat de medewerkers die in de crisisorganisatie een functie gaan vervullen, geschikt moeten zijn voor de bepaalde functie. De structuur op zich is niet voldoende. Er kan dus gesteld worden dat de organisatieontwikkeling en de ervaren crisismedewerkers elkaar aanvullen. De twee ontwikkelingen hebben een direct positief effect gehad op de informatievoorziening tijdens de AI crisis in de LNV crisisorganisatie.

#### Weaknesses

Een organisatie is nooit optimaal voorbereid op een crisis, maar in de LNV crisisorganisatie kan op een aantal punten informatievoorziening verbeterd worden. Het algemene kritiekpunt is het feit dat informatievoorziening beter voorbereid had kunnen zijn. Het argument genoemd bij 'Strengths', informatievoorziening liep vooral goed door de coöperatieve instelling van medewerkers, is tegelijk een aanwijzing dat de informatievoorziening niet optimaal voorbereid was. Informatiestromen en informatiesystemen werden in het begin van de crisis veelal ad hoc opgezet. De voorbereiding op het vlak van informatievoorziening voor de AI crisis is tekortgeschoten.

Specifiek; de terugkoppeling vanuit de crisisstaf vond te verkokerd plaats naar de overige organisatieonderdelen van LNV. Doordat er verkokerd teruggekoppeld werd ontstonden interpretatieverschillen in de terugkoppeling van de besluitvorming. Coördinatie tussen actoren over interpretatieverschillen ontbrak en dat zorgde onder meer voor dubbel werk en kostbaar tijdsverlies.

Een ander voorbeeld is het volgende; organisatieonderdelen waren op zoek naar informatie, terwijl de informatie bij een ander organisatieonderdeel voldoende aanwezig was. Concreet voorbeeld van het probleem was kaartmateriaal. Door de tijdsdruk in de crisis ontbrak het besef dat informatiebronnen gedeeld hadden kunnen worden. De koppeling tussen de verschillende communicatieteams is een voorbeeld dat voortkomt uit het hierboven beschreven probleem. De organisatieonderdelen, die naar externen communiceerden hadden onderling geen structurele informatie-uitwisseling. De koppeling tussen de databases was technisch en organisatorisch onvoldoende ontwikkeld tijdens de AI crisis en dat zorgde voor extra inzet van personeel. Het had tot gevolg dat er kostbare tijd werd verloren en dat de eenheid in de communicatie naar buiten toe niet gewaarborgd was.

Een ander voorbeeld van dubbel werk is de vertaling van juridische regels naar de praktijk. De vertaalslag werd op meerdere plaatsen in de organisatie gemaakt. De coördinatie tussen organisatieonderdelen in de vertaalslag van besluitvorming naar handhaving kwam te laat op gang in de crisis.

### Opportunities

De gepresenteerde 'weaknesses' hebben een gemeenschappelijke factor. In de crisis is het door tijdsdruk onmogelijk gebleken om procesveranderingen structureel door te voeren en dus informatieproblemen adequaat op te lossen en te institutionaliseren. Voor de meeste problemen werden ad hoc oplossingen bedacht, maar na de crisis raakten die oplossingen op de achtergrond. In de preparatiefase kan reflectief over informatieproblemen nagedacht worden en kunnen oplossingen voor informatieproblemen structureel geïmplementeerd worden. Er zijn mogelijkheden om de informatieproblemen, die genoemd zijn bij 'weaknesses' om te buigen naar kansen.

LNV moet meer overzicht krijgen in haar informatiebronnen die zich in de reguliere organisatie begeven. Op die manier kunnen dubbele werkzaamheden in crisistijd vermeden worden en kunnen informatiebronnen beter gedeeld en benut worden. Informatiebronnen moeten geschikt worden gemaakt voor gebruik in de crisisorganisatie. Organisatorische en technische barrières om informatie te delen moeten in de voorbereiding worden weggenomen. In het onderzoek zijn andere voorbeelden in dit kader, zoals kengetallen van de sector ook opgenomen.

In de interne evaluatie werd geconcludeerd, dat LNV te weinig gebruik maakt van 'parallele informeringslijnen' (LNV, 2003a:13). Informatie wordt te vaak via tussenstappen doorgegeven. In plaats van tussenstappen moet in één stap naar alle betrokken actoren in de interne crisisorganisatie de juiste informatie gestuurd kunnen worden.

De informatie die voor meerdere actoren van belang is, kan dus bijvoorbeeld digitaal ontsloten worden op een plaats op het intranet of internet. Digitalisering is een voortschrijdend proces en de crisisorganisatie van LNV moet informatiestromen daarvoor geschikt maken. In het onderzoek is voorgesteld om in de toekomst de terugkoppeling via parallele informeringslijnen te verzorgen. Een andere kans om de informatievoorziening in de crisisorganisatie te professionaliseren is het doorontwikkelen van een aantal in de AI geïntroduceerde informatieconcepten, zoals de liaison bij het DBT, crisisarchivering en crisisaccounts. In de AI crisis zijn er namelijk goede ervaringen mee opgedaan en van die ervaringen kan doorgeleerd worden.

### Threats

Bedreigingen voor een goede informatievoorziening in de LNV crisisorganisatie zijn voor een deel af te leiden uit de genoemde strengths van informatiemanagement in de AI crisis. Mocht het zo zijn dat er lange tijd geen crisissituatie uitbreekt, dan bestaat het gevaar dat tijdens een volgende crisis medewerkers niet bekend zijn met crisisomstandigheden en de crisisorganisatie. Ook het voordeel van het samenwerken met 'oude bekenden', wat zorgde voor een goede (informele) informatievoorziening valt dan weg. Mogelijk zorgt dat dan voor een verslechterde informatie-uitwisseling tussen actoren. Ook structuren in de crisisorganisatie zijn dan onvoldoende bekend en dat leidt tot ongewenste obstructie van informatiestromen en tot onvervulde informatiebehoeften. Om deze bedreiging tegen te gaan moet er getraind worden met de procesmatige kant van de crisisorganisatie. Door training en simulatie wordt gezorgd dat een aantal medewerkers de crisisorganisatiestructuur kennen. Het is waarschijnlijk nog belangrijker, dat medewerkers elkaar kennen en dus coöperatiever zijn in de informatie-uitwisseling.

Een tweede bedreiging voor de informatie-uitwisseling in de crisisorganisatie van LNV is verkokering tussen de organisaties van LNV, omdat iedere organisatie een eigen structuur en crisisorganisatiemodel heeft. Organisatieonderdelen passen tijdens een crisis niet in een strak keurslijf. Toch is een bepaalde mate van uniformering nodig om de gehele organisatie te laten samenwerken en de structuur die ontwikkeld is na meerdere crisis goed te laten functioneren. De organisatieonderdelen moeten dus ondanks de diversiteit aansluiten op de uniforme crisisorganisatie van LNV.

Vooraf in de voorbereiding is het noodzaak, om de bedreigingen voor een goede informatie-uitwisseling in de crisisorganisatie te bestrijden. Door een goede voorbereiding en overzicht in informatiebronnen beschikbaar te hebben wordt het in de crisis eenvoudiger om bronnen te delen. Technische en organisatorische barrières moeten in de voorbereiding weggenomen worden, want gedurende de crisis is de tijdsdruk te hoog om informatiebronnen te ontsluiten voor de volledige crisisorganisatie.

### Slot

In het onderzoek is getracht om kritisch de organisatie op informatiebehoeften en informatiestromen door te lichten. Er was daarbij vooral aandacht voor de punten die niet goed of niet optimaal verliepen, omdat daarin de mogelijkheden zitten om te leren voor de toekomst.

De meeste informatiebehoeften die de organisatieonderdelen hadden werden vervuld. Tijdsdruk was het grootste obstakel dat de vervulling van informatiebehoeften in de weg stond. In de voorbereiding is de tijdsdruk minder hoog en dan is er tijd en ruimte om te leren van ervaringen uit het verleden, om zo in de toekomst voorbereid te zijn voor een mogelijke crisis.

In de aanbevelingen zijn een aantal verbeterpunten opgesteld om de crisisorganisatie van LNV te professionaliseren, zodat LNV beter voorbereid kan zijn op een volgende crisis.

### ***Aanbevelingen***

Aanbevelingen over de informatievoorziening opstellen is niet eenvoudig, want uit ervaringen van een vorige crisis zijn de aanbevelingen gericht op de toekomst. Geen enkele crisis is hetzelfde en er bestaat geen standaardoplossing voor een crisis. De neiging bestaat echter om aanbevelingen te doen voor een nieuwe AI crisis die hetzelfde verloopt als de vorige crisis. Bij het opstellen van de aanbevelingen is rekening gehouden met deze valkuil.

De aanbevelingen zijn in meerdere categorieën verdeeld. De eerste categorie zijn projecten, waarbij op projectbasis met de betrokken actoren, knelpunten opgelost of verminderd zouden moeten worden ter voorbereiding op een volgende crisis. De tweede categorie zijn aanbevelingen die opgenomen kunnen worden in de aanpassing van handboek en draaiboeken. De derde categorie aanbevelingen richt zich de algemene aanbevelingen. De aanbevelingen over de

training van crisismanagement in de organisatie staan in de laatste categorie. De categorieën en de volgorde van presentatie van de aanbevelingen duiden niet op een prioriteitenstelling.

### Projecten

- In het DCC ontbraken vaak informatiebronnen die bij de uitvoerende diensten of sectororganisaties aanwezig waren (bv. Raamakkoord tussen AID en sectororganisaties om informatiebronnen tijdens een crisis te delen). Zorg ervoor dat deze informatie snel ontsloten kan worden naar het DCC tijdens een crisis. Voorbeelden van deze informatiebronnen in de AI crisis waren kaartmateriaal en kengetallen van de sector. Bij een volgende (andere) crisis moet er echter vanuit gegaan worden dat wezenlijk andere soorten informatiebronnen nodig kunnen zijn.
- Zorg voor een digitale crisisomgeving (intranet en internet) waarin effectief en efficiënt informatie voor de interne crisisorganisatie opgezet en gedeeld kan worden. De digitale omgeving kan mogelijk de volgende informatiebronnen huisvesten: de verslagen van de crisisstaf (RCC en DCC), elektronische handboeken, kaartmateriaal, adreslijsten, crisisaccounts, vertaalslag van regelgeving etc.
- Inventariseer alle informatiesystemen die gebruikt zijn of kunnen worden voor crisisbeheersing binnen het Ministerie van LNV. Bekijk of de systemen voldoen aan de eisen en voldoende flexibel zijn voor koppeling aan andere systemen en kijk of de systemen voldoende mogelijkheden bieden om geschikt te maken voor andersoortige crises.
- Crisisarchivering: Crisisarchivering moet gedurende de crisis actief begeleid worden is de kern van de aanbeveling. De aandachtspunten die geformuleerd zijn in de casus moeten een vervolg krijgen in een projectvorm, waarbij de begeleiding van crisisarchivering naar aanleiding van de casus wordt verbeterd.

### Aanpassing van het Handboek Crisisbesluitvorming

- Richt de terugkoppeling vanuit de Departementale Crisisstaf anders in:
  - Zorg voor een actiepuntenlijst na de departementale crisisstaf die om 10:15 parallel naar alle organisatieonderdelen wordt verstuurd. In de actiepuntenlijst moet opgenomen worden wat de actie betreft en wie de trekkersrol in de actie heeft.
  - Zorg ook voor een terugkoppeling bij uitstel van besluiten met onderbouwing, zodat de crisisorganisatie weet waarom een besluit wordt uitgesteld.
- Besteedt bij de aanpassing van het handboek meer aandacht aan de volgende twee gemiste informatiestromen in de crisisorganisatie
  - 1. Het maatschappelijke geluid in de crisisorganisatie
  - 2. Lange termijn en reflectiefunctie

### Algemeen

- Institutionaliseer een overleg tussen het kerndepartement en de uitvoerende organisaties over de vraag of de crisisorganisaties goed op elkaar aansluiten met betrekking tot informatiemanagement.
- In de crisis is het van groot belang dat er persoonlijke contacten zijn tussen medewerkers in het DCC en in het RCC. Door persoonlijk contact kan de informatie-uitwisseling verbeterd worden, omdat medewerkers in een crisis behoefte hebben aan persoonlijke contacten. Een methode om het persoonlijke contact te faciliteren is de volgende: organiseer tijdens een volgende crisis uitwisseling tussen RCC en DCC medewerkers, zodat zij de verschillende perspectieven in de crisis tussen RCC en DCC beter begrijpen.

### Training

- Ontwerp en oefen met een procesmatige simulatie om de informatiestromen en de vervulling van informatiebehoeften in de crisisorganisatie te testen.
- Zorg door middel van training dat medewerkers bekend zijn met de crisisorganisatie van LNV en de werkprocessen die daarin voorkomen.

#### 3.4.3.3 Analyse onderzoekscasus

In de casus is getracht om vanuit de evaluaties over de AI crisis te komen tot daadwerkelijke acties op het gebied van verbetering van de informatievoorziening in de LNV crisisorganisatie. De barrières en kansen voor het leren na een crisis, zoals geformuleerd in 2.3 zullen gebruikt worden om de onderzoekscasus te analyseren.

#### Leerkansen

Het eerste voordeel van leren na een crisis is dat een crisis directe feedback op de organisatie en op het beleid geeft. Respondenten in de casus beaamden dat; *"Als de organisatie niet op orde was, dan kwam de feedback onmiddellijk terug uit het operationele veld"*.

In het onderzoek om de informatievoorziening in de crisisorganisatie te reconstrueren leverde dat veelvuldig levendige voorbeelden op van onderwerpen waarop het fout liep. Zo werden coördinatiemechanismen die niet werkten op informele wijze omzeilt, omdat de crisis dat vereiste. Tijdens de crisis werd wel geprobeerd om informele lijnen terug te koppelen naar formele structuren, zodat de informatie voor de gehele organisatie toegankelijk was.

De AI crisis heeft voor de crisisorganisatie van LNV als *window of opportunity* gefunctioneerd, maar niet zo sterk als na bijvoorbeeld de MKZ crisis. De crisisorganisatie werd in de evaluaties over het algemeen goed beoordeeld en er was dus geen noodzaak om grote veranderingen door te voeren. De structuur van de LNV crisisorganisatie is grotendeels uitgekristalliseerd en dient na ervaringen verder ontwikkeld te worden.

Er wordt getracht om niet defensief te reageren tijdens een leerproces, dat is een leerpunt geweest uit vorige leerprocessen. Typerend voor de openheid is het voorbeeld uit de casus waar in groepsgesprekken met meerdere organisatieonderdelen besproken werd hoe terugkoppeling vanuit de DCS, naar de gehele organisatie zou moeten lopen. In dat traject werd duidelijk dat ieder organisatieonderdeel in een crisis eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en daardoor anders functioneert. Een defensieve houding van een actor was in de onderzoekscasus niet te herkennen.

#### Leerbarrières

Door de toegenomen politieke en media-aandacht zou een organisatie moeite hebben openlijk verantwoording af te leggen over het verloop van de crisis. De politieke en media-aandacht ebde na de AI crisis snel weg. Het leerproces na de AI crisis stond niet onder druk door media-aandacht. Vanuit de media en politiek is er op het gebied van crisis bij LNV, vooral aandacht voor de beleidsmatige kant van een crisis, die grotendeels door de Europese Commissie wordt vastgesteld. Het feit dat er binnen het departement sprake is van openheid in het leerproces, betekent niet dat een proces met meerdere organisatieonderdelen makkelijk verloopt. Doordat het proces veel nuanceringen kent en er veel met organisatieonderdelen moet worden overlegd, is het leerproces na een crisis een tijdrovend proces. Het kost veel tijd, door meerdere oorzaken. Ten eerste is het moeilijk om met meerdere partijen en meerdere taken en verantwoordelijkheden vanuit een crisis verbeterpunten homogeen op te vatten. Ten tweede kost het tijd, omdat het momentum na een crisis wegebt. In een interview gehouden in het kader van het onderzoek werd door een respondent voorafgaand verklaard: *"Hou het kort, want de AI crisis heeft de organisatie al genoeg tijd gekost en de crisis kost nog steeds tijd in de afhandeling"*.

Na een crisis is het belangrijk om een leerproject op te zetten. De voortgang van het leertraject wordt bedreigd door andere urgente prioriteiten. Een crisis ligt in het verleden en het is daardoor niet urgent in de preparatiefase. Onderwerpen, die tijdens de crisis zijn blijven liggen of door de crisis veroorzaakt zijn komen daarnaast nog boven op het reguliere werk. De tijdsduur van het project, van augustus 2004 tot aan februari 2005 geeft ook aan dat het relatief lang duurt om van evaluatie naar daadwerkelijke voorstellen voor concrete acties te komen.

*Overheidsorganisaties leren niet van elkaar over crisismanagement*, is de laatste barrière die beschreven is in het theoretisch kader. De stelling klopt grotendeels; ook binnen de interne LNV organisatie kunnen organisatieonderdelen leren van de andere organisatieonderdelen op het gebied van informatievoorziening. In het bovenstaand beschreven onderzoek is deze valkuil omzeilt, door meerdere organisatieonderdelen gelijktijdig te betrekken in gesprekken en zodoende informatie uit te wisselen.

#### **3.4.4 Conclusie**

De AI crisis verraste opnieuw de LNV crisisorganisatie. Het was minder voorstelbaar dat het AI virus in Nederland zou voorkomen dan ander dierziekten. De organisatiestructuur en de basis waren door de ervaringen en de professionalisering na de MKZ crisis beter voorbereid op een uitbraak van een dierziekte. De communicatie naar de buitenwereld door de LNV crisisorganisatie verliep beter dan gedurende MKZ crisis. De verandering in het paradigma over crisismanagement (meer preparatie) binnen LNV, is omgezet in een slagvaardige organisatie in de AI crisis. De uitgebreide voorbereiding werd benut bij de opzet van de AI crisisorganisatie. Na de derde crisis in acht jaar tijd blijkt wel dat een organisatie nooit klaar is met een leerproces en dat de crisisorganisatie continu verbeterd kan worden.

Na de AI crisis zijn de kansen en barrières om te leren vergelijkbaar met de kansen en barrières om te leren vanuit de MKZ crisis. Toch is wel duidelijk zichtbaar dat het leren op het gebied van de crisisorganisatie op basis van verfijning gebeurd. Na de MKZ crisis, is vooral de externe communicatie ontwikkeld en de interne organisatie is steviger gestructureerd. De stevige structuur werkte goed, maar de informatievoorziening was niet duidelijk in kaart gebracht. Het onderzoek heeft concrete aanbevelingen opgeleverd waardoor de informatievoorziening verbeterd kan worden.



### 3.5 Van Preparatie tot Respons: Anticipatie of Veerkracht?

In de voorbereidende fase van een crisis bij het Ministerie van LNV bestaat er een dilemma tussen anticipatie en veerkracht. In dit hoofdstuk wordt de voorbereiding doorgetrokken naar veerkracht tijdens een de responsfase, omdat een goede voorbereiding een veerkrachtige respons mogelijk zou behoren te maken (2.2.5). De LNV crisisorganisatie is niet vergelijkbaar met andere crisisgevoelige organisaties, als het gaat om de wijze waarop LNV omgaat met het dilemma tussen anticipatie en veerkracht. LNV heeft geen aparte directie in de lijnorganisatie, die crisismanagement buiten de responsfase organiseert. De voorbereidende fase van crisismanagement verliep bij LNV gelijktijdig met de nafase van voorgaande crisis in de afgelopen acht jaar. Deze overlap in fasen heeft de LNV organisatie extra mogelijkheden gegeven om voor te bereiden op een crisis. In het volgende hoofdstuk zal bekeken worden hoe het Ministerie van LNV omgaat met het dilemma tussen anticipatie in de preparatiefase en veerkracht in de responsfase van de drie crises.

#### 3.5.1 Anticipatie

Een aantal kenmerken van een crisis waarin een besmettelijk virus de oorzaak is, kan van tevoren geregeld worden. Hier zullen enkele voorbeelden genoemd worden. Het eerste voorbeeld betreft de voorbereiding op het gebied van Europese regelgeving. De EU heeft scherpe richtlijnen waaraan dierziektebestrijding moet voldoen om recht te houden op financiële steun. Het administratieve proces om aan het juridisch kader van de EU te voldoen kan degelijk voorbereid worden door met name Laser en VWA/RVV.

De crisisstructuur die nodig is om een veterinaire crisis te beheersen kan ook voorbereid worden. Het tweede voorbeeld maakt dat duidelijk:

*“Het Ministerie van LNV zet tijdens een crisis een RCC op om een crisis regionaal te bestrijden en te coördineren. In een RCC werken meerdere organisatieonderdelen op locatie in één centrum samen. Of er nu een veterinaire crisis of hoogwater of fyto-sanitair speelt, dat maakt in principe niet uit. Als er regionaal een crisis is, dan moeten de regionale spelers bij elkaar zitten, omdat ze anders verspreid vanuit separate kantoren een crisis moeten beheersen en dat werkt niet”;* volgens de crisiscoördinator dhr. Van Schaardenburg (Bijlage 6.).

Het belang van preparatie en anticipatie wordt onderstreept door de korte historie van de crisisorganisatie van LNV. Op het moment dat de varkenspest uitbraak was de structuur van de crisisorganisatie nog niet uitgewerkt en waren er geen goede bestrijdingsplannen om verspreiding van het virus te voorkomen. In de varkenspestcrisis zijn daardoor bijvoorbeeld in de eerste dagen van de crisis veel varkens getransporteerd, doordat vervoersverboden te laat werden afgekondigd (LNV, 1997: 37-38). Vervolgens heeft dat geleid tot een grote verspreiding van het virus. Voor de agrarische sector en het Ministerie was het trage optreden in de acute fase een belangrijk leermoment.

Tijdens de MKZ crisis werd direct na ontdekking van de uitbraak in Olst een 72 uur *stand still* afgedwongen (COT, 2002: 76). Tijdens een *stand still* mogen geen dieren en dierlijke producten, die verspreiding van het virus kunnen veroorzaken, vervoerd worden. Het voorbeeld maakt duidelijk dat, door te anticiperen en voor te bereiden op een crisis, een goede bestrijding van een virus mogelijk is.

Na de MKZ crisis heeft er een omslag plaatsgevonden in het denken over crisismanagement in de LNV organisatie. Er was veel ervaring in de organisatie over dierziektebestrijding en werd besloten om de ervaring om te zetten in een goede voorbereiding voor een volgende veterinaire crisis. In de AI crisis heeft deze aanpak haar vruchten afgeworpen en werd in de crisis gestructureerder gewerkt door de LNV organisatie. De focus is meer op preparatie komen te liggen na de MKZ crisis.

Anticipatie op een crisis wordt bij het Ministerie van LNV gerealiseerd door trainingen en oefeningen in crisismanagement. Het aantal trainingen aan medewerkers en het budget voor training en oefening op het gebied van crisismanagement is mede door de crises in de afgelopen jaren verhoogd (bijlage 6.).

De crisiservaringen hebben in de gehele organisatie het crisisbewustzijn verhoogd en daardoor is er meer aandacht gekomen voor voorbereidingen op een mogelijke crisis. Het omzetten van evaluaties naar leerpunten en daadwerkelijke veranderingen heeft meer aandacht gekregen. Hierdoor is de crisisorganisatie geprofessionaliseerd en duidelijk beschreven in het Handboek Crisisbesluitvorming (2002).

Het is noodzakelijk voor LNV om de crisisorganisatie en draaiboeken up to date te houden en voor te bereiden op een mogelijke crisis. Zo is bijvoorbeeld in het afgelopen jaar in samenwerking met andere actoren een geactualiseerd draaiboek MKZ opgezet, die is aangepast aan de nieuwe Europese MKZ richtlijn (MKZ draaiboek op [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

Bij LNV is door de toegenomen mediatisering en politisering niet alleen het veterinaire onderdeel van belang. De maatschappelijke kant van crisisbeheersing moet ook worden voorbereid volgens de volgende aanbeveling uit de externe MKZ evaluatie:

*De derde aanbeveling is dat LNV zich op vele punten beter voorbereidt op nieuwe crises door middel van draaiboeken en protocollen, en oefeningen, enerzijds om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestrijding op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen, anderzijds om maatschappelijke weerstanden zoveel mogelijk te voorkomen (B&A Groep, 2002: 7).*

Deze aanbeveling is in het proces na de MKZ crisis opgepakt als leerpunt en op dit punt is tijdens de AI crisis vooruitgang geboekt (3.4). Het is echter niet mogelijk om volledig op een veterinaire crisis te anticiperen. Er zijn veel verschillende soorten ziekten, met specifieke kenmerken, wat betreft verspreiding en bestrijdingsmechanismen.

Vorbereidingen voor crises zijn complex en vertrouwen op ervaring is niet voldoende, aldus Rosenthal, Boin & Comfort (2001). Hoewel crisiservaringen nuttig kunnen zijn, leveren ze ook een gevaar op. Een nieuwe crisis is nooit hetzelfde als een vorige crisis en de aanpak moet voor iedere crisis uniek zijn. Wordt in de voorbereiding een nieuwe structuur ontwikkeld voor de crisisorganisatie, dan moet deze structuur bekend zijn bij de medewerkers. Vooral bij ervaren medewerkers bestaat anders het gevaar dat zij het onderdeel niet herkennen en vervolgens geen actie ondernemen.

Toch kan gesteld worden dat de ervaringen van LNV medewerkers, van belang zijn voor de voorbereiding op het gebied van crisismanagement. De basis en werking van de crisisorganisatie is bij veel medewerkers reeds bekend en daardoor kan op een professionelere wijze voorbereid worden. Door de leerprocessen na de crises zijn veel verbeteringen in de preparatie doorgevoerd. Vorbereidingen bij LNV zijn op een hoger niveau gekomen door de ervaringen uit vorige crises en dat heeft geleid tot een betere respons in een acute crisisfase. Deze stelling wordt ondersteund door de resultaten uit de enquête (figuur 6.).

### 3.5.2 Veerkracht

De drie grote veterinaire crises (Varkenspestcrisis, MKZ en AI) bij het Ministerie van LNV bewijzen dat veerkracht in een organisatie zeer belangrijk is om de crisis te kunnen bestrijden. Iedere crisis heeft specifieke eigenschappen, zoals in de beschrijvingen naar voren is gekomen. Bij de AI crisis was het bijvoorbeeld verrassend voor de organisatie dat het virus gevaar opleverde voor de volksgezondheid. De crisisorganisatie van LNV moet op momenten flexibel en veerkrachtig kunnen opereren, om nieuwe facetten in de bestrijdingstrategie op te kunnen nemen en uit te voeren. Het voorbeeld bewijst het veelvuldig beschreven feit dat een crisis niet volledig voorbereid kan worden.

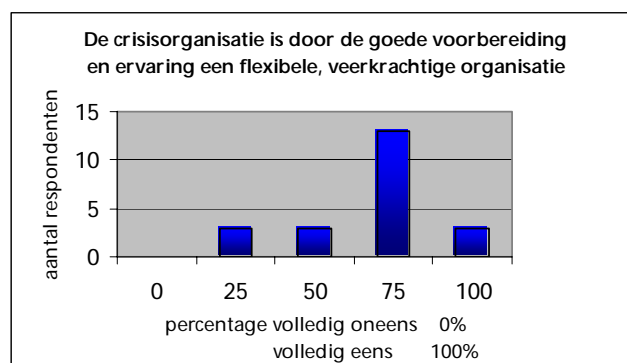
De MKZ crisis was een moeilijke crisis voor LNV, omdat het maatschappelijk verzet tegen het preventief ruimen van gezonde dieren groter was dan verwacht. Het overrompelde de organisatie, ondanks de ervaringen uit de varkenspestcrisis. Veterinaire crisis lijken in globale lijnen veel op elkaar, maar in de aanpak kunnen niet altijd dezelfde methoden gebruikt worden.

De ervaring van de medewerkers met veterinaire crisis in de LNV organisatie is van doorslaggevend belang voor een veerkrachtige organisatie. Een crisis valt niet volledig in crisisplannen en draaiboeken vast te leggen. *Veerkracht en improvisatievermogen zijn sterk bij ervaring gebaat (Berenschot, 2004: 161).*

De wijze waarop LNV de crisismanagementfunctie heeft ingericht maakt de organisatie in crisistijd flexibel en veerkrachtig. Buiten crisistijd is er geen directie die zich wijdt aan crisismanagement. Er zijn crisismanagementonderdelen bij directies en diensten, maar een groot deel van de crisiservaring is opgenomen door medewerkers in een reguliere functie. Tijdens een crisis is het voor de LNV organisatie mogelijk om snel op te schalen (Berenschot, 2004: 112). De crisisorganisatie blijft veerkrachtig doordat verschillende competenties beschikbaar zijn binnen de LNV organisatie, mocht er een crisis uitbreken. Per crisissituatie kan dus door de crisiscoördinator bekeken worden welke competenties vereist zijn voor de bestrijding van de crisis. Op basis van competenties kunnen medewerkers geselecteerd worden om te participeren in de crisisorganisatie.

Een ander voorbeeld van veerkracht door verschillende competenties is de instelling van multidisciplinaire knooppunten in de crisisorganisatie in de AI crisis. Het Departementaal Beleidsteam is een multidisciplinair knooppunt, waarin medewerkers uit de betrokken beleidsdirecties bij elkaar werden geplaatst om de besluitvorming voor de crisisstaf integraal af te stemmen. Een multidisciplinair knooppunt, zoals het DBT, zorgt voor een dynamische en flexibele structuur en dat maakt een veerkrachtige respons mogelijk.

Een andere veerkrachtige element in de crisisorganisatie is het stelsel van hand- en draaiboeken. Het handboek crisisbesluitvorming bevat geen details, maar er worden structuren (teams; taken en verantwoordelijkheden) in aangegeven waarmee de crisisorganisatie opgebouwd zou kunnen worden. Deze veerkrachtige structuren en ruimte voor flexibiliteit hebben de crisisorganisatie van LNV de nodige slagvaardigheid gegeven voor het beheersen van veterinaire en maatschappelijke crises.



Figuur 6.

### 3.5.3 Conclusie

De balans tussen voorbereiding van een crisis en veerkracht in een crisisorganisatie is moeilijk vast te stellen. De stelling; hoe meer voorbereid wordt, hoe minder flexibel de organisatie is om te reageren op onverwachte gebeurtenissen, is een paradox. Een goede voorbereiding op een voorstelbare crisis kan flexibiliteit van de crisisorganisatie tijdens de acute crisisfase ten goede komen. Er wordt binnen LNV gesproken dat de blauwdruk voor crisisbestrijding goed voorbereid kan worden (Bijlagen 3. en 5.). In de blauwdruk moeten geen details staan, maar deze moet dienen als gereedschapskist waaruit verschillende gereedschappen voor de aanpak van diverse

crises gehaald kunnen worden. Met een blauwdruk kan dan tijdens een crisis gelijktijdig gestructureerd en flexibel gereageerd worden op de dreiging.

Het Ministerie van LNV is door ervaringen beter voorbereid op een crisis en dat is naar voren gekomen in de AI crisis. De verbeterde preparatie is mogelijk, doordat veterinaire crises voor LNV bekend terrein zijn geworden. Er is meer kennis over hoe te handelen als er een dierziekte uitbreekt. De anticipatie op een crisis ligt op een hoger niveau, maar dat levert een gevaar op van over-institutionalisering. Doordat LNV de afgelopen jaren veel crises heeft meegemaakt wordt het gevaar van *over-institutionalisering* door LNV medewerkers herkend. Er moet vooral worden opgepast dat draaiboeken niet teveel details bevatten door alle ervaringen. Hand- en draaiboeken kunnen in de voorbereiding geschreven worden. Het risico bestaat echter dat de informatie uit de hand- en draaiboeken niet gebruikt gaat worden in de responsfase.

Het risico van *onder-institutionalisering* is bij de crisisorganisatie van LNV niet zo groot. Het crisisbewustzijn in de organisatie is door de vorige crises veel groter geworden. *Onder-institutionalisering* was het probleem tijdens de varkenspestcrisis. Daarna heeft een proces van institutionalisering van crisismanagement plaatsgevonden. *Over-institutionalisering* is een reëel risico waarvoor LNV zal moeten waken. Het risico houdt verband met de toenemende mate van verfijning in leerprocessen (*single loop learning*, 3.8).

LNV heeft met het gevaar van *over-institutionalisering* goed om weten te gaan en de crisisorganisatie wordt in de enquête als een flexibele organisatie gezien. De begrippen anticipatie en veerkracht zijn dus geen complete tegenstellingen, maar kunnen door een goede ontwikkeling elkaar aanvullen. De grafiek uit de enquête op de vorige pagina laat zien, dat een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat een goede preparatie heeft geleid tot een flexibele veerkrachtige organisatie (figuur 6.).

### 3.6 Responsfase: Hypothesen van Rosenthal, Charles & 't Hart

In dit hoofdstuk zullen de hypothesen van Rosenthal, Charles & 't Hart op het gebied van crisismanagement naast de empirische, organisatorische ontwikkelingen van de LNV crisisorganisatie worden gehouden. De volgende deelvraag staat centraal in het hoofdstuk.

*Heeft de crisisorganisatie van LNV zich volgens de hypothesen van Rosenthal et al. ontwikkeld (Rosenthal et al. 1989: 17-21)?* Het hoofdstuk gaat in op de responsfase van crisismanagement. Een aantal hypothesen wordt verklaard met behulp van het onderscheid in de subfasen van de responsfase van crisismanagement (2.1.4). De uitwerking van de hypothesen laat goed de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie zien.

#### 3.6.1 Crisisbesluitvorming wordt gecentraliseerd

In de crisisorganisatie van LNV is tijdens de varkenspestcrisis ervaring opgedaan met centralisering van de besluitvorming. Voor de varkenspestcrisis was crisismanagement meer decentraal georganiseerd. De regiodirectie waar het virus uitbrak was verantwoordelijk voor de aanpak van de crisis. In de varkenspestcrisis bleek echter dat door de grootschaligheid van de crisis het noodzakelijk was om de crisisbesluitvorming te centraliseren. *“De besluitvorming gebeurde veelal in het crisiscentrum in het Zuid Nederland. Er werd wel afgestemd met Den Haag. Den Haag (departement) wist niet goed wat er in Zuid Nederland precies besloten werd”,* aldus dhr. Verkerk (bijlage 3.). Tijdens de varkenspestcrisis is crisisbesluitvorming in toenemende mate gecentraliseerd.

*“Er is van begin af aan in de varkenspestcrisis gekozen voor een centralisatie van de besluitvorming. Besluiten werden genomen in het SG-overleg. De decentrale organisatie kreeg hierbij weinig ruimte tot besluitvorming. De besluiten die werden gemaakt werden echter niet gespecificeerd, de regio moest daar zelf invulling aangeven (LNV, 1998: 72)”.*

In de MKZ was de aansturing vanaf het begin van de crisis eveneens sterk centralistisch (B&A Groep, 2002: 397). Externe actoren waren over de centralistische aanpak niet tevreden en er werd aangedrongen op betere coöperatieve structuren. De regionale centra hadden geringe beleidsvrijheid. Het beleid en de richtlijnen werden in Den Haag bepaald. De regionale centra hadden echter wel een cruciale en verstrekkende rol, wat betreft operationele zaken (COT, 2002: 82).

In de AI crisis is de strakke regierol voor het DCC in Den Haag gehandhaafd. De centrale besluitvorming lag bij de DCS. Deze besluitvormingsstaf was tijdens de AI crisis iedere ochtend van 9 tot 10 uur. De DCS had een hoog besluitvormend karakter, stukken werden ingediend en knopen werden doorgehakt. Mevr. Kooijman meldde hierover het volgende: *“In het handboek staat heel bewust dat de crisisstaf klein moet zijn, om slagvaardig te blijven. In een crisis zie je telkens weer een uitgebreide crisisstaf ontstaan, waarin alle partijen hun zegje willen doen (bijlage. 4.)”.*

De crisisbesluitvorming concentreert zich niet volledig op het departement. De operationele besluitvormingsbevoegdheid ligt tijdens een crisis bij de RCS in het RCC. Operationeel gezien is er dus sprake van decentralisering van operationele bevoegdheden naar regionale en uitvoerende organisaties in de regionale crisisstaf.

Medewerkers in de crisisorganisatie hebben door de hoge mate van centralisering een beperkte mate van vrijheid binnen de kaders die de crisisstaven scheppen. Tijdens een crisis is het voor de crisisstaven echter onmogelijk om te veel detailbeslissingen te nemen in de korte tijdsperiode die de crisisstaf iedere dag beslaat. Voor medewerkers in de crisisorganisatie was het wel een grote frustratie als er in de crisisstaf een besluit werd uitgesteld. De crisisorganisatie kon dan niet gaan handelen en dat leverde vertraging in de uitvoering op. De mestproblematiek in de AI crisis is een voorbeeld van een slepend probleem mede door de gecentraliseerde besluitvorming (Berenschot, 2004: 93-94).

De centralisering van besluitvorming naar het DCC op het hoofdgebouw van LNV in Den Haag is een van de belangrijkste punten die vanaf de varkenspestcrisis tot aan de AI crisis gehandhaafd is. De centralistische wijze van aansturing wordt door LNV als cruciaal gezien om succesvol in een crisis te opereren. Een van de motieven is dat het beleid consistent uitgevoerd moet worden in heel Nederland. Het zou de legitimiteit van LNV aantasten als in Noord Nederland anders gehandeld wordt dan in West Nederland.

De Directeur Crisisbeheersing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zei over de sterke mate van centralisatie in de crisisorganisatie van LNV:

*"Centralisatie is noodzakelijk, vanwege het Europese aspect aan de crisisbestrijding. Een centralistische aanpak, wil echter niet zeggen dat er geen decentralisatie van bevoegdheden kan plaatsvinden in een organisatie. De veterinaire bestrijding moet echter volgens een militaire benadering plaatsvinden. Andere crisis zijn geïsoleerder in locatie dan landbouwcrisis (Bijlage 7.)".*

Het is belangrijk dat er een bepaalde mate van operationele vrijheid wordt gegeven aan het RCC (of RCC's) in het land. Het RCC moet bijvoorbeeld ruimte hebben om af te stemmen met het lokale en provinciale bestuur. In het verleden is daar kritiek op gekomen en dat is een nadeel van de centralistische besluitvormingsstructuur van LNV.

Over het algemeen valt te constateren dat de LNV crisisorganisatie sterk gecentraliseerd is, maar daarnaast veel decentraal/operationeel aan een RCC wordt overgelaten. Deze balans tussen centralisatie en decentralisatie is ontwikkeld door meerdere factoren. Voorbeelden van factoren zijn; de sterke verantwoordingsplicht richting de EU, de militaristische operatie die een dierziektebestrijding moet hebben en de regionale/decentrale focus die de bestrijding operationeel heeft.

### **3.6.2 Informele infrastructuren en improvisatie vervangen de hiërarchische lijnen; adviseurs worden belangrijk**

In een crisisorganisatie zijn informele infrastructuren belangrijk in de acute fase van de crisis. De informele infrastructuur is de smeerolie voor de crisisorganisatie, aldus respondenten. De betekenis van de informele infrastructuren is door de drie grote crises versterkt. De medewerkers die ingezet worden in de crisisorganisatie in de AI crisis kenden elkaar uit de MKZ crisisorganisatie. Sommige medewerkers bleven dezelfde functies uitvoeren en daardoor wisten medewerkers elkaar informeel goed te vinden. Door de ervaring ontstond er een netwerk van crisismedewerkers die in crisistijd opnieuw ingezet worden. Het netwerk van crisisorganisatie-medewerkers snijdt door de gehele organisatie heen; medewerkers van agentschap VWA/RVV of van een uitvoerende dienst (bijv. AID of Laser) tot aan beleidsmedewerkers in beleidsdirecties kennen elkaar uit crisistijd.

Op bepaalde posities in een crisisorganisatie is het van groot belang om een goed informeel netwerk te hebben. Een voorbeeld van een functie is de liaison tussen RCC en DCC, deze persoon dient als een meewerkend voorman in het DCC. Het is dan van belang om de eigen organisatie (VWA/RVV, Laser, DRZ of AID) en de crisisorganisatie van LNV goed te kennen om een verbindingsbrug tussen de organisatieonderdelen te kunnen vormen (Tekstbox 2).

Informele infrastructuren worden ook gebruikt om snel zaken af te stemmen. Als de tijdsdruk te hoog wordt, dan is er simpelweg geen tijd om het via de formele weg te proberen, aldus een respondent in de onderzoekscasus (3.4.3). Toch worden de strakke hiërarchische lijnen niet vervangen door de informele infrastructuren in de crisisorganisatie van LNV. Het besef dat er wel degelijk strakke formele lijnen nodig zijn is een leereffect uit vorige crises. In de MKZ evaluatie wordt het probleem van te grote informele netwerken als volgt uitgelegd:

*"Daar waar staande structuren ontbreken, gaan mensen hun eigen netwerk opbouwen. Een van de crisismanagers heeft zoveel last van de informele netwerken, dat hij dreigt met: 'Iedereen zijn mobieltje inleveren en je krijgt het pas terug als de crisis voorbij is (B&A Groep, 2002: 415)'".*

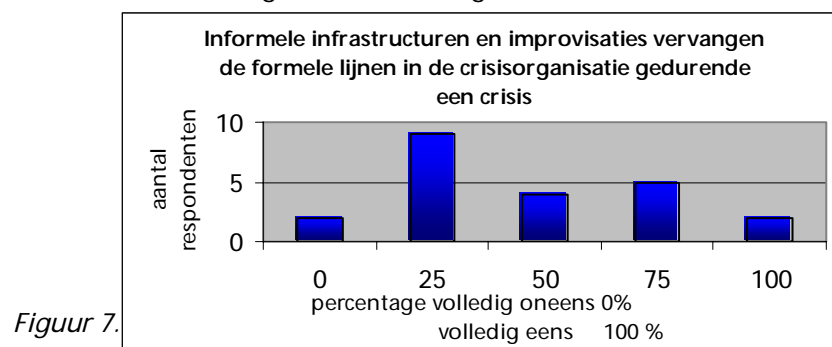
De crisisfase waarin de crisis zich bevindt is van belang in dit aspect. In de aandachtsfase en het begin van de acute fase (3.4) wordt er vooral ad hoc gewerkt. Op dat moment moeten de neergezette structuren zich uitkristalliseren en ontstaan informele lijnen. Aan het einde van de acute fase en het begin van de chronische fase, worden de informele lijnen geformaliseerd. Het is belangrijk dat informeel afgestemde informatie wordt teruggekoppeld naar de formele organisatie, omdat anders organisatieonderdelen verstoken blijven van informele informatie. Dhr. Van Schaardenburg gaf een voorbeeld van formalisatie tijdens en na de AI crisis: *"Een VAT en een KIT stonden nog niet in het handboek, maar die zijn wel nodig gebleken in de crisis en die zijn daarna wel geformaliseerd en worden opgenomen in het handboek"* (Bijlage 6.).

Het verschil tussen de varkenspestcrisis en de AI crisis is groot. Tijdens de varkenspestcrisis was de crisisorganisatie niet uitgekristalliseerd en was er dus sprake van meer informele infrastructuren.

De preparatiefase speelt een belangrijke rol bij de mate waarin informele infrastructuur belangrijk worden. Door een strakke organisatiestructuur en duidelijke informatiestromen wordt de negatieve informele informatiestructuur ondervangen en veroorzaakt informele informatie geen ruis.

Gedurende een crisis bij LNV wordt veelvuldig (zowel intern als extern) informeel gecommuniceerd. De formele organisatie werkt echter niet voldoende als er te veel informeel wordt gecommuniceerd.

Bij LNV is er een trend waarneembaar waarbij informele structuren, die goed bleken te werken, na een crisis zijn geformaliseerd in hand- en draaiboeken. In de LNV crisisorganisatie wordt meer volgens de formele lijnen gecommuniceerd, zodat meer organisatieonderdelen de beschikbare informatie krijgen. De respondenten (Figuur 7.) erkennen het bestaan van informele infrastructuur en de structuren zorgen voor de nodige flexibiliteit in de acute crisisfase.



Figuur 7.

De laatste zinsnede van de hypothese, *"adviseurs worden belangrijk"*, is interessant. De opinies van experts worden belangrijk bij een veterinaire crisis. Bij een veterinaire crisis op het gebied van LNV speelt bijvoorbeeld de Chief Veterinary Officer (CVO) een grote rol. De CVO heeft als taak de communicatie met de Europese Commissie te onderhouden en de CVO zit het Verenigd Epidemiologisch Overleg (VEO) voor. Het VEO overlegorgaan is de autoriteit op het gebied van dierziekten en wordt geraadpleegd over veterinaire aangelegenheden. Uit het interview met de huidig crisiscoördinator blijkt dat ook: *"De CVO is een goed voorbeeld. Bij veterinaire besluiten werd de raad van de CVO als richtlijn genomen om een besluit wel of niet uit te voeren. Veterinaire expertise is in een veterinaire crisis heel belangrijk"*.

Experts worden in een crisis met veterinaire aspecten dus belangrijk. Rosenthal et al. (1989) verbinden echter aan de zinsnede de conclusie dat experts besluitvormende macht krijgen. Deze mening wordt niet gedeeld want de besluitvormende macht ligt in de crisisstaf. In de crisisstaf is een goede vertegenwoordiging van alle betrokken LNV-organisatieonderdelen. De CVO heeft wel

een uitermate belangrijke stem, als het om veterinaire besluiten gaat, maar dat is geen reden om aan te nemen dat experts in de crisisstaf besluitvormende macht krijgen.

### 3.6.3 In crisissituaties bloeit de bureaupolitiek op

In een veterinaire crisis is er sprake van verbindende waarden. In de interviews werd veel genoemd dat er een vijand was, het virus en dat verbroederde de crisisorganisatie van LNV. Rosenthal et al. (1989) stellen dat een crisissituatie een organisatie kan verbinden, maar ook kan leiden tot bureaupolitiek. Een crisis is een moment bij uitstek waarop publieke organisaties zich moeten bewijzen. De druk om te presteren ten tijden van een crisis is groot. Door toegenomen mediatisering en politisering zijn de consequenties van fouten in een crisis groter geworden. Iedere organisatieonderdeel van LNV heeft een eigen verantwoordelijkheid in de crisis. Deze verantwoordelijkheden botsten met elkaar in bepaalde situaties. Het veterinaire aspect (verantwoordelijkheid van de VWA/RVV) is niet volledig overeenkomstig met de verantwoordelijkheden die 'handhaver' AID heeft. Verschillende perspectieven zorgen voor verschillende zienswijzen op dezelfde problemen. Dat leidt er toe dat er tijdens een crisis bij LNV wel competentiestrijd voorkomt. Competentiestrijd heeft een positieve en een negatieve zijde. De positieve kant van competentiestrijd is het feit dat door gezonde concurrentiestrijd er hard gewerkt wordt om een goede prestatie te leveren voor een organisatieonderdeel. De negatieve kant komt naar voren als daadwerkelijk strijd moet worden geleverd over het taken- en verantwoordelijkhedenpakket van organisaties.

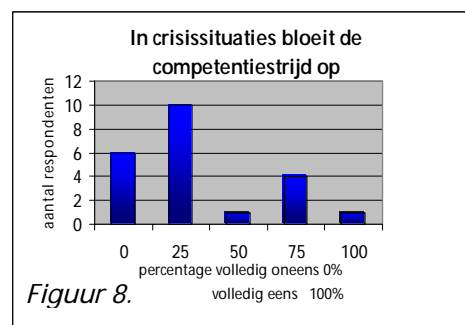
In het afgelopen decennium heeft de crisisorganisatie van LNV in de fase buiten crisistijd geprobeerd om taken en verantwoordelijkheden in een crisis duidelijk vast te leggen. Hierdoor is er in de daadwerkelijke crisisfase minder strijd om taken en verantwoordelijkheden. Een mogelijke verklaring hiervoor wordt gegeven door dhr. Van Schaardenburg: "Volgens mij heeft dat enerzijds met de LNV instelling te maken van eerst aanpakken, dan praten', anderzijds omdat de Bestuursraad er bovenop zit en geen competentiestrijd duldt (bijlage 6.)".

Een ander argument dat genoemd werd door andere respondenten, is het feit dat medewerkers tijdens een crisis zeker in de acute fase het te druk hebben en de onzekerheid te groot is om bureaupolitiek te gaan bedrijven.

Aan de andere kant valt competentiestrijd niet uit te bannen bij crisismanagement, daarvoor zijn de belangen in een crisis te groot. Dhr. Verkerk (bijlage 3.) zegt hierover;

*"In een crisis reageren mensen veel primair, door de grote tijdsdruk. Competentiestrijd is in een crisis lastig te detecteren en is vaak onder de oppervlakte aanwezig. Iedere organisatieonderdeel heeft eigen doelen en perspectieven in de crisis, naast het gemeenschappelijke doel. Als de belangen groter worden, dan leidt dat tot spanningen, omdat bijvoorbeeld de methodes om het algemene doel (bestrijding van het virus) te bereiken door verschillende actoren verschillend benaderd worden".*

Bij LNV is een tendens zichtbaar dat competentiestrijd minder aan de oppervlakte komt, door een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Competentiestrijd zal blijven bestaan in een crisis. Uit de enquête (Figuur 8.) blijkt volgens respondenten dat competentiestrijd in een crisis niet meer opbloeit dan buiten crisistijd.





### **3.6.4 In een crisissituatie neemt het volume en de snelheid van informatie toe**

In de LNV crisisorganisatie is er vooral in de acute fase sprake van een vergroot volume en verhoogde snelheid van informatie. De LNV crisisorganisatie heeft door de ervaring van drie crises, systemen kunnen ontwikkelen om het volume en de verhoogde snelheid van informatie te kunnen verwerken. Het trechtermodel en de inrichting van een VAT in de AI crisis zijn goede voorbeelden van crisisspecifieke informatieverwerkende systemen. Het trechtermodel is specifiek opgezet om de toegenomen snelheid en volume van informatie te kunnen kanaliseren (Tekstbox 2; LNV, 2003b: 5-7)

Een andere methode die ontwikkeld is in de LNV crisisorganisatie om de besluitvormers te ontlasten van informatieoverload en selectie van goede informatie is de instelling van een multidisciplinair DBT.

*Het DBT fungeert als een trechter voor de DCS om zodoende beleidsbesluiten multidisciplinair af te stemmen met alle betrokkenen. Op deze wijze fungeert de DCS als een primair besluitvormend orgaan en wordt het risico van informatieoverload ondervangen (Berenschot, 2004: 140-141).*

In de MKZ crisis is voor het eerst getracht een multidisciplinair beleidsteam op te zetten. Dhr Verkerk zei hierover:

*“Er is toen wel in de crisisgang een groep van beleidsmedewerkers uit betrokken directies bij elkaar gezet, maar eigenlijk waren zij belast met het beantwoorden van vragen. Zij waren dus niet belast met de beleidsvorming. De beleidsvoorbereiding gebeurde bij de verschillende directies en dat leidde tot dubbel werk (Bijlage 4).”*

In de AI crisis is vanaf het begin gekozen voor de inzet van een team om de beleidsvoorbereiding multidisciplinair op te zetten. Volgens de evaluatie heeft de instelling van beleidsteams als voorportaal voor de crisisstaven goed gewerkt (Berenschot, 2004: 201).

Het voorbeeld geeft duidelijk aan hoe de crisisorganisatie van LNV zich ontwikkeld heeft om de *informatieoverload* te beheersen. Door een aantal in het handboek beschreven structuurontwikkelingen toe te passen in de praktijk, is LNV er beter in geslaagd om de *informatieoverload* te kunnen kanaliseren. De opgedane crisiservaring en organisatieontwikkeling hebben geleid tot betere informatiesystemen om in crisistijd inkomende en uitgaande informatie te beheersen.

### **3.6.5 De bron moet betrouwbaar zijn**

*De bron van informatie is tijdens een crisis minimaal net zo belangrijk als de boodschap.*

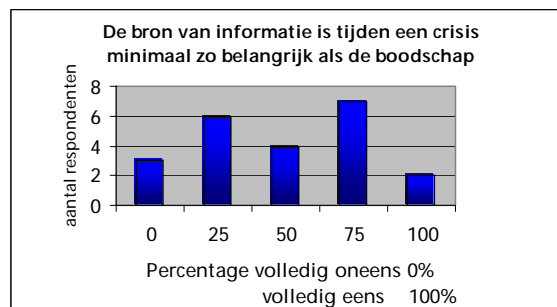
In de crisisorganisatie van LNV klopt deze stelling ten dele. De bron moet inderdaad betrouwbaar zijn, maar dat geeft niet de doorslag. Zoals het staafdiagram uit de enquête aangeeft is er niet een doorslaggevend oordeel richting eens of oneens met de stelling (Figuur 9). Er zijn wel aanwijzingen dat het belangrijk is waar de informatie vandaan komt.

Door de verhoogde informatie-uitwisseling gedurende een crisis zijn er bepaalde ICT structuren ontwikkeld om de interne informatievoorziening goed te laten verlopen. Een van de ICT structuren is het systeem van crisisaccounts in de AI crisis. Een crisisaccount is een computeraccount die in de crisissituatie functiegebonden en niet persoonsgebonden is. Een voorbeeld van een crisisaccount is LNV12@minInv.nl. Het systeem is ontwikkeld na de MKZ crisis. Het argument om het systeem te ontwikkelen was om zo de wisseling van personen en functies in de crisisorganisatie goed op te kunnen vangen. Het systeem werkte goed, maar was te anoniem, volgens de interne evaluatie na de AI crisis (LNV, 2003a: 6) In de praktijk is gebleken dat veel medewerkers in de crisisorganisatie niet graag naar de nummers mailden zonder dat ze op de hoogte waren wie er achter de nummers zaten. Persoonlijk en fysiek contact is in een crisis op het Ministerie van LNV belangrijk.

Een ander goed voorbeeld zijn de liaisons in het DCC. De AID liaisons waren de enige vertegenwoordigers die fysiek aanwezig waren in de DBT kamer tijdens de AI crisis en dat zorgde voor een goede informatie-uitwisseling tussen AID en DBT. De andere liaisons (VWA/RVV, Laser, RCC) zaten in een (liaison)kamer tegenover de DBT ruimte. De informatie-uitwisseling verliep door deze minieme afstand minder makkelijk, aldus een respondent in de onderzoekscasus (3.4.3). De bron van informatie moet in een crisis zowel fysiek aanwezig en bekend zijn voor de ontvanger. Informatie uit onbekende bron valt mogelijk weg in de grote informatiestroom die een crisis bij LNV teweegbrengt.

Een ander duidelijk voorbeeld van het belang dat medewerkers in de crisisorganisatie elkaar kennen, wordt duidelijk door de communicatie tussen een RCC en een DCC in een veterinaire crisis bij LNV. De communicatie tussen RCC en DCC verliep in drie crises niet optimaal (tekstbox 1). Een coördinator van het DBT legt dat uit in het volgende citaat: *“Het lag ook aan het feit dat ik als coördinator niet bekend was met de regionale crisisstaf. We zochten elkaar niet op, dus waren er geen informele contacten tussen mij en de regionale crisisstaf”*. In de MKZ crisis en de AI crisis is wel getracht om de afstand te verkleinen door de inzet van liaisons, maar toch is gebleken dat het in een crisis belangrijk is om fysiek dicht bij de bron van informatie te zitten.

In de LNV crisisorganisatie zijn deze informele communicatiestromen intern goed verbeterd, doordat medewerkers elkaar kennen uit vorige crises (3.6.2) en dat helpt de informatie-uitwisseling. Trainingen en simulatie op crisisgebied zijn een tweede ontwikkeling, waardoor verschillende medewerkers van organisatieonderdelen elkaar leren kennen en dat bevordert de coöperatieve samenwerking tijdens een crisis. Er kan geconstateerd worden dat de bron en fysieke locatie van belang zijn voor een goede uitwisseling van informatie in een interne organisatie tijdens een crisissituatie.



Figuur 9.

### 3.6.6 Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan bruikbare informatie

Zoals uit figuur 10. van de enquête blijkt, zijn de respondenten verdeeld over de stelling. Het heeft waarschijnlijk te maken met de verschillende fasen in de responsfase van een crisis. De stelling is een correcte signalering in de acute crisisfase van de crises bij LNV. In de acute crisisfase is bestaat een grotere mate van onzekerheid. De schaal en aard van de uitbraak zijn niet bekend en er moeten acuut beslissingen worden genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Besluiten worden genomen op basis van onvolledige informatie. De informatiestromen in de organisatie zijn in deze fase niet uitgekristalliseerd en organisatieonderdelen stemmen informatiebronnen niet automatisch met de gehele organisatie af. Berenschot (2004: 186) concludeert desalniettemin na de AI crisis dat de informatievoorziening snel en goed functioneerde. Na een paar dagen worden informeel gelegde contacten geformaliseerd en worden bronnen gedeeld door de organisatie.

In de chronische fase worden de informatiestromen door de uitgekristalliseerde structuren eenvoudiger beheersbaar en het is in deze fase beter mogelijk om de besluitvormers van bruikbare bronnen te voorzien.

In de afbouwfase ontstaan er problemen, doordat de crisisorganisatie wordt afgebouwd, terwijl de administratieve crisis nog niet is afgelopen. Sleutelfiguren in de crisisorganisatie keren terug naar de reguliere organisatie en dat geeft extra problemen om de informatiestromen te beheersen (LNV, 2003a: 12).

De drie besproken crises hadden het hierboven besproken patroon. Iedere crisis is anders en dat gaf problemen voor de organisatie om informatiestromen te beheersen in de acute fase. Het Ministerie van LNV slaagde er door de formele structuur en uitgedachte concepten beter in om de informatiestromen in de chronische crisisfase beheersbaar te maken. De afbouwfase is bij iedere crisis een moeilijke fase gebleken met typerende problemen, maar de administratieve crisis is beter beheersbaar geworden.

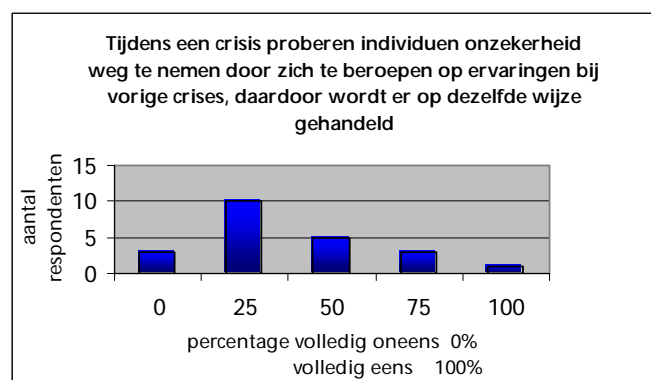
Administratie is bij een landbouwcrisis zeer belangrijk vanwege de verantwoordingsplicht aan de Europese Unie. Van de straffkortingen na de varkenspest heeft LNV geleerd. De straffkortingen op de toelage vanuit de EU voor de bestrijding van de crises waren in de MKZ crisis en de AI crisis niet van toepassing.

Er kan geconcludeerd worden dat vooral in de acute crisisfase het moeilijk is om bruikbare informatie te genereren. De stelling klopt in de acute crisisfase, in de overige subfasen van de responsfase is er voldoende bruikbare informatie om de crisisbeheersing op te richten.

### 3.6.7 Tijdens een crisis proberen individuen zich te beroepen op ervaringen uit vorige crises

Deze stelling is een van de valkuilen voor de LNV crisisorganisatie. Het feit dat medewerkers ervaren zijn, heeft naast voordelen ook duidelijke nadelen. Medewerkers in de interviews verklaarden dat zij moeite hadden om een open paradigma te hebben in een nieuwe crisis. Ervaringen uit een vorige crisis bepaalden de denkrichting van medewerkers.

In iedere crisis werden voldoende nieuwe medewerkers ingezet zonder crisiservaring. Een veterinaire crisis vraagt veel van personeel en daardoor is er sprake van een personele doorstroming in de LNV crisisorganisatie. De doorstroming is goed, omdat op deze wijze een mix ontstaat van ervaren en onervaren medewerkers.



Figuur 10.

De ervaren medewerkers zorgen dat onervaren medewerkers leren werken in een crisis. Onervaren medewerkers stappen met een open blik in de organisatie en zorgen dat de valkuil beschreven in de stelling geen kans krijgt. Bij LNV worden medewerkers getraind in crisisorganisatiestructuren en nieuwe ontwikkelingen in de crisisorganisatie worden op deze wijze bekend bij ervaren medewerkers. De uitgevoerde enquête ondersteunt het feit dat een nieuwe crisis niet wordt aangepakt zoals een vorige crisis door LNV.

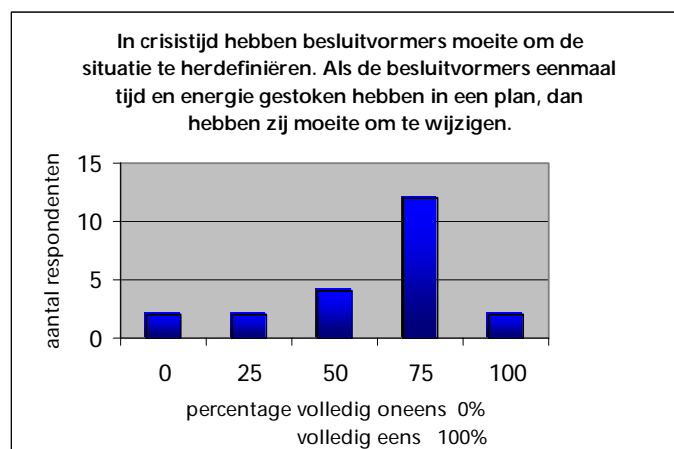
### 3.6.8 In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren

Als besluitvormers eenmaal tijd en energie hebben gestoken in een bepaald actieplan, dan hebben besluitvormers moeite om het te wijzigen. Deze stelling klopt in de LNV organisatie en heeft twee motivaties.

Ten eerste, is het organisatorisch moeilijk om de bestrijdingsstrategie te wijzigen. De gehele organisatie is afgestemd op een strategie en dat kan niet in een keer gewijzigd worden. Er moet uiteraard wel een hoge mate van flexibiliteit zijn in de organisatie. Maar in de praktijk blijkt dat moeilijk te verenigen met de grote capaciteit waarmee dieren geruimd moesten worden in de drie crises. Toch zijn er momenten dat het nodig is gebleken om de situatie te herdefiniëren en de aanpak drastisch te wijzigen.

*Dhr. Van Schaardenburg zei: "De beleidslijn kan wijzigen als de beleidslijn niet afdoende werkt en de organisatie in de crisisbeheersing achter de feiten aanloopt. In de AI crisis is besloten om bijvoorbeeld grotere zones rond een besmette stal te gaan ruimen (bijlage 4.)".*

Ten tweede is politiek een wijziging van het actieplan ingewikkeld, omdat veranderingen moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie en in sommige gevallen door de Tweede Kamer. De beleidslijnen die zijn ingeslagen zijn daardoor niet eenvoudig aan te passen. Om een succesvolle bestrijding te kunnen garanderen moet de politiek standvastig zijn, omdat de interne organisatie en externe actoren dan weten waar ze aan toe zijn. De Europese Commissie heeft strakke lijnen uitgezet voor het aanpakken van dierziektebestrijding, waardoor de bestrijding volgens een aantal principes behoort te verlopen. De flexibiliteit van de organisatie en de bestrijding kan in conflict raken met de richtlijnen van de Europese Commissie. Genomen besluiten over compartimentering zijn niet eenvoudig terug te draaien bijvoorbeeld, omdat de Europese richtlijnen het anders voorschrijven.



Figuur 11.

De enquête wijst uit dat veel medewerkers het eens zijn met de stelling. Mogelijk wijst dat op de centralistische aanpak van LNV. Er is sprake van een sterke top down sturing en medewerkers hebben daardoor het gevoel dat besluitvorming van de DCS niet makkelijk gewijzigd wordt.

### 3.6.9 Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink

Tijdens acuut crisismanagement wordt door een kleine groep mensen gefocust op één probleem, met veel externe druk kan dat leiden tot *collective foolishness* binnen een organisatie. In de LNV crisisorganisatie tijdens de MKZ crisis en de AI crisis lijkt *groupthink* in een milde vorm voor te komen bij deze crises. De LNV organisatie kreeg gedurende de MKZ crisis in de media veel verwijten dat het maatschappelijke geluid om het doden van dieren te stoppen te weinig aandacht kreeg. Na de MKZ crisis werd vanuit de externe evaluatie het volgende geconcludeerd:

*"Kortom, LNV heeft zich niet zichtbaar rekenschap gegeven van het belang van het in stand houden van een voldoende niveau van aanvaarding van het beleid, en de wijze van beleidsvoering heeft maatschappelijke weerstand opgeroepen; dit alles ondanks de eerdere onderkenning van de mogelijkheid van maatschappelijke weerstand tegen het beleid (B&A Groep, 2002: 442-443)".*

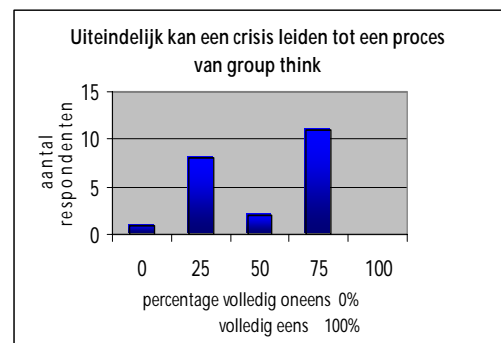
De huidige crisiscoördinator, dhr. Van Schaardenburg signaleert, dat er een bepaalde mate van groepsvorming rond besluitvormers ontstaat (Bijlage 6.). *"Sleutelfiguren verzamelen mensen die ze vertrouwen rond zich heen en luisteren goed naar de signalen die vertrouwde medewerkers doorgeven"*. Het is echter niet zo dat het tot *groupthink* uitgroeide zoals beschreven door Rosenthal et al. (1989) (*collective foolishness*), maar crises bij LNV creëren wel omstandigheden waarin *groupthink* kan plaatsvinden. In de beantwoording van de enquête valt geen eenduidig eens of oneens af te leiden over de stelling.

*Groupthink* kan veroorzaakt worden door bijvoorbeeld de tijdsdruk die een crisis veroorzaakt. Er is geen tijd om besluitvorming uitvoerig met alle partijen te bespreken. Dhr. Geveke constateert;

*"Maatregelen moeten intern de organisatie ter discussie gesteld worden, want het gevaar om met de oogkleppen op beslissingen te nemen is heel groot. Er wordt heel snel vanuit consistentie en logica gedacht, dat is een valkuil waarvoor moet worden opgepast (Bijlage 7.)"*.

Er zijn in de LNV crisisorganisatie structuren om het proces van *groupthink* tegen te gaan. Op het DCC is een Basisoverleg geïnstitutionaliseerd met leden van de sector en maatschappelijke organisaties. Het klankbordoverleg in het RCC is een andere structuur om het maatschappelijk geluid van lokale bestuurders en bedrijven te laten klinken.

De harde beslissingen die genomen werden in de MKZ crisis en AI crisis, waren niet genomen omdat de organisatie doof was voor de buitenwereld. De organisatie was er echter van overtuigd dat het beter was om de harde lijn van crisisbestrijding vast te houden, mede doordat regelgeving uit de EU het voorschrijft (Bijlage 3.). Door de ervaringen in het verleden is er vooral geleerd dat een virus niet zachtzinnig aangepakt moet worden (varkenspest) maar door doortastendheid wordt een crisis opgelost (Bijlage 3.).



*Groupthink* is niet het proces wat heeft plaatsgevonden in de crisisorganisatie van LNV. De grote rol die media spelen bij crisis in de huidige samenleving heeft tot gevolg dat een Ministerie zich niet in kan graven en dat geluiden van de buitenwereld duidelijk gehoord worden. Het Ministerie van LNV moet echter voldoende voelsprietten houden met de samenleving, omdat in toenemende mate geprotesteerd is tegen het preventief ruimen van (hobbymatig gehouden) vee. Deze tendens valt niet te negeren en kan leiden tot legitimiteitsproblemen en ernstige verstoringen van openbare orde, zoals in de MKZ crisis.

### 3.7 Responsfase: Threat-rigidity of de Flexibele/Aanpassende Organisatie

Doordat LNV hoofdverantwoordelijk is voor de bestrijding van veterinaire crisis in Nederland, komt de organisatie onder verhoogde druk te staan vanwege de dynamische omgeving. Druk vanuit de samenleving en politiek over het te voeren beleid leiden tot een hoge dynamiek rond de LNV crisisorganisatie tijdens een veterinaire crisis. Volgens het theoretisch model kan deze veranderende omgeving leiden tot twee reacties op het gebied van crisismanagement in de organisatie. Er kan een verstarring en rigide organisatiereactie plaatsvinden, of een crisis kan leiden tot een aanpassende, open en flexibele organisatie (2.2.5). Deze twee verschillende reactiemogelijkheden zullen hierna worden toegepast op de crisisorganisatie van LNV.

#### 3.7.1 De aanpassende organisatie

Door verschillende crises heeft LNV getracht om een organisatie te ontwikkelen die zich aanpast aan haar omgeving. Hieronder worden de theoretische kenmerken van de aanpassende organisatie vergeleken met de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie.

Crises op het beleidsterrein van LNV leiden tot *dynamic adaptation* van de organisatie. Tijdens de varkenspestcrisis is besloten om uit de lijnorganisatie een projectorganisatie op te zetten. In de varkenspestcrisis gebeurde de aanpassing van de organisatiestructuur zonder voorbereiding. Degreene (1982) wijst erop dat een organisatie meerdere configuraties van organisatiestructuren voor wisselende omstandigheden gereed moet hebben. LNV heeft dat na de varkenspestcrisis beter voorbereid.

In het handboek crisisbesluitvorming (2002) is getracht een blauwdruk weer te geven voor een crisisorganisatie, die ingericht kan worden voor de bestrijding van verschillende crises. Per crisis kan bekeken worden welke organisatieonderdelen uit het handboek nodig zijn om een crisisorganisatie te vormen. De structuur van de crisisorganisatie, waarin medewerkers met verschillende competenties betrokken worden leidt tot flexibiliteit. In de AI crisis was er, bijvoorbeeld sprake van een goed voorbereide structuur en dat leidde tot flexibiliteit in de uitvoering. De aanpassende organisatie is volgens de studie van Lin & Carley (2002: 29) het meest succesvol in de crisisbestrijding.

In de crisisorganisatie van LNV wordt niet duidelijk met overlappende taken en verantwoordelijkheden gewerkt om de organisatie flexibel te laten zijn. Er is bij LNV gekozen om medewerkers met uiteenlopende competenties te laten deelnemen aan crisismanagementtrainingen om zo meerdere competenties in verschillende crises in te kunnen zetten. Maar in de acute crisisbestrijding wordt gekozen voor een scherpe verdeling in taken en verantwoordelijkheden voor teams, omdat anders onduidelijkheden kunnen ontstaan.

Decentralisatie zou flexibiliteit in een organisatie kunnen bevorderen, aldus Shaw (1981 in Lin & Carley, 2002: 4). Er is echter geconstateerd dat LNV een hoge mate van centralisatie heeft in de aansturing van de crisisorganisatie. Er valt een duidelijke verdeling te maken in strategische en operationele besluitvorming. Operationele besluitvorming wordt in de LNV crisisorganisatie gedecentraliseerd naar het RCC. Operationele decentralisatie levert flexibiliteit op voor de uitvoering van het beleid en dat is nodig omdat de planning van ruimingen continu kan wijzigen door nieuwe uitbraken.

De organisatieontwikkeling van de LNV crisisorganisatie is tot stand gekomen door continu leren van de crises die in het verleden zijn gebeurd. De LNV organisatie is vanaf de varkenspestcrisis continu verbeterd en aangepast aan actuele inzichten, dat duidt op een zelflerende organisatie, die open staat voor de omgeving om te leren. Volgens Pauchant & Mitroff (1992) is dat nodig voor een organisatie in een complexe omgeving. Door de ervaring heeft LNV een goede crisisorganisatie gecreëerd, die in staat is om flexibel te reageren op een crisis. De crisisorganisatie heeft, concluderend, een aantal elementen van de in de theorie beschreven open, aanpassende en flexibele organisatie.

### 3.7.2 Threat-rigidity in de LNV crisisorganisatie

In de ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie is een duidelijke trend waarneembaar naar een formelere opzet en werking van de LNV crisisorganisatie. Na drie crises is geconstateerd dat LNV meer voorbereid en de structuur van de organisatie beter heeft uitgedacht. Deze ontwikkeling kan beschouwd worden als een trend richting *threat-rigidity*. De crisiscoördinator beschouwt het als volgt: *“De LNV organisatie is professioneler geworden en ook formeler, en dat is een goed streven. Formalisatie van informele zaken die goed zijn verlopen, is een goede tendens in de ontwikkeling van een crisisorganisatie (bijlage 6.)”*.

Er is daarnaast geconstateerd dat LNV tijdens een crisis een centralistische, hiërarchische organisatiestructuur heeft. Centralisatie (*constriction of control*) is een van de kenmerken van de *threat-rigidity* these van Staw et al. (1981). Een ander kenmerk van de these is de vernauwing van informatievoorziening in een organisatie, die te maken heeft met crisissomstandigheden. Deze tendens is deels vanzelfsprekend in een organisatie die een crisis probeert te beheersen. In de toetsing van de hypothesen (3.6) is besproken dat een crisis veel informatie genereert. In de crisisorganisatie van LNV wordt de informatie voor de besluitvorming in de DCC gefilterd door het DBT in de AI crisis. Er vindt dus een vernauwing van informatievoorziening plaats. Dat hoeft echter nog niet te leiden tot een in zichzelf gekeerde organisatie, zoals Staw et al. (1981) beschrijven.

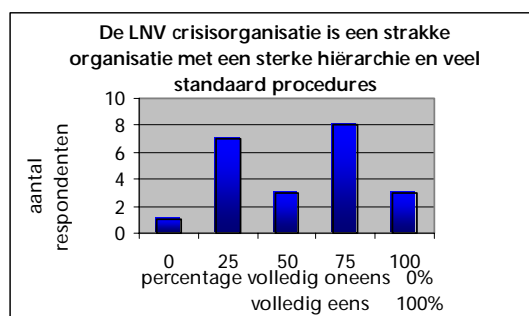
De LNV organisatie heeft kritiek gekregen in evaluaties op de starheid van de communicatie naar buiten toe. Mogelijk kan dat veroorzaakt zijn door het onvoldoende oppikken van externe signalen. Uit deze aspecten kan afgeleid worden dat LNV bij de varkenspestcrisis en de MKZ crisis naar binnen gekeerd was. In de AI crisis is de communicatie naar externe actoren beter verlopen, dat kwam onder andere door het basisoverleg met sectorvertegenwoordigers, het besproken trechtermodel en een Regionaal Informatie Centrum (RIC) voor communicatie met getroffen veehouders.

Staw et al. (1981) concluderen dat de *threat-rigidity* these niet negatief hoeft te uit te pakken voor een organisatie in een crisis. Door een goede strakke structuur kan een organisatie beter gebruik maken van haar middelen om de crisis te bestrijden. Zeker als de dreiging bekend is, kan dat effectief en efficiënt uitwerken, aldus Staw et al. (1981: 519-520). Bij LNV is er door de drie crisis veel geleerd over de aanpak van veterinaire crisis. De dreiging is voor de LNV organisatie bekender geworden.

Door een relatief strakke aanpak van de crisis en de formalisatietrend beschreven in deze paragraaf is een goede inzet van bijvoorbeeld ruimingcapaciteit mogelijk. De LNV organisatie is dus een voorbeeld waarbij een striktere organisatieopzet kan leiden tot een effectieve en efficiënte crisisaanpak.

### 3.7.3 Conclusie

De LNV crisisorganisatie combineert de twee beschreven reacties van organisaties op crisissomstandigheden. Doordat organisatieontwikkeling heeft plaatsgevonden vanaf de varkenspestcrisis, valt een trend naar formalisering van *best-practices* waar te nemen. De organisatieopzet is beter voorbereid en werd zeker in de laatste crisis (AI) strakker opgezet. Deze opzet heeft geleid tot een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de organisatie en dat leidde vervolgens tot een toegenomen flexibiliteit. De centralistische aansturingstructuur zorgt voor consistentie in de crisisbestrijding. De positieve effecten van de *threat-rigidity* these worden ondersteund door de ervaring in de LNV crisisorganisatie.



Figuur 13.

De organisatie is niet rigide en in zichzelf gekeerd, maar de organisatie past zich aan haar crisisomgeving aan door *dynamic adaptation*. De organisatieontwikkeling is vooral geslaagd door een continu lerende organisatie, waar na iedere crisis verbeteringen in de organisatie worden doorgevoerd. Flexibiliteit wordt ook gewaarborgd doordat het RCC voornamelijk de operationele bevoegdheid heeft in een crisis.

Het is een combinatie van flexibiliteit en structuur, die door aanpassingen en leerervaringen elkaar aanvullen. De schijnbare tegenstelling tussen flexibiliteit of structuur blijkt in de praktijk geen tegenstelling te zijn. Een gestructureerde organisatie kan flexibel reageren in crisissomstandigheden, blijkt uit de casus van de LNV crisisorganisatie. Een kanttekening die bij deze constatering gemaakt moet worden is, dat de dreiging bekender moet zijn voor de organisatie. Het Ministerie van LNV heeft door haar ervaring in drie crisis, goede leermomenten gehad om uiteenlopende veterinaire crises in de toekomst beter te beheersen.



### 3.8 Nafase: Single Loop, Double Loop en Deutero Leren

Het Ministerie van LNV heeft door de crises en incidenten de afgelopen jaren de mogelijkheid gehad om crisismanagement in de organisatie te ontwikkelen. Door de verschillende leerprocessen en dan met name het leerproces na de MKZ crisis is de organisatie van LNV aangepast. In de leerprocessen (behandelt in 3.2-3.4) zijn de verschillende leerniveaus gemeld, maar in dit hoofdstuk wordt de gehele leerontwikkeling in de afgelopen acht jaar integraal geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord; *heeft de LNV crisisorganisatie daadwerkelijk geleerd van de verschillende crises, en op welk niveau heeft LNV organisatieleren bereikt?* Er wordt gekeken naar de drie niveaus van leren (*Single loop, Double loop en Deutero*) die in paragraaf 2.3.3 zijn behandeld.

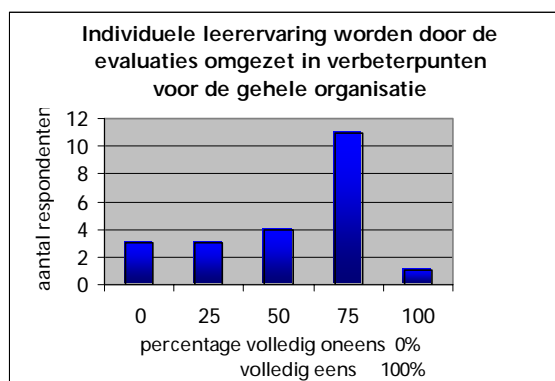
#### 3.8.1 Single Loop

De organisatie van LNV heeft geleerd van vorige crises. In vergelijking met de varkenspestcrisis is er in de LNV organisatie veel ontwikkeld op het gebied van crisismanagement door te leren uit ervaringen van crises. Na elke evaluatie van een crisis is getracht om de crisisorganisatie te professionaliseren.

Het leren heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden door *single loop* leren. Er is vanaf de varkenspestcrisis op hoofdlijnen sprake geweest van uitwerking van de reeds ingezette trend op het gebied van crisismanagement. De crisisorganisatiestructuur is verfijnd en beter uitgewerkt na iedere crisis en dat heeft tot eerder genoemde structuurverandering geleid, zoals het trechtermodel en een adequate inrichting van een RCC. Uit de enquêteresultaten blijkt ook dat veel individuele ervaringen omgezet zijn in verbeterpunten aldus respondenten (figuur 14.).

*Single loop* leren heeft overwegend positieve gevolgen voor de organisatieontwikkeling van een crisisorganisatie. In de theorie (*ecological adjustments*, 2.3) is evenwel aangegeven dat *single loop* leren kan leiden tot een negatieve uitwerking op leerpunten. Een voorbeeld van een gevaar van *single loop* leren en mogelijk *ecological adjustment* is het feit dat iedere directie voor zich evalueert. De evaluaties worden vervolgens gebundeld in een interne evaluatie. De methode van het bundelen van losse evaluaties van directies/diensten is bijvoorbeeld gebruikt in de Interne Evaluatie na de AI crisis (LNV, 2003a). Deze wijze van evalueren geven een stimulans aan *ecological adjustments*, omdat het de verkokering in het leerproces stimuleert. Iedere directie/dienst kan door de verkokering in het leerproces geneigd zijn om zichzelf te beschermen en niet volledig open te zijn in relatie tot andere directies en diensten. Doordat iedere directie zijn eigen belang in de evaluatie vertegenwoordigd, bestaat de kans dat schuldontduiking plaatsvindt. Naast de interne evaluatie wordt vanaf de MKZ crisis een evaluatie verricht door een onafhankelijke actor. De externe, onafhankelijke evaluatie wordt integraal uitgevoerd en dat verkleint dus de kans op *ecological adjustment* in de organisatie. Op het *single loop* niveau is de crisisorganisatie op diverse punten verbeterd.

De ontwikkeling van de LNV organisatiestructuur duidt vooral op leren op het niveau van *single loop* leren. Maar doordat na drie crises veel gelegenheid is ontstaan om concepten door te ontwikkelen kan er gesproken worden van een professionele opzet van de crisisorganisatie.



Figuur 14.

### 3.8.2 Double Loop

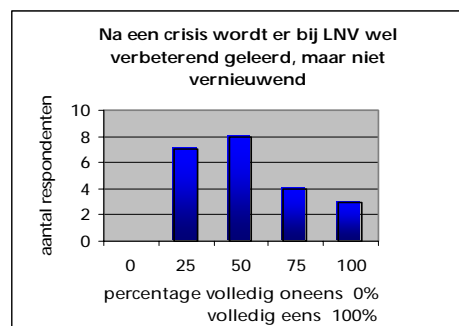
De crises bij LNV zijn intensief geëvalueerd en in de evaluaties was het element van leren belangrijk. In evaluaties werd de vraag gesteld of de huidige structuur afdoende was om crisis te kunnen beheersen. In de uitgangspunten bij de interne evaluatie, wordt duidelijk gesteld dat het leerproces een organisatiedoorlichting betreft en een activiteit om als organisatie van te leren (LNV, 2003a: 3). De evaluaties en leerprocessen hebben geleid tot aanpassingen in de structuur, door bijvoorbeeld ontwikkeling van nieuwe componenten in de crisisorganisatie van LNV.

Het traject leerervaringen MKZ was een grootschalig project om ervaringen uit de MKZ crisis door te vertalen naar aanpassingen in de LNV crisisorganisatie. Na de MKZ crisis is desalniettemin weinig *double loop* leren bereikt in het leertraject (bijlage 4.). Mevr. Kooijman bekritiseert het leertraject, omdat het vooral gericht was om verbeterend te leren en niet om vernieuwend te leren (3.3.3). Vernieuwend leren is cruciaal om *double loop* leren te bereiken (bijlage 4.).

Dhr. Van Schaardenburg constateert dat *double loop* leren wel het uitgangspunt van leerprocessen binnen LNV vormt, maar dat mogelijk geen noodzaak gevonden werd om *double loop* veranderingen door te voeren. De organisatie is bijvoorbeeld in de leerprocessen na de AI crisis niet tot de conclusie gekomen dat de gehele structuur disfunctioneel werkte. Dhr. Van Schaardenburg zei:

*“Ik herinner me een zin uit de evaluatie waarin staat dat het DBT goed gefunctioneerd heeft. Er wordt dus afgevraagd of de organisatiestructuur nog voldoet. Er wordt eerst vernieuwend gekeken, maar daarna verbeterend (Bijlage 6.)”.*

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van leren op *double loop* niveau. De opzet van het traject en de omslag in LNV naar meer voorbereiding voor crises (3.3 en 3.5), kunnen gezien worden als een vorm van *double loop* leren. Een andere veranderende norm ten opzichte van de organisatie in crisistijd is de eerder verklaarde toegenomen aandacht van de media en de politiek voor veterinaire crises. Doordat deze norm extern veranderde was en is het voor LNV belangrijk om te leren omgaan met de media en politieke aandacht.



Figuur 15.

Vooral na de MKZ crisis is gebleken dat LNV de externe communicatie niet goed op orde had. In het leerproces na de MKZ crisis kreeg communicatie een hoge prioriteit. De interne crisisorganisatie van LNV zou beter ingericht moeten worden om zodoende goed naar buiten te communiceren. Tijdens de AI crisis is de communicatie naar buiten toe beter verlopen (Bijlage 3.). Het feit dat de LNV organisatie zich collectief heeft aangepast aan de nieuwe norm voor de versterkte aandacht van de media en de politiek geeft aan dat er sprake is geweest van *double loop* leren.

*Double loop* leren heeft daarnaast vooral beleidsmatig plaatsgevonden op het beleidsterrein van LNV. Het Ministerie en de sector zagen de varkenspestcrisis als een moment om te evalueren of het intensief houden van dieren op een zeer klein gebied wel verantwoord was. Besmettelijke dierziekten krijgen door de zeer intensieve structuur van de Nederlandse veehouderij meer kans (COT, 2002: 21). Het Ministerie ging na de varkenspestcrisis beleid maken om de varkenshouderij te herstructureren, omdat de intensiviteit van de varkenshouderij in een aantal regio's voor problemen zorgde. Er is na de crisis gebruik gemaakt van een *policy window*, die door de crisis werd veroorzaakt (COT, 2002: 104).

Een ander duidelijk voorbeeld van *double loop* leren is het in de EU ter discussie stellen van het non-vaccinatiebeleid door Nederland. De weerstand tegen preventieve ruiming van gezonde dieren is gegroeid; basiswaarden en normen in Nederland zijn veranderd. Het Ministerie van LNV

heeft na de crisis getracht om vaccinatie van dieren tijdens een crisis mogelijk te maken, zonder dat vaccinatie gevolgen zou hebben voor de export van vlees en andere dierlijke producten. De beleidswijzigingen hebben ook consequenties voor de bestrijding van veterinaire crisis door de LNV crisisorganisatie. De voorbeelden tonen aan dat een crisis wel degelijk *double loop* leren in organisaties kan stimuleren.

In de organisatieontwikkeling van de LNV crisisorganisatie zijn echter over het algemeen niet veel *double loop* leerpunten te ontdekken. De nadruk in de leerprocessen lag duidelijk op *single loop* leren, zoals ook bleek uit de beantwoording van de Tweede Kamervraag in 3.3.3. De crisisorganisatie is geprofessionaliseerd, maar er is niet veel bewijs van *double loop* verbeterpunten voor het gehele departement die zijn opgepakt vanwege crisiservaringen. Het is een gemiste kans, dat na de crises niet vaker getracht is om *double loop* te leren in de interne organisatie van LNV.

### 3.8.3 *Deutero*

Leren van het leren is niet makkelijk te onderzoeken. Maar er zijn op het gebied van LNV wel conclusies te trekken die op *deutero* leren betrekking hebben. *Deutero* leren is niet structureel bewust voorgekomen bij het Ministerie van LNV. Er is wel getracht om de leerprocessen te professionaliseren. Een aantal voorbeelden van *deutero* leren staan hieronder weergegeven.

Tijdens de varkenspestcrisis was er sprake van een doorlopende evaluatie door medewerkers van het Ministerie zelf. Er werd geen onafhankelijke externe organisatie ingehuurd om de evaluatie te verrichten. Na de MKZ crisis en de AI crisis waren er wel externe bureaus, die de evaluatie voor de beleidsverantwoording aan de Tweede Kamer verrichten. Het leerproces wordt nu anders opgestart dan voorheen, namelijk door middel van een onafhankelijke evaluatie naast de interne evaluatie. Deze ontwikkeling is aan te duiden als een teken van *deutero* leren (COT, 2000: 188).

Een belangrijk aspect van crisismanagement is gebruik maken van het momentum om te leren, beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat een crisis mogelijkheden biedt om van de nood een deugd te maken (COT, 2000; 189). Vooral na de MKZ crisis werd door het departement en de Bestuursraad begrepen dat er na de crisis een mogelijkheid was om te leren van de gemaakte fouten en om crisismanagement binnen LNV te institutionaliseren. Het opstarten van het project leerervaringen MKZ en het belang dat de Bestuursraad aan het project hechtte zijn een signaal van *deutero* leren binnen het departement. De verbetering van de leerprocessen kan beschouwd worden als een professionaliseringslag op het gebied van crisismanagement. De leerprocessen laten na iedere crisis opnieuw verbetering zien, om van evaluatie tot daadkracht te komen.



## 4 Conclusies & Aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

In dit hoofdstuk worden door de hoofd- en deelvragen uit het onderzoek te beantwoorden, conclusies getrokken. Er worden conclusies getrokken over de organisatieontwikkeling en organisatieleren in crisismangement bij LNV en de bredere theoretische ontwikkeling die daaruit voortvloeit. Allereerst worden de deelvragen beantwoord en vervolgens zal de hoofdvraag beantwoord worden.

#### 4.1.1 Deelvraag 1.

*Hoe reageert een organisatie op een crisis; welke spanningsvelden doen zich voor?*

In het theoretisch kader zijn een aantal contrasterende reacties op crisisomstandigheden door organisaties weergegeven. Ten eerste, is geconcludeerd dat een crisis specifieke kenmerken heeft namelijk dreiging, onzekerheid en een verhoogde tijdsdruk. Deze eigenschappen zorgen voor verhoogde dynamiek binnen de organisatie. Niet iedere organisatie is geschikt om een crisis te beheersen en om te gaan met verhoogde dynamiek. Zo is geconstateerd dat een organisatie uit de publieke sector met een bureaucratische structuur, problemen heeft om zich aan te passen aan een dynamische omgeving.

Over de reactie van een organisatie op crisisomstandigheden zijn door Rosenthal, Charles en 't Hart (1989: 17-21) hypothesen gegeneraliseerd. De stellingen richten zich op verschillende dimensies in de organisatie; het individu, de structuur en de besluitvorming. Het onderzoek concentreert zich vervolgens op het organisatieniveau. Er zijn een aantal hypothetische spanningsvelden aan te wijzen met betrekking tot het dilemma tussen structuur en flexibiliteit in een organisatie. De spanningsvelden houden verband met het gepresenteerde fasenmodel van crisismangement. In de voorbereidende fase bestaat een spanningsveld tussen anticipatie voor een crisis en veerkracht (responsfase).

Als er daadwerkelijk sprake is van een responsfase van crisismangement, dan kan een organisatie op twee manieren reageren op een crisis. De eerste reactie verloopt volgens het theoretisch model van de flexibele aanpassende en zelflerende organisatie. Door crisisomstandigheden wordt een organisatie opengesteld aan de omgeving en dient de organisatie flexibel op snel wisselende omstandigheden in te springen. De tweede reactie is een rigide reactie op dreiging, volgens de *threat-rigidity thesis*. Deze reactie bestaat uit twee hoofdeffecten die dreiging op een organisatie heeft. De organisatie vernauwt haar organisatiestructuur en de organisatie wordt daardoor hiërarchischer. Het tweede effect houdt in dat de informatievoorziening in de organisatie verkleind wordt. De onderzochte spanningsvelden duiden erop dat een organisatie in crisisomstandigheden op verschillende manieren op een crisis kan reageren.

#### 4.1.2 Deelvraag 2.

*Hoe verhoudt crisismangement zich tot organisatieleren; Welke barrières en kansen zijn er voor het leren van een crisis?*

In het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van literatuur over organisatieleren na een crisis. Organisatieleren is een leerproces waarbij individuele ervaringen worden opgenomen in de gehele organisatie, waardoor leereffecten in een organisatie blijven bestaan ook als het individu vertrekt. Organisatieleren kan op meerdere niveaus plaatsvinden; *single loop*, *double loop* en *deutero leren*. In het onderzoek is vastgesteld dat een crisissituatie specifieke kansen en barrières oplevert voor een organisatie om te leren.

De voornaamste kansen voor organisatieleren:

- Directe feedback op het uitgevoerde beleid leidt tot een verhoogde kans op snelle verbeteringen en leren na een crisis.
- Een crisis kan een momentum (*window of opportunity*) opleveren om te leren. Er is verhoogde aandacht voor crisismanagement na een crisis.
- De chaos en onzekerheid die een crisis veroorzaakt kan omstandigheden creëren, waarin *double loop* leren plaatsvindt.

De voornaamste barrières voor organisatieleren:

- De *threat-rigidity* reactie kan leiden tot een in zichzelf gekeerde organisatie, die door defensieve mechanismen in het leerproces niet open staat om te leren.
- Een crisis wordt teveel gezien als een op zich zelfstaande gebeurtenis, om er daadwerkelijk (*double loop*) van te leren.
- Leren na een crisis gebeurt binnen overheidsorganisaties vaak te traag.

Er bestaan zowel kansen als barrières om te leren van een crisis. Het niveau waarop een organisatie uiteindelijk kan organisatieleren is afhankelijk van de mate waarin de kansen benut en de barrières omzeilt worden.

### 4.1.3 Deelvraag 3.

*Hoe kunnen de crises op de beleidsterreinen van LNV getypeerd worden en hoe heeft LNV de crisismanagementfunctie daarop ingericht?*

Het Ministerie van LNV heeft de afgelopen acht jaar te maken gehad met een bepaald soort crisis, de uitbraak van een dierziekte, oftewel een veterinaire crisis. Een veterinaire crisis bij LNV wordt getypeerd als een voorstelbare, maar onverwachte crisis. Veterinaire crises zijn voorstelbaar, want uitbraken van dierziekten gebeuren continu over de gehele wereld. De kans op een virusuitbraak verschilt per virustype, zo was het Aviaire Influenza virus sinds 1926 niet meer voorgekomen in Nederland. Het feit dat LNV acuut een crisis moet bestrijden heeft gevolgen voor de opzet van crisismanagement in de organisatie. Er moet snel een relatief grote crisisbestrijdingsorganisatie opgezet kunnen worden, waarin volgens een strak regime de crisis bestreden dient te worden. Deze wijze van opereren, die wordt opgelegd door de Europese Commissie in Brussel heeft negatieve effecten voor de legitimiteit van crisismanagement door het Ministerie van LNV tijdens een crisis.

De veterinaire crises, die LNV de afgelopen acht jaar heeft bestreden, hadden naast de veterinaire kant een maatschappelijke kant door legitimiteitsproblemen. Het verzet tegen bijvoorbeeld preventieve ruiming, vanwege het omstreden non-vaccinatiebeleid, groeide door de crises. Het ruimen van hobbydieren was een tweede maatschappelijk probleem. Deze maatschappelijke effecten beïnvloedden de werkprocessen in de LNV crisisorganisatie. De nadruk is bijvoorbeeld meer op externe communicatie komen te liggen, om door een goede uitleg van het beleid de legitimiteit te vergroten. Het is echter de vraag of het non-vaccinatiebeleid te communiceren valt naar de burger toe. Het Ministerie van LNV pleit bijvoorbeeld in Europees verband voor verandering van het non-vaccinatiebeleid, omdat het in Nederland te weinig draagvlak heeft.

Er zijn andere externe effecten die een rol spelen bij de ontwikkeling van crisismanagement bij LNV, namelijk politisering, mediatisering en transnationalisering. De aandacht van de politiek en de media voor crisis op het terrein bij LNV zijn gegroeid in het afgelopen decennium. Door de snelheid en beweeglijkheid van de media, en de verhoogde aandacht in de Tweede Kamer staat het crisismanagement van LNV in toenemende mate in de schijnwerpers. Het proces van transnationalisering van veterinaire crisis is aanwezig op twee fronten. Ten eerste zijn veterinaire crisis volledig Europees gereguleerd. Het betekent dat richtlijnen voor het bestrijdingsbeleid

van veterinaire crisis door de Europese Commissie worden vastgesteld. Daarnaast zijn de besmettingsrisico's door globalisering gegroeid. De vele transnationale transporten van dieren maken de Nederlandse veehouderijsector kwetsbaar voor dierziekten.

De beschreven externe ontwikkelingen op het vlak van veterinaire crisis en crisismanagement hebben gevolgen voor de wijze waarop het Ministerie van LNV crisismanagement organiseert. De LNV crisisorganisatie wordt tijdens een crisis opgezet als een projectorganisatie. Het Ministerie van LNV past *dynamic adaptation* toe in de organisatieopzet van de crisisorganisatie. In de crisismanagementtheorie is een van de basisbeginselen, dat crisismanagement een meer continue activiteit in de organisatie dient te worden. De continue benadering wordt bij LNV op structuurniveau niet doorgevoerd.

Crisismanagement buiten crisistijd is wel belangrijker geworden voor het Ministerie van LNV. Het crisisbewustzijn is door de crisiservaring binnen het departement op een hoog niveau. Trainingen en opleidingen, om crisismanagement op niveau te houden, zijn in de afgelopen jaren uitgebreid. Een veterinaire crisis, vraagt om een grootschalige reactie, waarvoor een organisatie snel moet kunnen opschalen. Door crisismanagement in de gehele organisatie te ontwikkelen is het mogelijk om snel grootschalig op te schalen.

#### 4.1.4 Deelvraag 4.

*Hoe heeft de organisatie van LNV de leerprocessen na de crises ingericht en welke barrières en kansen spelen in de leerprocessen een rol?*

Er is een ontwikkeling te zien in de leerprocessen na de drie crises. De varkenspestcrisis heeft een voorzichtige aanzet gegeven voor organisatieontwikkeling van de LNV crisisorganisatie. Na de varkenspestcrisis werd de crisis teveel gezien als een eenmalige gebeurtenis. Binnen het Ministerie van LNV werd onvoldoende rekening gehouden met het feit dat veterinaire crises veel vaker op deze schaal kunnen voorkomen.

De MKZ crisis (2001) begint, als LNV de verbeterpunten uit de varkenspestcrisis nog niet heeft geïmplementeerd. In de MKZ crisis werd duidelijk dat het (preventief) ruimen van dieren, maatschappelijk niet zonder slag of stoot werd geaccepteerd. Na de crisis is een intensief leerproces opgezet om verbeterpunten uit de interne en externe evaluatie om te zetten in leerpunten.

In 2003 brak vervolgens het besmettelijke AI virus uit. De crisis bewijst dat geen veterinaire crisis hetzelfde verloopt, gezien bijvoorbeeld de onvoorziene risico's voor de volksgezondheid. Na de AI crisis is voor de derde keer een leerproces gestart. Er is in de onderzoekscasus (3.4.3) geconstateerd dat defensieve mechanismen (angst voor afrekenen) geen rol spelen binnen het Ministerie van LNV, terwijl dat na eerdere crisis soms het geval was. De onderzoekscasus wijst wel op het feit dat een organisatie nooit klaar is met het ontwikkelen van de organisatie. Na de derde crisis in acht jaar tijd blijven leerprocessen en verbeterpunten noodzakelijk om de organisatie voor te bereiden op een nieuwe crisis.

Na iedere crisis kwam direct harde feedback op het beleid van LNV. Het bestrijdingsbeleid en de uitvoering van het beleid waren onderwerp van felle discussie. Misstanden in de uitvoering van de ruimingen werden door de media direct teruggekoppeld naar de organisatie. De snelle feedback zorgde voor een hoog urgentiegevoel om te leren na een crisis en dat leidde tot daadwerkelijke acties.

Naast de kansen zijn er ook barrières geconstateerd om te leren na de crises bij LNV. Na iedere crisis is geconstateerd, dat het momentum om te leren snel afneemt. De organisatie heeft veel reguliere en achterstallige taken die prioriteit krijgen boven het leren van een crisis. Hierdoor vergen de verbeterpunten een lange implementatietermijn.

De ontwikkeling in het leertraject laat zien dat er bij LNV gebruik is gemaakt van de leerkansen die een leertraject na een crisis biedt. Ondanks dat de barrières het goede verloop van de

leerprocessen hinderden, zijn er bijna drie leerprocessen doorlopen, waardoor de LNV crisisorganisatie is geprofessionaliseerd.

#### 4.1.5 Deelvraag 5.

*Hoe verhouden anticipatie en veerkracht zich tot elkaar in het crisismanagement bij LNV?*

Het Ministerie heeft door de organisatieontwikkeling op het vlak van crisismanagement in de afgelopen acht jaar een balans weten te vinden in de mate van anticipatie en veerkracht. Bijzonder aan de casus van het Ministerie van LNV is het feit dat de preparatie voor een nieuwe crisis gelijktijdig viel met de nafase van een vorige crisis.

Voor de varkenspestcrisis was de anticipatie op een mogelijke grote veterinaire crisis minimaal. Er was sprake van *onder-institutionalisering*. De varkenspest verraste het Ministerie van LNV. De voorbereiding voor de MKZ crisis werd gehinderd, doordat de nafase van de varkenspestcrisis nog niet was beëindigd. Na de MKZ crisis is nadruk komen te liggen op preparatie voor een crisis. Er kan geconstateerd worden dat er een omslag plaatsvond richting meer crisisvoorbereidingen. Het proces kan aangeduid worden als institutionalisering van crisismanagement. De LNV organisatie had meer ervaring met crisismanagement en was daardoor beter in staat om een mogelijke uitbraak van een veterinaire crisis voor te bereiden. Het gevaar dreigt echter dat LNV teveel institutionaliseert (*over-institutionalisering*).

Het Ministerie heeft het belang van veerkracht niet uit het oog verloren. Veerkracht wordt onder meer bereikt doordat medewerkers uit verschillende onderdelen en competenties voor crisismanagementtaken worden opgeleid. Een ander voorbeeld is het handboek crisisbesluitvorming. Het handboek biedt een blauwdruk om een crisisorganisatie op te zetten. Mocht er een crisis uitbreken, dan kunnen de benodigde onderdelen en competenties ingezet worden voor de beheersing van de crisis.

Geconcludeerd kan worden dat LNV het dilemma tussen structuur en flexibiliteit oplost door de begrippen complementair te laten zijn. De bijzondere ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie heeft ertoe geleid dat een goede voorbereiding zorgt voor een veerkrachtige organisatie in de uitvoering.

#### 4.1.6 Deelvraag 6.

*Heeft de organisatie van LNV zich volgens de hypothesen van Rosenthal et al. ontwikkeld?*

De reactie van de crisisorganisatie van LNV in de responsfase is gemeten aan de hand van de hypothesen die zijn opgesteld door Rosenthal et al. (1989). Per hypothese zal beoordeeld worden in hoeverre de organisatie zich volgens de hypothese heeft ontwikkeld op basis van de drie crises in de afgelopen acht jaar.

*In een crisis wordt de besluitvorming gecentraliseerd*

Het bijzondere crisistype bij LNV vereist een hoge mate van centralisatie in de organisatie. In de varkenspestcrisis is de besluitvorming gedurende de crisis gecentraliseerd naar de DCS. In de daaropvolgende crises is deze centralisatie gebleven. Centralisering is noodzakelijk, omdat een veterinaire crisis met een grote mate van consistentie bestreden moet worden. De afstemming en verantwoording aan de Europese Commissie is een ander argument voor centralisatie.

Naast de centraliseringtendens is tevens een decentraliseringtendens waar te nemen. De operationele besluitvorming vindt plaats in het RCC. In de LNV crisisorganisatie bestaat een scheiding tussen operationele (RCC) en strategische besluitvorming (DCC). De LNV crisisorganisatie kan hoofdzakelijk gekenmerkt worden als een organisatie met een sterk gecentraliseerde besluitvorming, ondanks de belangrijke elementen van decentralisering.



*Informeel infrastructuur en improvisatie vervangen de strakke hiërarchische lijnen: adviseurs worden belangrijk.*

Bij deze stelling is er een onderscheid gemaakt in de subfasen van de responsfase van crisismanagement. In de acute crisisfase wordt er relatief veel gebruik gemaakt van informele infrastructuur. De informele structuren zijn gebaseerd op de netwerken die mensen hebben vanuit vorige crisiservaringen. De LNV crisisorganisatie slaagt er steeds beter in om de goed werkende informele infrastructuur tijdens een crisis in de chronische fase te formaliseren. De informatie wordt door formalisering naar alle actoren verspreid. Rosenthal et al. (1989) verbonden aan de stelling de conclusie dat experts en adviseurs belangrijk werden in de besluitvorming. Veterinaire experts worden belangrijk in de organisatie en bij veterinaire besluiten worden experts (bijvoorbeeld de CVO) geraadpleegd. De experts krijgen bij LNV desalniettemin geen besluitvormende macht.

*In crisissituaties bloeit de bureaupolitiek op.*

Uit de enquête blijkt (figuur 8.), dat competentiestrijd niet noodzakelijk meer nadrukkelijk aanwezig is dan buiten crisistijd. In een veterinaire crisis bestaan er bijvoorbeeld verschillen van inzicht tussen uitvoerende diensten en directies van LNV. Deze verschillen kunnen in een crisis botsen. De ervaringen uit vorige crises (varkenspest en MKZ) hebben geleid tot een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in crisistijd. De competentiestrijd kwam hierdoor minder aan de oppervlakte in de AI crisis.

*In een crisissituatie neemt het volume en de snelheid van informatie toe.*

De hypothese wordt bevestigd in de acute fase van een veterinaire crisis. In de chronische fase en afbouwfase wordt de stelling verworpen. Voor de chronische fase en afbouwfase heeft LNV door ervaring systemen opgebouwd om het vergrote volume en de verhoogde snelheid van informatie te kunnen kanaliseren (trechtermodel, DBT). De LNV crisisorganisatie slaagt er door de systemen beter in om de informatiestromen te kunnen verwerken.

*De bron moet betrouwbaar zijn.*

Het is voor medewerkers in de crisisorganisatie van belang dat de bron van informatie bekend is voor de ontvanger, maar het is niet van doorslaggevend belang. Door ervaringen uit vorige crises hebben medewerkers crisisnetwerken opgebouwd en dat is positief gebleken voor de informatievoorziening. Een te grote fysieke afstand tussen medewerkers in de crisisorganisatie (bijvoorbeeld tussen RCC en DCC) is een barrière in de informatie-uitwisseling binnen de LNV crisisorganisatie. Bronnen die fysiek aanwezig zijn en bekend voor de ontvanger worden eerder opgepikt door de ontvanger. In een crisis is dat gegeven belangrijker dan buiten crisistijd.

*Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan bruikbare informatie.*

Wederom geldt dat in de acute fase van een veterinaire crisis er een overschot aan informatie ontstaat. Het kost tijd voor de organisatie om bruikbare informatie te destilleren uit de *informatieoverload*. Door de crisiservaringen en leren uit vorige crises, kostte het LNV steeds minder tijd om een adequate informatievoorziening op te zetten.

In de chronische fase wordt het voor de LNV organisatie in toenemende mate mogelijk om bruikbare informatie uit de opgezette systemen te genereren ten bate van de crisisbestrijding. Medewerkers keren in de afbouwfase van een crisis terug naar de reguliere organisatie. Door deze ontwikkeling vallen er gaten in de informatievoorziening in de LNV crisisorganisatie. Onder meer vanwege de financiële verantwoordingsplicht aan de EU, is het cruciaal om in de afbouwfase een goede informatievoorziening te behouden.

*Tijdens een crisis proberen individuen zich te beroepen op ervaringen uit vorige crises.*

De stelling is beschreven als een van de belangrijkste valkuilen voor de LNV crisisorganisatie. De ervaring van medewerkers kan nadelig werken als de ervaringen gebruikt worden als referentiepunt in de nieuwe crisis. De valkuil krijgt geen kans in de LNV crisisorganisatie, omdat er door doorstroming van personeel een mix van ervaren en onervaren crisismedewerkers ontstaat.

*In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren.*

Het herdefiniëren van de situatie, in het geval van een veterinaire crisis, is om twee redenen moeilijk bij LNV. De eerste reden is organisatorisch, de bestrijdingsstrategie voor een veterinaire crisis is mede afhankelijk van de operationele capaciteit van de organisatie. Ten tweede is het politiek moeilijk om de bestrijdingstrategie te veranderen. LNV moet een consistent beleid voeren, om de bestrijding te kunnen verantwoorden aan de Europese Commissie.

In de drie beschreven crises zijn er, door nieuwe kennis over het virus momenten aan te wijzen, waar de situatie geherdefinieerd moest worden. De bestrijdingsstrategie was dan bijvoorbeeld niet afdoende en diende gewijzigd te worden. Het kost de besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren, maar mocht het noodzakelijk zijn dan werd de situatie aangepast aan nieuwe inzichten.

*Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink*

Bij een veterinaire crisis is de aandacht voor het optreden van het Ministerie van LNV groot. De organisatie zou in zichzelf kunnen keren en dat kan leiden tot een proces van 'collective foolishness'. Toch heeft groupthink niet plaatsgevonden tijdens crisismanagement in het Ministerie van LNV. De bestrijdingsmaatregelen kwamen in eerste instantie van de Europese Commissie en LNV bleef continu in gesprek met sector- en maatschappelijke organisaties. De harde maatregelen in de MKZ en de AI werden mede genomen door leereffecten uit de varkenspestcrisis en niet doordat de organisatie in zichzelf gekeerd zou zijn.

#### **4.1.7 Deelvraag 7.**

*Reageert de LNV crisisorganisatie volgens de threat-rigidity thesis op een crisis, of heeft zij een open/flexibele/aanpassende organisatie?*

Op het eerste gezicht lijkt de LNV crisisorganisatie een flexibele aanpassende organisatie. De LNV crisisorganisatie wordt opgezet als er daadwerkelijk een crisissituatie dreigt. Het proces duidt op *dynamic adaptation* van de organisatie aan de crisis. Een aanpassende/flexibele organisatie probeert zich open op te stellen en continu te leren op het gebied van crisismanagement. Er is door LNV continu getracht te leren van vorige crises, om de organisatie aan te passen voor een mogelijke nieuwe crisis. Een ander element dat duidt op een aanpassende organisatie is decentralisatie. Decentralisatie van bevoegdheden wordt binnen LNV bereikt door operationele besluitvorming plaats te laten vinden in een RCC gedurende een crisis.

De crisisorganisatie van LNV is, ondanks de decentrale aspecten, hoofdzakelijk een gecentraliseerde organisatie en dat duidt op een reactie volgens de *threat-rigidity thesis*. Er is geconstateerd, dat LNV in crisistijd in zichzelf gekeerd lijkt, door onder meer het rigide communicatieoptreden gedurende de MKZ crisis. De legitimiteitsproblemen in de crisis hebben tot ontwikkelingen geleid waardoor LNV in de AI crisis beter gecommuniceerd heeft.

Het Ministerie van LNV heeft door de crisiservaringen in de laatste crisis (AI) een voorbereide formele organisatiestructuur opgezet om de crisis te bestrijden. De dreiging van een veterinaire crisis is bekender voor LNV en daardoor kan LNV met stevigere structuren een crisis bestrijden.

De LNV organisatie heeft de twee uitersten in het dilemma gecombineerd in een gestructureerde opzet van een crisisorganisatie in de responsfase, die voldoende ingebouwde flexibiliteit heeft. LNV is daardoor in staat om een crisis gestructureerd aan te pakken en zich aan te passen als het

noodzakelijk is. De tegenstellingen, tussen *threat-rigidity* en de aanpassende organisatie, blijken empirisch niet zo groot te zijn als in de theorie gesuggereerd werd.

#### 4.1.8 Deelvraag 8.

*Heeft het Ministerie van LNV single loop, double loop of deuterio leren bereikt in de leerprocessen na crises?*

De LNV crisisorganisatie heeft de professionalisering van crisismanagement vooral bereikt op het vlak van *single loop leren*. In de leerprocessen zijn niet veel aanwijzingen voor *double loop* leren op organisatorisch niveau gevonden. *Double loop* leren is echter wenselijk na een crisis, omdat een crisis de basiswaarden en normen van een systeem kan veranderen. Na de MKZ crisis was er vooral, door de chaotische wijze waarop de bestrijding was verlopen en de kritiek op het Ministerie van LNV, een mogelijkheid om diepgaand te leren van de crisis. Geconstateerd kan worden dat de organisatie wel vragen heeft gesteld om *double loop* te leren na een crisis, maar dat de structuur van de organisatie vooral is verfijnd in plaats van vernieuwd. Deze constatering geeft aan dat *double loop* leren niet daadwerkelijk structureel heeft plaatsgevonden.

De LNV organisatie heeft drie leerprocessen op het gebied van crisismanagement opgestart en daarbij is geleerd van verkeerde elementen van leerprocessen uit het verleden. Het laten uitvoeren van een externe evaluatie na een crisis is een voorbeeld van een verbeterpunt van het leertraject na de varkenspestcrisis. *Deuterio* leren heeft in beperkte mate plaatsgevonden in de leerprocessen na de verschillende crises.

#### 4.1.9 Hoofdvraag

*Hoe heeft de LNV organisatie na drie crises geleerd en op welke wijze beïnvloedt dit leren crisismanagement in de organisatieontwikkeling met betrekking tot structuur en flexibiliteit?*

Het Ministerie van LNV heeft de afgelopen negen jaar drie veterinaire crises moeten beheersen. Crisismanagement was voor de varkenspest onderontwikkeld binnen het Ministerie van LNV. Na de AI crisis is gebleken dat LNV een hoog niveau van crisismanagement kan toepassen op het gebied van veterinaire crises. De LNV crisisorganisatie, die wordt opgezet bij dreigende crisissomstandigheden heeft een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt.

Een crisis betekent dat er bijzondere omstandigheden zijn. Er kan niet geconcludeerd worden; alles is goed gegaan, dus het crisismanagement is van hoog niveau geweest. Een crisis is niet te beheersen als een standaardproces, maar buitengewone omstandigheden bepalen het verloop van een crisis. Een perfecte crisisorganisatie die geen fouten maakt bestaat niet, dan zou het namelijk niet om crisismanagement betreffen.

Crisismanagement kan echter wel geprofessionaliseerd worden door de gehanteerde dilemma's in balans te brengen en de organisatie kan daardoor beter in staat zijn om de dynamische externe omstandigheden te kunnen volgen.

De LNV organisatie heeft na iedere crisis een intensief leerproces op het gebied van crisismanagement gehouden, om de crisisorganisatie zo goed mogelijk voor te bereiden op mogelijke crises. Door de ervaringen uit drie verschillende crises om te zetten in verbeterpunten is de crisisorganisatie na iedere crisis opnieuw geprofessionaliseerd. De drie crises zijn directe aanleiding geweest om te leren en crisismanagement te professionaliseren. Zonder de crisissomstandigheden had LNV crisismanagement niet op deze wijze kunnen ontwikkelen. Het feit dat de LNV crisisorganisatie een positieve organisatieontwikkeling heeft doorgemaakt, is grotendeels gebaseerd op negatieve crisiservaringen.

De leerprocessen na de crisis hadden specifieke barrières en kansen op het gebied van crisismanagement. De LNV organisatie heeft zeker na de MKZ crisis goed gebruik gemaakt van de geboden leeransen op het gebied van crisismanagement. De LNV crisisorganisatie had in de

leerprocessen echter meer op het niveau van *double loop* leren kunnen bereiken. In het proces van leren na een crisis zijn verbeteringen geconstateerd, zodat leerpunten in leereffecten omgezet werden.

Het Ministerie van LNV heeft in de ontwikkeling van de crisisorganisatie rekening gehouden met de balans op een aantal spanningsvelden. Het Ministerie van LNV is in staat om, door een goede voorbereiding (anticipatie), een veerkrachtige respons te geven op een mogelijke crisis. De LNV crisisorganisatie is een gecentraliseerde organisatie, die door de formele structuur flexibel kan blijven door een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Crisisspecifieke systemen zijn opgezet om met de spanningsvelden op een goede manier om te gaan. De ontwikkeling van een crisisorganisatie is echter nooit afgelopen en LNV moet oppassen voor het risico van over-institutionalisering.

De organisatieontwikkeling is vooral voldoende geweest op de effectiviteit en efficiëntie van het uitgevoerde bestrijdingsbeleid. De legitimiteit van het uitgevoerde bestrijdingsbeleid van veterinaire ziekten blijft omstreden, ondanks dat op het vlak een positieve ontwikkeling is te ontdekken.

Het Ministerie van LNV is een organisatie met een hoog crisisbewustzijn, wat ertoe heeft geleid dat er snel een slagvaardige, gestructureerde crisisorganisatie met de benodigde flexibiliteit opgezet kan worden. De ontwikkeling van de LNV crisisorganisatie is bereikt door continu te leren en daardoor een balans te creëren op het vlak van structuur en flexibiliteit. Het evenwicht op het vlak van structuur en flexibiliteit is een momentopname, waar continu aan gewerkt moet worden.

## 4.2 Aanbevelingen

Na de conclusies is het mogelijk om aanbevelingen voor het crisismanagement binnen het Ministerie van LNV te formuleren. Crisismanagement is het managen van bijzondere omstandigheden en het continu voorbereiden op mogelijke bijzondere omstandigheden. De eerste drie aanbevelingen richten zich op het crisismanagement binnen LNV, de vierde aanbeveling richt zich op het nut van het onderzoek voor andere (publieke) organisaties.

### 4.2.1 Aanbeveling 1

*Houdt het hoge crisismanagementniveau op peil door trainingen en simulaties en voorbereidingen.*

In de conclusies is vastgesteld dat crisismanagement binnen LNV een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het Ministerie van LNV slaagt beter in het organisatorisch opzetten van een goede crisisorganisatie. LNV is geslaagd in de positieve ontwikkeling door te leren van de drie crises. Het is exceptioneel voor een departement om drie grote crises en meerdere incidenten te verwerken in acht jaar tijd. Negatief kan gesteld worden dat LNV drie crises nodig gehad heeft om crisismanagement te professionaliseren. Het Ministerie heeft vooral de crisisorganisatie kunnen ontwikkelen doordat de organisatie gebruik maakte van directe feedback op het crisismanagement. In de toekomst kan er echter een periode ontstaan dat er geen crises voorkomen op het beleidsterrein van LNV.

Het departement moet het hoge crisismanagementniveau vasthouden door meer crisismanagementtrainingen en simulering van crises. Door de ervaringen van medewerkers in trainingen en bijeenkomsten te laten overvloeien in nieuwe medewerkers, kan het hoge crisismanagementniveau op peil blijven.

### 4.2.2 Aanbeveling 2

*De crisismanagementfunctie in de reguliere organisatie moet versterkt worden.*

LNV heeft gekozen om crisismanagement niet direct met een eigen organisatieonderdeel in de reguliere organisatie in te bedden. De geconstateerde toename van crises en incidenten op het terrein van LNV, kan zorgen dat acuut crisismanagement binnen LNV ook in de toekomst vaker toegepast zal worden. Een recent voorbeeld is het dioxine incident met aardappelbijproducten in 2004.

Aan de andere kant is het mogelijk dat LNV een periode zonder crises of incidenten te verwerken krijgt. In beide gevallen zou het positief zijn om de crisismanagementfunctie te versterken in de reguliere organisatie, zodat de continuïteit van het crisismanagement beter gewaarborgd wordt.

Doordat de crisismanagementfunctie niet expliciet ingebed is in een apart onderdeel kan de crisisorganisatie flexibeler opgezet worden om een crisis te bestrijden, was de conclusie. Deze conclusie blijft staan, maar de crisisactiviteiten van uitvoerende diensten en directies zouden meer gecoördineerd kunnen worden. Crisismanagement zou binnen het Ministerie van LNV meer als een continue activiteit gezien moeten worden.

Het argument wordt ondersteund door het feit dat de LNV crisisorganisatie een centralistische opzet heeft en dat zou in de voorbereidende fase moeten doorwerken. De functie van crisiscoördinator binnen het Ministerie van LNV zou betere ondersteuning kunnen krijgen bijvoorbeeld.

Bij deze aanbeveling hoort ook een waarschuwing; er is een gevaar van overinstitutionalisering voor veterinaire crisis binnen het Ministerie van LNV. Door de ervaringen van vorige crisis moet opgepast worden dat er niet teveel vastgelegd wordt en dat zodoende de crisisvoorbereidingen zich richten op vorige crises. Het Ministerie van LNV dient te anticiperen op crises die onbekend

zijn en onbekende gevolgen hebben, door de vraag te stellen; Werkt de crisisorganisatie ook goed als de dreiging onbekender is en de onzekerheid groter?

De financiële kosten van deze aanbeveling en de eerste aanbeveling wegen niet op tegen de baten, die een goede crisismanagementvoorbereiding heeft. De strafkortingen na de varkenspest (240 miljoen in plaats van 440 miljoen gulden) rechtvaardigen het argument, dat voorbereiden meer oplevert dan het waarschijnlijk zal kosten.

### 4.2.3 Aanbeveling 3

*Voor crisismanagement binnen LNV dient een op leerervaringen gebaseerd protocol ontwikkeld te worden. Om op die wijze de organisatie na een incident of crisis diepgaand te laten leren van de negatieve en positieve ervaringen.*

De leerprocessen na de crises zouden bewuster opgezet moeten worden. Vooral na de MKZ crisis is een degelijk en omvangrijk leertraject gevolgd en dat heeft tot resultaten geleid. Het Ministerie van LNV leerde na de MKZ crisis, vooral doordat het crisismanagement van LNV onder druk lag. Er is goed gebruik gemaakt van een *window of opportunity*, dat ontstond doordat er veel was misgegaan. Na de AI crisis was minder drang aanwezig om te leren van de crisis, doordat de crisisbestrijding relatief goed was verlopen.

Er is geconstateerd dat binnen LNV veel *single loop* leren plaatsvindt na een crisis. De organisatie zou zich moeten richten op *double loop* leren na een crisis, zodat de problemen daadwerkelijk aangepakt worden. Organisatorische problemen in de crisisorganisatie reflecteren vaak problemen uit de reguliere organisatie van LNV. In een leertraject zouden deze problemen beter geagendeerd dienen te worden. LNV zou vervolgens moeten streven naar het opzetten van een leertraject door de positieve en negatieve ervaringen uit vorige leertrajecten te gebruiken. Het leren van vorige leertrajecten is een voorbeeld van *deutero* leren.

### 4.2.4 Aanbeveling 4

*De casus van crisismanagement binnen het Ministerie van LNV is bruikbaar voor andere (publieke) organisaties.*

De besproken casus van de ontwikkeling van crisismanagement heeft niet alleen nut voor het Ministerie van LNV. De casus laat zien dat een organisatie die niet is opgezet voor de beheersing van een crisis, toch in staat is om crisismanagementconcepten te implementeren. Crisismanagement in het departement wordt gekenmerkt door het omzeilen van de bureaucratische organisatiestructuur, middels het opzetten van een projectorganisatie. Voor de varkenspestcrisis is de organisatie ad hoc opgezet en deze organisatieopzet is door drie crises geprofessionaliseerd.

De resultaten van het onderzoek zijn niet generaliseerbaar naar andere organisaties, doordat de crisisorganisatie van LNV een te specifieke casus vormt. Organisaties krijgen in de huidige tijd vaker te maken met crisissituaties. Het voorbeeld van LNV laat zien dat crisismanagement wel degelijk goed uitgevoerd kan worden door een grote bureaucratische organisatie zoals een Ministerie. Het voorbeeld laat ook zien dat crisismanagement voorbereid kan worden. Organisatie kunnen nagaan, wat mogelijke crisisrisico's zijn voor de organisatie en hoe daar mee omgegaan kan worden.

Het betekent niet dat een organisatie een draaiboek moet opzetten, waarin het detaillistisch aangeeft hoe de crisis dan beheerst dient te worden. Voor een organisatie is het proces van nadenken over crisis en crisismanagement veel belangrijker, dan de opgestelde plannen. Een organisatie wordt dan zoals LNV gedwongen om de dilemma's tussen flexibiliteit en structuur te balanceren. Het Ministerie van LNV heeft te maken met veterinaire crises en dat is moeilijk te vergelijken met andere crisistypen. Maar in verschillende crises zijn er overlappende concepten die

georganiseerd moeten worden. Er zal bijvoorbeeld door organisaties in crisissituaties externe communicatie georganiseerd moeten worden. Een ander voorbeeld is dat de meeste crises vragen om een centrale besluitvormingstaf, een crisiscentrum en snelle, korte informatielijnen. De besproken dilemma's zullen ook in andere organisaties in crisissituaties terugkomen. De in het onderzoek beschreven ervaringen van LNV met het proces van het opzetten van een crisisorganisatie kunnen gebruikt worden door andere organisaties om crisismanagement in een organisatie op een hoger niveau te brengen.





## Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (1999). *Kwaliteit evaluatie varkenspestcrisis*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Argyris, C. (1992). *On organizational learning*. Oxford: Blackwell Business.
- Barnett, C.K. & Pratt, M.G. (2000). From threat-rigidity to flexibility: Towards a learning model of autogenic crisis in organization. *Journal of Organizational Change Management*, 13(1), 74-88.
- B&A Groep. (2002). *MKZ 2001; Evaluatie van een crisis: Eindrapport*. Den Haag: B&A Groep.
- Berenschot. (2004). *De Crisis tussen mens en dier: evaluatie bestrijding AI-crisis*. Utrecht: Berenschot.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing: Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*. Den Haag: Bju.
- Carrel, L.F. (2000). Training civil servants for crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 192-196.
- Comfort, L.K. (1994). Risk and resilience: Inter-organizational learning following the Northridge earthquake of 17 January 1994. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2(3), 174-188.
- Commissie-Bot. (2003). *Onderzoek naar de rapportage commissie-Bot aan de Ministers van VWS en LNV: Omstandigheden rond de ziekte van een dierenarts en diens overlijden aan Aviaire Influenza*. Den Haag.
- Crisis Onderzoek Team. (1998). *Crisis: Oorzaken, gevolgen en kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Crisis Onderzoek Team. (2000). *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Crisis Onderzoek Team. (2002). *Besmet gebied; De MKZ-crisis getraceerd*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- De Greene, K.B. (1982). *The adaptive organization: Anticipation and management of crisis*. New York: John Wiley and Sons.
- Duin, M.J. Van. (1992). *Van rampen leren; Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*. Leiden: Proefschrift.
- Dynes, R.R. (1970). *Organized behavior in disaster*. Lexington: Heath Lexington Books.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (2nd ed.). Delft: Eburon.
- Hart, P. 't, Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making: The centralisation thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12-45.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Lagadec, P. (1997). Learning processes for crisis management in complex organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1), 24-31.
- McConnel, A. (2003). Overview: Crisis management, influences, responses and evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56, 393-409.

- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (1997). *De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland: Een evaluatie van de periode tot 10 april 1997*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (1998). *De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland: Een evaluatie vanaf 10 april tot 10 december 1997*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (2002). *Handboek crisisbesluitvorming: versie 1.0*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (2003a). *Interne evaluatie AI crisis*. Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (2003b). *Handboek communicatie bij crisis: versie 2.0*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Mitroff, I.I. (2005). *Why some companies emerge stronger and better from a crisis: Seven essential lessons for surviving disaster*. New York: Amacom.
- Morgan, G. (1996). *Images of organization* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Neuman, W. L. (2000). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (4<sup>th</sup> ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Pauchant, T.C. & Mitroff, I.I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization*. San Francisco: Jossey Bass.
- Rainey, H.G. (1997). *Understanding and managing public organizations* (2<sup>nd</sup> ed.). San Francisco: Jossey Bass.
- Robert, B. & Lajtha, C. (2002). A new approach to crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10(4), 181-191.
- Rosenthal, U., Charles, M.T., Hart, P. t' (Eds.).(1989). *Coping with crises; The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). *Towards a public administration of discontinuity and transformation: developments in crisis management research*. Enschede: Netherlands Institute of Government Working Papers.
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P. & Twist, M.J.W. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (5<sup>de</sup> druk). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, U., Boin, A. & Comfort, L.K. (Eds.).(2001). *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Smith, D and Elliot D. (2000). *Moving beyond denial: exploring the barriers to learning from crisis*. Sheffield: Sheffield University.
- Staw, B.M., Lance, E. & Dutton, J.E. (1981). Threat-rigidity effects in organizational behaviour: A multi level analysis. *Administrative Science Quarterly*, 26, (4), 501-524.
- Stern, E.K. (1997). Crises and learning: A balance sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1), 69-89.
- Stern, E.K. & Sundelius, B. (1997). Sweden's twin monetary crises of 1992: rigidity and learning in crisis decision making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3(1), 32-47.
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick CT: Transaction Books.

**Web:**

- Concept Draaiboek MKZ, juni 2004, versie 2.0  
[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
[http://www9.minlnv.nl/servlet/page?\\_pageid=112&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30&\\_item\\_id=95073](http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=112&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_item_id=95073)
- NRC internet Dossier Voedingsschandalen  
[www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)  
[www.nrc.nl/W2/Lab/Voedingsschandalen/](http://www.nrc.nl/W2/Lab/Voedingsschandalen/)
- Veerman, C.P. (6 Oktober 2004). Initiating *a pact for the future: modern agriculture in a modern society*. Speech at the Congress of European Agriculture. Brussels.  
[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
[http://www9.minlnv.nl/servlet/page?\\_pageid=108&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30&\\_item\\_id=91517](http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=108&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_item_id=91517)
- Webdossier Varkenspest  
[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
<http://www2.minlnv.nl/varkenspest/evaluatie/dosvpe1.htm>

**Krantenartikelen:**

- Boerenopstand. (10 april 2001). *De Volkskrant*, p 2E
- Boze boeren blokkeren aantal wegen; 'MKZ-regeling te mager'. (27 april 2001). *NRC Handelsblad*, p. 2.
- Commissie kort op Haagse nota voor strijd varkenspest. (24 februari 2005). *NRC Handelsblad*, p. 7.
- Een crisis per bewindsman. (14 juni 2004). *NRC Handelsblad*, p. 48.
- Griepexperts waarschuwen voor vogelgriep. (19 mei 2005). *NRC Handelsblad*, p. 5
- Griepvirus H5N1 besmet ook zoogdieren. (24 februari 2005). *NRC Handelsblad*, p. 4.
- Landbouw stopt met doden hobbydieren. (23 juni 2003). *De Volkskrant*.
- Ongeregeldheden in Kootwijkerbroek; protesten tegen ruiming van vee. (9 april 2001). *NRC Handelsblad*, p. 22
- Slachting varkens gevolg van non-vaccinatiebeleid. (11 februari 1997). *NRC Handelsblad*.
- Vaccin helpt, maakt controle lastig. (10 februari 1997). *NRC Handelsblad*.
- Veerman geeft toe dat hij virus achterna holt; Bestrijding vogelpest verloopt moeizaam. (24 maart 2003). *De Volkskrant*, p. 5.



## Bijlagen

### Bijlage 1. Enquête Crisisorganisatie LNV

#### Model van de enquête:

De onderstaande enquête is een middel om voor mijn scriptie data te verzamelen en te operationaliseren, zodat de scriptie voldoende onderbouwd kan worden. Ik zou u alstublieft willen verzoeken of u tijd vrij wilt maken om deze korte vragenlijst in te vullen. Het invullen gebeurt door de rode bolletjes met de muis in het vakje van uw keuze te slepen. U kunt, als u dat gedaan heeft, het bestand opslaan en naar mij terugmailen. De gegevens uit de vragenlijst zullen anoniem in de scriptie verwerkt worden. Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

1. Bent u een man of een vrouw?

Man



Vrouw

2. Welke crisissituaties heeft u actief meegemaakt?

Varkenspest



MKZ



AI



Overige



3. In welke crisisorganisatie-component(en) bent u actief geweest?

RCC



DCC



#### Geef aan in welke mate u het eens/oneens bent met de stelling:

4. Crisisbesluitvorming wordt tijdens een crisis sterk gecentraliseerd bij LNV en er is daardoor weinig ruimte voor decentrale beslissingen.

Volledig Oneens



Volledig Eens



5. Informele infrastructuren en improvisatie vervangen de formele lijnen in de crisisorganisatie gedurende een crisis.

Volledig Oneens



Volledig Eens



6. In crisissituaties bloeit de competentiestrijd op.

Volledig Oneens



Volledig Eens



7. De bron van informatie is tijdens een crisis minimaal zo belangrijk als de boodschap. De bron moet van bekende medewerkers zijn anders wordt er niet met informatie gehandeld.

Volledig Oneens



Volledig Eens



8. Er zijn grote problemen om de informatiestromen goed bruikbaar te maken. Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan goede bruikbare informatie.

Volledig Oneens



Volledig Eens



9. Tijdens een crisis proberen individuen onzekerheid weg te nemen door zich te beroepen op ervaringen bij vorige crises, daardoor wordt er op dezelfde wijze gehandeld als in een vorige crisis en dat is negatief.

Volledig Oneens      Volledig Eens

10. In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren. Als de besluitvormers eenmaal de tijd en energie hebben gestoken in een bepaald actieplan, dan hebben besluitvormers veel moeite om het te wijzigen.

Volledig Oneens      Volledig Eens

11. Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink<sup>4</sup> omdat er met een kleine groep mensen gefocust wordt op één crisis met veel druk van buiten op deze kleine groep besluitvormers, waardoor zij zich afsluiten van de realiteit.

Volledig Oneens      Volledig Eens

12. Na een crisis wordt er bij LNV wel verbeterend geleerd, maar niet vernieuwend<sup>5</sup>.

Volledig Oneens      Volledig Eens

13. Individuele leerervaringen worden door de evaluaties goed omgezet in verbeterpunten voor de gehele organisatie

Volledig Oneens      Volledig Eens

14. De LNV crisisorganisatie is een strakke organisatie met een sterke hiërarchie en veel standaard procedures.

Volledig Oneens      Volledig Eens

15. De crisisorganisatie is door de goede voorbereiding en ervaring een flexibele, veerkrachtige crisisorganisatie.

Volledig Oneens      Volledig Eens

16. Bij LNV ligt de nadruk van crisismanagement teveel op voorbereiding en protocollen in plaats van een veerkrachtige organisatie.

Volledig Oneens      Volledig Eens

<sup>4</sup> Onder Groupthink wordt een proces verstaan waarbij er tijdens extreme omstandigheden (crisis) besluitvormers in een kleine groep zichzelf afsluiten van de buitenwereld en daardoor raakt de groep besluitvormers geïsoleerd en zijn zij niet in staat om de alternatieven en de realiteit voldoende in het oog te houden.

<sup>5</sup> Deze vraag doelt op de theorie van Argyris & Schön over Single Loop en Double Loop Learning. *Verbeterend leren* (single loop) wordt gezien als, het aanpassen/verfijnen van de crisisorganisatie na een evaluatie van een crisis.

*Vernieuwend leren* (double loop) gaat een stap verder. Na een crisis wordt de crisisorganisatie geheroriënteerd en wordt er gekeken naar de waarden die aan de organisatie ten grondslag liggen.

17. De LNV crisisorganisatie heeft zich het afgelopen decennium door de crises zeer positief ontwikkeld.

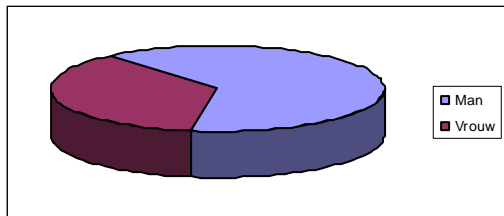
Volledig Oneens      Volledig Eens

### Resultaten van de Enquete in Tabel en Grafiek

De enquête is naar 38 personen per e-mail verstuurd. De respondenten zijn geselecteerd omdat ze actief zijn geweest in de LNV crisisorganisatie. De meeste respondenten functioneren op beleidsmedewerkers- of beleidscoördinatoren-niveau. In totaal hebben 22 respondenten de enquête ingevuld en ingeleverd. De respons is dus 58 %.

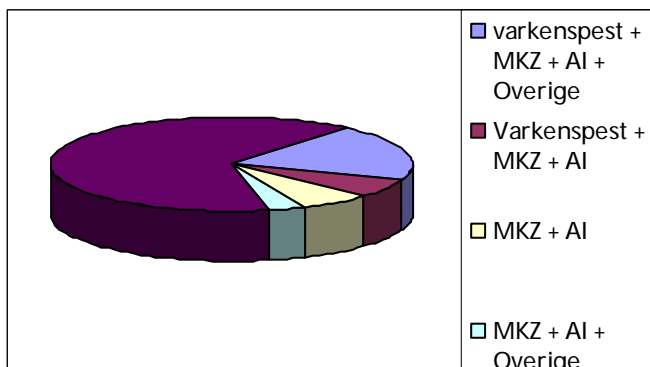
1. Bent u een man of een vrouw?

Man	14
Vrouw	8



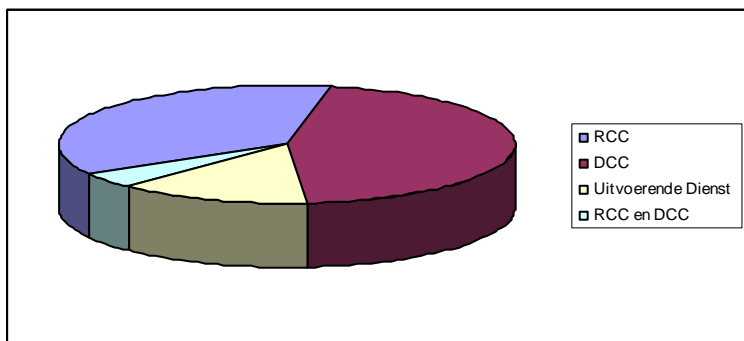
2. Welke crisissituaties heeft u actief meegemaakt?

varkenspest + MKZ + AI + Overige	6
Varkenspest + MKZ + AI	2
MKZ + AI	2
MKZ + AI + Overige	1
AI	20
overige	



3. In welke crisisorganisatie-component(en) bent u actief geweest?

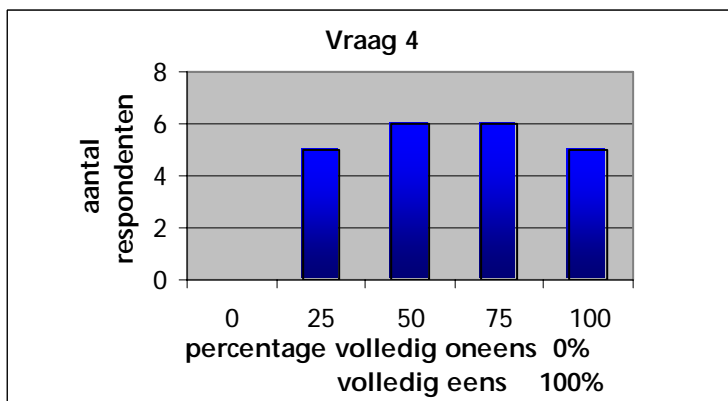
RCC	8
DCC	10
Uitvoerende Dienst	3
RCC en DCC	1



Geef aan in welke mate u het eens/oneens bent met de stelling:

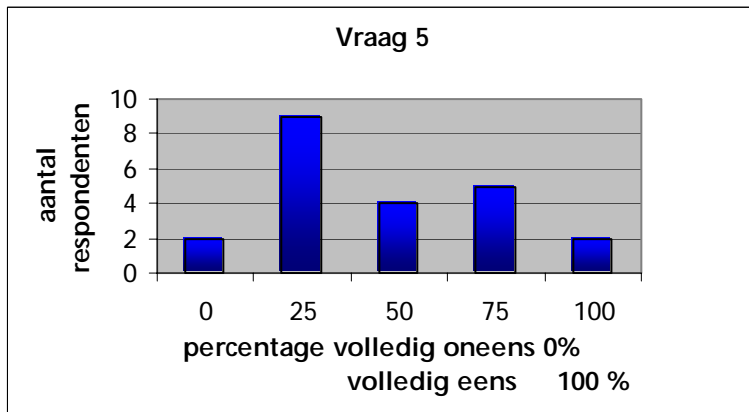
4. Crisisbesluitvorming wordt tijdens een crisis sterk gecentraliseerd bij LNV en er is daardoor weinig ruimte voor decentrale beslissingen

0	25	50	75	100
0	5	6	6	5



5. Informele infrastructuren en improvisatie vervangen de formele lijnen in de crisisorganisatie gedurende een crisis.

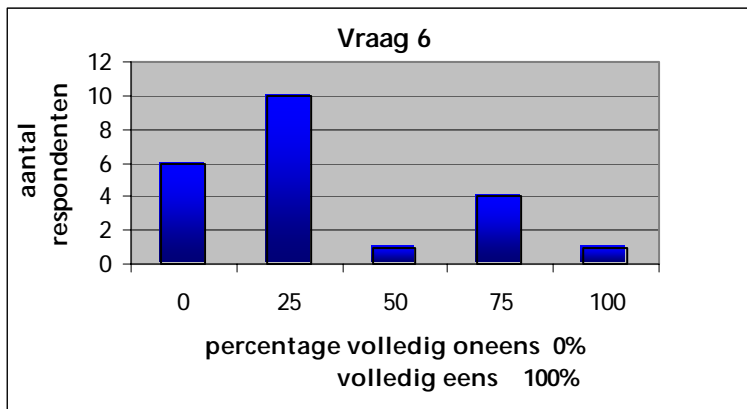
0	25	50	75	100
2	9	4	5	2





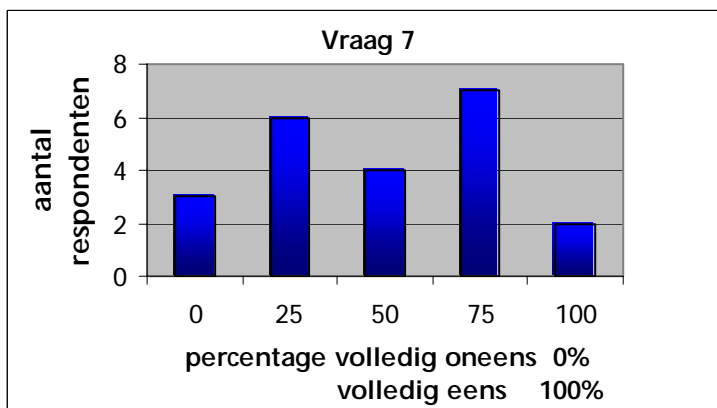
6. In crisissituaties bloeit de competentiestrijd op.

0	25	50	75	100
6	10	1	4	1



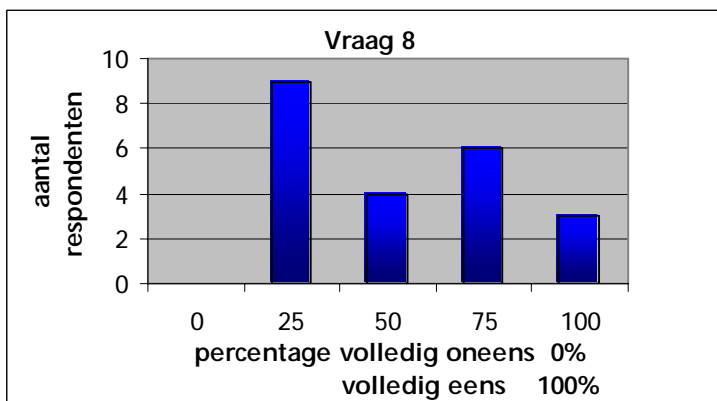
7. De bron van informatie is tijdens een crisis minimaal zo belangrijk als de boodschap. De bron moet van bekende medewerkers zijn anders wordt er niet met informatie gehandeld.

0	25	50	75	100
3	6	4	7	2



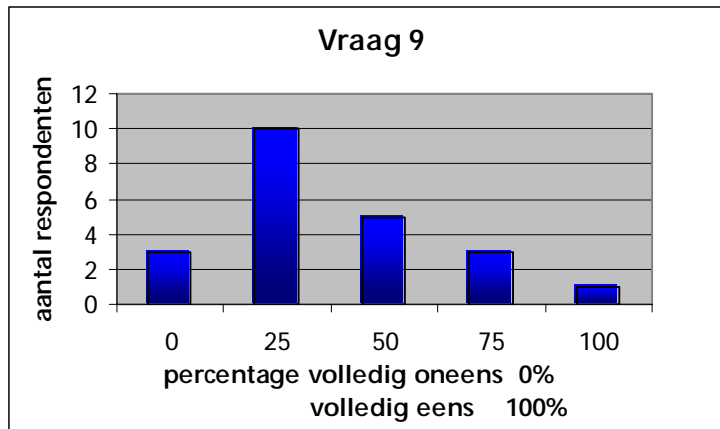
8. Er zijn grote problemen om de informatiestromen goed bruikbaar te maken. Er is een overschot aan informatie, maar een tekort aan goede bruikbare informatie.

0	25	50	75	100
0	9	4	6	3



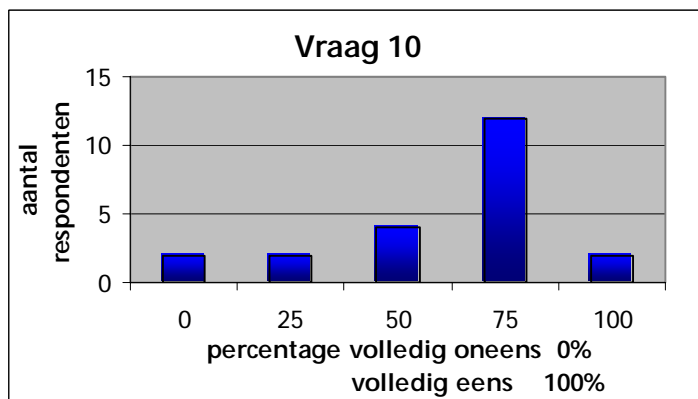
9. Tijdens een crisis proberen individuen onzekerheid weg te nemen door zich te beroepen op ervaringen bij vorige crises, daardoor wordt er op dezelfde wijze gehandeld als in een vorige crisis en dat is negatief.

0	25	50	75	100
3	10	5	3	1



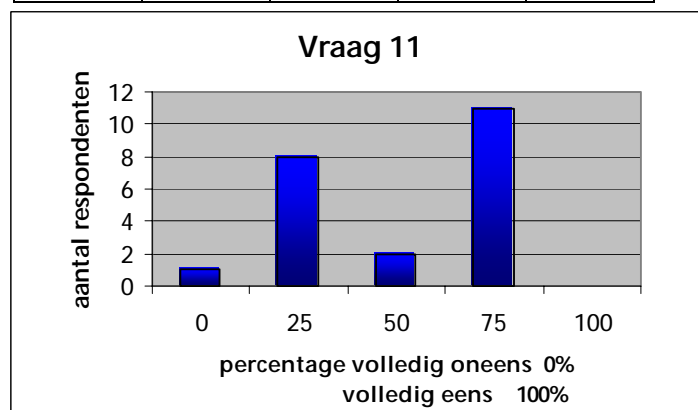
10. In crisistijd hebben besluitvormers moeite om de situatie te herdefiniëren. Als de besluitvormers eenmaal de tijd en energie hebben gestoken in een bepaald actieplan, dan hebben besluitvormers veel moeite om het te wijzigen.

0	25	50	75	100
2	2	4	12	2



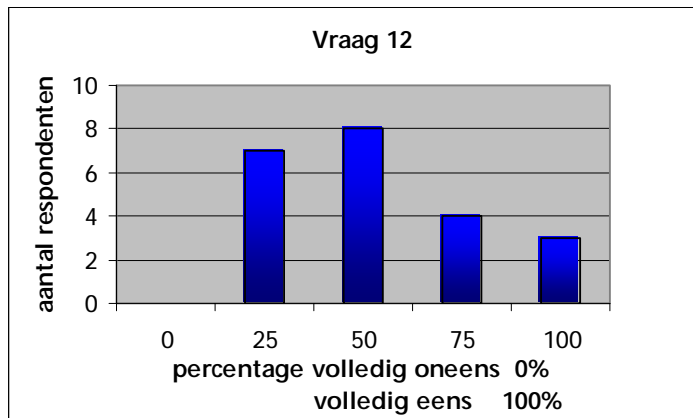
11. Uiteindelijk kan een crisis leiden tot een proces van groupthink omdat er met een kleine groep mensen gefocust wordt op één crisis met veel druk van buiten op deze kleine groep besluitvormers, waardoor zij zich afsluiten van de realiteit.

0	25	50	75	100
1	8	2	11	0



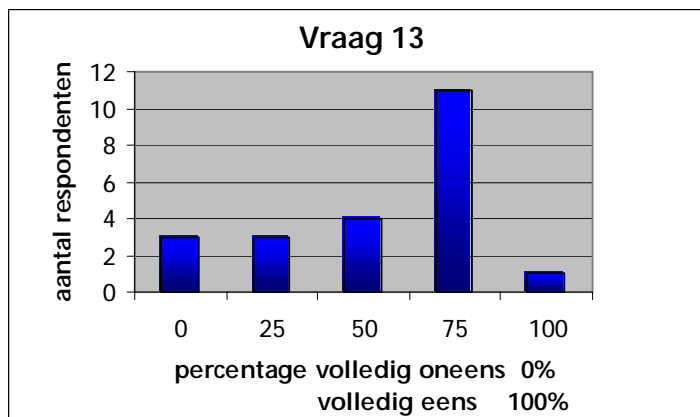
12. Na een crisis wordt er bij LNV wel verbeterend geleerd, maar niet vernieuwend

0	25	50	75	100
0	7	8	4	3



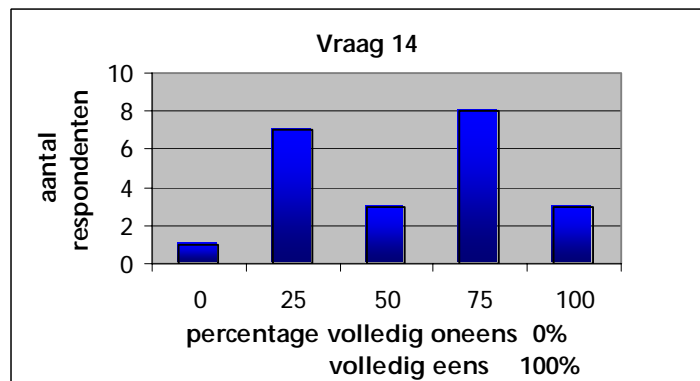
13. Individuele leerervaringen worden door de evaluaties goed omgezet in verbeterpunten voor de gehele organisatie

0	25	50	75	100
3	3	4	11	1



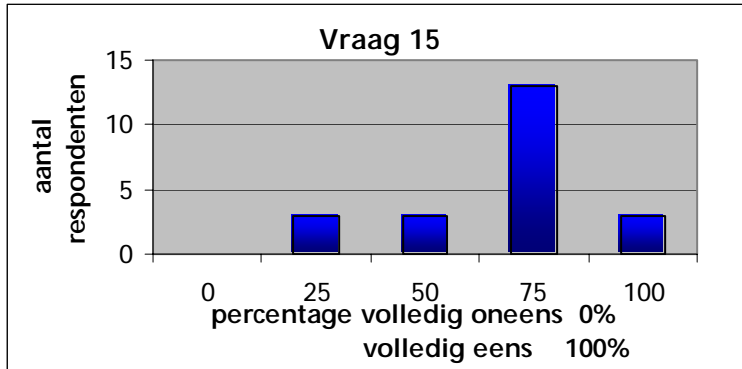
14. De LNV crisisorganisatie is een strakke organisatie met een sterke hiërarchie en veel standaard procedures.

0	25	50	75	100
1	7	3	8	3



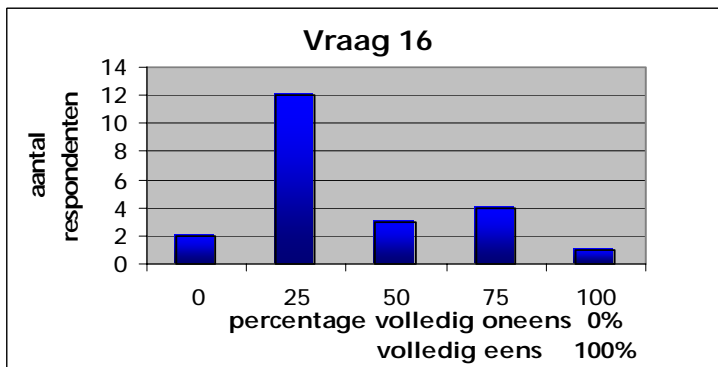
15. De crisorganisatie is door de goede voorbereiding en ervaring een flexibele, veerkrachtige crisorganisatie.

0	25	50	75	100
0	3	3	13	3



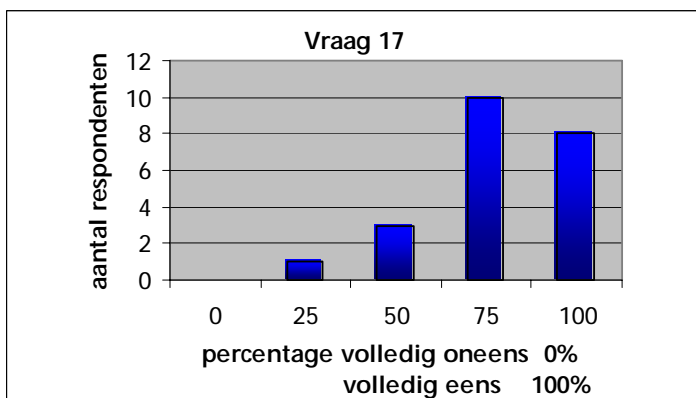
16. Bij LNV ligt de nadruk van crismanagement teveel op voorbereiding en protocollen in plaats van een veerkrachtige organisatie.

0	25	50	75	100
2	12	3	4	1



17. De LNV crisorganisatie heeft zich het afgelopen decennium door de crises zeer positief ontwikkeld.

0	25	50	75	100
0	1	3	10	8



## Bijlage 2. Lijst van Geïnterviewde personen

- Dhr. ir. H. Verkerk  
LNV Crisiservaring: Crisiscoördinator bij LNV (2000 tot 2003)  
Huidige Functie: Secretaris mestoffendistributie, Cumela Nederland
- Dhr. ir. M.D. Van Schaardenburg  
LNV Crisiservaring: Beleidsmedewerker Directie Landbouw  
Huidige Functie: Crisiscoördinator LNV bij Bureau Bestuursraad
- Mevr. drs. G.E. Kooijman  
LNV Crisiservaring: Beleidsmedewerker Crisismanagement (2001 tot 2003)  
Huidige Functie: Coördinator Crisismanagement bij VWA
- Dhr. drs. H. Geveke  
LNV Crisiservaring: Adviseur bij de evaluaties voor de MKZ crisis en de AI crisis  
Huidige Functie: Directeur Crisisbeheersing en Nationaal Coördinator  
Crisisbeheersing van het ministerie van BZK
- Dhr. drs. G.D Laanen  
Huidige Functie: Hoofd Departementaal Coördinatie Centrum Verkeer en  
Waterstaat

## Bijlage 3. Interviewuitwerking

Uitwerking Interview Hans Verkerk:

Donderdag 19-01-2005

1. *De functie coördinator crisismanagement: van wanneer tot wanneer heeft u die functie vervuld?*

In november 2000 ben ik begonnen als coördinator crisismanagement op het ministerie van LNV. Daarvoor ben ik in 1999 bezig geweest met een project om het ministerie van LNV voor te bereiden op de millenniumovergang. Dat was een voorbereiding op crisismanagement. Ik heb toen kennisgemaakt met crisisorganisatie en met de interdepartementale crisisstructuren. Die kennis was nuttig in de functie van crisiscoördinator. Ik heb deze functie vervuld tot mei 2003.

2. *Wat is de trend op het gebied van crisismanagement die zich volgens u aftekent vanaf de varkenspest? Kun je de varkenspestcrisis zien als tijdstip 0 op het gebied van crisis management.*

De varkenspestcrisis was de eerste keer dat LNV te maken kreeg met grootschalig crisismanagement. Voor de varkenspestcrisis waren er wel een paar afspraken omtrent crises. Een van die afspraken was dat de regio, waar het speelde de taak kreeg om de crisis te bestrijden. De regionale beleidsdirectie is gaan improviseren. Gaandeweg is de crisisorganisatie opgebouwd met een duidelijke focus op de regio (het zuiden). Er was geen handboek crisisbesluitvorming tijdens de varkenspestcrisis beschikbaar. Improviserend door de crisis is de organisatie veranderd en aangepast. Er was een meelopende evaluatie tijdens de crisis van FEZ. Zij hadden geen inhoudelijke functie, maar keken of dat er procesmatig en organisatorisch verbeteringen aangebracht konden worden. De besluitvorming gebeurde veelal in het zuiden in het crisiscentrum. Er werd wel afgestemd met Den Haag, maar op het departement was men niet goed op de hoogte van wat er in het Zuiden precies besloten werd.

Er kwam een systeem waarbij strakke regels werden besloten, met ontheffingsmogelijkheden. Er kwam een enorm bureau ontheffingen, omdat ontheffingen noodzaak werden en dat leidde tot veel uitvoeringsproblemen. Het verlenen van ontheffingen werkt niet in een crisis.

Het probleem bij de varkenspestcrisis was, dat het virus er was en toen de crisisorganisatie nog ontwikkeld moest worden. Er werden enorm veel dieren getransporteerd toen bleek dat er vervoersverboden zouden worden afgekondigd. Deze dieren droegen varkenspest met zich mee en zo werd gezorgd voor een verspreiding van het virus. Dat was een van de voornaamste redenen dat het 1,5 jaar heeft geduurd.

Daar heeft LNV enorm veel van geleerd.

1. Er moet snel en hard ingegrepen worden, zodra er crisis is. Halfzachte maatregelen helpen niet.
2. Er moet gewerkt worden met regelgeving die alle voorschriften geven, zonder dat er ontheffingen verleend worden. Er is geen tijd om ontheffingen te verlenen, dat zorgt voor bureaucratie.
3. Er moet meer centraal besloten worden en de regierol moet dus naar Den Haag verschuiven (centraliseren). Daarna zie je echter weer een tegenbeweging, dan moet alles vanuit Den Haag besloten worden en mag er niets meer vanuit de regio besloten worden. Dat slaat dan dus te ver door. Het is heel lastig om een goed evenwicht in de mate van centralisatie van besluitvorming te vinden.

Na de varkenspestcrisis is er een eerste versie van het handboek crisisbesluitvorming opgezet. In het handboek is niet een duidelijk organogram, met een soort taken en verantwoordelijkheden verdeling. De organisatieonderdelen zaten er niet duidelijk genoeg in.

Met de MKZ is daarmee aan het werk gegaan, en dan blijkt dat de invulling nog ontbrak. Op dat moment is er bekeken, welke teams zijn er nodig en waar. Er is toen wel in de crisisgang een

groep van beleidsmedewerkers uit betrokken directies bij elkaar gezet, maar eigenlijk waren zij belast met het beantwoorden van vragen. Zij waren dus niet belast met de beleidsvorming. De beleidsvoorbereiding gebeurde bij de verschillende directies en dat leidde tot dubbel werk. Tijdens de MKZ is de interdepartementale coördinatie beter verlopen dan tijdens de varkenspestcrisis. Daar is wel kritiek op gekomen, maar die deel ik niet, want er was bijvoorbeeld de mogelijkheid om de crisisstaf bij te wonen. En er was twee keer per week een interdepartementaal overleg.

*3. Hoe is het leertraject tussen MKZ en AI crisis verlopen. Wat was bijzonder?*

Na de varkenspestcrisis is de evaluatie niet goed doorvertaald naar beleid en voorbereiding op het gebied van crisismanagement. De MKZ crisis is heel grondig geëvalueerd. Alle directies moesten een grondige evaluatie houden. Daarna is er een traject ingezet om de aanbevelingen uit de MKZ deelevaluaties, inclusief die van allerlei andere organisaties (bijvoorbeeld gemeenten) te implementeren in één jaar.

Er is een programma opgesteld om leerervaringen te implementeren en daarvoor is één extra fte ingezet om het programma te begeleiden en te monitoren. Leerpunten zijn in een grote lijst met 150 punten gezet. Één DG zat het proces over de implementatie van de leerpunten voor.

De leerpunten zijn omgezet in acties en zijn expliciet benoemd aan bepaalde directies. Iedere drie maanden werd er om een reportage gevraagd over de voortgang van de acties. De termijn was zeer ambitieus gesteld. Dat kwam door de druk van de politiek, die actie van LNV verlangde op het gebied van crisismanagement. Na twee jaar was echter het gros van die punten uitgewerkt en daadwerkelijk geïmplementeerd.

Er is toen ook een nieuw handboek crisisbesluitvorming geschreven, dat is een echt handboek geworden. Er zijn daarnaast een handboek financieel management bij crisis en een handboek communicatie bij crisis geschreven. De taken en verantwoordelijkheden zijn in het handboek per organisatieonderdeel weergegeven en dat heeft tijdens de vogelpest goed gewerkt voor zover ik heb kunnen beschouwen. De DG zei: "Dit is het handboek en zo wordt er gewerkt" en dat is voor een coördinator crisismanagement cruciaal voor het functioneren in de crisisorganisatie. Er is dan voldoende rugdekking om het crisisorganisatie proces goed te begeleiden als coördinator crisismanagement.

*4. Evaluatie MKZ: sturingsnotie van de ambtelijke top was: Je kunt een crisis nauwelijks voorbereiden, maar als het zover is moet je handelen... ?*

*Spelen wisselingen in de ambtelijke top een rol in de sturing?*

Nee, dat is niet doorslaggevend, maar het scheelt wel. Dhr. Joustra was iemand die heel veel ervaring had op het gebied van crisismanagement en het niet nodig vond om een handboek te gebruiken. Er was nu een ambtelijke top, die als mening had, er is over nagedacht dus laten we die kennis gebruiken om de crisis te beheersen. Improviserend gaat niet beter, dan wanneer er een paar maanden over nagedacht is; was de mening en dat was verstandig.

*5. Quote: een crisis kun je niet voorbereiden?*

Dubbel gevoel: Er is heel veel dat wel voorbereid kan worden. Er moet alleen opgepast worden dat de organisatie geen last krijgt van planfixatie. Bij LNV is er sterk gekozen voor het vastleggen van de werkwijze en hoe de besluitvormingsstructuur werkt en hoe die besluiten uitgevoerd moeten worden. Dus niet: als dit besloten worden, dan vervolgens die acties. Je moet altijd blijven nadenken op een praktische manier, die flexibel ingevuld kan worden.

Voorbeeld: Communicatie MKZ; voorlichting kan niet voorbereid worden, want het hangt af van de locatie, regio en omstandigheden. Daar geloof ik niet in, want je weet dat er een 72 uur stand still komt. Die communicatie kan prima voorbereid worden. Er mag tijdens de stand still namelijk

niets. In die stand still kan dan de communicatie voor na de 72 uur worden voorbereid, omdat er dan inmiddels nieuwe feiten bekend worden.

Als dat niet voorbereid wordt, dan is de afdeling communicatie de eerste 72 uur halsoverkop bezig met de communicatie over de stand still rond te krijgen, daarna loopt de organisatie achter de feiten aan en moet er geïmproviseerd worden.

De organisatie moet er capaciteit voor vrij maken. Dat is de moeilijkheid bij crisismanagement. Er wordt moeilijk capaciteit vrijgemaakt voor crisismanagement. Tijdens een crisis kost het geen enkele moeite om 500 man aan het werk te krijgen. Het wordt pas een probleem om 10 mensen in de normale fase aan het werk te krijgen voor crisis management en voorbereiding.

*6. Sluit dat aan bij de opmerking die je maakte over de uitloop van het leerproces van de MKZ?*

Ja, dat heeft te maken met prioriteiten stellen uiteraard. De kamer is toen wel geïnformeerd over uitstel van bepaalde zaken die op de agenda stonden. Dat was goed destijds van de ambtelijke top. Werk wat is blijven liggen moet worden ingehaald en er moeten nieuwe punten worden voorbereid. De werkdruk ligt dus hoger dan normaal gesproken ook al is de crisis voorbij, doordat het reguliere werk moet worden ingehaald. Het crisis evaluatieproces komt dan nog boven op het reguliere en achterstallige werk.

Het is dan knokken om een goede evaluatie voor elkaar te krijgen en daar is soms vervelende druk voor nodig, dus vanuit de ambtelijke top. Voorbeeld millenniumvoorbereiding.

*7. Wat is er goed gelukt en wat is er niet goed gelukt in het leertraject na de MKZ crisis?*

Wanneer er binnen een directie een project opgezet en uitgevoerd moest worden, dan ging dat goed. Wat minder goed ging was, wanneer er meerdere directies bij een project betrokken waren. Het kostte veel tijd voordat een project dan van de grond kwam.

Evaluatie MKZ:

Het ging op drie punten fout: Communicatie, communicatie, communicatie

1. Het gaat om interne communicatie
2. communicatie met de uitvoering
3. communicatie met de buitenwereld

In de AI crisis:

1. Is goed geregeld. Het heeft ook tijdens de AI goed gewerkt.
2. Communicatie met de uitvoering is twee kanten op veel beter verlopen
3. Communicatie waren wel fouten in, maar het is wel beter, met name richting betrokkenen en getroffen.

Voorbeeld:

Management systeem bij de RVV om handelingen bij bedrijven te registreren is een voorbeeld van een project dat moeilijk van de grond kwam. Het was in aanbouw tijdens de MKZ, maar is toen aan de kant gezet gedurende de crisis, omdat het niet werkte. Het had na de MKZ aan het eind van het leerjaar klaar moeten zijn, maar dat lukte niet.

*8. Is het leren met meerdere directies een barrière voor het leren van een crisis?*

Het is sowieso een barrière voor het leren in een organisatie. Binnen een hokje kun je beter leren, dan tussen hokjes, dat is in de normale fase ook zo.

*9. Andere barrières?*

De RVV was in de MKZ erg bang om de zwarte piet toegespeeld te krijgen en daardoor stelde zij zich niet open op in het evaluatieproces. Met die houding naar een evaluatie gaan kijken is funest. Als je bang bent om afgestraft te worden dan leer je niets. Dat vormde een barrière voor het leren.



Er moet een open en vergevingsgezinde sfeer zijn binnen een organisatie om echt aan leren toe te komen.

*10. Voorbeeld Crisistrainingen en simulaties.*

Er waren hier crisissimulaties waarvan ik het idee had dat er niets geleerd werd. De bijeenkomsten werden geleid door het COT. Er werd dan geoefend en na afloop werd er een afsluitend praatje gehouden. Het rapport over de ervaringen van de oefeningen kwam na een paar maanden. Het effect van het leren in een simulatie werkt dan niet.

Bij simulaties moet er meteen feedback worden gegeven zodra er iets misgaat. Zelfevaluatie moet gefaciliteerd worden gedurende het proces van een simulatie of een training, dus hoe vind je zelf dat het gaat, wat kan er beter en hoe kun je dat organiseren.

Met verbeterde afspraken gedurende een simulatie/training krijgen mensen de crisis veel beter in de vingers. Dat zie je gewoon gebeuren en dat zijn sterke leerimpulsen.

In oefensituaties kun je leiderschap goed simuleren. In een crisis zelf is zelfevaluatie en reflectie moeilijk. In de AI was de rol van procesmanager in het DCC een goede rol om zelfevaluatie te stimuleren.

*11. Werd de dioxine crisis gebruikt als een real-life oefening om de structuren van de crisisorganisatie van LNV te testen?*

In de MPA affaire is er niet snel genoeg opgeschaald door LNV, toen waren ze te laat met opschalen en kwam de crisis over de organisatie heen. LNV heeft daarvan geleerd dat er niet gewacht moet worden met opschalen en er dus in de aandachtsfase ook al crisisstructuren nodig zijn, zodat de organisatie niet verrast wordt door de snel expanderende crisis.

*12. Hoe zorg je dat ervaringen van het individu in de organisatie terechtkomen?*

Dat heeft te maken met kennismanagement. Dat is een apart vak. Het kan door het op papier te zetten en te hopen dat iemand het leest. Bij LNV is er niet voor gekozen om procedures in werkprocedures vast te leggen. Draaiboeken voor een crisis zouden dan heel dik worden en dat leidt tot het ongewenste planfixatie.

Een deel wordt opgevangen door ervaren mensen in een nieuwe crisis wederom in te zetten. Dat kan bijvoorbeeld door een pool op te stellen van ervaren crisis mensen. Deze pool van mensen kan dan getraind worden en beter voorbereid worden op een mogelijke crisis. Men moet bereid zijn omdat werk te doen en die kunnen dan in een crisis ervaring etc. overdragen op nieuwe mensen.

*13. Is een evaluatie een middel om kennis van individuen in de organisatie te brengen?*

Dat vraag ik me af. Evaluaties richten zich op de dingen die niet goed zijn gegaan. Misgegane zaken worden wel geanalyseerd en vanuit de evaluaties worden processen ingesteld om die ervaringen te gebruiken. Maar dingen die wel ad hoc goed zijn gegaan (denk aan informatieverzamelaars in de AI crisis) worden in een evaluatie niet meegenomen. Deze ervaringen worden dus gemist in een evaluatie.

In de evaluatie zou je daarvoor een apart kopje moeten inrichten: wat was niet goed georganiseerd in de voorbereiding, maar is wel goed gegaan in de crisis. Dan kan er gekeken worden, waarom dat goed ging. Op die manier kun je de organisatie van die casus laten leren.

*14. Wat is belangrijker de ervaring van de mensen of de door ervaring aangepast organisatiestructuur in een crisis bij LNV?*

Eraring van mensen is heel belangrijk, maar niet doorslaggevend. Na de varkenspestcrisis waren er mensen met veel ervaring en die hebben zich ook ingezet in de MKZ crisis. Toch werkte het niet, terwijl de medewerkers van goede wil waren en hard werkten. Die goede wil, moet toch goed door een organisatie gekanaliseerd worden, anders werkt het niet. Er moeten dus stroomschema's

ontwikkeld worden om de organisatie te structureren. Zonder een goede organisatieopzet wordt een organisatie niet slagkrachtig.

In de uitvoering zaten, bijvoorbeeld in de AI crisis, positief dominante mensen die heel goed het werkveld kunnen aansturen vanuit natuurlijk overwicht. Zij kunnen veel goed maken van wat er in de beleidsvoorbereiding en afstemming fout gaat. Maar je moet dus wel een goed organisatiemodel hebben om een crisis adequaat te bestrijden en volgens mij heeft LNV dat.

*15. Competentiestrijd in een crisis: neemt dat toe of af door de jaren van ontwikkeling (sinds varkenspestcrisis) heen?*

Dan zou het bij de vogelpest minder moeten hebben gebeurd dan in voorgaande crises. Maar ik heb het juist bij de vogelpest expliciet meegemaakt, dat er sprake was van sterke competentiestrijd. Conflicten zitten vaak onder de oppervlakte en zijn moeilijk te observeren.

Crisismanagement is werken onder hele hoge druk en daar komen vrij primaire reacties boven tafel. Veel hoge functies in organisaties worden bezet door mensen met vechtersmentaliteit en dat speelt op tijdens een crisis. Onder die stress en druk gaan mensen primairder gedrag vertonen en dat leidt tot competentiestrijd.

*16. Is er sprake van een toenemende politisering van crises van LNV?*

Ja, dat is zeker gepolitiseerd en dat is aan de ene kant heel prettig. De politiek geeft dan rugdekking en dat levert veel steun op en medewerking van andere organisaties. Iedereen wil helpen dan en niemand wil de zwarte piet krijgen omdat ze zich niet inzetten voor het bestrijden van de crisis.

Iedereen bemoeit zich ermee, dat kan negatief zijn, maar dat is inherent in de huidige samenleving. De Nederlandse samenleving is gemediatiseerd en daar heb je het in een crisis wel druk mee. Communicatie is daardoor een belangrijk aspect.

Vanuit andere departementen is er veel commentaar gegeven op het beleid van LNV. Dat ze het alleen deden en niet communiceerden. Aansluiten bij de crisisstaf van LNV door andere departementen is altijd mogelijk geweest. VWS kwam in de vogelpest niet ieder dag bij de LNV crisisstaf zitten en dat is een gemiste kans.

*17. Wat kunnen andere departementen leren van LNV op het gebied van crisismanagement?*

Dat is lastig, omdat LNV vooral te maken heeft met een bepaald type crisis, die zich regionaal afspeelt. Wij hebben niet met bevoegdheden van burgemeesters te maken. In het interdepartementaal overleg zijn er vanuit LNV veel voorstellen gekomen in het interdepartementaal overleg: voorbeeld Collegiale Audit.

Er zijn heel weinig professionals op het vlak in Nederland die praktische crisismanagementervaring hebben. LNV heeft die professionals in de organisatie aanwezig.

Een voordeel van LNV is dat er niet in de reguliere organisatie een hele afdeling crisismanagement aanwezig is. Alle directies nemen dat in hun normale werk mee. Dan kun je heel snel opschalen, zodra het noodzakelijk is. LNV werkt vanuit een blauwdruk met taken en verantwoordelijkheden.

In de MKZ, was er geen structuur om de mensen aan het werk te zetten. Dat kun je van tevoren voorbereiden. Bij V en W is er bijvoorbeeld een permanente afdeling van 8 of 9 man. Zij schalen bij ieder incident op.

*18. Formele en informele communicatie. Hoe verhoudt het zich met elkaar en is het positief of negatief?*

Het is heel belangrijk om zaken voor elkaar te krijgen door middel van interne communicatie. Er moet altijd formele communicatie op informele communicatie volgen.

Tijdens de MKZ crisis werd er in Stroe door het informatiecentrum de formele weg behandeld. Ze schreven urgente problemen in de sitraps op en vroegen daarin om een besluit. In het DCC kwam dat niet ernstig en urgent genoeg over en dat werkte dus niet. Schrijf een nota, breng het

vervolgens in de crisisstaf, overleg met mensen erover en maak duidelijk dat het een urgent probleem is.

Leerpunt voor LNV in dit voorbeeld is het volgende; Communiceer ook wanneer je een besluit uitstelt. Het waarom en hoe van dat uitstel moet de crisisstaf goed communiceren.

*19. Wat zijn uitdagingen voor de toekomst van crisisorganisatie van LNV?*

Dat heeft toch te maken met planfixatie: hoe zorg je ervoor dat je niet te veel vastlegt in procedures en daardoor inflexibel wordt. Dat is een moeilijk dilemma, dat lastig is om op te lossen. In hoe verre kun je anticiperen op een crisis en toch voldoende veerkracht behouden om flexibel in een crisis te opereren.

Bij de crisisorganisatie van de VWA/RVV kan planfixatie een kans hebben, omdat zij heel veel hebben vastgelegd in procedures en daardoor aan flexibiliteit en veerkracht ingeboet hebben, zodra het niet volgens de procedures loopt.

*20. Krijgen in crisistijd bij LNV experts en/of adviseurs een grotere rol toegedicht?*

Experts zijn in een crisis wel van belang, het veterinaire epidemiologisch overleg werd uiteraard geraadpleegd over de gevolgen van een uitbraak bijvoorbeeld. Je wilt analyses en scenario's hebben om besluitvorming op te baseren. Je moet er echter nooit helemaal op vertrouwen, want zij weten ook niet alles. Voorbeeld: AI en menselijke besmetting.

Adviseurs hebben binnen LNV geen doorslaggevende rol van betekenis gespeeld in de crisisorganisatie. Onderzoeksbureau is juist uitgenodigd om te komen kijken naar hoe wij het deden in een crisis, zodat zij daar hun trainingen op konden aanpassen. Dan krijg je uiteraard wel feedback, maar niet dat adviseurs de touwtjes in handen krijgen.

## Bijlage 4. Interviewuitwerking

### Uitwerking interview

Mevr. drs. G.E. Kooijman

03-02-2005-02-03

#### *1. Wat is uw huidige functie en wat is uw crisiservaring?*

Functie heden: Coördinator Crisismanagement VWA.

Functie Crisis: Beleidsmedewerker Crisismanagement. Directie Kabinet

Een van de Kerntaken, De bewaking van een programma van gerichte acties om de leerervaringen van de MKZ crisis te verwerken in hand- en draaiboeken, procedures, opleidingen, trainingen en afspraken

#### *1. Wat zijn de verschillen tussen VWA en LNV op crisismanagementgebied?*

In de VWA is crisismanagement dagelijks werk. Bij LNV is het een incidentele grote klapper, waarvoor de organisatie waakzaam moet blijven. De VWA krijgt de hele dag meldingen en signalen en soms zit daar een grote crisis tussen, zoals bijvoorbeeld de MKZ crisis en AI crisis.

Dennis van Schaardenburg is in zijn functie als coördinator crisismanagement dus bezig met een fictieve organisatie, die wordt opgezet als er daadwerkelijk iets mis is. En ik ben hier bij de VWA bezig met doorlopend crisismanagement en uiteraard ook de voorbereiding op echte grote crises.

#### *2. Welke functie had u tijdens de MKZ crisis?*

In de MKZ crisis was ik beleidsmedewerker bij directie VVA/VVM (nu Directie VD). Ik had toen MKZ in mijn pakket en werd dus ingezet als beleidsmedewerker in het beleidsteam op het departement.

#### *3. Werkte u tijdens de varkenspestcrisis ook voor LNV?*

Nee, toen was ik nog niet werkzaam voor het ministerie van LNV.

#### *4. Hoe zou je de trend op crisismanagement binnen LNV typeren? Wat zijn de ontwikkelingen geweest?*

Is een moeilijke vraag:

Er is binnen LNV wel meer ervaring gekomen. Is de trend gericht op organisatorisch of beleidsmatig? Organisatorisch:

Wat je ziet is dat voorbereiding, steeds meer en beter geworden is. Wat je vooral ziet is dat er verbeterend leren optreedt. Dus er wordt ergens tijdens de crisis geconstateerd, dat er iets niet goed loopt en dat wordt dan verbeterd. Er wordt niet gekeken: Wordt het nu wel goed gedaan. Er is het systeem, en daar zit een onderdeelje in wat niet lekker loopt, dan wordt dat onderdeelje aangepast. Het systeem staat nooit ter discussie. LNV heeft heel erg de neiging om op ervaringen te leren. De vraag: is dit wel de juiste structuur? Niet dat het systeem dan veranderd moet worden, maar de vraag wordt niet gesteld. Er vindt enkel verfijning plaats van reeds bestaande structuren. Vernieuwend leren vind niet plaats binnen LNV.

#### *5. Hoe is het leerproces na de MKZ vormgegeven?*

Dezelfde trant als die hierboven beschreven wordt. Als ik zelf kijk, naar dingen die aangepakt zijn. Dan is er vooral gekeken naar zaken die niet goed liepen, die zijn verbeterd, maar er is niet teruggekeken naar de waarden die erachter zaten.

Er zijn 150 punten benoemd en die zijn gegroepeerd. Daarna is er in die lijst een prioritering aangebracht. Een aantal punten zijn geselecteerd die zijn verder uitgewerkt. Het is een moeizaam traject geworden. Dat is inherent aan een crisis. Tijdens de crisis is er heel veel aandacht en prioriteit voor het zo goed mogelijk organiseren van de crisisbestrijding, maar dat ebt na verloop

van tijd toch weg. Zodra de crisis voorbij is, is het dus lastig om de aandacht op de crisiservaringen gevestigd te houden. De urgentie en de druk nemen af, doordat er andere problemen weer opgepakt worden, waarnaar de aandacht verschuift.

*6. Wat zijn daar de redenen van?*

Er is zo veel te doen in een ministerie. Er moeten prioriteiten gesteld worden en keuzes gemaakt worden. Rijksoverheidsbreed worden er slecht keuzes gemaakt. Het kan niet zo zijn dat de Kamer aandacht vraagt voor een onderwerp, waarbij het ministerie dan als antwoord moet geven, daar hebben we geen aandacht aan geschonken. De keuzes worden dus niet gemaakt en er komen altijd nieuwe belangrijke incidenten die aandacht vragen. Crisismanagement is een kwestie van voorbereiden en dus van de lange termijn. Departementen richten zich toch meer op de buitenwereld en de politiek. Structureel werk raakt ondergesneeuwd onder de actualiteit.

Mensen worden niet meer geconfronteerd met de problemen uit de crisis en dus is er minder prioriteit. Dan heb je dus medewerkers nodig, zoals een coördinator crisismanagement, die aandacht vraagt voor het onderwerp en daardoor het proces gaande blijft houden. Dat is heel belangrijk, maar een lastige taak.

*7. Is de MKZ crisis een omslagpunt geweest in crisismanagement?*

Er zijn na de MKZ crisis heel veel punten opgepakt en verbeterd. Er zijn punten opgepakt die dwars door het departement heen liepen. De voortgang zat er zeker wel in. In de loop van het traject moet er steeds meer aan het onderwerp getrokken om het voor elkaar te krijgen. Het proces verloopt daardoor trager. Er moeten dan bijvoorbeeld directeuren en DG's rond de tafel gezet worden om het voor elkaar te krijgen.

*8. Is het dan cruciaal dat er dan een project wordt opgezet met een duidelijke trekker?*

Ik denk dat de duidelijke opzet heel belangrijk is geweest. Het was een groot project en daarvoor was het wel handig om het project met prioriteit op te zetten. Het is zinvol om tijd en mensen vrij te maken voor het project. Het heeft een signaalfunctie richting de organisatie, om te laten zien dat het een belangrijk project is.

*9. Wat waren de succes- en faalfactoren in het leerproces na de MKZ crisis?*

Faalfactor: de afnemende urgentie in het departement. Als ik het persoonlijk weer zou doen, dan zou ik het anders aanpakken. Bijeenkomsten organiseren om mensen meer te prikkelen en uit te dagen om mensen aan de gang te houden. Om de nut en noodzaak goed op het netvlies van mensen te houden. Stimulering door uitwisseling van ideeën

*10. Is het veel moeilijker als er meerdere directies/diensten bij een leerproces betrokken zijn?*

Ja dat maakt het altijd moeilijker. Ten eerste, moet je kijken naar wie de eindverantwoordelijk moet stellen voor het proces, zodat er coördinatie plaats vindt en iemand zich verantwoordelijk voelt.

*11. Krijg je ervaringen van individuen doorvertaald naar de organisatie als geheel?*

Dat krijg je niet via dit project voor elkaar. Organisatie-ervaringen (gemene deler) worden wel doorvertaald naar de organisatie. Individuele ervaringen worden niet allemaal doorvertaald naar de organisatieervaringen. Het gebeurt echter wel als er in een leerproces door een individu wordt opgebracht. Veel individuele ervaringen worden wel in organisatieonderdelen uitgewisseld, maar blijven daar als het ware hangen. Pas als er meerdere individuen zelf leerervaringen herkennen en erkennen in de organisatie, wordt het gedeeld met de rest van de organisatie. Dus, ja het doorvertalen van individuele ervaringen naar de organisatie kan wel, maar er blijft veel op het microniveau zitten.

*12. Wat is belangrijker ervaring van mensen of verbeterde structuren?*

Ervaren mensen worden altijd weer ingezet in een nieuwe crisis. Dat is ook een risico: Als deze mensen weggaan, dan ben je de ervaring kwijt. Mensen vallen terug op hun ruggenmerg en reageren in een crisis primair. Mensen vallen terug op hun primaire processen. Mensen vallen dus terug op ervaringen uit de vorige crisis. Na een crisis worden er verbeteringen en veranderingen in de crisisorganisatie aangebracht. Deze ervaren mensen moeten er goed van doordrongen van de nieuwe aanpassingen zijn, om goed te kunnen functioneren. Gebeurt dat niet, dan werkt het systeem in de praktijk slecht. Dat is dus lastig. De verbeterlagen moeten doorgevoerd worden, maar mijn inziens moet er echter ook mee getraind worden. Voor mensen die niet ervaren zijn moet er ten eerste een basis zijn om in te functioneren. Ten tweede moet de groep ervaren mensen ervan doordrongen worden dat er veranderingen hebben plaatsgevonden.

*13. Heeft het dus een versterkende werking op elkaar?*

Ja het heeft een versterkende werking. Het feit dat je met een leerproces bezig bent, is een manier om mensen bezig te houden met crisismanagement. Het werken aan verbetertrajecten helpen om een crisis te herinneren en dat is een winst op zich.

Het organisatorische is een traject over personen; wie ben je, hoe wordt je aangestuurd wat zijn competenties, communicatie, persoonlijkheid

Het beleidsmatige verhaal kijkt meer naar: je bent het er mee eens of niet. Organisatorisch is moeilijker, omdat dat personen en organisaties combineert.

Het is lastig om een leerproces na een crisis los te zien van ontwikkelingen en de situatie in de reguliere organisatie. Het gaat vaak over communicatie met elkaar en taken en verantwoordelijkheden.

Wat er in het reguliere werk niet goed loopt, loopt ook niet goed in de crisis. Een crisis versterkt dat juist. Hypothetisch, twee organisatieonderdelen hebben ruzie met elkaar in de normale fase en in de crisis speelt dat extra op. Na de crisis wordt er dan in een leerproces omslachtig constructies omheen bedacht om de problemen op te lossen. De problemen worden echter niet structureel opgelost en komen in de reguliere organisatie terug.

Er zou meer na een crisis structurele problemen opgelost kunnen worden, door dieper te graven.

*14. Crisis: window of opportunity voor veranderingen in een organisatie?*

In principe is een crisis een window of opportunity.

Het hangt denk ik van de openheid ten opzichte van leren in de organisatie. Leren is fouten toegeven. Hoe bereidwillig is dus een organisatie om te leren. Hoe open durft een organisatie te zijn. En hoe is het lerend vermogen van de organisatie.

*15. Was het lerend vermogen van de LNV organisatie groot na de MKZ crisis?*

Ja dat was groot, vooral op communicatie gericht. Er zijn ook veel slagen gemaakt na de MKZ crisis. Trechtermodel om vragen te beantwoorden is een goed voorbeeld

Draaiboeken zijn aangepast en verbeterd. De liaisonfunctie is ook een positieve verbetering.

Een voorbeeld van een niet groot lerend vermogen is: de discussie over de grootte van de crisisstaf. In het handboek staat heel bewust dat de crisisstaf klein moet zijn, om slagvaardig te blijven. In een crisis zie je telkens weer een uitgebreide crisisstaf ontstaan, waarin alle partijen hun zegje willen doen. Nu moet niet de conclusie getrokken worden dat handboeken op de millimeter gevolgd moeten worden. Handboeken zijn bedoeld als geheugensteunen en hoeven dus niet één op één gevolgd te worden.

*16. In hoeverre kan een crisis voorbereid worden?*

Een crisis op zichzelf kun je niet voorbereiden, want je weet bij een crisis niet wat er staat te gebeuren. Er wordt altijd voorbereid op een vorige crisis. Je weet dat er een crisis komt. Er kan dus voorbereid worden op een aantal wetmatigheden waarvan het aannemelijk is dat het gaat gebeuren, maar niet op detailniveau. De organisatiestructuur met taken en verantwoordelijkheden, kan voorbereid worden. Scenario's bedenken en trainen dient ook als voorbereiding. De harde kant kan dus wel voorbereid worden. Als er iets gebeurt, dan zijn beleidsmedewerkers nodig, en bijvoorbeeld informatiesystemen voor een crisis. Dus veel kan voorbereid worden, maar niet tot in detailniveau. Het blijft dus een spanningsveld.

*17. Gaat voorbereiding ten koste van de veerkracht van de organisatie; veel voorbereiding leidt tot inflexibiliteit?*

Je kunt je voorbereiden op een crisis die kan komen. Veterinaire crisis is dan een type crisis, waarvoor je relatief veel voor kunt bereiden op hoofdlijnen. Het treedt regelmatig op, dus is er prioriteit om het goed voor te bereiden. Dat is echter niet zo met crisissituaties die niet vaak voorkomen, Dat haalt de rek uit de organisatie.

Hand- en draaiboeken worden bij een evaluatie gebruikt als een checklist om te kijken of de organisatie goed gefunctioneerd heeft. Doe je het niet volgens de hand- en draaiboeken, dat wordt dan als fout gezien. Dat werkt creativiteit en flexibiliteit tegen, want het straft het af en een volgende keer wordt het dus volgens hand- en draaiboeken gedaan, ook al werkt het minder. De rek haal je uit de organisatie. Als je dus voorbereiding treft tot op het minimalistische niveau en je gaat het zien als een 'bijbel'. Dan gaan mensen alleen maar de protocollen volgen en denken ze niet meer na.

*18. Heeft LNV dat?*

In de crisisorganisatie zit veel rek en de organisatie kan creatief en veerkrachtig gebruikt worden.

*19. Centralisering van besluitvorming of decentralisering?*

Heel erge centralistische neiging, Is dat terecht?

Het is wel nuttig in ieder geval. Centrale aansturing is nuttig, omdat er dan makkelijker duidelijkheid kan worden gegeven tegenover de politiek en de media. Dat is zeker op een politiek terrein zoals landbouwcrises belangrijk. Ook voor de afstemming tussen departementen is het goed dat het centralistisch wordt besloten. Mensen worden bij elkaar gezet en hebben korte lijnen. Het past in het beeld van BZK met het beleidsplan. Het is een landelijke trend; Er moet wel op hoofdlijnen gestuurd worden, zodat er genoeg ruimte is.

Als de media en politiek zich minder zouden bemoeien, dan zou decentralisatie minder toenemen.

*20. Vind u het positief dat de aandacht voor landbouwcrisis is toegenomen?*

Het is ongeveer nog het enige wat politiek en media kunnen, reageren op actualiteiten. De wezenlijke vragen worden niet gesteld. De meer structurele zaken die erin zitten sneeuwen onder in de actualiteit.

*21. Was het niet zo dat er na de MKZ crisis meer aandacht was voor hoe de LNV organisatie omging met crisis?*

Organisatorisch: Bijvoorbeeld een rapport van BZK over departementale samenwerking in crisis werd serieus opgepakt. BZK gaat van rampenbestrijding naar crisisbestrijding in het algemeen. Beleidsplan crisisbeheersing. Dat heeft eraan geholpen. De aandacht die er vooral is geweest is beleidsinhoudelijk dus gericht op vaccinatie en ethiek omtrent de preventieve ruiming van dieren etc.

*22. Hoe zie je de toekomst van het leren na de AI crisis en crisismanagement bij LNV?*

LNV zit op een crisisgevoelig onderwerp en op zich heeft LNV goede ontwikkelingen doorgemaakt op crisismanagement. Er is toch veel aandacht binnen de organisatie ook buiten crisistijd.

Toch moet niet alles tot de millimeter dichtgeregeld worden; er moet ruimte blijven voor flexibiliteit en creativiteit. Hou het op hoofdlijnen.

Als je goede mensen in de organisatie hebt, die goed van crisismanagement doordrongen zijn en weten wat er in een crisis moet gebeuren, is al een hele winst.



## Bijlage 5. Interviewuitwerking

### Interviewuitwerking

Dhr. drs. G.D Laanen

Donderdag 22-02-2005

#### *1. Welke functie heeft u nu?*

Hoofd van het Departementaal Coördinatie Centrum van het ministerie van Verkeer en Waterstaat sinds december 2002.

Ik was voor deze functie medewerker buitengewone omstandigheden bij het ministerie van Algemene Zaken.

#### *2. Wat voor soort crisis maakt u hier mee op DCC v & W*

Het DCC V & W gaan over water en transport, dat moet goed en veilig verlopen. Grote crisis hebben zich niet voorgedaan sinds 2002. De Bijlmerramp is wel een echte crisis op het terrein van Verkeer en Waterstaat, maar dat is al langer geleden.

Maar er zijn wel crisisomstandigheden voorgekomen: bijvoorbeeld de afsluiting van de sluis in de Nieuwe Waterweg. Dieselprijzenacties. Crisis na de crisis: vuurwerkcramp. DCC V & W was ook betrokken bij een containerschip dat vaten met landbouwgif verloor en bij de droogte van 2003.

#### *3. Hoe is crisismanagement binnen V & W georganiseerd?*

Het ministerie van V & W heeft een DCC waar crisisbeheersing permanent is ondergebracht. Het DCC valt in DG Rijkswaterstaat. Maar het DCC heeft wel direct toegang tot andere DG's, Bestuursraad en politieke top. Er zijn dus directe lijnen die door de departementstructuur heen snijden. Bij een grootschalig incident, wordt het DCC ingeschakeld. Het DCC wordt ingeschakeld om het proces van crisismanagement te begeleiden, beleidsinhoudelijk heeft het DCC V & W dus geen primaire verantwoordelijkheden. Het DCC V & W krijgt meldingen en signalen binnen via verschillende kanalen om alert op incidenten en crises te kunnen reageren. Er heeft 24 uur per dag, 7 dagen per week een piketambtenaar/crisiscoördinator dienst. De crisiscoördinator van dienst gebruikt haar of zijn expertise om in te schatten wie er verder geïnformeerd moeten worden en welke acties er moeten worden ondernomen.

In totaal zijn er 11 personen werkzaam bij het DCC V & W. Er zijn vier crisiscoördinatoren en er zijn twee programmacoördinatoren. Er is een programmacoördinator die zich bezighoudt met kwaliteitsbeheersing van de vitale infrastructuur. En de andere programmacoördinator is full time bezig met het verzorgen van opleidingen en trainingen in het departement.

De kern van onze activiteiten bevindt zich in de laatste drie stappen van de veiligheidsketen. Maar DCC V & W krijgt veel informatie uit de eerste twee fasen en daar geeft het DCC V & W ook adviezen over op het gebied van veiligheid en crisisbeheersing.

Bij een incident/crisis wordt er informatief of operationeel opgeschaald. Er wordt dan gebruik gemaakt van het netwerkmanagement voor de 9 beleidsterreinen die we hebben. Het netwerkschema dient als leidraad om te bezien of alle actoren die van belang zijn worden geïnformeerd.

Bij een incident/crisis komen alle actoren bij elkaar en er wordt dan gezorgd voor een inschatting van de situatie met besluitvorming. De volgende stap is het opstellen van een situatierapport en vervolgens wordt er teruggekoppeld naar de verschillende organisatieonderdelen vanuit de fysieke locatie van het DCC V & W. Het Sitrap gaat naar bijvoorbeeld politieke en ambtelijke top en andere departementen.

In eerste instantie zullen de problemen zich vaak bij Rijkswaterstaat (uitvoering) voordoen. Het ministerie van V & W heeft voor iedere regio een crisiscoördinator. De 25-30 crisiscoördinatoren

koppelen gegevens terug vanuit de regio naar het DCC V & W bij een calamiteit. Bij de beleidsdirecties zitten 15-20 crisiscoördinatoren.

Overleg crisismanagement V & W en overleg crisismanagement RWS (DCC V & W+ crisiscoördinatoren) vergaderen vier keer per jaar en er zijn twee speciale crisismanagement themadagen.

Wij vervullen een rol in departementale afstemming, door ambtelijk vooroverleg. Mochten er echte grote calamiteiten zijn, dan treedt de IBT of MBT structuur in werking.

*4. Welke visie heeft het DCC V & W crisismanagement met betrekking tot voorbereiding en flexibiliteit?*

Wij (DCC V & W) faciliteren en bewaken het proces van crisisbeheersing. Het DCC V & W bewaakt twee elementen van crisismanagement; voorbereiding en operationeel crisismanagement. De voorbereiding is in onze visie netwerkmanagement, je moet dus een goed netwerk hebben om te kunnen opereren. Medewerkers moeten flexibel zijn. Er is een grote tijdsdruk tijdens operationeel crisismanagement. Mensen moeten stevig in de schoenen staan voor een functie als crisismanager. Er moet daardoor veel getraind worden met crisismanagement. Op het DCC vindt bijvoorbeeld zes keer per jaar een werkwijze oefening plaats om het proces van crisismanagement te trainen.

Er zijn daarnaast een 40 tal oefeningen per jaar om overige V en W organisatie te trainen.

Mensen die hier zitten hebben een opleiding van crisisbeheersing van Clingendael en andere aanvullende cursussen op het gebied van crisismanagement.

Mensen worden hier gekozen op basis van hun achtergrond: Er moet heel flexibel opgetreden kunnen worden. Medewerkers moeten onder stressomstandigheden goed kunnen functioneren en moeten bovendien een goed ontwikkelde politieke antenne. Het DCC V & W moet geen beslissingen nemen, maar wel adviezen over besluitvorming goed voorbereiden voor de bestuurders. Het DCC V & W draagt ook zorg voor een goede afstemming met andere departementen en burgers, bedrijfsleven en lokale overheid. Binnen het departement zijn er ook veel verschillende belangen binnen beleidsdirecties.

*5. Hoe voorkom je planfixatie?*

De realiteit haalt altijd de plannen in en er kunnen maar zoveel plannen gemaakt worden: Tijd is een limiterende factor. 80% heb je nodig voor voorbereidende zaken en 20% heb je nodig voor incidenten en extra opdrachten. Het is dus niet zo dat er tijd is om gedetailleerde plan fixerende plannen te ontwikkelen. Daardoor ben ik niet bang voor planfixatie.

Een plan geeft niet de oplossing aan het DCC V & W, maar helpt wel om gedachten te structureren en helpt bij de grote lijnen. Het DCC V & W gaat uit van bijvoorbeeld checklists voor ongelukken met zeeschepen. In die checklists zijn geheugensteuntjes opgenomen, zoals wie moet er geïnformeerd worden, waar is informatie te vinden. De plannen zijn algemeen en grof, maar geven wel een goed kader om in te opereren.

De mensen die hier werken zijn niet gefocust op het maken van plannen. Het zit als het ware in de organisatie ingesloten. Je moet bijzondere kwaliteiten hebben om op een DCC te kunnen functioneren.

*6. Hoe verhoudt de informele crisisorganisatie zich tot de formele crisisorganisatie bij een incident?*

Er wordt tijdens een incident/crisis gebruikt gemaakt van alle contacten waar bruikbare informatie vandaan gehaald kan worden. Dat is het netwerk en het is belangrijk om op die manier elkaar geïnformeerd te houden. Veel calamiteiten/incidenten worden buiten de kolom van V & W afgehandeld en dan wordt er dus informeel afgestemd om informatie uit te wisselen met bijvoorbeeld ander departementen.

*7. Is een crisis een window of opportunity?*

Een window of opportunity, betekent dat je de organisatie dan beter op de kaart kan zetten na een crisis. Ik zie onze rol niet zo. In het voortraject moet het DCC V & W laten zien dat DCC V & W er niet voor niets is. Als dat na de crisis moet gebeuren, dan zou DCC V & W in het voortraject nalatig geweest en dat is niet de bedoeling.

Verkeer en Waterstaat gaat over infrastructuur, en kijkt niet zo sterk naar de korte termijn. Wel bij de hogere ambtenaren in bijvoorbeeld de bestuursdienst, dan dienen zich wel windows of opportuniteiten aan kan ik me voorstellen, bij DCC V & W speelt dat niet sterk een rol.

*8. Heeft u ervaringen met leren vanuit een crisissituatie?*

Er wordt in organisaties wel geleerd vanuit evaluaties, maar of alle incidenten goed geëvalueerd wordt durf ik me niet over uit te laten. Het gaat om de combinatie van goede mensen in een goede organisatie. Maar er is uiteraard verloop in een organisatie. Er worden dus continu crisiscoördinatoren vervangen door minder goede/ervaren mensen en die moeten toch een deel ervaring opdoen om op hetzelfde niveau te functioneren. Dat betekent een vertraging van het lerende effect van de crisis. Er moet dus gezorgd worden voor een goede overdracht en vervanging van medewerkers om het organisatieniveau op peil te houden.

*9. Wat zijn succes- en faalfactoren in dat traject voor een overheidsorganisatie?*

Faalfactor:

Ik zal niet mijn hand in het vuur willen steken, dat alles wat er naar boven komt wat er moet naar boven komen, in grote organisaties is het moeilijk om leren tussen afdelingen te bewerkstelligen. Hier wordt wel getracht om dat te bewerkstelligen, mede door bijvoorbeeld externen te laten evalueren. Doordat zij van buiten komen kijken zij met een frisse blik naar binnen en zij zien en vragen waarom pakken jullie dat zo aan.

De ervaring leert dat organisaties van buiten anders naar de organisatie kijken. Zij stellen de vragen die voor ons intern normaal zijn; waarom doe je dat op die wijze? En dat dwingt je na te denken waarom je op een bepaalde manier handelt. Vaak is het logisch, maar toch is dat goed.

Succesfactor:

Succesfactor in een crisis is het houden aan de afspraken die gemaakt zijn. Een bepaalde systematiek werkt beter dan geen afspraken. Het hangt samen met de realistische opvatting van plannen.

Het is heel belangrijk om als organisatie transparant te zijn. SMART principe: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. Deze criteria zorgen ervoor dat het duidelijk is wat je doet. Dat streven we na, en dat zorgt ervoor dat je, je eigen beperkingen kent, maar ook je mogelijkheden.

*10. Duurt het doorvoeren van verbeterpunten na een evaluatie langer dan in een overheidsorganisatie?*

Dat geldt voor iedere grote organisatie, omdat er met meerdere partijen afgestemd moet worden. Iedere medewerker heeft een verantwoordelijkheid voor de eigen organisaties. Zitten er andere organisaties in de weg, dan moet je dat aankaarten bij die organisaties.

Binnen de overheid moet er een sterke verantwoording afleggen. Overheidsorganisaties zijn log, maar dat is nodig om een goede verantwoording te kunnen afleggen en dat is noodzakelijk voor het goed functioneren van de overheid.

*11. Kun je door een strakke structuur en voorbereiding een flexibele organisatie opzetten of niet?*

Hij moet niet strak zijn, maar hij moet stevig zijn. Er moet overtuiging in de organisatie aanwezig zijn. De medewerker in een goede organisatiestructuur moet een beslissing kunnen nemen en kan meer gecalculeerde risico's nemen dan in een slechte/slappe organisatiestructuur.

Hoe steviger (niet perfectionistisch, met escapemogelijkheid) de beginorganisatie is, hoe beter er met onvoorziene omstandigheden omgegaan kan worden. Er moet voorbereid worden op zaken die niet te verwachten. Door alle signalen goed van begin af aan op te pikken. Er moet niet te veel gefocust worden op plannen met bekende gegevens, maar ook op bekende gegevens.

Daarom is het niet erg om in een oefening een foute beslissing te nemen, omdat de beslissing daarna niet meer gemaakt worden. De organisatie moet kapstokken hebben om de organisatie een richting te geven.

*12. Hoe is de ontwikkeling van competentiestrijd in crises naar boven gekomen?*

Ik merk er eigenlijk niets van. In het DCC V en W zijn de mensen aan elkaar gewaagd. Ik merk er dus in de praktijk niet zoveel van. Let op ik ga niet over beleidsbeslissingen, daar zou dat wellicht meer voorkomen.

*13. Kunt u een vergelijking trekken tussen de LNV crisisorganisatie en de crisisstructuur van V en W?*

V en W heeft een directie die is opgericht door middel van een instellingsbesluit en bestaat uit een vaste staande organisatie. LNV heeft een crisiscoördinator en overige crisismanagementtaken zijn ondergebracht bij medewerkers met reguliere taken naast crisismanagement. Wat dat betreft zit V en W in een luxe positie, met veel vaste mensen die full time met crisismanagement bezig zijn.

De crisis bij landbouw zijn crisis door het beleid van de EU. Dat in ogenschouw genomen, dan heeft LNV het goed voor elkaar; LNV is alert en ze hebben informatie gereed liggen als het nodig is.

*14. Zijn crises net als bij LNV vermaatschappelijkt en verpoliticiseerd, mediatiseerd?*

In hoeverre speelt dat een rol voor de crisisorganisatie?

Alles wordt gezien als een crisis, terwijl niet alles de term crisis waard is. De rijksoverheid heeft geen goed antwoord op de kritiek in de pers. Dat heeft te maken met een toegenomen mediatisering en de afgenomen kwaliteit van journalistiek. De overheid moet daar een antwoord op geven en dat heeft de overheid totnogtoe niet gedaan. De eenheid risico en crisiscommunicatie bij BiZa zou daar hopelijk aan kunnen bijdragen.

## Bijlage 6. Interviewuitwerking

### Interviewuitwerking

Dhr. ir. Van Schaardenburg

Woensdag, 22 maart 2005

Dhr Van Schaardenburg was crisiscoördinator van het DBT in de AI crisis en na de AI crisis is hij de crisiscoördinator van LNV.

1. *Wat is de trend op het gebied van crisismanagement die zich volgens u aftekent vanaf de varkenspest? Kun je de varkenspest zien als tijdstip 0 op het gebied van crisis management.*

Crisismanagement heeft zich steeds meer als regulier beleidsonderdeel ontwikkelt in de LNV organisatie. Crisismanagement is in de varkenspest in de lijnorganisatie opgezet toen het varkenspestvirus uitgebroken was. De LNV organisatie was niet voorbereid op een grootschalige crisis, zoals de varkenspest crisis. Na de varkenspest is de voorbereiding steeds meer geprofessionaliseerd. Er zijn betere hand- en draaiboeken gemaakt. Er word meer geoefend en medewerkers worden opgeleid op het gebied van crisismanagement.

In de organisatie zijn structuren ingebouwd om crisismanagement op voldoende peil te houden en tijdens een crisis een adequate reactie mogelijk te maken.

Individuele medewerkers zijn zich beter bewust door opleidingen en trainingen en weten beter hoe te handelen in een crisis.

2. *Wat is belangrijker: de ontwikkeling van een organisatiestructuur of de ontwikkeling van de individuele medewerker (ervaringen)?*

Het niveau van de individuele medewerkers bij elkaar opgeteld is een aspect van de organisatiestructuur. Het in het hoofd zitten, van hoe te handelen tijdens een crisis bij individuele medewerkers is heel belangrijk. De ervaringen uit vorige crises zijn zeer relevant, maar niet cruciaal. Dan wordt er de aanname gemaakt dat een crisis nodig is om crisismanagement in een organisatie te verbeteren. Die aanname is niet juist; opleiding en training kunnen dat ook bewerkstelligen.

3. *Wat waren de belangrijkste verschillen in de organisatiestructuur van de crisisorganisatie tijdens de MKZ en de AI?*

Tijdens de AI crisis is er veel toegepast wat er op papier (hand- en draaiboeken) al uitgedacht was. Tijdens de MKZ crisis stond het ook al op papier, maar het werd in de praktijk niet geheel toegepast. Dat kan veel verschillende oorzaken hebben; het kan bijvoorbeeld een momentum zijn geweest in de eerste paar dagen van de MKZ crisis, waardoor niet alle structuren volledig opgezet zijn. Een voorbeeld daarvan is het Departementaal Beleidsteam.

Een van de grootste verbeteringen is dus gelegen in het feit dat goed uitgedachte structuren voor de crisisorganisatie op papier tijdens de AI crisis wel in de praktijk zijn gebracht en in de MKZ niet.

4. *Hoe is het leertraject na de AI crisis verlopen tot nu toe? Waarop richt zich dat?*

Eenzijds door wat er uit de evaluatie komt als leerpunten op te pakken en te realiseren. Anderzijds door continu bezig te zijn met mensen op te leiden en integraal te gaan oefenen. Dit jaar gaat LNV bijvoorbeeld hoogstwaarschijnlijk een aantal grote oefeningen doen. In mei wordt er met gemeenten in Limburg geoefend op de werking van een RCC. In samenwerking met de directie VD is er een voorbereiding om een grootschalige MKZ crisis te oefenen. Er komt ook nog een procesmatige oefening van de handboeken zonder inhoudelijke invulling om te kijken of de structuren die daarin zijn opgesteld in de praktijk werken.

5. *Hoe valt dit leertraject te vergelijken met het leertraject dat na de MKZ heeft plaatsgevonden?*

Het is ongeveer hetzelfde verlopen, alleen op inhoudelijke punten is het verplaatst. Het leertraject na de MKZ crisis richtte zich veel meer op interne blinde vlekken en onderlinge samenwerking binnen de LNV directies. De leerpunten na de AI richten zich meer op externe stakeholders, omdat daar volgens de evaluaties nog verbeteringen in aangepast dienden te worden.

Het proces na de MKZ was goed ingericht en daardoor is dat traject wederom opgezet na de AI crisis.

6. *Heeft LNV na de MKZ crisis een basisstructuur voor de crisisorganisatie ontwikkeld en is er na de AI vooral sprake van oefenen en medewerkers te blijven trainen in de LNV crisisorganisatie?*

Met het grootste deel van het handboek is veel meer ervaring. De grootste organisatiestructuren zijn bekend bij de medewerkers. Maar er zijn echter nog steeds structuren die verder ontwikkelt worden. Voorbeeld: Een denkgroep lange termijn is wel behoefte aan, maar is nog nooit gerealiseerd in een crisis. Dat wordt dus meer ontwikkeld naar aanleiding van evaluatie van leerpunten.

7. *Is er sprake van vooral verfijning in de crisisorganisatie of worden structuren ook opnieuw ontworpen en uitgedacht?*

Ik herinner me een zin uit de evaluatie waarin staat dat het DBT goed gefunctioneerd heeft. Er wordt dus afgevraagd of de organisatiestructuur nog voldoet. Er wordt dus eerst vernieuwend gekeken, maar daarna verbeterend. Een VAT en een KIT stonden nog niet in het handboek, maar die zijn wel nodig gebleken in de crisis en die zijn daarna wel geformaliseerd en worden opgenomen in het handboek. Als organisatieonderdelen niet voldoende functioneren, dan wordt dat kritisch bekeken en na een crisis is het een goed moment om de structuur kritisch te beschouwen.

8. *Wat zijn barrières en kansen om van een crisis te leren op het terrein van LNV?*

Barrière: crisismanagement is geen corebusiness van LNV. Het kan dan gebeuren dat LNV de aandacht na een crisis snel verplaatst naar andere beleidsvelden. Dat is een barrière en het vraagt daardoor veel tijd om veranderingen en leerpunten uit evaluaties te voltooien. LNV is geen defensie of brandweer type organisatie, en er moeten dus keuzes gemaakt worden.

Een duidelijke kans is het commitment wat de top van het departement op het gebied van crisismanagement heeft ontwikkeld. Het departement realiseert zich dat LNV op crisisgevoelige beleidsterreinen opereert. Al kan bijvoorbeeld ieder moment uitbreken. Commitment wordt doorgegeven door verantwoordelijkheden en financiën voor bijvoorbeeld opleidingen en trainingen.

9. *In hoeverre kun je als organisatie voorbereiden op een crisis? Spanningsveld tussen anticipatie en veerkracht.*

Een crisis kan inhoudelijk slechts ten dele voorbereid worden, op dat gebied moet je flexibel zijn. Een organisatiestructuur kan bedacht worden en getraind om in een crisis, die kennis en training te kunnen gebruiken. Voorbeeld: LNV zet tijdens een crisis een regionaal coördinatie centrum op om een crisis te bestrijden. In een RCC werken meerdere organisatieonderdelen op locatie in één centrum samen. Of er nu een dierziektecrisis of hoogwater of fyto-sanitair speelt, dat maakt in principe niet uit. Als er regionaal een crisis is, dan moeten de regionale spelers bij elkaar zitten, omdat ze anders verspreid vanuit separate kantoren een crisis moeten beheersen en dat werkt niet.

Ik ben het wel eens dat je niet alles in details kunt vastleggen. Er is altijd een deel wat onvoorspelbaar is en daar moet je veerkrachtig mee omgaan.

*10. Hoe zorg je dat je veerkrachtig blijft?*

Een organisatie blijft veerkrachtig doordat verschillende competenties beschikbaar zijn binnen de LNV organisatie, mocht er een crisis uitbreken. Het begint dus al bij het selecteren van medewerkers. De richtlijnen op het gebied van crisismanagement moeten bekend zijn bij deze mensen, maar moeten niet als een doel op zich gezien worden. LNV bereikt dat door mensen met verschillende competenties uit alle organisatieonderdelen te betrekken bij trainingen en oefeningen.

*11. Is er sprake van een strakkere opzet van de crisisorganisatie dan in het verleden. In hoeverre is er sprake van strakke structuren in verhouding tot flexibele veerkrachtige mogelijkheden en hoe heeft zich dat ontwikkeld?*

De LNV organisatie is professioneler geworden en ook formeler, en dat is een goed streven. Formalisatie van informele zaken die goed zijn verlopen, is een goede tendens in de ontwikkeling van een crisisorganisatie. Medewerkers moeten in een crisis niet teveel ruimte ter beschikking hebben, want als er zaken fout worden uitgevoerd, dan kan het ook echt fout gaan. Er moet wel verantwoordelijkheid blijven voor de taken die worden uitgevoerd. Werk je het uit op personeelszaken, dan is het prettig als mensen in de eerste acute fase van een crisis bereid zijn om over te werken. Maar daarna moet er geformaliseerd worden, de regelgeving en de verantwoordelijkheid als werkgever richting werknemer eisen dat medewerkers rust krijgen. In de varkenspest waren er geen richtlijnen voor en bleven mensen maar werken en dat had verkeerde gevolgen. In de AI waren daar wel duidelijke richtlijnen voor en was er dus een strakker beleid, dat leidde tot een beter personeelsbeleid.

*12. Is er sprake van een sterkere ontwikkeling van centralisering van besluitvorming door de crisis heen.*

Dat is redelijk beleidsinhoudelijk. LNV heeft vanaf de varkenspest al een centralistische besluitvormingstructuur gehad. Interdepartementaal is er wel een centralisatietendens zichtbaar. Door ontwikkelingen bij BZK bijvoorbeeld, is er een centralisatietendens voor de gehele rijksoverheid te zien.

*13. In hoeverre spelen externe factoren (mediatisering en politisering bv.) een rol in de ontwikkeling van de crisisorganisatie?*

Het werkt heel erg door in het beleid. Het feit dat er zoveel protesten komen tegen ruimingen leidt bijvoorbeeld tot de lobby voor een vaccinatiebeleid. Qua organisatie is er een tendens zichtbaar dat ook externe partners om meer invloed vragen in de crisisbesluitvorming. Daar moet dan over nagedacht worden. In het RCC bijvoorbeeld word er gekeken om een andere overlegstructuur met externe partners te creëren. Dat is een direct gevolg van een leerpunt uit de AI crisis. Het uit de evaluatie opgekomen feit, dat onze crisisorganisatie niet aansluit op die van bijvoorbeeld van externe handhavingdiensten, moet gerepareerd worden.

*14. Krijgen in crisis bij LNV experts en adviseurs een grotere rol toegedicht? Is dat terecht?*

Experts krijgen een hele belangrijke rol. De CVO is een goed voorbeeld; bij veterinaire besluiten werd de raad van de CVO als richtlijn genomen om een besluit wel of niet uit te voeren. Veterinaire expertise is dus in een dierziektecrisis heel belangrijk. Bij LNV wordt er weinig geadviseerd door externe adviseurs.

Er ontstaat wel een bepaalde mate van groepsvorming rond een besluitvormer en dan is het belangrijk wie er in die groep zitten. Het is logisch dat mensen buiten de groep rond de besluitvormer geluiden niet zo goed doorkrijgen als mensen in de groep.

Een crisis geeft veel druk, dat besluitvormers goed luisteren naar mensen die zij vertrouwen.

*15. Stelling: Als er een beleidslijn gekozen is dan wordt er in de praktijk moeilijk van afgeweken.*

Daar ben ik het niet mee eens. Er wordt wel gekeken of het consistent is met het voorgaande beleid. Het kan niet zo zijn dat de organisatie niet consistent is in de uitvoering van het beleid. De beleidslijn kan wijzigen als de beleidslijn niet afdoende werkt en de organisatie in de crisisbeheersing achter de feiten aanloopt. Dat is gebeurd na zowel de MKZ crisis (de driehoek) en tijdens de AI (3km ruimingen).

*16. Kunnen andere publieke organisaties/departementen leren van de ontwikkeling van een crisisorganisatie bij LNV en wat dan?*

Dat is een retorische vraag, natuurlijk kunnen organisaties van elkaar leren. Voorbeeld van piloten en management met rust voor personeel.

Nucleaire oefening, met drie zones met maatregelen. Dat lijkt weer op het grenzen systeem van LNV.

LNV heeft een schat aan informatie op het gebied van crisismanagement.

Het ministerie van VWS; daar is crisismanagement heel decentraal geregeld. LNV heeft daarentegen goede ervaringen met centralistische aansturing in een crisis. VWS kan dat niet 1 op 1 overnemen, maar VWS kan er wel van leren. De centrale aansturing op het gebied van dierziekten en andere crisis is handig om adequaat en consistent op te treden door het gehele land.

*17. Hoe is de ontwikkeling van competentiestrijd binnen de LNV crisisorganisatie verlopen; Is dat minder of meer dan in de normale fase? En neemt dat toe of af naar mate de LNV organisatie meerdere grote crisis had meegemaakt?*

Er is tijdens een crisis minder competentiestrijd dan tijdens de normale fase. Volgens mij heeft dat enerzijds met de LNV-instelling te maken van eerst aanpakken, dan praten', anderzijds omdat de bestuursraad er bovenop zit en geen competentiestrijd duldt.



## Bijlage 7. Interviewuitwerking

### Interviewuitwerking

Dhr. drs. H. Geveke

12 April

*1. Wat is uw huidige functie?*

Directeur van de Directie Crisisbeheersing bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. En tevens Nationaal Coördinator Crisisbeheersing van het Nationaal Coördinatie Centrum, vanuit die functie hebben dierziektecrises bijzondere aandacht.

*2. Hoe bent u vanuit u vorige functies betrokken geweest bij crisismanagement bij LNV?*

In mijn vorige functies was ik adviseur. Ik ben vanuit die posities betrokken geweest bij de evaluaties van de MKZ crisis in 2001 en de vogelpest crisis in 2003.

*3. Wat is de trend op het gebied van crisismanagement die zich volgens u aftekent vanaf de varkenspest bij het ministerie van LNV?*

Er zijn meerdere trends te onderkennen in het crisismanagement bij LNV.

Ten eerste internationalisering, dierziektecrises houden zich niet aan grenzen. Tot voor kort was de beheersing van dierziektecrisis vooral gericht op binnenlands beleid, nu kan de overheid zich dat niet meer permitteren. Landbouwcrisis zijn volstrekt Europees gereguleerd, in tegenstelling tot andere crises en dat is een bijzonder verschijnsel.

Een andere trend is dat, door de gegroeide media-aandacht voor ongevallen en rampen, landbouwcrisis gepolitiseerd zijn. Bij een signalering van een dierziekte is het direct voorpaginanieuws en dat heeft implicaties voor de bestuurders en politici.

Als het gaat om het leervermogen van het ministerie van LNV, dan heb ik veel bewondering voor de crisisorganisatie van LNV, die erin slaagt om in enkele dagen een groot crisiscentrum op te zetten. Andere ministeries kunnen dat niet, maar die ontwikkeling is niet vanzelf gegaan, er zijn meerdere crisis nodig geweest om die professionaliteit en ervaring te bereiken. Om de gehele overheid dat niveau te laten bereiken, zonder directe crisiservaring, zal er binnen de overheid veel geoefend en gesimuleerd moeten worden, om crisismanagement te professionaliseren. Het ministerie van LNV zal de competenties op het gebied van crisismanagement verliezen, als er geen crisis uitbreekt in de komende vijf jaar, dat is een gevaar waarvoor gewaakt moet worden.

Een aantal mensen in de LNV crisisorganisatie vervulden dezelfde functie in bijvoorbeeld de MKZ en AI crisis en dat zorgde voor een hoge mate van continuïteit en professionalisering.

*4. Het leren richtte zich voornamelijk op individuen?*

Dat is inderdaad heel belangrijk. Crisismanagementliteratuur gaat vooral over organisaties, plannen, structuren en middelen, maar crisismanagement gaat over mensen en competenties van mensen. In de crisispreparatie wordt dat niet erkend. Er wordt niet de les getrokken, dat competenties van mensen en ervaringen van mensen goed moeten worden overgedragen. Als crisismanagementoefeningen geëvalueerd worden, dan worden er vriendelijke gesprekken gehouden, terwijl het van belang is dat mensen met elkaar op een goede manier samenwerken. Een groot deel van crisismanagementcompetenties is goed kunnen vergaderen. Professionals zijn geneigd om geen crisismanagementtrainingen te volgen, terwijl dat wel nuttig is.

*5. Is de ontwikkeling van de organisatiestructuur bij LNV van belang?*

Dat kan ik niet overzien; de maatschappelijke impact van de crises en de politisering, hebben een urgentiebesef tot stand gebracht binnen het ministerie van LNV en dat heeft het leren van de organisatie bevorderd.

De organisatiestructuur als zodanig heeft dat niet uit zichzelf bewerkstelligd. Goede draaiboeken en structuren moeten wel aanwezig zijn, maar improvisatie is in een crisis noodzakelijk. Een organisatie moet niet door draaiboeken, de gehele crisis vooraf willen regelen.

*6. Is dat een probleem bij LNV?*

Er is een nadruk op de draaiboeken, dat is aan de ene kant goed, maar het moet niet doorslaan. Ik ben geen voorstander van draaiboekcrisismanagement. Als er voor elk crisistype een apart draaiboek gemaakt moet worden, dan leidt dat tot niets, want er kan van tevoren niet met alle mogelijke situaties rekening gehouden worden.

Ik ben echter niet deskundig genoeg om over de draaiboeken van LNV te oordelen. De grootste waarde van het opstellen van draaiboeken is het proces van het maken van draaiboeken. Door het proces van het opstellen, wordt er nagedacht over mogelijke crises en hoe kunnen crises gemanaged worden. Dat is een leereffect en maakt een organisatie intelligenter. Crisismanagement moet daarom, door de organisatie zelf worden gedaan en niet worden uitbesteed, want dan leert een organisatie niet van de crisiservaringen.

Het leren door individuen is belangrijk. Organisatieleren slaag het beste door de ervaringen van individuen te benutten.

*7. Hoe zorg je dat je als organisatie veerkrachtig blijft?*

Door een eenvoudige structuur te kiezen en de vaardigheden van de mensen te testen en verder te ontwikkelen. Misschien moet je medewerkers een plan laten maken en vervolgens het plan weggooien. Het maken van het plan zorgt ervoor dat medewerkers leren voor een crisis. De medewerkers weten wat er moet gebeuren als er een crisis uitbreekt. Door situaties te simuleren kan ook een veerkrachtige organisatie opgezet worden. Onzekerheid en stresssituaties kunnen dus getraind worden.

*8. Wat zijn barrières om van een crisis te leren op het terrein van LNV?*

Als overheid is er de afgelopen 20 jaar nog niet veel geleerd op het gebied van crisismanagement. Ik heb meegewerkt aan de evaluatie van de Vuurwerkramp in Enschede en de evaluatie van de Bijlmerramp en de evaluaties van veterinaire crises. De aanbevelingen zijn bij iedere crisis ongeveer hetzelfde; Er moet gestructureerder worden voorbereid, er moet meer geld worden uitgetrokken voor crisisbeheersing; Er moet meer worden opgeleid en getraind. Als er dus al 10 jaar dezelfde aanbevelingen worden opgesteld, waarom gebeurt het dan niet? Er wordt dus niet veel geleerd. .

Een herstructurering van de varkenssector na de varkenspestcrisis is een voorbeeld van een momentum, maar dat is volgens mij geen leren. Het is gebruik maken van een window of opportunity om veranderingen door te voeren.

Als je wilt leren in de zin van het voorkomen van een volgende crisis, dan is de bereidheid daartoe vooral in de eerste weken na de crisis heel groot. Maar dat neemt snel af. Crisis zijn enorm gepolitiseerd en er is een sterk politiek afrekeningmechanisme aanwezig, dat is een sterke belemmering voor het leren. Evaluatierapporten worden opgesteld met de bedoeling om leerpunten te ontwikkelen, maar worden ook gebruikt om organisaties af te rekenen. Er zou eigenlijk overheidsbreed van crisis geleerd moeten worden, maar dat gebeurt niet, dat zit in de cultuur.

*9. Speelt competentiestrijd een rol in crisismanagement bij LNV en vermindert dat door de ontwikkeling in de afgelopen 8 jaar?*

Crisis bevorderen samenwerking in de acute crisisfase. Er zijn wel conflicten, maar dat hangt sterk van personen af. Naarmate een crisis langer duurt, kan ik me voorstellen dat competentiestrijd een

rol gaat spelen. Bij landbouwcrises, die relatief lang duren, is dat dus voorstelbaar; oude conflicten en competentiestrijd steken de kop op, omdat er veel op het spel staat.

In zijn algemeenheid kan ik het laatste deel van de stelling niet confirmeren, maar ik denk wel dat LNV leergeld heeft betaald om uitvoerende actoren met elkaar te laten samenwerken bij bijvoorbeeld ruiming en taxaties. De samenwerking tussen actoren verloopt beter, dan in eerdere crisis. Door oefenen kan een deel van de competentiestrijd verminderd worden in crisistijd.

Ik ben er laconiek in, omdat ik niet geloof in de maakbaarheid van een crisisbeheersing. Het is echter niet zo, dat er in een crisistijd goede mensen aangesteld moeten worden en dat het dan goed verloopt, maar goede mensen zijn wel onmisbaar.

*10. Dat was een groot deel van de visie van LNV voor de MKZ crisis, bleek uit de MKZ evaluatie?*

Goede medewerkers inzetten leidt niet automatisch tot een goede bestrijding van de crisis. Er moet een bepaalde structuur zijn en er moeten plannen zijn. Het doel moet echter niet zijn het 100% voorbereiden van een crisis, want dat is onmogelijk.

*11. Is er sprake van vooral verfijning (single loop learning) in de crisisorganisatie van LNV of worden structuren ook opnieuw ontworpen en uitgedacht (double loop)?*

In de hype van het kennismanagement van een paar jaar geleden was er de overtuiging dat grote organisaties ertoe in staat waren om *double loop* te leren. Nu hoor ik er echter niet veel meer over. Als ik naar de feiten kijk en naar alle evaluatierapporten, dan ben ik daar sceptisch in. Ik ben zelf nu een half jaar verantwoordelijk en ik probeer om alle lessen in beleid om te zetten, maar in de praktijk valt dat niet mee. Er zijn veel actoren betrokken bij leerprocessen en individuele organisatieleerpunten hoeven niet voor alle actoren te gelden. Ik ben niet heel optimistisch, het heeft te maken met het politieke aspect rond de crisis, dat echt leren belemmert. Als de overheid niet bereid is om te investeren in kennis en competenties op het gebied van crisismanagement, dan zal er niet op een diep niveau geleerd worden. Bereidheid van topbestuurders en managers om crisismanagementtrainingen te ontvangen ligt over het algemeen te laag.

*12. Vindt u de crisisorganisatie van LNV een centralistische organisatie?*

Ja, maar centralisatie is noodzakelijk, vanwege het Europese aspect aan de crisisbestrijding. Een centralistische aanpak, wil echter niet zeggen dat er geen decentralisatie van bevoegdheden kan plaatsvinden in een organisatie. Bij een sectorcrisis moet er wel voor gezorgd worden, dat crisisbesluitvorming op nationaal niveau andere belangen, dan het economische sectorbelang opneemt in de afweging (bv. Openbare orde, en gezondheid). De belangenafweging moet niet plaats vinden in de landbouwkolom, maar ook in andere kolommen.

De veterinaire bestrijding moet echter volgens een militaire benadering plaatsvinden. Andere crisis zijn geïsoleerder in locatie dan landbouwcrisis, er vindt geen containment plaats. Een landbouwcrisis is daardoor een centralistische operatie.

*13. Stelling: Als er een beleidslijn gekozen is bij LNV dan wordt er in de praktijk moeilijk van afgeweken.*

Ik ben het eens met de stelling, maar ik weet niet of dat per definitie slecht is. De bestrijdingstrategie wordt daardoor voorspelbaar en dat is goed voor de bestrijding van een crisis, omdat de situatie niet iedere dag verandert. In een crisisorganisatie moeten wel tegendenkers worden ingebouwd, die de lastige vragen stellen. Dat was bijvoorbeeld een van de belangrijkste lessen uit de Cuba crisis. Maatregelen moeten intern de organisatie ter discussie gesteld worden,

want het gevaar om met de oogkleppen op beslissingen te nemen is heel groot. Er wordt heel snel vanuit consistentie en logica gedacht, dat is een valkuil waar voor moet worden opgepast.

*14. Hoe sluit de crisisorganisatie van LNV aan bij de rijksstructuur van crisisbeheersing en hoe verliep de samenwerking met andere departementen.*

De Landbouwcrises hebben geleerd dat LNV niet automatisch bij de NCC structuur van crisisbeheersing aansluit. Ik kan me dat ook wel voorstellen, er zijn hoogoplopende emoties, veterinaire belangen en economische belangen, maar daarnaast zijn er ook andere belangen die via het NCC afgestemd moeten worden. Het is echter niet specifiek voor LNV en het geldt voor alle ministeries, maar afstemming is wel nodig met bijvoorbeeld burgemeesters.

*15. Heeft LNV geleerd op dat vlak?*

Het maatschappelijke en bestuurlijke vlak is beter verlopen in de AI crisis, dan bijvoorbeeld in de MKZ crisis. Het komt er echter wel op aan hoe een crisis verloopt.

*16. Wat zijn voor LNV de uitdagingen op het gebied van crisismanagement?*

Het vasthouden van de leerervaring uit vorige crisis, zodat alle investeringen niet voor niets zijn geweest. De ervaring is nu aanwezig, maar die kan snel verdwijnen. Het is echter ook belangrijk om de crisisorganisatie van LNV goed aan te laten sluiten bij het interdepartementaal overleg. Goed anticiperen op Landbouwcrises die kunnen gaan komen: gemuteerde virussen, het overspringen van ziekten op mensen. Hoe gaat een ministerie van LNV om met die ontwikkelingen. Hoe wordt er omgegaan met tien verspreide crisishaarden. Uit vorige crises bleek ook dat er kritieke momenten waren, waarbij het bijna compleet uit de hand liep. Met de het doorwoeden van de vogelpest in Azië waar dodelijke slachtoffers vallen, is het een reëel risico, waar het ministerie van LNV op moet anticiperen.

## Bijlage 8. Relevante Kamervragen

Datum Kenmerk Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 24

Vraag 22.

Welk belang hecht het ministerie van LNV aan de beschikbaarheid van degelijke draaiboeken met betrekking tot MKZ mede gezien de intentie van de regering zoals aangegeven in de brief van 15 maart 2002 om geen aanvullende maatregelen voor de toekomst te treffen m.b.t. de preparatie op een MKZ-uitbraak? Hoe verhoudt zich dit tot bijvoorbeeld de mening van de voormalig SG van het ministerie van LNV die geen doorslaggevende waarde hecht aan draaiboeken als het er op aankomt een crisis te bestrijden (zie pagina 83 van het B&A-rapport)?

Antwoord

Een draaiboek is altijd vooral een weerslag van een proces van evalueren en doordenken van de vorige crisis en als zodanig nooit precies de juiste voorbereiding voor een volgende crisis. Het opstellen van een draaiboek biedt echter wel de mogelijkheid alle betrokkenen mee te nemen in het proces van voorbereiding en daarmee draagvlak op te bouwen voor de te nemen maatregelen. Ik heb daarom, zoals ik ook al in de beleidsreactie heb aangegeven, besloten in het proces tot uitwerking van een beleidsdraaiboek expliciet een omgevingsanalyse op te stellen. Naast deze anticipatie op de crisisbeheersing is het, juist gezien het feit dat geen enkele crisis gelijk is aan de vorige, van groot belang om ook ruimte te laten voor veerkracht en improvisatievermogen. Deze zijn immers nodig om niet voorziene ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De kunst is het vinden van de balans tussen anticiperen, het schrijven van hand- en draaiboeken en het ontwikkelen van veerkracht waarbij men ook tijdens de crisis open blijft staan voor koerswijzigingen.

Datum Kenmerk Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 39

Vraag 37.

Waarom gaat de regering er in de brief vanuit dat in de eerste plaats de bestrijding van MKZ een veterinaire adequate aanpak vereist? In hoeverre vragen de maatschappelijke en communicatieve aspecten net zoveel aandacht bij een MKZ-uitbraak?

Antwoord

De aanpak van de overheid is primair gericht op de bestrijding van deze dierziekte omdat de dierziekte de oorzaak van de crisis vormt. Deze oorzaak dient eerst en vooral weggenomen te worden. Natuurlijk behoeven de maatschappelijke en communicatieve aspecten van de crisis grote aandacht. Adequate aandacht voor deze aspecten is zeker van wezenlijk belang voor het tot een goed einde brengen van de crisis.

Datum Kenmerk Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 49

Vraag 46

Het besluit tot het opzetten van een crisisorganisatie is pas genomen op het moment van eerste uitbraak, hierdoor is kostbare tijd verloren gegaan. Is de regering voornemens een permanente crisisorganisatie op te zetten die al voor aanvang van een crisis weet wat te doen als het zover is?

#### Antwoord

Het blijft altijd maatwerk in het zoeken naar een juiste balans tussen enerzijds het snel operationeel krijgen van de crisisorganisatie en anderzijds het effectief en efficiënt omgaan met overheidsmiddelen. Naar het voorlopige oordeel is er geen sprake van een juiste balans indien er wordt overgegaan tot het op zetten van een permanente crisisorganisatie. Wel worden stappen voorbereid om een pool te maken van mensen die bij uitstek blijk hebben gegeven crisisvaardig te zijn. Deze medewerkers zullen dan ook extra opleiding en training krijgen. In de verdere uitwerking en stroomlijning van de crisisorganisatie van LNV zal worden bezien hoe de balans wel zal moeten liggen.

Datum Kenmerk            Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 50

Vraag 47.

Hoe zal er in de toekomst worden gewerkt tussen centrale en regionale crisisstaf? Kan de regering aangeven welke middelen hij zal inzetten om de communicatie te verbeteren en de samenwerking tussen regionale en centrale crisisstaf te verbeteren?

Vraag 105.

In hoeverre is inmiddels voorzien in het probleem dat 'bottom up' informatie tijdens de MKZ-crisis in 2001 onvoldoende doorkwam? Zal dat bij een eventuele nieuwe crisis anders zijn? En zo ja, waar blijkt dat uit?

#### Antwoord

Zoals in de reactie op beleidsreactie op het B&A rapport reeds is gemeld is in de relatie tussen centraal en regionaal niveau alsmede de relatie tussen staande organisatie en de crisisorganisatie gaandeweg de crisis reeds een betere balans ontstaan. In aanvulling daarop is in het actuele handboek crisisbesluitvorming de relatie tussen het regionale crisiscentrum en de centrale crisisstaf nadrukkelijker aangegeven. Zo is de coördinerende rol van de directeur RCC duidelijker vastgelegd, de vaste vertegenwoordiging van de coördinerend regiodirecteur in de centrale crisisstaf geregeld, de koppeling tussen het regionale beleidsteam en het centrale beleidsteam opgenomen alsmede de koppeling tussen het centrale beleidsteam en de centrale crisisstaf.

Datum Kenmerk            Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 53

Vraag 50.

Op welke wijze zal een 'verhoging van het crisis-bewustzijn in de hele LNV-organisatie' worden bewerkstelligd?

#### Antwoord

Het crisis-bewustzijn van een organisatie is over het algemeen het hoogst net na een crisis. In de loop van de tijd daalt dit bewustzijn. Bij LNV wordt het crisis-bewustzijn hoog gehouden met de reeds eerder genoemde opleidingen, trainingen en oefening, daarnaast wordt met enige regelmaat aandacht gevraagd voor crisis-gerelateerde onderwerpen, worden themadagen georganiseerd, heeft LNV de beschikking over een intranetsite over crisismanagement, is onlangs een programma gestart om alle leerervaringen van de mond- en klauwzeercrisis te vertalen in acties en wordt de implementatie daarvangemonitord. Verder staat een crisis-kwaliteitsborgingsysteem in de startblokken, waarmee alle directies en diensten periodiek geaudit zullen worden.

Datum Kenmerk                      Vervolgblad

9 april 2002 VVA. 2002/1253 77

Vraag 75.

Het rapport van de B&A groep geeft aan dat de verschillende lessen die getrokken konden worden uit de varkenspestcrisis niet zijn toegepast. Het gaat hierbij onder andere om een sluitende I&R registratie en het snel beschikbaar kunnen hebben van noodhuisvesting op het bedrijf. Dit heeft zich, aldus het rapport gewroken bij de uitbraak van MKZ. Waarom zijn de verschillende belangrijke aanbevelingen naar aanleiding van de varkenspest niet opgevolgd?

Antwoord

De conclusie dat een aantal aanbevelingen naar aanleiding van varkenspest niet zijn opgevolgd is een vrij absolute. Voor zeer veel aanbevelingen geldt dat deze wel geleid hebben tot aanpassingen van beleid maar dat deze aanpassingen op het moment van de uitbraak nog niet afgerond waren. Er werd immers gewerkt aan een systeem voor beleids en management informatie. In het overleg n.a.v. het concept LNV-Handboek crisisbesluitvorming is de interactie en communicatie tussen centraal en regionaal duidelijk onderwerp van gesprek geweest. Er is weliswaar niet geoefend met het aangepaste mond- en klauwzeerdraaiboek, er is wel geoefend op basis van het maatregelenpakket. De procedure om verdenkingen zo vroeg mogelijk te onderkennen zonder geruchtvorming te veroorzaken is wel degelijk uitgewerkt en geruchtvorming met grootscheeps vervoer van dieren heeft zich dan ook niet voorgedaan.

Voor wat betreft de punten I&R kleine herkauwers en R&O rond zijn vanuit het ministerie zeker initiatieven ontwikkeld; met de realisatie van e.e.a. is echter tijd gemoeid, niet in de minst omdat draagvlak in de sector moet worden ontwikkeld. Tenslotte heeft de toenmalige minister van Landbouw in zijn reactie op de evaluatie uw Kamer al laten weten dat hij het pleidooi voor het creëren van noodhuisvesting ter voorkoming van welzijnsproblemen op varkensbedrijven die door vervoersverboden zijn getroffen niet zal overnemen omdat hij van mening was dat noodhuisvesting in de praktijk nauwelijks soelaas zal kunnen bieden en dat de afvoer van dieren in het kader van opkoopregelingen noodzakelijk zal blijven. Ik deel zijn mening dat afvoer van dieren in het kader van opkoopregelingen noodzakelijk zal blijven maar slechts indien een epidemie langer dan enige weken duurt. Indien de duur van een epidemie beperkt is, is wel degelijk winst te behalen uit het creëren van noodhuisvesting.

**Tweede Kamer, citaat uit discussie, Commissie Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit**

*Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 807, nr. 78 3*

De heer **Atsma** (CDA) wijst op de enorme financiële en maatschappelijke schade die de vogelpest heeft veroorzaakt. Hij vindt het daarom goed dat wordt bekeken welke problemen zich nog voordoen en welke verbeteringen nog kunnen worden aangebracht. Een van de eerste conclusies van het bureau Berenschot is dat Nederland niet was voorbereid op een uitbraak van AI en dat de draaiboeken niet op orde waren. Is Nederland nu wel voorbereid als zich een crisis voordoet? Het is vooral zaak dat de keten zodanig wordt ingericht dat sneller een diagnose kan worden gesteld. Bijde afgelopen crisis heeft dit te lang geduurd en dat heeft toch consequenties gehad. Het ministerie heeft in relatief korte tijd 4000 mensen op de been gebracht voor het ruimen van kippen. Dat is geen kleine operatie, maar een gebrek aan communicatie, kennis en motivatie hebben negatief uitgewerkt. Van deze les moet voor de toekomst geleerd worden.

De Kamer heeft via de motie-Ormel in 2002 gevraagd om een jaarlijkse praktijkoefening. Hoe staat het daarmee? Wellicht is het verstandig om een organisatie op te tuigen die jaarlijks de bestrijding van dierziekten kan oefenen.

Hoe wordt thans gedacht over de mogelijkheid van verspreiding van het virus door de lucht? De CDA-fractie hecht in ieder geval aan een onderzoek naar de extra risico's van bedrijven met

buitenlopend pluimvee. Het ontbreken van voldoende destructiecapaciteit verhoogt de kwetsbaarheid.

Tijdens de afgelopen AI-crisis is gebleken dat het realiseren van corridors in dat geval goed werkt. De heer Atsma pleit daarom niet alleen voor een spreiding van voorzieningen, maar ook voor het continu up to date houden van de corridorkaarten. De crisisorganisatie van LNV krijgt in algemene zin veel waardering. Men kan tevreden zijn met de wijze waarop het ministerie door de verschillende geleidingen is geholpen. Toch hebben de externe veterinairs en epidemiologen geen duidelijke plek toegekend gekregen binnen de LNV-organisatie. Bovendien hebben de burgemeesters aangegeven dat de coördinatie en afstemming met de gemeenten beter kan en moet. Het ruimen van hobbydieren heeft veel maatschappelijke onrust veroorzaakt en er is commotie ontstaan doordat het ruimen van de ene op de andere dag werd gestopt. Deze zaken leiden toch tot vragen. Volgens het Centraal instituut voor dierziektecontrole (CIDC) is het nog maar de vraag of hobbydieren daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de verspreiding van het influenzavirus. Meer onderzoek op dit vlak is op zijn plaats. Het CIDC heeft al aangegeven dat een aantal alternatieven onvoldoende in beeld is gebracht.

Welzijnsproblemen hebben zeker in het begin tot grote onvrede geleid. Via de opkoopregeling heeft de Kamer geprobeerd om een adequate oplossing te bereiken, maar dat is niet altijd gelukt. Verschillen tussen de eerste en de tweede opkoopregeling hebben alleen maar tot meer commotie – en ook emotie – geleid. De heer Atsma is er wel blij mee dat niet met kortingen is gewerkt. Inmiddels zijn al veel aanvragen voor een beroep op het noodfonds ingediend, maar de balans is nog niet opgemaakt. Kan de minister hierop ingaan?





