

Creeping crises

*Een verkenning van uitdagingen voor
strategische crisisleiders*



Masterthesis
Master of Crisis and Public order Management

Sietske Tolsma
MCPM-7
326617
4 oktober 2021

Studie	Master of Crisis and Public order Management Zevende leergang
Aangeboden door	Crisismanagement Academie (Instituut Fysieke Veiligheid & Politieacademie)
Datum	4 oktober 2021
Naam	S.M. Tolsma
Begeleider	Prof.dr. R.A. Boin
Onderwerp	Creeping crises – Een verkenning van uitdagingen voor strategische crisisleiders

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis “Creeping crises – Een verkenning van uitdagingen voor strategische crisisleiders”. Deze thesis bevat een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de Master of Crisis and Public Order Management (MCPM) leergang 7.

De keuze voor dit onderzoek maakte ik begin 2020. Ik ervaar in mijn werk bij Veiligheidsregio Groningen dat veiligheidsregio's vaker geconfronteerd worden met andere crises dan acute crises, zoals de gevolgen van extremer weer door klimaatverandering of bijvoorbeeld de negatieve gevolgen van de energietransitie in de vorm van protesten tegen windmolenparken. Maar ook de boerenprotesten en bijvoorbeeld de gaswinning- en aardbevingsproblematiek met als gevolg maatschappelijke onrust, gezondheidsrisico's en een dalend vertrouwen in de overheid. En uiteraard de coronacrisis. De coronacrisis kwam langzaam en verdwijnt naar verwachting langzaam. De coronacrisis kan als een sluipende, slow-burning crisis worden gezien: een creeping crisis. De 'sluipende' kenmerken van de pandemie zorgden en zorgen nog steeds voor nieuwe en complexe uitdagingen, zelfs voor strategische crisisleiders die ervaren zijn in het managen van 'acute' crises, zoals een treinongeval of een overstroming.

Deze creeping crises lijken zich sluipenderwijs te ontvouwen, op verschillende momenten en variëren in ernst en aandacht. Ik werd nieuwsgierig naar de creeping crisis: wat zijn de kenmerken van een dergelijke crisis en hoe kunnen crisisleiders hier leiding aan geven, anders dan aan een snel komende en gaande crisis. Ik was vooral benieuwd naar het strategische niveau. Daar worden immers de strategische besluiten genomen en daar zit de eindverantwoordelijkheid.

Het onderzoek geeft meer inzicht in wat creeping crises zijn en wat zij vragen van strategische crisisleiders.

Deze masterthesis vormt het sluitstuk van de MCPM-7. Mijn dank gaat uit naar mijn thesisbegeleider Arjen Boin. Zijn reacties op de richting en opzet en de snelle en scherpe feedback hebben mij goed geholpen. Ik bedank eveneens Veiligheidsregio Groningen voor het in mij gestelde vertrouwen en de gelegenheid die ik heb gekregen om deze studie te volgen. Ik zal zo veel mogelijk van het geleerde toepassen in mijn werk en delen met collega's en partners.

Tot slot dank aan het thuisfront voor alle motivatie, steun en geduld.

Sietske Tolsma
Groningen, 4 oktober 2021

Samenvatting

Bij acute crises is over het algemeen sprake van een dreiging die algemeen erkend wordt, er is veel onzekerheid en een hoge mate van urgentie. Er zijn echter ook crises die zich sluipenderwijs ontwikkelen en die veelal langdurig zijn: creeping crises. Crisismanagement lijkt zich vooral op acute crises te richten. Strategische crisisleiders dragen verantwoording voor crises en moeten strategisch kritieke beslissingen nemen. De vraag is wat creeping crises van hen vragen, anders dan snel komende en gaande crises.

Het doel van dit onderzoek is om (meer) inzicht te geven in wat creeping crises zijn en wat zij vragen van strategisch crisisleiderschap. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Wat betekenen creeping crises voor de rol en taken van de strategische crisisleider in vergelijking tot snel komende en gaande crises?* Specifiek is ingegaan op de taken sense making, besluitvorming en meaning making.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is een exploratief onderzoek in de vorm van praktijkgericht kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is gestart met een literatuurstudie naar wat kenmerken van creeping crises zijn, de fasen in een crisis, hoe een probleem op de agenda komt en wat de cruciale taken van strategisch crisisleiderschap zijn. Vervolgens is een casestudy met casuïstiek en interviews gedaan. Diverse (voormalige) strategische crisisleiders zijn geïnterviewd.

Uit dit onderzoek blijkt dat creeping crises zich langzaam opbouwen, een slepend en langdurig karakter hebben met een lang latent blijvende dreiging. Zij kennen geen of wisselende aandacht en urgentiebesef. Hun ontstaan, duur, einde en plaats is vaak onduidelijk – zij kennen weinig of zelfs geen explosieve momenten – en zij kenmerken zich door langere periodes van wisselende onzekerheid.

Strategische crisisleiders hebben meer tijd om signalen van creeping crises te detecteren dan bij acute crises. Zij moeten vervolgens creeping crises kunnen herkennen, erkennen én onderkennen en er zorg voor dragen dat er (politieke) aandacht voor is en blijft, veelal voor langere tijd. Ook voor besluitvorming is meer tijd. Strategische crisisleiders moeten echter urgentiebesef kunnen creëren en in staat zijn én bereid zijn, om op het juiste moment tot een strategische besluitvormingsagenda te komen, op basis van soms ambigue informatie. Een langdurige respons is vereist en dit maakt, anders dan bij acute crises, dat de crisisleiders moeten kunnen bepalen wat organisatorisch nodig is. Ook moeten strategische crisisleiders kunnen communiceren over een crisis die nog geen crisis is. Zij moeten aandacht mobiliseren en voor lange(re) tijd vast kunnen houden. In creeping crises lopen de fasen van een crisis veelal door elkaar, wat betekent dat strategische crisisleiders, meer dan bij acute crises, in staat moeten zijn om steeds te kunnen schakelen tussen de taken sense making, besluitvorming en meaning making.

Aanbevolen wordt om creeping crises als een doorlopend proces te beschouwen en om na te denken over een crisisconcept met een 'continu veerkrachtig model' van crisismanagement. Ook wordt geadviseerd om bestuurlijke bezinningsmomenten te organiseren en hier standaard praktijk van te maken, waarbij gekeken wordt naar welke niet-acute vraagstukken aandacht behoeven. Het organiseren van een andere vorm van respons wordt aanbevolen, waarin de afweging gemaakt wordt welke niet-acute vraagstukken toch zo ernstig zijn dat zij een aparte (semi-crisis)structuur vragen.

Het is aan te bevelen om zorg te dragen voor oefeningen en trainingen voor strategische crisisleiders gericht op 'ondenkbare' uitdagingen, met worst-case scenario's. Tot slot wordt geadviseerd om in crisis- en data-analisten te investeren die emergente crises kunnen lezen.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Doelstelling	8
1.4 Leeswijzer	8
2. Methodologie	9
2.1 Onderzoekstype	9
2.1.1 Praktijkgericht kwalitatief onderzoek	9
2.1.2 Triangulatie	9
2.1.3 Onderzoeksmethoden	9
2.1.4 Afbakening	10
2.1.5 Betrouwbaarheid en validiteit	11
3 Creeping crises en strategisch crisisleiderschap: een blik op de theorie	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Crisis.....	12
3.3 Snel komende en snel gaande crisis.....	12
3.4 Creeping crisis	13
3.5 Kenmerken creeping crises afgezet tegen snel komende en gaande crises	15
3.6 Cruciale taken strategische crisisleiders.....	16
3.7 Strategisch crisisleiderschap in een creeping crisis	19
3.7.1 Inleiding	19
3.7.2 Fasering crises.....	19
3.7.3 Incubatietheorie Turner	20
3.7.4 Driestromentheorie Kingdon	22
3.8 Sense making	25
3.9 Besluitvorming	26
3.10 Meaning making.....	27
3.10.1 Symbolische crisispolitiek.....	28
3.11 Een schematische weergave.....	29
4. Creeping crises en strategisch crisisleiderschap: een blik op de praktijk.....	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Gaswinning- en Aardbevingsproblematiek in Groningen	31

4.2.1	Inleiding	31
4.2.2	Creeping crisis	32
4.3	Chemours DuPont	35
4.3.1	Inleiding	35
4.3.2	Creeping crisis	35
4.4	Fort Oranje	39
4.4.1	Inleiding	39
4.4.2	Creeping crisis	39
4.5	Resumé casestudy	42
4.6	Strategische crisisleiders over urgentiebesef	44
5.	Discussie	46
6.	Conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Conclusies deelvragen	47
6.2	Beantwoording centrale onderzoeksvraag.....	49
6.3	Aanbevelingen.....	49
	Bibliografie	51
	Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde strategische crisisleiders	57
	Bijlage 2 Afkortingen	58
	Bijlage 3 Fasenmodel Turner	59
	Bijlage 4 Tijdslijn Gaswinning- en Aardbevingendossier Groningen	60
	Bijlage 5 Spelers in het gaswinning- en aardbevingsdossier Groningen	62
	Bijlage 6 Tijdslijn Chemours DuPont	63
	Bijlage 7 Spelers in het dossier Chemours DuPont	66
	Bijlage 8 Tijdslijn Fort Oranje.....	67
	Bijlage 9 Interviewprotocol en interviewvragen.....	68
	Bijlage 10 Waardetoedeling kenmerken creeping crisis casestudy.....	70
	Bijlage 11 Evaluatie Wet veiligheidsregio's over risicoanalyse, informatievoorziening en coördinatie	71

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Intermezzo

"... We tend to settle for the 'first explanation' that makes us feel in control. That explanation turns the unknown into the known, which makes the explanation appear to be 'true'. That can be a serious misjudgment... The 'second explanation'... treats the unknown as knowable" (Weick & Sutcliffe, 2015).

De migrantencrisis, de klimaatcrisis, cybercrises of de COVID-19-crisis: crises die zich voortslepen, die er in sluipen. Deze 'creeping crises' zijn langdurig, lijken een onvoorspelbaar karakter te hebben en kunnen grote effecten hebben. Er zijn vaak genoeg signalen en waarschuwingen maar zij verrassen crisisleiders veelal toch. Bij een creeping crisis moet niet te laat maar ook niet te vroeg worden ingegrepen, ook als er (nog) geen crisis is, of mensen vinden dat er geen crisis is. Crises met een sluipend karakter lijken moeilijk te beheersen. Zij lijken daarmee voor crisisleiders nieuwe uitdagingen met zich mee te brengen, anders dan acute crises of zogenaamde 'flitsrampen'.

Crises hebben verschillende kenmerken zoals dynamiek, duur en plaats. Sommige crises ontvouwen zich sluipenderwijs. De symptomen worden misschien wel aan de orde gesteld maar wanneer de onderliggende oorzaken niet tijdig en grondig worden aangepakt, kunnen deze crises catastrofale vormen aannemen. Het bedrieglijke van *creeping crises* is dat een kleine groep experts ze wellicht vroegtijdig identificeert, maar ze niet 'urgent' genoeg bevonden worden door het bredere publiek om daadkrachtig ingrijpen mogelijk te maken. Niet alle bedreigende situaties zijn vanzelfsprekend; een collectieve perceptie van een (be)dreiging is een sociaal proces dat zich in de loop van de tijd afspeelt. Dit proces kan zich snel ontvouwen, maar het kan ook jaren duren (Boin, Ekengren, & Rhinard, 2020).

Deze sluimerende, langzaam opkomende, sluipende, slow-burning, vaak langdurige crisis, wordt een creeping crisis genoemd. Bij een creeping crisis is het onduidelijk wanneer deze ontstaan is, wat de duur zal zijn en wanneer de fase van normalisatie en/of herstel begint. Het is echter ook mogelijk dat een sluimerende crisis niet tot een uitbarsting komt, maar vervaagt.

Zowel Staupe-Delgado (2019) als Van Duin (2021) stellen dat we minder van creeping crises weten dan van acute crises. Er is voornamelijk onderzoek gedaan naar plotselinge rampen en crises terwijl de effecten van ongrijpbare en langzaam optredende gevaren een groot deel uitmaken van de wereldwijde rampenlast (Staupe-Delgado, 2019). Te zien is dan ook dat bestaande modellen van crisismangement zich meer op instant- of fast-burning crises richten dan op creeping, slow-burning crises (Porfiriev, 2000).

Creeping crises hebben een lange adem en in deze lange tijdshorizon doen zich elke keer weer minicrises en andere gebeurtenissen voor. In de komende jaren zullen we meer van deze creeping crises krijgen, zo wordt gevreesd (Duin M. v., 2021).

1.2 Probleemstelling

Er lijkt brede overeenstemming te zijn dat creeping crises unieke uitdagingen creëren voor de bevoegde autoriteiten (Staupe-Delgado, 2019).

Strategische crisisleiders hebben een belangrijke taak bij het afwenden of het beheersen van rampen en crises. Om op strategisch niveau leiding te geven aan een ongrijpbare, zich langzaam ontwikkelende

crisis, lijkt een uitdaging te zijn: het kennen en begrijpen van de oorzaken en onderliggende dynamiek, maar bijvoorbeeld ook wie besluiten moeten nemen of hoe een dergelijke crisis te beëindigen. Om hun rollen en taken goed te kunnen vervullen is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in waar deze crisisleiders mee geconfronteerd kunnen worden en wat dit voor hen betekent.

Strategische crisisleiders fungeren als hoogste autoriteit; zij moeten de strategisch kritieke beslissingen nemen en daarvoor uiteindelijk de verantwoording dragen. Eindverantwoordelijkheid ligt op het strategisch niveau. Hier vinden we de CEO's, korpschefs, burgemeesters, directeuren-generaal en secretarissen-generaal, de directeuren en ministers. Zij zijn gewend belangrijke beslissingen te nemen die impact op de lange termijn voor een organisatie, stad of land genereren (Boin & Overdijk, 2020).

Bij een acute crisis geven de hulpdiensten aan dat er een crisis aan de hand is, onmiddellijk en snel handelen is vereist en het urgentiebesef is groot. Wanneer een crisis echter langzaam opbouwt en zich langzaam ontvouwt, kan het lang duren voordat urgentie wordt gevoeld.

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van (meer) inzicht in wat creeping crises zijn en wat zij betekenen voor strategisch crisisleiderschap. Het onderzoek kan input geven/bouwstenen leveren voor dit vraagstuk. De vraag die centraal staat is:

“Wat zijn creeping crises en wat betekenen zij voor de rol en taken van strategische crisisleiders?”

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke kenmerken maken een crisis sluipend?
2. Welke taken hebben strategische leiders bij een crisis?
3. In hoeverre vragen creeping crises een andere vorm en invulling van strategisch crisisleiderschap dan snel komende en gaande crises en in welk opzicht?
4. Wat is de reactie van strategische crisisleiders op de stelling dat het bij creeping crises lang lijkt te duren voordat urgentie gevoeld wordt?

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om (meer) inzicht te krijgen in wat creeping crises zijn en wat zij vragen van strategisch crisisleiderschap.

1.4 Leeswijzer

Dit hoofdstuk gaf een inleiding op het onderzoek met daarin de aanleiding en probleemstelling, wat resulteerde in de centrale vraagstelling met deelvragen en de doelstelling. De onderzoeksmethode staat beschreven in hoofdstuk 2. Het theoretisch kader is in hoofdstuk 3 uitgewerkt waarin de theorie is uitgewerkt over creeping crises en de taken van strategische crisisleiders. In hoofdstuk 4 volgt een casestudy waarin met behulp van casuïstiek en interviews vanuit de praktijk gekeken wordt naar de bevindingen uit hoofdstuk 3. Hoofdstuk 5 bevat een korte discussie en hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Methodologie

2.1 Onderzoekstype

Dit onderzoek betreft een wetenschappelijk praktijkgericht onderzoek. Hieronder wordt verder ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden.

2.1.1 Praktijkgericht kwalitatief onderzoek

Het betreft een exploratief onderzoek in de vorm van praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Praktijkgericht onderzoek is wetenschappelijk onderzoek, maar beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van een vraagstuk in de praktijk (Doorewaard, Kil, & van de Ven, 2015). Dit onderzoek over creeping crises is niet in exacte aantallen uit te drukken en vraagt om verdieping van verschillende aspecten en vanuit verschillende invalshoeken. Deze wijze van onderzoek doen biedt de mogelijkheid om dieper navraag te doen naar de perceptie van betrokkenen.

Het betreft een kwalitatief onderzoek omdat het onderzoek leidt tot meer inzicht in wat creeping crises zijn en wat zij voor strategische crisisleiders betekenen. Het kwalitatieve onderzoek stelt in staat om inzicht te krijgen in ingewikkelde situaties en daarmee kan meer diepgang worden gekregen in de resultaten van het onderzoek (Doorewaard, Kil, & van de Ven, 2015).

2.1.2 Triangulatie

Voor het onderzoek worden de onderzoeksmethoden literatuur- en documentenstudie en een casestudy (casuïstiek en interviews) toegepast. Het aanpakken van de probleemstelling met meerdere onderzoeksmethoden wordt triangulatie genoemd. Hierdoor wordt een onderzoek waardevoller, omdat onderzoeken via verschillende wegen een betrouwbaarder beeld opleveren. Het verschijnsel creeping crises en wat zij betekenen voor strategische crisisleiders wordt onderzocht door verschillende meningen en visies te belichten en zo wordt betekenis gecreëerd (Swanborn, 2007).

2.1.3 Onderzoeksmethoden

2.1.3.1 Literatuur- en documentenstudie

Er is een studie gedaan naar wat literatuur en documenten zeggen over de crises uit de probleemstelling. Eveneens is literatuur gebruikt over de cruciale taken van strategische crisisleiders. Er is gebruikt gemaakt van crisisliteratuur en literatuur uit de organisatie- en bestuurskunde.

Er is wetenschappelijke literatuur bestudeerd, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en diverse websites. Voor de casestudy zijn eveneens diverse (nieuws)websites en documenten geraadpleegd zoals verslagen, evaluaties, onderzoeken en beleidsdocumenten.

2.1.3.2 Interviews

Er is een aantal interviews gehouden om te onderzoeken wat de perceptie van strategische crisisleiders is of een creeping crisis een andere vorm en invulling van hen vraagt dan de snel komende en gaande crisis (deelvraag 3). Er is eveneens gevraagd naar hun reactie op de stelling dat het lang lijkt te duren voordat urgentie gevoeld wordt bij een creeping crisis (deelvraag 4). Er zijn in totaal 12 interviews gehouden met (voormalige) strategische crisisleiders (zie bijlage 1).

Er is gebruik gemaakt van het semigestructureerd (of half-gestructureerd) interview (Verhoeven, 2018). Er zijn enkele gesloten vragen gesteld maar voornamelijk open vragen omdat de perceptie centraal staat. Zo konden geïnterviewden eigen bevindingen toevoegen aan het gesprek, wat mogelijk tot nieuwe inzichten kon leiden. Tevens gaf dit de mogelijkheid om door te vragen en werd meer en gedetailleerde informatie verkregen. De casuïstiek is bij de interviews gebruikt als een kader waarlangs de geïnterviewden konden reflecteren of bevraagd werden (zie bijlage 9).

2.1.4 Afbakening

Een aantal zaken valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. De centrale onderzoeksvraag vormt het kader van dit onderzoek.

Soorten crises

Er zijn verschillende soorten crises te onderscheiden, bijvoorbeeld de grenzeloze ('transboundary') crisis, institutionele crisis, onzichtbare crisis, beleids crisis, etc. Dit onderzoek richt zich op de creeping crisis.

Fasering

In een crisis zijn verschillende fasen te onderscheiden. In dit onderzoek is gekeken naar één specifieke fase, de sluimerende voorfase, die later in het onderzoek wordt uitgelegd.

Crisisleiders en taken

- Het onderzoek richt zich op strategische crisisleiders en niet op tactische en operationele crisisleiders.
- Er is gekozen om strategische leiders op lokaal en regionaal te interviewen. Nationaal wordt buiten beschouwing gelaten gezien de beperking¹ van het onderzoek.
- Het onderzoek gaat niet in op competenties van strategische crisisleiders.
- Voor het beschrijven van de taken van strategische crisisleiders is gebruik gemaakt van *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure* van Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2018). Dit boek is gebaseerd op decennia van gezamenlijk, internationaal en multidisciplinair case study-onderzoek en is bijgewerkt met nieuwe inzichten en voorbeelden uit de afgelopen tien jaar, zowel in de praktijk (nieuwe cases, fenomenen en uitdagingen) als in de wereld van crisisonderzoek (nieuwe concepten en inzichten en nieuw empirisch onderzoek).
- Niet alle taken van strategische crisisleiders zijn onderzocht gezien de beperking van het onderzoek.

Casuïstiek

Drie cases zijn onderzocht waarvan op voorhand een aantal kenmerken leek te voldoen aan de kenmerken van creeping crises. De keuze is gevallen op de drie cases door middel van onder meer verkennende gesprekken met betrokkenen en (ervarings)deskundigen. Er is gekozen voor een spreiding over Nederland en drie van elkaar verschillende soorten casuïstiek. Het aantal is gekozen om realistisch te kunnen uitvoeren binnen de grenzen van de onderzoeksopdracht. De case is in dit geval de context of situatie waarbinnen de verdieping gezocht is.

¹ Dat wil zeggen gezien de tijd die voor de thesis staat en de eisen die gesteld worden qua aantal woorden.

2.1.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

Het onderzoek draagt op de volgende manier bij aan de betrouwbaarheid:

- Er is gebruik gemaakt van openbare of opvraagbare literatuurbronnen. Daarmee is het gedeelte literatuur- en documentenstudie reproduceerbaar.
- Kritische keuze van de te interviewen crisisleiders onder andere op basis van zoals beschreven in §2.1.3.2 en 2.1.4.
- De interviews zijn opgenomen. Geluidsopnames zijn vernietigd vanuit het oogpunt van vertrouwelijkheid. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt. Deze zijn gearcheveerd en indien gewenst opvraagbaar.
- Daarnaast zijn alle naslagwerk en gebruikte nieuwsberichten opgeslagen en gearcheveerd.

Validiteit

Door triangulatie toe te passen is het complexe vraagstuk van creeping crises van verschillende kanten belicht. Dit is ook gedaan door diverse crisisleiders en van verschillende bestuurlijke niveaus te interviewen. Dit vergroot de interne validiteit.

De complexiteit van creeping crises is zo helder en eenduidig mogelijk in kaart gebracht, met aandacht voor specifieke en bijzondere aspecten ervan. De externe validiteit van het onderzoek is klein omdat de kans klein is dat andere situaties er precies zo uitzien. Het is wel plausibel dat andere vergelijkbare situaties vergelijkbare kenmerken hebben.

De betrouwbaarheid en validiteit waren wellicht groter geweest als ook een focusgroep interview gehouden was, zoals oorspronkelijk het plan was. Echter door de coronacrisis en de beperkte tijd is er voor gekozen om geen focusgroep interview te houden.

3 Creeping crises en strategisch crisisleiderschap: een blik op de theorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op wat de literatuur zegt over het begrip crisis, over de snel komende en gaande crisis en de creeping crisis, om zo te komen tot kenmerken van creeping crises (§3.5). Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 1 *'Welke kenmerken maken een crisis sluipend'*.

Daarna wordt in §3.6 ingegaan op de cruciale taken van strategische crisisleiders. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 2 *'Welke taken hebben strategische leiders bij een crisis'*.

Vervolgens wordt in §3.7 t/m 3.10 deelvraag 3 onderzocht *'In hoeverre vragen creeping crises een andere vorm en invulling van strategisch crisisleiderschap dan snel komende en gaande crises en in welk opzicht'*, door een drietal crisisleiderstaken nader te verkennen.

§3.11 bevat een visuele schematische weergave van het theoretisch hoofdstuk.

3.2 Crisis

Er is niet één definitie van een crisis. De term crisis is vaak een 'paraplu' waaronder termen vallen als incidenten, rampen, calamiteiten en catastrofes. De definitie van een crisis in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) luidt "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast". Hijum en Johannink (2019) spreken van een buitengewone omstandigheid: een omstandigheid waarin een vitaal belang wordt bedreigd en normale bevoegdheden niet toereikend zijn om deze bedreiging af te wenden (Hijum & Johannink, 2019). Een crisis wordt door Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2018) gedefinieerd als "een serieuze (be)dreiging van de basisstructuren en/of fundamentele waarden van een sociaal systeem, dat urgente beslissingen vereist onder zeer onzekere omstandigheden" (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018).

Wat over het algemeen als kerncomponenten van een crisis wordt gezien, zijn dreiging, onzekerheid en urgentie (Rosenthal, Boin, & Comfort, 2001). Crises zijn te onderscheiden in verschillende vormen of typen, veelal gebaseerd op hun oorzaken. In dit onderzoek wordt naar de tijdsdimensie van een crisis gekeken; de creeping crisis wordt afgezet tegen de snel komende en gaande crisis.

3.3 Snel komende en snel gaande crisis

't Hart en Boin (2001) stellen dat crisisonderzoekers twee theoretische ideaaltypen onderscheiden: de fast burning en de slow burning crisis. Crisisonderzoek heeft zich voornamelijk op de fast burning crisis gericht ('t Hart & Boin, 2001). Een snel komende en gaande crisis is een ramp of crisis door een exceptionele, acute gebeurtenis met een duidelijk begin en einde. Volgens Borodzicz (2005) zijn 'exploderend', 'plotseling' en 'fast burning' termen die worden gebruikt om een crisis met acute implicaties uit te leggen. Er is of dreigt onmiddellijke schade en ze kennen geen 'waarschuwingfase'. Acute crises bevatten kenmerken van noodsituaties, meestal binnen bepaalde geografische grenzen, onderworpen aan een beperkt tijdsbestek en vereisen een snelle reactie om menselijke en materiële schade te beperken (Borodzicz, 2005). Het past volgens 't Hart en Boin (2001) bij de populaire definitie van een crisis: een algemeen erkende dreiging dat een snelle respons vraagt in tijden van diepe

onzekerheid ('t Hart & Boin, 2001), bijvoorbeeld wanneer een trein ontspoord of een explosie plaatsvindt.

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) (2010) voegt aan bovenstaande nog toe dat er tal van verschillende actoren bij betrokken zijn die onder enorme tijdsdruk beslissingen moeten nemen. Een andere toevoeging is dat het crisismanagement deze acute crisis slechts in beperkte mate onder controle heeft, zij mogelijk onvoorspelbare effecten en gevolgen kan hebben en ongetwijfeld de belangstelling van het algemene publiek en van de media zal trekken (IFV, 2010).

Seabrooke en Tsingou (2018) definiëren fast burning crises als gebeurtenissen die niet alleen worden gekenmerkt door alarmering, maar ook door de vraag naar politieke actie. Degenen die handelen in fast burning crises, zien de tijd die ze hebben om te handelen als beperkt (Seabrooke & Tsingou, 2018). Tot slot stelt Klarenbeek (2012) dat in het geval van een acute crisis, vroegtijdige herkenning en erkenning een primaire randvoorwaarde is voor een goede afloop (Klarenbeek, 2012).

Van oudsher zijn de crisisplannen² van veiligheidsregio's gericht op acute crises waarbij termen als 'snel', 'flitsrampen' en 'acuut' worden gebruikt.

3.4 Creeping crisis

Intermezzo

De toenemende complexiteit en verwevenheid van systemen maakt ons heel kwetsbaar voor kleine verstoringen die ergens anders optreden en ons via een lange weg bereiken. In de Westerse wereld zijn steeds complexere systemen gebouwd die nauw met elkaar verbonden zijn. De complexiteit van creeping crises maskeert onvoorziene interacties (Perrow, 1999).

Zoals in §3.3 aangegeven, onderscheiden crisisonderzoekers twee theoretische ideaaltypen, de fast burning en de slow burning crisis. Zie figuur 1 hieronder.

		<i>Closure</i>	
		FAST	SLOW
<i>Onset</i>	FAST	Fast-burning	Long-shadow
	SLOW	Cathartic	Slow-burning (or creeping crisis)

Figuur 1 Een typologie van crisisonwikkeling en beëindigingspatronen ('t Hart & Boin, Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics, 2001)

Seabrooke en Tsingou (2018) geven als voorbeelden van slow burning crises langdurige guerrilla-oorlogen of milieucrisis, waarbij politieke en wetenschappelijke onzekerheid is over hoe de situatie op te lossen. Volgens hen zijn politici in slow burning crises een stuk minder geneigd om alarm te slaan. Politici hopen te kunnen voorkomen dat zij verantwoordelijk zijn. Crises die niet aangepakt worden kunnen blijven smeulen en terugkeren als politieke problemen (Seabrooke & Tsingou, 2018). Dit wordt bevestigd door Rosenthal (2020), die stelt dat crises zoals de klimaat- en energiecrisis die, zonder dat er pieken zijn en die lang duren, sluipende crises zijn. Er heerst al dan niet een gevoel van urgentie, maar niemand verwacht dat ze met een paar kritieke beslissingen afgedaan zijn (Rosenthal U. , 2020).

² Artikel 16 lid 1 en 2 Wvr: het crisisplan omvat een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen inzake de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, alsmede van de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen (2020).

De commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's (2020) zegt in haar rapport dat hedendaagse crises in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en niet altijd plaatsgebonden zijn: behalve acute crises ('flitsrampen') kan sprake zijn van 'sluimerende' of langdurige crises (*creeping crises*). Ten slotte speelt ook de dynamiek van de crisis een rol: een crisis kan snel of traag verlopen, uitdoven en weer aanwakkeren. Ook stelt de commissie dat, anders dan bij acute crises, bij creeping crises bijvoorbeeld nauwelijks is aan te wijzen wanneer de fase 'herstel' begint. Deze begint eigenlijk onmiddellijk bij het ontstaan van de crisis waarmee het bepalen van het einde van de crisis (beheersing) en de start van de opvolgende beleidsaanpak niet eenvoudig is (veiligheidsregio's E. W., 2020).

Volgens McConnell (2003) is een creeping crisis geen korte, dramatische gebeurtenis waar onze aandacht op gericht is. Kwetsbare condities en druk bouwen langzaam op, vaak gedurende vele jaren. Creeping crises kunnen culmineren in dramatische gebeurtenissen of series van gebeurtenissen. Hij stelt dat sluipende crises meestal heimelijk op de agenda komen en in hun vroege stadia afgewezen of niet herkend worden. Ze zullen veelal de neiging hebben om een 'business as usual' reactie uit te lokken (McConnell, 2003).

Volgens Boin et al. (2020) zijn creeping crises complex vanwege de duur, onzichtbaarheid en verwevenheid. Zij kunnen grensoverschrijdend zijn en oorzaken zijn vaak niet bekend. Ze worden nog niet breed herkend als een reële dreiging, ze ontwikkelen zich en worden steeds gevaarlijker. Het karakter van creeping crises maakt dat zij moeilijk te begrijpen lijken te zijn, te detecteren, te volgen en te beheersen. Zij kunnen zich, omdat ze zich onduidelijk manifesteren, gaan nestelen en daardoor ontwrichtende effecten hebben op het functioneren van een bepaald systeem. Vanwege het soms globale en slepende karakter zijn creeping crises veelal geen onderwerp op de politieke en publieke agenda en blijven ze dus ongrijpbaar. Wat creeping crises onderscheidt van andere soorten ongewenste gebeurtenissen, is de temporele dimensie: het ontstaan, de duur en het einde is vaak onduidelijk (Boin, Ekengren, & Rhinard, 2020).

Bij een creeping crisis is niet direct zichtbaar wie er getroffen zijn of kunnen worden, omdat ook nog onzeker is wanneer ze tot uiting komen en soms ook waar. Wanneer bijvoorbeeld de volksgezondheid in het geding is, uitend gezondheidsproblemen zich vaak pas na lagere tijd, zelfs soms jaren later (Dückers, Klapwijk, & IJzermans, 2017).

Ook het WODC (2020) stelt dat belangrijke kenmerken van de creeping crisis zijn: de moeilijk leesbare signalen dat er iets aan de hand is en de uitgestrekte periode van de crisis (ISGA, 2020). Zij stelt ook dat het ontbreken van een duidelijke plaats incident een belangrijk kenmerk is. Dit kán het geval zijn bij een creeping crisis. Klimaatverandering heeft bijvoorbeeld een veelvoud aan effecten, op verschillende momenten, op meerdere plekken en in meer of minder ernstige mate. Een creeping crisis kan echter ook wel degelijk een plaats incident kennen. Zo is bijvoorbeeld de gaswinning- en aardbevingscrisis in Groningen zeer lokaal (zie hoofdstuk 4).

Bij een snel komende en gaande crisis zou gesproken kunnen worden over een 'pre-impact' fase en bij een creeping crisis over een pre-(h)erkenningfase (Olson, 2000). Vergeleken met acute crises, die geen 'waarschuwingfase' kennen, worden bij creeping crisis waarschuwingen veelal niet herkend en dus ook niet erkend omdat de factoren vaak onzichtbaar zijn.

In §3.3 is aangegeven dat crisisplannen van veiligheidsregio's van oudsher gericht zijn op acute crises. Steeds meer is te zien dat ook de niet-acute (dreigende) crisis benoemd wordt³.

Creeping crises manifesteren zich dus onduidelijk, zijn complex en vaak onzichtbaar en ook de afbakening kan onduidelijk zijn. Juist vanwege het slepende karakter zijn zij veelal geen onderwerp op de politieke en publieke agenda en blijven ze dus ongrijpbaar. Er is iets gaande, waarbij de gevolgen zich lokaal kunnen manifesteren of niet. Het tijdsaspect maakt dat er (nog) geen urgentie wordt gevoeld.

Hoe meer mensen het er over eens zijn dat een probleem snel opgelost moet worden, hoe hoger het crisis-niveau. Creeping crises bieden leiders wellicht tijd om oplossingen te ontwikkelen, maar het gebrek aan urgentie maakt het moeilijker om winnende coalities te creëren die nodig zijn om benodigde beleidswijzigingen door te voeren (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018). Een kritiek kenmerk van een creeping crises is dan ook het gebrek aan politieke en maatschappelijke aandacht.

3.5 Kenmerken creeping crises afgezet tegen snel komende en gaande crises

Op basis van de bevindingen uit §3.3 en §3.4 is tot vier thema's te komen met bijbehorende kenmerken van creeping crises afgezet tegen kenmerken van snel komende en gaande crises. Deze zijn in tabel 1 op de volgende pagina weergegeven:

³ "Bepaalde typen incidenten, zoals incidenten met een sociaalmaatschappelijk of niet acuut karakter, vragen om een andere aanpak en ondersteuningsbehoefte van het bevoegd gezag. Hierbij staan de verantwoordelijkheden van het bevoegde gezag centraal. Afhankelijk van de voorliggende casus, bepaalt het gezag hoe de ondersteuning en afstemming met andere gezagen op lokaal, regionaal en landelijk niveau plaatsvindt" (Haaglanden, 2019). "Bij niet-acute crises is er meer tijd, zodat de te nemen maatregelen (tijdig) kunnen worden afgestemd. De bijbehorende crisisorganisatie is daarom vormgegeven als een 'afstemmingsstructuur'; er kan en mag de tijd worden genomen om maatregelen gezamenlijk voor te bereiden en af te stemmen" (Drenthe, 2014).

Thema's	Kenmerken snel komende en gaande crises	Kenmerken creeping crises
<i>Tijdsaspect</i>	'Fast burning': fast onset, fast closure. Abrupt, acuut, (dramatische) snelheid, beperkt tijdsaspect	'Slow burning': slow onset, slow closure. Ontwikkelen zich, kwetsbare condities en druk bouwen langzaam op, worden steeds gevaarlijker. Slepend karakter, uitgestrekte periode, langdurig
	Vereisen snelle respons, onmiddellijk en snel handelen, beslissingen onder tijdsdruk. Zo spoedig mogelijk terugkeren naar een veilige, stabiele situatie	Er is tijd om oplossingen te ontwikkelen, om maatregelen gezamenlijk voor te bereiden en af te stemmen
<i>Aandacht en urgentiebesef</i>	Veel aandacht van media, publiek en politiek	Geen of wisselende aandacht, vaak geen onderwerp op de politieke en publieke agenda en van de media
	Onverwacht, onaangekondigd, geen waarschuwingsfase	Er is geen aandacht voor waarschuwingen
	Groot urgentiebesef, algeheel erkende dreiging	Gebrek aan of verschillende percepties van urgentie
<i>Manifestatie en complexiteit</i>	Duidelijk zichtbaar. Er is of dreigt onmiddellijke schade. Bevatten kenmerken van noodsituaties, onder andere chaos	De dreiging blijft lang latent. Kunnen 'nestelen' en ontwrichtende effecten hebben. Weinig of zelfs geen 'explosieve momenten'
	Meestal binnen geografische grenzen, met plaats incident	Kunnen zich manifesteren in kleinere incidenten, afbakening kan onduidelijk zijn, soms met plaats incident, soms niet
	Duidelijk begin en einde	Ontstaan, duur en einde is vaak onduidelijk
	Getroffenen zijn (snel) bekend	Het is niet direct zichtbaar wie er getroffen zijn of kunnen worden
<i>Onzekerheid</i>	Relatief korte toestand van grote onzekerheid	Langere periode van wisselende onzekerheid

Tabel 1 Overzicht kenmerken creeping crises afgezet tegen kenmerken snel komende en gaande crises

3.6 Cruciale taken strategische crisisleiders

Ondanks dat mensen veelal eigen zeggenschap willen hebben, in tijden van crisis kijken zij toch vooral naar de overheid of leiders. Zij verwachten dat hun leiders de dreiging afwenden of op zijn minst de impact minimaliseren. In sommige gevallen maakt de kwaliteit van crisismanagement het verschil tussen leven en dood, chaos en stabiliteit, falen en veerkracht. Volgens Boin et al. (2018) vormen het karakter van de crisis, waar deze toeslaat en de mate van onzekerheid, uitdagingen waarmee crisisleiders geconfronteerd worden.

Onderzoek naar leiderschap ten tijde van crises is echter beperkt en sterk beschrijvend van aard (Vries, 2016). Bij creeping crises lijkt het moeilijk om vroegtijdig te detecteren, om grip te krijgen op de lange

termijn implicaties en om het juiste moment te kiezen om de opkomende dreiging te tackelen voordat het een crisis wordt (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018).

Crises die vervlochten zijn met diepere aandoeningen en de maatschappij aantasten: wat betekent dit voor strategische crisisleiders en hoe dit te onderzoeken? Crises vragen veel van strategische crisisleiders: de crisis moet tijdig ontdekt worden, crisisleiders moeten begrijpen wat er gebeurt en zij moeten kritische beslissingen nemen. Zij moeten effectief over de crisis communiceren zodat het publiek begrijpt wat er aan de hand is, zich verantwoorden en er van leren.

Deze taken zijn te vertalen naar een 'set van taken'. Deze taken worden in de regel gezien als de cruciale leiderschapstaken die crisisleiders helpen om een crisis effectief en legitiem te managen.

Strategisch crisisleiderschap kan gedefinieerd worden in termen van vijf cruciale taken (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018):

1. Sense making waaronder detectie
2. Besluitvorming waaronder coördinatie
3. Meaning making
4. Beëindigen waaronder verantwoording
5. Leren

In dit onderzoek wordt ingegaan op de taken sense making, besluitvorming en meaning making.

In tabel 2 op de volgende pagina worden deze taken toegelicht (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018) (Boin A. , 2019).

Sense making inclusief detectie	<p>Het zien en het identificeren van een opkomende dreiging of crisis.</p> <p>Het verzamelen en verwerken van informatie, wat crisismanagers helpt om een dreigende crisis te detecteren en om de significantie te begrijpen van wat er gebeurt tijdens een crisis en wat daarna kan gebeuren.</p> <p>Sense making is het begrijpen van de aard, karakteristieken, consequenties, potentiële richting en de effecten van een zich ontwikkelende dreiging.</p>
Besluitvorming inclusief coördinatie	<p>Het identificeren en het nemen van kritieke besluiten, dat wil zeggen die alleen op het strategisch niveau genomen kunnen en moeten worden. Strategisch wil zeggen acties die een langdurige impact hebben op de onderneming. Het gaat om legitimiteit.</p> <p>Coördinatie: het organiseren van een samenhangende respons om die besluiten te implementeren.</p>
Meaning making	<p>De poging om publieke en politieke onzekerheid te verminderen en het vertrouwen te wekken in crisisleiders door een overtuigend verhaal te formuleren en neer te zetten. Sense making gaat over wat er aan de hand is, over proberen te begrijpen wat er gebeurt. Meaning making gaat over dat ánderen begrijpen wat er aan de hand is ('dit is wat jullie er van moeten vinden'); het formuleren van een overtuigende boodschap in een politieke setting.</p> <p>Crisisleiders worden uitgedaagd om een 'meeslepend verhaal' te houden dat beschrijft wat de crisis is, wat hiervoor gepresteerd wordt, hoe het aangepakt wordt, wat er op het spel staat, wat de oorzaken zijn en wat gedaan kan worden: 'framing'. Het frame reflecteert de waarden die centraal staan in de organisatie of gemeenschap. Het bestaat uit een combinatie van woorden, beelden en symbolen. Het vormt de leidraad voor crisiscommunicatie.</p> <p>Factoren die cruciaal zijn voor een zogenaamd 'winnend frame', zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Overtuigende verhalen 2. Persoonlijke en organisatorische geloofwaardigheid 3. Effectieve crisiscommunicatie: het gebruiken van opzettelijke en gezamenlijke middelen om informatie over te brengen en percepties en emoties van het publiek te beïnvloeden <p>Ook rituelen en symboliek (bijvoorbeeld het meedoen aan collectieve rouwuitingen en herdenkingen) behoren tot meaning making.</p>
Beëindiging inclusief verantwoording	<p>Terugkeren naar een min of meer normale situatie.</p> <p>De beëindiging van een crisis vereist op strategisch niveau ook het afleggen van verantwoording aan het publiek over wat gedaan is om de crisis te voorkomen, hoe deze gemanaged is en waarom. Het verkrijgen van 'goedkeuring' voor de aanpak.</p> <p>Het beëindigen en verantwoorden zijn nauw met elkaar verweven.</p>
Leren	<p>Het bepalen van de oorzaken van een crisis, het beoordelen van wat er goed en minder goed ging in de respons en het ondernemen van corrigerende actie.</p> <p>Het trekken van politieke en organisatorische lessen. De leider met crisiservaring beschikt over een reservoir van potentiële lessen voor voorbereiding op en training voor toekomstige crises. Deze lessen zouden moeten worden teruggebracht in de crisisorganisaties, beleid en wetgeving.</p>

Tabel 2 De cruciale taken van strategisch crisismanagement

Hierna wordt verder ingegaan op strategisch crisisleiderschap in een creeping crisis aan de hand van de fasering van crises en aan de hand van hoe iets op de agenda komt.

3.7 Strategisch crisisleiderschap in een creeping crisis

3.7.1 Inleiding

In de komende paragrafen worden theorieën besproken die mogelijk antwoord geven op deelvraag 3, in hoeverre creeping crises een andere vorm en invulling vragen van strategisch crisisleiderschap en in welk opzicht. Allereerst wordt ingegaan op de fasen die te onderscheiden zijn in een crisis. Daarnaast wordt gekeken naar wanneer een probleem als probleem wordt gezien en waarom sommige problemen aandacht krijgen en andere niet. Vervolgens worden aan de hand daarvan de cruciale leiderschapstaken sense making, besluitvorming en meaning making in een creeping crisis beschreven.

De drie taken zijn duidelijk met elkaar verbonden. Wanneer een crisis zich manifesteert, willen crisisleiders begrijpen wat er aan de hand is zodat effectieve maatregelen genomen kunnen worden om met de mogelijke consequenties om te kunnen gaan. Crisisbesluitvorming gaat om het nemen van moeilijke beslissingen: crisisleiders moeten beleidsmatige, politieke, organisatorische, ethische en soms persoonlijke gevolgen, risico's en kansen wegen. De besluiten moeten ook geïmplementeerd worden. Het voor elkaar krijgen van dingen vergt coördinatie. De besluiten en respons moeten vervolgens begrepen en gerespecteerd worden; crisisleiders worden uitgedaagd om een overtuigend verhaal te brengen. Dit verhaal moet feitelijk kloppen, een uitvoerbaar advies bevatten, empathie uitstralen en vertrouwen geven in de crisisrespons (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018).

3.7.2 Fasering crises

In voorgaande paragrafen is beschreven dat het vooral het tijdsaspect is wat creeping crises onderscheidt van acute crises. Zowel de aandacht, als het werkelijke dreigingspotentieel ontwikkelen zich in tijd. De crisis kan blijven sluipen, wat maakt dat het begin, de duur en einde – de fasen – van creeping crises onduidelijk kunnen zijn.

Turner (1997) is een van de eersten die in 1978 met zijn boek 'Man made disasters' een ramp of crisis als een proces theoretiseert. Zijn bevindingen leiden tot inzicht in de volgorde van de ontwikkeling van door mensen veroorzaakte rampen en crises. Hij toont aan dat het vaak geen plotselinge rampzalige gebeurtenissen zijn, maar gebeurtenissen die zich in fasen ontwikkelen met een lange draagtijd. Hij koppelt een reeks van gebeurtenissen aan de ontwikkeling van een ramp of crisis (Turner & Pidgeon, 1997). In bijlage 3 wordt het fasenmodel van Turner in een tabel weergegeven en toegelicht.

De fasen in een crisis zijn niet strikt gescheiden. Een strategische crisisleider kan zich op verschillende momenten in verschillende fasen bevinden. Van Duin (2020) zegt over de coronacrisis 'wat ik interessant vind aan deze crisis, is dat alle fasen van de veiligheidsketen door elkaar heen lopen, dit is echt een unieke situatie' (Duin M. v., 2020).

In het navolgende wordt specifiek ingegaan op de fase van de incubatieperiode omdat deze fase – waarin zich iets ontwikkelt, wel of niet in zicht – voor een creeping crisis relevant lijkt te zijn.

3.7.3 Incubatietheorie Turner

Turner (1997) noemt de periode die aan een ramp of crisis vooraf gaat en waarin de factoren voorkomen die uiteindelijk tot een ramp leiden, de 'incubatietijd'. De 'incubatiefactoren' zijn genegeerde signalen. Deze incubatietijd kan kortdurend (dagen) of langdurend (maanden/jaren) zijn. Er ontwikkelt zich sluimerend een situatie die afwijkt van de algemeen geldende normen en waarden. Deze situatie blijft vaak onzichtbaar. De afwijkingen beginnen zich op te stapelen en een onderzoek naar de ramp of crisis zal in het algemeen een serie van onopgemerkte discrepanties blootleggen die niet eens gelinkt is aan de ramp of crisis die feitelijk plaatsvond (Turner & Pidgeon, 1997).

In deze fase spelen problemen rond informatie vrijwel altijd een rol. Turner (1997) onderscheidt vier vormen van informatieproblemen. Soms blijft informatie onbekend of wordt ondergewaardeerd (bijvoorbeeld vermeende onkwetsbaarheid of onjuist veiligheidsbewustzijn). In veel gevallen is informatie wel beschikbaar, maar niet bij degenen die er iets mee moeten of kunnen. Ook wordt informatie vaak onvoldoende gedeeld. In de incubatietijd ontstaat dus een sluimerende situatie van onoplettendheid waarbij gebeurtenissen afwijkend van normaal, genegeerd of niet opgemerkt worden. In tabel 3 op de volgende pagina worden de vier incubatiefactoren toegelicht.

	Incubatiefactoren	Toelichting
1.	<i>Gebeurtenissen blijven onopgemerkt of worden door verkeerde veronderstellingen onjuist geïnterpreteerd</i>	Door onjuiste aannames worden gebeurtenissen niet opgemerkt. De dreigende situatie of gebeurtenis krijgt onvoldoende aandacht en het werkelijke probleem wordt niet geïdentificeerd. Niet het echte probleem maar het schijnprobleem wordt aangepakt of er wordt een schijnmaatregel ingesteld.
2.	<i>Gebeurtenissen blijven onopgemerkt of worden onjuist geïnterpreteerd doordat het in complexe situaties moeilijk is om goed om te gaan met de aanwezige informatie</i>	<p>Er is teveel informatie, cruciale informatie raakt ondergesneeuwd of degenen die de informatie verwerken zijn druk met andere zaken.</p> <p>Hoe langduriger, complexer, vager, gehaaster of grootschaliger de crisistaak, hoe waarschijnlijker het is dat problemen ontstaan met de informatieverwerking. Het is te verwachten dat langdurige taken geassocieerd kunnen worden met veranderingen in doelen, verantwoordelijkheden en rollen. Dit creëert moeilijkheden: grote en complexe taken genereren meer informatie en vage taken genereren meer ambiguïteit en meer afleidingen. Snelle taken leiden tot het missen van informatie vanwege de druk op het werk.</p> <p>Twee aspecten bemoeilijken de verwerking van communicatie: 'sites' en 'strangers'. Wanneer 'strangers' betrokken raken in een voor hun onbekende situatie of locatie ('site'), die ongebruikelijk is voor de samenwerking, vergroot dit de onzekerheid en verwarring. Daarnaast is de wisseling van management en functionarissen van invloed op desinformatie. Zij zullen ook als 'strangers' worden gezien met als gevolg dat zij in een crisissituatie geen essentiële functie vervullen.</p>
3.	<i>Bijna rampzalige gebeurtenissen worden ontkend of gebagatelliseerd</i>	<p>Over het algemeen zijn mensen terughoudend in het vrezen van het ergste. Zelfs bij acuut gevaar of acute dreiging, kan door deze instelling te laat of onvoldoende adequaat worden gereageerd. Er is veel weerstand om in rampscenario's te denken, zeker voor bestuurders en management.</p> <p>Wanneer aanwezige signalen van gevaar niet worden waargenomen, lage prioriteit krijgen, gezien worden als ambigu of er niet toe doend, dan ontstaat de mogelijkheid tot accumulatie van gebeurtenissen die gecombineerd tot een ramp of crisis kunnen leiden.</p>
4.	<i>Regels, afspraken of voorschriften worden na verloop van tijd minder strikt nageleefd</i>	Het is een sluimerend proces wanneer regels en afspraken rondom veiligheid worden gemaakt, maar na verloop van tijd minder worden nageleefd. Er is onvoldoende controle en toezicht op naleving en een gebrek aan handhaving van de afspraken ('sloppy' management). Als voorzorgsmaatregelen niet volledig up-to-date zijn, worden schendingen van formele regels en voorschriften geaccepteerd als zijnde normaal.

Tabel 3 Incubatiefactoren Turner (Turner & Pidgeon, 1997)

Creeping crises worden niet waargenomen omdat ze onvoldoende aandacht of lage prioriteit krijgen. Of ze worden wel waargenomen, maar krijgen onvoldoende aandacht. Ook de kans op het ontkennen of bagatelliseren van bijna rampzalige gebeurtenissen, is bij creeping crises groter dan bij acute crises

omdat aanwezige signalen van gevaar niet worden waargenomen, lage prioriteit krijgen, gezien worden als ambigu of er niet toe doend. Zo blijven zij onopgemerkt.

Om een zich ontwikkelende creeping crisis te zien en te begrijpen, komt de vraag naar voren wat nu maakt dat een probleem als een probleem wordt gezien en waarom sommige problemen aandacht krijgen en andere niet.

McConnell (2003) stelt dat een crisis aan kan komen sluipen, tot een punt waarop crisisleiders falen om de omvang van het probleem te zien. Crisismanagement kan niet los gezien worden van politieke ideologieën, institutionele structuren, machtige belangen en persoonlijkheden (McConnell, 2003). Volgens Boin en Lodge (2016) is crisismanagement lang bestudeerd in technisch-professionele termen, zoals het vakkundig uitvoeren van plannen en procedures om terug te kunnen keren naar een normale situatie. Hoewel dit perspectief nog steeds dominant is in de literatuur over operationele rampenbestrijding en crisisbeheersing, wordt het snel vervangen door een perspectief dat de nadruk legt op het politieke karakter van crises en rampen (Boin & Lodge, 2016).

Er zijn ook rationele en politieke modellen van beleid te onderscheiden.⁴ Een belangrijke bijdrage aan politieke modellen van beleid wordt geleverd door Kingdon (1984) met zijn *Multiple Streams Theory* of driestromentheorie. Deze theorie beschrijft wat maakt dat een probleem als een probleem wordt gezien en waarom sommige problemen aandacht krijgen en andere niet (Kingdon, 1984). Voor creeping crises zeer relevant, gezien de wisselende aandacht en het feit dat zij vaak geen onderwerp van de politieke en publieke agenda zijn; er zijn altijd actoren die belang hebben in het niet zien of erkennen van een probleem als probleem.

3.7.4 Driestromentheorie Kingdon

Kingdon (1984) stelt dat omstandigheden als probleem worden gezien en een grotere kans krijgen om op de agenda te komen, wanneer we geloven dat er iets gedaan moet worden om het te veranderen.

Sommige problemen krijgen aandacht, andere niet. Volgens Kingdon (1984) ontwikkelt aandacht zich in verschillende domeinen:

- Publieke domein: waar maken mensen zich zorgen om – *Problems*
- Beleidsdomein: wat denken beleidsmakers wat belangrijk is – *Policy*
- Politieke domein: waar willen politici over beslissen – *Politics*

De domeinen zijn niet strak gekoppeld: het publiek mag zich zorgen maken om een bepaald probleem, maar dat betekent niet veel wanneer politici dit negeren of omdat beleidsmakers er geen oplossing voor hebben. Er moet iets gebeuren om publieke en politieke aandacht te genereren: een ‘focusing event’. Dit is een gebeurtenis die de aandacht van iedereen vraagt, ook al is het voor even (Kingdon, 1984).

Kingdon (1984) richtte zich vooral op de vraag waarom actoren in het overheidsbeleid zich met bepaalde onderwerpen bezighouden en andere onderwerpen weer negeren: waarom komen sommige zaken wel op de agenda en andere niet en waarom veranderen agenda's van tijd tot tijd? Kingdon stelt

⁴ Het centrale principe van het rationele model is het verzamelen en analyseren van alle data (Stone, Maxwell, & Keating, 2001). In het politieke model stellen Grindle en Thomas (1991) dat de grenzen tussen politiek, bestuur en maatschappij veel meer fluïde zijn dan in het rationele model. Verschillende actoren proberen hierbij, uitgaande van specifieke belangen, adviezen zodanig te gebruiken in onderhandelingen, dat hun eigen machtspositie wordt versterkt. Adviezen worden hiermee onderdeel van politieke strijd, en staan er niet 'boven', zoals min of meer wordt verondersteld in een rationeel model (Grindle & Thomas, 1991).

dat het ontwerp van oplossingen (beleidsalternatieven; de *policy stream*) helemaal niet hoeft te volgen op de erkenning van een probleem (de *problem stream*): in de wereld van beleid bewegen problemen, oplossingen en politiek gedrag of ontwikkelingen in de politiek (de *politics stream*) zich losstaand en worden deze soms, toevallig óf als zich een 'window of opportunity' voordoet, met elkaar verbonden.

Problem stream

De problemenstroom gaat over wat mensen een probleem vinden op een bepaald moment. Een probleem kan zich manifesteren doordat meerdere zorgwekkende, gelijksoortige situaties ontstaan. Een crisis kan bijvoorbeeld een focusing event zijn en een probleem naar voren brengen. Toch heeft een crisis meer nodig dan alleen als probleem herkend te worden om daadwerkelijk op de agenda te komen. De stromen moeten immers gekoppeld zijn om tot agendavorming te komen.

Een probleem kan op verschillende manieren in de problemenstroom terecht komen. Een belangrijk aspect daarbij is de probleempceptie. Wat in één beleidsveld geen probleem hoeft te zijn, kan in een ander beleidsveld wel degelijk een probleem worden gevonden. Een problemenstroom ontwikkelt zich dan ook onafhankelijk van de politiek-bestuurlijke stroom. Er circuleren veel problemen in de problemenstroom, maar pas als de politiek-bestuurlijke stroom en de beleidsalternatievenstroom samenkomen, wordt gesproken van een algemeen aanvaard probleem, wat kan leiden tot een plaats op de agenda. Een voorwaarde dat een probleem als een probleem wordt gezien, is dat mensen er van overtuigd moeten zijn dat er iets gedaan moet worden om het te veranderen.

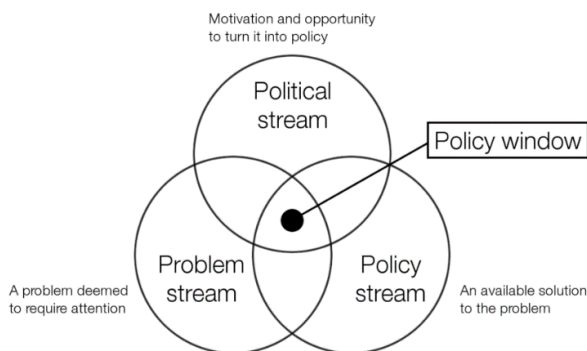
Policy stream

In de beleidsstroom staan diverse onderwerpen te 'wachten' die verworpen, aanvaard of gecombineerd kunnen worden. Voor elk probleem is over het algemeen wel een aantal beleidsalternatieven te bedenken. Toch zal een keuze gemaakt moeten worden, want vaak bestaan er onvoldoende middelen en mogelijkheden om alle beleidsalternatieven als opportuun te beschouwen. Waarom haalt het ene beleidsalternatief het wel en het andere juist niet? Een beleidsalternatief moet toepasbaar zijn, acceptabel qua maatschappelijke normen en waarden en anticiperen op de toekomst, vooral in financieel opzicht.

Politics stream

De derde stroom gaat over politieke gebeurtenissen: de nationale gemoedstoestand en publieke opinie, lobbyactiviteiten, belangengroepen en campagnes, verkiezingen of kabinetwisselingen. In deze stroom gaat het om de politieke en bestuurlijke wereld waarin de vertegenwoordigers de macht hebben om onderwerpen op de agenda te zetten. De politieke kleur van deze actoren is dan ook van groot belang voor de agendavorming en de voedingsbodem hiervoor (Kingdon, 1984).

Zoals hiervoor aangegeven bewegen de stromen losstaand van elkaar en worden als zich een *window of opportunity* of *policy window* voordoet, met elkaar verbonden. Deze window of opportunity doet zich voor wanneer de stromen samenkomen, de politieke omstandigheden gunstig zijn en voorstanders de erkende problemen koppelen aan de beschikbare beleidsalternatieven. Door een policy window krijgt iets aandacht en kan het op de agenda komen (zie figuur 2).



Figuur 2 Het driestromenmodel en het beleidsraam (bron: https://www.researchgate.net/figure/Kingdon-multiple-streams-framework_fig1_277816697)

Volgens Kingdon (1984) zijn policy windows schaars (en staan ze slechts kort open): veel voorstellen redden het niet, tenzij belanghebbenden bereid zijn voldoende te investeren in een mogelijke koppeling van alle drie de stromen.

Een policy window opent zich doordat er iets verandert in één van de stromen. Door een kabinetwisseling staat het nieuwe kabinet veel meer open voor een discussie over bijvoorbeeld klimaatverandering. Of een bepaald probleem komt onder de aandacht van de politiek door bijvoorbeeld een crisis. Eén van de stromen krijgt een ander 'stromingspatroon' waardoor deze aansluit bij de andere stromen.

Er zijn verschillende factoren die een policy window kunnen creëren: indicatoren en cijfers, de media, crises of een krachtig symbool. Een beleidsraam kan echter ook sluiten. Dit gebeurt als men denkt dat het probleem is opgelost of als men er niet in slaagt het probleem op te lossen: het koppelmoment is dan voorbij (Kingdon, 1984).

3.7.4.1 Driestromentheorie in acute en creeping crises

Acute crises creëren een policy window: de drie stromen komen samen. Mensen ervaren een probleem en zijn er van overtuigd dat er iets aan gedaan moet worden. Er zijn mogelijkheden en middelen (beleidsalternatieven). Er is veel aandacht en een hoge mate van urgentie waardoor politici bereid zijn om besluiten nemen.

In creeping crises (h)erkennen mensen de problemen nog niet of er is een schijnprobleem en er wordt gedacht dat het probleem is opgelost; het koppelmoment is dan voorbij of nooit aangebroken. In de beleidsstroom worden onderwerpen veelal verworpen of er lijken geen beleidsalternatieven te zijn. De problemen of waarschuwingen kennen (nog) geen politieke aandacht of steun om vroegtijdig in te grijpen. De drie stromen komen dan ook niet, moeizaam of laat samen.

Sommige problemen blijven lang onopgemerkt voordat ze iedereen verrassen of ze lijken chronisch van aard, zonder dat ze tot een uitbarsting komen. Aandacht voor een creeping crisis kan ook suggereren dat deze tot dan toe genegeerd is. De kenmerken van creeping crises moeten eerst als problemen worden ontdekt. Dit vergt tijd, inspanning, organisatie, en politieke aandacht.

Hierna wordt ingegaan op sense making (§3.8), besluitvorming (§3.9) en meaning making (§3.10) in creeping crises.

3.8 Sense making

Detectie is het zien en identificeren van opkomende dreigingen en kwetsbaarheden. Sense making is het begrijpen van de aard, karakteristieken, consequenties, potentiële richting en de effecten van een zich ontwikkelende dreiging (zie tabel 2 in §3.6).

Wanneer vinden crisisleiders nu iets een crisis? Bij een acute crisis lijkt dit evident te zijn, zo blijkt in §3.3. Bij een creeping crisis, is het veelal niet zo duidelijk. Als crisisleiders te snel spreken van een crisis, wordt wellicht door het publiek gevonden dat er nog niets aan de hand is. Gebeurt dit te laat, dan kan gevonden worden dat er niet goed is opgetreden. Timing lijkt cruciaal te zijn.

De Bruijn en Van der Steen (2020) zeggen over de COVID-19-crisis dat over-attentie kan ontstaan voor wat zichtbaar is (bijvoorbeeld het aantal besmettingen) en onder-attentie voor wat niet zichtbaar is (bijvoorbeeld de sociaalpsychologische effecten), zowel bij bestuurders als in de samenleving (Bruijn & van der Steen, 2020). Bij acute crises is het voor een crisisleider ingewikkeld om uit al die waarschuwingen de belangrijkste signalen te halen, wetende dat het onmogelijk is om op alle signalen te reageren. Creeping crises worden echter niet altijd waargenomen of zij worden wel waargenomen, maar krijgen onvoldoende aandacht.

De theorie suggereert dat er voor detectie meer tijd lijkt te zijn dan bij acute crises, als gekeken wordt naar het tijdsaspect. Immers, er is meer tijd om informatie te verzamelen en te verwerken om de opkomende dreigingen en kwetsbaarheden te herkennen, te identificeren en om oplossingen te ontwikkelen. Bij acute crises is sprake van een relatief korte toestand van grote onzekerheid, terwijl creeping crises gekenmerkt worden door een langere periode van wisselende onzekerheid. Er is (nog) geen tijdsdruk voor degenen die de informatie verzamelen en verwerken om de dreigende crisis te detecteren en er is (nog) geen haast. Ook is er geen sprake van snelle taken die kunnen leiden tot het missen van informatie door de druk op het werk.

Echter, het echt begrijpen wat er aan de hand is – sense making – lijkt juist ingewikkelder te zijn. Immers, de temporele dynamiek kan enorm variëren gedurende het proces van het ‘sluimeren’, zich ontwikkelen en escaleren naar een omslagpunt. Wanneer niet alleen naar het tijdsaspect wordt gekeken maar eveneens naar de kenmerken ‘aandacht en urgentiebesef’ en ‘manifestatie en complexiteit’, dan lijken deze het begrijpen van creeping crises te bemoeilijken.

De kans dat een schijnprobleem wordt aangepakt in plaats van het echte probleem, een van de incubatiefactoren, is bij een creeping crisis aanzienlijk groter door de complexiteit en doordat zich elke keer weer andere gebeurtenissen kunnen voordoen. Door hun onzichtbaarheid en verwevenheid blijven signalen langer onopgemerkt en hoe complexer de crisistaak, hoe waarschijnlijker het is dat problemen ontstaan met de informatieverwerking. De kans dat aanwezige signalen niet worden waargenomen, gezien worden als ambigu of er niet toe doend, is groot bij creeping crises. De aandacht bij creeping crises is wisselend en er is (nog) geen urgentiebesef. Signalen kunnen ook daardoor onopgemerkt blijven of lage prioriteit krijgen. Dit maakt het samen laten komen van de drie stromen en daarmee het ontstaan van een policy window, lastig. Immers, dit gebeurt wanneer een probleem aandacht behoeft, er een oplossing voor het probleem beschikbaar is en er sprake is van een kans en motivatie om het naar beleid om te zetten.

Sommige dreigingen blijven lang verborgen voor een samenleving. Creeping crises vragen tijdens de incubatiefase in die zin een andere vorm en invulling van de taak sense making inclusief detectie, dat er actief gezocht moet worden naar onzekerheden, (impliciete) dreigingen en risico's. Charles Perrow (1999) maakt onderscheid tussen een ‘dunne’ en een ‘dikke’ beschrijving van gevaren. De dunne beschrijving is kwantitatief, nauwkeurig, logisch consistent, economisch en waarde vrij. De dikke

beschrijving erkent de subjectieve dimensies en culturele waarden, benadrukt sociale binding en de tentatieve, ambigue aard van ervaringen (zoals geciteerd in (IFV, 2019). Wanneer deze onzekerheden, (impliciete) dreigingen en risico's *gedetecteerd* worden, is het van belang om ze te *begrijpen*, te kwalificeren. Hiervoor moet cruciale informatie onderscheiden kunnen worden en aan elkaar geknoopt. Het begrijpen van de context is eveneens belangrijk; de oorsprong kan misschien ver weg liggen, maar de dreiging kan lokaal zijn. Het is cruciaal om naar onderliggende problemen te kijken – de 'dikke' beschrijving van gevaren – in plaats van alleen naar de manifestaties. Wanneer dit laatste gebeurt dan is de kans groot dat oplossingen worden gevonden voor alleen de korte termijn of er wordt aan symptoombestrijding gedaan. Hierdoor blijft de crisis voortduren.

Creeping crises lijken in theorie dus kansrijk voor het herkennen ervan, want er is tijd die benut kan worden om te bestuderen of mensen iets als een probleem construeren. Het tijdsaspect maakt dat strategische crisisleiders meer tijd hebben voor analyse, overleg en het vormen van coalities. Dit laatste is volgens Kingdon (1984) belangrijk, immers in de politieke stroom is consensus door onderhandelen meer van belang dan overtuiging. Maar het echt begrijpen wat er aan de hand is lijkt juist ingewikkelder te zijn.

3.9 Besluitvorming

In deze paragraaf staat besluitvorming centraal: in hoeverre vragen creeping crises een andere vorm en invulling van de taak besluitvorming – waaronder coördinatie – dan bij acute crises, en in welk opzicht. Er wordt specifiek naar de incubatiefase gekeken en naar de mate van aandacht en urgentie.

In tabel 2 werd besluitvorming gedefinieerd als het identificeren en het nemen van kritieke besluiten, dat wil zeggen die alleen op het strategisch niveau genomen kunnen en moeten worden. Coördinatie is het organiseren van een samenhangende respons om die besluiten te implementeren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in verticale coördinatie (met als belangrijk onderdeel op- en afschaling) en horizontale coördinatie (afstemming van plaats en functie). Strategische besluiten bepalen het karakter van de respons.

Boin et al. (2018) stellen dat de crisisrespons niet alleen vorm krijgt door strategische top-down beslissingen maar dat zij ook afhangt van de kwaliteit van besluitvorming en coördinatie door het respons-netwerk. Leiders zijn belangrijk, niet alleen als 'machtige besluitvormers' maar zij moeten ook strategische richting geven wanneer nodig, de respons actief monitoren en beslissingen detecteren die cruciaal zijn voor die respons (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018).

Net als bij sense making lijkt voor besluitvorming, inclusief coördinatie, in creeping crises meer tijd te zijn over bijvoorbeeld maatregelen. Er is ook (nog) geen tijdsdruk waardoor besluitvorming (nog even) op meer informatie kan wachten.

Wanneer bij besluitvorming niet alleen naar het tijdsaspect gekeken wordt maar ook naar aandacht en urgentiebesef en manifestatie en complexiteit, lijkt besluitvorming in de incubatiefase zeer complex te zijn. In §3.7.3 werd aangegeven dat elke crisis per definitie een politieke dimensie heeft. Op politiek en strategisch niveau is legitimiteit – de steun die ontvangen wordt van de maatschappij, stakeholders of de lokale bevolking – belangrijk. Het gebrek aan aandacht, de complexiteit en wisselende onzekerheid van creeping crises maken timing lastig: wanneer moet worden ingegrepen. Welke kritieke besluiten moeten door wie en wanneer worden genomen en hoe moeten zij geïmplementeerd worden. Te snel is wellicht niet nodig maar door besluiten te laat te nemen, neemt de legitimiteit en het vertrouwen langzaam af met elke kleine gebeurtenis. Het afbreukrisico is groot voor strategische crisisleiders. De vraag is niet alleen hoe van ambigue informatie naar een strategische besluitvormingsagenda te komen, maar ook of zij daartoe bereid zijn.

De vraag is daarnaast niet alleen wannéér besluiten genomen moeten worden maar ook door wíe: ‘van wie is de creeping crisis?’ Door het ambigue karakter van een creeping crisis, is eigenaarschap immers lastig te bepalen. Er lijkt sprake te zijn van overlappende en tegenstrijdige verantwoordelijkheden. En tot slot, wanneer niet precies duidelijk is wat er aan de hand is, is het de vraag wélke besluiten genomen moeten worden. Het lijkt onduidelijk te zijn wat nodig is, wat kan helpen en wie dit het beste kan doen: wie roept wie bijeen, wie en wat bepaalt de agenda over bijvoorbeeld de benodigde gezamenlijke benadering en gezamenlijke aanpak.

Volgens Boin et al. bieden creeping crises leiders voldoende tijd om oplossingen te ontwikkelen, maar het gebrek aan urgentie maakt het doorgaans moeilijker om tot een policy window te komen: het creëren van winnende coalities die nodig zijn om de vereiste beleidswijzigingen door te drukken. Wanneer er daarentegen weinig tijd is om te handelen, hebben leiders wellicht meer autoriteit om eenzijdig veranderingen op te leggen (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2018). Een laag urgentiegevoel maakt het moeilijk om te handelen. Er wordt door crisisleiders gevonden dat er nog geen ‘echt’ probleem is en andere problemen zijn wellicht dringender. En wanneer er volgens de samenleving geen sprake is van een crisis, is het bijna onmogelijk om beslissingen te nemen of maatregelen te treffen. Wanneer crisisleiders dit toch durven, zouden zij gemakkelijk beschuldigd kunnen worden van het uitbuiten van de crisis of zelfs het creëren er van.

Bij acute crises worden voor coördinatie crisisteam inggericht om de crisis af te wenden of te beheersen. Kritieke besluiten moeten vaak direct genomen (kunnen) worden en die strategische besluiten worden vertaald in operationele acties, die vervolgens worden uitgezet. De respons is veelal kortdurend en niet ingericht voor de langere duur. Coördinatie in de zin van een ‘klassiek’ georganiseerde respons lijkt bij een creeping crisis dan ook niet passend.

3.10 Meaning making

Meaning making is de poging om publieke en politieke onzekerheid te verminderen en het vertrouwen te wekken door een overtuigend verhaal te formuleren en neer te zetten (zorgen dat anderen begrijpen wat er aan de hand is). Zie tabel 2 in §3.6.

Het probleem van de incubatiefase is hoe het publiek te overtuigen van de noodzaak tot actie als niemand een probleem ziet. Volgens Seabrooke en Tsingou (2018) is het voor degenen die crises zien als slow burning, het van belang dat de autoriteiten verhalen en frames ontwikkelen, terwijl inwoners of bijvoorbeeld maatschappelijke groeperingen hun verwachtingen zullen bijstellen over wat de autoriteiten en instituten voor hun kunnen betekenen (Seabrooke & Tsingou, 2018).

Wat volgens Boin et al. (2020) verontrustend is aan creeping crises, is hun impact op het vertrouwen van burgers in publieke leiders. Zij worstelen met het gegeven dat symptomen van een op handen zijnde crisis al lang en breed zichtbaar waren, maar er niet voldoende politieke steun was om vroegtijdig in te grijpen. Zodra de crisis zich manifesteert, worden publieke leiders bestookt met verwijten over nalatig handelen. Creeping crises werken een cultuur in de hand waarin publieke leiders aan de schandpaal worden genageld, terwijl zij – zelfs met de beste intenties – nooit in staat waren geweest voldoende politiek draagvlak te krijgen om preventief in te grijpen. Op de lange termijn kan dit schade toebrengen aan het vertrouwen van burgers in het handelen van de overheid (Boin, Ekengren, & Rhinard, 2020).

Olson (2000) zegt dat rampen en crises fundamenteel politieke gebeurtenissen zijn omdat hun impact niet alleen gemanaged maar ook uitgelegd moet worden. Het cruciale element in politiek manoeuvreren is het creëren van betekenis: het construeren van overtuigingen over de significantie van gebeurtenissen, problemen, crises, beleidswijzigingen en van leiders (Olson, 2000).

Goed crisismanagement moet dus niet alleen effectief zijn (het goed doen) maar ook legitiem (er wordt gevonden dat het goed is gedaan of gegaan). Rituelen en symboliek behoren tot meaning making. Hierna wordt ingegaan op de symbolische crisispolitiek

3.10.1 Symbolische crisispolitiek

't Hart (1993) stelt dat de zogenoemde 'technische familie' van crisismanagement – bijvoorbeeld technologie en infrastructuur – veelal meer ontwikkeld is dan de 'psychologische en culturele familie' van crisismanagement, dat gaat over zaken als stress, angst en culturele houdingen tegenover risico en kwetsbaarheid. Een instrumentele oriëntatie op crisismanagement domineert vaak, met nadruk op controle. In de dynamiek van een crisis spelen echter beelden, symbolen en rituelen eveneens een vitale rol. Crises en crisismanagement zijn beide complexe en politiek controversiële fenomenen. Zij vragen om een bedrijfskundige, functionele besluitvaardigheids-benadering, aangevuld en contrasterend met een meer macht-kritisch perspectief ('t Hart, 1993).

De symbolische dimensies van politiek en bestuur spelen dus een rol bij een crisis. 't Hart (1993) onderscheidt drie kernfuncties in de zogenaamde 'symbolische crisispolitiek': framing, rituals en masking. Ingegaan wordt op wat deze kernfuncties betekenen in de incubatiefase van een creeping crisis, waarin zich iets – wel of niet in het zicht – ontwikkelt.

Framing

Het belangrijkste instrument van crisismanagement is taal. Bijvoorbeeld 'rechtvaardigen door te vergelijken': "we hebben erger mee gemaakt". Volgens De Bruijn (2020) is taal meer dan een manier om invloed uit te oefenen, het is een van de middelen waarmee de strijd om de macht wordt gevoerd. Met framing worden aspecten van de werkelijkheid overbelicht én onderbelicht. Het is van belang wie het frame brengt en hoe het wordt gebracht: 'hell doesn't sell': benadruk liever kansen in plaats van ellende (de Bruijn & Boin, 2020).

Degenen die in staat zijn om te omschrijven waar de crisis om gaat, hebben ook de sleutel in handen om geschikte strategieën voor een besluit te definiëren. Het framen van creeping crises is echter moeilijk. In de incubatiefase is (nog) niet duidelijk wat het probleem is. Een krachtige probleemdefinitie of frame is nog niet mogelijk of niet wenselijk.

Rituelen

Een tweede kernfunctie is de mate waarin de respons op crises doordrongen is met rituelen. Bij bijvoorbeeld een overstroming of stroomuitval wordt in Nederland door de autoriteiten een opvanglocatie ingericht voor getroffenenen. Deze wordt echter meestal niet gebruikt. In plaats daarvan gaan mensen naar vrienden of familie. Een opvanglocatie symboliseert het feit dat de overheid zorg heeft voor haar inwoners en bereid is om maatregelen te treffen.

Crisis-gerelateerde rituelen kunnen vele vormen aannemen en diverse functies hebben, bijvoorbeeld rituelen van solidariteit, geruststelling of loutering.

Masking

Maskeren refereert aan de externe communicatiestrategieën van belanghebbenden in de crisis. Voorbeelden van maskeringsstrategieën zijn:

- Een 'business as usual' imago communiceren: het bagatelliseren van kritieke eigenschappen van specifieke risico's, tegenslagen en fouten, is in veel organisaties bijna routine geworden

- Problemen die miljoenen levens ruineren worden niet als crises beschouwd omdat er liever labels en een 'uitleg' aan worden gehangen die ze wegzetten als natuurlijk of onomkeerbaar. Bijvoorbeeld: armoede, criminaliteit of ziekte worden liever als chronische 'sociale problemen' gezien dan als crises ('t Hart, 1993).

Hierna wordt de symbolische crisispolitiek meegenomen in het beantwoorden van de vraag in hoeverre creeping crises een andere vorm en invulling vragen van meaning making dan bij acute crises.

Meaning making gaat dus over dat anderen begrijpen wat er aan de hand is en dat 'geframed' wordt wat er op het spel staat, wat oorzaken zijn en mogelijke oplossingen. Het is echter (nog) niet duidelijk dat er wat aan de hand is of wat de aard van de dreiging is – immers, in de incubatiefase blijven gebeurtenissen onopgemerkt of worden door verkeerde veronderstellingen onjuist geïnterpreteerd – en de aandacht is wisselend.

Een van de andere incubatiefactoren is dat bijna rampzalige gebeurtenissen ontkend of gebagatelliseerd worden. Wordt de dreiging als een crisis geframed dan zal dit een reactie geven. Wordt het niet als een crisis geframed dan zal dit ook een reactie geven. In deze fase is het dus de vraag wie het frame construeert dat de beeldvorming gaat domineren en daarmee de crisis naar zich toe trekt (of juist niet). Gebeurt dit niet op een juiste wijze – er wordt bijvoorbeeld gepoogd om de dreiging te maskeren – dan zal de legitimiteit van crisisleiders in het geding komen.

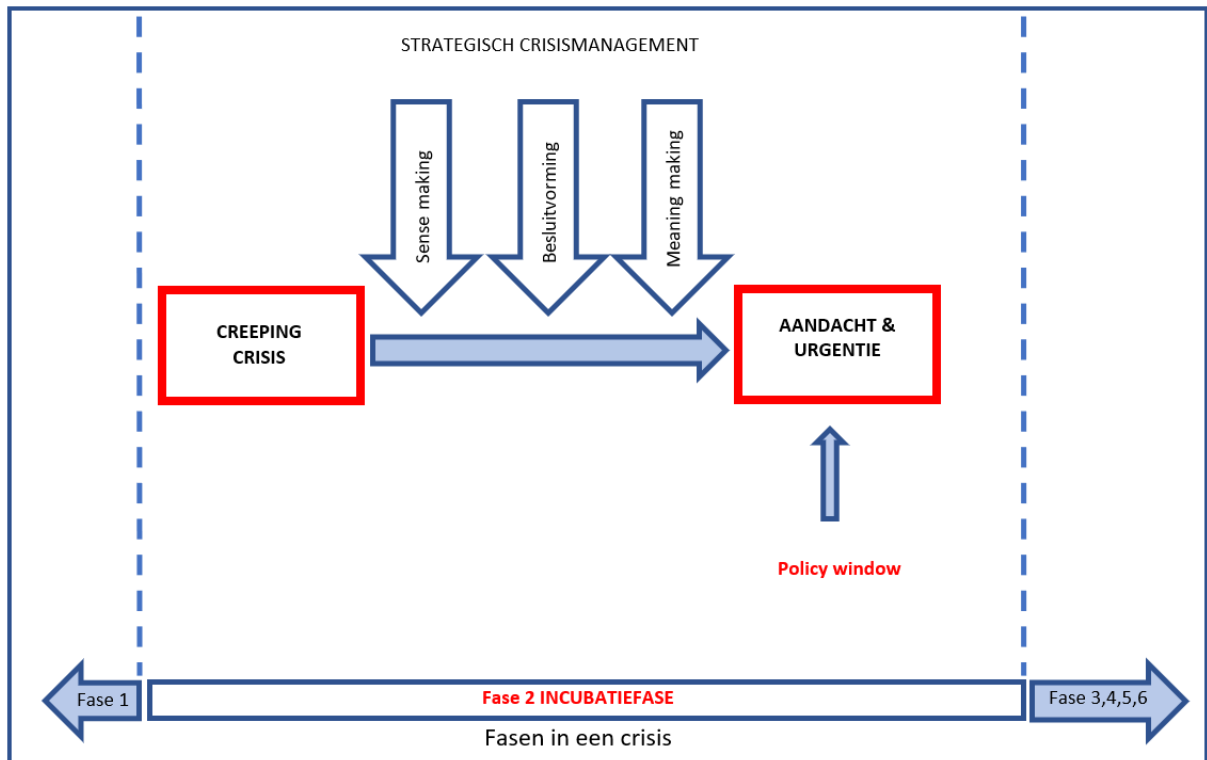
Daarnaast is er (nog) geen sprake van diepe onzekerheid en acute dreiging, dus de samenleving vraagt crisisleiders (nog) niet om hoop, moed of empathie: er zijn nauwelijks rituelen voor creeping crises.

Crisisleiders moeten gedurende lange tijd pogingen doen om de publieke en politieke onzekerheid te verminderen en vertrouwen te blijven wekken. Het is onzeker hoe lang de crisis nog duurt en het is niet direct zichtbaar wie getroffen zijn of kunnen worden. In het driestromenmodel was te zien dat de beleidsstroom beleidsalternatieven moet bevatten. Beleidsagenda's hebben echter ook een beperking als het gaat om het aantal problemen dat aandacht vraagt. Daarnaast kunnen de media, inwoners en politici veelal voor een beperkte tijd geïnteresseerd blijven in een bepaald probleem.

De taak meaning making lijkt in de incubatiefase van een creeping crisis dan ook om het mobiliseren van aandacht te gaan.

3.11 Een schematische weergave

De belangrijkste begrippen uit de centrale vraag zijn met het theoretisch onderzoek nader omschreven. Het theoretisch onderzoek leidt tot de schematische weergave, weergegeven in figuur 3 op de volgende pagina.



Figuur 3 Schematische weergave

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch hoofdstuk gebruikt voor de analyse van de casestudies (casuïstiek en interviews).

4. Creeping crises en strategisch crisisleiderschap: een blik op de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van drie casestudies⁵ en interviews.

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 wordt deelvraag 3 ‘In hoeverre vragen creeping crises een andere vorm en invulling van strategisch crisisleiderschap dan snel komende en gaande crises en in welk opzicht’, aan de hand van de praktijk beantwoord. Deelvraag 4 ‘Wat is de reactie van strategische crisisleiders op de stelling dat het bij creeping crises lang lijkt te duren voordat urgentie gevoeld wordt?’ wordt beantwoord aan de hand van de gehouden interviews.

Er is een casestudy gedaan naar de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek in Groningen (§4.2), de chemische fabriek Chemours DuPont in Dordrecht (§4.3) en de casus camping Fort Oranje in Zundert (§4.4). De paragrafen beginnen met een inleiding, waarna wordt ingegaan op de casestudy als creeping crisis, de incubatiefase en de drie cruciale leiderschapstaken. In §4.5 wordt een resumé van de bevindingen van de drie cases besproken. §4.6 sluit het hoofdstuk af met de reactie van geïnterviewden over urgentiebesef bij creeping crises.

4.2 Gaswinning- en Aardbevingsproblematiek in Groningen⁶

4.2.1 Inleiding

In 1959 werd in de buurt van Slochteren aardgas gevonden en in 1963 werd begonnen met het winnen van gas uit het veld waar 2.800 miljard kuub gas in zat. De winning ervan levert ons land en een aantal oliemaatschappijen sindsdien zeer veel geld op. Het gaswinningsgebied wordt intussen al jaren getroffen door aardbevingen, bodemdaling en schade aan huizen en andere gebouwen. Jarenlang is door de overheid ontkend dat die aardbevingen iets met de gaswinning te maken zouden hebben (Brandsma, Ekker, & Start, 2016).

De lange duur van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie zorgt voor een gevoel van onveiligheid en oneerlijkheid en leidt bij een aanzienlijk aantal inwoners tot (mentale) gezondheidsklachten. De onderliggende oorzaken worden niet aangepakt (Gasberaad, 2020). Het opbouwende, sluipende karakter van de problematiek in Groningen zit er volgens Stroebe (2021) onder andere in dat veel inwoners te maken hebben met schade na schade na schade, wat chronische stress en een gevoel van onveiligheid oplevert en waarbij het onduidelijk is wanneer het ophoudt (Stroebe, 2021).

Intermezzo

Whereas the gas extraction was first widely embraced by the local population, coping with the negative consequences became a serious social problem and source of conflict. Although the earthquakes caused by gas extraction in Groningen did (so far) not lead to the complete collapse of buildings, casualties and other terrible effects that we see in other earthquake-affected places around the world, the governance incapacity observed in this case is leading to an even bigger problem and disaster (Bakema, 2019).

⁵ Er zijn documenten zoals verslagen, evaluaties, onderzoeken en beleidsdocumenten bestudeerd, wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten en (nieuws)websites.

⁶ Zie ook de tijdlijn in bijlage 4. NB het dossier gaswinning en aardbevingen is zodanig groot en veelomvattend dat het onmogelijk is om binnen het kader van deze masterthesis alle relevante aspecten te beschouwen.

De strategische crisisleiders in deze casus zijn/waren onder meer de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (die tevens alle andere betrokken ministeries vertegenwoordigt), de Commissaris van de Koning (CdK), burgemeesters, Nationaal Coördinator Groningen (NCG), directeur Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en directeur Instituut Mijnbouw Groningen (IMG).

4.2.2 Creeping crisis

Sinds de aardbeving in Huizinge in 2012 is sprake van langdurige, slepende gaswinning- en aardbevingsproblematiek van schadeafhandeling en hersteloperatie, die nu al bijna 10 jaar voortduurt. De problematiek heeft zich in de jaren ervoor opgebouwd. De ervaren willekeur heeft ontwrichtende effecten in hele gemeenschappen. Het ontstaan is duidelijk maar hoe lang er nog aardbevingen zullen zijn en wanneer de schadeafhandeling⁷ en versterkingsoperatie gereed zijn, is onduidelijk, evenals wat de gezondheidsschade op lange termijn zal zijn. Een van de respondenten zegt dat er een ingecalculeerd risico was maar dat de categorie van de beving van Huizinge nooit in de studies zat: “omdat niemand er op ingericht was om te handelen, ontstond een soort crisis maar niet in traditionele zin.”

Vanaf 2012 groeit de maatschappelijke onrust onder inwoners, er komt meer nationale media-aandacht en er komt – wisselend – meer politieke aandacht. In 2013 geeft de minister van EZK het oorzakelijk verband tussen gaswinning en aardbevingen pas toe (EZ, 2013). Dit blijkt al enkele decennia bekend te zijn bij het ministerie van Economische Zaken (Boersema, 2021). In 2015 oordeelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) dat met de veiligheid van de Groningers gedurende de 50 jaren van gaswinning geen rekening is gehouden. Dit wordt ook door een van de respondenten bevestigd: “in 2012 wordt nog steeds niet over veiligheid en risico’s gesproken maar over schade.” De problematiek manifesteert zich in verschillende incidenten zoals de feitelijke aardbevingen, protesten, rechtszaken en uitingen in de media.

Het politieke krachtenveld rond dit dossier is omvangrijk en complex. Er zijn zeer veel verschillende expertisegebieden in dit dossier: technische, economische, financiële en juridische. En expertise op het gebied van gezondheid en welzijn, veiligheid en het ruimtelijke domein. Tussen overheden en instanties zijn belangenverschillen en een gebrek aan regie te zien. Niemand is er tot nu in geslaagd voldoende tegenkracht te ontwikkelen om de huidige gang van zaken van trage schadeafhandeling en een falende versterkingsoperatie, te kantelen.

“Politieker dan dit dossier kan het niet”

Eenzijds is het duidelijk wie getroffen zijn: inwoners en ondernemers met (meervoudige) schade aan woningen en gebouwen, gemeenten en stichtingen met schade aan monumentale panden. Anderzijds blijkt dat de problematiek een enorme impact heeft op het gevoel van veiligheid wat weer sterk verbonden lijkt met de gezondheid. Onduidelijk is wie dit precies betreft of wat de doorwerking op de volgende generatie(s) zal zijn. Ook zullen mogelijke nieuwe aardbevingen weer tot nieuwe schade leiden. De complexe, langdurige schadeafhandeling en hersteloperatie zorgen vandaag de dag nog steeds voor onzekerheid, frustratie en gezondheidsklachten van inwoners en een groot legitimiteitsprobleem richting de overheid.

⁷ Er moeten zo’n 25.000 woningen opgeknapt worden. Op dit moment gebeurt dit met gemiddeld 25 woningen per maand, aldus Casper Albers, hoogleraar statistiek bij Rijksuniversiteit Groningen bij Op1 d.d. 12 augustus 2021.

Incubatiefase

De relatie tussen gaswinning en aardbevingen wordt lang ontkend en lange tijd wordt aangenomen dat alleen lichte bevingen kunnen optreden. Toen risico's wel bekend waren, werd desondanks de gaswinning toch nog opgeschroefd vanwege de grote belangen die er mee gemoeid zijn: in Nederland gebruiken bijna alle huishoudens, instellingen en bedrijven het Groningen-gas en het wordt ook in Duitsland, België en Frankrijk gebruikt. De Nederlandse begroting is sterk afhankelijk van de gaswinning⁸. Een respondent bevestigt dat het om veel, heel veel geld ging. De lange incubatietijd bood volop mogelijkheden voor de overheid om op te treden. De problematiek blijkt echter van een enorme omvang. Meer tijd betekent soms ook meer betrokkenen: er zijn in dit complexe dossier veel partijen betrokken (zie bijlage 5). Vele bestuurders en uitvoerenden zijn gekomen en gegaan, verantwoordelijkheden verschoven en er zijn en worden zeer veel onderzoeken gedaan, wat weer tot bijvoorbeeld nieuwe veiligheidsnormen leidt, wat weer tot vertraging in de versterking leidt.

Cruciale leiderschapstaken

Sense making

Er was duidelijk te zien dat er wat aan de hand was en er was tijd om er iets aan te doen. Een van de respondenten geeft echter aan dat overheden en betrokken organisaties totaal niet voorbereid waren, niet wisten hoe er naar te kijken of wat te doen. Tot 2012 wordt gesproken over incidenten. Na Huizinge wordt duidelijk dat er een groot structureel probleem is. Er is echter lang geen belang om de problematiek op de agenda te krijgen. Daarnaast is er ook lange tijd geen alternatief voor het Groningse gas. Ook is een verschil in probleempceptie en aandacht te zien; de overheid neemt diverse maatregelen en besluit uiteindelijk dat de gaskraan in 2022 dichtgaat. In haar ogen is het probleem aangepakt. Lokale bestuurders en inwoners ervaren in de praktijk echter de maatregelen als onvoldoende, traag en willekeurig. Dit wordt ook bevestigd door de respondenten.

Een van de respondenten noemt het gebrek aan procesarchitectuur. Scenariodenken – door meerdere respondenten genoemd – is daar een variant op naar zijn mening. Er wordt gepleit voor zogenaamde bestuurlijke bezinningsmomenten. Dat wil zeggen in kaart brengen wat er aan de hand is (risico's en dreigingen) en om dit transparant te doen waarbij alle partijen meedoen. Er wordt dan nog niets gedaan maar de vraag wordt gesteld welke niet-acute vraagstukken aandacht vragen.

Besluitvorming

In eerste instantie is de NAM verantwoordelijk en neemt zij ook de besluiten. Vervolgens wordt eind 2017 de minister van EZK verantwoordelijk voor het gaswinningsdossier en dus ook degene die de beslissingen moet nemen. Door jarenlang onderzoeken te (laten) doen, kan besluitvorming worden uitgesteld. De minister heeft in de loop der jaren maatregelen genomen, bijvoorbeeld dat er een nieuw schadeprotocol moet komen en dat de gaswinning stop wordt gezet. Schadeafhandeling en herstel is één aspect, daarnaast spelen wantrouwen richting de overheid en veiligheids- en gezondheidsvraagstukken een rol. Deze meervoudige problematiek maakt eigenaarschap diffuus. Het probleem is nog steeds niet opgelost⁹.

De coördinatie in dit complexe dossier gebeurt versnipperd en er is geen centrale regie op de hele operatie. Het ontbreekt aan één duidelijke probleemeigenaar die zich over de hele linie verantwoordelijk voelt en aanspreekbaar is voor het oplossen van problemen. Dit is ook van invloed op de besluitvorming, in relatie tot de verantwoording. De respondenten noemen dit ook.

⁸ Volgens het CBS bedroegen de aardgasbaten voor de overheid van gaswinning bijna 417 miljard euro in de periode 1959-2019.

⁹ In vrijwel heel 2020 lagen de schademeldingen nog steeds rond de duizend per week (Gasberaad, 2020).

De respondent die pleit voor bestuurlijke bezinningsmomenten, geeft aan dat wanneer niet-acute vraagstukken gedetecteerd zijn, gekeken moet worden welke vraagstukken dusdanig ernstig zijn, dat zij een aparte structuur vragen. Wanneer op die manier een creeping crisis in beeld wordt gebracht, kan volgens respondent ook de vraag beantwoord worden of daar een aparte structuur voor nodig is.

Meaning making

Er lijkt een 'politiek' beeld te zijn versus een 'inwoners' beeld. In Groningen hoeven mensen niet meer overtuigd te worden dat er wat aan de hand is. Vanwege de economische afhankelijkheid en grote financiële belangen is en was er in Den Haag geen belang om de situatie als een crisis te bestempelen. Het beeld lijkt in Den Haag te zijn dat de aardbevingsproblematiek is opgelost omdat de gaswinning wordt stopgezet. Het jarenlang ontkennen en maskeren van het verband tussen aardbevingen en gaswinning en de problematische schadeafhandeling en versterkingsoperatie, zorgt echter voor een legitimitetsprobleem; inwoners hebben geen vertrouwen in de overheid en in betrokken instanties.

Zwaardere aardbevingen met een groter effectgebied leidden er toe dat de gaswinning- en aardbevingsproblematiek hoger op de agenda komt te staan. De aandacht wisselt en wordt nu en dan gemobiliseerd. In 2018 en 2019 lopen bijvoorbeeld 10.000 mensen mee – waaronder bestuurders – in een fakkeltocht als symbool van saamhorigheid én protest. Een van de respondenten vertelt dat de burgemeester op een bewonersbijeenkomst – waar veel verontruste en boze inwoners waren – begon met het gezamenlijk zingen van het volkslied, omdat koningin Beatrix die ochtend had aangekondigd af te zullen treden. Dit zorgde voor een sfeer van verbondenheid.

4.3 Chemours DuPont¹⁰

4.3.1 Inleiding

De fabrieken van Dupont, en later Chemours, staan sinds 1959 in Dordrecht¹¹ en produceren chemische basisproducten. Bij de productie worden verschillende chemische stoffen gebruikt. Het bedrijf ligt aan de rivier de Merwede, in een dichtbevolkte omgeving, met Nationaal Park De Biesbosch er naast.

Het lozen van schadelijke stoffen in de lucht, bodem en het water door de fabrieken van Chemours DuPont en het uiteenlopende sentiment hierover van inwoners, vormen een langlopende casus waarbij veel partijen betrokken zijn en waarin thema's uit verschillende dossiers spelen, waaronder milieu, volksgezondheid, bodem- en waterkwaliteit en maatschappelijke ontwikkeling.

Chemours DuPont – een Brzo-bedrijf (Besluit risico's zware ongevallen) – krijgt wisselend aandacht van uiteenlopende overheden, instanties, inwoners en media. In een lange stroom aan berichten en rapporten wordt vooral na 2015 aandacht geschonken aan de schadelijke stoffen die door de fabrieken in de lucht en in de rivier de Merwede worden geloosd (sinds 2012 wordt de GenX-technologie als vervanging van PFOA gebruikt).¹² Over PFAS en GenX wordt gezegd dat er geen gevaar lijkt te zijn voor de volksgezondheid, maar dat een relatie desondanks ook niet is uit te sluiten.

De strategische crisisleiders in deze casus zijn onder meer diverse ministers, de CdK, directeur Rijkswaterstaat (RWS), directeur Publieke Gezondheid (DPG), directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid, burgemeesters en de directeur van Chemours DuPont.

4.3.2 Creeping crisis

Er is sprake van langdurige, slepende gezondheids- en milieuproblematiek waarbij de directe, oorzakelijke gevolgen voor de volksgezondheid omstreden zijn. De afgelopen jaren kennen af en aan diverse incidenten, berichtgevingen en vele onderzoeken. Het mondiale vraagstuk over klimaatverandering en discussies over gevaarlijke stoffen komt ineens dichtbij. Onderzoeksresultaten zijn niet eensluidend en grenswaarden voor gevaarlijke stoffen worden regelmatig bijgesteld. Er wordt door overheden de tijd genomen om onderzoek te doen en om eventuele aanvullende maatregelen te treffen. Maatregelen hebben pas op de lange termijn effect omdat de stoffen heel langzaam afbreken en ze nog jarenlang in de leefomgeving aanwezig zullen blijven. Dit zorgt voor wisselende maar blijvende onzekerheid, over een langere periode. Er komen steeds weer nieuwe feiten op tafel. De discussie over veiligheid en gezondheid sleept al vele jaren en leidt tot wisselende aandacht van gemeenten, Rijksoverheid en Europa, waarbij geen of verschillende percepties van urgentie is.

Voor de gemeente Dordrecht is Chemours DuPont uitgegroeid tot een zeer complex en gevoelig dossier, dat zich doorlopend ontwikkelt: van uitstoot en gevolgen voor de gezondheid naar zorgen om bodemverontreiniging, drinkwater en moestuinen. Elke ontwikkeling brengt een nieuwe piek van aandacht met zich mee en lijkt het gevoel onder inwoners te voeden dat het steeds erger wordt.

¹⁰ Zie ook de tijdlijn in bijlage 6. NB het dossier Chemours DuPont is zodanig groot en veelomvattend dat het onmogelijk is om binnen het kader van deze masterthesis alle relevante aspecten te beschouwen.

¹¹ Het betreft niet alleen de gemeente Dordrecht maar ook Sliedrecht en Papendrecht (zelfde effectgebied).

¹² PFAS is een verzamelnaam en staat voor poly- en perfluoroalkylstof. Voorbeelden van PFAS zijn PFOA en GenX-stoffen: zij zijn water-, vuil- en vetafstotend en worden gebruikt in bijvoorbeeld teflon en coatings. Van PFOA is bekend dat de stof schadelijk is voor de gezondheid.

Deze creeping crisis manifesteert zich in kleinere incidenten en de afbakening is onduidelijk. Het is niet direct zichtbaar wat of wie er getroffen zijn of kunnen worden. Het personeel van Chemours wisselt, omwonenden komen en gaan. Onduidelijk is wie waaraan mogelijk is blootgesteld.

Er spelen economische belangen versus milieu- en gezondheidsbelangen. De producten van Chemours DuPont zijn essentieel voor de werking van bijvoorbeeld medische apparatuur, computers en vliegtuigen. Daarnaast levert Chemours DuPont al jaren veel arbeidsplaatsen op.

Een respondent zegt dat DuPont maar ook Tata Steel aanvankelijk helemaal niet als creeping crises werden gezien, maar dat zij dit natuurlijk wel zijn: “als je met de wetenschap van nu terugkijkt naar wat daar de afgelopen jaren allemaal gebeurd is, dan is het makkelijk redeneren. Maar het is zo’n sluipend proces waarvan we nu zeggen, je had kunnen weten dat...”

Incubatiefase

In het dossier Chemours DuPont heeft zich een sluimerende situatie ontwikkeld. Het betreft complexe materie en veel informatie lijkt nog onbekend te zijn. Er vindt voortdurend onderzoek plaats waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn. Het effect van blootstelling is grotendeels onzichtbaar. Veel PFAS hoopt zich op via de grote rivieren. Wanneer bijvoorbeeld in Duitsland PFAS in een rivier wordt geloosd of wanneer het daar in het grondwater belandt, eindigt het in Nederland. Op korte termijn kan er niets aan gedaan worden, de concentraties zullen geleidelijk afnemen. En er zijn zorgen om alle soorten PFAS die nog niet bekend zijn. De chemische industrie ontwikkelt steeds nieuwe varianten, met net iets andere verbindingen, waarvan de giftigheid nog niet is vastgesteld. Deze casus gaat gepaard met een sociale dynamiek waarin gezondheidseffecten worden toegeschreven aan een stof. Zeker wanneer het om kanker gaat, spelen bijvoorbeeld genetische vatbaarheid en leefstijl mee. De mate van blootstelling is niet zomaar vast te stellen en feiten kunnen op gespannen voet staan met de beleving van gedupeerden.

Het bedrijf lijkt te voldoen aan wettelijke normen en op het terrein van de fabrieken gelden strenge veiligheidsregels. In een ruimere context is wel te zien dat 9 van de 10 Brzo-bedrijven wel eens de regels overtreden (Blokland, Huisman, Kluin, Peeters, & Wiering, 2020). Incidenten bij bedrijven in de chemische industrie stralen negatief af op het imago van de gehele sector die, in een tijd waarin duurzaamheid en impact op het milieu hoog op de agenda staan, bij het brede publiek toch al een enigszins twijfelachtige reputatie heeft. De overheid heeft het bedrijf de afgelopen jaren regelmatig gesommeerd om diverse onderzoeken uit te voeren en om te voldoen aan bijgestelde normen. Onder meer vanuit het standpunt dat er niet direct een risico hóeft te zijn maar omdat er aanwijzingen zijn dat er een risico kán zijn.

Een van de respondenten geeft aan dat er een gezamenlijk belang en doel moeten zijn, dingen moeten samenkomen en het moet ook nog legitiem zijn om het op te pakken.

Cruciale leiderschapstaken

Sense making

Het is duidelijk te zien dat er wat aan de hand is: schadelijke uitstoot in lucht, bodem en water. De afgelopen 10 jaar kennen diverse incidenten, rechtszaken onderzoeken en berichtgeving in de media, met wisselende aandacht.

Het begrijpen van wat er aan de hand is, lijkt echter complex te zijn. Het accepteren van risico’s is in de samenleving de afgelopen jaren steeds kleiner geworden. Volgens een respondent is het erg moeilijk om niets te doen wanneer bekend is dat er iets kan gebeuren: “dus wat er in Nederland gebeurt, is dat we niet over risico’s praten.” Wanneer een duidelijke dreiging (h)erkend wordt of er is

sprake van gezondheidsproblematiek, kan dit voor de verantwoordelijke overheden aanleiding zijn om op te treden. Echter, normen lijken niet te worden overschreden, er lijkt geen gevaar voor de volksgezondheid te zijn maar een relatie is ook niet uit te sluiten. Onduidelijk is of er sprake is van een zich ontwikkelende dreiging of crisis en zo ja op welk gebied; van volksgezondheid, veiligheid of is sprake van een (sociaal)economisch vraagstuk? Het accent van de problematiek kan in de loop van de tijd eveneens veranderen. Een respondent vindt dat we niet meer kunnen zeggen, “daar kijken we even niet of minder naar.” Er moet wel degelijk een goed beeld zijn en daar moet men op georiënteerd zijn. Volledig zijn kan nooit maar er moet wel een risicoanalyse worden gemaakt van de zaken in de regio die mogelijk op langere termijn direct of indirect grote gevolgen kunnen hebben. Een andere respondent zegt hierover: “organiseer dat je kan zien dat er wat gebeurt.”

“Naast het tijdsaspect speelt ook de tijdsgeest een belangrijke rol bij creeping crises”

Besluitvorming

Er zijn veel actoren (zie bijlage 7) die een besluit moeten of kunnen nemen vanuit verschillende verantwoordelijkheden, in een complex dossier. Zo moet Chemours DuPont aan Europese wet- en regelgeving voldoen, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de publieke gezondheid, de provincie voor de vergunningverlening en RWS voor de lozingen in het oppervlaktewater. De vele onderzoeken naar chemische stoffen leiden tot steeds nieuwe inzichten, wat weer leidt tot bijvoorbeeld nieuwe Europese wetgevingsmaatregelen. Dit maakt eigenaarschap en daarmee besluitvorming, ingewikkeld. Er is geen centrale regie, er is bijvoorbeeld geen persoon of autoriteit die boven alle toezichthouders staat en kan ingrijpen indien noodzakelijk. De verschillende verantwoordelijkheden maakt dat gedupeerden veelal niet weten bij wie ze waarvoor terecht kunnen.

Een respondent vertelt dat je als bestuurder kijkt wat je allemaal op je bord hebt liggen en wat je er nog bij kunt hebben. Wanneer een bestuurder ook andere zware dossiers heeft lopen, is er geen ruimte voor een creeping crisis. Dan kan besloten worden om het nog even bij zich weg te houden want deze andere dossiers vragen eerst aandacht. “Wanneer Chemours DuPont zich aan wet- en regelgeving houdt, de Brzo-toetsing loopt, het RBP¹³ op orde is en er wordt voldoende geoefend en getraind, dan is dat dossier op orde.” Meerdere respondenten zeggen dat er weer een trigger of katalysator moet zijn om het opnieuw aandacht te geven.

“Creeping crises zit veel meer in hoe signaleer je het, dan in wat voor structuur zet je er nou op”

Meaning making

Eensluitende onderzoeksresultaten en adviezen zijn er (nog) niet en er komen steeds weer nieuwe feiten op tafel. Onduidelijk is welke sentimenten er bestaan onder inwoners en (ex)werknemers en in hoeverre bepaalde opvattingen representatief zijn. De perceptie van mensen over hoe met deze onzekerheden om te gaan, kan eveneens ziekmakend zijn.

De Rijksoverheid communiceert feitelijk en legt vooral de nadruk op meer onderzoek. De gemeente communiceert op een meer empathische manier. De senior communicatieadviseur van Dordrecht (2019) zei in een interview dat “het genuanceerde verhaal het nooit wint van de emotie” (RWS, 2019). Ook wijst de gemeente Chemours DuPont er op dat haar verantwoordelijkheid verder gaat dan alleen een vergunning, dat zij ook maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft.

Inwoners en gemeenten zijn er wellicht van overtuigd dat er iets gedaan moet worden. Er zijn echter (nog) geen alternatieven voor de GenX-technologie, die essentieel is voor sommige medische apparatuur. En de uitstoot van GenX en PFAS is (nog) niet verboden. In de landelijke politiek is te zien dat het milieu jarenlang ondergeschikt is gesteld aan economische groei. De afgelopen jaren is dat aan

¹³ Rampbestrijdingsplan, art.17 Wvr.

het veranderen. Daarnaast raakt de problematiek diverse beleidsvelden met verschillende belangen, zoals volksgezondheid, milieu, economie en veiligheid. Dit maakt de kans op het daadwerkelijk op de agenda krijgen, klein. Een respondent zegt hierover dat geen urgentie georganiseerd kan worden op onduidelijke of verwaarloosbare kansen of risico's. Wanneer het gaat om gezondheid en in volksgezondheidsrapportages een onacceptabel risico zou staan, dán kan urgentie opgebouwd worden.

Wellicht dat het onderzoek dat de OVV op dit moment doet naar hoe burgers in het algemeen worden beschermd tegen de risico's van schadelijke uitstoot van de industrie, tot een window of opportunity leidt. De Raad onderzoekt hiervoor de situatie rondom Tata Steel in IJmuiden en mogelijk ook andere industriële complexen in Nederland waar dezelfde problematiek speelt. Een van de respondenten vult hierop aan dat het dus van belang is om te anticiperen op het verschijnen van dit rapport door vooraf na te denken wat mogelijke effecten in de samenleving kunnen zijn.

“Je komt er niet meer mee weg om te zeggen dat het ingewikkeld is en je pas achteraf kunt bepalen of iets een creeping crisis was of niet”

4.4 Fort Oranje¹⁴

4.4.1 Inleiding

Fort Oranje is een camping in de gemeente Zundert. De camping was vanaf ongeveer 2004 een verzamelplaats geworden van criminele praktijken. Een groot deel van de bewoners leefde in armoede en onder bijzonder slechte leefomstandigheden. Integrale handhavingsacties van de gemeente en onder andere de politie en de GGD, hebben geen structureel effect op de problemen. Pogingen om de camping te sluiten, stranden keer op keer voor de rechter.

In juni 2017 dreigen alle ongeveer 600 bewoners op straat te worden gezet door de eigenaar. Dit kan gezien worden als een 'tipping point': er dreigt een sociale calamiteit omdat van de bewoners niet verwacht kan worden binnen zo'n korte tijd zelfstandig vervangende woonruimte te regelen. Er ontstaat een acute crisis en er wordt opgeschaald naar GRIP 4 (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure). De voorzitter veiligheidsregio Midden-West-Brabant wordt het bevoegd gezag en een gecoördineerde respons vindt plaats. Van half juli tot 10 januari 2018 wordt de camping ontruimd in een GRIP-3 situatie en de camping wordt in maart 2018 gesloten.

Er is sprake van chronische stress onder bewoners, ontstaan vanuit de domeinen economie en veiligheid, waarbij sprake is van langdurige, onderliggende sociale problematiek. De casus heeft grote maatschappelijke impact omdat door het publiek gedacht wordt dat dergelijke erbarmelijke leefomstandigheden niet in een land als Nederland zouden kunnen plaatsvinden.

“Zo leven we toch niet met elkaar in Nederland”

De strategische crisisleiders in deze casus zijn onder meer de lokale burgemeester(s), politiechef, voorzitter Veiligheidsregio en de DPG.

De leefomstandigheden en de problematiek op Fort Oranje waren wellicht extreem, maar de camping staat niet op zichzelf. Vanwege tekorten op de woningmarkt en de moeizame exploitatie van recreatieparken, is permanente bewoning op recreatieparken een structureel maatschappelijk verschijnsel geworden. Permanente bewoning is wettelijk niet toegestaan en kan samengaan met diverse vormen van sociale problematiek. De casus Fort Oranje kan als een indicatief voorbeeld van een creeping crisis worden gezien ten aanzien van vakantieparken¹⁵ die afglijden naar onwenselijke woonoorden voor mensen met een opeenstapeling van problemen, buiten het beeld en bereik van overheid en hulpverlening.

4.4.2 Creeping crisis

Fort Oranje is een creeping crisis die zich in een tijdsbestek van jaren ontwikkelt tot een acute crisis. Volgens een respondent was er van alles aan de hand maar niet dusdanig dat er opgeschaald moest

¹⁴ Zie ook de tijdlijn in bijlage 8.

¹⁵ De Actie-agenda vakantieparken 2021-2022 zegt over vakantieparken: 'zo blijkt de complexiteit en omvang van de problematiek groter dan gedacht. Gevolgen van verschillende maatschappelijke problemen, zoals een tekort aan huisvesting voor spoedzoekers, krapte op de (sociale) woningmarkt, huisvesting van arbeidsmigranten en ondermijning, zien we terug op vakantieparken. De omvang van de opgave verschilt per regio, maar overal in Nederland vinden we vakantieparken die niet vitaal zijn en te kampen hebben met sociale- en/of veiligheidsproblematiek. Landelijk, regionaal en lokaal beleid is hier echter nog niet overal goed op aangesloten. Dat komt omdat de vakantieparkenproblematiek vaak als een op zichzelf staand probleem wordt gezien, terwijl het in de bredere context van de maatschappelijke problematiek geplaatst dient te worden' (BZK M. v., 2020). De actie-agenda is een samenwerking van gemeenten, provincies, ondernemers, maatschappelijke organisaties en het Rijk.

worden. De camping is in 2018 weliswaar gesloten maar de ‘casus’ Fort Oranje loopt nog steeds: in 2021 lopen nog diverse rechtszaken. Ook worden met de sluiting de onderliggende problemen van de groep kwetsbare bewoners niet opgelost. Uit onderzoeken blijkt dat ongeveer één derde van de vakantieparken in Nederland geen toeristisch toekomstperspectief heeft. Deze parken zouden moeten worden gerenoveerd, getransformeerd of gesaneerd. Verder blijkt dat op een kleine tien procent van de parken sprake is van ernstige en een verontrustende veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek (BZK, 2018).

Het is de vraag of de kwestie ‘hoe gaan we om met mensen aan de rafelranden van de maatschappij’ om brede aandacht vraagt. Er wordt wel gesproken over ‘vergeten mensen op vergeten plekken’: lang was onduidelijk wat de problemen precies waren en hoe groot¹⁶. De problematiek speelt zich op verschillende beleidsterreinen af. Er wordt vanuit sociaalmaatschappelijk, economisch, veiligheids- of gezondheidsperspectief naar de camping gekeken. Na de gebeurtenissen van 2017 op Fort Oranje zijn diverse bewoners verhuisd naar andere campings. Dit geeft een waterbedeffect: er is geen werkelijke oplossing, alleen een verplaatsing van het vraagstuk.

De problematiek maakt onderdeel uit van een grotere context: bevolkingsgroei, verstedelijking of bijvoorbeeld migratie. Zo op het oog niet-gerelateerde sectoren of contexten, maar typerend voor creeping crises die willekeurig verschijnen op soms verschillende plekken, gedurende de tijd. Tegelijkertijd geeft een van de respondenten aan dat het geven van een formele woonbestemming, ook veel problemen kan oplossen, want “wanneer het heel groot gemaakt wordt, is er ook niemand meer van.”

Incubatiefase

Op Fort Oranje ontwikkelt zich sluimerend een situatie die afwijkt van algemeen geldende normen en waarden. Er is een beperkt beeld van de populatie op de camping door de constante dynamiek van in-, door- en uitstroom. Het vraagstuk rondom recreatieparken wordt veelal vooral vanuit het perspectief van handhaving en economische belangen bekeken en minder vanuit de woon- en zorgbehoeften van bewoners. Naar het werkelijke probleem, de achterliggende maatschappelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld het grote tekort aan betaalbare woningen en de huisvesting van arbeidsmigranten, wordt niet gekeken, of wat de oorzaken zijn die tot deze maatschappelijke vraagstukken leiden. Het ontbreken van een inschrijving in de BRP (Basisregistratie Personen) bijvoorbeeld, heeft gevolgen voor de toegang tot voorzieningen (zoals de zorgverzekeraar en de Belastingdienst), waardoor de afstand tot de reguliere samenleving groeit. Alle werkvelden hebben hun eigen instrumenten en het is lastig om noodzakelijke persoonsgegevens in overeenstemming met de geldende wetgeving te delen. Daarnaast maakt de verschillende groepen op de camping, één gerichte interventie lastig.

Lang wordt gedacht dat wat op Fort Oranje plaatsvindt, nooit in Nederland zou kunnen plaatsvinden. Een respondent zegt hierover “wij komen met dat soort naïviteit tegenwoordig niet meer weg. Wij zijn verbonden met de samenleving van nu en wij zijn gewoon onderdeel van de wereld.”

“Bij dit soort crises gaat het maar door, het is er de hele tijd al. Bij een signaal van mensenhandel bijvoorbeeld, was er weer even aandacht. Maar het echte probleem daaronder werd niet opgelost, er werd niet met elkaar gekeken naar wat is hier nu fundamenteel mis”

¹⁶ Overlast, ongewenste permanente bewoning, brandonveiligheid, financiële problemen, huisvestingsproblemen, zorgproblemen, armoede, zedendelicten, mensenhandel, fraude, drugshandel, hennepsteelt en prostitutie, etc. Hoeveel wietplanten precies? Hoeveel gastarbeiders in dezelfde caravan? Hoeveel uitgebuite mensen? Hoeveel kinderen?

Cruciale leiderschapstaken

Sense making

Het is duidelijk te zien dat er wat aan de hand is door de vele meldingen, klachten, politieregistraties en berichtgevingen. Toch ontstaat sluipenderwijs een voor veel bewoners onleefbare en uitzichtloze situatie want het begrijpen van hoe groot de problematiek op de camping is en wie het betreft, blijkt complex te zijn. Ook hier is sprake van een zich ontwikkelende dreiging of crisis met betrekking tot veiligheid, economie en volksgezondheid. De problematiek is ontstaan vanuit de domeinen economie en veiligheid terwijl er grote onderliggende sociale problematiek en een bedreiging van de volksgezondheid blijkt te zijn. Een respondent zegt dat er toch veel creeping crises zullen zijn waarvan achteraf wordt gezegd “hé, hadden we dat niet eerder kunnen zien? Hebben we niet gekeken, hebben we het echt niet goed gezien, hebben we het kleiner ingeschat of hadden we geen tijd om te kijken?” Een andere respondent geeft aan dat het lastig is om het echt als crisis te typeren.

Besluitvorming

Ook in deze casus zijn er veel actoren. Een van de respondenten stelt “dat er niet één iemand verantwoordelijk was. Het is te makkelijk om te zeggen dat de burgemeester er van was, dat was gewoon niet te doen.” Er is lang geen centrale regie en coördinatie gebeurt versnipperd, wat van invloed is op de besluitvorming: het is lang niet duidelijk wat er precies aan de hand is en waar besluiten over genomen moeten worden. Er wordt besloten tot integrale handhavingsacties, tot kleinschalige opschaling door hulpverleners of tot een aanpak gericht op de brandveiligheid. Belangen staan echter haaks op elkaar. Een respondent zegt hierover dat een grotere visie ontbrak op hoe je met elkaar leeft, waar je dit aan toetst en waar werk je dan met elkaar naar toe. Niet alleen kortdurend, maar veel meer, waar wil je naar toe en wat betekent dat als je dat wilt bereiken.

“Een andere respons wordt gevraagd. Want wat ga je doen? Schade beperken is bijvoorbeeld niet aan de orde. Het is anders, het vraagt creativiteit en het vraagt veel van de betrokkenen want de belangen zijn lang niet allemaal gelijk”

Meaning making

Er is wisselend aandacht voor de problematiek op de camping. In het begin is dit vooral lokaal en regionaal. “Urgentie creëren gaat niet snel”, aldus een van de respondenten. “Dit lukte pas door de documentaireserie op SBS6 over Fort Oranje.” Een andere respondent zegt hierover dat door deze serie collectieve verontwaardiging ontstond en dat het nodig is om massa te creëren als het gaat om aandacht en dat het nodig is om dit gestructureerd te doen: “het blijven vertellen van verhalen, mensen dedicated op de problematiek zetten, bestuurders regelmatig bijpraten maar ook door logische partners om je heen te verzamelen.”

De problemen op de camping worden op verschillende manieren geframed: SBS6 geeft de serie de naam ‘Fort Oranje: Camping of krottenwijk’, de campingeigenaar noemt Fort Oranje juist een last resort voor hulpbehoevenden waar iedereen welkom is en de burgemeester van Breda zegt dat het maatschappelijk probleem van Zundert misschien wel een maatschappelijk probleem van heel Nederland is.

Met het besluit van de eigenaar om de camping te sluiten, ontstaat een window of opportunity: er is een acuut probleem, er is urgentiebesef, middelen worden beschikbaar gesteld en bestuurders besluiten om het probleem gezamenlijk op de agenda te zetten: er wordt opgeschaald naar GRIP 4. Door uiteindelijk op te schalen naar GRIP 4 wordt aandacht gemobiliseerd. De opschaling heeft ook een symbolische functie: er wordt duidelijk gemaakt dat het serieus is en daadkracht wordt getoond. Wat na jaren van overleg niet lukt, gebeurt bij de crisis in 2017 ineens wel. Het vraagstuk staat

regionaal en landelijk op de agenda. Het inzicht in de problematiek leidt tot meer bewustwording onder bestuurders en een stevigere agendering (BZK M. v., 2020).

Het politieke klimaat maakt dat er weinig aandacht uitgaat naar huisvesting voor spoedzoekers, krapte op de (sociale) woningmarkt en huisvesting van arbeidsmigranten, gezien vanuit de context van bevolkingsgroei, verstedelijking of bijvoorbeeld migratie: de afgelopen jaren is in Nederland de koerswijziging te zien van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving waarin zelfredzaamheid voorop staat. Door respondenten wordt bevestigd dat het politieke klimaat van belang is, zeker bij grote maatschappelijke en sociale crises. Een van hen zegt “dat een deel van de mensen op eigen wijze invulling geeft aan zelfredzaamheid, op een manier die niet aansluit bij onze maatschappelijke normen en waarden en dat wij met z’n allen ook jaren er aan hebben meegewerkt dat dit soort plekken ontstaan.”

4.5 Resumé casestudy

In deze paragraaf wordt in tabel 4 een resumé gegeven van de drie cases. In §4.2, 4.3 en 4.4 is kort genoemd wat respondenten over de drie cases hebben aangegeven. In deze paragraaf wordt eveneens weergegeven wat respondenten meer in algemene zin over creeping crises hebben gezegd en wat zij voor hen betekenen.

<i>Creeping crises</i>	<p>Uit de casestudy is naar voren gekomen dat alle drie de cases kenmerken van een creeping crisis bevatten¹⁷. Er zijn wel verschillen te zien: de gaswinning- en aardbevingsproblematiek is een creeping crisis die nog geen einde kent, met een aantal acute en urgente fases. Chemours DuPont is een creeping crisis met een aantal incidenten, waarbij nog niet duidelijk is of de dreiging sluipend blijft of zich ontwikkelt tot een crisisconstructie. Fort Oranje is een creeping crisis die zich ontwikkelt tot een acute crisis en die beëindigd is.</p> <p>Te zien is dat de fasen van de ontwikkeling van een crisis (Turner) in deze creeping crises door elkaar lopen. Na de incubatieperioden zijn versnellende gebeurtenissen te zien die tot een daadwerkelijke acute crisis leiden (Fort Oranje) of die kortstondig veel aandacht krijgen (aardbevingen, gaslekken) en weer ‘terugkeren’ naar opnieuw een incubatieperiode met daarin weer bijvoorbeeld fase 5, de eerste fase van aanpassing (Europese regelgeving ten aanzien van chemische uitstoot, aanpassing regeling schadeafhandeling). Doordat fasen door elkaar lopen, lopen de strategische crisistaken in de cases eveneens door elkaar.</p> <p>Respondenten zeggen over creeping crises dat een crisis in hun ogen iets acuuts en zeer (in)dringends moet hebben, waarbij coördinatie nodig is om de crisis op te lossen. Aan de andere kant wordt aangegeven dat creeping crises in hun ogen wel degelijk crises zijn maar niet ‘in traditionele zin’.</p> <p>Alle respondenten bevestigen dat tijd het belangrijkste component van creeping crises is. Meerdere respondenten noemen ook de tijdsgeest: wat een aantal jaren geleden nog geaccepteerd wordt, wordt nu niet meer geaccepteerd. Dit is van invloed op of iets als een creeping crisis wordt gezien.</p>
------------------------	--

¹⁷ Zie ook bijlage 10 Waardetoedeling kenmerken creeping crisis casestudy

<i>Incubatieperiode</i>	De drie cases kennen een lange incubatieperiode waarin sprake lijkt te zijn van een ‘ziekmakende’ leefomgeving; de aanloop strekt zich over een langere periode uit waarbij het wachten is op het moment dat de crisis tot uiting komt: de jarenlange uitstoot van chemische stoffen door Chemours DuPont en de onzekerheid over de schadelijkheid er van voor mens en milieu, de trage versterkingsoperatie en schadeafhandeling in Groningen en het effect daarvan op de (psychische) gezondheid van inwoners en de onveilige en ongezonde leefomstandigheden op Fort Oranje. Deze lange incubatieperiode met een ziekmakende werking wordt door alle respondenten herkend.
<i>Sense making</i>	Er is duidelijk te zien dat er wat aan de hand is. De problematiek is in alle cases echter zeer complex. Respondenten zeggen hierover dat wanneer de problematiek in de cases soms zo complex is, of er zijn teveel problemen, niemand ‘er meer van is’. Er is sprake van een bepaalde afhankelijkheid die van invloed is op de aandacht en urgentie. Nederland is afhankelijk van de gaswinning in Groningen; economisch belang prevaleert boven het veiligheidsbelang van inwoners. Ditzelfde is te zien bij de producten van Chemours DuPont, die essentieel zijn voor de werking van onder andere medische apparatuur. En bij Fort Oranje is een afhankelijkheid te zien in de huisvestingsproblematiek van vaak kwetsbare mensen die niet in aanmerking komen voor een woning en nog wel op een vakantiepark terecht kunnen. Alle respondenten herkennen dat belangen en afhankelijkheden een belangrijke rol spelen, waarbij veelal een gemeenschappelijk doel voor de aanpak van het probleem ontbreekt.
<i>Besluitvorming</i>	<p>De drie cases kennen veel verschillende actoren en de complexiteit maakt eigenaarschap ingewikkeld: ‘van wie is de crisis’.</p> <p>Alle respondenten benadrukken het belang van signaleren, een goede informatiepositie, van monitoren, (data)analyse met duiding, scenariomanagement en monitoren. Door meerdere respondenten wordt benadrukt dat een ‘time out’ of bezinningsmomenten daarbij kunnen helpen.</p> <p>Respondenten geven aan dat het hele systeem van crisisbeheersing veelal gericht is op acute crises. Er wordt gevonden dat GRIP niet of in elk geval niet één op één van toepassing is bij creeping crises. Wanneer in een langdurige crisis bevoegdheden voor langere tijd worden overgenomen¹⁸, wordt dit als impopulair gezien. Creeping crises vragen volgens respondenten een andere aanpak dan acute crises. Over de respons wordt verschillend gedacht. Het tijdelijk inrichten van een flexibele (project)organisatie wordt genoemd, waarbij er wel een duidelijke bevelstructuur moet zijn. Er wordt een ‘tussenstap’ gemist tussen een ‘collegiale netwerksamenwerking’ en een crisis-aanpak. Ook wordt de spanning genoemd tussen het maken van een aparte organisatie met bevelstructuur en staande (bestuurs-)structuren. Er wordt ook gevonden dat de bestaande crisisstructuur wel degelijk passend is omdat deze flexibel ingevuld kan worden.</p>
<i>Meaning making</i>	In de drie cases is te zien dat meaning making om het mobiliseren van aandacht gaat. Strategische crisisleiders moeten in de incubatiefase in staat zijn om op het

¹⁸ Artikel 39 Wvr.

	<p>juiste moment een ‘winnend frame’ te construeren. Het is van belang dat zij in actie komen, ook wanneer (nog) niet duidelijk is wat er aan de hand is en of de dreigingen in de incubatiefase daadwerkelijk tot een crisis leiden. Daarnaast moeten zij ook in staat zijn om de aandacht voor een langere periode vast te houden.</p> <p>Alle respondenten noemen het belang van én het ingewikkelde aan het herkennen, erkennen en onderkennen van creeping crises. Het is ingewikkeld om te communiceren over een crisis die nog geen crisis is. Het kan tot ontkenkende of ontwijkende reacties van het publiek leiden of het publiek zal verwachten dat er iets aan gedaan wordt.</p>
--	--

Tabel 4 Resumé casestudy

4.6 Strategische crisisleiders over urgentiebesef

Deelvraag 4 luidt “Wat is de reactie van strategische crisisleiders op de stelling dat het bij creeping crises lang lijkt te duren voordat urgentie gevoeld wordt?” Respondenten hebben hierover het volgende gezegd.

Alle respondenten geven aan dat het herkennen van creeping crises nog wel te doen is maar dat het vooral gaat om het erkennen (accepteren, inzien) én onderkennen (toegeven, uitkomen voor) van de sluipende crisis. Gezegd wordt dat wanneer gekeken wordt naar wat zóu kunnen gebeuren – als in kans = risico x effect – en onduidelijk is of iets een crisis is of kan worden, dat al snel gedacht wordt ‘waar hebben we het over?’ en dat daar geen urgentie op georganiseerd kan worden. Ook wordt genoemd dat (een reeks van) incidenten vaak niet als een algemeen erkende crisis worden gezien. Tot slot zegt een van de respondenten hierover dat een creeping crisis veel meer aan het reguliere werk raakt, anders dan wanneer er een acute crisis is. Dit levert spanning op als het gaat om het uit handen geven van bevoegdheden. Er wordt dan ook veelal geprobeerd om het regulier op te lossen in een vergaderstructuur terwijl een crisisstructuur passend is.

Meerdere respondenten zeggen dat de mens van nature optimistisch is. Er komt pas urgentiebesef wanneer iets op de drempel van de deur staat. Een van de respondenten zegt “dat vind ik misschien wel het meest interessante van de creeping crisis: je ziet hem aan komen sluipen en hij komt en je weet dat hij komt... maar ach, het is pas morgen.” Gezegd wordt dat dit heel menselijk is.

Wat ook wordt genoemd, is dat het soms zó complex is, met vele spelers, belangen en afhankelijkheden, en perspectieven van denken, dat de problematiek daarmee dus van niemand is. Een van de respondenten: “en dan komt ook wel om de hoek: ‘hier ga ik mijn vingers niet aan branden’.” Gezegd wordt dat wat je wel of niet bereid bent om als een sluipende crisis te aanvaarden, niet politiek-waardenvrij is. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar wat de kans van slagen op een dossier is. Als deze niet zo groot is, dan kan gezegd worden ‘het is niet van mij’ of er kan gekozen worden om het probleem op dat moment geen aandacht te geven. Wat hierin eveneens meespeelt, is de verantwoordelijkheid en daarmee de verantwoording: “als je er aan de voorkant al iets aan wil doen, dan ligt direct de verantwoordelijkheidsvraag op tafel.”

Gezegd wordt dat wellicht wel urgentie wordt gevoeld maar dat het soms ingewikkeld is om commitment te vinden bij collega’s en andere overheden en dat dit over het algemeen lang duurt, ook omdat de problematiek soms ongrijpbaar is. Door afhankelijkheden of andere prioriteiten is het

moeilijk om aandacht te mobiliseren. Het creëren van urgentie kost tijd en bij een creeping crisis wordt ingewikkeld gevonden waarop urgentie gecreëerd moet worden, door wie en wanneer. Afgevraagd wordt of een kleine(re) gemeente niet te klein is om creeping crises op de agenda te krijgen: “je moet massa creëren.” Aangegeven wordt dat een katalysator of trigger óf een aanjager, een dissident, nodig is voor urgentiebesef. Doordat iemand op de barricaden klimt, kan collectieve verontwaardiging ontstaan.

“De schadeafwikkeling van de aardbevingen was van een schaalgrootte die zijn weerga niet kende. Daar was de bestaande, lokale organisatie niet op ingericht. De crisis nam vanzelf toe. En daar tussendoor speelde het aansprakelijkheidsvraagstuk en de vraag ‘is dit wel te doen?’”

Gezegd wordt dat men zich met de problematiek moet kunnen identificeren, dat je het je eigen moet maken en bijna persoonlijk moet kunnen voorstellen. “Als bestuurder vind je wellicht dat je hiervoor moet gaan ‘rennen’, dat het wat betekent voor mij en mijn verantwoordelijkheid, terwijl er in Den Haag anders naar gekeken wordt.” Meerdere respondenten noemen dan ook het politieke klimaat en het verschil tussen lokaal of ‘dichtbij’ versus Den Haag, dat van invloed is op de mate van aandacht en of een probleem als urgent wordt ervaren.

Bestuurlijke alertheid en scherpte worden genoemd, evenals bestuurlijke naïviteit. Respondenten vragen zich af of het een laag urgentiebesef is of dat het ‘bestuurlijke bedrijfsblindheid’ is. Door een aantal respondenten wordt gezegd dat het helpt om bijvoorbeeld ‘bestuurlijke bezinningsmomenten’ te organiseren: het gezamenlijk verkennen van problematiek in brede zin en het nadenken over worst case scenario’s. Het agenderen van creeping crises kan het urgentiebesef vergroten.

“In Nederland stoppen we alles in ‘systemen’. We vergaderen en overleggen en doen dingen goed doordacht. We kennen geen ‘trial and error’ cultuur, die we wel, of meer, nodig hebben bij creeping crises.”

Tot slot zeggen respondenten dat wanneer er geen tijdsdruk is, het langer duurt voordat urgentie gevoeld wordt; “door meer tijd rommel je misschien een beetje aan en ben je soms te laat.”

Kijkend naar wat respondenten over urgentiebesef zeggen, dan komt dit grotendeels overeen met wat in de casusanalyse naar voren komt. De veelal grote complexiteit van de problematiek, de vele actoren en het politieke klimaat, maken dat het lang duurt voordat urgentie gevoeld wordt. Triggers of katalysators als onderzoeksrapporten over uitstoot, aardbevingen of het plotseling op straat dreigen te komen van honderden mensen, vergroten de aandacht en helpen om het urgentiebesef te vergroten. Echter, het niet goed weten wat er aan de hand is, onduidelijk eigenaarschap en onduidelijke verantwoordelijkheid, kunnen leiden tot de keuze om de creeping crisis niet als zodanig te bestempelen of geen aandacht te geven. Tot slot: alle respondenten geven aan “meer tijd betekent minder urgentie”. Dit is in alle drie de cases terug te zien.

5. Discussie

In dit onderzoek zijn de taken sense making, besluitvorming en meaning making onderzocht. Strategisch crisisleiderschap bevat ook de taken *Beëindigen*, waaronder verantwoording, en *Leren*. Vervolgonderzoek naar deze taken in relatie tot creeping crises is aan te bevelen.

Er is nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar creeping crises. Er is behoefte aan meer empirisch onderzoek en het ontwikkelen van theorieën. Een belangrijk aspect hierbij is het beoordelen of modellen en kaders die ontwikkeld zijn in de context van snel komende en gaande crises, geschikt zijn voor de studie en het managen van creeping crises (Staupe-Delgado, 2019).

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op documenten en zienswijzen van geïnterviewden die ieder vanuit hun eigen invalshoek en ervaring reflecteren op het onderwerp en de cases. Deze verzameling van gegevens is onvoldoende om een volledig representatief beeld te geven. Een uitbreiding van dit onderzoek door meer literatuuronderzoek te doen en door meer cases te bestuderen zou dit beeld meer representatief kunnen maken. Ook een focusgroep interview¹⁹ zou hier bijvoorbeeld aan bij kunnen dragen: een vorm van groepsinterview waarbij de onderzoeksresultaten verrijkt kunnen worden door inhoudelijk deskundigen.

¹⁹ Een focusgroep onderzoek gaat over één afzonderlijk onderwerp. De groepsleden worden op bepaalde kenmerken geselecteerd, dus doelgericht. Het kenmerkende van deze onderzoeksmethode is het effect van interactie (Verhoeven, 2018). De interactie tussen de deelnemers staat centraal. Hiermee wordt verwacht meer inzicht te krijgen in de ervaringen, belevingen en perspectieven van de deelnemers rondom het onderwerp (Swanborn, 2007).

6. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van het theoretisch kader en de onderzoeksresultaten wordt in dit hoofdstuk de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Daarna volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de bevindingen. Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn eerst de deelvragen uitgewerkt.

6.1 Conclusies deelvragen

Deelvraag 1

“Welke kenmerken maken een crisis sluipend”

Gebleken is dat vier thema's te onderscheiden zijn waarop de creeping crises en acute crises van elkaar verschillen: tijd, aandacht en urgentiebesef, manifestatie en complexiteit en onzekerheid. Het tijdsaspect is het belangrijkste wat een crisis sluipend maakt ten opzichte van een snel komende en gaande crisis. Creeping crises bouwen langzaam op, hebben een slepend en langdurig karakter met een lang latent blijvende dreiging. Er is tijd voor een aanpak. Acute crises vragen om een snelle reactie onder grote tijdsdruk. Creeping crises kennen geen of wisselende aandacht en urgentiebesef; zij zijn vaak geen onderwerp in de media of op de politieke en publieke agenda. Daarnaast kennen creeping crises weinig of zelfs geen 'explosieve momenten' en is hun ontstaan, duur, einde en plaats vaak onduidelijk, terwijl acute crises duidelijk zichtbaar zijn, een duidelijk begin en einde hebben en een plaats incident hebben. Bij acute crises is grote onzekerheid, vaak kortdurend. Creeping crises kenmerken zich door langere periodes van veelal wisselende onzekerheid.

Deelvraag 2

“Welke taken hebben strategische leiders bij een crisis”

De vijf cruciale taken van strategisch crisisleiderschap zijn:

1. Sense making waaronder detectie
2. Besluitvorming waaronder coördinatie
3. Meaning making
4. Beëindigen waaronder verantwoording
5. Leren

Deelvraag 3

“In hoeverre vragen creeping crises een andere vorm en invulling van strategisch crisisleiderschap dan snel komende en gaande crises en in welk opzicht”

Sense making

Ten aanzien van sense making kan geconcludeerd worden dat door de vaak lange incubatieperiode strategische crisisleiders (meer) tijd hebben om signalen van creeping crises te detecteren. Dit vereist echter wel dat er aandacht is voor de waarschuwingen, wat maakt dat actief gezocht moet worden naar dreigingen.

Het begrijpen van wat er aan de hand is, vereist dat strategische crisisleiders weten welke zaken op langere termijn directe of indirecte gevolgen kunnen hebben. Zij moeten cruciale informatie kunnen onderscheiden, deze in samenhang beschouwen, dieperliggende oorzaken kennen en zich bewust zijn dat het perspectief op de problematiek gedurende de tijd kan verschuiven. Zij moeten tot een goede

probleemdefinitie kunnen komen en weten wanneer een creeping crisis een crisis kan worden. Het vereist vervolgens dat zij – ondanks verschillende belangen die spelen en diverse afhankelijkheden die er zijn – de problematiek op de agenda krijgen en houden, door op het juiste moment (politieke) aandacht te mobiliseren en zorg te dragen voor beleidsalternatieven.

Besluitvorming

Ten aanzien van besluitvorming kan geconcludeerd worden dat strategische crisisleiders meer tijd hebben voor besluitvorming: het treffen van beheersmaatregelen op de benoemde risico's. Zij moeten besluiten of er sprake is van een creeping crisis, 'van wie deze is' en wanneer moet worden ingegrepen: creeping crises vereisen dat strategische crisisleiders in staat, maar ook bereid moeten zijn om van ambigue informatie naar een strategische besluitvormingsagenda te komen, met een juiste timing. Zij dienen in staat te zijn om eigenaarschap te definiëren, die gedurende de tijd kan veranderen. Zij moeten kunnen bepalen wanneer er voldoende reden is om in te grijpen. Dit vereist het kunnen creëren van urgentiebesef. Creeping crises vragen om een langdurige respons en daarmee een andere vorm van coördinatie door strategische crisisleiders dan acute crises.

Meaning making

Ten aanzien van meaning making kan geconcludeerd worden dat, in tegenstelling tot bij acute crises, strategische crisisleiders mensen moeten kunnen overtuigen dat er wat aan de hand is. Zij moeten in staat zijn te communiceren over een crisis die nog geen crisis is. Dit vereist dat zij de aandacht mobiliseren en voor lange(re) tijd vast weten te houden, ondanks eventuele afhankelijkheden en tegenstrijdige belangen.

Fasen in een creeping crisis

Geconcludeerd kan worden dat de fasen²⁰ van creeping crises door elkaar lopen, waardoor de strategische crisistaken ook door elkaar lopen. In een acute crisis zijn de verschillende fasen niet altijd strikt gescheiden maar acute crises hebben wel een duidelijk begin en einde. Het ontstaan, de duur en het einde van creeping crises zijn daarentegen vaak onduidelijk en door het tijdsaspect ontwikkelt de crisis zich, evenals de verschillende fasen. Dit vereist dat strategische crisisleiders zich hier niet alleen bewust van dienen te zijn maar dat zij ook in staat moeten zijn om steeds te kunnen schakelen tussen de genoemde crisisleiderschapstaken.

Deelvraag 4

“Wat is de reactie van strategische crisisleiders op de stelling dat het bij creeping crises lang lijkt te duren voordat urgentie gevoeld wordt?”

De strategische crisisleiders bevestigen dat het lang duurt voordat urgentie gevoeld wordt. Doordat er meer tijd is, is het urgentiegevoel minder hoog. Het politieke klimaat is eveneens van invloed op het gevoel van urgentie. Wanneer een creeping crisis niet erkend en onderkend wordt, brengt dit met zich mee dat onduidelijk is waarop urgentiebesef georganiseerd moet worden. Vaak is er sprake van een complex vraagstuk waardoor eigenaarschap diffuus is of ontkend wordt, omdat dit meteen gepaard

²⁰ Zie bijlage 3 Fasenmodel Turner: denkbeeldige normale fase/startpunt, incubatieperiode, versnellende gebeurtenis, het begin, fase van aanpassing en volledige culturele herschikking.

gaat met een verantwoordingsvraagstuk. Om urgentie te creëren is onder meer inlevingsvermogen en verantwoordelijkheidsgevoel nodig.

6.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

“Wat zijn creeping crises en wat betekenen zij voor de rol en taken van strategische crisisleiders?”

Creeping crises bouwen langzaam op, hebben een slepend en langdurig karakter met een lang latent blijvende dreiging. Er is tijd voor een aanpak. Creeping crises kennen geen of wisselende aandacht en urgentiebesef; zij zijn vaak geen onderwerp in de media of op de politieke en publieke agenda. Daarnaast kennen creeping crises weinig of zelfs geen ‘explosieve momenten’ en is hun ontstaan, duur, einde en plaats vaak onduidelijk. Creeping crises kenmerken zich door langere periodes van wisselende onzekerheid.

Strategische crisisleiders hebben (meer) tijd om signalen van een creeping crisis te detecteren dan bij een acute crisis. Sense making, het begrijpen wat er aan de hand is, vereist dat zij een creeping crisis moeten kunnen herkennen, erkennen en onderkennen en dat zij zorgen dat er (politieke) aandacht voor is en blijft, door deze op het juiste moment te mobiliseren. Strategische crisisleiders hebben meer tijd voor de taak besluitvorming dan bij acute crises. Zij moeten in staat én bereid zijn om van ambigue informatie naar een strategische besluitvormingsagenda te komen, met een juiste timing en zij moeten urgentiebesef kunnen creëren. Bij acute crises is de respons gericht op de daadwerkelijke bestrijding van een crisis. Creeping crises vragen echter om een langdurige, doorlopende en daarmee andere invulling van de respons. De taak meaning making vereist bij creeping crises dat strategische crisisleiders moeten kunnen communiceren over een crisis die nog geen crisis is. Zij moeten het publiek, de media en de politiek kunnen overtuigen dat er iets aan de hand is en er iets aan gedaan moet worden.

Daarnaast is te zien dat in een creeping crisis de fasen van een crisis veelal door elkaar lopen. Dit betekent dat strategische crisisleiders in staat moeten zijn om steeds te kunnen schakelen tussen de genoemde crisisleiderschapstaken.

Bij alle drie de taken speelt voor de strategische crisisleider de mate van aandacht voor een creeping crisis, en daarmee urgentiebesef, een belangrijke rol. Dit vraagt van strategische crisisleiders een grote mate van inlevingsvermogen en verantwoordelijkheidsgevoel.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen²¹ gedaan.

1. Het ‘creeping crisis concept’ kan helpen om de dynamiek van casuïstiek te begrijpen. Beschouw creeping crises als een doorlopend proces waar niet tot nauwelijks op voorbereid kan worden of die moeilijk voorspelbaar zijn. Kijk verder dan het traditionele perspectief van hoe een crisis zich in tijd ontwikkelt maar kijk naar het bredere, systemische plaatje. Denk na over een continu, voortdurend crisisconcept met een ‘continu veerkrachtig model’ van crisismanagement.

²¹ Aanbevelingen niet zozeer om het anders te doen, maar in de zin van een bijdrage leveren aan het denken over het fenomeen creeping crisis en over wat is ervaren in dit onderzoek.

2. Organiseer bestuurlijke bezinningsmomenten en maak hier standaard praktijk van. Breng risico's en dreigingen in kaart, dat wil zeggen welke niet-acute vraagstukken vragen aandacht. Denk hierbij in meer generieke zin na over 'het ondenkbare' ('unknown unknowns'). Doe dit transparant en laat alle relevante partijen meedoen.
3. Organiseer een andere vorm van respons dan bij acute crises gebeurt. Definieer het probleem en bepaal welke niet-acute vraagstukken toch zo ernstig zijn dat zij een aparte structuur vragen. Wanneer het niet primair opgelost kan worden door de zelfstandige organisaties, richt dan een nieuwe, tijdelijke (semi-crisis)organisatie in voor een samenhangende aanpak. Deze organisatie wordt dan onafhankelijk, heeft ook bevoegdheden en kent een duidelijke bevelstructuur. Deze structuur lijkt daarmee op de acute crisisorganisatie, die passend zou kunnen zijn maar anders wordt toegepast.
4. Draag zorg voor trainingen en oefeningen voor strategische crisisleiders gericht op 'unknown unknowns', met worst-case scenario's. Daardoor kunnen zij naar verwachting effectiever omgaan met 'ondenkbare' uitdagingen dan dat zij voorbereid zijn op gemiddelde, veel voorkomende onvoorziene gebeurtenissen. Een generieke voorbereiding van de crisisrespons lijkt dan ook passender dan een specifieke voorbereiding.
5. Investeer in crisis- en data analisten, in professionals die emergente²² crises kunnen lezen, dat wil zeggen het duiden van beschikbare informatie. Op basis van scenario's kijken zij continu naar hoe deze scenario's onderscheidend zijn van elkaar, wat onderliggende scenario's zijn, wat triggers kunnen zijn en hoe deze kunnen worden waargenomen.²³

In het rapport van de commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's van 4 december 2020 (veiligheidsregio's E. W., 2020) staan een aantal bevindingen die de aanbevelingen in dit onderzoek onderschrijven. Kijkend naar sense making, inclusief detectie, dan zijn onder meer de bevindingen van de commissie relevant met betrekking tot risicoanalyse en informatievoorziening. Kijkend naar besluitvorming, inclusief coördinatie, dan zijn bevindingen relevant met betrekking tot coördinatie/respons. Zie bijlage 11.

²² Emergentie: emergentie vloeit voort uit de toegenomen complexiteit door het aaneenschakelen van verschillende elementen tot een groter geheel. Emergentie is altijd het resultaat van een wisselwerking.

²³ Ten aanzien van aanbeveling 5 is de ontwikkeling van KCR2 eveneens relevant: uit de aanpak van recente crises komt naar voren dat een aantal functies in de verbinding tussen de veiligheidsregio's (vr's) en het landelijke niveau in de crisisaanpak ontbreekt, onvoldoende functioneert of aanwezig is. Momenteel bestaat er geen entiteit of voorziening waarmee structureel beschikbare landelijke informatiemanagement en coördinatie gezamenlijk (vr's en Rijk) ingeregeld is, zoals ook onderschreven wordt door de evaluatiecommissie. Het ministerie van JenV en een aantal directeurs vr hebben de opdracht verstrekt tot een verkenning naar een dergelijke entiteit of voorziening. Het advies is om te komen tot een Knooppunt Coördinatie regio's - Rijk (KCR2) met een aantal leidende principes: een nieuw knooppunt gebruikmakend van bestaande netwerken. De incident- en crisisorganisatie blijft lokaal en regionaal verankerd. Vr's vormen de basis van crisisbeheersing in Nederland. De operatie is en blijft van de vr's en crisispartners. Het knooppunt geeft invulling aan de behoefte om informatiemanagement en coördinatie samen te laten komen voor Rijk en vr's. Het knooppunt is een groeiv, dat voortbouwt op reeds aanwezige functionaliteiten, en netwerken. Het maakt gebruik waar passend van bestaande structuren en recente ervaringen (Es v., Ruijven v., & Wolters, 2020).

Bibliografie

- Akerboom, M. (2020, oktober 26). <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2020/10/hoe-covid-19-de-kwetsbaarheid-van-publieke-leiders-blootlegt-en-wat-we-hieraan-kunnen-doen>. Opgehaald van <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2020/10/hoe-covid-19-de-kwetsbaarheid-van-publieke-leiders-blootlegt-en-wat-we-hieraan-kunnen-doen>: www.universiteitleiden.nl
- Amstelland, V. A. (2016, december). https://veiligheidsregioaa.nl/algemeen/zoeken/?zoeken_term=crisisplan. Opgehaald van www.veiligheidsregioaa.nl: https://veiligheidsregioaa.nl/algemeen/zoeken/?zoeken_term=crisisplan
- Bakema, M. (2019). Disaster Governance Analyzing inconvenient realities and changes for resilience and sustainability - PhD thesis. Groningen.
- Beeldwerkt. (sd). <https://www.beeldwerkt.com/portfolio-posts/de-ontmanteling-van-fort-oranje-een-duivels-dilemma/>. Opgehaald van <https://www.beeldwerkt.com/portfolio-posts/de-ontmanteling-van-fort-oranje-een-duivels-dilemma/>: <https://www.beeldwerkt.com/portfolio-posts/de-ontmanteling-van-fort-oranje-een-duivels-dilemma/>
- Binnenlands Bestuur Veiligheidsregio's moeten kunnen opschalen. (2021, januari 15). *Binnenlands Bestuur*, p. 32.
- Blokland, A., Huisman, W., Kluin, M., Peeters, M., & Wiering, E. (2020). *Regelovertreding en incidenten bij Brzo-bedrijven: een longitudinale benadering*. Den Haag: Boom criminologie.
- Boersema, W. (2021). *Gronings Goud - Over de macht van het gas en de rol van Rusland*. Amsterdam: Ambo Anthos.
- Boin, A. (2017, oktober 23). De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur. *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur*. Leiden, Zuid-Holland, Nederland: Universiteit van Leiden.
- Boin, A. (2019, september 13). MCPM-7 Politics of Leadership. Arnhem.
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 289–298.
- Boin, A., & Overdijk, W. (2020). *Handboek Strategisch Crisismanagement*. Leiden: The Crisis University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy, Vol. 11, No. 2*.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2018). *the Politics of Crisismanagement. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borodzicz, E. P. (2005). *Risk, Crisis and Security Management*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
- Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier Professionals over een complex systeem*. Groningen: Gronings Perspectief, Rijksuniversiteit Groningen.
- Brandsma, M., Ekker, H., & Start, R. (2016). *De Gaskolonie*. Groningen: Passage.
- Bruijn, H. d., & van der Steen, M. (2020, augustus 17). <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-08/NSOB-2020-Leren%20van%20Covid-19.pdf>. Opgehaald van <https://www.nsob.nl>:

- <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-08/NSOB-2020-Leren%20van%20Covid-19.pdf>
- BZK. (2018, november 29). <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/publicaties/2018/11/29/kamerbrief-rapport-actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>. Opgeroepen op mei 9, 2021, van <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/publicaties/2018/11/29/kamerbrief-rapport-actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>: <https://www.woningmarktbeleid.nl>
- BZK, M. v. (2020). *Actie-agenda vakantieparken 2021-2022*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/28/actie-agenda-vakantieparken-2021-2022>
- de Bruijn, H. (2007). *Een gemakkelijke waarheid Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.
- de Bruijn, H., & Boin, A. (2020, oktober 15). <https://vimeo.com/472575963/bd59587c21>. Opgehaald van <https://vimeo.com/472575963/bd59587c21>: <https://vimeo.com/472575963/bd59587c21>
- Domrose, J., & van der Varst, L. (2020, februari 28). <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20200228-IFV-Cyberrisicos-en-veiligheidsregios.pdf>. Opgehaald van www.ifv.nl: <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20200228-IFV-Cyberrisicos-en-veiligheidsregios.pdf>
- Doorewaard, H., Kil, A., & van de Ven, A. (2015). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding*. Amsterdam: Boom.
- Dordrecht. (2021, juni 4). https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Dossier_Chemours_en_DuPont/Nieuws/Advies_RIVM_eet_binnen_1_kilometer_rond_Chemours_niet_uit_eigen_moestuin. Opgehaald van https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Dossier_Chemours_en_DuPont/Nieuws/Advies_RIVM_eet_binnen_1_kilometer_rond_Chemours_niet_uit_eigen_moestuin: <https://cms.dordrecht.nl>
- Drenthe, V. (2014, juli). https://www.vrd.nl/fileadmin/user_upload/Regionaal_crisisplan_VRD_def.pdf. Opgehaald van www.vrd.nl: https://www.vrd.nl/fileadmin/user_upload/Regionaal_crisisplan_VRD_def.pdf
- Dückers, M., Klapwijk, H., & IJzermans, J. (2017). *Lessen uit crises en mini-crisis 2016 IFV* (Vol. Gif langs de Merwede: de casus DuPont/Chemours). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin van, M. (2001). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*. Arnhem: NIFV en Politieacademie.
- Duin, M. v. (2020, juli). <https://www.ifv.nl/nieuws/Documents/202007-Menno-interview.pdf>. Opgehaald van www.ifv.nl
- Duin, M. v. (2021, maart 16). <https://www.youtube.com/watch?v=mh3sxyzHTVI>. Opgehaald van <https://www.youtube.com>: <https://www.youtube.com/watch?v=mh3sxyzHTVI>
- Duin, M. v., & Duckers, M. (2018). Aardbevingen in Groningen: een probleem met voeten in de aarde. Psychosociale impact. *Impact Magazine*, 8-11. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/2018-Magazine-Impact-Psychosociale-impact.pdf>.

- Duin, M. v., & Wijkhuijs, V. (2019). *Lessen uit crises en mini-crisis 2018*. Den Haag: Boombestuurkunde.
- Duin, M. v., Eikenaar, T., Elbers, J., Koebrugge, O., & Wijkhuis, V. (2019). *Grip op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Arnhem: IFV.
- Duin, M. v., Eikenaar, T., Koebrugge, O., Wijkhuis, V., & Elbers, J. (2019). *Grip op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Arnhem: IFV.
- Duin, M., Eikenaar, T., & Wijkhuis, V. (2018). *Lessen uit crises en mini-crisis 2017 IFV* (Vol. De sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje). Arnhem: Boom Bestuurkunde.
- Duin, v. M., & Wijkhuijs, V. (2021). *Lessen uit crises en mini-crisis - Gezondheids crises*. Den Haag: Boom bestuurkunde.
- Duin, v. M., Wijkhuis, V., & Eikenaar, T. (2017). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.
- Eikenaar, T., Domrose, J., Haverhoek, K., & Ruiten, M. (2018). *Maatschappelijke onrust en de rol van gemeenten*. Arnhem: IFV.
- Es v., A., Ruijven v., C., & Wolters, S. (2020). *Advies Knooppunt Coördinatie regio's-Rijk KCR2*.
- EZ, M. v. (2013, januari 25). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33529-1.html>.
- FTM. (2015, september 10). <https://www.ftm.nl/tag/dupont>. Opgehaald van www.ftm.nl.
- Gasberaad, G. (2020). *Boudel op Rieg Stand van zaken gasdossier Groningen*. Groninger Gasberaad.
- Goede, J. d., Rots, C., & Steenbergen, D. (2020). Preventie op de camping. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen volume 98*, 126-130.
- Grindle, M., & Thomas, J. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore/London: The John Hopkins University Press.
- Groningen, G. (sd). www.ggd.groningen.nl/gezondheid/aardbevingen-en-gezondheid/aardbevingen-en-kinderen/. Opgeroepen op januari 31, 2021, van www.ggd.groningen.nl: www.ggd.groningen.nl/gezondheid/aardbevingen-en-gezondheid/aardbevingen-en-kinderen/
- Haaglanden, V. (2019, januari 30). <https://www.vrh.nl/sites/default/files/2020-04/Regionaal%20Crisisplan%20Haaglanden.pdf>. Opgehaald van www.vrh.nl: <https://www.vrh.nl/sites/default/files/2020-04/Regionaal%20Crisisplan%20Haaglanden.pdf>
- Harinck, F. (2007). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Antwerpen - Apeldoorn: Frits Harinck en Garant-Uitgevers n.v. Opgehaald van wiki.uva.nl/kwamcowiki/index.php/Triangulatie.
- Helsloot, I., & Groenendaal, J. (2017). It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 25(2), 350-353.
- Helsloot, I., & Kraaijenbrink, S. (2018). *Het ontregelende van de risico-regelreflex Een onderzoek naar het optreden van de risicoregelreflex in de (petro)chemische industrie*. Renswoude: Crisislab SVV VOMI.
- Hijum, H. v., & Johannink, R. (2019). *Het stelsel van crisisbeheersing. Incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden*. Apeldoorn/Amersfoort.
- Hoek, P. H. (Regisseur). (2017). *De stille beving* [Film]. Opgeroepen op januari 31, 2021, van www.destillebeving.com: <http://www.dbc-media.com/nl/de-stille-beving/> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>. (2020, juli 1). Opgehaald van www.wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>

- <https://www.onafhankelijkeraadsman.nl/onafhankelijke-raadsman-schade-en-versterking-integreren/>. (2019, november 11). Opgehaald van www.onafhankelijkeraadsman.nl: <https://www.onafhankelijkeraadsman.nl/onafhankelijke-raadsman-schade-en-versterking-integreren/>
- iDMC. (2020, oktober 13). <https://www.internal-displacement.org/features/pacific-displacement-fiji>. Opgehaald van <https://www.internal-displacement.org/features/pacific-displacement-fiji>: <https://www.internal-displacement.org/features/pacific-displacement-fiji>
- lenW, M. v. (2021, januari 18). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pfas/documenten/kamerstukken/2021/01/18/pfas-advies-over-efsa-opinie-en-reactie-op-moties>. Opgehaald van www.rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl>
- IFV. (2010). *Handboek Communicatie in crisissituaties*. Arnhem: IFV.
- IFV. (2016). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- IFV. (2018). Verslag plug-in kennissessie: Maatschappelijke onrust en de rol van gemeenten. *Verslag. 2018*, pp. 3-4. Arnhem: IFV. Opgeroepen op februari 26, 2021, van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20180525-IFV-Verslag-plug-in-Maatschappelijke-onrust-en-de-rol-van-gemeenten.pdf>
- IFV. (2019). *Grip op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Arnhem: IFV.
- IFV. (2019). *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*. Arnhem: IFV.
- IFV. (2020, juli 7). <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20200707-IFV-bijlage-toelichting-van-termen.pdf>. Opgehaald van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20200707-IFV-bijlage-toelichting-van-termen.pdf>: <https://www.ifv.nl>
- IJsselland, V. (2020). <https://www.vrijsselland.nl/wp-content/uploads/2019/12/Crisisplan-2020-2023.pdf>. Opgehaald van www.vrijsselland.nl: <https://www.vrijsselland.nl/wp-content/uploads/2019/12/Crisisplan-2020-2023.pdf>
- ISGA, P. (2020). *State of the art Crisisbeheersing fase 2*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decisions under risk. *Econometrica* 47, 278.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Klarenbeek, A. (2012, juni 13). <https://edepot.wur.nl/212437>. Opgehaald van <https://edepot.wur.nl/212437>: <https://edepot.wur.nl/212437>
- McConnell, A. (2003). Overview: Crisis management, Influences, Responses and Evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56, 393-409.
- Mijnen, S. o. (2020). *Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('19-'20)*. Den Haag: SodM Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- NCTV. (2019, juni 7). <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019>. Opgehaald van www.nctv.nl: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019>
- Nemours, D. P. (2020, juli 9). <https://www.dupontdordrecht.info/assets/files/responsiblecare-2019-printversie-lr-final.pdf>. Opgehaald van

- <https://www.dupontdordrecht.info/assets/files/responsiblecare-2019-printversie-lr-final.pdf>: <https://www.dupontdordrecht.info/assets/files/responsiblecare-2019-printversie-lr-final.pdf>
- NOS. (2019, december 5). <https://nos.nl/artikel/2313419-pfas-uitstoot-chemours-flink-omlaag-maar-op-95-procent-is-weinig-zicht.html>. Opgehaald van nos.nl: <https://nos.nl/artikel/2313419-pfas-uitstoot-chemours-flink-omlaag-maar-op-95-procent-is-weinig-zicht.html>
- Olson, R. S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18(2), 265-287.
- Perrow, C. (1999). *Normal Accidents. Living with high-risk technologies*. New Jersey: Princeton University Press.
- Porfiriev, B. (2000). Preparing for creeping crises: the case of the Samara region. *Journal of Contingencies and Crisis Management* vol.8, no.4, 218-222.
- Postmes, T., Stroebe, K., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Schoutens, L., & Broers, J. (2019). *De sociale impact van de gaswinning in Groningen, Stand van zaken, metingen juni & september 2019*. Groningen: Gronings Perspectief.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., Kanis, B., de Jong, M., Boendermaker, M., & Schoutens, L. (2020). *De sociale impact van gaswinning in Groningen Stand van zaken, meting maart 2020*. Groningen: Gronings Perspectief.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief - Wetenschappelijk rapport #1*. Groningen: Gronings Perspectief.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief - Wetenschappelijk rapport #1*. Groningen: Gronings Perspectief.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., Oldersma, F., Broer, J., & Greven, F. (2017). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers - Wetenschappelijk rapport #3*. Groningen: Gronings Perspectief.
- RIVM. (2018). *Vaccinatiegraad en Jaarverslag. Rijksvaccinatieprogramma Nederland 2017*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM. (2021). <https://www.rivm.nl/pfas/nieuwe-twi>. Opgeroepen op februari 28, 2021, van RIVM.nl: <https://www.rivm.nl/pfas/nieuwe-twi>
- Rosenthal, U. (2020, oktober 11). Geen ramp als wetenschappers het oneens zijn over. *de Volkskrant*.
- Rosenthal, U., Boin, R., & Comfort, L. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- RWS. (2019, juni). Publieke opinie en transparantie rond GenX. *Lichtkogel Trenddossier 1*, p. 21.
- Seabrooke, L., & Tsingou, E. (2018, maart 13). Europe's fast- and slow-burning crises. *Journal of European Public Policy* vol.26 , pp. 468–481.
- Staupe-Delgado, R. (2019). Progress, traditions and future directions in research on disasters involving slow-onset hazards. *Disaster Prevention and Management* Vol.28 no.5, 623-635.
- Stone, D., Maxwell, S., & Keating, M. (2001). Bridging Research and Policy. *An International Workshop Funded by the UK Department for international Development*. Radcliffe House: Warwick University.

- Stroebe, K. (2021, maart 16). <https://www.youtube.com/watch?v=mh3sxzcHTVI>. Opgehaald van <https://www.youtube.com>.
- Swanborn, P. (2007). *Evalueren*. Den Haag: Boom Lemma.
- 't Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension Of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, volume 1, number 1, 36-50.
- 't Hart, P., & Boin, A. (2001). Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* Rosenthal, U., Boin, A. and Comfort, L.C.
- Turner, B., & Pidgeon, N. F. (1997). *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Veiligheid, O. v. (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959 -2014)*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Veiligheid, O. v. (2017). *Veiligheid Brzo-bedrijven Lessen na Odfjell*. Den Haag. Opgeroepen op februari 28, 2021, van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4202/veiligheid-brzo-bedrijven-lessen-na-odfjell>
- veiligheidsregio's, C. E. (1 juni 2020). *Eerste bevindingen commissie Wvr Veiligheidsberaad*.
- veiligheidsregio's, E. W. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*.
- veiligheidsregio's, E. W. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's - naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Opgehaald van https://www.evaluatiewvr.nl/wp-content/uploads/2020/12/Rapport_evaluatie_Wet_veiligheidsregios_dec_2020.pdf
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom .
- Vries, B. d. (2016). *Burgemeesters in crisistijd. De invloed van context en persoonlijkheid op het leiderschap van de opperbevelhebber*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Waterstaat, M. v. (December 2017). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2018-2022*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the Unexpected: Sustained Performance in a Complex World*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- West-Brabant, G. (2019). *In beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje en de geleerde lessen*. Tilburg: GGD West-Brabant.
- West-Brabant, G. (2019). *Uit Beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken. De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje en de geleerde lessen*. Tilburg: GGD West-Brabant.
- Woerkum, C. v., & Knotters, M. (2007). Ik voel nattigheid: risicoperceptie en risicocommunicatie bij waterbeheer in de agrarische sector. *Stromingen: vakblad voor hydrologen* 13 (1), 33-44.
- www.uitgeverijbalans.nl/boeken/ik-wacht/. (2019, juni 14). Opgehaald van www.uitgeverijbalans.nl/boeken/ik-wacht/
- ZHZ, D. G. (2017, oktober). https://www.dienstgezondheidjeugd.nl/images/downloads/publiek/milieu_gezondheid/Informatieblad_PFOA_GenX_defNdGversie1.pdf. Opgehaald van www.dienstgezondheidjeugd.nl

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde strategische crisisleiders

1. De heer A. Rodenboog Voormalig burgemeester van Loppersum (2003-2018)
2. De heer H.J. Bolding Burgemeester Het Hogeland
3. De heer J.G.M. Alders NCG (2015-2018)
4. De heer J. Wallage Voormalig burgemeester van Groningen (1998-2009) en een van de voorzitters van de Dialoogtafel²⁴ (2014-2015)
5. De heer A.A.M. Brok Voormalig burgemeester Dordrecht (2010-2017), nu Commissaris van de Koning Fryslân
6. Mevrouw C. Frenzt Directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid
7. Mevrouw L.C. Poppe-de Looff Voormalig burgemeester van Zundert (2007-2019)
8. De heer M.T.C. van Lieshout Voormalig directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2017-2019), nu directeur Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
9. Mevrouw A. van der Zijden Directeur Publieke Gezondheid GGD West-Brabant
10. Mevrouw W.J. Mansveld Directeur Veiligheidsregio Groningen
11. De heer P.J. Aalbersberg NCTV²⁵

²⁴ Om het vertrouwen onder inwoners te herstellen in de Rijksoverheid en de NAM, is in 2014 een dialoogtafel opgericht. Hier worden de verschillende belangen en invalshoeken rond gaswinning besproken en met elkaar in balans gebracht.

²⁵ Het interview met de heer Aalbersberg zal na inlevering van de thesis plaatsvinden. Hij wordt geïnterviewd als expert en zal gevraagd worden om te reflecteren op het onderzoek.

Bijlage 2 Afkortingen

BRP	Basisregistratie Personen
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
CVW	Centrum Veilig Wonen
ECHA	European Chemicals Agency
EFSA	Europese voedselveiligheidsautoriteit
EZK	(Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat
FTM	Follow the Money
GBB	Groninger Bodem Beweging
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
IenM	(ministerie van) Infrastructuur en Milieu (tot 2017)
IenW	(ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat (sinds 2017)
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
ILenT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMG	Instituut Mijnbouw Groningen
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KCR2	Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RBP	Rampbestrijdingsplan
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RWS	Rijkswaterstaat
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCMG	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (sinds 2020 Instituut Mijnbouwschade Groningen, IMG)
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 3 Fasenmodel Turner

Fase 1	Denkbeeldige normale fase /startpunt	<p>Mensen hebben een set van algemeen cultureel geaccepteerde voorschriften van het vermijden en – tot een bepaalde hoogte - accepteren van risico's. Vastgelegd in bijvoorbeeld wetten maar ook in wat onder 'gezond verstand' wordt gezien als het gaat om veiligheid.</p> <p>Men vertrouwt er op dat een acceptabel risiconiveau geborgd is door middel van deze set van maatregelen. Dat overtreding van deze maatregelen ongelukken kan veroorzaken wordt normaal gevonden en leidt dus niet tot aanpassing van de maatregelen en sterkt alleen maar het vertrouwen er in.</p>
Fase 2	De incubatieperiode	De 'voorfase': iets ontwikkelt zich, wel of niet in zicht. Een opeenstapeling van gebeurtenissen over een periode van tijd, die niet in overeenstemming zijn met het beeld van de wereld en de daarin voorkomende gevaren. Deze gebeurtenissen worden in deze periode vaak niet opgemerkt of verkeerd geïnterpreteerd.
Fase 3	De versnellende gebeurtenis	De 'acute' fase: een niet te negeren gebeurtenis ('tipping point') die voor iedereen duidelijk maakt dat het beeld van de wereld, de daarin voorkomende gevaren met bijbehorende veiligheidsmaatregelen, incompleet is. Het feit dat het wereldbeeld incompleet blijkt te zijn draagt nog eens extra bij aan de impact van deze gebeurtenis.
Fase 4	Het begin	De versnellende gebeurtenis wordt onmiddellijk gevolgd door het duidelijk worden van de directe en onverwachte implicaties van de sluimerende zaken uit de incubatieperiode. De omvang en periode kunnen hierbij variëren.
Fase 5	Eerste fase aanpassing (redden en bergen)	De nieuwe fase wordt onderkend en leidt tot ad hoc aanpassingen. Deze aanpassingen zijn nodig zodat het hoofd geboden kan worden aan de directe en onverwachte implicaties. De 'verlengde' fase (prolonged), richting nafase, 'opruimen', is hier ook onderdeel van.
Fase 6	Volledige culturele herschikking	De 'verantwoordingsfase' (accountability): een onderzoek is uitgevoerd en de set met overtuigingen en veiligheidsmaatregelen is aangepast op het hernieuwde wereldbeeld. Deze laatste fase wordt ernstig gehinderd als men van mening verschilt of er is onenigheid. Dan wordt het leerproces verstoord en is de effectiviteit van de samenwerking minimaal of komt helemaal niet tot stand.

Fasenmodel Turner: de reeks van gebeurtenissen gekoppeld aan de ontwikkeling van een ramp of crisis

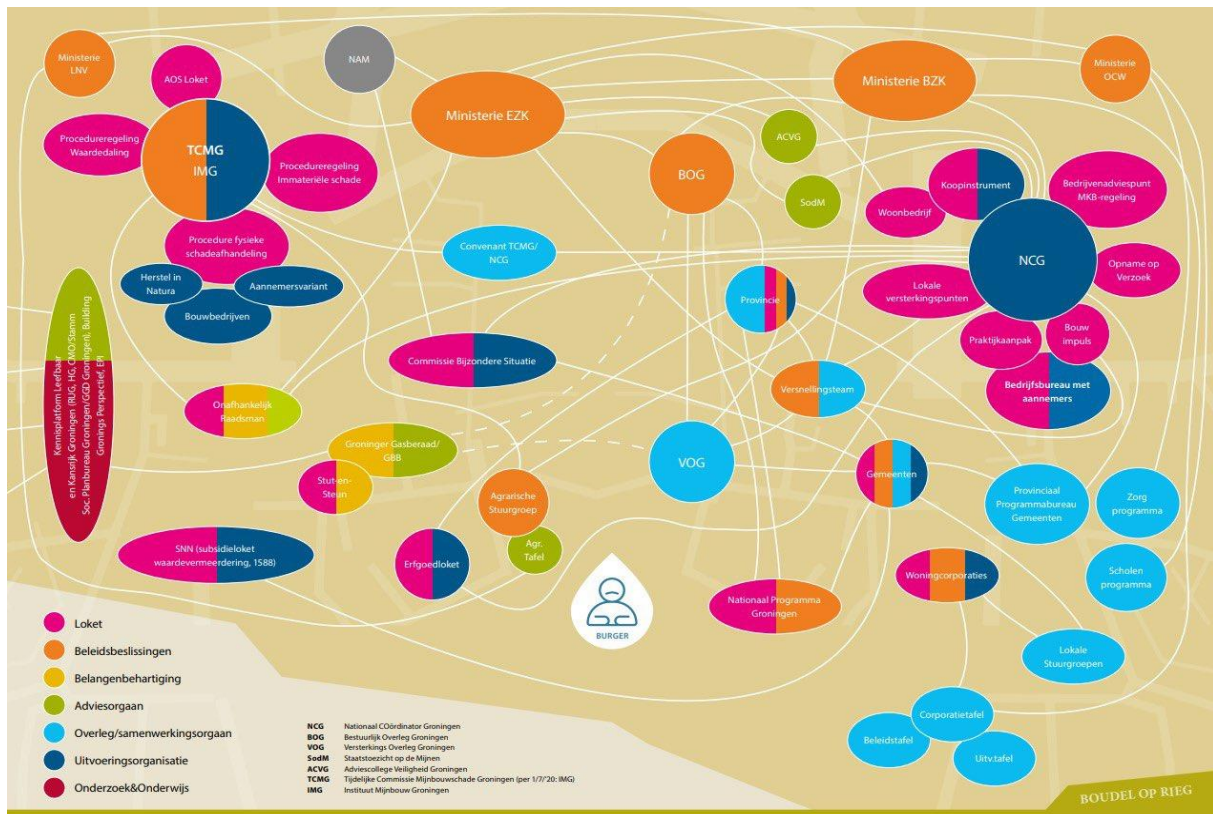
Bijlage 4 Tijdlijn Gaswinning- en Aardbevingendossier Groningen²⁶

- 1959 Ontdekking Groninger gasveld
- 1963 Voor het eerst wordt bruikbaar gas geproduceerd. In 1 jaar tijd bouwt Nederland alle huishoudelijke gastoestellen om en maakt ze daarmee geschikt voor het aardgasnet
- 1963 Ingezonden brief in Nieuwsblad van het Noorden met als kop “We moeten denken aan een bodemdaling na gaswinning”
- 1986 Eerste gemeten aardbeving bij Assen, Eleveld (magnitude 3.0)
- 1987 Commissie Bodemdaling stelt dat schade aan gebouwen uitgesloten mag worden geacht
- 1990 Wetenschappers TU Delft stellen dat het verband tussen bodemtrilling en gaswinning niet bewezen is
- 1992 Voor het eerst geluiden uit Groningen dat de gaskraan dicht moet. De NAM en onderzoeksinstituten KNMI en TNO zullen de conclusie ‘geen aanleiding tot verontrusting’ decennialang in vele varianten blijven herhalen
- 2003 Aardbeving (3,0) gemeente Loppersum
- 2009 Oprichting Groninger Bodem Beweging (GBB), een vereniging met als doel het opkomen voor de belangen van mensen die directe of indirecte schade hebben door de gaswinning in het Groningen gasveld
- 2012 Aardbeving Huizinge (3,6). Besluit tot de start van diverse onderzoeken
- 2013 - Onderzoek SodM, KNMI en NAM: de aardbevingen zullen zwaarder worden, nl. met een sterkte van 4 tot max. 5 (tot dan toe wordt uitgegaan van max. 3,9). De kans dat zo’n maximale beving in het komende jaar plaatsvindt, is 1 op 14. De gaswinning moet daarom fors omlaag is het advies. Er is veel media-aandacht voor het onderzoek en de gaswinning- en aardbevingsproblematiek komt op de nationale politieke agenda
- De minister van EZK schrijft voor het eerst in een Kamerbrief dat al enkele decennia bekend is dat de gaswinning gepaard gaat met aardbevingen en dat men ook heeft geweten dat het aantal bevingen ‘evenredig toeneemt’ met de productie uit het gasveld. In dezelfde brief blijkt dat de minister de gaswinning echter niet meteen zal minderen
- In december wordt bekend dat de NAM dat jaar een recordhoeveelheid gas heeft gewonnen
- 2014 Eerste huis gesloopt als gevolg van aardbevingen
- 2015 - Rapport OVV: met de veiligheid van de Groningse burgers is gedurende de vijftig jaren van gaswinning geen rekening gehouden
- Excuses minister EZ en NAM, meer aandacht voor veiligheid Groningers
- Nationaal Coördinator Groningen (NCG) aangesteld. NCG krijgt leiding over organisatie die ervoor moet zorgen dat schadeafwikkeling en versterken van panden beter wordt geregeld
- Besluit Raad van State: gaswinning moet verder omlaag
- 2016 Nieuwe mijnwet: omgekeerde bewijslast (de NAM moest bewijzen dat schade niet veroorzaakt werd door aardbevingen)
- 2017 - Rapport OVV over opvolging aanbevelingen rapport OOV 2015: de aanpak van de problemen die veroorzaakt worden door de gaswinning in Groningen is te gefragmenteerd en staat los van andere vraagstukken zoals de economische ontwikkeling en krimp
- Rapport Nationale Kinderombudsman: het onderzoek laat zien dat een eenduidige visie en aanpak op de impact van de aardbevingen en hun gevolgen voor kinderen en jongeren in onderzoek, beleid, en hulpverlening ontbreken
- Besluit minister EZK: de NAM moet uit de schadeafhandeling, uit de versterking en uit de vaststelling van het winningsniveau
- 2018 - Aardbeving Zeerijp (3,4). Breed crisioverleg VRG + partners (voorbereidend GRIP)
- Aardbeving Garrelsweer (2,2)

²⁶ Voor deze tijdlijn zijn diverse bronnen bestudeerd. O.a. literatuur, onderzoeken van o.a. Gronings Perspectief, diverse websites zoals KNMI, RTV Noord, Rijksoverheid, Tweede Kamer. NB de tijdlijn is niet uitputtend.

- Aardbeving Garsthuizen (2,8)
- Minister EZK besluit gaskraan dicht; via 12 naar 0 in 2030
- NCG stapt op
- 2019 - Aardbeving Westerwijtwerd (3,2)
- Schadeafwikkeling en versterkingsoperatie zijn nog steeds niet structureel op gang gekomen (slechts 300 huizen krijgen versterking in 2019)
- Tweede Kamer besluit unaniem dat er een parlementaire enquête plaats moet vinden
- Beving Westerwijtwerd (3,4). Opschaling crisisteam (GRIP 2) + bestuurlijk overleg
- 2020 - Aardbeving Garrelswaer (2,5)
- Aardbeving Zijldijk (2,5)
- Aardbeving Loppersum (2,7)
- Gaswinning is nu zo laag dat bevingen het resultaat zijn van 60 jaar gaswinning in Groningen. Zij worden vooral veroorzaakt door de drukvereffening in het gasveld en worden nauwelijks nog beïnvloed door de gasproductie. In 2020 waren er 90 aardbevingen in Nederland: 76 geïnduceerde (door gaswinning) en 14 tektonische (natuurlijke) aardbevingen. De meeste geïnduceerde aardbevingen vonden plaats in het Groningen-gasveld, 69 in totaal
- 2020 Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen geïnstalleerd
- 2022 Gaswinning moet gestopt zijn
- 2023 Parlementaire enquêtecommissie zal haar onderzoeksrapport aanbieden aan de Tweede Kamer

Bijlage 5 Spelers in het gaswinning- en aardbevingsdossier Groningen



(Gasberaad, 2020)

Bijlage 6 Tijdljn Chemours DuPont²⁷

Jaren 1960	Ontwikkeling en toepassing van PFAS in uiteenlopende industriële en huishoudelijke producten
1970-2012	Chemours/DuPont gebruikt PFOA in het productieproces. In deze periode zijn er nauwelijks berichten over incidenten
2011	Uitstoot van teveel methyleenchloride
2012	- Lek leiding, het blijkt dat er teveel CFK's ²⁸ illegaal naar Kazachstan worden geëxporteerd, er wordt te veel zoutzuur in de Merwede geloosd en het blijkt dat vermoedelijk al vanaf de jaren '90 te veel HFP ²⁹ is uitgestoten (dit laatste vormt volgens de GGD geen gezondheidsrisico's) - Chemours/DuPont gebruikt GenX in het productieproces
2015	- Chemours Netherlands B.V. splitst in 2015 af van DuPont en gaat als beursgenoteerd bedrijf zelfstandig verder - Bericht Follow the Money (FTM) dat tegen de DuPont-fabriek in de VS ruim 3500 civiele rechtszaken zijn aangespannen door omwonenden en werknemers die gezondheidsproblemen ondervinden door de uitstoot van PFOA. Dit bericht leidt tot Kamervragen en zorgt voor veel commotie in de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht
2016	- Rapport ³⁰ RIVM in opdracht van ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Onderzocht is in hoeverre PFOA tussen 1970 en 2012 uit de fabriek in Dordrecht is vrijgekomen in het milieu en welke mogelijke gezondheidseffecten dat heeft gehad voor omwonenden. Hiervoor is gekeken naar de verspreiding in lucht en drinkwater. Rapport leidt tot onrust, met name in de lokale politiek en media - Uitzending EénVandaag over vrouwen die ooit werkten in een inmiddels gesloten fabriek van DuPont waar lycra werd vervaardigd. De vrouwen ervoeren vruchtbaarheidsproblemen en/of complicaties van zwangerschappen - N.a.v. uitzending EénVandaag geeft minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het RIVM opdracht de gezondheidseffecten van PFOA en DMAc ³¹ in kaart te brengen - Tweemaal een gaslek waarbij bijna 3000 kilo giftige en kankerverwekkende stof (formaldehyde) vrijkwam. Veel onrust onder de bevolking. Onderzoek OVV - Zieke werknemers klagen Dordtse Dupont-fabriek aan - Zo'n 150 inwoners van Dordrecht en Sliedrecht demonstreren tegen Chemours DuPont
2017	- Veel vragen over de schadelijkheid van GenX. Provincie besluit emissies GenX naar lucht en water te beperken in afwachting van onderzoek in Duitsland en nadere Europese regelgeving

²⁷ Voor deze tijdljn zijn diverse bronnen bestudeerd. O.a. rapporten en berichtgeving op websites zoals IFV, NOS, Rijksoverheid, RIVM, lokale nieuwsites. *NB de tijdljn is niet uitputtend.*

²⁸ CFK's: chloorfluorkoolwaterstoffen, zijn kunstmatige stoffen, die bestaan uit chloor (Cl), fluor (F) en koolstof (C).

²⁹ HFP: hexafluorpropeen, hiervan wordt kunstrubber gemaakt.

³⁰ Omwonenden van de chemiefabriek DuPont/Chemours in Dordrecht zijn jarenlang via de lucht blootgesteld aan de stof perfluorooctaanzuur (PFOA). Het is waarschijnlijk dat zij hierdoor langdurig aan hogere waarden PFOA zijn blootgesteld dan de door het RIVM vastgestelde grenswaarde voor chronische blootstelling. Voor deze overschrijding zijn meerdere scenario's doorgerekend. Conclusies: er heeft mogelijk een langdurige overschrijding van de voor PFOA veilige geachte grens plaatsgevonden voor de omwonenden in de directe nabijheid van de fabriek van DuPont/Chemours. Vanaf 2002 wordt op basis van de analyse de RIVM-grenswaarde niet meer overschreden. De blootstelling heeft mogelijk geleid tot nadelige effecten op de lever. Er is geen verhoogd risico voor reproductie toxiciteit berekend en een eerste berekening geeft geen aanwijzingen voor een verhoogd kankerrisico. De PFOA-emissie is sinds 2012 gestopt en in deze studie wordt berekend dat de huidige PFOA-concentraties in het bloed van omwonenden zijn gedaald onder de chronische gezondheidskundige grenswaarde.

³¹ DMAc: dimethylaceetamide is een polair organisch oplosmiddel dat vooral wordt gebruikt als oplosmiddel voor polymeren.

	<ul style="list-style-type: none"> - Veel aandacht in de media omdat drinkwaterbedrijf Oasen stelt dat de uitstoot in het oppervlaktewater teruggebracht moet worden naar 0 omdat GenX niet uit het drinkwater gefilterd kan worden - DuPont en Chemours schikken in de VS voor 670 miljoen dollar - 500 omwonenden en ex-werknemers van de fabrieken in Dordrecht eisen 50 miljoen euro i.v.m. geleden gezondheidsschade en waardevermindering woningen - Rapporten RIVM over studie naar mogelijke gezondheidseffecten van PFOA/C8. Dit leidt opnieuw tot onrust in de omgeving - Ongeveer 1000 (oud)omwonenden laten hun bloed testen op de aanwezigheid van PFOA/C8
2017-2020	Voortdurend aangescherpte vergunningen (de eerste aangescherpte vergunning is sinds 6 juni 2017 in werking)
2018	Rapport onderzoeksbureau Blauw in opdracht van de Burenraad ³² . In het dagelijks leven maken de omwonenden van Chemours en DuPont zich weinig directe zorgen over de eventuele schadelijke gevolgen van de Chemours DuPont. Pas bij doorvragen uiten mensen meer zorgen over veiligheid en gezondheidsrisico's. In het algemeen zijn de mensen tevreden over hun leefomgeving. Het imago van de bedrijven is nu niet goed
2019	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek NVWA naar mogelijk verhoogd risico voor de volksgezondheid door de consumptie van voedsel waarin GenX-stoffen aanwezig kunnen zijn - Rapport 'Vervolgonderzoek afvalstromen Chemours' Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) verschijnt. De onderzoekers concluderen dat er te weinig opgetreden wordt tegen de verspreiding van GenX via afvalstromen - Provincie Zuid-Holland legt aan DuPont een last onder dwangsom op - Provincie Zuid-Holland bericht in de media dat de PFAS-uitstoot Chemours flink omlaag is gegaan, maar dat op 95% van de PFAS die het fabrieksterrein van Chemours verlaat, te weinig zicht is. De vergunningen gaan maar over 5% van de uitstoot - Film Dark Waters komt uit. Deze Amerikaanse film is gebaseerd op de lange, juridische strijd die een advocaat eind jaren 1990 begon te voeren tegen DuPont
2020	<ul style="list-style-type: none"> - Minister Milieu en Wonen laat de landsadvocaat onderzoeken hoe de Nederlandse staat mogelijk ettelijke miljoenen aan schade bij de Dordtse chemische bedrijven Chemours en DuPont kan claimen. Het gaat onder meer om kosten om te achterhalen waar de gevaarlijke stoffen PFOA en GenX terecht gekomen zijn. Dat is nodig omdat het bedrijf dit zelf niet goed bijhield - Provincie Zuid-Holland legt aan Chemours een last onder dwangsom op - De EFSA (Europese voedselveiligheidsautoriteit) stelt haar opinie over de gezondheidsrisico's van PFAS in voedsel bij. Zij stelt een nieuwe gezondheidkundige grenswaarde vast in haar nieuwe advies aan de Europese Commissie
2021	<ul style="list-style-type: none"> - Chemiebedrijf DuPont wordt niet strafrechtelijk vervolgd voor de vergiftiging van tientallen werknemers van zijn lycrafabriek in Dordrecht (<i>zie in de tijdlijn bij april 2016</i>). Het kan niet meer worden bewezen. Vakbond FNV voert hier nog wel een civiele rechtszaak over - Chemours stapt naar de rechter om te voorkomen dat de provincie Zuid-Holland strengere milieueisen oplegt (met name sneller uitstoot PFAS terugdringen) - Chemours moet van waakhond European Chemicals Agency (ECHA) meer dierproeven doen naar de kankerverwekkende eigenschappen van GenX dat in het Haagse, Zoetermeerse, Dordtse en Rotterdamse drinkwater werd aangetroffen - De gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden dagvaarden de chemiebedrijven Chemours en DuPont. Zij vragen de rechter vast te stellen dat Chemours DuPont onrechtmatig hebben gehandeld door de uitstoot van PFOA en GenX. Zij stellen de bedrijven aansprakelijk voor de schade die zij hebben geleden,

³² Omwonenden uit Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Wijngaarden.

lijden en mogelijk in de toekomst nog zullen lijden als gevolg van deze uitstoot. Omdat beide bedrijven eerder de aansprakelijkheid hebben afgewezen starten de gemeenten een dagvaardingsprocedure

- Het RIVM concludeert in juni na herberekening van eerder onderzoek dat mensen in Nederland te veel van het schadelijke PFAS binnenkrijgen via voedsel en drinkwater. Het RIVM adviseert om geen groenten en fruit meer te eten dat mensen hebben geteeld binnen een kilometer rond de chemiebedrijven Chemours in Dordrecht en Custom Powders in Helmond

- De OVV is op 26 april jl. gestart met een onderzoek naar de wijze waarop burgers in Nederland worden beschermd tegen de risico's van soms jarenlange schadelijke industriële uitstoot en lozingen³³. De Raad onderzoekt hiervoor de situatie rondom Tata Steel in IJmuiden en mogelijk ook andere industriële complexen in Nederland waar dezelfde problematiek speelt.

³³ Blootstelling aan industriële stoffen kan schade veroorzaken aan de gezondheid. Dit kan door een eenmalige uitstoot of lozing zijn, maar ook door een opeenstapeling van stoffen in de loop van de tijd. Onderdeel van het onderzoek is in hoeverre rekening wordt gehouden met gezondheidseffecten voor omwonenden bij het toestaan en controleren van langdurige industriële uitstoot.

Bijlage 7 Spelers in het dossier Chemours DuPont³⁴

Omwonenden (onder andere vertegenwoordigd in de Burenraad)
(ex-)Medewerkers Chemours DuPont
Chemours (in 2015 afgesplitst van DuPont)
DuPont
Gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht die o.a. verantwoordelijk zijn voor de publieke gezondheid van hun inwoners
Provincie Zuid-Holland is bevoegd gezag voor de vergunningverlening omdat Chemours een Brzo-bedrijf is
Milieudienst DMCR voert in opdracht van de provincie de taken van vergunningverlening en handhaving & toezicht uit (tot 2017 deed de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid dit)
Rijkswaterstaat (RWS) voor de directe lozingen op het oppervlaktewater
Diverse ministeries zoals Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Media
Europese regelgeving
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)
Onderzoek wordt/is gedaan door het RIVM
Onderzoek wordt/is gedaan door de Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ (waar de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) onderdeel van is; de GGD voert de taak publieke gezondheid uit)
Onderzoek wordt/is gedaan door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILeNT)
Onderzoek wordt/is gedaan door de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA)
Onderzoek wordt/is gedaan door de Europese voedselveiligheidsautoriteit (EFSA)
Het Openbaar Ministerie (OM) doet strafrechtelijk onderzoek

³⁴ Niet uitputtend.

Bijlage 8 Tijdlijn Fort Oranje³⁵

2002	Cees Engel koopt camping Fort Oranje
Vanaf 2004	Gemeente Zundert ontvangt meldingen over onrust en criminaliteit op het terrein
Vanaf 2009	Exponentiële stijging van het aantal klachten en ongeregelde heden Er vinden geregeld grote controles plaats door de gemeente, politie en Belastingdienst
Vanaf 2012	Meerdere rechtszaken tussen Engel en de gemeente. Het aantal misstanden blijft toenemen (o.a. criminaliteit, vechtpartijen, schrijnende armoede)
2014	GGD Midden- en West-Brabant brengt de leefsituatie van een groep bewoners in beeld. Een deel van de bewoners staat niet ingeschreven bij de gemeente en leeft buiten het zicht van overheidsdiensten en hulpverlenersorganisaties. Er blijken grote maatschappelijke problemen te spelen: slechte leefomstandigheden, sociaal isolement, wietteelt, uitbuiting, prostitutie, mensenhandel, verwaarloosde dieren en ondermijning
2014-2016	Eerste integrale aanpak
2014-2017	Bij de politie zijn ± 500 incidenten geregistreerd die grotendeels te maken hebben met diefstal, geweld, drugs, prostitutie en brand
2016	Tweede integrale aanpak
Maart 2017	GGD West-Brabant concludeert opnieuw in een rapport dat het ongezond is om op camping Fort Oranje te wonen Samenstelling bestuurlijke klankbordgroep met daarin de burgemeesters van Zundert, Tilburg en Breda, de directeur van GGD West-Brabant, de eenheidschef Zeeland-West-Brabant en de gemeentesecretaris van Zundert
9 juni 2017	Burgemeester van Zundert kondigt aan dat de camping in augustus gesloten zal worden
22 juni 2017	De eigenaar kondigt aan de bewoners per 3 juli op straat te zetten en begint enkele caravans van water en elektriciteit af te sluiten
22 juni 2017	GRIP 4, afgekondigd door voorzitter veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
13 juli 2017 – 10 januari 2018	GRIP 3 Ontruiming van Fort Oranje
1 maart 2018	Sluiting van Fort Oranje
Zomer 2018	Nazorg GGD eindigt. De gemeente neemt de begeleiding over. De laatste bewoners worden verplaatst naar een camping en een voormalig AZC om van daaruit passende vervangende woonruimte te zoeken
April 2021	Er woont nog een handjevol mensen op het campingterrein. Er lopen nog altijd verschillende juridische procedures De gemeente Zundert zorgt nog steeds voor 24/7 bewaking van het bijna verlaten campingterrein
Juni 2021	Uitspraak rechtbank Breda in bodemprocedure aangespannen door voormalig campingeigenaren: de gemeente Zundert heeft in 2017 terecht camping Fort Oranje in Rijsbergen gesloten.

³⁵ Voor deze tijdlijn zijn diverse bronnen bestudeerd. O.a. rapporten en berichtgeving op websites zoals IFV, GGD Midden- en West-Brabant, Rijksoverheid, lokale nieuwsites. *NB de tijdlijn is niet uitputtend.*

Creeping crises

Een verkenning van uitdagingen voor strategische crisisleiders

Interview met (voormalige) strategische crisisleiders in het kader van de thesis voor de Master of Crisis and Public order Management (MCPM)

Creeping crisis

Behalve acute crises kan sprake zijn van sluimerende of langdurige crises ('creeping crises'). Acute crises kennen een relatief korte toestand van grote onzekerheid, er is een duidelijke dreiging, een hoge mate van urgentiebesef en zij hebben veelal een duidelijk begin en einde. Creeping crises bouwen echter langzaam op en hebben een langdurig karakter. De dreiging blijft (lang) latent en er is geen of wisselende aandacht of urgentiebesef. Hun ontstaan, duur en einde is vaak onduidelijk.

Voorbeelden van creeping crises

Coronacrisis, AMR-crisis (antimicrobiële resistentie), Klimaatverandering; toename bosbranden en overstromingen, migrantenstroom etc.
Gebruikte casestudies in de masterthesis: creeping crises Gaswinning- en aardbevingsproblematiek Groningen, Chemours DuPont Dordrecht en Fort Oranje Zundert.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt ***“Wat betekenen creeping crises voor de rol en taken van strategische crisisleiders?”***

Cruciale strategische crisisleiderstaken

In het onderzoek wordt ingegaan op de taken:

1. Sense making (het begrijpen wat er aan de hand is) waaronder detectie
2. Besluitvorming inclusief coördinatie
3. Meaning making (betekenis geven, zorgen dat begrepen wordt wat er aan de hand is)

Interview met [naam] [(voormalige)functie]

Datum

Tijdstip

Interviewer: Sietske Tolsma

Locatie interview: MS Teams of [adres]

Protocol

- Duur interview maximaal 1 uur
- Waardering deelname
- Voorstellen
- Praktisch:
 - Opname: vernietiging opname meteen na uitwerking
 - Meetikken/-schrijven
 - Toestemming om naam te vermelden in thesis
 - Uitspraken/meningen zullen niet herleidbaar zijn
 - Thesis ontvangen wanneer gereed
- Interview

- Afsluiting
 - Bedanken
 - Kort afspraken herhalen

Interviewvragen

1. Wat waren uw eerste gedachten over het onderwerp creeping crises?
2. Wat is voor u een crisis?
 - a. Wie bepaalt of er sprake is van een crisis?
 - b. Vindt u dat creeping crises vroeg onderkend zouden moeten worden? Waarom wel/niet
 - i. *In hoeverre is het van belang om een sluipende crisis te markeren als 'crisis'? En wanneer zou dat dan moeten?*
3. Wat heeft/had u nodig of wat is er nodig om goede besluiten te kunnen nemen?
 - a. Wie nam de besluiten en wanneer?
 - b. Veranderden de betrokken en/of verantwoordelijke actoren gedurende de tijd?
4. Waarin verschilt volgens u de coördinatie – d.w.z. het organiseren van een samenhangende respons – in een creeping crisis ten opzichte van in een acute crisis?
5. Hoe komt het volgens u dat de problematiek niet of laat op de agenda komt? D.w.z. de creeping crises zoals bijvoorbeeld de gaswinning- en aardbevingsproblematiek Groningen, rondom Chemours DuPont of Fort Oranje
 - a. Heeft dit te maken met de informatie die u krijgt/kreeg?
 - b. Van wie krijgt/kreeg u de informatie of zou u die willen krijgen
 - c. Hoe zou u die informatie willen ontvangen?
 - i. *Kan door de strategische crisisleiderstaken de agendastatus beïnvloed worden?*
6. Hoe moet er volgens u gecommuniceerd worden over een crisis die nog geen crisis is?
 - a. Veranderde de probleemdefinitie gedurende de tijd? En daarmee ook de communicatieboodschap?
 - b. Hoe kan voor langere tijd de aandacht vastgehouden blijven worden?
7. Het lijkt lang te duren voordat urgentie gevoeld wordt bij een creeping crisis. Wat is uw reactie op deze stelling?

Bijlage 10 Waardetoedeling kenmerken creeping crisis casestudy

	Kenmerken creeping crises	Gaswinning- en aardbevingsproblematiek Groningen	Chemours DuPont	Fort Oranje
<i>Tijdsaspect</i>	'Slow burning': slow onset, slow closure. Ontwikkelen zich, kwetsbare condities en druk bouwen langzaam op, worden steeds gevaarlijker. Slegend karakter, uitgestrekte periode, langdurig	+	+	+
	Er is tijd om oplossingen te ontwikkelen, om maatregelen gezamenlijk voor te bereiden en af te stemmen	+	+	+
<i>Aandacht en urgentiebesef</i>	Gebrek aan of verschillende percepties van urgentie	+	+	+/-
	Geen of wisselende aandacht, vaak geen onderwerp op de politieke en publieke agenda en van de media	+	+	+
	Er is geen aandacht voor waarschuwingen	+	+/-	+/-
<i>Manifestatie en complexiteit</i>	De dreiging blijft lang latent. Kunnen 'nestelen' en ontwrichtende effecten hebben. Weinig of zelfs geen 'explosieve momenten'	+	+	+
	Kunnen zich manifesteren in kleinere incidenten, afbakening kan onduidelijk zijn, soms met plaats incident, soms niet	+/-	+	+/-
	Ontstaan, duur en einde is vaak onduidelijk	+	+	+
	Het is niet direct zichtbaar wie er getroffen zijn of kunnen worden	-/+	+	+
<i>Onzekerheid</i>	Langere periode van wisselende onzekerheid	+	+	+

De waarden zijn per kenmerk verdeeld in: aanwezig (+), neutraal of zowel aan- als afwezig (+/-) of afwezig (-)

Bijlage 11 Evaluatie Wet veiligheidsregio's over risicoanalyse, informatievoorziening en coördinatie

In het rapport van de commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's van 4 december 2020 (veiligheidsregio's E. W., 2020) staan bevindingen die de aanbevelingen in § 6.3 ondersteunen.

Kijkend naar sense making, inclusief detectie, dan zijn onderstaande bevindingen van de commissie relevant met betrekking tot risicoanalyse en informatievoorziening als het gaat om creeping crises.

Risicoanalyse:

- “De activiteiten in de verschillende fasen van crisisbeheersing kunnen (en moeten soms) tegelijkertijd plaatsvinden. Niet elke fase hoeft helemaal doorlopen te worden om aan een volgende fase te beginnen. Tijdens de acute crisisrespons vindt ook preparatie plaats en wordt tussentijds geëvalueerd. Na de preparatie kan ook zonder daadwerkelijke respons geëvalueerd en geleerd worden. In het bijzonder bij creeping of slow-burning crisis is nauwelijks aan te wijzen wanneer de fase ‘herstel’ begint: eigenlijk begint die onmiddellijk bij het ontstaan van de crisis. Het bepalen van het ‘einde’ van de crisis(beheersing) en het ‘begin’ van de opvolgende beleidsaanpak is daarmee ook niet eenvoudig.” (p. 91)
- “De Wet veiligheidsregio's besteedt weinig aandacht aan risicoanalyse als fundament voor crisisbeheersing. Het ontbreekt aan een wettelijke verantwoordelijkheid en coördinatie voor risicobeheersing vanuit gezamenlijk perspectief. De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Voor dit proces dragen alle bij de crisisbeheersing betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid.” (p. 151)

Informatievoorziening:

- “De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening. Zo kunnen alle crisispartners beschikken over dezelfde actuele informatie, ongeacht de fase waarin de crisis zich bevindt. Op dit moment ligt de focus in de wet te veel op operationele informatievoorziening bij flitsincidenten en -crises, wat niet aansluit bij de huidige dreigingen in de maatschappij. De regie over deze informatievoorziening komt te liggen bij burgemeesters, vz's vr en minister van JenV.” (p.3)
- “Grens- en domeinoverschrijdende crises vragen om elementen als integraliteit, slagkracht en een flexibele, op het risico of crisis toegesneden aanpak. Informatiemanagement is daarbij randvoorwaardelijk in alle fasen van crisisbeheersing. Daarvoor is professionalisering nodig op het gebied van kwaliteit, continuïteit en toekomstbestendigheid van informatievoorziening. Om dat te realiseren is het volgens de commissie wenselijk om te werken aan een gemeenschappelijke, flexibele en opschaalbare informatievoorziening. Daarbij gaat het volgens de commissie niet zo zeer om systemen zoals LCMS. Het gaat eerder om een voorziening of structuur met professionals die structureel 24/7 actuele informatie samenbrengt en duidt voor decentrale en centrale crisisbeheersing. Denk daarbij aan het bundelen van actuele informatie vanuit diverse databronnen, zoals inzicht in verkeersstromen, evenementen, weerswaarschuwingen, waterhoogtes in relatie tot bekende risicolocaties. Maar ook analyse van sociale media om zo maatschappelijke onrust tijdig in beeld te krijgen. Het is daarmee een combinatie van statische en dynamische informatie. De commissie vindt het wenselijk dat hiermee een eenduidig, actueel landelijk en regionaal informatie- en risicobeeld ontstaat, niet alleen ten tijde van een crisis, maar ook voor de risicoanalyse en

preparatie. Het vormgeven aan deze entiteit is volgens de commissie een gezamenlijke opgave voor het ministerie van JenV en de veiligheidsregio's. Partijen die nu al een rol spelen in de informatievoorziening rond crises, zoals het NCC, het LOCC, Defensie, het IFV, de LMS, IenW, RWS Landelijk Watermanagement Centrum, Verkeerscentra en de regionale VIC's, kunnen delen van deze nieuwe voorziening invullen. De meerwaarde en tevens randvoorwaarde is dat crisispartners met benodigde informatie zijn aangesloten of flexibel aangesloten kunnen worden als dat nodig is. Er hoeft dus niet voor iedere crisis of risico een nieuw systeem of structuur bedacht te worden. De basis moet er zijn en bij een crisis of een nieuw risico kan die basis uitgebreid worden en inhoudelijk verder worden uitgewerkt en ingevuld. Informatieprocessen worden daarbij in relatie tot het crisistype situationeel en proportioneel opgeschaald met inhoudelijke experts en professionals." (p.126)

- "De Wvr borgt een gezamenlijke informatievoorziening, maar in de praktijk wordt hier een smalle invulling aan gegeven. Gedetailleerde eisen in het Besluit veiligheidsregio's dragen niet bij aan de kwaliteit van informatie. De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweerzorg. De regie over informatievoorziening ligt bij de burgemeesters, vz's vr en minister van JenV."(p.154)

Kijkend naar besluitvorming, inclusief coördinatie, dan zijn onderstaande bevindingen relevant met betrekking tot coördinatie/de respons als het gaat om creeping crises.

Respons:

- "Afhankelijk van het type risico en de noodzakelijke preparatie moeten vr's op veel verschillende niveaus samenwerken: voor sommige risico's volstaat een aanpak binnen de grenzen van een vr of van twee gemeenten in verschillende vr's, voor andere risico's moeten enkele of alle vr's samen optrekken met verschillende crisispartners en het Rijk. Aangezien crises zich niet beperken tot landsgrenzen, kan ook internationale samenwerking bij crisisbeheersing noodzakelijk zijn. Het voorstel van de commissie impliceert dat de crisisrespons integraal wordt vormgegeven. Dat betekent dat de verantwoordelijke bestuurder bij de inrichting van de responsorganisatie rekening houdt met dit uitgangspunt. Zodra een bestuurder besluit om een situatie als crisis te behandelen, start de crisisbeheersing. De operationele hoofdstructuur in crisisbeheersing – inclusief kernprocessen als informatiemanagement en crisiscommunicatie – wordt vervolgens op decentraal (lokaal, regionaal, interregionaal) en/of op centraal niveau ingericht. Het schaalniveau is flexibel, want het is afhankelijk van en wordt aangepast aan de schaal van de crisis. Vanuit het beginsel van integraliteit wordt decentraal zoveel mogelijk gewerkt vanuit één crisisorganisatie, ongeacht het aantal betrokken vr's of gemeenten." (p.88)
- "De Wvr beschrijft een rigide structuur voor de coördinatie in de crisisrespons. De aanpak van crises vereist meer flexibiliteit. De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur." (p.151)