

# III

## ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN  
IN IMPACT EN AANPAK

*Prof. dr. Michel Dückers*

Rampen en crises zijn een constante factor in de geschiedenis van de mensheid. Ze zetten ieder idee van orde of normaliteit dat we dagelijks, tot het misgaat, voor lief nemen op losse schroeven. Los van gedachten achteraf - dat ze onvermijdelijk waren, positieve veranderingen mogelijk maakten en een noodzakelijke omslag markeerden - zijn rampen op het moment dat ze zich voordoen en daarbij wonden slaan in wat mensen en gemeenschappen dierbaar is, bovenal iets dat we willen vermijden.

## I

# CATEGORIEËN VAN GEBEURTENISSEN

**W**aar het lange tijd gebruikelijk was om rampen in te delen op basis van de oorzaak - natuurlijk of menselijk - wordt dat onderscheid steeds meer losgelaten. Begrijpelijk ook. Iedere ramp kent een menselijke dimensie. Deze werkt door in de oorzakenkant: steeds meer rampen (overstromingen, orkanen, droogte en hitte) zijn terug te voeren op klimaatverandering waar de mens zelf aan bijdraagt. Aardbevingen gelden weliswaar als natuurlijk, maar in de context van dit boek, dat zonder gaswinningsproblematiek niet zou hebben bestaan, is dat geen indrukwekkend argument. Voor de gevolgenkant geldt sowieso dat voor rampen het onderscheid tussen 'natuurlijk' versus 'menselijk' niet zo relevant is, aangezien ze bestaande sociale en infrastructurele kwetsbaarheden blootleggen of deze zelfs benutten om nog meer schade toe te brengen en te versterken. Dankzij de mens trilt de bodem, maar de mens daarboven ook. Wat wel een verschil maakt in de emotionele lading van de ramp in de nasleep, is of de oorzaak terug te voeren is op bewust menselijk handelen of juist het nalaten van handelen. In dit geval heeft de partij die bewust handelde of dit naliet iets uit te leggen en kampt deze partij met een fundamentele vertrouwenskwesitie als zij ook nog eens verantwoordelijk is voor herstel en nazorg.

Een ander onderscheid - het verschil tussen 'acute ramp' en 'sluimerende crisis' - is minstens zo relevant, zeker in het licht van het tweede type, de sluimerende crisis, waartoe de gaswinningsproblematiek in Groningen behoort. Over dit tweede type weten we beduidend minder als het aankomt op de impact en optimale aanpak. Dat is begrijpelijk. Het rampenonderzoek van afgelopen decennia richtte zich meer op het eerste type. Voorheen lag daar de noodzaak voor kennisontwikkeling, maar er is dus een aanvullende bron van zorg bijgekomen. Het is van belang dat we leren van de Groninger casus en sluimerende crises elders, net zoals de dreiging van acute rampen ons eerder dwong om lessen te trekken uit andere rampsituaties.

Er zijn internationaal en ook in Nederland zonder twijfel lessen getrokken naar aanleiding van acute rampen. Sinds de Bijlmerramp van 1992 - voor Nederland het begin van het huidige denken over ondersteuning en zorg voor getroffen en - heeft ons land meerdere acute rampen en crises gekend. Op basis van zaken die goed en niet goed zijn gegaan, zijn aanbevelingen geformuleerd die later opnieuw zijn toegepast bij volgende rampen. De kennis over psychosociale aspecten van crises en de landelijke ondersteuningsstructuur is sinds

de Bijlmerramp sterk ontwikkeld (Jacobs *et al.*, 2019). Dit gaat op voor grote rampen zoals de vuurwerkcramp en vliegcramp MH17, maar ook voor kleinere gebeurtenissen - door Wijkhuijs en Van Duin (2021) tot 'mini-crises' gedoopt - die, ondanks de geruststellende naam, lokaal niettemin een grote weerslag kunnen hebben op gedupeerden (Dückers *et al.*, 2019). Toch hebben, zoals zojuist benoemd, de ontwikkelingen in kennis en ondersteuningsvormen zich, ook internationaal, vooral toegespitst op de immer in het oog springende acute ramp, ook wel 'flitsramp' genoemd.

Ondanks het feit dat de sluimerende crisis steeds vaker wordt waargenomen en ook de aandacht heeft van crisisorganisaties, staat de kennis over weerbarstige, etterende problemen in het sociale domein, want dat

is het tweede type crisis bij uitstek, nog in de kinderschoenen. Denk naast de gaswinning als voorbeeld ook aan de doorwerking van de coronapandemie, de toeslagenaffaire, maar ook aan de (in de ogen van omwonenden) onvoldoende geadresseerde last door uitstoot van nabijgelegen industrie, met Tata Steel als mediagenieke uitwas. Een grondige analyse van situaties waarin mensen te maken krijgen met stress door langdurige stapeling van problemen, is nodig om te kunnen leren wat sluimerende crises betekenen voor de mensen die er langdurig mee worden geconfronteerd, hoe hen bij te staan en waar zich valkuilen voordoen in de aanpak.

## II

# WAT KUNNEN WE LEREN VAN DE GASWINNINGSPROBLEMATIEK?

**D**it essay is te zien als een vingeroefening om overeenkomsten en verschillen in de impact en aanpak van acute rampen en sluimerende crises beter te begrijpen. Wat leert de gaswinningsproblematiek ons over het tweede type? Daarbij kunnen we in ieder geval putten uit het werk van onderzoeksinitiatief Gronings Perspectief, dat zich sinds 2016 vanuit de Rijksuniversiteit Groningen met partners

inzet om onafhankelijk in kaart te brengen hoezeer de gaswinningsproblematiek doorwerkt in de leefwereld van bewoners. Daarbij wordt gekeken naar de gezondheid, ervaren veiligheid, relaties met anderen, de leefbaarheid, het vertrouwen in overheden, instanties en de toekomst, maar ook naar wat goed en minder goed gaat in de aanpak van problemen en oplossingen die mensen zelf zien.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Gronings Perspectief bevindt zich op het moment van schrijven in de vierde fase; met subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt de vinger aan de pols gecontinueerd van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2026. Alle publicaties zijn openbaar en terug te vinden via de website: [www.groningsperspectief.nl](http://www.groningsperspectief.nl).

Al kent de Groninger gaswinning een unieke context met een langdurige geschiedenis, in een regio met dorpen en bewoners met weer een eigen geschiedenis, een eigen profiel, kansen en bedreigingen, krachten en kwetsbaarheden, heeft deze casus zonder meer kenmerken die overeenkomen met wat in de literatuur een sluimerende crisis wordt genoemd: ‘Een situatie waarbij er een dreiging is voor breed gedeelde maatschappelijke waarden of vitale systemen die over tijd en plaats evolueert en wordt voorafgegaan door gebeurtenissen die in wisselende mate politiek en/of maatschappelijke aandacht krijgen, gedeeltelijk of onvoldoende geadresseerd door autoriteiten.’<sup>2</sup>

Deze formulering is neutraler dan de bewoordingen

in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG, 2023). Een greep uit dit rapport: ongekend systeemfalen, geld ging boven veiligheid, belangen Groningers stelselmatig genegeerd, rampzalige gevolgen en een ereschuld dient te worden ingelost. Het omvangrijke rapport laat zien hoe meerdere ontkenningssporen elkaar, sinds de start van de gaswinning medio 20e eeuw, decennialang opvolgen tot de ontknoping met de presentatie van het eindrapport. Het eerste ontkenningsspoor voert langs het verband tussen gaswinnings-bevingen, het tweede spoor loopt verder door via het associatiepad bevingen-schade en het derde spoor mondt uit in de clustering en stapeling van psychosociale gevolgen voor mensen en gemeenschappen in de regio (zie Figuur 1).



Figuur 1. Drie ontkenningssporen

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen gaat in haar rapport uitvoerig in op de wijze waarop informatie, langs de drie ontkenningssporen, ongelijk beschikbaar was en werd afgeschermd voor toezichthouders. Daarnaast wordt beschreven hoe risico's lange tijd werden gebagatelliseerd en zelfs ontkennd. Het onderzoek vanuit Gronings Perspectief heeft met name een licht doen schijnen op het derde ontkenningsspoor.

Het onderzoek heeft namelijk inzichtelijk gemaakt hoezeer de schade aan huizen, de langdurige versterkingsoperatie en de procedurele last doorwerken in de gezondheid, ervaren veiligheid en gelijkheid en het vertrouwen van bewoners in met name de Rijksoverheid - en vooral onder bewoners met meervoudige schade aan woningen (Postmes *et al.*, 2016; 2017; Stroebe *et al.*, 2021; Dückers *et al.*, 2023).

<sup>2</sup> Originele tekst: “A creeping crisis is a threat to widely shared societal values or life-sustaining systems that evolves over time and space, is foreshadowed by precursor events, subject to varying degrees of political and/or societal attention, and impartially or insufficiently addressed by authorities” (Boin, 2021:3).

## III

# OVEREENKOMSTEN TUSSEN ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

**H**et is mogelijk om te reflecteren op de overeenkomsten en verschillen tussen acute rampen en sluimerende crises op basis van wat we nu al weten. Hieronder worden zeven overeenkomsten uitgewerkt.

## Overeenkomst 1. Vergelijkbare uitgangspunten ondersteuning en zorg

De uitgangspunten voor de dienstverlening aan gedupeerden bij een acute of sluimerende crisis verschillen niet. De principes zoals uitgewerkt in de landelijke *Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement* (samengevat in box 1) worden door wetenschappers, professionals en beleidsmedewerkers als van toepassing op beide typen gebeurtenissen beschouwd (ARQ, 2023). In beide gevallen vormen vijf categorieën van ondersteuning en zorg het uitgangspunt.

In de eerste plaats gaat het om **basishulp**: de zorg dat mensen voedsel, medicatie en een dak boven hun hoofd hebben en herenigd worden met familie. Het uitgangspunt hierbij is dat er een veilige omgeving gecreëerd wordt in een situatie van dreiging. Daarna is het belangrijk om in alle fasen betrouwbare **informatie** te bieden over de situatie en de vooruitzichten. Zorg dat mensen weten waar ze aan toe zijn, welk gevaar er heerst en welke (normale) stress-gerelateerde klachten ze kunnen ervaren na een ramp of ernstige dreiging. Ook is het zaak om **sociale en emotionele steun** te bieden. Stel je als overheid en hulpverlener menselijk op, zodat mensen zich gesteund voelen. Houd een vinger aan de pols in de periode na de ramp en spring bij met **praktische hulp**

als er bijvoorbeeld financiële of juridische problemen ontstaan. Neem gezondheidsrisico's en -problemen serieus en voorzie in passende **zorg bij gezondheidsklachten**.

Voor al deze vormen van ondersteuning en zorg geldt dat in de praktijk meerdere partijen aan zet zijn. Voor de acute ramp is de basisgroep bekend (Dückers *et al.*, 2017a), voor de sluimerende crisis is dat niet uitgewerkt (zie ook verschil 3). Ook gedupeerden zelf wacht een rol die tot uiting komt in het principe om aansluiting te zoeken bij veerkracht en zelfredzaamheid. Het uitgangspunt is dat het gros van de gedupeerden zelf in staat is om met tegenslag en de gevolgen van een ramp om te gaan, al dan niet met hulp van anderen. Daarbij kan worden gedacht aan familie en vrienden, collega's, buurt- en dorpsgenoten en waar nodig ondersteuning en zorg door professionals. Bij dat laatste (dit geldt voor een relatief beperkte groep) is een *top down* aanpak meer aangewezen dan de bij zelfredzaamheid passende *bottom up* benadering. Het uitgangspunt dat mensen elkaar bijstaan in tijden van nood is rijkelijk beschreven in de literatuur. Waar het aankomt op lokale gemeenschappen is bekend dat sociale steun die mensen bij elkaar vinden zowel positief als negatief kan uitpakken en kan eroderen (Kaniasty & Norris, 2008). Binnen de gaswinningsproblematiek laten metingen zien dat het vertrouwen van bewoners in elkaar structureel hoger is (en vooralsnog blijft) dan het vertrouwen in overheden en instanties. Niettemin noemen bewoners voorbeelden van situaties waarin onderlinge relaties negatief worden beïnvloed door de problematiek (Dückers *et al.*, 2023).

### Box 1. Principes uit de multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement (ARQ, 2023)

#### 1. Sluit aan bij behoeften, problemen en risicofactoren

- Benoem doelgroepen op basis van risicofactoren.
- Monitor hun behoeften en problemen doorlopend, geordend langs de vijf psychosociale hulpverleningscategorieën: basishulp, informatie, emotionele en sociale steun, praktische hulp en zorg bij gezondheidsklachten – van preventie tot behandeling. Dit vereist afstemming met organisaties in andere kolommen.
- Zorg dat advies en andere ondersteuning aansluit op doelgroepen en gesignaleerde behoeften en problemen.

#### 2. Sluit aan bij dynamiek en fase

- Iedere gebeurtenis is anders. Omstandigheden en impact variëren. Behoeften, problemen en de aanwezigheid van risicofactoren dus ook. Iedere fase na de ramp vraagt iets anders. Verliesverwerking kent verschillende stadia. Zorg daarom dat advies en andere ondersteuning meegroeit.

#### 3. Sluit aan bij veerkracht en zelfredzaamheid

- Naar schatting komt het overgrote deel van de getroffen en de gevolgen van een ramp te boven zonder dat professionele hulp nodig is. Hulpverleners, overheden en organisaties zullen oog moeten hebben voor herstelvermogens en kwetsbaarheden. Dit voorkomt dat men te veel of te weinig doet. Kijk ook eerst naar welke hulpbronnen er zijn in de directe omgeving van een getroffene (kringenmodel).<sup>3</sup>

#### 4. Sluit aan bij de context van de getroffene

- Voorgaande uitgangspunten gelden over het algemeen. Ondanks patronen is ieder individu uniek. Dit komt tot uiting in behoeften, herstelvermogens, kwetsbaarheden en problemen van de individuele getroffene. Psychosociaal crisismanagement dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij diens context. Het individu mag niet de dupe worden van de groepsaanpak.

#### 5. Sluit aan bij aanwezige hulpverleningscapaciteit

- De kans is groot dat er in het gebied waar zich de gebeurtenis heeft voorgedaan of in de omgeving van de getroffene al sociale steunbronnen of professionele capaciteit aanwezig zijn. Benut eerst deze capaciteit voordat wordt besloten tot aanvullende psychosociale hulpverlening op opschaling van capaciteit.

#### 6. Evalueer de psychosociale ondersteuning en zorg

- Deels zit de evaluatie in het monitoren dat al plaatsvindt onder de bovengenoemde punten. Uiteindelijk is het van belang om (met het oog op toekomstige acute rampen en sluimerende crises) te evalueren hoe de psychosociale ondersteuning en zorg is opgezet en uitgevoerd.

<sup>3</sup> Het kringenmodel is een model waarbij de getroffene in het midden geplaatst staat en er naar buiten toe steeds een ring wordt toegevoegd, eerst met naasten, vrienden, collega's, nulde lijn en dan, waar een professionele blik aan de orde is, via de eerste lijn naar meer specialistische zorg.

## Overeenkomst 2. Vergelijkbare factoren van invloed op gezondheid én oordeel over crisisaanpak

We kunnen een zestal elementen onderscheiden die bepalen of crisisbeheersing (inclusief ondersteuning en zorg) bij zowel acute als sluimerende rampen goed uitpakt (zie Figuur 2). Deze factoren zijn bovendien van invloed op de gezondheidsgevolgen van een ramp. Het gaat niet alleen om de ernst en de duur van dreiging - oftewel de primaire blootstelling - waarop de crisisbeheersing van oudsher is gespitst, maar bijvoorbeeld ook om het adequaat afwikkelen van schade en verlies voor gedupeerde burgers. Daarnaast is het cruciaal dat er zo min mogelijk institutioneel en procedureel gedoe - oftewel procedurele last - ontstaat en dat gedupeerden serieus worden genomen en worden betrokken in processen, oftewel erkenning krijgen. Ook is het belangrijk dat er hoop en perspectief wordt geboden: wordt de toekomst beter?

Een zesde factor die, naast samenhang met gezondheid, van invloed is op hoe succesvol crisisbeheersing is, is de context waarbinnen de ramp plaatsvindt. Rampen vinden niet plaats in een vacuüm, maar zijn onderhevig aan persoonlijke omstandigheden van mensen, de tijdsfase waarin de ramp zich bevindt én de bredere tijd en plaats waar het allemaal speelt. Het beeld van een huidige 'crisissamenleving', met stijgende prijzen, woningnood, grote aantallen vluchtelingen, een stikstofcrisis en een duurzaamheidsopgave, kan worden gezien als een context waarin de verwachtingen over ingrijpen door overheden en instanties hooggespannen zijn en waarin mogelijkheden onder druk staan door schaarste aan tijd, middelen en organisatievermogen.



Figuur 2. Kernvergelijking (Bron: Dückers, 2022)

Risico's, behoeften, problemen en kwetsbaarheden van gedupeerden gaan, langs de lijn van de kernvergelijking, op voor zowel acute als sluimerende crises. Dat betekent dat in principe dezelfde kennisbasis, vastgelegd

in onder meer richtlijnen, relevant is. Al staan we bij sluimerende crises nog aan het begin van de kennisontwikkeling, hebben we al waardevolle inzichten kunnen ontleen aan de gaswinningsproblematiek en

de coronapandemie.<sup>4</sup> Ook voor sluimerende crises geldt dat mensen vergelijkbare verwachtingen hebben van overheden en instanties en dat er wetmatigheid schuilt in wat ze nodig hebben, waar ze tegenaan lopen en dat het uitblijven van ondersteuning en zorg schadelijk uitpakt. Primaire dreiging, verlies en schade, procedurele last, gebrek aan erkenning, hoop en perspectief: gedupeerde bewoners van Groningen krijgen hier individueel en als groep mee te maken en het werkt op tal van terreinen door in hun persoonlijke en bredere sociale omgeving van buurt, dorp en regio (Holsappel *et al.*, 2018; Stroebe *et al.*, 2022; Dückers *et al.*, 2023). Dit geldt breder voor het grillige verloop van sluimerende crises, maar ook voor de nafase van een acute ramp, ook wel 'de ramp na de ramp' genoemd.

### **Overeenkomst 3. Problemen vormen voor gedupeerden één samenhangend geheel**

Een derde overeenkomst is dat de elementen in de kernvergelijking van Figuur 2 over de tijd, chronologisch bijdragen aan een stapeling van risico's, stress en problemen voor gedupeerden. We kunnen daarin een keten zien. Ook voor gedupeerden is het moeilijk om uitdagingen per element los van elkaar te zien of begrip te hebben voor de gecompartmenteerde aanpak vanuit overheden en instanties. Voor gedupeerden komt de combinatie geleidelijk over de tijd binnen in de leefwereld, maar vormt daar uiteindelijk een verwarde (en verwarrende) kluwen van problemen. In de systeemwereld is de aandacht voor dit totale pakket verdeeld over vele hoofden, kamers en gebouwen met eigen aandachtsgebieden die zelf al weerbarstig zijn, wat de kans verkleint dat ze in samenhang met partners worden geanalyseerd en aangepakt (zie ook overeenkomst 6).

### **Overeenkomst 4. Problemen met complexe oorzaak- en gevolgrelaties**

De vierde overeenkomst is dat het doorgronden van oorzaak- en gevolgrelaties altijd ingewikkeld is en al helemaal in een crisiscontext waar van alles speelt, bovenop problemen die er mogelijk al waren. Rampenonderzoekers kunnen niet altijd vaststellen in welke mate de toestand van mensen is terug te voeren op de omgeving, laat staan op afzonderlijke (verweven) zaken als primaire blootstelling, verlies of schade, procedurele last of een gebrek aan erkenning, hoop en perspectief.<sup>5</sup> In hoeverre heeft het ene invloed op het andere? Bestonden problemen niet al eerder? Terughoudendheid over oorzaak- en gevolgrelaties is gerechtvaardigd.

Als mensen overtuigd zijn dat er iets niet in de haak is, doet de crisisbeheersing er goed aan dit serieus te nemen, het zekere voor het onzekere te nemen en zaken uit te zoeken. Zoals de risicosocioloog Beck (2015) al schreef: het is niet de eerste keer dat gedupeerden gelijk hebben, onderzoekers stellen risico's en problemen op een gegeven moment formeel vast, maar de mensen ter plaatse weten het al lang, zij vinden hoogstens bevestiging. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen past in deze traditie; de erkenning is positief te noemen, maar met eerder ingrijpen zouden bewoners echt zijn geholpen. Negeren of ontkennen - de drie ontkenningssporen - is geen oplossing en draagt niet bij aan het vertrouwen.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Naast Gronings Perspectief geldt dat voor de integrale gezondheidsmonitor COVID-19 (Bosmans *et al.* 2022).

<sup>5</sup> Een andere kwestie die het afpellen van oorzaak-gevolgrelaties compliceert, is methodologisch van aard. Omdat je vaak meerdere zaken op een moment bij dezelfde persoon of situatie waarneemt (of het nu tijdens een interview is, via een vragenlijst of observatie), is het denkbaar, zelfs onvermijdelijk, dat je (onbedoeld) meerdere keren hetzelfde meet. Je stelt op één moment vast hoe positief mensen zijn over diverse aspecten in hun leven die allemaal samenhangen zoals schade aan de eigen woning, voortgang van schadeherstel en versterking, mentale gezondheid, ervaren steun uit de omgeving, vertrouwen in specifieke instanties. Onderzoekers moeten voorzichtig zijn met relaties tussen de gemeten zaken.

<sup>6</sup> Dit is evenzeer van toepassing op de nasleep van de toeslagenaffaire. Op een gegeven moment kunnen burgers redelijkerwijs overheden en instanties niet meer vertrouwen.



### Overeenkomst 5. Gebrek aan pasklare oplossingen

De vijfde overeenkomst is tweeledig. In de eerste plaats is het niet zomaar mogelijk om binnen de complexe context van een acute ramp of sluimerende crisis te bepalen wat wel of niet werkt en welke omstandigheden daaraan bijdragen. Een ongemakkelijke waarheid is dat we de effectiviteit van maatregelen op voorhand gewoonweg niet altijd kunnen vaststellen. Dit geldt ook voor de corona-aanpak. Op het moment dat, tegelijkertijd, meerdere maatregelen worden ingezet om infecties in te dammen, is het ingewikkeld om het effect van een specifieke maatregel eruit te lichten. Internationaal onderzoek stelt weliswaar in staat om meer combinaties op te sporen, maar met de toegenomen populatie neemt ook de variatie toe (bevolkingsdichtheid, leeftijdsopbouw, culturele kenmerken, klimaat). Dit betekent dat overheden, instanties, wetenschappers, professionals en burgers niets anders kunnen dan - bij voorkeur doorzicht - te experimenteren, pilots op te zetten en uit te voeren, goed te evalueren om na te gaan of de maatregel goed uitpakt en of deze op grotere schaal of elders toepasbaar is. 'Schaalbaar' wordt dat ook wel genoemd.

### Overeenkomst 6. Systeemproblemen als obstakel

De toepassing en het resultaat van de oplossing worden bemoeilijkt door de wijze van uitvoering. Om grotere aantallen gedupeerden te compenseren, schade te herstellen, problemen aan te pakken en passende nazorg te bieden, zal een systeem van organisaties (moeten) worden ingericht. De werking van deze systemen zal met problemen gepaard gaan, met minder of meer nadelen voor gedupeerden. In Groningen blijkt het herstel van schade en de versterking van huizen een chronische uitdaging en bron van stress voor bewoners (zie ook Bovenhoff *et al.*, 2021; Stroebe *et al.*, 2022). De procedurele last is in de gaswinningscasus uitgekristalliseerd in een stelsel van organisaties met honderden medewerkers, dat invulling geeft

aan tientallen regelingen en controleert of situaties aan voorwaarden voldoen. Naast stroperige en grillige processen bereikt een substantieel deel van de middelen de bewoner niet.<sup>7</sup> Bovendien voelt een substantieel deel van de mensen zich onvoldoende geholpen.

Het is begrijpelijk dat onderzoekers dit verschijnsel - het gebrekkige samenspel, de verspilling en het gebrek aan slagkracht om tot oplossingen te komen - abstraheren tot 'systeemproblemen' die voortvarend dienen te worden bestreden. Echter, het is een ongerichte aanbeveling om problemen terug te brengen tot het gegroeide complex van organisaties, regelingen, gegroeide gewoonten en het daarbinnen waarneembare gebrekkige samenspel tussen mensen en organisaties. Dat 'systemen' problemen veroorzaken en dat meer kennis en bewustwording hierover kan bijdragen aan verbetering mag voor zich spreken. Ook de toeslagenaffaire kent vergelijkbare dynamieken. Na een ontkenningsspoor, boven tafel gebracht door kritische Kamerleden, resulteerde de toelagendienst, als systeem geprogrammeerd voor strenge handhaving van aangemerkte fraudeurs (primaire blootstelling), in ingrijpende financiële en sociale gevolgen voor duizenden gedupeerden (schade en verlies). Daarna werd het systeem geprogrammeerd voor een herstelopgave waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is (procedurele last, hoop en perspectief).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> In 2021 ging het om 74 cent van iedere euro (Algemene Rekenkamer, 2022; zie ook: AEF, 2022). Dit geldt eveneens voor de uitvoeringskosten van schadeafhandeling (IMG 2023).

<sup>8</sup> 'Advocaten haken af bij hersteloperatie Toeslagen'. *NRC Handelsblad*, 2 april 2023.

### **Demystificatie van het systeem: drie interpretaties van systeemfalen**

Oplossingen komen pas dichterbij zodra we erin slagen te verduidelijken wat het 'systeem' inhoudt. Wat zijn de vaste elementen en het samenspel? Dat kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Zo is het systeemfalen in Groningen in de redenering van de parlementaire enquête terug te voeren op een verstoord samenspel tussen drie basisfuncties: besluitvorming, uitvoering (productie/reductie van risico's gerelateerd aan gaswinning) en toezicht waarvan burgers de dupe zijn. Cruciale informatie over risico's is beperkt beschikbaar en vooral bekend bij de uitvoering, komt onvoldoende terecht bij toezichthouders en wordt beperkt meegenomen in besluitvorming. De informatieasymmetrie in Groningen is in het nadeel van het veiligheids- en gezondheidsbelang van de bewoners gebleken (PEAG, 2023). Deze vorm van systeemfalen hangt samen met de drie ontkenningssporen (zie Figuur 1).

In een tweede kijk op systeemfalen staat (on)duidelijkheid in verantwoordelijkheden rondom taken in de combinatie van organisaties centraal. Afhankelijk van de schaal van de crisis gaat het om lokale, regionale en landelijke organisaties.<sup>9</sup> Ieder onderdeel van dit netwerk (of deze 'meta-organisatie') is daarbij gefocust op een eigen deeltaak of aandachtspunt van de totale opdracht die gedupeerde burgers in crisistijd aangaat. Die opdracht is breed en loopt uiteen van risicomanagement, compensatie en herstel tot aan ondersteuning en zorg. In feite bestrijkt deze opdracht de kernvergelijking in Figuur 2. Binnen de systeemwereld van organisaties zijn verantwoordelijkheden verdeeld en daarmee een bron van onduidelijkheid, wat de slagkracht van de systeemonderdelen en het systeem als geheel doet stokken. Voor de organisaties binnen het netwerk geldt dat ze niet

zelden lange en ondoorzichtige routes moeten volgen om mandaat, middelen of andere voorwaarden voor welke actie dan ook te verkrijgen of te behouden. Dat werkt op zichzelf vertragend. Het gebrek aan oplossing wordt verergerd door een gedeelde verantwoordelijkheid (wie is aan zet?), wat op zijn beurt resulteert in een verslechterd systeem met nadelige gevolgen voor de bewoners.

Binnen het interorganisatorische netwerk zijn verantwoordelijkheden verdeeld over beleidsterreinen met eigen belangen en dynamiek. Als het tegengit voor gedupeerden is vooral de eindverantwoordelijke gevoelig voor kostenminimalisatie op korte termijn. In Groningen heeft de parlementaire enquêtecommissie vastgesteld dat het economische belang van de gaswinning overwegend lange tijd zwaarder woog dan het belang van de bewoners (PEAG, 2023). Er zijn ook andere voorbeelden waar gezondheidsbelangen van gedupeerden minder gewicht toegekend kregen dan economische of organisatorische belangen. Dit speelt regelmatig rondom landbouw (bijvoorbeeld Q-koorts; Nationale Ombudsman, 2012; 2017),<sup>10</sup> het continueren van een onveilige onderhoudssituatie voor medewerkers van defensie (Beerlage *et al.*, 2021) en de uitstoot van schadelijke stoffen voor omwonenden van industrie (bijvoorbeeld Tata Steel in de regio IJmond; Mennen *et al.*, 2023). Net als in de eerste vorm van systeemfalen zijn belangen opnieuw sterk bepalend, maar centraal in deze tweede vorm staat de gedeelde of liever versnipperde interorganisatorische verantwoordelijkheid die onduidelijk maakt wie kan worden aangesproken om in te grijpen. Eindverantwoordelijken komen pas in beeld zodra het helemaal is misgegaan en moeten zich dan verantwoorden voor ontstane schade, inclusief voor het, niet onlogische, verwijt dat die schade te voorkomen was geweest als eerder was ingegrepen.

<sup>9</sup> In het geval van klimaatverandering speelt ook de internationale dimensie een rol.

<sup>10</sup> Zie ook Haalboom (2017) voor een historische analyse van belangentegenstellingen tussen landbouw en gezondheid.

Een derde interpretatie van systeemfalen is dat de individuele probleemoplossing wordt uitgewerkt in 'silo's' toegespitst op een deeltaak; silo's met een bureaucratisch *back office*, afgeschermd door een *front office* waarin een contactpersoon met bewoners spreekt, begrip uit voor de situatie, problemen herkent en wil oplossen maar over te weinig beslis- en regelruimte beschikt om daar zelf voor te zorgen en binnen het *back office* om toestemming moet vragen. Dat kost tijd en geld en genereert frustratie en teleurstelling, zeker als de uitkomst negatief is voor getroffenenen.<sup>11</sup> Als het ene *front office* mensen doorstuurt naar een ander *front office*, zullen getroffenenen ervaren dat ze van 'het kastje naar de muur' worden gestuurd. In deze derde kijk op systeemfalen is het systeem een synoniem voor een stressbron voor gedupeerden. Meer dramatisch verwoord: een teleurstellingenfabriek, aangedreven door controledrift. Voor dat laatste, mits in

## Systemefalen als teleurstellingenfabriek voor gedupeerden, aangedreven door controledrift

bedwang gehouden, valt uiteraard zeker iets te zeggen. Gewaarborgd moet worden dat zorgvuldig met publieke middelen wordt omgegaan. Het maakt dat ook de derde

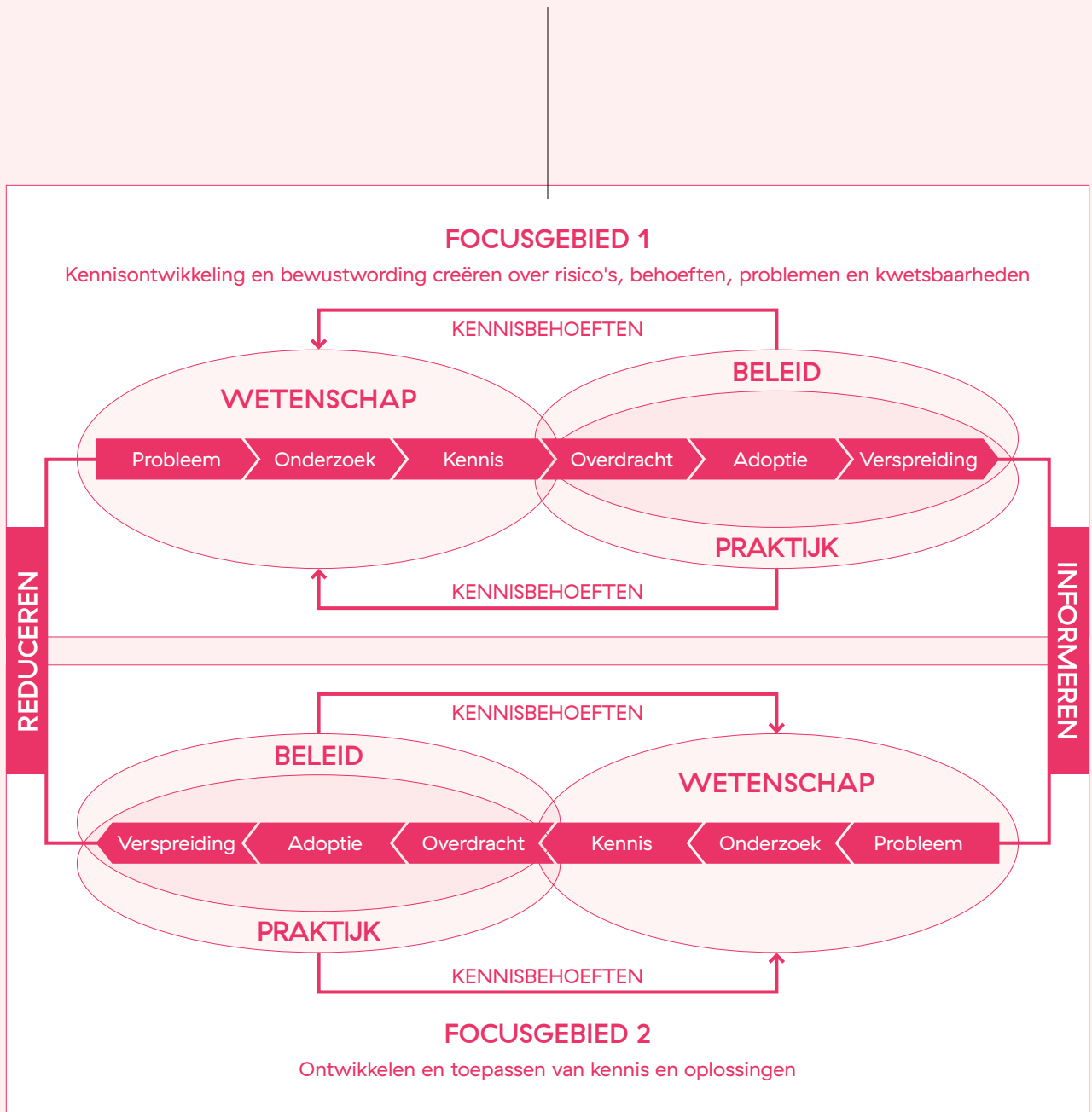
kijk op systeemfalen terug te voeren is op een belangen- tegenstelling: persoonlijk maatwerk en menselijk contact versus controle en verantwoording. Het eerste deel lijdt, volgens gedupeerde bewoners in Groningen, onder het tweede.

De perspectieven van de drie omschrijvingen van systeemproblemen zijn verwant in de zin dat er telkens andere dominante problemen aan de orde zijn, in stand gehouden door belangentegenstellingen tussen probleemveroorzakers en -oplossers en steeds nadelig voor gedupeerden. In het eerste geval is het informatie-monopolie van de probleemveroorzaker (informatie-asymmetrie) een sleutelfactor voor systeemproblemen. In het tweede geval zijn problemen terug te voeren op versnipperde verantwoordelijkheden en een onbereikbare eindverantwoordelijke binnen een netwerk van organisaties met onderlinge afhankelijkheden. In het derde geval gaat de getroffenene gebukt onder gebrekkige regelruimte voor operationele probleemoplossers. In de crisispraktijk - Groningen is geen uitzondering - spelen alle drie problemen in de georganiseerde aanpak van getroffenenen van een acute of sluimerende ramp.

### Overeenkomst 7. Belang van dialoog

Een laatste overeenkomst is dat zowel de acute als de sluimerende crisis ons dwingen om te investeren in het vermogen om langdurig in gesprek te blijven met betrokkenen over problemen en oplossingen. Die dialoog is modelmatig weer te geven in de vorm van een proces (zie Figuur 3). Het proces beoogt kwetsbaarheidsreductie te realiseren door gezamenlijke kennisontwikkeling, -uitwisseling en -toepassing. Het begint ermee dat de veiligheids- en gezondheidsgerelateerde problemen die optreden bij rampen, of zichtbaar worden dan wel versterkt door de ramp, betrokkenheid vereisen van partijen in drie domeinen.

<sup>11</sup> Voor bewoners van Groninger is dit beschreven (Bovenhoff, 2023; Dücker *et al.*, 2023).



Figuur 3. Domeinverbindende dialoog (Bron: Dückers, 2022)

De mensen uit de **praktijk** bestaan in de eerste plaats uit gedupeerde burgers. Daarnaast omvat dit domein ook professionals en vrijwilligers die onder wisselende omstandigheden en uiteenlopende organisaties iets kunnen doen voor deze mensen. Wat hebben gedupeerde burgers, professionals en hun vertegenwoordigende organisaties in de praktijk nodig en waar lopen zij tegenaan in de uitvoering? Dan is er het domein **beleid**, waar randvoorwaarden worden geboden en het algemeen belang en naleving van rechten en plichten worden bewaakt. Wat hebben overheden en instanties nodig aan informatie om richting en invulling te geven aan ondersteuning en zorg? Die informatie kan direct worden geleverd door de praktijk, maar de onafhankelijkheid neemt toe door betrokkenheid vanuit de **wetenschap**, het derde domein. Wat is er aan de hand, wat werkt wel en niet en waarom? De antwoorden op deze vragen zijn van waarde voor alle belanghebbenden. Voor de wetenschap komt daar een vraag bij: wat kan onderzoek bijdragen aan beeld- en oordeelsvorming over wat nodig is, haalbaar is en werkt op korte en langere termijn?

In Figuur 3 zijn die drie domeinen zichtbaar in twee ketens van stappen: eerst van probleem, via onderzoek, naar kennis met een leidende rol voor de wetenschap, daarna transfer, adoptie en verspreiding naar beleid en praktijk (zie Génereux *et al.*, 2019). De eerste keten, bovenin, is bedoeld om potentiële problemen van gedupeerden (of liever: behoeften, problemen, risico's en kwetsbaarheden) samen scherp te krijgen, onafhankelijk vanuit de wetenschap en gevoed met inzichten vanuit beleid en praktijk (focusgebied 1). De tweede keten aan de onderkant richt zich op oplossingen: maatregelen en interventies om gesignaleerde problemen aan te pakken. Hier voedt de wetenschap het ontwerp van de oplossing, afstemmend met beleid en praktijk over wat wenselijk en haalbaar is, uiteindelijk hopelijk resulterend in een geslaagde toepassing (focusgebied 2).

Langs deze lijnen, waarbij risicoreductie en oplossingen op basis van gedragen kennis over problemen de insteek vormen, is de meerjarige COVID-19 gezondheids-

monitor opgezet om landelijk de impact van de pandemie te blijven volgen (Bosmans *et al.*, 2022). Binnen de gaswinningscontext zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd om de impact voor bewoners in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld Holsappel *et al.*, 2018), maar bij Gronings Perspectief staat de dialoog over kennisontwikkeling en het creëren van bewustwording omtrent deze onderwerpen (focusgebied 1 van Figuur 3), structureel centraal. Dit onderzoeksinitiatief wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), om vinger aan de pols te houden rondom het welzijn, de gezondheid en veiligheid van bewoners. Het onderzoek wordt qua methoden en focus steeds gepland in samenspraak met een begeleidingscommissie van betrokkenen uit praktijk, beleid en wetenschap. Deze begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers vanuit Groninger Gasberaad, Groninger Bodembeweging, Groninger Dorpen, gemeenten, Provincie Groningen, GGD, Veiligheidsregio Groningen, Nationaal Coördinator Groningen, Instituut Mijnbouwschade, ministeries, Rijksuniversiteit Groningen. Deze partijen zitten aan tafel en zijn in gesprek met de onderzoekers bij het bepalen van de focus van het onderzoek, de vorm en inhoud van vragenlijstmetingen en interviews, voorlopige en definitieve resultaten, de betekenis daarvan en de publicatie van onderzoekspublicaties. Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen vervult een vergelijkbare rol, meer rond focusgebied 2 van Figuur 3. Naast informatie over problemen vanuit Gronings Perspectief en andere onderzoeken brengt het Kennisplatform - met een brede blik op maatschappelijke gevolgen en eveneens met subsidie van het ministerie van EZK - kennis bij elkaar van goede en minder goede voorbeelden, ook van andere crisiscases uit binnen- en buitenland. Op die manier verbindt het Kennisplatform de drie domeinen met het doel om bij te dragen aan oplossingen in dit complexe, voortdurende crisisdossier.

## IV

## VERSCHILLEN TUSSEN ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

**E**r zijn ook een paar verschillen aan te wijzen. De titels van ieder verschil geven weer wat de acute ramp (wel) anders maakt dan de sluimerende crisis (niet).

### **Verskil 1. Wel/niet - evidente onmiddellijke dreiging**

Een wezenlijk kenmerk van een acute ramp is dat er onmiskenbaar sprake is van een onmiddellijke dreiging, menselijke verliezen en andere gevolgen die de beschikbare capaciteit van hulpdiensten, ondersteuning en zorg overstijgen. De acute ramp is zichtbaar. Er is sprake van invoelbaar menselijk leed en zichtbare vernietiging. Beelden gaan landelijk rond, zelfs wereldwijd. De Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede, de MH17 vliegramp, de aanslagen op 11 september in de Verenigde Staten, de kernramp van Fukushima en de terreuraanslagen op Bataclan in Parijs zijn voorbeelden hiervan. De sluimerende crises van de gaswinning en de toeslagenaffaire moesten het zonder onmiddellijke dreiging stellen.

Deze meer diffuse dreiging maakt dat het begin van de sluimerende crisis zich niet zomaar in de tijdslijn laat aanwijzen. De acute en de sluimerende crisis zijn beide sociale constructies: het zijn crises zodra we ze eensgezind zo noemen. Waar die consensus bij een acute crisis in sneltreinvaart ontstaat, aangewakkerd door beelden die geen misverstand laten bestaan over de noodzaak, kan consensus rondom een sluimerende crisis eindeloos stokken.

### **Verskil 2. Wel/niet - direct momentum om te handelen**

Crisis markeren een afwijking van het normale. Bij sluimerende crises gaat het normale geleidelijk over in het abnormale, bij de acute crisis is die overgang abrupt. Het normale is gespecialiseerd om zichzelf in stand te houden. Partijen die onderdeel zijn van het normale, waaronder risicoveroorzakers, verhouden zich op een bepaalde manier tot elkaar. Ze hebben verwachtingen naar elkaar en bewaken hun belangen. Een crisis is enorm bedreigend voor de normale orde zodra deze een verandering afdwingt die met kosten gepaard gaat. Risicoveroorzakers hebben géén belang bij een afname van opbrengsten. Als veranderingen in die richting niet worden afgedwongen door een ramp of fundamentele dreiging zullen ze die zelf niet zomaar in gang zetten.

Bij een acute ramp bestaat er geen misverstand over de ernst (zie het eerste verschil). Dit vergroot de kans dat gedupeerde burgers op aandacht en ondersteuning kunnen rekenen. Bij een sluimerende crisis worden zij benadeeld door afwezigheid van heftige beelden, uniformen, zwaailichten, sirenes en aangejaagde (sociale) media die bijdragen aan collectief urgentiebesef: “het is erg”. Dit draagt bij aan momentum: “er moet iets gebeuren”. Het collectieve urgentiebesef en momentum vormen een voorwaarde voor het benodigde mandaat/de opdracht (“we mogen iets doen”) en de capaciteit (“we kunnen iets doen”) om op korte en langere termijn voor te sorteren op een wispelturig traject met ondersteuning en nazorg jegens gedupeerden. Het gebrek aan

collectief urgentiebesef en momentum bij de sluimerende crisis maakt dat gedupeerden machteloos staan en voorkomt dat zaken die voor hen cruciaal zijn (zie Figuur 2) worden aangepakt door overheden en instanties. Dit helpt gedupeerden dus niet, het helpt veroorzakers om door te gaan met de primaire blootstelling: gaswinningsactiviteiten, uitstoot van schadelijke stoffen of een strikt regime om toeslagenfraude in de kiem te smoren.

Overigens geldt dit ‘momentumvoordeel’ met name voor de zogeheten ‘honeymoonfase’ van de acute ramp. Deze fase van steun en aandacht bestrijkt doorgaans de eerste weken en maanden. Daarna verslapt de collectieve aandacht, terwijl de problemen in de nasleep van de terreuraanslag, overstroming, vliegramp, orkaan, vulkaanuitbarsting of andere flitsramp voor gedupeerden onverminderd groot kunnen zijn en desillusie optreedt terwijl steun afkalft (Raphael, 1986; Yzermans & Gersons, 2002; Dückers *et al.*, 2017b). Met andere woorden: het ontstane momentum is van tijdelijke aard. Het is een venster dat zich sluit. Momentum kan bovendien opnieuw ontstaan. In het geval van Groningen zou het uitkomen van het eindrapport van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen zomaar momentum kunnen genereren voor een herstelprogramma voor de toekomst. De komende jaren zal blijken of dit zo uitpakt.

### **Verschil 3. Wel/niet - beproefde crisisorganisatie: afgebakend in partners, focus en voorbereiding**

De crisisorganisatie in Nederland is verankerd in wet- en regelgeving. Partijen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt en er zijn opschalingsschema’s voor als de ramp de lokale aanpak overstijgt. Meer concreet: we schakelen versterking in als er naast een ‘brongebied’ ook een ‘effectgebied’ is, er bestuurlijke betrokkenheid nodig is, die bestuurlijke betrokkenheid de gemeente overstijgt en als regionale inzet op het niveau van de veiligheidsregio aan de orde is. Mocht het nog groter worden, dan zal de crisisorganisatie op bovenregionaal niveau worden vormgegeven (Cools *et al.*, 2017). De partijen die binnen dit stelsel een rol spelen, bereiden zich met name voor

op een acute taak die in het teken staat van het beheersen van de primaire blootstelling. Na het behalen van dit doel, schalen zij af en wordt de nazorg voor bewoners in de nafase in principe door andere partijen ingevuld: lokale overheden met ondersteunings- en zorgpartners. Eerder, bij de bespreking van de eerste overeenkomst, is al benoemd dat er een ‘basisgroep’ is van betrokken partijen. Het gaat in de uitvoering om gemeenten en GGD, Slachtofferhulp Nederland, Rode Kruis, huisartsen, maatschappelijk werk, GGZ en andere zorgprofessionals. Na iedere ramp is het gebruikelijk dat deze basisgroep, aangevuld met relevante partijen (de context van iedere ramp nazorg is anders) invulling geeft aan ondersteuning en zorg. Het is een gelegenheidslegpuzzel die steeds opnieuw wordt gelegd, op basis van vastgelegde taken en gewoonten (Dückers *et al.*, 2017a).

Voor sluimerende crises pakt dit anders uit. De gaswinningscasus, toeslagenaffaire en vluchtelingen-crisis zijn heterogeen in oorzaak en doorwerking. De op voorhand uitgewerkte rolverdelingen, opschalingsmodellen, draaiboeken, protocollen en de praktijk van opleidingen, trainingen en oefeningen (als ze er al zijn) lijken in de verste verte niet op die van de acute crisisbeheersing. Dezelfde uitgangspunten voor ondersteuning gaan op. Factoren, van invloed op de gezondheid en het oordeel over de crisisaanpak, zijn vergelijkbaar. Ook andere overeenkomsten spelen een rol. Het is echter zeer onzeker wie precies aan zet is, voor welke taak, duur en wat dit vraagt aan capaciteit. Op voorhand is aannemelijk dat dit afhangt van de aard en omvang van de groep gedupeerden en de problemen waarmee zij te maken krijgen, inclusief de mate waarin die problemen kunnen worden teruggevoerd op de crisis en de aanpak ervan. Met andere woorden: de sluimerende crisis impliceert betrokkenheid van een groeiend en veranderlijk netwerk van partijen dat niet automatisch beschikt over mandaat en capaciteit, laat staan gewoonte of voorbereiding. Voor de acute ramp gaat dit evenzeer op vanaf het punt voorbij de primaire blootstelling (de nafase, zoals vastgesteld bij overeenkomst 2).

## V

## SLOTREFLECTIE

**D**e insteek van dit essay was om overeenkomsten en verschillen van acute rampen en sluimerende crises op een rij te zetten, met een nadruk op de impact voor gedupeerden en implicaties voor de aanpak (zie tabel 1 voor een samenvattend overzicht). Het essay heeft niet de pretentie uitputtend te zijn. In de uitwerking is geput uit recente inzichten ontleend aan de gaswinningsproblematiek. Uit die casus zijn, zonder twijfel, meer lessen te trekken. Daarbij kan worden gedacht aan: kennis over de psychosociale impact op langere termijn voor verschillende groepen bewoners, waaronder kinderen en jongeren, ouderen en andere potentieel kwetsbare groepen;

kennis over effectieve manieren om verbeteringen door te voeren in de procesgang en uitvoering van schadeherstel, versterking, compensatie en genoegdoening; kennis over de wijze waarop de problematiek doorwerkt in het sociale weefsel van buurten, dorpen en de regio als geheel; kennis over hoe negatieve gevolgen te beperken, om te keren en de ontwikkeling van leefbaarheid en toekomstperspectief te bevorderen; kennis over het faciliteren van regie bij bewoners en het organiserend vermogen van gemeenschappen. Kennis over dit soort zaken, met een crisislens of niet, is van grote waarde, zeker indien de kennis zich leent voor toepassing elders waar eveneens sprake is van risico's en problemen.

Overeenkomsten	Verschillen
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. → Vergelijkbare uitgangspunten ondersteuning en zorg</li> <li>2. → Vergelijkbare factoren van invloed op gezondheid én oordeel over crisisaanpak</li> <li>3. → Problemen vormen voor gedupeerden één samenhangend geheel</li> <li>4. → Problemen met complexe oorzaak- en gevolgrelaties</li> <li>5. → Gebrek aan pasklare oplossingen</li> <li>6. → Systeemproblemen als obstakel</li> <li>7. → Belang van dialoog</li> </ol>	<p>Wel bij acute ramp en niet bij sluimerende crisis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. → Een evidente onmiddellijke dreiging</li> <li>2. → Direct momentum om te handelen</li> <li>3. → Beproefde crisisorganisatie: afgebakend in partners, focus en preparatie</li> </ol>

Tabel 1. Overeenkomsten en verschillen tussen acute rampen en sluimerende crises



De gaswinningscasus wijst daarnaast op een aantal relevante dilemma's waarvoor nog weinig handvatten beschikbaar zijn. Zo is het bedenkelijk, schrijnend zelfs, dat opgezette organisatorische systemen voor probleemoplossing zelf nieuwe problemen produceren. Het roept vervolgens de vraag op wanneer het disfunctioneren ernstig genoeg is dat de onzekerheid van beëindiging en inrichting van een nieuw systeem (met onvermijdelijke wachttijd en nieuwe problemen) opweegt tegen continuering van een suboptimale situatie. Een andere kwestie is of het verloop van professionals met kennis van wat goed en minder goed gaat naarmate de crisis voortduurt, een kans of een bedreiging vormt. Weegt vervanging door gemotiveerde nieuwe mensen met frisse ideeën op tegen het verlies van deskundigheid en dossierkennis? Een derde dilemma raakt de politiek-bestuurlijke leiding. In hoeverre is het verstandig

## Verminder of voorkom voorzienbare maatschappelijke problemen met *early warning systems*

dat bestuurders, die verantwoordelijkheid dragen voor het veroorzaken of voortduren van een crisis, aanblijven? Ondergraaft dit het idee dat verkeerd genomen beslissingen niet beloond moeten worden en dat verantwoording afleggen überhaupt nodig is? Zorgt het voor nieuwe vertragingen in programma's die net zijn ingezet of levert het teveel nadelen op voor andere beleidsdossiers? Antwoorden op dergelijke kwesties zijn van direct belang

voor bewoners, gedupeerd door de gaswinning. Maar ze zijn ook van waarde voor de bredere kennisbasis over de impact van acute rampen en sluimerende crises in algemene zin.

Dat geldt ook voor een laatste aspect dat aan bod kwam in dit essay en aandacht verdient in de voorbereiding op mogelijke nieuwe crises. We worstelen bij de aanpak van acute en sluimerende crises met het oplossen van voorzienbare problemen waar gedupeerde burgers tegenaan lopen. Binnen de geschiedenis van de crisisbeheersing is steevast - logisch en terecht - ingezet op het voorkomen en bestrijden van primaire blootstelling: de onveilige situatie moet worden beëindigd. Naast de fysieke veiligheid staat bij een crisis ook de sociale veiligheid onder hoogspanning. Die sociale dimensie speelt in de regel nog lang nadat de fysieke dreiging onder controle is. Dat crisisautoriteiten zich eveneens moeten bekwanen in de problemen van burgers op een later moment is vaak genoeg aangestipt in dit essay. Daar kunnen we nog wel aan toevoegen dat het verstandig is om hiermee zo vroeg mogelijk in de crisistijdslijn te beginnen.

Voor fysieke veiligheidsrisico's is het gebruikelijk om '*early warning systems*' aan te leggen. Door dreigende extreme weersituaties te monitoren en vroeg informatie te delen, kunnen overheden en burgers zich voorbereiden. Dat helpt natuurlijk om gevaarlijke situaties te voorkomen. Een aanvullend *early warning system* voor gevolgen voor mens en samenleving, waarin tijdig wordt geanticipeerd op risico's - impact en schade voor mensen die groot blijkt, regelingen die tekortschieten of schadelijk uitpakken, gezinnen die steeds verder in de problemen komen, groeiende onrust - kan helpen om voorzienbare maatschappelijke problemen op korte en langere termijn te verminderen of zelfs te voorkomen. Daarmee wordt de aanpak van verstoringen van het normale, waar crisisbeheersing op neerkomt, ook meer onderdeel van de reguliere publieke veiligheid en gezondheid. Sterker nog, dat is nodig. De informatie over sociale risico's is veelal bekend bij professionals in de lokale veiligheids-, zorg- en welzijnssector voordat de risico's zich manifesteren als crisis. En zodra het als crisis te boek staat, is kostbare tijd verloren gegaan.



# LITERATUURLIJST

- Algemene Rekenkamer (2022). Verantwoordingsonderzoek: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) - Rapport bij het Jaarverslag 2021. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beck, U. (2015). *De wereldrisicomaatschappij: Op zoek naar de verloren zekerheid*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Beerlage, M.A.M., Zock, J.P., Rijs, K.J., Bogers, R.P., Slootweg, J., & Van Poll, R. Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties. Periode 1970-2015. Bilthoven: RIVM.
- Boot, B., Dongen, van, E., Jong, de, E., Schelfhout, D., Vloedveld, C., & Voorn, R.J. (2022). Evaluatie Tijdelijke wet Groningen. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11, 116-138.
- Bosmans, M., Marra, E., Tak, N., Jansen, N., Zwart, de, F., & Dückers, M. (2022). Landelijk gezondheidsonderzoek bij rampen. *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 100, 14-18.
- Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). Voortgang en voetangels in het gaswinningdossier: Professionals over een complex systeem. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Cools, F., Duin, van, M., Wijkhuijs, V. (2017). GRIP en de flexibele toepassing ervan. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Dückers, M.L.A., Jacobs, J., Timmermans, S., & Alting, D. (2017a). Psychosociale hulp bij rampen en crises: inventarisatie rollen en taken van betrokken partijen. Utrecht/Diemen/Bilthoven: GGD GHOR Nederland/Impact/RIVM.
- Dückers, M.L.A., Yzermans, C.J., Jong, W., & Boin, A. (2017b). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and psychosocial support. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8 (2), 94-112.
- Dückers, M.L.A., Hoof, van, W., & Holsappel, J. Psychosociale aspecten van crisismanagement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid. Een analyse van recente casuïstiek. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18 (3-4), 2019, 14-41.
- Dückers, M.L.A. (2022). De beelden die ons bewegen, de voorspelbaarheid van de rampen die we samen creëren. Diemen/Groningen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum/Rijksuniversiteit Groningen.
- Dückers, M.L.A., Kanis, B., Molen, van der, J., Gerbecks, J., Boendermaker M., Berends, S., & Stroebe, K. (2023). De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022: Eindrapport Gronings Perspectief fase 3. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Généreux, M., Lafontaine, M., & Eykelbosh, A. (2019). From science to policy and practice: A critical assessment of knowledge management before, during, and after environmental public health disasters. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, 587.
- Haalboom, F. (2017). Negotiating zoonoses: Dealing with infectious diseases shared by humans and livestock in the Netherlands (1898-2001). Utrecht: Utrecht University.
- Holsappel, H., Hoof, van W., Jacobs, J., & Dückers, M. (2018). Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen. Diemen: Impact.

- IMG. (2023). Jaarverslag 2022. Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen.
- Mennen, M.G., Elberse, J.E., Putten, van, E.M., Boshuis-Hilverdink, M.E., Masselink, N.J., Benken, von den, M.S.A., & Keizers, P.H.J. (2023). Depositie onderzoek IJmond - najaar 2022: Monsternamen en analyse van PAK en metalen in neergedaald stof in de IJmond regio. Bilthoven: RIVM.
- Nationale Ombudsman (2012). "Het spijt mij": Over Q-koorts en de menselijke maat. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2017). Q-koorts, een kwestie van erkenning: Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Osborne, J., Paget, J., Giles-Vernick, T., Kutalek, R., Napier, D., Baliatsas, C., & Dückers, M. (2021). Community engagement and vulnerability in infectious diseases: A systematic review and qualitative analysis of the literature. *Social Science & Medicine*, 284, 114246.
- Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) (2023). Groningers boven gas: Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 1. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Postmes, T., Lekander, B., Stroebe, K.E., Greven, F., & Broer, J. (2017). Aardbeving en gezondheid 2016: Resultaten van de GGD gezondheidsmonitor 2016. Groningen: GGD Groningen.
- Raphael, B. (1986). *When disaster strikes: A handbook for the caring professions*. London: Hutchinson.
- Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., Jong, de, M., Boendermaker, M., Schoutens, L., & Adams, W. (2021). Overzicht Gronings Perspectief 2016 - 2022. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, Jong, de, M., & Dückers, M. (2022). De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling. (2014). Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises. Diemen: Impact.
- Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling (2023). Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement: ondersteuning en zorg bij rampen en crises, Diemen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum.
- Wijkhuijs, V., & Duin, van, M. (2021). *Lessen uit crises en mini-crisis - Gezondheids crises*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Yzermans, C.J., & Gersons, B.P.R. (2002). The chaotic aftermath of an airplane crash in Amsterdam: A second disaster. In: J.M. Havenaar, J.G. Cwikel & E.J. Bromet (Eds.). *Toxic turmoil: Psychological and societal consequences of ecological disasters*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 85-100.