

Postprint version : 1.0

Journal website : <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/detail>

Pubmed link :

DOI : 10.5553/TvV/187279482019018304002

This is a Nivel certified Post Print, more info at nivel.nl

Psychosociale aspecten van crisismangement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid. Een analyse van recente casuïstiek*

Michel Dückers, Wera van Hoof, Jorien Holsappel

Het is van belang dat bestuurders, adviseurs en beleidsmakers zich voorbereiden op de psychosociale uitdagingen van rampen en crises. Deze cruciale strategische dimensie van crisismangement heeft opvallend weinig aandacht gekregen in de literatuur. Tegen de achtergrond van een theoretisch ordeningsmodel beschrijft dit artikel dilemma's en uitdagingen, afgeleid uit analyses van crises en minicrises tussen 2012 en 2016. De casuïstiek geeft een inkijk in kwesties waarmee bestuur en beleid in de crisispraktijk te maken krijgen. Deels gaat het om klassieke generieke problemen rondom coördinatie, samenwerking en communicatie. Andere terugkerende thema's hebben te maken met sociale media, de dynamiek tussen erkenning en verantwoording, en de spanning tussen evalueren met een leer- danwel verantwoordingsdoel. Ook blijkt het onverminderd een probleem om zicht te krijgen op getroffenen en hun behoeften, problemen en kwetsbaarheden.

1 Inleiding

De Wet veiligheidsregio's definieert een ramp als 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Dezelfde wet verstaat onder een crisis 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'. Los van deze formele omschrijvingen zijn rampen en crises, ook minicrises, gebeurtenissen of situaties die een grote impact kunnen hebben op direct betrokkenen die te maken krijgen met stress, schade, doodsangst of verlies. De afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar de psychosociale gevolgen van rampen en calamiteiten voor mensen, gemeenschappen en de samenleving als geheel (Bonano et al., 2010; Yzermans et al., 2009; Bonde et al., 2016; Thoresen et al., 2018; Richardson et al., 2016; Dückers, 2017). In diezelfde periode is een kennisbasis opgebouwd over de optimale ondersteuning en zorg

* De auteurs zijn Wouter Jong, Marleen Kraaij-Dirkzwager en de anonieme referenten erkentelijk voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

voor getroffen en, of het nu gaat om overlevenden of nabestaanden (Hobfoll et al., 2007; Bisson et al., 2010; Suzuki et al., 2012; Impact, 2014; Juen et al., 2015). Wat opvalt aan die kennisbasis is dat deze in belangrijke mate is gebaseerd op rampen in het buitenland en, in het Nederlandse geval, op ervaringen met casus zoals de vliegcrash Bijlmermeer (1992), de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam in de nieuwjaarsnacht (2001), de Poldercrash (2009), de aanslag op Koninginnedag (2009), de vliegcrash in Tripoli (2010), en het schietincident in Alphen aan den Rijn (2011). Dergelijke inzichten uit onderzoek en kennis van betrokkenen vormen de basis onder de Nederlandse multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises, het document waarin de uitgangspunten zijn vastgelegd voor 'alle ondersteuning en zorg gericht op het psychisch welbevinden en de gezondheid van getroffen en die door [overheden en publieke diensten, hulpverleners en organisaties] wordt verleend, zowel in de acute fase als in de nase en zowel gericht op het collectief als op het individu' (Impact, 2014). De kennis is later weer toegepast bij andere incidenten, waaronder de nazorg na de MH17-vliegcrash. Ook in de internationale vakliteratuur staan de incidentele grote gebeurtenissen centraal, terwijl er veel te leren valt van de aanpak van lokale crises, die veel vaker voorkomen.

1.1 Psychosociale lessen uit crises en mini-crisis

Het evalueren van een crisis uit psychosociaal oogpunt is iets wat nog (te) weinig gebeurt (Jacobs et al., 2019). Bestaande evaluaties hebben beperkt oog voor psychosociale aspecten, en een specifiek daarop toegespitste gereedschapskist met methoden, technieken en instrumenten voor de Nederlandse situatie is beperkt voorhanden (voor een voorbeeld voor de Nederlandse situatie zie Holsappel et al., 2011; voor internationale modellen en instrumenten zie IASC, 2017; Dückers et al., 2018). Het feit dat onder redactie van het Instituut Fysieke Veiligheid sinds 2012 in Nederland jaarlijks zowel kleine als grote crises van uiteenlopende aard worden geëvalueerd, voorziet dan ook in een potentiële leerkans die niet mag worden genegeerd. Inmiddels zijn er meerdere bundels gepubliceerd waarin uiteenlopende auteurs dilemma's en uitdagingen van crisiscases uit het jaar daarvoor analyseren (Van Duin et al., 2013; Van Duin en Wijkhuijs, 2014; 2015; 2016; 2017). De bundels zijn voorzien van een overkoepelende beschouwing en lessen die uit de gebeurtenissen kunnen worden geleerd. Het huidige artikel is een vingeroefening. Het doel is om vanuit een psychosociaal gezichtspunt te onderzoeken wat we van vijf jaar aan crisisbeheersingslessen uit crises en minicrisis kunnen leren. De psychosociale dimensie van crises, groot of klein, is alleen al boeiend omdat er ten minste twee domeinen met eigen bestuurlijke netwerkkaarten samenkomen (Brainich, 2010). De algemene keten loopt vanuit het college van burgemeester en wethouders, via de veiligheidsregio als het groter wordt, verticaal door naar het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de geneeskundige hulpverleningsketen is, net zoals in de algemene keten, een rol weggelegd voor het gemeentebestuur, maar nu met de Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en hun ketenpartners, waarbij de lijn verticaal doorloopt naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze partijen vervullen een sleutelrol in de gecoördineerde crisisaanpak en de ondersteuning en zorg aan burgers. De domeinen van bevolkingszorg, publieke gezondheid en slachtofferzorg (vanuit justitie) komen daarbij samen (Dückers, Jacobs, Timmermans & Alting, 2017).

Om de analyse van de casus te structureren maken we gebruik van een bestaand ordeningsmodel waarin crisismanagementtaken en psychosociale principes zijn samengebracht (Dückers et al., 2017). Dit model wordt toegelicht in de volgende paragraaf. Daarna volgt een beschrijving van de psychosociale aspecten van de crisiscases uit de bundels met oog voor dilemma's en knelpunten.

Daarbij wordt vooral de nadruk gelegd op implicaties voor bestuur en beleid.¹ Het is een opmaat voor de reflectie waarmee dit artikel wordt afgesloten.

2 Theoretisch kader

Bij een verkenning van internationale literatuur over psychosociaal crisismanagement (Duckers et al., 2017) valt op dat er in feite sprake is van twee literatuurstromen. Auteurs die zich richten op crisisleiderschap hebben weinig oog voor het welzijn, het functioneren en de gezondheid van getroffen en, al wordt het negeren van behoeften van getroffen en wel herkend als een bedreiging voor het *'license to operate'* van autoriteiten. De psychosociale literatuur richt zich juist wel op welzijn, functioneren en gezondheid, maar beperkt zich hoofdzakelijk tot een analyse van benodigde ondersteuning en zorg gericht op getroffen en, zonder dieper in te gaan op de uitdagingen voor publieke leiders en crisismanagers. Definities van 'psychosociaal crisismanagement' of de 'psychosociale opdracht van crisismanagers' zijn niet aangetroffen in de internationale literatuur; wel dat het wenselijk is om bronnen van stress te reduceren (hetgeen tevens een van de doelen is van psychosociale ondersteuning en zorg in de Nederlandse richtlijn) (Impact, 2014). Op basis van het literatuuronderzoek is psychosociaal crisismanagement gedefinieerd als crisisleiderschap waarin psychosociale principes richtinggevend zijn. Vervolgens is het ordeningsmodel opgesteld zoals weergegeven in figuur 1. De donkergrijze ring geeft een serie crisismanagementtaken weer (gebaseerd op Boin et al., 2016). In het model zijn de taken gekoppeld aan de psychosociale principes in de lichter gekleurde ring daarbinnen. Die principes zijn ingedeeld in drie categorieën die qua verloop in de crisistijdlijn richting geven aan de crisisleiderschapstaken: overwegen van behoeften, problemen, risico's en aanwezige capaciteit; voorzien in een steunende context; evalueren en implementeren van lessen. Welzijn, functioneren en gezondheid van getroffen en vormen het centrum van het model. Bij een crisis zijn er in de loop van de tijd (tegen de klok in weergegeven) meerdere crisistaken waaraan betrokkenen – verantwoordelijke partijen en uitvoeringspartners – samen invulling moeten geven, waarbij recht wordt gedaan aan psychosociale principes gericht op het welbevinden, de veiligheid en de gezondheid van blootgestelde burgers (Duckers et al., 2017).

[Figuur 1]

Vanuit een psychosociale insteek zijn zes crisistaken te onderscheiden. Als eerste vraagt een crisis om *beeld- en oordeelvorming* om te achterhalen wat er gaande is en waar de situatie om vraagt. Wat zijn (zorg)behoeften, problemen en risico's (inclusief bronnen van stress) van betrokkenen? Zijn er kwetsbare groepen betrokken zoals ouderen, kinderen, mensen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen die om extra alertheid vragen? Wat kunnen we voor deze casus leren van eerdere gebeurtenissen? De antwoorden op deze vragen zijn van belang voor de besluitvorming. De besluitvorming kan zich richten op directe maatregelen of een plan van aanpak voor de korte, middellange of lange termijn. Zodra de uitvoering van het besluit meerdere deeltaken en partners met zich meebrengt en ketens doorkruist, wordt de coördinatie uitdagender. Betekenisgeving komt neer op het duiden van de gebeurtenis en de implicaties ervan voor samenleving en getroffen en. Namens de gemeenschap zal betrokkenheid en deelneming moeten worden geuit. Hier speelt het belang van het bevorderen van sociale steun en verbondenheid, en van herkenning en erkenning. Rituelen, monumenten en herdenkingen spelen vaak een belangrijke rol in die betekenisgeving. Als de ondersteuning en zorg tot dan toe recht heeft gedaan aan psychosociale principes, is de onvermijdelijke verantwoording minder bedreigend voor verantwoordelijke partijen. Dat ligt anders als er onvrede is ontstaan in de nasleep van de gebeurtenis. De laatste taak, leren, markeert het

¹ De opvang van mensen na een ongeluk of geweldsincident op het werk is geen onderwerp van dit artikel. Daarover zijn andere publicaties verschenen; zie Van der Velden & Van Loon, 2012.

einde van de cyclus. Idealiter versterken de ervaringen van eerdere rampen de kennisbasis van morgen. De cyclus is gesloten als lessen van crises en minicrises worden meegenomen in de beeld- en oordeelvorming van nieuwe gebeurtenissen.

Wat verder meespeelt, is dat de cyclus drie fasen met te verwachten obstakels kent. In het begin worden de beeld- en oordeelvorming en besluitvorming gehinderd door het gebrek aan informatie dat crises eigen is: wie zijn getroffen, welke problemen en risico's spelen, wat is een effectieve aanpak? Een volgend obstakel is dat juist in de uitvoeringsfase, waar de sociale interactie, steun en het sociaal vertrouwen zo essentieel zijn, relaties onder druk staan en het moeilijk is om elkaar te vinden. De omgeving van mensen pakt de draad weer op en overheden richten zich op nieuwe dagelijkse problemen. Het derde obstakel komt later, zodra media en onderzoekers het leiderschap kritisch onder de loep nemen, aansprakelijkheidskwesaties gaan spelen en onderzoek loopt. Het is vanzelfsprekend een misverstand om te evalueren om te straffen en te evalueren om te leren te verwarren.

Hieronder gaan we in op wat er in de casuïstiek per taak is terug te vinden in diverse beschrijvingen en analyses. Het is niet mogelijk om steeds een gedetailleerd feitenrelaas te bieden. Wel proberen we kort casuskenmerken te noemen om reflecties en conclusies te verduidelijken.

3 Methodologie

3.1 Casuïstiek

Een inventarisatie is uitgevoerd van vijf jaar evaluaties van crises en minicrises, gebundeld door het Instituut Fysieke Veiligheid om lessen te trekken over de psychosociale aspecten van crisismanagement. De bundels zijn als bron gekozen omdat ze zijn opgesteld om informatie over grote en kleine crises per jaar samen te brengen en volgens een vaste methode te analyseren. De hoofdstukken zijn opgesteld door betrokkenen of evaluatoren die naslag doen naar de achtergronden en het verloop van gebeurtenissen. Naast een reconstructie (het feitenrelaas) is een terugkerend element de analyse van dilemma's waarmee men in de crisisaanpak te maken kreeg. De gedachte hierachter is dat een keuze waarvoor bestuur en beleid komen te staan in crisistijd eigenlijk nooit eenvoudig is. Er is doorgaans een nadeel, een belangentegenstelling, een complicatie of een reden waarom het anders uitpakt dan verwacht of gehoopt. Vervolgens is beoogd om op basis van de hoofdstukken patronen af te leiden en lessen te trekken voor toekomstige casus. De vijf bundels waarop de huidige bijdrage zich richt, bevatten samen 84 afzonderlijke evaluaties van casus van uiteenlopende aard en omvang. Het gaat zowel om situaties waarin vooral sprake is van dreiging en maatschappelijke onrust als om grootschalige rampen met gewonden en doden.

3.2 Inclusie

Evaluaties zijn geïncludeerd op basis van twee algemene criteria. De evaluatie – dat wil zeggen: achtergrond, feitenrelaas, analyse of lessen – (1) richt zich expliciet op de (potentiële) gevolgen van gebeurtenissen voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers; of (2) beschrijft overwegingen, besluiten en getroffen maatregelen om de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers te beschermen of bevorderen. Indien niet aan een van beide criteria werd voldaan is de evaluatie geëxcludeerd. De evaluaties waarbij twijfel bestond over inclusie, zijn door twee onderzoekers beoordeeld.

3.3 Analyse

Bij alle geïncludeerde casus is nagegaan of er in de evaluatie oog is geweest voor de leiderschapstaken zoals beschreven in het theoretisch kader in de vorige paragraaf. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de vraag of er op enige wijze aandacht uitging naar het welzijn,

de gezondheid en de veiligheid van getroffenen of burgers. De operationalisatie per crisisleiderschapstaak is uitgewerkt in tabel 1. Daarna is per leiderschapstaak gekeken in hoeverre psychosociale aspecten in de casus aan bod komen (tabel 2) en is vervolgens stilgestaan bij dilemma's, uitdagingen en lessen die in evaluaties worden opgetekend. Evaluaties waarin nuttige thema's rondom crisisleiderschapstaak worden aangehaald maar waarin niet nadrukkelijk de verbinding wordt gelegd met psychosociale maar primair sociaalpsychologische aspecten (maatschappelijke onrust en sociale dynamiek) zijn in tabel 2 gemarkeerd met een ster.

[Tabel 1]

4 Resultaten

4.1 Casusevaluaties met aandacht voor psychosociale crisisdimensie

In totaal zijn 84 evaluaties uit de bundels geanalyseerd langs de lijnen van de zes crisisleiderschapstaken uit het theoretisch kader. In 36 casus hadden de auteurs oog voor psychosociale aspecten van crisismanagement. Tabel 2 geeft een overzicht per casus. Hierna wordt per taak stilgestaan bij terugkerende dilemma's, uitdagingen en lessen die daaruit te trekken zijn.

4.2 Beeld- en oordeelvorming

Een van de eerste uitdagingen voor bestuurders en crisismanagers bij een zich ontvouwende crisis is om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over wat er gaande is en hoe de dreiging zich ontwikkelt – deze kan variëren van een onzekere weersverwachting zoals in de casus noodweer tijdens Pinkpop (Karemaker & Ros, 2015) tot de zeer ernstige terreuraanslag op luchthaven Zaventem, gevolgd door een tweede aanslag in de Brusselse metrolijn en een later aangetroffen zwaardere bom in de luchthaven die (gelukkig) niet is afgegaan, met vele doden en gewonden en voortvluchtige daders (Sikkens, 2017). Het informatiebeeld moet worden aangevuld met kennis over welke maatregelen wel en niet handig zijn om de situatie onder controle te krijgen, bij voorkeur gebaseerd op eerdere gebeurtenissen (zie leren), en operationele mogelijkheden. Psychosociaal gezien zijn in dit proces vooral de behoeften, problemen en risico's van gedupeerde burgers van belang, los van andere belangen en prangende kwesties. De bundels illustreren waarom het vormen van een beeld van de situatie bij minicrises niet eenvoudig is. De crux zit hem in het eerste obstakel in de afbeelding, namelijk het gebrek aan informatie over welke burgers nu precies getroffen of gedupeerd zijn of risico lopen, omdat ze (mogelijk) zijn blootgesteld aan schadelijke stoffen, gevaar of ingrijpende gebeurtenissen. Als die kennis niet in een vroege fase bekend is, en de plaats incident is een open, publieke locatie met veel verloop, dan lukt het vaak niet om die kennis later alsnog te krijgen. Los van de bundels wijzen meerdere crisisevaluaties van gebeurtenissen sinds de Bijlmerramp op een gebrekkige registratie en andere oorzaken voor problemen in de uitwisseling van informatie tussen hulpdiensten, zorginstellingen, autoriteiten, luchtvaartorganisaties enzovoort (Jacobs et al., 2019). Deze zaken keren ook terug in de gebundelde casus.

Bij de vliegcrisis met de MH17 in het oosten van Oekraïne (Van Duin & Wijkhuijs, 2015) was de passagierslijst niet direct helder, na het schietincident in Alphen aan den Rijn (Laurier et al., 2012) duurde het 36 uur voordat namen en doodsoorzaken van overledenen klopten en kon de gemeente daarna niet zomaar putten uit één gecombineerd adressenbestand met contactgegevens van families en toeschouwers voor de dienstverlening in de nafaase. Het zijn voorbeelden waarin informatie nog niet deelbaar is, wat in ieder geval in de eerste periode het contact met naasten en families van overledenen en gewonden negatief beïnvloedt. Na het treinongeluk bij Amsterdam Westerpark (De Regt & Weber, 2013) wordt wel of niet registreren van getroffenen na een ramp als een dilemma benoemd. Voordelen liggen voor de hand: als niet bekend is welke burgers met doodsangst, verlies of schade zijn geconfronteerd, dan kunnen verantwoordelijke overheden en diensten niet monitoren

en evalueren of er passende ondersteuning en zorg worden geboden (het gezinsdrama in Schalkwijk levert als les op om daarbij breder te kijken dan de direct betrokkenen: denk aan de familie en collega's van ouders en het gemeentepersoneel dat met de zaak te maken krijgt; De Bas & Huijjer, 2013). Nadelen bestaan vooral uit praktische bezwaren en struikelblokken. Het is een proces waarin verschillende instanties met verschillende lijsten werken (politie, Slachtofferhulp Nederland, gemeente, luchtvaartorganisatie), door wet- en regelgeving worden gehinderd in mogelijkheden om te delen tussen partijen of om lijsten te integreren en steeds opnieuw toestemming moeten vragen aan getroffen. Het is van belang voor de nazorg om deze belemmeringen beter te analyseren en weg te nemen, en bij te dragen aan een goede gezamenlijke beeld- en oordeelvorming.

Het materiaal bevat voorbeelden waaruit blijkt dat dit laatste bepalend is voor de mate waarin de nazorg beter aansluit op de respons. Zo luidt een conclusie in de analyse van de ontruiming van flat De Beukenhorst in Diemen dat er in de beginfase te weinig aandacht was voor het vroegtijdig identificeren en analyseren van mogelijke problemen, wat een voorbode vormde voor knelpunten in de nafase (Oomes & Kiel, 2015). Na de ontruiming van de flats in Schiebroek vanwege een gasexplosie (Van Duin & Radstake, 2016) maakten de betrokken gemeenten een (te) optimistische inschatting van de 'zelfredzaamheid' van de betrokken burgers. In deze casus wordt de gemeente verweten zich te snel te hebben teruggetrokken en wordt de nazorg als summier beoordeeld.

De term zelfredzaamheid wordt vaker gebruikt in de bundels. Wat er precies mee wordt bedoeld is in het licht van afzonderlijke casuïstiek niet altijd goed vast te stellen. Auteurs lijken vooral te suggereren dat een reactie van overheid en andere partijen gewenst is gelet op behoeften, problemen of gewoonweg verwachtingen van betrokken burgers. De afwezigheid van noemenswaardige problemen en 'gemor' na twee gasincidenten in Apeldoorn wordt verklaard door de (zelf)redzaamheid van de bewoners (die vergroot is omdat een stroomleverancier 120 euro per dag schadevergoeding uitkeerde die mensen in staat stelde om 'pizza's te laten komen of een hamburger te gaan eten') (Van Driest & Van Duin, 2015). Een voorbeeld van een goed beoordeelde aansluiting vanuit gemeente op noden binnen de samenleving is te vinden in de casusanalyse van het dodelijk ongeval in een mestsilo in Makkinga. De burgemeester liet hier een snelle behoeftepeiling uitvoeren door spilfiguren in de gemeente (zoals de wijkagent) om na te gaan hoe het incident leefde onder de lokale bevolking. Op basis van die informatie is de inzet afgewogen (Leentvaar & Van Duin, 2014). Deze voorbeelden laten zien hoe een adequate taxatie van wat ter plaatse leeft nuttig kan zijn voor de beeld- en oordeelvorming in de nafase. Wat niet wegneemt dat men ook dan nog steeds kan worstelen met de vraag of men een rol heeft (en zo ja welke rol), zoals beschreven over de rol van de gemeente na de zelfmoord van een scholier uit Tillinge (Johannink & Ponjee, 2013). Dat speelt eveneens in de gemeente Olst bij de bodemsanering van de voormalige asfaltfabriek Olasfa waar én de relatie met gezondheidsproblemen van omwonenden niet ondubbelzinnig vast te stellen was én de verantwoordelijkheid voor de opdrachtverlening en handhaving van de sanering bij de provincie lag, terwijl de gemeente verantwoordelijk was voor de vergunningen (IJzermans & Dückers, 2016). Bij rampen en ernstige crises met doden en ernstig gewonden zal de beeld- en oordeelvorming over fysieke en mentale gezondheid in de nafase een langdurig proces zijn. In geen van de casus is gezondheidsonderzoek uitgevoerd voor beleid en zorgverlening op een schaal zoals na de vuurwerkramp in Enschede (IJzermans et al., 2005) of de cafébrand in Volendam (Dorn et al., 2007), hoewel er de afgelopen jaren tientallen rapporten zijn verschenen over de gezondheidsimpact van de gasbevingen in Groningen (Van Duin & Wijkhuijs, 2014; zie ook Postmes et al., 2017; Postmes et al., 2018; Holsappel et al., 2018). Wel is na het schietincident in Alphen aan den Rijn de gezondheid van getroffen gemonitord en vergeleken met bewoners die niet aanwezig waren in het winkelcentrum (Van der Sman-de Beer et al., 2012). Na het drama met de monstertruck in Haaksbergen (Meerenburgh & Van Duin, 2015) maakte gezondheidsonderzoek deel uit van het nazorgplan. Uiteindelijk zijn mensen hier 'nagebeeld', net als na de flatbrand in Nijmegen (Hagen & Tonnaer, 2016). Ondanks de potentiële waarde van gezondheidsonderzoek voor beeld- en oordeelvorming kan het ook voor een dilemma zorgen. In de analyse van de casus DuPont/Chemours

wordt geconcludeerd dat het problemen op individueel niveau ('er is iets mis, mijn gezondheid hangt hiermee samen') en collectief niveau ('we lopen risico in dit gebied') kan aanwakkeren of bestendigen (IJzermans et al., 2017).

[Tabel 2]

4.3 Besluitvorming

Besluitvorming is afhankelijk van beeld- en oordeelvorming, maar bij crises zijn de gewenste informatie en tijd zelden beschikbaar. De crisisorganisatie moet daarnaast zien om te gaan met druk van media en samenleving. In vergelijking met de nafase is er in de acute fase gewoonweg geen gelegenheid om lang na te denken of een oor te luisteren te leggen bij gedupeerde burgers en anderen die een dergelijke crisis hebben meegemaakt. Dit vormt de achtergrond van de geanalyseerde casuïstiek waarin besluiten worden genomen over ontruiming en registratie van getroffen tijdens de respons. Besluiten in de nafase gaan onder meer over behoeftepeilingen (zoals na het genoemde ongeval in de mest silo; Leentvaar & Van Duin, 2014) of zelfs gezondheidsonderzoek om later de beeld- en oordeelvorming te bevorderen (meerdere casus), de communicatie naar nabestaanden/getroffenen en publiek, herdenkingen en monumenten, het innemen van een positie bij de verantwoording, en wat en hoe te evalueren.

Uiteraard zijn bij de besluitvorming de ernst en aard van een situatie bepalend voor te nemen maatregelen (bij de omgevallen kraan in Alphen aan den Rijn bestond aanvankelijk de indruk dat sprake was van mogelijk twintig gewonden en drie doden, wat aanleiding vormde om actief te zoeken naar mensen onder het puin; Zuidijk & Flohr, 2016). In het geval van een crisis met risico voor de publieke gezondheid zal de besluitvorming zich richten op risico- en crisiscommunicatie zodat mensen weten wat ze kunnen verwachten, wat ze zelf (niet) moeten doen, en op minimalisering van onzekerheid, angst en sociale onrust – bijvoorbeeld de asbestvondst in Utrecht (Van Duin, 2013), mosterdgas in Ede (Van Duin & Wijkhuijs, 2014) en rubbergranulaat (Kraaij-Dirkzwager et al., 2017). Wanneer wordt verwacht dat een situatie maatschappelijke onrust kan veroorzaken, zullen maatregelen worden genomen in het kader van de openbare orde, denk aan de Facebookrellen (Bos, 2013) en de vermissing van Ruben en Julian (Jong et al., 2014). Bij rampen en andere gebeurtenissen waarbij burgers zijn blootgesteld aan dood en ernstig letsel ligt ondersteuning aan overlevenden, nabestaanden en de getroffen gemeenschap voor de hand, net zoals goede (na)zorg voor mensen die dit nodig hebben. Voorbeelden hiervan zijn het schietincident in Alphen aan den Rijn (Van der Sman-de Beer et al., 2012), het treinongeval Westerpark (De Regt & Weber, 2013), het busongeluk in Zwitserland (waar de burgemeester het belangrijker vond om in Zwitserland te zijn bij degenen die het 'zwaarst getroffen' waren dan in Lommel bij het beleidsteam te blijven; Wijkhuijs, 2013), de kettingbotsing op de A58 (Van Hoorn & Zuidijk, 2015) en de MH17-vliegramp (Van Duin & Wijkhuijs, 2015; voor een analyse van de rol van burgemeesters in de nasleep zie Jong et al., 2016).

Naast de beschikbaarheid van informatie en de verwachte ernst van de situatie (dat speelde ook bij noodweer tijdens pinkpop; Karemaker & Ros, 2015) besteden de casusbeschrijvingen de nodige aandacht aan de vraag wat te doen als moet worden gekozen uit twee kwaden. Dat laatste is eerder regel dan uitzondering, of het nu de besluitvorming betreft in casus met een publieke gezondheidsimpact of een gebeurtenis waarbij doden te betreuren zijn. Er zitten dilemma's tussen die vaker worden genoemd.

In verschillende casus komt naar voren dat 'conflicterende belangen' de besluitvorming bemoeilijken. Soms gaat het om misdrijven waarbij naast een maatschappelijk belang ook een justitieel belang meespeelt. De casus over gedumpt xtc-afval in Veghel (Bruekers & Cools, 2014) is hier een voorbeeld van. Bij een misdrijf met chemische stoffen heeft de gemeente als hoofdbelang de veiligheid van de burgers en eigen personeel te waarborgen, terwijl politie en Openbaar Ministerie baat hebben bij het intact houden van het plaats delict om sporenverlies te voorkomen.

Ten tijde van de beschrijving van het Groninger bevingendossier (Van Duin & Wijkhuijs, 2014) speelt een vergelijkbare belangentegenstelling; economische belangen staan op gespannen voet met de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van burgers in het gebied; de grond beeft, de gaswinning gaat door. Vertraagde besluitvorming kan het welzijn van burgers negatief beïnvloeden. In Groningen is het vertrouwen in overheden geschaad (Van Duin & Wijkhuijs, 2014). Bij de bodemsanering van Olfasfa was sprake van jarenlange gepercipieerde inertie die zich vertaalde in continuering van de status quo en culmineerde in chronische stress voor gedupeerden; zozeer zelfs dat niet goed kan worden bepaald of gezondheidsklachten van gedupeerden toe te schrijven zijn aan de vervuiling of aan de afwikkeling (IJzermans & Dückers, 2016). In de Veghelse casus, waarbij gedumpt xtc-afval moest worden afgevoerd (Bruekers & Kools, 2014), heeft de gemeente vanuit psychosociaal perspectief de veiligheid en gezondheid van medewerkers zwaarder laten wegen dan de opsporing. Een soortgelijke afweging rondom hulpverleners wordt beschreven in de context van de terroristische aanslagen in Brussel: wat weegt zwaarder, hulpverlening aan getroffenen of de eigen veiligheid (Sikkens, 2017)? Ook bij de treinramp waar een wagon met gevaarlijke stoffen in brand stond in Wetteren kampte de brandbestrijding met dit dilemma (De Regt & Zuidijk, 2014). Een variant op dit dilemma heeft te maken met de afweging 'individu versus collectief'. Maatregelen gericht op het belang van het collectief kunnen een individueel neveneffect genereren. Bijvoorbeeld doordat de doorlopende aandacht en risicocommunicatie en tegenstrijdige expertopvattingen mensen juist bezorgd of wantrouwend maken. Het beeld dat media neerzetten, kan een uitvergroting zijn van het individuele risico. Dat kan overheden en diensten ertoe aanzetten om rust te creëren met maatregelen die men zonder onrustcomponent niet zou nemen. Bij de mosterdgas casus in Ede (Van Duin & Wijkhuijs, 2014) is besloten om niet te delen dat mosterdgas de reden was om bewoners nog niet haar huis te sturen, waarmee men mogelijke onvrede op de koop heeft toegenomen. Hetzelfde geldt voor de afweging om geen gezondheidsonderzoek uit te voeren bij de asbestvondst in Utrecht (Van Duin, 2013) – waar de mededeling dat risico's nihil zouden zijn op gespannen voet stond met het uitrukken van hulporganisaties en evacuatie van bewoners uit voorzorg. Bij rubbergranulaat is gekozen voor onderzoek naar de aard van stoffen in het rubber en verschillende blootstellingsscenario's (Kraaij-Dirkzwager et al., 2017).² Bij een ramp met doden en ernstig gewonden kunnen nog andere dilemma's spelen op de as individu-collectief. Aanhoudende collectieve aandacht voor een overledene kan ertoe leiden dat nabestaanden niet aan verwerking toekomen, of het gevoel krijgen dat anderen, die er niets mee te maken hebben, een privéaangelegenheid onnodig publiek maken. Een gerelateerd dilemma is 'neutraliteit versus partijdigheid'. Burgers verwachten dat een overheid zich neutraal opstelt, basale principes van behoorlijk bestuur toepast in individuele gevallen en problemen erkent of ten minste openlaat. In situaties waar oorzaken en oplossingen voor chronische stress van burgers onder de (gedeelde) verantwoordelijkheid van meerdere overheden, diensten en andere partijen vallen – denk aan de Groninger bevingen (Van Duin & Wijkhuijs, 2014) en de bodemsaneringszaak in Olst (IJzermans & Dückers, 2016) – is het van belang dat de gemeente naar eigen burgers toe de betrouwbare overheid is die bij voorkeur boven de partijen staat. Tegelijkertijd moet de gemeente de relatie met andere overheden zoals de provincie of ministeries goed houden omwille van de toekomstige samenwerking. Geen eenvoudige rol. Die onpartijdigheid raakt evenzeer de positionering van experts die in meerdere casus de waarschijnlijkheid van gezondheidseffecten en risico's van blootstelling aan schadelijke stoffen beoordelen. Dat speelde naast de bodemsaneringszaak eveneens in de casus rubbergranulaat (Kraaij-Dirkzwager et al., 2017). Expertise zal in geval van tegengestelde belangen door de ene partij worden omarmd, door de andere bestreden.

² Bij de PFOA-uitstoot bij DuPont/Chemours werd onderzoek onder omwonenden niet nuttig geacht vanwege het ontbreken van een Nederlandse referentiewaarde (IJzermans et al., 2017).

In deze en andere casus met (gezondheids)risico's voor groepen mensen, gaat communicatie steevast gepaard met een dilemma: 'Creëren we geen nieuw probleem?'. Risico- en crisiscommunicatie, ingezet om gevoelens van veiligheid en controle te bevorderen, kunnen omgekeerd uitpakken en bijdragen aan onzekerheid en maatschappelijke onrust. Dit speelde bij de overweging tot een lockdown na de terroristische aanslag in Brussel om veiligheidsgevoelens te vergroten (Sikkens, 2017) en het dilemma in Leiden na de dreigende school shooting om scholen wel of niet te sluiten: het zekere voor het onzekere nemen vs. copycat-gedrag bevorderen (Van Duin & Ponjee, 2014).

Een andere afweging gaat over 'dienen of dirigeren van burgerparticipatie'. In de analyse van het auto-ongeluk in Almelo (Dückers et al., 2013) is beschreven hoe de organisatie van herdenkingen of monumenten kan variëren tussen twee uitersten op de participatieladder. Aan de ene kant kunnen initiatief en regie zich bij het lokaal bestuur bevinden en kan zonder samenspraak invulling worden gegeven aan de herdenking of het monument. Aan de andere kant ligt die eigenstandige voortrekkersrol, die tot uiting kan komen in het aanleggen van berrmonumenten of andere spontane gedenkplekken, bij de burger. Daar tussenin zijn mengvormen te vinden met in het midden een gelijkwaardige verhouding als samenwerkingspartners. Soms wordt burgerparticipatie aangemoedigd en wordt een beroep gedaan op burgers bij het oplossen van strafrechtelijke incidenten, zoals in de casus over de opsporing van de dader die Jumbo bedreigde (Leentvaar, 2016) of bij de arrestatie van de moordenaar van Marianne Vaatstra door een grootschalig DNA-verwantschapsonderzoek (Jong, 2013). In de vermissingszaak van Ruben en Julian (Jong et al., 2014) moest een balans worden gevonden binnen de bandbreedte van de participatieladder. In deze casus dienden mensen zich als vrijwilliger aan, het ging zelfs om gezinnen met kinderen, om mee te zoeken naar sporen van de broertjes. Uiteindelijk gebeurde dat onder begeleiding van de politie. Aan dergelijke beslissingen liggen allerlei dilemma's ten grondslag; zoals bijvoorbeeld de mate van maatschappelijke onrust die een oproep eventueel veroorzaakt, of de hoeveelheid (opsporings)informatie die wordt vrijgegeven, of het risico dat sporen worden vernietigd. Daarnaast speelt ook het juridische aspect mee, om nog maar te zwijgen van de persoonlijke impact van gruwelijke vondsten.

4.4 Coördinatie

Coördinatie is een sleutelthema binnen de internationale crisisliteratuur, in het bijzonder in combinatie met netwerkanalysen (Nowell, 2017). De essentie is dat activiteiten gericht op de respons en nazorg van de crisis in samenspel plaatsvinden en dat dit samenspel van invloed is op de kwaliteit van die activiteiten. Over de coördinatie van de samenwerking tussen betrokken partijen zijn in de bundels voorbeelden terug te vinden van zaken die goed en minder goed verlopen. In situaties waarbij onrust in het publieke domein speelt, kan handelingsverlegenheid ontstaan onder betrokkenen omdat niet duidelijk is wat er aan de hand is en wie aan zet is. Wat is het probleem en wie is de eigenaar, oftewel: wie neemt de aap op de schouder? Het is deze vraag die in de analyse van de asbestvondst in Utrecht (Van Duin, 2013) wordt gesteld, gevolgd door de vraag wie de regie op zich had moeten nemen. Bij de rubbergranulaatcrisis (Kraaij-Dirkzwager et al., 2017) nam het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een regierol op zich. In beide casus viel bovendien op dat, ongeacht de formele regierol, het op voorhand zeer onzeker is hoe risico- en crisiscommunicatie uitpakken (zie par. 4.3). In de asbestcasus werd de communicatie over risico's bemoeilijkt door berichtgeving van asbestactivist Witteman die sprak over grotere gezondheidsrisico's dan daadwerkelijk aanwezig. Tegengestelde opvattingen van experts, die zich eigenlijk niet laten coördineren, vormden de achtergrond van de casus rubbergranulaat (zie voor vergelijkbare dynamieken ook de bodemsanering in Olst; IJzermans & Dückers, 2016). De casus Oudewater over vogelgriep (De Klerk & Van Duin, 2015) laat zien dat intensieve samenwerking potentiële ruis en geruchten kan wegnemen. Vanuit het perspectief van psychosociaal

crisismangement is het cruciaal dat dit uiteindelijk lukt en dat bronnen van stress en onrust worden aangepakt. In de casus van de dreigende school shooting in Leiden zat het belang van opsporing (niet alles communiceren) het belang van sociale onrust minimaliseren (openheid) in de weg (Van Duin & Ponjee, 2014).

Tijdens de zoektocht naar de vermiste broertjes Ruben en Julian (Jong et al., 2014) kregen de autoriteiten te maken met spontane zoekacties van burgers. In plaats van deze te beteugelen werd ervoor gekozen de acties van burgers te coördineren (zie ook de casus over het verkeersongeluk in Almelo bij betekenisgeving; Dückers et al., 2013). Deze samenwerking ging hier gepaard met een onverwacht dilemma vanuit psychosociaal oogpunt: de overheid werd aansprakelijk voor het welzijn van de vrijwilligers. Hoe ver reikt deze verantwoordelijkheid? Dient de overheid te ondersteunen in de nafase wanneer een vrijwilliger psychische klachten ervaart vanwege de zoekacties?

Ten aanzien van de gecoördineerde uitvoering van psychosociale ondersteunings- en zorgmaatregelen is de overdracht van de respons naar de nafase een bijzonder aandachtspunt. Na de gasexplosie in Schiebroek verliep deze van gemeente naar woningbouwvereniging problematisch; er werd, in de woorden van de burgemeester, te gemakkelijk van uitgegaan dat de nazorg vanzelf zou worden opgepakt door verschillende organisaties (Van Duin & Radstake, 2016).

Bij de nazorg aan nabestaanden van de MH17-vliegcrash (Van Duin & Wijkhuijs, 2015) kreeg de coördinatie van de nazorg deels vorm via een online éénloketfunctie, het informatie- en adviescentrum (IVC) dat werd ingericht in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit bleek een effectieve manier om de informatie-uitwisseling met nabestaanden te stroomlijnen (Te Brake & Schaap, 2016). Het IVC voorzorg in een platform dat de coördinatie tussen bestuurslagen, kolommen, instanties en burgers faciliteerde.

Bij de bodemsanering in Olst (Ijzerman & Dückers, 2016) en na de hagelstorm in Zuidoost Brabant (Wijkhuijs et al., 2017) was er onder gedupeerden sprake van langdurige onzekerheid over de financiële afwikkeling, wat samenging met gevoelens van onmacht en onzekerheid. Ze voelden zich in die laatste casus in de steek gelaten en 'dreigden het vertrouwen in de overheid te verliezen'. In het geval van de Groninger gasbevingen is de coördinatie tot op de dag van vandaag bijzonder complex. Het lukt niet om tot een gecoördineerde, duurzame oplossing te komen van de veelvormige en verstrengelde problemen rondom bevingsschade, schadeherstel, leefbaarheid, vertrouwen, veiligheid en gezondheid (zie Holsappel et al., 2018).

Een laatste punt dat relevant is om te noemen is dat coördinatie ook betrekking kan hebben op de complementariteit van andere crisisleiderschapstaken binnen het ordeningsmodel. Een eerste voorbeeld is terug te vinden in de casus van de omgevallen kraan in Alphen aan den Rijn waar door verkeerde informatie, die nog eens werd bevestigd, de beeld- en oordeelvorming werd gevoed met ernstigere informatie ('meerdere doden') dan feitelijk het geval was (Zuidijk & Flohr, 2014). Een tweede voorbeeld betreft de casus van het terugroepen van gerookte zalm. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid had een weerslag op erkenning (betekenisgeving) en verantwoording (Wijkhuijs, 2013). In de casus van het gezinsdrama is uitgewerkt hoe de burgemeester een rol vervult in de coördinatie op verschillende momenten in de tijd (De Bas en Huijter, 2013). Hierna volgen aanvullende voorbeelden.

4.5 Betekenisgeving

Afhankelijk van de schaal van de gebeurtenis draait betekenisgeving om sociale herkenning, erkenning en verbinding naar gedupeerde burgers, gemeenschappen en de samenleving als geheel toe. Uitdagingen van bestuurders daarbij komen neer op het zorgen van een goede duiding van de onrust die burgers ervaren, of het adequaat invoelen van de maatschappelijke impact en begrijpen welk ritueel passend is in een situatie. Het podium kan landelijk zijn of regionaal, maar het merendeel van de crises heeft een sterk lokaal karakter. Ze draaien om onrust, verliezen, angsten of

stressbronnen die burgers raken op het niveau van straten en buurten (of een muziekfestival). Dat gaat op in casus waar geen mensen zijn omgekomen, denk aan de diverse asbestcasus (waarbij risico's gering zijn maar doorgaans toch uit voorzorg voorzichtigheid wordt betracht, hetgeen lastig uit te leggen is voor het publiek dat geneigd is tot asbestpaniek; zie Van Duin, 2013; Van Duin et al., 2016) of de dreiging van een school shooting in Leiden (Van Duin & Ponjee, 2014). En zeker in gevallen waar dit wel het geval is, zoals bij het schietincident in Alphen aan den Rijn (Van der Sman-de Beer et al., 2012), het busongeluk in Zwitserland (Wijkhuijs, 2013), het verkeersongeluk in Almelo (Dückers et al., 2013), de zoektocht naar de vermiste broertjes Ruben en Julian (Jong et al., 2014), het ongeval met de mestsilo in Makkinga (Leentvaar & Van Duin, 2014). Of om de tientallen gemeenten waar mensen aan de gemeenschap werden onttrokken door de MH17-ramp (Van Duin & Wijkhuijs, 2015) waar burgemeesters publiekelijk hun deelneming uitten namens de gemeenschap en erbij stilstonden in toespraken of tijdens herdenkingen. Daarnaast spraken burgemeesters na MH17 met individuele nabestaanden, dachten mee en toonden zich dienstbaar (zie ook Jong et al., 2016). Na het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen (Meerenburgh & Van Duin, 2015) en het noodlottige ongeval met de ingestorte dug-out in Twijzel waar een kind omkwam (Leentvaar, 2015) was het lastig om die rol goed te vervullen. In het eerste geval omdat de gemeente onder vuur lag over problemen rondom de vergunningverlening, in het tweede geval omdat de gemeente eigenaar was van de dug-out en aansprakelijk was voor de gevolgen van de instorting. Na het overlijden van een arrestant door mogelijk toedoen van de politie (Wijkhuijs et al., 2016) vond de burgemeester zich in een soortgelijke spagaat: als burgervader toonde hij zijn medeleven naar betrokkenen toe, tegelijkertijd veroordeelde hij als gezicht van de openbare orde en veiligheid de bedreiging van politieagenten. De casuïstiek ondersteunt de gedachte dat een boegbeeld dat door een crisis wordt beschadigd minder in staat is de gewenste symbolische rol te vervullen (zie ook Jong, 2017). De casus brandstichting in Winschoten (Johannink & Tromp, 2014) laat zien dat communicatie over de situatie naar bewoners noodzakelijk is maar tegelijkertijd lastig wanneer de dader nog niet is gepakt. Om onrust onder de bevolking te voorkomen moet de gemeente blijven communiceren, zonder geheel transparant te kunnen zijn vanwege het lopende opsporingsproces. Een bredere conclusie met implicaties voor bestuur en beleid na het doornemen van de bundels is dat de context voor betekenisgeving wordt beïnvloed door storybuilding door andere actoren. Vóór de opkomst van sociale media gebeurde dat achteraf. Tegenwoordig start storybuilding al tijdens een crisisfase. Burgers verwachten snel informatie vanuit autoriteiten, gaan zelf op zoek en interpreteren, ongehinderd door feitenkennis. Communicatie is van belang, zelfs als er nog weinig bekend is, zeker als experts niet tot eenduidige conclusies komen over eventuele gezondheidseffecten. En zeker als risico's niet helemaal uit te sluiten zijn, wat vrijwel altijd het geval is. Vroege duiding, ook door partijen vanuit de samenleving, waar of niet, kan de toon en inhoud van de betekenisgevingsuitdaging vanuit de crisisorganisatie en het bestuur op een later moment mede bepalen.

4.6 Verantwoording

De levenscyclus van een crisis kent een moment waarop betrokkenen zich moeten verantwoorden over gemaakte keuzes, niet zelden aangewakkerd door media-druk. Het is in dat verband tekenend dat RTL Nieuws op 10 november 2014, de dag van de nationale herdenking van de MH17-ramp, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om inzage vroeg in alle documenten over de ramp met vlucht MH17 die zijn gebruikt door de ministeriële commissie crisisbeheersing en twee aangesloten ambtelijke commissies. RTL Nieuws wilde de documenten gebruiken voor een reconstructie van de afhandeling van de vlieg-ramp door de Nederlandse overheid. Dit is bij uitstek het punt in het ordeningsmodel (zie figuur 1) waar het tweede obstakel (afkalkende sociale steun) overgaat in het derde obstakel (kritische omgeving bestuur). Het ordeningsmodel veronderstelt dat het psychosociaal gezien eenvoudiger is om verantwoording af te leggen als de eerdere stappen

bewust zijn opgepakt, waarbij er oog is geweest voor het welzijn en de gezondheid van gedupeerde burgers. In dat geval kan de crisisorganisatie onderbouwen waarom keuzes wel of niet zijn gemaakt, of waarom oplossingen niet haalbaar waren. De bundels bieden niet veel voorbeelden waarin dit nader wordt uitgewerkt. De casus van het dodelijk ongeval in de meststalo schetst een positief beeld van het optreden van de burgemeester (Leentvaar & Van Duin, 2014). De bodemsaneringszaak in Olst is een voorbeeld waarin de verantwoording geen positieve eindbalans oplevert (IJzermans & Dückers, 2016). Ook zijn er casus waar een burgemeester is opgestapt tijdens de verantwoording. Dat was het geval na de Facebookrellen in Haren (Bos, 2013) en na het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen (Meerenburgh & Van Duin, 2015). In dat laatste geval, en na de ingestorte dug-out in Twijzel (Leentvaar, 2015), werd de gemeente verantwoordelijk gesteld voor het ongeluk (schuldige) terwijl de gemeente ook formeel verantwoordelijk bleef voor de nazorg (hulpverlener). Die dubbelrol wordt ingewikkeld tijdens langlopende kwesties rondom aansprakelijkheid en schadevergoedingen die conflicteren met verwerking en herstel. Betekenisgeving en verantwoording kunnen elkaar dan bijten (zie par. 4.5). Zodra een bestuurder zich geconfronteerd voelt met aansprakelijkheidsrisico kan dit de oprechte excuses en sociale erkenning (waar getroffen en juist bij zijn gebaat) in de weg staan. Zoals treffend verwoord in de casus van de monstertruck hoeft die potentiële blokkade er niet te zijn: 'Wij weten dat burgers soms al tevreden zijn met een "sorry" zonder dat de betreffende organisatie daarmee gelijk de aansprakelijkheid voor het falen op zich neemt'. Deze vrees, die belemmerend kan werken, hoeft er niet te zijn. Hier kan de crisisorganisatie haar voordeel doen met de ervaringen binnen de medische wereld over de omgang met medische fouten (Legemaate et al., 2015).

Paradoxaal genoeg kan ook het direct na een incident afkondigen van een onderzoek de verantwoording hinderen. Die indruk volgt uit analyse van de asbestvondst in Utrecht (Van Duin, 2013) en de Facebookrellen in Haren (Bos, 2013). Terwijl men de conclusies uit het onderzoek afwacht, ontstaat een radiostilte. Dit leidt tot een afnemende transparantie en mogelijk tot onrust en verlies van vertrouwen, terwijl de organisatie met het uitvoeren van degelijk en onpartijdig onderzoek het omgekeerde wil bereiken. Dit wordt 'de onderzoeksparadox' genoemd. Het onderzoek heeft allerlei functies maar sluit niet aan bij behoeften en problemen zoals ervaren door gedupeerde burgers. Vanuit een psychosociale bril is die tijdige verantwoording van belang omdat deze deel uitmaakt van het geven van erkenning. Dit roept de gedachte op dat verstremgeling van betekenisgeving en verantwoording wellicht wenselijk is vanuit een psychosociaal perspectief. In de casus van het gezinsdrama in Schalkwijk wordt beschreven hoe de burgemeester informatie uit het politieonderzoek deelt met de familie die wil begrijpen wat zich in de woning heeft afgespeeld: 'Ik hoopte dat zij door deze informatie op enig vlak beter in staat zouden zijn om de rouwdienst en de begrafenis te doorstaan' (De Bas & Guijer, 2013). In de casus van de kettingbotsing op de A58 nam het strafrechtelijk onderzoek de verdeeldheid over de schuldvraag weg toen bleek dat er geen schuldige kon worden aangewezen (Van Hoorn & Zuidijk, 2015).

In een zich traag ontwikkelende, complexe crisissituatie, zoals bij de aardbevingsproblematiek in Groningen (Van Duin & Wijkhuijs, 2014) en de bodemsanering in Olst (IJzermans & Dückers, 2016) is niet direct één verantwoordelijke organisatie aan te wijzen terwijl de maatschappelijke onvrede groot is. Die verdeling van verantwoordelijkheden en probleemeigendom staat een coherente, directe verantwoording in de weg met als mogelijke consequentie dat burgers het vertrouwen kwijtraken en zich niet gehoord of serieus genomen voelen.

4.7 Leren

Eerder is al beschreven dat de beeld- en oordeelvorming – de voorkant van de crisiscyclus – spaarzaam gebruikmaakt van onderzoek naar behoeften en problemen van betrokken burgers, al schrijft de multidisciplinaire richtlijn evaluatie en leren nadrukkelijk voor. Voor evaluatieactiviteiten

aan de achterkant geldt eigenlijk hetzelfde.³ Er zijn, ook buiten de bundels, weinig diepgaande evaluaties beschikbaar van de effecten van beslissingen, maatregelen en de manier waarop die maatregelen zijn uitgevoerd. De relatie tussen respons en nazorg en de gezondheid en het welzijn van mensen komt in evaluatieonderzoek nagenoeg niet aan bod (zie ook Jacobs et al., 2019). De hoofdstukken in de bundels zijn voorbeelden van evaluaties waarbij betrokkenen regelmatig aan het woord worden gelaten of zelfs meeschreven. Deze hoofdstukken kennen daardoor een vergelijkbare zwakte (niet onafhankelijk, zelfbevestiging, onvoldoende afstand, hindsight bias) maar ook eenzelfde kracht (dossierkennis, nabijheid). Een cruciale beperking voor een beter begrip van de psychosociale aspecten van de crisis, is dat de auteurs van de hoofdstukken in de bundels in de regel niet zozeer aandacht schonken aan de psychosociale dimensie.

Het is niet ongebruikelijk om onderzoek te laten doen door een externe partij. Dat bevordert een onafhankelijke blik op de casus en wordt waardevol ervaren door getroffen. Toch zijn ook hierbij enkele kanttekeningen te maken blijkens de eerder besproken onderzoeksparadox na onder meer de Facebookrellen in Haren (Bos, 2013) en de asbestvondst in Utrecht (Van Duin, 2013).

Een belangrijk leereffect treedt op zodra inzichten uit eerdere gebeurtenissen – of ze nu voortkomen uit een evaluatie of uit ervaringen van betrokkenen – worden ingezet voor nieuwe crises. Er zijn drie casus waar deze conclusie wordt getrokken. Na de brand bij Shell in Moerdijk was er meer dan bij de eerdere brand bij Chemie-Pack regie op de publieksvoorlichting (Van Duin, 2015). Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs was er een lockdown afgekondigd in Brussel vanwege voortvluchtige daders. Dat heeft men omwille van de nadelen niet opnieuw gedaan na de aanslagen in Brussel in 2016 (Sikkens, 2017). Na de omgevallen kraan in Alphen aan den Rijn is bij het oppakken van nazorgtaken vanuit bevolkingszorg binnen de gemeente geleerd van de lessen van het schietincident in 2011: ‘weinig gemeenten verkeren in de positie daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan verbeterpunten uit evaluatierapporten van eerdere grote ongelukken en incidenten’ (Zuidijk & Flohr, 2016). Deze voorbeelden geven een illustratie van leren binnen een gemeente, maar dat kan ook tussen gemeenten. Dat kan indien experts en betrokkenen bij nieuwe gebeurtenissen crisisautoriteiten en hulpdiensten adviseren, bijvoorbeeld via expertgroepen en -commissies, of meer ad hoc met adviseurs of collega’s die met een vergelijkbaar incident te maken hebben gehad. Ook in de bundels zijn sporen terug te vinden van kennisuitwisseling tussen casus.

5 Conclusies

Dit artikel bezag uitdagingen, problemen en dilemma’s in de crisisbeheersing vanuit een psychosociaal perspectief. Een bestaand ordeningsmodel is gebruikt om crisiscasuïstiek, beschreven in bundels die zijn uitgegeven door het Instituut Fysieke Veiligheid, systematisch te analyseren. Daaruit kunnen twee soorten conclusies worden getrokken: enerzijds over de inhoudelijke thematiek en implicaties daarvan voor praktijk en onderzoek, anderzijds over de bruikbaarheid van de gehanteerde werkwijze. Voor beide zijn positieve punten en beperkingen te benoemen.

5.1 Inhoudelijke thematiek en implicaties

De casuïstiek geeft een inkijk in kwesties waar bestuur en beleid in de crisispraktijk mee te maken kunnen krijgen en maken invoelbaar hoe knelpunten op een eerder moment in de crisistijdslijn doorwerken in de invulling van latere taken. Daarbij moet direct een kanttekening worden geplaatst. Het overzicht van uitdagingen waarmee bestuur en beleid vanuit een psychosociale bril bezien te maken kunnen krijgen bij het uitvoeren van crisisleiderschapstaken, doet vermoeden dat

³ De richtlijn beveelt aan om iedere crisis als een leerkans te benutten, om systematiek aan te brengen in evaluatiemethoden en om het evaluatie-instrumentarium te verbeteren. Idealiter vindt evaluatie plaats in nauwe samenwerking tussen overheden, hulpverleners en wetenschappers en dient het perspectief van getroffen mee te nemen. De evaluatie dient een leerdoel, niet een afrekening (Impact, 2014).
een afrekening (Impact, 2014).

ontwikkelingen tijdens een eerdere taak doorwerken in een later moment. De kanttekening hierbij is dat de zes taken eigenlijk niet in een dergelijke samenhang zijn beschreven door de bril van het ordeningsmodel. Een gerelateerd inzicht is dat zeker niet in alle casus in de bestudeerde bundels psychosociale thema's aan bod kwamen. En in de geïncorporeerde casus is er in de regel geen oog voor psychosociale aspecten van iedere crisisleiderschapstaak.

In de casuïstiek waar psychosociale thematiek aan de orde was, kwamen klassieke generieke problemen aan bod rondom coördinatie en samenwerking (tussen fasen, met name in geval van een overdracht, tussen partijen met uiteenlopende belangen, rolonduidelijkheid) en communicatie (in geval van onbekende gezondheids- en veiligheidsrisico's, bij dreigende onrust). Andere terugkerende thema's hadden te maken met sociale media en hoe daarmee om te gaan, de delicate dynamiek tussen erkenning en verantwoording, en de spanning tussen evalueren met een leer- dan wel verantwoordingsdoel, waarbij het laatste bedreigend kan zijn voor de positie van bestuurders. Ook blijkt het onverminderd een probleem om getroffen en hun behoeften, problemen en kwetsbaarheden overzichtelijk te maken. De drie obstakels – gebrek aan informatie, afkalvende sociale steun en toenemende publieke kritiek (zie de buitenste ring van figuur 1) – speelden herhaaldelijk een rol. Bij het uitblijven van oplossingen voor dit soort problemen en risico's, of zolang best practices niet beter worden geïdentificeerd en gedeeld, missen bestuur en beleid wanneer zij hier in de toekomst tegenaan lopen een leerkans.

In een eerdere analyse van rampen en crises, van de Bijlmerramp (1992) tot en met de MH17-vliegramp in Oekraïne, is geconstateerd dat over de tijd heen de aandacht vanuit bestuur, beleid, dienstverlening en onderzoek is verbreed van een smalle focus op mentale klachten en stoornissen tot een brede waaier van sociale, praktische en juridische ondersteuningsbehoeften (Jacobs et al., 2019). Binnen de crisiscasuïstiek, samengebracht in deze bijdrage, is niet altijd sprake van doden en ernstig gewonden, de casus waarbij psychosociale aspecten meer voor de hand liggen. Wat opvalt, is dat evaluatoren oog hebben voor sociaalpsychologische aspecten zoals onrust, onzekerheid en maatschappelijke dynamiek. Hoewel daarbij regelmatig sprake is van dreiging, onveiligheid en fysieke gezondheidsrisico's staan de hoofdstukken niet automatisch stil bij de psychosociale dimensie hiervan. Dit maakt het moeilijk om te kunnen leren van crisissituaties en de invulling van de nasleep. Toch is dat belangrijk omdat het om relatief nieuwe dynamieken gaat waarmee nieuwe generaties crisismanagers, bestuurders, adviseurs en dienstverleners te maken zullen krijgen. De psychosociale kennisoriëntatie en organisatorische ontwikkeling heeft zich sinds begin jaren negentig vooral gericht op crises met meerdere doden en ernstig gewonden. Dat is begrijpelijk omdat de psychosociale problematiek bij calamiteiten daar vandaan komt (Jacobs et al., 2019). Bij dreiging en onrust zijn het deels andere organisaties die een rol spelen bij de planning en uitvoering van (communicatie)maatregelen dan bij de meer klassieke rampen. Het gaat om andersoortig werk, dat andere inhoudelijke kennis, competenties en vaardigheden vergt, waarbij ook kleine gebeurtenissen onrust kunnen veroorzaken en een grote impact kunnen hebben op de lokale gemeenschap. Een duidelijk psychosociaal aanknopingspunt, ongeacht het type crisis, vormt het wegnemen van bronnen van stress, een van de doelen van psychosociale ondersteuning en zorg. Een basisaanname daarbij is dat het adequaat aanpakken van de onrustbron bijdraagt aan het verminderen van stress en onzekerheid onder burgers. De kennis over effectieve strategieën (waarin informatie en communicatie centraal staan) om dit te doen bij crises met een psychosociale dimensie – wat bij gezondheidsrisico's snel het geval is – en over de rol van (sociale) media, overheden en burgers hierin, staat nog in de kinderschoenen. Het is bij uitstek een thema waar inhoudelijke kennisontwikkeling en -deling, landelijk en regionaal, broodnodig is en waarvan de organisatorische capaciteit bij zowel publieke gezondheid als publieke veiligheid aandacht verdient. Dat gaat op voor de preparatie, de acute fase en de nasefase; fasen die er bij klassieke flitsrampen en sluimerende crises heel anders kunnen uitzien qua dreigingsbeeld, responsuitdaging en dynamiek.

Het overzicht van geïdentificeerde dilemma's en uitdagingen beoogt niet uitputtend te zijn. Het is denkbaar dat relevante thema's over het hoofd zijn gezien doordat de analyse zich beperkt tot de

casuïstiek zoals gepresenteerd in de bundels. Een voorbeeld van een thema dat wel wordt genoemd is de zorg voor eigen medewerkers. Dit thema wordt aangehaald in onder meer de hoofdstukken over de kettingbotsing op de A58 (Van Hoorn & Zuidijk, 2015), agenten die doelwit werden van demonstranten na het overlijden van een arrestant (Wijkhuijs et al., 2016) en de terroristische aanslagen in Brussel (Sikkens, 2017). Over dit onderwerp zijn eerder specifieke richtlijnen ontwikkeld op basis van kennis uit wetenschap en praktijk (Impact, 2010). Het is van waarde om meer te leren over de praktische toepassing/toepasbaarheid van deze richtlijnen in crisissituaties zoals beschreven in dit artikel, en, omgekeerd, hoe richtlijnen verder kunnen worden verbeterd op basis van goede voorbeelden.

5.2 Bruikbaarheid van de gehanteerde werkwijze

Het werken vanuit een conceptueel ordeningsmodel (in dit geval psychosociaal crisismanagement) is een nuttige vingeroefening gebleken om informatie te analyseren over een diversiteit aan gebeurtenissen, waarin verschillende partijen betrokken waren en uiteenlopende belangen en uitdagingen speelden. Dat is van waarde voor deze maatschappelijk relevante thematiek waarover in de literatuur tot dusver weinig is geschreven, dat wil zeggen, weinig toegespitst op bestuur en beleid. De huidige analyse heeft het, bij wijze van eerste poging, mogelijk gemaakt om praktijkinzichten over belangrijke thema's rondom de psychosociale aspecten van crisisbeheersing in samenhang te analyseren met oog voor de aanpak vanuit crisisautoriteiten in de acute fase en nafase. De studie pretendeert niet volledig te zijn, laat staan definitief.

Een voor de hand liggende conclusie over de bruikbaarheid van de werkwijze is dat de resultaten van de analyse sterk afhankelijk zijn van de kwaliteit en focus van de casusevaluaties. Zoals hiervoor toegelicht verschilde de mate waarin auteurs oog hadden voor psychosociale aspecten sterk. Een andere conclusie raakt het ordeningsmodel. Het onderscheid in crisisleiderschapstaken was weliswaar behulpzaam, maar het viel tijdens de analyse op dat sommige casus en thema's vanuit meerdere taken konden worden geanalyseerd. Dat leverde enige mate van herhaling op in de resultatenparagraaf en riep ook de vraag op waar een thema nu het meest logisch zou moeten worden ondergebracht. Al zijn we ons hiervan bewust, we konden het niet helemaal ondervangen en hebben er vooral naar gestreefd transparant te zijn. De methode laat zien naar welke informatie is gezocht per crisisleiderschapstaak (tabel 1), in de resultaten is per casus weergegeven over welke crisisleiderschapstaak informatie is aangetroffen (tabel 2), in de tekst zijn steeds literatuurverwijzingen opgenomen. De insteek is geweest om dicht bij de bronteksten te blijven en terughoudend te zijn met interpretatie buiten het ordeningsmodel. Toekomstige evaluaties van dezelfde en nieuwe casus, raadpleging van alternatieve bronnen, en analyses aan de hand van deze en andere modellen zullen onvermijdelijk tot aanvullende inzichten en aanpassingen leiden.

Literatuur

- Bas, M. de & G. Huijter (2013) Gezinsdrama in Schalkwijk. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 221-234). Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.
- Bisson, J.I., B. Tavakoly, A.B. Witteveen, D. Ajdukovic, L. Jehel, V.J. Johansen et al. (2010) TENTS guidelines: Development of post-disaster psychosocial care guidelines through a Delphi process, *British Journal of Psychiatry*, 196, 69-74.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern & B. Sundelius (2016) *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Bonanno, G.A., C.R. Brewin, K. Kaniasty & A.M. La Greca (2010) Weighing the costs of disaster: Consequences, risks, and resilience in individuals, families, and communities. *Psychological Science in the Public Interest*, 11, 1-49.

- Bonde, J.P., N. Utzon-Frank, M. Bertelsen, M. Borritz, N.H. Eller, M. Nordentoft et al. (2016) Risk of depressive disorder following disasters and military deployment: Systematic review with meta-analysis, *British Journal of Psychiatry*, 208, 330-336.
- Bos, J. (2013) Facebookrellen in Haren. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 191-206). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brainich, E. (2010) Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing. Haarlem: Provincie Flevoland, Gelderland, Noord-Holland en Overijssel.
- Brake, H. te & R. Schaap (2016) Eindrapportage Informatie- en Verwijscentrum Vliegcramp Oekraïne: Evaluatie onder gebruikers en betrokken partijen. Diemen: Impact.
- Bruekers, J. & F. Cools (2014) Dumping van XTC-afval in Veghel. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2013* (p. 91-100). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dorn, T., P.M.H. ten Veen & C.J. IJzermans (2007) Gevolgen van de nieuwjaarsbrand in Volendam voor de gezondheid. Eindrapport van de monitoring in huisartsenpraktijken en apotheken. Utrecht: NIVEL.
- Driest, E. van & M. van Duin (2015) Twee gasincidenten in Apeldoorn. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 311-322). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dückers, M. (2017) A multilayered psychosocial resilience framework and its implications for community-focused crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25, 182-187.
- Dückers, M., J. Holsappel & R. Kleber (2013) Auto-ongeluk in Almelo met zes dodelijke slachtoffers. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 53-64). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dückers, M., C.J. IJzermans, W. Jong & A. Boin (2017) Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and post-disaster psychosocial support. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8, 94-112.
- Dückers, M., J. Jacobs, S. Timmermans & D. Alting (2017) Psychosociale hulp bij rampen en crises: inventarisatie rollen en taken van betrokken partijen. Utrecht/Diemen/Bilthoven: GGD GHOR Nederland/Impact/RIVM.
- Dückers, M., S. Thormar, B. Juen, D. Ajdukovic, L. Newlove & M. Olf (2018) Measuring and modelling the quality of 40 post-disaster psychosocial support programmes. *PLOS ONE*, 13, 0193285.
- Duin, M. van (2013) Asbest in Utrecht. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 151-166). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & A. Ponjee (2014) Dreiging van een school shooting in Leiden. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2013* (p. 101-114). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van (2015) Shell Moerdijk: de lakmoesproef? In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 125-138). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van, R. Flohr & A. Ros (2016) Branden met asbest: Wateringen en soortgelijke casus. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2015* (p. 43-62). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & R. Radstake (2016) Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat): over proces bevolkingszorg en rol van de kerk. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2015* (p. 83-96). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van, V. Wijkhuijs & W. Jong (2013) *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2014) *Lessen uit crises en (mini)-crises 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2015) *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

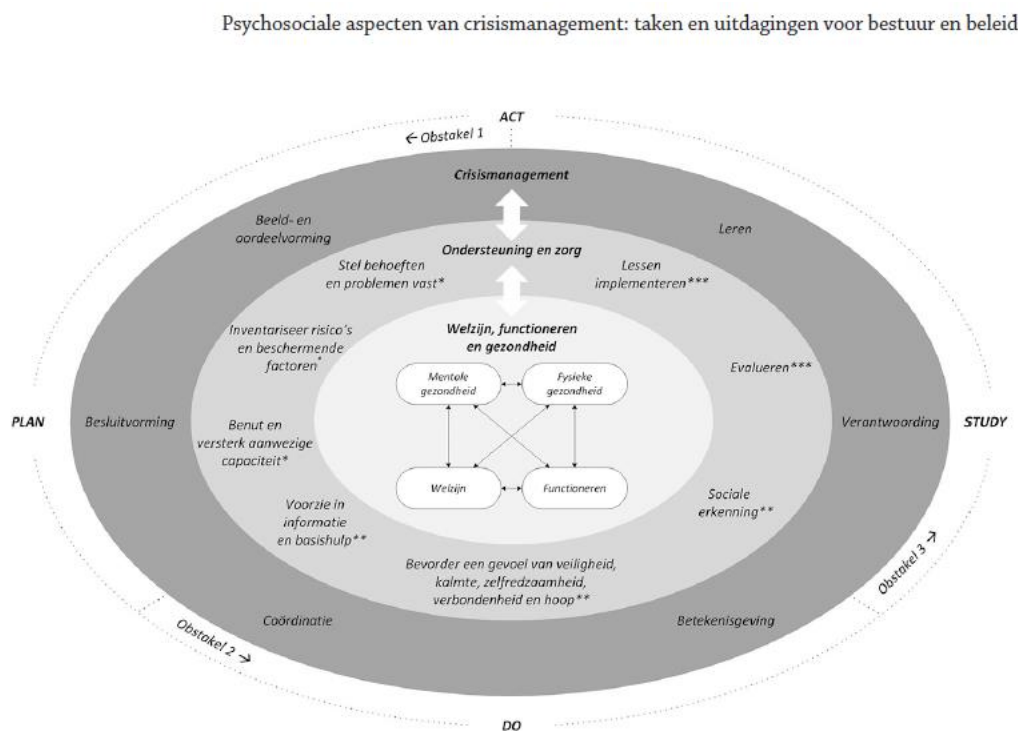
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2016) *Lessen uit crises en (mini-)crises 2015*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2017) *Lessen uit crises en (mini-)crises 2016*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2014) *Aardgasbevingen Groningen*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2013* (p. 59-76). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2014) *Mosterdgas in Ede*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2013* (p. 283-298). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Duin, M. van & V. Wijkhuijs (2015) *Vliegcramp MH17*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2014* (p. 167-204). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hagen, R. & C. Tonnaer (2016) *Brand in seniorenflat De Notenhout*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2015* (p. 97-108). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hobfoll, S.E., P. Watson, C.C. Bell, R.A. Bryant, M.J. Brymer, M.J. Friedman et al. (2007) *Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence*, *Psychiatry*, 70, 283-315.
- Holsappel, J., W. van Hoof, J. Jacobs & M. Dückers (2018) *Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen: Een analyse van beschikbare onderzoeken*. Diemen: Impact.
- Hoorn, J. van & H. Zuidijk (2015). *Een witte muur: kettingbotsing in dichte mist op de A58*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2014* (p. 233-250). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Impact (2010). *Richtlijn psychosociale ondersteuning geüniformeerden*. Amsterdam: Impact.
- IJzermans, C.J., B. van der Berg & A.J.E. Dirkzwager (2009) *Physical health problems after disasters*. In: Y. Neria, S. Galea & F.H. Norris (red.), *Mental health and disasters* (p. 67-93). New York: Cambridge University Press.
- IJzermans, C.J., H. Klapwijk & M. Dückers (2017) *Gif langs de Merwerde: de casus DuPont/Chemours*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2016* (p. 219-234). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- IJzermans, C.J., G.A. Donker, J.J. Kerssens, A.J.E. Dirkzwager, R.J.H. Soeteman & P.M.H. ten Veen (2005) *Health problems of victims before and after disaster: A longitudinal study in general practice*, *International Journal of Epidemiology*, 34, 820-826.
- IJzermans, C.J. & M. Dückers (2016) *Ziek makende bodemsanering in Olst: de zaak Olasfa*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2015* (p. 265-280). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jacobs, J., M. Oosterbeek, L. Tummers, M. Noordegraaf, C.J. IJzermans & M. Dückers (2019) *The organization of post-disaster psychosocial support in the Netherlands: A meta-synthesis*, *European Journal of Psychotraumatology*, 10(1), 1544024.
- Johannink, R. & R. Tromp (2013) *Brandstichtingen in Winschoten*. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2012* (p. 79-88). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Johannink, R. & A. Ponjee (2013) *Zelfmoord van een scholier uit Tilligte*. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2012* (p. 235-244). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, W. (2013) *Arrestatie van moordenaar Marianne Vaatstra in Oudwoude*. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2012* (p. 245-254). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, W., M. Dückers & J. Holsappel (2014) *Vermissing van de broertjes Ruben en Julian*. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini-)crises 2013* (p. 153-167). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, W., M. Dückers & P.G. van der Velden (2016) *Crisis leadership by mayors: A qualitative content analysis of newspapers and social media on the MH17 disaster*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24, 286-295.

- Juen, B., R. Warger, S. Nindl, H. Siller, M.J. Lindenthal, E. Huttne et al. (2015) The comprehensive guideline on mental health and psychosocial support in disaster settings. Innsbruck: OPSIC.
- Karemaker, M. & A. Ros (2015). Noodweer tijdens pinkpop. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 139-150). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kiel, W. & E. Oomes (2014) Brand in Leeuwarden: het kwartier van de kelders. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2013* (p. 299-318). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Klerk, F. de & M. van Duin (2015) Vogelgriep 2014: de casus Oudewater. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 267-278). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kraaij-Dirkwager, M., J. Devilee, S. van Wijk & F. Woudenberg (2017) Maatschappelijke discussie over kunstgrasvelden: wie pakt de bal op en binnen welk speelveld? In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2016* (p. 201-218). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Laurier, J.P., C.E. ten Brink, J.M.M. de Gouw & E.M.R. Corver-Debets (2012) Over napijn en nazorg: Eindverslag van de onafhankelijke adviescommissie nazorg schietincident Alphen aan den Rijn. Dordrecht: Ogentroost.
- Leentvaar, E. (2015) Ingestorte dug-out Twijzel. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 109-124). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Leentvaar, E. (2016) Bedreiging Jumbo. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2015* (p. 109-122). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Legemaate, J., A.J. Akkermans & R.D. Friele (2015) Openheid over medische fouten: Waar staan we? *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 159, A9089.
- Meerenburgh, J. & M. van Duin (2015) De monstertruck van Haaksbergen. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 251-266). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Nowell, B., T. Steelman, A.L.K. Velez & Z. Yang (2017) The structure of effective governance of disaster response networks: Insights from the field, *American Journal of Public Administration* .
- Oomes, E. & W. Kiel (2015) Ontruiming flat De Beukenhorst; tipping points in Diemen. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 217-232). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Postmes, T., B. Lekander, K.E. Stroebe, F. Greven & J. Broer (2017) Aardbeving en gezondheid 2016: Resultaten van de GGD gezondheidsmonitor 2016. Groningen: GGD Groningen.
- Postmes, T., K. Stroebe, J. Richardson, B. LeKander, J. Oldersma, F. Broer et al. (2018) Gevolgen van bodembeweging voor Groningers: Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017 . Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Regt, A. de & L. Weber (2013) Treinongeval bij Amsterdam Westerpark. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 79-88). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Regt, A. de & H. Zuidijk (2014) Trein- en giframp in het Belgische Wetteren. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2013* (p. 133-152). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Richardson, J.F., E. Baker, H.C. Gallagher, L. Gibbs, K. Block, D. Lusher et al. (2016) Separation and reunification in disasters. In: A. Awotona (red.), *Planning for communitybased disaster resilience worldwide* (p. 39-394). Routledge.
- Sikkens, E. (2017) Terroristische aanslagen in Brussel. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2016* (p. 75-94). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Sman-de Beer, F. van der, P.M.H. ten Veen & C.J. IJzermans (2012) Monitoring van de gezondheid van de getroffen van het schietincident in Alphen aan den Rijn: Eindrapport. Utrecht: NIVEL.

- Suzuki, Y., M. Fukasawa, S. Nakajima, T. Narisawa & Y. Kim (2012) Development of disaster mental health guidelines through the Delphi process in Japan, *International Journal for Mental Health Systems*, 6, 7.
- Thoresen, S., M.S. Birkeland, T. Wentzel-Larsen & I. Blix (2018) Loss of trust may never heal. Institutional trust in disaster victims in a long-term perspective: Associations with social support and mental health, *Frontiers in Psychology*, 9, 1204.
- Torenvlied, R., E. Giebels, R.A. Wessel, J.M. Gutteling, M. Moorkamp & W.G. Broekema (2015) Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17. Enschede: Universiteit Twente.
- Velden, P. van der & P. van Loon (2012) Interventies na calamiteiten: reductie van stressbronnen en stressreacties. In: E. Vermetten, R.J. Kleber & O. van der Hart (red.), *Handboek posttraumatische stressstoornissen*. Utrecht: De Tijdstroom, 337-351.
- Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling psychosociale hulp bij rampen en crises (2014) *Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises*, Diemen: Impact.
- Wijkhuijs, V. (2013) Een busongeval in Zwitserland met Belgische en Nederlandse schoolkinderen. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.) *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 64-78). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V. (2013) Recall van gerookte zalm uit Harderwijk. In: M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.) *Lessen uit crises en (mini)-crises 2012* (p. 207-219). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V. & M. van Duin (2015) Scheepsbrand in Scheveningen. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2014* (p. 151-166). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V., A. Ros & M. van Duin (2016) Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2015* (p. 123-140). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wijkhuijs, V., M. van Duin & E. Sikkens (2017) Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2016* (p. 111-124). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Zuidijk, H. & R. Flohr (2016) Kraandrama in Alphen aan den Rijn. In: M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en (mini)-crises 2015* (p. 157-170). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Tabellen en figuren

Figuur 1 Psychosociaal crisismangement: crisisleiderschap op basis van psychosociale principes (bron: Dückers et al., 2017)



Legenda: Het model bevat zes leiderschapstaken, geordend langs drie categorieën van psychosociale principes: * overwegen van behoeften, problemen, risico's en aanwezige capaciteit, ** voorzien in een steunende context, *** evalueren en implementeren van lessen. De crisisleiderschapstaken en psychosociale principes zijn weergegeven in verschillende ringen, gecentreerd rondom het welzijn, functioneren en de veiligheid van getroffen. De leiderschapstaken en de psychosociale principes zijn tegen de klok in geordend langs de plan-do-study-act cyclus uit kwaliteitsmanagementliteratuur. Vanuit een psychosociaal perspectief zullen crisismanagers en publieke leiders om moeten zien te gaan met een aantal obstakels. Achtereenvolgens gaat het om (1) gebrek aan informatie, (2) afnemende steun voor getroffen, (3) toenemende kritische houding vanuit samenleving.

Tabel 1 Operationalisatie per crisisleiderschapstaak

Crisisleiderschapstaak	Operationalisatie
	Evaluatie (achtergrond, feitenrelaas, analyse of lessen)...
Beeld- en oordeelvorming	beschrijft wenselijkheid of (al dan niet geslaagde) pogingen om inzicht te krijgen in (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.
Besluitvorming	beschrijft gemaakte afweging of besluit waarin expliciet rekening is gehouden met (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.
Coördinatie	beschrijft samenwerking van partijen in de uitvoering in relatie tot (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.
Betekenisgeving	beschrijft communicatie naar individuele of groepen getroffen en de bredere samenleving waarin wordt stilgestaan bij de (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.
Verantwoording	beschrijft hoe verantwoording wordt afgelegd in het licht van de (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.
Leren	beschrijft het leerproces, inhoudelijke lessen (<i>lessons learned</i>) of getroffen maatregelen naar aanleiding van de (potentiële) gevolgen van de gebeurtenis voor de psychosociale veiligheid, mentale of fysieke gezondheid, het welzijn of functioneren van betrokken burgers, hulpverleners of besluitvormers.

Tabel 2 Psychosociale aspecten van crisismangement in geïncludeerde casus

Psychosociale aspecten van crisismangement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid

Auteur (jaar uitgave)	Casus	Beeld- en oordeel- vorming	Besluit- vorming	Coördi- natie	Betekenis- geving	Verant- woording	Leren
Wijkhuijs, 2013	En busongeval in Zwitserland met Bel- gische en Nederlandse schoolkinderen		+		+		
Dücker et al., 2013	Auto-ongeluk in Almelo met zes dode- lijke slachtoffers		+	+	+		
Johannink & Tromp, 2013*	Brandstichtingen in Winschoten				+		
De Regt & Weber, 2013	Treinongeval bij Amsterdam Wester- park	+					
Van Duin, 2013	Asbest in Utrecht		+	+	+	+	+
Bos, 2013*	Facebookrellen in Haren					+	+
Wijkhuijs, 2013	Recall van gerookte zalm uit Harderwijk			+			
De Bas & Huijer, 2013	Gezinsdrama in Schalkwijk	+		+		+	
Johannink & Ponjee, 2013*	Zelfmoord van een scholier uit Tilligte	+					
Jong, 2013	Arrestatie van moordenaar Marianne Vaatstra in Oudwoude		+				
Van Duin & Wijkhuijs, 2014	Aardgasbevingen in Groningen	+		+		+	
Bruekers & Cools, 2014	Dumping van XTC-afval in Veghel		+				
Jong et al., 2014	De vermissing van de broertjes Ruben en Julian		+	+	+		
Van Duin & Ponjee, 2014*	Dreiging van een school shooting in Leiden		+	+	+		
De Regt & Zuidijk, 2014*	Trein- en giframp in het Belgische Wet- teren		+				

Vervolg tabel 2

Auteur (jaar uitgave)	Casus	Beeld- en oordeel- vorming	Besluit- vorming	Coördi- natie	Betekenis- geving	Verant- woording	Leren
Leentvaar & Van Duin, 2014	Dodelijk ongeval in mestilo te Makkinga	+	+		+		
Van Duin & Wijkhuijs, 2014*	Mastergas in Ede		+				
Leentvaar, 2015	Ingestorte dug-out in Twijzel				+	+	
Van Duin, 2015*	Shell Moerdijk: de lakmoesproef?				+		+
Karemaker & Ros, 2015*	Noodweer tijdens Pinkpop	+	+		+		
Van Duin & Wijkhuijs, 2015	Vliegcramp MH17	+	+	+		+	
Oomes & Kiel, 2015	Ontruiming flat De Beukenhorst; <i>tipping points</i> in Diemen	+					
Van Hoorn & Zuidijk, 2015	Een witte muur. Kettingbotsing in dichte mist op de A58		+			+	
Meerenburgh & Van Duin, 2015	De monstertruck van Haaksbergen	+			+	+	
De Klerk & Van Duin, 2015	Vogelgriep 2014: de casus Oudewater			+			
Van Driest & Van Duin, 2015*	Twee gasincidenten in Apeldoorn		+				
Van Duin et al., 2016*	Branden met asbest: Wateringen en soortgelijke casus				+		
Van Duin & Radstake, 2016	Gasexplosie in Schiebroek (Moddermanstraat); over proces bevolkingszorg en rol van de kerk	+	+	+			
Leentvaar, 2016	Bedreiging Jumbo		+				
Wijkhuijs et al., 2016	Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen		+	+	+		
Zuidijk & Flohr, 2016	Kraandrama in Alphen aan den Rijn		+	+			+
Ijzermans & Dückers, 2016	Ziek makende bodemsanering in Olst: de zaak Olasfa	+	+	+		+	
Sikkens, 2017	Terroristische aanslagen in Brussel	+	+				+
Wijkhuijs et al., 2017	Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant			+			
Kraaij-Dirkzwager et al., 2017	Maatschappelijke discussie over kunstgrasvelden: wie pakt de bal op en binnen welk speelveld?		+	+			
Ijzermans et al., 2017	Gif langs de Merwede: de casus DuPont/ Chemours	+					
Totaal		14	20	15	12	10	5

* Behandelde thema's zijn meer sociaalpsychologisch (denk aan sociale onrust, onzekerheid en maatschappelijke dynamiek) dan psychosociaal van aard.