



Universiteit
Leiden
The Netherlands

When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations

Broekema, W.G.

Citation

Broekema, W. G. (2018, November 7). *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66794>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/66794>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/66794> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Broekema, W.G.

Title: When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations

Issue Date: 2018-11-07

Dutch summary



DUTCH SUMMARY

Wanneer herrijst de feniks? Factoren en mechanismen die het crisis-geïnduceerd leren van publieke organisaties beïnvloeden

Crises vinden niet frequent plaats, maar hebben desalniettemin een enorme impact op de maatschappij en de mensen die daarin leven. Het garanderen van de veiligheid van burgers is van oudsher één van de kerntaken van de overheid. Door het proces van leren van een crisis stellen publieke organisaties zich in staat om (vergelijkbare) toekomstige crises te voorkomen, dan wel effectiever te reageren wanneer deze toch plaatsvinden. Leren draagt dus bij aan het creëren van een veerkrachtige organisatie en samenleving. We zien echter dat publieke organisaties doorgaans veel moeite ondervinden met het leren van crises. Tegelijkertijd nemen we een grote variatie in leren waar: waar leren vaak moeilijk gaat, leert een organisatie soms plotseling heel sterk. Deze variatie kan onvoldoende verklaard worden aan de hand van bestaande theorie, mede door een gebrek aan studies aangaande de factoren die leren van crises bepalen. Daarom poneerden we de onderzoeksvraag: *“Hoe leren publieke organisaties van crises; en welke factoren en mechanismen verklaren dit proces van crisis-geïnduceerd leren?”*

Het huidige onderzoek betreft een exploratieve studie naar onderliggende factoren en mechanismen die werken in verschillende contexten. Naast het gebruik van theorie was de empirische data leidend in het onderzoek. Het doel was het genereren van inzichten in het crisis-geïnduceerd leerproces en het vormen van een aanzet tot systematische operationalisering en integraal theoretisch raamwerk voor bepalende factoren. Verdergaande inzichten in het complexe proces van leren zijn essentieel omdat het bijdraagt aan een effectievere crisisbeheersing, het verminderen van de consequenties van crises, en daarmee aan een veerkrachtiger maatschappij.

De literatuur geeft aan dat de relatie tussen crisis en leren ambivalent is. Aan de ene kant creëert crisis een plotselinge mogelijkheid voor het doorvoeren van structurele organisationele veranderingen. Aan de andere kant kunnen crisis-kenmerkende omstandigheden, zoals chaos, tijdsdruk, een tekort aan informatie, en sterke invloed van uiteenlopende belangen, leren belemmeren. Het concept organisationeel leren is onderhevig aan discussie aangaande definitiekwesties in de literatuur. Wij kiezen voor een integrale benadering van het concept en definiëren ‘organisationeel leren’ als *het proces van het verkrijgen van nieuwe kennis en begrip (cognitieve dimensie) en het omzetten van deze nieuwe kennis en begrip in verbeterd organisationeel handelen (gedragsdimensie)*. Op basis van beschikbare wetenschappelijke literatuur stellen we een raamwerk op voor crisis-geïnduceerd leren waarin we ‘wie-wat-waarom-wanneer’ distincties onderscheiden.

Dit onderzoek is gestructureerd in vier deelstudies, waarbij de eerste deelstudie als basis fungeert voor de drie aansluitende deelstudies. Er is een combinatie van kwalitatieve,

kwantitatieve en gemengde methoden gebruikt, waarbij de keuze gebaseerd is op het doel van elke deelstudie. Het onderzoek kenmerkt zich door de grote hoeveelheid empirische data, vergaard over een groot aantal crises.

De eerste deelstudie bestaat uit een exploratie van de factoren en mechanismen die crisis-geïnduceerd leren beïnvloeden, middels een analyse van de reactie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op vier veterinaire crises (Varkenspest, 1997; Mond-en-klauwzeer, 2001; Vogelppest, 2003; Q-koorts, 2007). Data werd vergaard op basis van crisisdocumenten en 17 interviews met sleutelexperts van het NVWA Incident en Crisiscentrum. Op basis van deze studie onderscheiden wij zes cruciale factoren voor crisis-geïnduceerd leren, die van uiteenlopende aard zijn en volgens verschillende mechanismen werken.

In de tweede deelstudie is de specifieke de rol van politisering in het crisis-geïnduceerd leerproces onderzocht, middels een studie op issue-niveau naar de reactie van de Europese Unie op vier olierampen (Braer, 1993; Sea Empress, 1996; Erika, 1999; Prestige, 2002). Een 'politieke claims-analyse' van krantenartikelen, verslagen van debatten in nationale parlementen en het Europees Parlement, en een studie naar evaluatierapporten en nieuwe EU-wetgeving aangenomen op basis van deze rampen werd uitgevoerd. We concluderen dat politisering zowel een positieve als negatieve invloed kan hebben, afhankelijk van interveniërende variabelen. Wij vinden geen bewijs voor 'quasi-leren'.

In de derde deelstudie is de rol van externe experts in 'in-crisisleren' bestudeerd, waarbij de reguliere crisisorganisatie externe experts betreft in de crisisbeheersing. Dit is uitgevoerd middels een researchsynthese van data uit 114 evaluatierapporten in reactie op 60 verschillende crises die tussen 2000 en 2013 in Nederland hebben plaatsvonden. We identificeren zes mechanismen van kansen en bedreigingen voor het betrekken van externe experts en tien condities waarin hun betrokkenheid bijdraagt aan een adequate crisisbeheersing.

In de vierde en laatste deelstudie is de invloed van eigenschappen van publieke leiders op het crisis-geïnduceerd leerproces onderzocht middels een survey van alle burgemeesters in Nederland, aangaande hun prioriteiten voor leeraspecten direct na een hypothetische crisis in hun gemeente. We concluderen dat publiek leiders met een hogere 'public service motivation' (PSM) zowel meer op 'instrumenteel leren' als op 'politiek leren' georiënteerd zijn. Crisiservaring van leiders heeft een positieve en hun ambtstermijn een negatieve invloed.

Op basis van de vier deelstudies gecombineerd doen we verschillende bevindingen. We concluderen dat crisis-geïnduceerd organisationeel leren een uitermate complex proces is: het kan verschillende vormen aannemen, factoren zijn deels onderling verweven, en leren is lastig omdat crises zich moeilijk laten voorspellen. Op basis van de resultaten vormen we een theoretisch conceptueel model, bestaande uit zeven cruciale factoren voor crisis-geïnduceerd

leren: *politisering*, *politiek-economische context*, *(externe) expertise*, *organisatiestructuur*, *organisatiecultuur*, *publieke leider oriëntatie* en *organisationeel vergeten*. Politisering lijkt een sleutelrol te spelen, door in samenhang met vijf andere kernfactoren het optreden van leren te beïnvloeden. Daarnaast onderscheiden we een aantal typerende verschillen tussen in-crisis leren en post-crisis leren, waarbij we een link leggen tussen de conditie en het type les die geleerd wordt.

Deze studie draagt in meerdere opzichten bij aan wetenschap en praktijk. Het laat het nut zien van sterke empirische fundering en een analyse van een groot aantal crises. De studie integreert de verschillende cruciale factoren en het geeft een aanzet tot een theoretisch raamwerk en systematischer operationalisering van crisis-geïnduceerd organisationeel leren. Het geeft de essentiële onderscheiden in crisis-geïnduceerd leren weer en laat de onderlinge samenhang tussen factoren zien. Zowel in onderzoek als praktijk is het onderscheid in organisationeel *leren* en organisationele *verandering* van belang. Een proces van 'organisationeel vergeten' speelt een essentiële rol in publieke organisaties en dient meer aandacht te krijgen. De rol van crisis evaluatierapporten in het crisis-geïnduceerd leerproces is niet eenduidig, hetgeen vraagt om nader onderzoek naar de vorm van rapporten en bepalende condities. De in dit onderzoek in kaart gebrachte typen lessen en factoren, en empirische voorbeelden, kunnen fungeren als 'checklist' voor crisismanagers. Deze studie geeft het belang aan voor publieke organisaties om voldoende aandacht te besteden aan het 'vasthouden' en 'verspreiden' van lessen en, ondanks de moeilijkheid, reeds in de 'koude fase' aan de slag te gaan met het voorbereiden op leren na toekomstige crises. Wij raden vervolgstappen aan richting een meetinstrument voor crisis-geïnduceerd organisationeel leren. Tot slot adviseren wij vervolgonderzoek dat het model en de factoren daarin verder onderzoekt, in andere typen crises, publieke organisaties en institutionele contexten, om zo ons begrip van 'wanneer de feniks herrijst' verder te verbeteren.

