



Overheidshandelen tijdens en na crises

Vier aandachtspunten voor
goed overheidshandelen
rond crisissituaties

Kennisnotitie

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	4
2 Wat is een crisis?	5
3 Sleutelfactoren die het vertrouwen van burgers beïnvloeden	8
4 Vier aandachtspunten voor goed overheidshandelen tijdens en na crises	16
5 Tot slot	23
Literatuur.....	24
Bijlage: Onderzoeksverantwoording.....	31

Samenvatting

Sinds de coronacrisis is het vertrouwen van burgers in de Nederlandse politiek laag in vergelijking met eerder. Dit geldt ook voor het vertrouwen in de manier waarop de overheid omgaat met maatschappelijke problemen en crises. Burgers lijken steeds meer te twijfelen aan het probleemoplossend vermogen van de overheid en aan de wil van politici om problemen op te lossen. Daarbij wijzen burgers naar de gebrekkige afhandeling van verschillende crises, zoals de toeslagenaffaire en de gaswinningsproblematiek in Groningen. Een laag politiek vertrouwen is problematisch voor de effectiviteit en legitimiteit van het (crisis)beleid. De wens om het vertrouwen in de overheid te herstellen staat dan ook hoog op de politieke agenda.

Welke gevolgen heeft overheidshandelen tijdens en na crises op het vertrouwen van burgers in de overheid? Overheidsinstanties hebben behoefte aan inzicht hierover, zo blijkt uit gesprekken die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voerde. Deze kennisnotitie levert hieraan een bijdrage. We identificeren vier sleutelfactoren van overheidshandelen die invloed hebben op de kwaliteit van leven van mensen en hun vertrouwen in de overheid tijdens en na crises:

- Een crisissituatie tijdig herkennen
- Het leed en uiteenlopende ervaringen van burgers erkennen
- Accurate, open en toegankelijke overheidscommunicatie en -informatie
- Aandacht voor structurele en ervaren ongelijkheden

Op basis van deze sleutelfactoren komen we tot de volgende vier aandachtspunten voor goed overheidshandelen tijdens en na een crisis:

- 1 **Responsief handelen en in dialoog gaan met burgers.** Het is belangrijk dat de overheid openstaat voor de signalen van (groepen) burgers en zich realiseert dat de percepties van burgers serieus genomen moeten worden. Zo kan de overheid signalen van burgers herkennen en erkennen.
- 2 **Transparant communiceren en aansluiten bij de persoonlijke situatie van burgers.** De percepties van getroffenen en de samenleving als geheel van hun overheid worden in tijden van crisis in grote mate bepaald door hoe en wat bestuurders in verschillende crisisfasen communiceren. Het is cruciaal dat de informatie die de overheid verstrekt betrouwbaar is: tijdig, transparant, accuraat en begrijpelijk. Daarnaast moet de overheid de kwetsbaarheden, behoeften en noden van burgers als crisis herkennen en ook als crisis benoemen.
- 3 **Reflecteren op mensbeelden en een rechtvaardige verdeling.** Crises kunnen bestaande ongelijkheden en kwetsbaarheden van (groepen) burgers en institutionele systemische problemen blootleggen. Goed overheidsoptreden heeft aandacht voor deze ongelijkheden en de onderliggende institutionele mechanismen die hen onbedoeld in stand houden.
- 4 **Leren van het verleden voor de toekomst.** De overheid moet rekening houden met de bredere culturele, economische en politieke context waarin een crisis zich voordoet. De rol en kracht van herdenking en betekenisgeving moeten hierbij niet worden onderschat, net als de rol die bestuurders daarbij kunnen spelen.

Er bestaat geen eenvoudige oplossing om het verloren vertrouwen met gerichte beleidsinstrumenten te herstellen. Het vergroten van politiek vertrouwen in de overheid moet dan ook niet als beleidsdoel worden nagestreefd. Maar overheden en aanhangige instituties kunnen het vertrouwen van burgers wel 'verdienen' door te allen tijde goed te handelen. Immers: voorkomen is beter dan genezen.

1 Inleiding

Crises en rampen kunnen ontwrichtende gevolgen hebben voor de kwaliteit van leven van mensen en voor de leefbaarheid en cohesie in buurten en regio's. In 2023 werd bijvoorbeeld Marokko getroffen door een zware aardbeving, Libië door overstromingen, en in Zuid-Europa stonden grote bosgebieden in brand. In elk van deze gevallen verloren veel mensen hun leven¹ en liep de materiële schade in de miljarden euro's. Ook Nederland kent zijn crises en rampen. Denk bijvoorbeeld aan de overstromingen in Zuid-Limburg in 2021, maar iets langer geleden ook aan de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de MH17-ramp in 2014. Naast deze rampen hebben samenlevingen te maken met vele andere (mondiale) bedreigingen en complexe maatschappelijke problemen die steeds vaker worden benoemd als 'crises' (Dückers 2022; Freedon 2017; Lindley 2014). In de recente Nederlandse context valt hier te denken aan de coronacrisis, de klimaat- en stikstofcrisis, de wooncrisis, de asiel-/migratiecrisis en de economische crisis van 2008-2011. Niet al deze gebeurtenissen zijn even tastbaar voor iedereen in de samenleving, maar dat maakt hun impact op het mentale en fysieke welzijn van mensen niet minder groot (Bonanno et al. 2010; Dückers 2022; Norris en Wind 2012).

Sommige van deze gebeurtenissen worden onmiddellijk erkend en benoemd als een acute crisis door de overheid, burgers en verschillende maatschappelijke actoren. Toch kan de perceptie sterk verschillen van wat een crisis is en voor wie. Zo hebben bijvoorbeeld bewoners van de provincie Groningen al tientallen jaren dagelijks te maken met de gevolgen van gasbevingen. Voor een deel van de gedupeerden gaat de materiële schade gepaard met psychisch leed. Leed dat onder meer het gevolg is van langdurige ervaringen van onzekerheid, een gebrek aan erkenning, het uitblijven van hulp vanuit (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties, en dat – zo bleek – mede is veroorzaakt door de overheid zelf (TK 2022/2023). Uit onderzoek blijkt dat het niet tijdig herkennen en handelen van overheidsinstanties tijdens en na crisissituaties negatieve gevolgen kan hebben voor het politieke vertrouwen van burgers in de overheid (zie o.a. Miller 2016; Miller en Rivera 2006; Verhoeven en Metze 2022; Wijkhuijs et al. 2021). Hoewel het politieke vertrouwen sterk kan fluctueren, is het vertrouwen in de politiek sinds 2021 laag in vergelijking met eerder (Den Ridder et al. 2021, 2023). Burgers twijfelen aan het probleemoplossend vermogen van de overheid en aan de wil van politici om problemen op te lossen. Daarbij wijzen ze op de gebrekkige afhandeling van verschillende crises, waaronder ook de situatie in Groningen en de toeslagenaffaire (Van Noije et al. 2023; Den Ridder et al. 2024; zie ook Dückers 2022; Miltenburg et al. 2023; Den Ridder et al. 2023; Wagemans en Peters 2023).

In dit licht wordt er de laatste jaren in de media en in het bredere politiek-maatschappelijke debat steeds vaker gesproken over een zogenaemde 'vertrouwenscrisis'.² Een laag politiek vertrouwen is problematisch voor de effectiviteit van het (crisis)beleid: zo werden tijdens de coronacrisis de coronamaatregelen beter nageleefd in Europese landen met een hoog politiek vertrouwen en was het sterftecijfer lager (De Blok 2023; Devine et al. 2021). Uit de literatuur over politiek vertrouwen weten we dat een hoger politiek vertrouwen ervoor zorgt dat burgers beleidskeuzes eerder accepteren, zelfs als ze het er niet direct mee eens zijn (De Blok 2023). De wens om het tij te keren en daarmee het politieke vertrouwen in de overheid te herstellen staat mede daarom hoog op de politieke agenda (PVV et al. 2024; VVD et al. 2021).

1 De *International Disaster Database* becijferde dat in 2023 zeker 12.000 mensen het leven lieten als gevolg van natuurrampen, zoals aardbevingen, overstromingen, brand en stormen – een toename van 30% ten opzichte van 2022 (Ritchie en Rosado 2022).

2 Volgens De Blok (2023) is het begrip 'vertrouwenscrisis' van alle tijden en dus niet uniek voor de huidige tijd (bv. de Europese staatsschuldencrisis in 2013), noch uniek voor Nederland (zie bv. Crozier et al. 1975; Hix 2010).

Uit verkennende gesprekken die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voerde met verschillende overheidsinstanties, blijkt dat overheden en aanhangige instituties moeite hebben om te bepalen hoe te handelen rond verschillende soorten crises.³ Zelf spreken ze daarbij over ‘handelingsverlegenheid’. Gesprekspartners stellen behoefte te hebben aan overzicht over en inzicht in handelingsperspectieven voor (de)centrale beleidsmakers en -uitvoerders voor de gevolgen van overheidshandelen op het vertrouwen van burgers in overheden in tijden van crisis of rampen.

Het doel van deze kennisnotitie is dan ook om een bijdrage te leveren aan het voorzien in deze kennisbehoefte. Dat doen we door middel van een narratieve literatuurstudie.⁴ Daarbij zijn de volgende twee onderzoeksvragen leidend:

- 1 Welke gevolgen heeft overheidshandelen tijdens en na crises⁵ voor burgers en voor hun vertrouwen in de overheid?
- 2 Welke aandachtspunten kunnen we hieruit distilleren voor (de)centrale beleidsmakers en -uitvoerders over goed overheidshandelen rond crisissituaties?

Om deze vragen te beantwoorden, baseren we ons op sociaalwetenschappelijk en geesteswetenschappelijk onderzoek naar crises en rampen (hierna: crises).⁶ Dit vullen we aan met inzichten uit de literatuur over vertrouwen.

2 Wat is een crisis?

Voordat we de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, is het belangrijk om eerst na te denken over wat mensen onder de term crisis verstaan. Het concept ‘crisis’ heeft namelijk de afgelopen eeuwen uiteenlopende betekenissen gehad in verschillende contexten. Tot in de vroegmoderne tijd werd de term bijvoorbeeld gebruikt om een medische situatie te beschrijven: het kritische moment in een ziekteproces waarop de patiënt balanceert tussen leven en dood (Freeden 2017). Crisis verwees dus naar het moment waarop wanhoop verandert in hoop of omgekeerd. Tegenwoordig wordt het woord vooral toegepast op ontwrichtende gebeurtenissen, variërend van de relationele strijd tussen geliefden tot de mondiale veranderingen in het klimaat (Freeden 2017; Holton 1987; Koselleck 2002). In zijn begripshistorische analyse laat Michael Freeden (2017) zien hoe denkers, schrijvers en politici in het verleden het concept steeds op andere manieren hebben geïnterpreteerd en gebruikt. Ze riepen crises uit om situaties te duiden, maar zeker zo vaak om hun eigen politieke ideeën kracht bij te zetten. De gemene deler, zo concludeert Freeden, is dan ook dat de term misschien niet langer zijn

3 In democratieën zoals de Nederlandse hebben overheden de taak op zich genomen om het welzijn en de veiligheid van hun burgers te bevorderen en te garanderen. Zo stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV 2022) bijvoorbeeld dat de Nederlandse overheid het dan ook als een van haar kerntaken ziet om een veilige samenleving te waarborgen. Samen met publieke en private partners op alle niveaus, met maatschappelijke organisaties en met burgers zegt de overheid daarbij een toenemende verantwoordelijkheid op zich genomen te hebben om problemen en eventuele crisissituaties te voorkomen en te beheersen. De overheid stelt zich dan ook verantwoordelijk voor de coördinatie tussen relevante publieke en private partners voor een goed functionerende en coherente crisisrespons.

4 Zie bijlage voor een toelichting op de verkennende gesprekken en methodologische verantwoording.

5 In deze notitie gaan wij in op overheidshandelen *tijdens* en *na* crises of rampen. We zijn ons ervan bewust dat rampen en crises ook te voorkomen zijn, (mede) door overheidshandelen (zie Boersma 2022a). De focus van deze notitie ligt echter niet op de rol van overheden voorafgaand aan een crisis (bv. crisis- en rampenpreventie en -escalatie, of sturingsmechanismen om veiligheidsrisico's te beperken/voorkomen), maar richt zich op voorbeelden van overheidshandelen tijdens en na rampen of crises die mensen wereldwijd hebben geraakt en hun vertrouwen in de overheid hebben beïnvloed.

6 Volgens het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) is rampenbeheersing op het gebied van fysieke veiligheid hetzelfde als crisisbeheersing. Vanuit dat oogpunt gebruiken we in deze notitie de termen rampen en crises tegelijkertijd, omdat de Nederlandse context de overheid verantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van de fysieke veiligheid van haar burgers bij zowel rampen als crises.

oorspronkelijke medische betekenis heeft, maar nog steeds veelvuldig wordt gebruikt voor het beschrijven van uiteenlopende situaties. De term heeft zich zogezegd verspreid als een besmettelijke ziekte, *'disjointedly infecting ever-broader discursive spheres'* (Freeden 2017: 17; Holton 1987).

Het is een belangrijke constatering dat de term 'crisis' in de huidige samenleving naar steeds meer verschillende gebeurtenissen kan verwijzen en daarom als containerbegrip zou kunnen worden beschouwd. Volgens Dückers (2022) kan onze huidige samenleving daardoor in toenemende mate worden gezien als een *crisissamenleving* waarin mensen 'moeten anticiperen op urgente, weerbarstige problemen – die we crises noemen, benaderen als crises en daarmee tot crises maken' (2022: 16). Crises worden, stelt Dückers, gecreëerd in taal. De implicatie daarvan is dat hij crisis als een sociaal construct beschouwt: een interpretatie en bestempeling van een dreigende en urgente situatie, waardoor bijvoorbeeld specifiek overheidshandelen door burgers verwacht en gelegitimeerd wordt (Edelman 1977; 't Hart 1993). Interpretaties kunnen echter verschillen over wat een crisis is en voor wie, of wat de aard van de dreiging is. Zo is volgens Dückers (2022) bijvoorbeeld bij een *acute crisis* de dreiging voor iedereen vaak zichtbaar en voelbaar, en is er dan ook weinig of geen discussie over het veronderstelde probleem. Deze crises, zoals natuurrampen, worden gezien als een op zichzelf staande ontwrichtende gebeurtenis of uitzonderlijke situatie met een duidelijk begin en eind (Boin et al. 2021). Acute crises sluiten dan ook meer aan bij meer traditionele definities van crises, waarin crises worden gedefinieerd als *'a widely recognized threat to shared societal values that requires an urgent response under conditions of deep uncertainty'* (Boin et al. 2021: 3; zie ook Rosenthal et al. 1989).

Sluimerende crises daarentegen hebben een langere 'incubatietijd' en kunnen blijven sudderen lang nadat de 'warme fase' voorbij is (Boin et al. 2021: 3). Ze hebben geen duidelijk begin of eind. Volgens Dückers (2022: 16) zijn er bij een sluimerende crises vaak 'geen krachtige beelden die mens en samenleving in beweging brengen'. Signalen van burgers of andere maatschappelijke actoren leggen het af tegen meer dringende kwesties. Er kan onenigheid ontstaan over wat een crisis is en voor wie: verschillende actoren, zoals overheidsinstanties, politici, bevolkingsgroepen en maatschappelijke organisaties, hebben immers vaak ook uiteenlopende belangen en behoeften. Dat kan leiden tot geschillen tussen actoren over de noodzaak voor (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties om te handelen.⁷

Het is belangrijk om te benadrukken dat de taal die geassocieerd wordt met een crisissituatie niet alleen beschrijvend is, maar ook regulerend. Wanneer dominante actoren, groepen, nationale of internationale instituties of de media een gebeurtenis of situatie bestempelen als crisis, dan beïnvloeden ze daarmee de collectieve interpretatie ervan ('t Hart 1993; Schorr 1987). Het gevolg is bijvoorbeeld dat een bepaald handelingsrepertoire voor (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties kan worden gelegitimeerd en bepaald gedrag van burgers en maatschappelijke organisaties kan worden verwacht, zoals het naleven van crisisbestrijdende maatregelen. Maar voor de effectiviteit van crisismaatregelen en -beleid is het niet alleen belangrijk dat een crisis ook als crisis wordt benoemd, maar eveneens dat het door verschillende invloedrijke actoren en organisaties in de samenleving als crisis wordt erkend. Een illustratief voorbeeld is de klimaatcrisis. In 2020 schreven duizenden wetenschappers in een verklaring dat 'de klimaatcrisis is aangebroken' en maatregelen en gedragsverandering nodig zijn om klimaatveranderingen een halt toe te roepen (Ripple et al. 2020: 9). Tot op de dag van vandaag lopen de meningen onder politici,

7 Het labelen van een gebeurtenis of situatie als 'crisis' is daarom ook een 'performatieve handeling' die iets fundamenteels verandert in de perceptie van de werkelijkheid (Edelman 1977; Freedon 2017; Koselleck 2002; Turner 1980).

burgers en maatschappelijke actoren wereldwijd uiteen over de vraag of er überhaupt sprake is van een klimaatcrisis. Zo worden sommige internationale doelen en klimaatmaatregelen (bv. het klimaatakkoord van Parijs) door verschillende nationale overheden, maatschappelijke organisaties en burgers niet of niet volgens de afspraken nageleefd.

De verschillende interpretaties van de klimaatcrisis laten zien dat het voor de effectiviteit van crisismaatregelen en -beleid van belang is of een crisis ook collectief als crisis wordt benoemd en aanvaard. De effectiviteit van crisismaatregelen is namelijk niet alleen afhankelijk van het al dan niet handelen van overheden, maar ook van het gedrag van maatschappelijke organisaties en burgers. Betwiste crisisconcepties kunnen daarbij een voedingsbodem creëren voor maatschappelijke onrust en zelfs polarisatie in samenlevingen (Miltenburg et al. 2022, 2023; Schaper en Hartman 2023). ‘Crisis’ is daarmee een even breed als krachtig begrip. Het kanaliseert de aandacht van overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en burgers op een bepaalde situatie of bepaald fenomeen door een gevoel van gevaar en urgentie te communiceren. Het bestempelen van een situatie of fenomeen als een crisis kan daarmee een effectieve manier voor overheden zijn om de noodzaak van culturele- of gedragsverandering of het naleven van crisisbestrijdende maatregelen te stimuleren. Ook kan het een middel zijn om bepaalde onderwerpen bovenaan de politieke agenda te zetten (Lindley 2014). Denk bijvoorbeeld aan het voornemen van het kabinet-Schoof om een tijdelijke Asielcrisiswet in te voeren om strengere crisesmaatregelen tegen de instroom van asielzoekers en de opvangcrisis te legitimeren (zie NOS 2024; PVV et al. 2024).

Wanneer overheidsinstanties de veiligheid van hun burgers niet langer kunnen garanderen in tijden van crisis, kan dit gevolgen hebben voor de ervaren responsiviteit en legitimiteit van de overheid. In deze gevallen is er sprake van een zogenoemde ‘institutionele crisis’, die volgens Kuipers (2023) kan worden onderverdeeld in drie soorten, namelijk crises *in*, *voor* en *over* publieke organisatie. Bij crises *in* een publieke organisatie gaat het om incidenten en bedreigingen die het functioneren van overheidsinstanties belemmeren of lamleggen. Denk bijvoorbeeld aan een overstrooming die de stroomvoorziening van een overheidsorganisatie tijdens een ramp volledig kan stilleggen. Er is sprake van een crisis *voor* de overheid wanneer ze niet in staat blijkt haar taak van ‘toezicht, regulering of sanctionering’ uit te voeren, door bijvoorbeeld falende crisispreventie, gebrekkige voorbereiding of haperende opschaling en coördinatie⁸ (Kuipers 2023: 5), zoals bij de huidige opvang van asielzoekers. Hierbij is dan ook vaak sprake van een kloof tussen de verwachtingen van burgers over de prestaties en rol van overheden en de daadwerkelijke prestaties en rol voor, tijdens of na een crisis (Edelman 1977; ‘t Hart 1993; Nohrstedt et al. 2018). Daarnaast kan volgens Kuipers een crisis zich ook ontvouwen *over* een publieke organisatie en daarmee de legitimiteit van de overheid aantasten. Wanneer de overheid ernstig faalt (ook ‘systeemfalen’ genoemd), wordt zijzelf onderwerp van kritiek en publieke verontwaardiging. De crisis over een organisatie is het duidelijkst een legitimiteitscrisis, omdat mensen niet meer het gevoel hebben dat een organisatie haar publieke functie waarborgt.

Volgens Kuipers (2023) hangen deze drie soorten institutionele crises nauw met elkaar samen, waarbij het ene crisistype het andere type kan veroorzaken of zelfs verergeren. Lipset (1959) zou in dit verband spreken van een overgang van een ‘crisis van effectiviteit’, waarin een politiek systeem in de ogen van het volk niet meer goed functioneert, naar een ‘crisis van legitimiteit’, waarin dit politieke systeem niet meer functioneert volgens de fundamentele waarden die de samenleving belangrijk vindt. Kuipers

8 Andere voorbeelden van crises voor een overheidsorganisatie zijn het niet kunnen leveren van voldoende testcapaciteit tijdens een infectieziekte, het niet kunnen opsporen van een voedselveiligheidsprobleem of de orde niet kunnen handhaven tijdens plotselinge rellen (Kuipers 2023).

geeft aan dat de opeenstapeling van de drie crisistypen dan ook kan leiden tot een steeds verdergaande delegitimering van overheidsorganisaties, omdat percepties niet langer gaan over incidenten in een gezette tijd en plaats en betrekking hebbend op een specifieke dreiging, maar dat mensen deze in een lange voorgeschiedenis plaatsen. Daarmee wordt het ‘handelen en bestaansrecht [...] van de organisatie als geheel onderwerp van debat’ (Kuipers 2023: 9).

Voor deze notitie kiezen wij er bewust voor ons niet toe te leggen op een bepaalde definitie van een crisis. Wat we meenemen uit dit hoofdstuk is dat crisisconcepties verschuiven over tijd, contextafhankelijk zijn, en dat de meningen over de aard, omvang en urgentie van een situatie sterk uiteen kunnen lopen tussen overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties en burgers.⁹ Daarnaast is het onderscheid van belang tussen crises die door actoren als acuut worden ervaren (zoals een natuurramp) of juist als sluimerend (zoals de aardgaswinningsproblematiek in Groningen). Op welke manier een crisis wordt gedefinieerd heeft gevolgen voor mensen, bijvoorbeeld vanwege het al dan niet uitblijven van erkenning en overheidsondersteuning. Crisisdefinities zijn daarmee sterk regulerend. In dat licht is het tot slot belangrijk om te onthouden dat verschillen in visies tussen burgers en overheden over wat een crisis al dan niet is, kunnen bijdragen aan hoe mensen de legitimiteit van overheidshandelen ervaren.

3 Sleutelfactoren die het vertrouwen van burgers beïnvloeden

In dit hoofdstuk zetten we een aantal factoren op een rij die het vertrouwen van burgers in de overheid tijdens en na een ramp of crisis kunnen beïnvloeden. Aan de hand van voorbeelden uit de literatuur laten we voor elke factor zien hoe het overheidsoptreden in verschillende situaties het vertrouwen van burgers in de overheid heeft beïnvloed.

3.1 Een crisissituatie tijdig herkennen

Een adequate eerste en daaropvolgende reactie van een overheid op een crisissituatie is cruciaal voor het vertrouwen van burgers in het overheidshandelen. Hierbij gaat het niet alleen om de tijdige inzet van eerste hulpmiddelen, maar ook het tijdig reageren op de signalen van getroffen burgers. Daardoor kan er gehandeld worden en kunnen burgers en betrokkenen dat als legitiem ervaren.

Tijdig reageren op signalen van burgers

De crisisliteratuur over rampen bevat tal van voorbeelden die aantonen dat het niet-handelen of niet tijdig reageren van (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties op de signalen van burgers kan leiden tot angst, woede en minachting van burgers voor de autoriteiten. Dat beïnvloedt vervolgens hun vertrouwen in de overheid negatief (zie o.a. Miller 2016; Miller en Rivera 2006; Verhoeven en Metze 2022; Wijkhuijs et al. 2021). Miller (2016) analyseerde bijvoorbeeld met behulp van een discoursanalyse van mediaberichtgeving de reacties van lokale en centrale overheden na de orkaan Katrina in New Orleans (2005) en de kernramp in Fukushima (2011). Daarbij onderzocht hij hoe de reacties van overheidsinstanties en politieke bestuurders het vertrouwen van burgers in de overheid beïnvloedden. De conclusie: als er niets werd gedaan terwijl burgers leed ervoeren, gaven burgers de overheid de schuld. Volgens Miller (2016: 417) kan inadequaat of niet-handelen daarom het vertrouwen van de bevolking in de overheid beschadigen: *‘Trust among agents of the government and civilians is strained after inadequate protection from harm is experienced.’* In het geval van Katrina laten Miller

9 Dit geldt overigens ook voor termen als ‘getroffene’, ‘gedupeerde’ en ‘slachtoffer’.

en Rivera (2006) zien dat het niet-handelen van (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties een situatie creëerde waarin de lokale bevolking van New Orleans het vertrouwen in de federale en lokale overheid verloor en het wantrouwen van vooral de Afro-Amerikaanse gemeenschap in de overheid verder verdiepte.¹⁰ De aard van dergelijke natuurrampen was namelijk voor de regio niet nieuw – het was de derde keer dat overstromingen de regio verwoestten (de Mississippi-overstroming in 1927 en orkaan Betsy in 1965). Hulp kwam niet op tijd, waardoor mensen dagenlang op de daken van hun huizen moesten wachten. Maanden en zelfs jaren na de tragedie was er nog steeds weinig vertrouwen in de inspanningen van regeringen om hulp effectief en op tijd te organiseren en toe te wijzen.¹¹ Dit voorbeeld laat zien dat het gebrek aan een adequate eerste en daaropvolgende reactie op een crisis niet alleen tot een vertrouwensverlies van burgers in de overheid kan leiden, maar ook wantrouwen in de overheid kan aanwakkeren.

(Sluipende) crises tijdig en aanhoudend herkennen

Er zijn ook subtielere of minder zichtbare situaties denkbaar waarin het gebrek aan ervaren bescherming problematisch wordt, met mogelijk even verstrekende gevolgen voor het vertrouwen van mensen. Een voorbeeld in Nederland is hoe burgers in Groningen door de gasbevingen decennialang een crisis ervoeren, maar de rijksoverheid hun leed niet als zodanig erkende. Daarmee bleef overheidshandelen uit, met serieuze gevolgen voor het vertrouwen van burgers in diezelfde overheid (TK 2022/2023). Burgers zagen het overheidshandelen als inadequaats: er was geen sprake van handelen, terwijl burgers wel bescherming verwachtten tegen de gevolgen van een crisis die mede was veroorzaakt door die overheid zelf. Een voorbeeld van een situatie waarin de Nederlandse rijksoverheid relatief direct een situatie als crisis erkende is daarentegen de eerste uitbraak van COVID-19. Met name in de eerste periode van de coronacrisis genoot de overheid veel vertrouwen onder burgers: er werd volgens een meerderheid van de Nederlandse burgers adequaat en proportioneel gehandeld (Boin en Luesink 2021). Deze casus leent zich ook voor de illustratie van het aanhoudende belang van herkenning van een crisis als zodanig, tijdens de nasleep van een ramp of crisis. Zo stellen Boin en Luesink (2021) in hun analyse van de aanpak van de rijksoverheid van de coronacrisis in 2020 dat het herkennen en benoemen van een tweede golf dat jaar, en daarmee het uitdenken en uitvoeren van een heldere crisisstrategie, vorstelijk laat was.

3.2 Het leed en uiteenlopende ervaringen van burgers erkennen

Een tweede factor voor het vertrouwen van burgers is de noodzaak voor overheden om immateriële steun, hoop en perspectief te bieden in tijden van crisis. Daarbij gaat het dan vaak over de wens van gedupeerden dat hun leed erkend, benoemd en blijvend herinnerd wordt (Dückers et al. 2017; Jong en Dücker 2019; Jong et al. 2016). Ook hier staat de beleving van de getroffen en centraal en hoe zij overheidshandelen en de rol van politieke bestuurders en ambtenaren percipiëren.

De rol van betekenisgeving en crisisleiderschap

In de crisisliteratuur wordt het belang van betekenisgeving ('*meaning making*') als belangrijke leiderschapstaak gezien in tijden van crisis (Boin et al. 2016; Jong en Dücker 2019). Erkenning in de zin

10 Het wantrouwen van Afro-Amerikanen in de overheid is sinds 1927 diep geworteld in de regio. Na Katrina was het wantrouwen zo groot dat sommigen geloven dat de oever van het Industrial Canal tijdens Katrina opzettelijk werd doorbroken om de '[h]eavily impoverished Lower Ninth Ward onder water te zetten en de wittere delen van de stad te redden' (Miller en Rivera 2006: 28).

11 De federale en lokale crisisrespons na Katrina is goed gedocumenteerd. Zo is uitgebreid bestudeerd hoe de verschillende organisaties, zoals de Federal Emergency Management Agency (FEMA), Homeland Security, de National Guard, de governors' office en lokale initiatieven, (niet) met elkaar interacteerden en communiceerden (Curtis 2015) en wat de consequenties waren van de onduidelijkheden in de governancestructuur. Voor deze analyses verwijzen we onder anderen naar Boin et al. (2019) en Cooper en Block (2006).

van betekenisgeving kan verschillende vormen aannemen. We lichten er hier twee (niet uitputtend) toe: de rol van emotionele steun en nabijheid van bestuurders, en het belang van herdenking.

Sociaal- en klinisch psychologen, maar ook cultuurhistorici, benadrukken het belang van betekenisgeving na crises voor emotionele steun (De Graaf et al. 2021; Jensen 2024; Maercker en Müller 2004; Park 2016). Uiteenlopend onderzoek laat zien dat in tijden van crisis het vertrouwen van getroffenen in politieke instituties positief wordt beïnvloed als representanten van de overheid zichtbaar en nabij zijn aan getroffenen. Zowel zichtbaarheid als nabijheid zijn cruciale elementen om een gedeeld gevoel van verbondenheid te creëren. Historisch bronnenonderzoek naar watersnoodrampen en de verspreiding van ziektes, zoals de pest, benadrukt bijvoorbeeld op welke manieren de aanwezigheid van vorsten in getroffenen gebieden – hoe kort ook – troost en bemoediging bood voor zowel getroffenen als de gemeenschap als geheel (De Graaf et al. 2021; Jensen 2024). Naast het laten publiceren van preken, gedichten, illustraties en pamfletten om saamhorigheid en gedeelde verantwoordelijkheid te creëren, was de nabijheid van een heerser onderdeel van wat in de eenentwintigste eeuw *community engagement strategies* worden genoemd (Gilmore et al. 2020; De Graaf et al. 2021). Ook benadrukken onderzoekers door concepten als ‘relationeel vakmanschap’ (Moors et al. 2022) het belang van de aanwezigheid van bestuurders bij lokale herdenkingen, zoals begrafenissen, om medeleven te tonen (Benedek en Fullerton 2007; Noordegraaf en Newman 2011). Een voorbeeld hiervan is het optreden van burgemeester Jan Mans in de nasleep van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 waarbij 23 mensen om het leven kwamen. Slachtoffers ervoeren dat hij hen ondersteunde met zorg en de burgermeester woonde herdenkingen en begrafenissen bij (Jong et al. 2016). Mede doordat de lokale bevolking Mans’ nabijheid en verbondenheid ervoer, werd hij lokaal en nationaal als held gezien en kende de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de burgemeester de Gemeenteprijs toe voor zijn voorbeeldfunctie tijdens de crisis (Jong en Dückers 2019; Noordegraaf en Newman 2011).

Daarnaast laat onderzoek zien dat ook de publieke erkenning van leed van getroffenen door politieke hooggeplaatsten (bv. de minister-president, voorzitters en vertegenwoordiging van de Eerste en Tweede Kamer) bij kan dragen aan het gevoel dat hun ervaring ertoe doet (Jong en Dückers 2019; Torenvlied et al. 2015). Bovendien wordt het contact met leden van het koningshuis soms als waardevol ervaren (Ammerlaan 2009). In het directe contact met bestuurders zijn er echter ook risico's voor het vertrouwen van mensen in de overheid. Wanneer zij hen wel ontmoeten maar zich vervolgens expliciet niet gehoord of gezien voelen, of wanneer er geen zichtbare daden volgen maar enkel beloftes die niet waargemaakt worden, kan dit gevoelens van verlies van vertrouwen juist aanwakkeren (Bovenhoff 2023). Daarom benadrukken Moors en collega's (2022: 62) in hun onderzoek naar de avondklokrellen tijdens de coronacrisis het volgende: ‘Wil je vertrouwen winnen dan moet je naast [mensen] staan, niet erboven.’ Volgens Dückers en collega's (2017) kan hierbij het integreren van psychosociale principes¹² in het crisisleiderschap van publieke leiders voorspelbare problemen in de respons- en herstelfase helpen verminderen en zorgen voor sociale erkenning.

De veranderende rol en betekenis van herdenking

Naast de rol van emotionele steun en de nabijheid van bestuurders, wijst de literatuur ook op het belang van herdenking voor het vertrouwen van slachtoffers in de overheid. Torenvlied en collega's

¹² Hobfoll et al. (2007) beschrijven in hun onderzoek vijf zogenaamde ‘essentiële principes die bevorderlijk kunnen zijn voor het welzijn van de getroffenen: het bevorderen van een gevoel van 1) veiligheid, 2) kalmte, 3) *self- en community efficacy*, 4) verbondenheid met anderen, en 5) hoop. Deze psychosociale principes zijn inmiddels onderdeel van diverse internationale richtlijnen voor ondersteuning en zorg voor getroffenen van rampen en crises (Dücker et al. 2022; zie ook ARQ 2023).

(2015) onderzochten bijvoorbeeld de crisisbeheersingsorganisatie na de ramp met MH17. Uit hun surveyonderzoek en verdiepende interviews met nabestaanden bleek dat zij ondanks de moeizame start direct na de ramp, de aankomst van de stoffelijke resten in Eindhoven en de nationale herdenkingen als ‘keerpunt in het vertrouwen van de nabestaanden in de overheid’ hebben ervaren (Torenvlied et al. 2015: 237). Zij waardeerden de blijvende aandacht en het respect voor de slachtoffers, ook bij latere vluchten: ze voelden zich erkend in hun leed.

Herdenking en betekenisgeving door herdenking kennen veel verschillende culturele uitingsvormen. Te denken valt aan standbeelden, gedenkplaatsen, kunstwerken en ceremonies, maar ook aan rituelen, boeken, documentaires en tentoonstellingen. De uitingsvormen en de betekenissen die eraan worden gegeven, worden beïnvloed door de culturele en politieke context waarin ze vormkrijgen (zie ook Putters et al. 2018). Herdenkingsrituelen zijn daarbij in hoge mate performatief (Stig Sørensen et al. 2019), maar kunnen ook ruimte bieden voor het (her)schrijven van het verhaal voor en soms door de slachtoffers. Zo stelt Lotte Jensen op basis van haar vergelijking van verschillende (natuur)rampen dat monumenten en herdenkingen uiteindelijk ‘ijkpunten’ kunnen vormen ‘in de wordingsgeschiedenis van een dorp, stad, regio of land’. Deze horen, zo stelt ze, ‘bij het verhaal dat groepen over zichzelf vertellen en zijn vormend voor collectieve identiteiten’ (Jensen 2024: 7; zie ook Duiveman 2023). Voor autoriteiten kunnen het ook gelegenheden zijn om betrokkenheid en nabijheid te tonen, en eventueel momenten waarop zij hun positie kunnen legitimeren en verstevigen (De Graaf et al. 2021).

Dit maakt rituelen van herdenking allesbehalve eenduidig: het zijn namelijk bij uitstek plekken en momenten waar strijd geleverd kan worden over betekenisgeving en erkenning. Hier valt te denken aan de politieke en maatschappelijke discussies die wereldwijd, landelijk en lokaal woeden over standbeelden en gedenkplaatsen voor prominente onderdrukkers van tot slaaf gemaakten uit de koloniale periode. Het idee van strijd over betekenis staat in scherp contrast met het vaak beoogde karakter van herdenking, namelijk de stabiliteit en tijdloosheid ervan (Stig Sørensen et al. 2019). Herdenking belooft slachtoffers blijvende erkenning van het geleden leed, maar moet ook worden begrepen als onderdeel van een proces van geschiedschrijving en hoe we onze plek daarin interpreteren: als veranderende betekenissen en bediscussieerde claims van ervaringen (Kromhout 2017; Stig Sørensen et al. 2019; Viejo-Rose 2011).

3.3 Accurate, open en toegankelijke overheidscommunicatie en -informatie

Een derde factor die impact kan hebben op het vertrouwen van burgers in tijden van crisis, is accurate, open en toegankelijke overheidscommunicatie en -informatie. Van cruciaal belang hierbij is het verstrekken van betrouwbare informatie, updates over de situatie en duidelijke richtlijnen voor overheidsacties (ARQ 2023).

De link tussen crisiscommunicatie en -informatie en wantrouwen

Boin en Luesink (2021: 269) stellen in hun analyse van de tweede golf van de coronacrisis dat er tegenstrijdige overheidsinformatie werd verspreid: ‘De crisiscommunicatie was bij vlagen onthutsend.’ Volgens hen droeg het inconsistente gebruik van wetenschappelijke kennis in overheidscommunicatie en crisisstrategie tijdens de coronapandemie in Nederland niet bij aan het politieke vertrouwen van het publiek op de langere termijn. Ook Brumfiel en Fuyuno (2012) toonden in hun studie over Fukushima aan dat in de nasleep van de kernramp onjuiste uitspraken over stralingsniveaus leidden tot grote publieke ontevredenheid en wantrouwen in de overheid. Ook in de

gaswinningsproblematiek in Groningen speelde wetenschappelijke kennis en het selectieve gebruik daarvan door de overheid een belangrijke rol in de erosie van het vertrouwen van het publiek in de overheid (Derksen en Gebben 2022; TK 2022/2023). Zo was het voor gedupeerde burgers in Groningen niet duidelijk welke belangen overheden tegen elkaar afwogen en welke belangen ze dienden.

Geen, gebrekkige of niet-toegankelijke overheidscommunicatie en -informatie kan grote gezondheidsrisico's met zich meebrengen in tijden van crisis, bijvoorbeeld omdat het voor mensen moeilijk is een risico-inschatting te maken of te weten wat ze moeten doen. In sommige gevallen kan dit zelfs onbedoeld tot conflicten leiden tussen groepen burgers in de samenleving en tot wantrouwen in medemensen, de politiek en de overheid (vgl. Van den Bos 2011; Huang 2020; Kim en Kreps 2020; Taylor-Clark et al. 2010). Zo leidde desinformatie door de overheid in het begin van de coronacrisis tot anti-Aziatische sentimenten onder delen van de Amerikaanse bevolking (Huang 2020).

De rol van niet-kloppende mensbeelden in crisesbeleid

Keuzes over welke informatie wel en niet wordt gedeeld tijdens of in de nasleep van crises spelen een belangrijke rol bij vertrouwen. Deze beslissingen hangen in sommige gevallen samen met zogenoemde 'myths of disasters':¹³ de manier waarop politici en beleidsmakers *verwachten* dat mensen zullen reageren tijdens en na een crisis. Onder deze verwachtingen schuilen vaak zogenoemde 'mensbeelden': aannames over hoe mensen zijn en zich (zullen) gedragen rond crisissituaties (Blijleven et al. 2023). Deze verwachtingen zijn een versimpeling van de werkelijkheid en vaak te optimistisch, te somber of onjuist (Fischer 2008; Quarantelli en Dynes 1972; RVS 2021; Tiemeijer 2021). Bovendien hebben ze veelal verstrekkende implicaties voor crisisbeleid en -communicatie (Blijleven et al. 2023; Drury et al. 2019; RVS 2021). Niet-kloppende verwachtingen op basis van verkeerde mensbeelden over (groepen) burgers kunnen het vertrouwen van mensen in de overheid schaden en de effectiviteit van beleid onder druk zetten (Blijleven et al. 2023; Schaper en Hartman 2023). Het risico bestaat namelijk dat (groepen) burgers te maken krijgen met crisiscommunicatie en beleidsmaatregelen die niet goed aansluiten op hun persoonlijke situatie.

Hierbij moet worden vermeld dat overheden bij het verstrekken van accurate en open informatie zelf ook worstelen met een gebrek aan overzicht in de storm van (mis)informatie die zich opstapelt tijdens en na een crisis, zoals rapporten en berichtgeving in de (sociale) media. Het communiceren van de juiste informatie is dan ook een grote opgave (Boin et al. 2018). Volgens Schaper en Hartman (2023) is het hierbij belangrijk om transparant te zijn over de (wetenschappelijke) kennisbasis die ten grondslag ligt aan het crisisbeleid. De context van crisiscommunicatie en -informatie is daarnaast vaak veranderlijk en voortdurend in ontwikkeling: 'narratieven over "wat werkt" kunnen veranderen, omdat kennis uit onderzoek in beweging is' (Schaper en Hartman 2023: 29). Een voorbeeld hiervan is de coronacrisis, waar een gebrek aan duidelijkheid en ontbrekende informatie over het probleem (zoals het gebrek aan duidelijkheid over de beschikbaarheid en effectiviteit van vaccins) en de middelen (bv. vaccinschaarste) van invloed waren op beleidskeuzes, -instrumenten en dus ook op de crisiscommunicatie (Blijleven et al. 2023).

Ongelijkheid in informatievoorziening en crisiscommunicatie

Er is veel bekend in de literatuur over de factoren die de toegankelijkheid van crisisinformatie kunnen beperken. Zo is niet alle overheidsinformatie even toegankelijk voor verschillende doelgroepen; te denken valt aan laaggeletterdheid of verschillende niveaus van digitale vaardigheden. Wanneer informatie selectief toegankelijk of begrijpelijk is, kan dit ertoe leiden dat burgers wantrouwer

¹³ Denk bijvoorbeeld aan de 'mythe van paniek': de angst dat wetteloosheid zou kunnen uitbreken in een crisissituatie (Tierney et al. 2006).

worden (Van den Bos 2007, 2011; Ross et al. 2001). Als crisiscommunicatie niet in breed toegankelijke taal wordt gecommuniceerd, zal een deel van de bevolking er niet mee worden bereikt (Wapenaar 2020).

Taligheid is een andere belangrijke factor die de toegang tot overheidsinformatie kan beperken. Immers, wanneer waarschuwingen vooraf of communicatie in de nasleep van crises slechts in een of twee talen worden verspreid, stelt dit mensen die de taal niet beheersen op achterstand (Donner et al. 2007; Lin et al. 2014; Taylor-Clark et al. 2010). Recentelijk liet onderzoek zien dat de Noorse overheid in haar crisiscommunicatie rond COVID-19 in eerste instantie bevolkingsgroepen die de Noorse taal niet of nauwelijks beheersen onvoldoende bereikte (Felberg 2022). Ook kunnen er culturele verschillen bestaan in de publieke risicopercepties van crises (Gierlach et al. 2010; Reid 2013). Zo lieten onderzoekers in de context van de Katrinaramp zien dat mensen zonder koopwoning, werkloze mensen, mensen van kleur, oudere mensen en mannen slechter geïnformeerd waren over de naderende storm. Zij hadden een grotere kans om essentiële informatie niet op tijd te ontvangen en evacuatie-orders niet goed te begrijpen. Het gevolg was dat deze mensen grotere risico's liepen tijdens en na de storm (Taylor-Clark et al. 2010). De auteurs pleiten dan ook voor gerichte communicatie, en daarnaast voor zorgvuldig gebruik van uiteenlopende mediakanalen voor crisiscommunicatie (zie ook Kim en Kreps 2020).

3.4 Aandacht voor structurele en ervaren ongelijkheden

In de crisis- en rampenliteratuur is veel geschreven over kwetsbaarheid ('*vulnerability*') en veerkracht ('*resilience*') van mensen en gemeenschappen en de rol van structurele sociaal-economische en geografische ongelijkheden die optreden voor, tijdens en na crises.

Ongelijkheid in effecten van een crisis

Bestaande sociaal-economische systemen leiden tot ongelijkheden in de blootstelling aan risico's, zo benadrukt onder andere Bankoff (2003). Daardoor zijn sommige groepen kwetsbaarder dan andere in tijden van crisis (zie ook Parthasarathy 2018; Wisner et al. 2004). Zo is er veel bekend over de genderongelijkheid in kwetsbaarheid (zie bv. Bolin et al. 1998; Enarson en Chakrabarti 2009; Reyes en Lu 2016; Silva en Jayathilaka 2014). Hier valt te denken aan hoe alleenstaande moeders jaren na de orkaan Katrina nog altijd verminderde toegang hadden tot voedsel in vergelijking tot mannen of gezinnen waar twee ouders aanwezig waren (Clay et al. 2018). Een ander voorbeeld is de prevalentie van '*gender based violence*' tijdens en in de nasleep van onder meer natuurrampen (zie o.a. Pain et al. 2020). Onderzoek laat ook zien hoe deze ongelijkheden worden verergerd wanneer gender wordt doorkruist met armoede, geloof of etnische afkomst, klassenverschillen, of het gebrek aan fysieke gezondheid (Arora 2022; Bolin en Bolton 1986; Prohaska 2020). Ook kinderen worden veelal disproportioneel getroffen (zie bv. Fothergill en Peek 2006). Bestaande ongelijkheden, met name in de kwaliteit van sociaal en economisch kapitaal, hebben daarom gevolgen voor de mate waarin mensen of lokale gemeenschappen weerbaar en veerkrachtig kunnen zijn en toegang kunnen vinden tot hulpbronnen tijdens en na een crisis of ramp (Drury et al. 2021; Dückers 2022; Finch et al. 2010; Klinenberg 2015).

Naast de rol van structurele sociaal-economische ongelijkheid bij crises, benadrukken onderzoekers het probleem van geografische ongelijkheid. Zo worden verschillende delen van de wereld structureel anders getroffen door crises. Ook zijn er grote regionale verschillen binnen landen en op wijkniveau binnen steden. Zulke verschillen zijn geconstateerd in het geval van acute crises als natuurrampen,

maar ook bij sluimerende crises als luchtvervuiling. De geografische ongelijkheid valt vaak samen met de sociaal-economische status van de bewoners in deze gebieden (Kamel en Loukaitou-Sideris 2004). Denk hierbij aan de ongelijkheden in mogelijkheden om – wanneer nodig – uit risicogebieden te kunnen migreren (De Koning en Filatova 2020; Weber en Peek 2012), of om huizen, het dagelijks leven en een gemeenschap weer op te bouwen (Tafti en Tomlinson 2018).

Ongelijkheid in de effecten van crisesmaatregelen

Crises kunnen gemarginaliseerde groepen dus verschillend raken, en deze verschillen berusten niet op toeval. Het zijn vaak de mensen in de kwetsbaarste posities die gedwongen worden om in armoedige omstandigheden of risicogebieden te leven, zoals overstromingsgebieden. Dit maakt hen nog kwetsbaarder, zowel voor de gevolgen van crises als voor eventuele toekomstige crises (Brulle en Pellow 2006; Checker 2005; Crenshaw 1991; De Koning en Filatova 2020; Parthasarathy 2018; Prohaska 2020; Wisner et al. 2004). Daarnaast blijkt uit onderzoek dat reeds bestaande sociaal-economische en geografische ongelijkheden, kunnen verergeren tijdens en na een crisis als gevolg van ongelijke toegang tot herstelmaatregelen, verzekeringen en marktwerking. Uit eerder SCP-onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de getroffen maatregelen tijdens de coronapandemie verschillend uitpakten voor werknemers in verschillende sectoren of met verschillende arbeidscontracten. Deze onzekerdere financiële posities werden vervolgens vaker bekleed door mensen met een (recente) migratieachtergrond, werknemers met een vmbo- of mbo-opleiding, een arbeidsbeperking of met een kwetsbaardere arbeidsmarktpositie (Muns et al. 2020; Putters 2021).

Er is daarnaast een groeiende hoeveelheid literatuur over de manieren waarop herstelprogramma's na rampen onbedoeld de geografische ongelijkheden van voor de ramp kunnen verergeren (zie o.a. Tafti en Tomlinson 2018). Een veelvoorkomend probleem is hier dat bewoners uit lagere inkomensgroepen, of met specifieke raciale of etnische achtergronden vaker leven in gebieden met goedkopere (huur)woningen en slechtere infrastructuur. Zij raken vervolgens verder achtergesteld, omdat overheidsherstelmaatregelen niet of nauwelijks rekening houden met de al bestaande sociaal-economische ongelijkheden (Kamel en Loukaitou-Sideris 2004). Zo kunnen er wel fondsen beschikbaar worden gesteld voor herstel of heropbouw, maar wanneer deze wegens kwalificatie-eisen of procedurele bewijslast slecht toegankelijk zijn voor sommige getroffenen, dan schieten ze hun doel voorbij (Reid en Reczek 2011; Stroebe et al. 2019). De consequentie is dat dergelijke fondsen de leefsituatie van mensen niet verbeteren of zelfs kunnen verslechteren. Daarmee kunnen ze ook negatieve gevolgen hebben voor hun welzijn, omdat ervaren stress psychische en fysieke tol kan eisen (zie o.a. Dückers 2022; Stroebe et al. 2019, 2022). Daarnaast spelen in sommige gebieden zaken als ongelijke toegang tot verzekeringen een bepalende rol. Tafti en Tomlinson (2018) wijzen op de risico's van marktgedreven herstelbeleid en -maatregelen die bestaande ongelijkheden verder kunnen verergeren. Marktgedreven herstelbeleid verergert namelijk vaak ongelijkheden van vóór de ramp, omdat investeerders geneigd zijn te kiezen voor investeringen met een lager risico. Ze investeren liever in welvarende gebieden, terwijl armere buurten investeringen vaak ontberen en te maken krijgen met een trager aanbod van betaalbare huisvesting (zie bv. Kamel en Loukaitou-Sideris 2004; Lowe 2012; Pyles 2011). Het gevolg: armere gebieden herstellen zich structureel langzamer van een crisis en lopen daardoor steeds meer achter op rijkere gebieden.

Ongelijkheden en de relatie met vertrouwen en rechtvaardigheid

Deze bevindingen zijn relevant in relatie tot het vertrouwen van (groepen) burgers in het overheidsoptreden tijdens en na een crisis. Uit de literatuur over vertrouwen weten we namelijk dat het institutionele wantrouwen hoger is onder mensen die zich in een structureel kwetsbare positie

bevinden en weinig uitzicht hebben op sociale vooruitgang of een betere toekomst. Mensen die tevreden zijn over hun eigen economische situatie hebben daarnaast vaak een hoger vertrouwen in de politieke instituties en machtshebbers (Bovens en Wille 2008; Tiemeijer 2008). Zmerli en Newton (2011: 70) stellen daarom dat met name de zogenoemde 'winnaars' opvallen vanwege hun hoge mate van zowel sociale vertrouwen in andere mensen als politiek en institutioneel vertrouwen: *'those in dominant majority groups, people of high class, status, income and education, the happy and satisfied, and individuals who benefit from better health and post-materialist security.'* Voor het institutioneel vertrouwen wordt die uitspraak bekrachtigd in het onderzoek van Snel en collega's (2022). Zij lieten in hun onderzoek naar het coronabeleid in Nederland zien dat mensen met een hogere sociaal-economische status tevredener waren over het coronabeleid en mede daardoor meer institutioneel vertrouwen rapporteerden. Bovendien, zo stellen de onderzoekers, vergrootte de economische onzekerheid van mensen hun ontevredenheid over het coronabeleid en verzwakte mede daardoor hun mate van institutioneel vertrouwen.

Centrale vraagstukken over wantrouwen en verlies aan vertrouwen rond het herstel na crises gaan vaak over zogenoemde 'distributieve en procedurele rechtvaardigheid' (vgl. Joseph et al. 2021; Tafti en Tomlinson 2018). Bij distributieve rechtvaardigheid gaat het om een normatief debat over wie er 'recht' heeft op hulp. Dit verwijst naar de mate waarin burgers vinden dat er een rechtvaardige verdeling is van de lusten en de lasten door overheidshandelen die henzelf en anderen ten deel vallen (Lind en Tyler 1988). Procedurele rechtvaardigheid gaat over de rechtvaardigheid van 'de manier waarop mensen worden behandeld' (Van den Bos 2007: 185).

Voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid laat de crisis- en rampenliteratuur zien dat het voor mensen belangrijk is dat zijzelf het idee hebben dat zij hun eerlijke deel krijgen, maar ook dat anderen hún eerlijke deel krijgen. De oordelen over wat dat eerlijke deel is kunnen uiteraard sterk verschillen: zo kan er brede acceptatie zijn voor een extra compensatie voor extra zwaar getroffen individuen (vgl. Tafti en Tomlinson 2018). Tegelijkertijd kan ervaren ongelijke behandeling het vertrouwen van burgers in elkaar en in de overheid ernstig schaden. Zo blijkt uit onderzoek naar de hersteloperatie in Groningen dat bewoners zich ongelijk behandeld voelen als gevolg van schijnbaar willekeurige verschillen in schadeafhandelingen (Peeters et al. 2020). Sommige respondenten in het onderzoek geven aan dat ze ervoeren dat degenen die het hardst schreeuwden bevoordeeld werden, wat leidde tot 'onderlinge ontevredenheid in getroffen dorpen' (Peeters et al. 2020: 49). Dit voorbeeld laat zien dat een gebrek aan ervaren procedurele rechtvaardigheid (hier: ervaren ongelijke behandeling) en distributieve rechtvaardigheid (hier: schijnbaar willekeurige verschillen in schadeafhandelingen) vaak hand in hand gaan en elkaar beïnvloeden. Volgens Van den Bos (2007) komt dit deels doordat burgers zich vaak een oordeel vormen over distributieve rechtvaardigheid (gelijke of ongelijke schadeafhandeling) onder omstandigheden van informatieonzekerheid (bv. over niet-transparante procedures), waarin ze over minder informatie beschikken dan ze idealiter zouden moeten hebben om tot een weloverwogen oordeel te komen.

4 Vier aandachtspunten voor goed overheidshandelen tijdens en na crises

Uit hoofdstuk 3 komen verschillende factoren van overheidshandelen naar voren die invloed hebben op de kwaliteit van leven van mensen en hun vertrouwen in de overheid tijdens en na crises. Uitgaande van deze factoren formuleren we in dit hoofdstuk voor (de)centrale beleidsmakers en -uitvoerders vier aandachtspunten voor goed overheidshandelen tijdens en na crises.

4.1 Responsief handelen en in dialoog gaan met burgers

Aandachtspunt 1: De percepties van burgers en overheden van wat een crisis is en voor wie, kunnen sterk verschillen. Het niet zien en horen van de kwetsbaarheden, behoeften en het (in sommige gevallen ongelijke) leed van burgers kan ertoe leiden dat (groepen) burgers het vertrouwen in de overheid verliezen. Het is daarom belangrijk dat de overheid openstaat voor de signalen van (groepen) burgers en zich realiseert dat de percepties van burgers serieus genomen moeten worden. Goed overheidsoptreden tijdens en na crises is responsief en vereist een voortdurende dialoog met burgers om signalen van burgers te herkennen en te erkennen.

Het niet (h)erkennen van signalen van burgers kan het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten
Dückers (2022: 11) stelt dat er veel antwoorden mogelijk zijn op de vraag wanneer een crisisrespons optimaal is. Eén ding is echter zeker: dat ‘antwoorden vanuit de “systeemwereld” van overheden en instanties, verantwoordelijk voor de crisisrespons, niet zomaar overeen [zullen komen] met antwoorden vanuit de “leefwereld” van gedupeerden die de gevolgen persoonlijk voelen.’ Een reden hiervoor is, dat een crisis eerst en vooral een constructie is: ze bestaat niet onafhankelijk van de percepties van mensen (Berger en Luckmann 1966). Ze wordt gecreëerd in taal en door middel van, soms tegenstrijdige, politieke en publieke frames die door verschillende actoren in een samenleving worden gebruikt. Naast overheden kunnen ook (groepen) burgers een gebeurtenis of situatie framen als een crisis, bepaalde aspecten van de crisis benadrukken, belangrijke (overheids)keuzes en wenselijke stappen schetsen die genomen moeten worden, en onderliggende kwesties achter de huidige situatie en de mogelijke oorzaken van de crisis aan de orde stellen (zie ook Van der Meer 2018). Hoe meer de probleemdefinities tussen overheid en burgers verschillen (o.a. op de vraag wat een crisis is en voor wie), hoe groter de discrepantie tussen bijvoorbeeld de verschillende behoeften, verwachtingen en taal.

In paragraaf 3.1 en 3.2 hebben we laten zien dat het belangrijk is voor (groepen) burgers dat hun leed tijdig door overheden wordt erkend. Wat we hiervan kunnen leren is niet dat overheden moeten reageren door te handelen op alle gebeurtenissen of situaties die door de samenleving als crisis worden gezien en bestempeld. Wel kunnen we hiervan leren dat het belangrijk is voor overheden om signalen van burgers over behoeften en noden tijdens en na een crisis te (h)erkennen en er responsief op te reageren (bv. door niet-handelen te verantwoorden). Sommige signalen van burgers over een gebeurtenis of situatie worden onmiddellijk opgepikt door de systeemwereld van overheden en instanties en worden (h)erkend als crisis. Toch slaagt de systeemwereld er in sommige gevallen niet in om signalen van burgers tijdig te herkennen.¹⁴ In deze gevallen is de overheid voor gedupeerde burgers onzichtbaar, en vice versa (Peeters et al. 2020). Een voorbeeld hiervan is de coronacrisis,

¹⁴ Wat het omgaan met signalen van burgers ingewikkeld maakt, is onder andere het feit dat tijdig signaleren altijd ook een proces van betekenisgeving is. Net als bij de term ‘crisis’ is het bij een signaal niet altijd duidelijk of voor de hand liggend wat een signaal wel of niet is. Het verband met waar het signaal naar verwijst moet door beleidsmakers worden gelegd (Van der Steen et al. 2022).

waarbij signalen over de toenemende mentale gezondheidsproblemen van jongeren als gevolg van coronamaatregelen weinig aandacht kregen in de acute fase van de crisisrespons van de overheid (Blijleven et al. 2023; zie ook SCP en RVS 2022). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het niet zien, horen en (h)erkennen van het (in sommige gevallen ongelijke) lijden van groepen burgers tijdens en na een crisis verstrekende gevolgen kan hebben voor het welzijn en het vertrouwen van burgers.

Burgerinspraak of -participatie als een middel om burgersignalen te (h)erkennen

Het is belangrijk dat een overheid openstaat voor de signalen van (groepen) burgers en zich realiseert dat de belevingswereld van burgers serieus genomen moet worden. Volgens Kraaij-Dirkzwager et al. (2021) is het aangaan van een dialoog een wederkerig proces waarin de uiteenlopende behoeften en wensen van mensen worden gehoord. Hierbij is het essentieel om 1) een goed beeld te krijgen van de benodigde informatie over kwetsbaarheden en behoeften van mensen, 2) inzicht te krijgen in werkbare en bruikbare interventies, en 3) gedeeld eigenaarschap en een gevoel van sociale cohesie ('we doen dit met elkaar') te creëren. In lijn met Kraaij-Dirkzwager et al. benadrukt recente literatuur crisisrespons en herstelprogramma's het belang van burgerinspraak en -participatie als middel om noden en behoeftes van burgers tijdens of na een crisis beter te (h)erkennen. Dit kan door middel van verschillende vormen van burgerparticipatie (Arnstein 1969; zie ook Stark en Taylor 2014) of het erkennen en omarmen van lokale initiatieven (Boersma 2022a).¹⁵ Ook kan het door informele contacten, waarbij volksvertegenwoordigers nabijheid en empathie tonen door met bewoners in gesprek te gaan (De Blok 2023). Hierbij is het wel van belang dat (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties investeren in de kwaliteit van het contact met burgers (De Blok 2023). Volgens onderzoek van Peeters et al. (2020) kan wantrouwen onder burgers tijdens en na een crisissituatie namelijk ook worden opgeroepen omdat ze zich niet gehoord en serieus genomen voelen in besluitvormingsprocessen waarbij ze indirect of direct betrokken zijn. Ook kan het vertrouwen van burgers in de overheid worden geschaad wanneer ze ervaren dat hun inbreng in de besluitvorming rondom crisis- en herstelbeleid niet of onvoldoende is meegewogen, ondanks dat ze zijn betrokken in een participatietraject. Het is daarom bij burgerinspraak en -participatie belangrijk dat er zorgvuldig wordt overwogen welke (groepen) burgers wanneer en hoe worden betrokken bij het beleidsproces rond de crisisrespons- en herstelfase. Daarbij is het cruciaal dat de verwachtingen aan de voorkant helder zijn bij alle betrokkenen over hoe hun inbreng wel of niet kan worden meegenomen. Het selectief betrekken van de zienswijzen, aanbevelingen en ervaringen van burgers kan namelijk ook implicaties hebben voor hun ervaren in- en uitsluiting – en daarmee voor hun vertrouwen in het participatieproces en de overheid. Inspraak- en participatieprocessen worden door beide partijen als het meest effectief ervaren als aan het begin duidelijk is wat het doel en de wederzijdse verwachtingen zijn van het proces, en wat er wel en niet gedaan wordt met de uitkomsten.

15 Kees Boersma onderstreept het belang van de erkenning van de lokale reacties en initiatieven in de nasleep van crises, en met name het feit dat mensen universeel de neiging hebben elkaar te helpen. Hij roept overheden daarom ook op om deze neiging te benutten en de sociale en innovatieve kracht van verschillende vormen van sociaal kapitaal te ondersteunen, in plaats van dat overheden enkel *top-down* uniform beleid uitrollen dat lokale initiatieven veelal geen ruimte biedt, wat op zijn beurt weer gevolgen heeft voor het vertrouwen van mensen in hun overheid (Boersma 2022a, 2022b). Op basis van onderzoek in verschillende delen van de wereld, pleit hij voor meer participatie in crisisbeleid en te bouwen op bestaande veerkracht aanwezig in samenlevingen (zie bv. Wolbers et al. 2016). Boersma onderkent het risico van het focussen van veerkracht waar het bestuurders of overheden zou ontslaan van de verantwoordelijkheid te zorgen waar nodig. Toch benadrukt hij dat het concept 'veerkracht' ook mogelijkheden biedt voor de verkenning van lokale creativiteit in het zoeken naar innovatieve oplossingen tijdens en na rampen en crises (zie ook Putnam 2004).

4.2 Transparant communiceren en aansluiten bij de persoonlijke situatie van burgers

Aandachtspunt 2: De percepties van getroffenen en de samenleving als geheel van hun overheid worden in tijden van crisis of in de nasleep daarvan in grote mate bepaald door hoe en wat bestuurders in verschillende crisisfasen communiceren. Is het voor iedereen begrijpelijk? Sluit het aan bij de signalen die burgers zelf afgeven? Voor crisiscommunicatie en -informatie is het cruciaal dat de informatie die door overheden wordt verstrekt ook betrouwbaar is. Dat wil zeggen dat ze 1) tijdig, 2) transparant, 3) accuraat, en 4) begrijpelijk (toegankelijk) is. Crisiscommunicatie moet aansluiten bij de persoonlijke situatie van getroffen burgers. Of overheden de kwetsbaarheden, behoeften en noden van burgers als crisis herkennen en als zodanig benoemen is hierbij ook van groot belang.

Het niet of niet tijdig (h)erkennen van een door burgers ervaren crisis kan serieuze gevolgen hebben voor het vermogen om maatschappelijke problemen en crises effectief op te lossen. De percepties van getroffenen en de samenleving als geheel van 'de overheid' tijdens en na een crisis worden grotendeels bepaald door hoe en wat bestuurders in verschillende crisisfasen met burgers communiceren en of de overheidscommunicatie aansluit bij de persoonlijke situatie van getroffen burgers (zie o.a. Klarenbeek 2012; Seeger 2006).

De rol van een transparante belangenafweging in verschillende crisisfasen

Uit paragraaf 3.3 komt naar voren dat voor vertrouwen en welzijn in tijden van crisis het cruciaal is dat de overheid 1) tijdige, 2) transparante, 3) accurate, en 4) begrijpelijke informatie verstrekt. Daarnaast is het vermogen van de overheid om helder en open te communiceren over de soms ingewikkelde keuzes die in verschillende crisisfasen worden gemaakt de sleutel in het koesteren van vertrouwen van burgers in de overheid tijdens en na crises (Ammerlaan 2008; Schaper en Hartman 2023).

Transparantie van overheden en uitvoeringsorganisaties over hoe zij verschillende belangen en waarden afwegen in hun beleidsdoelen en -maatregelen tijdens verschillende crisisfasen is dan ook essentieel (zie ook Miltenburg en Schaper 2020; SCP en RVS 2022). Dit komt ook overeen met de behoefte van burgers aan een duidelijke visie en samenhangende afwegingen (zie Elchardus 2009; Verbeek-Oudijk et al. 2023; Van Oudenhoven-van der Zee 2023). Is de overheidscommunicatie in tijden van crisis niet transparant of inconsistent, dan kan een bevolking of doelgroep snel de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van de overheid in twijfel trekken. De literatuur benadrukt ook dat de mate waarin publieke informatie betrouwbaar is sterk afhangt van de toegankelijkheid van de verstrekte informatie voor de ontvanger. Crisiscommunicatie kan daarnaast ook (onbedoelde) in- en uitsluitingsmechanismen teweegbrengen. Daarom is het belangrijk dat overheden zich hiervan bewust zijn, zodat de communicatie hierop kan worden aangepast (zie ook Blijleven et al. 2023).

De rol van empathie en medeleven

De manier waarop de overheid communiceert, speelt ook een belangrijke rol bij impactvolle crisiscommunicatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de manier waarop gerefereerd wordt aan een gebeurtenis of de zorgen en behoeften van (groepen) burgers door overheden, of het vermogen van bestuurders om nabijheid, hoop en perspectief te tonen. In de literatuur over crisiscommunicatie wordt hierbij de noodzaak voor het tonen van empathie en medeleven benadrukt (Ndone en Park 2022; Schoofs et al. 2022; Seeger 2006). Als een getroffene oprechte empathie of medeleven ervaart, zo stelt Seeger (2006), hebben getroffenen meer vertrouwen dat de ondernomen of aanbevolen acties gepast en legitiem zijn. Empathie tonen moet hierbij overigens niet worden verward met het doen van beloftes die niet kunnen worden waargemaakt; dit werkt averechts. Daarnaast moet effectieve overheidscommunicatie, onder meer in tijden van crisis, ook niet worden gezien als een 'kwestie van

eenrichtingsverkeer' (Klarenbeek 2012: 27). Want om effectief te kunnen communiceren moet een overheid eerst actief signalen van burgers willen en kunnen ontvangen en daar vervolgens gepast op reageren. Crisiscommunicatie moet aansluiten bij de persoonlijke situatie van getroffen burgers. Of overheden de kwetsbaarheden, behoeften en noden van burgers als crisis herkennen en als zodanig benoemen, is hierbij dus ook van groot belang (zie aandachtspunt 1).

4.3 Reflecteren op mensbeelden en een rechtvaardige verdeling

Aandachtspunt 3: Crises kunnen bestaande ongelijkheden en kwetsbaarheden van (groepen) burgers en institutionele systemische problemen blootleggen. Goed overheidsoptreden tijdens en na crises heeft aandacht voor deze ongelijkheden en onderliggende institutionele mechanismen die hen onbedoeld in stand houden. Hiervoor moeten bestuurders en overheidsinstanties in crisis- en herstelbeleid aandacht hebben voor een rechtvaardige verdeling en reflecteren op onderliggende, mogelijk niet-kloppende, mensbeelden over burgers.

Aandacht voor structurele ongelijkheden en onderliggende institutionele mechanismen

Paragraaf 3.4 laat zien dat crises bestaande ongelijkheden en institutionele systemische problemen bloot kunnen leggen. Ook kunnen crises mensen en gebieden ongelijk treffen, en bestaande kwetsbaarheden en ongelijkheden verergeren tijdens en in de nasleep van een crisis of ramp.¹⁶ Overheidsoptreden tijdens en na crises kan bovendien bestaande ongelijkheid onbedoeld in stand houden of zelfs vergroten (Kammerbauer en Wamsler 2017; Lowe 2012; Reid 2013). Zo heeft niet iedereen vanzelfsprekend tijdens en na een crisis gelijke toegang tot door de overheid beschikbaar gestelde hulpbronnen, waardoor bestaande ongelijkheden kunnen worden vergroot (zie bv. Drury et al. 2021). Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld te hoge kwalificatie-eisen of procedurele lasten of ongelijke toegang tot verzekeringen of rechtsbescherming. In deze gevallen kan overheidsoptreden tijdens maar ook na een crisis leiden tot een crisis 'voor' een overheid, waarbij (groepen) mensen zich minder geholpen voelen door de overheid (bv. omdat ze minder toegang hebben tot middelen) en een gebrek aan adequaat overheidsoptreden ervaren.

Verschillende auteurs stellen dat bij de hersteloperatie in Groningen de institutionele systemen en bijbehorende procedures te complex zijn geworden door (soms structurele) administratieve tekortkomingen (zie o.a. Bovenhoff et al. 2021; Dückers 2022). Volgens Bovenhoff en collega's (2021: 7) is er mede hierdoor een 'enorm complex systeem ontstaan waarin rijk en regio, door middel van een hele reeks instanties en regelingen, samenwerken aan schadeafhandeling, versterken en toekomstperspectief. Dit systeem dringt inmiddels diep door in dorpen, wijken, straten en het leven van bewoners.' De complexiteit van het systeem beperkt niet alleen de voortvarendheid van de overheid in een efficiënte en effectieve uitvoering van het schadebeleid, maar leidt ook tot 'frictie tussen deze "systeemwereld" en de "leefwereld" van bewoners" (Bovenhoff et al. 2021: 7). Dückers (2022: 12) concludeert in zijn oratie over de Groningse hersteloperatie dat de systeemwereld de leefwereld opzadelt met een procedurele last, en dat de inzet om problemen op te lossen zich voor slachtoffers niet zelden vertaalt in een 'onbegrijpelijke, incoherente, zelfs onmenselijke machinerie'. De gevolgen van deze procedurele of bureaucratische last kan voor gedupeerde burgers zeer groot zijn, zowel materieel als ook immaterieel, door psychische en fysieke gevolgen van stress door onzekerheid. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de veerkracht van individuen en

¹⁶ De impact van een ramp of crisis op zichzelf beïnvloedt de veerkracht van deze groepen, maar ook de reactie van de overheid kan hierin een belangrijke rol spelen.

gemeenschappen (zie o.a. Dückers 2022; Kraaij-Dirkzwager et al. 2021; Stroebe et al. 2019, 2022). Het is daarom belangrijk voor (de)centrale overheden en uitvoeringsorganisaties om in hun respons tijdens en na een crisis aandacht te besteden aan structurele ongelijkheden, die de veerkracht, welzijn en weerbaarheid van sommige groepen in de samenleving kunnen beïnvloeden, en aan de onderliggende institutionele mechanismen die hen in stand houden.

Aandacht voor een rechtvaardige verdeling

Om kwetsbaarheden en ongelijkheden tijdens en na een crisis niet verder te verergeren, is het van belang dat herstelprogramma's en -maatregelen (onbedoeld) geen nieuwe ongelijkheden veroorzaken (zie ook Oliver-Smith 1990; Tafti en Tomlinson 2018). Een oplossingsrichting die hierbij kan helpen is om in herstelbeleid meer aandacht te hebben voor een rechtvaardige verdeling. Tafti en Tomlinson concluderen dat principes van (distributieve) rechtvaardigheid wel een rol lijken te spelen in herstelprogramma's voor materiële schade en in crisisliteratuur, maar dat ze veelal niet doordacht of geconcretiseerd worden. Dit heeft grote gevolgen voor slachtoffers, vooral wanneer zij in een kwetsbare positie verkeren. Het vraagstuk wie waar recht op heeft op welk moment, en ook wie die vraag moet beantwoorden, is voor (de)centrale overheden vaak een politieke en normatieve kwestie. Dat is ze in 'normale situaties' al, maar zeker tijdens een acute crisis vindt die worsteling plaats onder hoge druk en op basis van vaak incomplete informatie. Wat geldt als een legitieme verdeling heeft ook te maken met achterliggende waarden en principes, waarbij overheidsvisies en burgervisies sterk kunnen verschillen. Volgens Tafti en Tomlinson is het echter belangrijk om in afwegingkaders te denken aan 1) de reikwijdte van toekenning (wie ontvangen?), 2) allocatieprincipes (wie krijgen voorrang?), en 3) de achterliggende waardenopvattingen (waarom deze keuzes?). Keuzes over toekenning kunnen daarnaast bijvoorbeeld worden gemaakt op basis van 'verlies' en 'noodzaak' (bv. voorrang of extra hulp voor mensen die het meest verloren hebben, dan wel de meeste hulp nodig hebben) (Kamel en Loukaitou-Sideris 2004). Ook de inkomenspositie van mensen, waarbij hersteloperaties voorrang geven aan mensen met de laagste inkomens of zonder (goede) verzekering, kan hierbij een uitgangspunt zijn om bestaande ongelijkheden na een crisis niet verder te verergeren (Tafti en Tomlinson 2018).

Aandacht voor reflectie in crisis- en herstelbeleid

Een crisis kan ook institutionele systemische problemen blootleggen die van invloed zijn op zowel het signaleren van kwetsbaarheden, behoeften en noden van burgers, als op de manier waarop overheden en uitvoerende organisaties deze ontvangen signalen opvolgen. Voor het vertrouwen van burgers in de overheid moet de rol van zogenoemde mensbeelden niet worden onderschat: aannames over hoe mensen zijn en zich (zullen) gedragen in crisissituaties (Blijleven et al. 2023). Deze beelden hebben zich in de loop der tijd binnen een overheidsorganisatie of de overheid in het algemeen ontwikkeld en ze beïnvloeden het proces van betekenisgeving door zowel individuen als groepen binnen deze instanties.

Dat deze mensbeelden ook een rol kunnen spelen in het directe contact van bestuurders en overheidsinstanties met burgers tijdens en na crises, blijkt uit het voorbeeld van de afhandeling van gaswinningsproblematiek in Groningen. Volgens de Nationale ombudsman lijken schaderegelingen in hersteltrajecten te zijn opgezet op basis van wantrouwen richting burgers (Hanse et al. 2023). Dit zou zich uiten in het feit dat het verhaal van benadeelde burgers vaak niet wordt vertrouwd. Burgers hebben vaak het gevoel dat ze zich moeten verdedigen tegen de overheid en voelen zich geïntimideerd om in de rechtszaal tegenover de landsadvocaat te staan (Gerdes et al. 2023). Het leveren van bewijs is voor veel burgers bovendien vaak lastig: niet elke schade is tot achter de komma

te bewijzen, en niet iedereen heeft dezelfde capaciteit en middelen om de schade op de juiste of gevraagde manier aan te leveren (Gerdes et al. 2023). Hierdoor ervaren burgers vaak stress, ook omdat ze in dit proces met meerdere partijen te maken hebben, waaronder verschillende overheidsinstanties. In zijn verslag *Verscheurd vertrouwen* benadrukt de ombudsman daarom: ‘Vertrouw bewoners. Stop met wantrouwen en breng de kosten van experts en juristen in balans met de vergoedingen die uitgekeerd worden’ (Hanse et al. 2023: 21). Dit voorbeeld benadrukt ook het belang van reflectie op eventuele onderliggende dominante mensbeelden van crisis- en herstelbeleid. Volgens Blijleven et al. (2023) is een concrete manier om dit te doen het expliciteren van de beleidstheorie achter crisis- en herstelbeleid en daarmee het toetsen van de onderliggende aannames over hoe mensen zijn en zich gedragen op basis van ervaringen van burgers, experts en andere betrokken stakeholders. Cocreatieve of participatieve processen kunnen mogelijkheden bieden om deze ervaringen op te halen (Boersma et al. 2022b; Van Oudenhoven-van der Zee 2024).

4.4 Leren van het verleden voor de toekomst

Aandachtspunt 4: Het vertrouwen van burgers in de overheid wordt niet in een vacuüm gevormd. Hun vertrouwen wordt beïnvloed door eerdere ervaringen met crises en/of overheidsoptreden in crisissituaties. Voor goed overheidsoptreden in crisissituaties moet daarom ook de noodzaak van een lerende en reflectieve overheid worden onderstreept; een overheid die rekening houdt met de bredere culturele, economische en politieke context waarin een crisis zich voordoet en die van het verleden leert voor de toekomst. De rol en kracht van herdenking en betekenisgeving moeten hierbij niet worden onderschat, net als de rol die bestuurders daarbij kunnen spelen.

Het laatste aandachtspunt is dat een crisis niet los kan worden gezien van de bredere culturele, economische en politieke context waarin ze zich voordoet (zie bv. ‘t Hart 1993; Smith en Howe 2015). Volgens Dückers (2022: 15) vindt een crisis altijd plaats in een ‘context van een samenleving, van gemeenschappen en de mensen daarbinnen. De context is bepalend voor, enerzijds kwetsbaarheden en de factoren die hen in stand houden (de problemen), anderzijds voor onze mogelijkheden om hierop in te grijpen (de oplossingen).’ Zo worden bijvoorbeeld bestaande sociale en economische ongelijkheden in een samenleving vaak versterkt in crisissituaties, omdat niet alle groepen in een samenleving even kwetsbaar voor en weerbaar tegen een crisis zijn (Bolin et al. 1998; Enarson en Chakrabarti 2009; Parthasarathy 2018; Wisner et al. 2004). Voor de weerbaarheid en veerkracht van (groepen) burgers in tijden van crisis is het daarom belangrijk om te beseffen dat een crisis nooit alle groepen in een samenleving even hard treft (Reid 2013).

De rol van context

De percepties van burgers van de overheid en haar acties worden niet in een vacuüm gevormd, maar worden beïnvloed door een collectief geheugen van eerdere ervaringen met en percepties van de overheid. De context speelt hierbij een cruciale en katalyserende rol. Als getroffen burgers eerdere ervaring hebben met crises, of ervaren hebben dat ze eerder onvoldoende zijn geholpen of zelfs genegeerd door overheden, kan dit naast het verminderen van het welzijn ook gevoelens van wantrouwen versterken.¹⁷

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat voor burgers overheidsoptreden rond crises vaak geen incident zijn, maar worden beïnvloed door een bredere voorgeschiedenis van een gemeenschap

¹⁷ Zie ook het proefschrift van Wout Broekema (2018) over het potentieel voor het lerende vermogen van overheden in de nasleep van crises.

en interacties tussen burgers en overheden (Dückers 2021). Volgens Smith en Howe (2015) is het daarom onmogelijk om een crisis te zien als een geïsoleerde gebeurtenis die zich op een bepaalde plaats en tijd manifesteert. In plaats daarvan moet elke crisis volgens hen worden gezien als onderdeel van een doorlopend sociaal drama. Het is een potentiële wending in een sociaal verhaal dat voortdurend evolueert en bestaat uit verschuivende motieven, verhaallijnen en personages (Smith en Howe 2015; Turner 1980). Crises hangen daarom vaak met elkaar samen, waardoor een crisis in het verleden een crisis in het heden mede kan veroorzaken of kan verergeren. Bovendien kan de opeenstapeling van crises ook leiden tot een toenemende delegitimering van overheidsoptreden, omdat de percepties van burgers niet langer gaan over gebeurtenissen of overheidshandelingen die beperkt zijn in tijd en plaats, maar geplaatst wordt in een lange voorgeschiedenis.

Het belang van herdenking en rituelen

Betekenisgeving en herdenking kunnen een belangrijke rol spelen bij het plaatsen van gebeurtenissen of een situatie in de geschiedenis. Zo kan gedenken in al zijn verscheidenheid een platform bieden voor het (her)schrijven van het verhaal van slachtoffers. Het kan een plek bieden voor erkenning en daarmee aan betekenisgeving van het leed (Dückers et al. 2017; Jong et al. 2016, 2919; Torenvlied et al. 2015). De betrokkenheid die bestuurders daarbij tonen kan bepalend zijn voor 'de plek' die een crisis in de tijdgeest kan innemen. Zo kan herdenking en betekenisgeving vorm krijgen via het tastbare (bv. rituelen en gedenkplaatsen). Irene Stengs (2020) laat bijvoorbeeld zien hoe heilig erfgoed werd gecreëerd tijdens en in de nasleep van een crisis toen een jong voetbalteam vast kwam te zitten in een ondergelopen grot in Thailand. Het ontstaan van dit soort rituele en gedenkplaatsen geeft ruimte voor culturele en politieke onderhandelingen over welke vorm een herdenking zou kunnen aannemen en de rol die verschillende betrokken partijen daarbij spelen. Zo laat Bas Kromhout (2017) zien hoe de vormgeving van de herdenking van 4 en 5 mei na de oorlog niet zonder slag of stoot is verlopen. Ook SCP-onderzoek toont aan dat verschillende leeftijdsgroepen heel verschillend tegen de vorm van herdenken kunnen aankijken (Van den Broek 2020). Juist door hierover met elkaar in gesprek te blijven, worden crises blijvend erkend en herdacht. Mede daarom kunnen rituelen en gedenkplaatsen bij uitstek een mogelijkheid bieden om collectief trauma binnen de culturele gezamenlijke geschiedenis te plaatsen.

Leren uit het verleden voor de toekomst

Het belang van blijvende aandacht voor de verbinding met het verleden blijkt uit het feit dat een crisis moet worden geplaatst in een *longue durée* van ervaringen van burgers of gemeenschappen met overheidsoptreden. Historisch bewustzijn kan daarnaast een richtinggevend kader zijn voor goed overheidsoptreden in de toekomst (Broekema 2018). Enerzijds kan kennis over het overheidsoptreden in het verleden (bv. op een bepaalde plaats of regio, of tegenover een bepaalde bevolkingsgroep of gemeenschap) helpen bij het verklaren en begrijpen van gevestigde sentimenten van (groepen) burgers tegenover overheden in het heden. Anderzijds kan gerichte aandacht van overheden voor bijvoorbeeld het verleden van een bepaalde regio of gemeenschap waardevolle aanknopingspunten bieden voor crisisrespons en -herstel, zoals de ontwikkeling van toekomstige langetermijnplannen die de weerbaarheid en veerkracht van die regio of gemeenschap in de toekomst kunnen verbeteren.

Voor goed overheidsoptreden in crisissituaties moet daarom ook de noodzaak van een lerende en reflectieve overheid worden onderstreept; een overheid die rekening houdt met de bredere culturele, economische en politieke context waarin een crisis zich voordoet en die van het verleden leert voor de toekomst. De rol en kracht van herdenking en betekenisgeving moet hierbij niet worden onderschat, net als de rol die bestuurders daarbij kunnen spelen.

5 Tot slot

In moderne samenlevingen worden beleidsmakers dagelijks omringd door talloze signalen die verwijzen naar verschillende soorten crises die burgers raken in hun leefwereld. In deze kennisnotitie hebben we laten zien dat het begrip ‘crisis’ een sociaal construct is: de visies van burgers en overheden kunnen verschillen over wat een crisis is en voor wie. Wat het (tijdig) signaleren van de noden van burgers ingewikkeld maakt, is dat 'signaleren' ook altijd een proces van betekenisgeving is. Net als bij de term ‘crisis’ is het bij een ‘signaal’ niet altijd duidelijk of voor de hand liggend wat een signaal wel of niet is. Beleidsmakers binnen verschillende overheidsinstellingen moeten de verbinding leggen met waar het signaal naar verwijst (Van der Steen et al. 2022).

Een belangrijke bevinding in deze kennisnotitie is dat het al dan niet tijdig (h)erkennen van een crisis belangrijke gevolgen heeft voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Bij de toeslagenaffaire en de afhandeling van de gaswinningsproblematiek in Groningen zijn de signalen en noden van burgers te laat erkend. Dit heeft ervoor gezorgd dat het herstellen van het politiek vertrouwen van burgers de afgelopen jaren bovenaan de politieke agenda is gezet (vgl. VVD et al. 2021). Beide situaties laten zien hoe een crisis in overheidsorganisaties zich ontwikkelde tot een crisis voor en over de overheid (vgl. Kuipers 2023). Zo waren niet alleen de overheidsorganisaties medeverantwoordelijk voor de schade die burgers ondervonden, maar bleek in beide gevallen de overheid niet in staat om schade en leed tijdig te (h)erkennen, noch om deze adequaat te herstellen. Beide situaties laten ook zien hoe de opeenstapeling van crises kan leiden tot een verlies van vertrouwen van burgers in de overheid (Driessen et al. 2021). Dit laat zien dat de percepties en het vertrouwen van burgers in de overheid en haar handelen niet in een vacuüm ontstaan, maar dat ze worden beïnvloed door een collectief geheugen van eerdere ervaringen met en percepties van de overheid.

Er bestaat geen eenvoudige oplossing om het verloren vertrouwen van burgers in de overheid met gerichte beleidsinstrumenten te herstellen. De factoren die we in deze kennisnotitie noemen kunnen op complexe manieren op elkaar inwerken. Ze kunnen variëren op basis van de specifieke context en aard van de crisis, de culturele en politieke omgeving en de historische relatie tussen burgers en de overheid. Het vergroten van politiek vertrouwen in de overheid moet dan ook niet als beleidsdoel worden nagestreefd. Maar overheden en instituties kunnen het vertrouwen van burgers wel ‘verdienen’ door te allen tijde goed te handelen, dat wil zeggen: door responsief, rechtvaardig en probleemoplossend te zijn, en te leren van het verleden voor de toekomst (De Blok 2023; Van Noije et al. 2023). Immers: voorkomen is beter dan genezen.

Bij het overheidshandelen tijdens en na een crisis moeten (de)centrale beleidsmakers en -uitvoerders in staat zijn om de zorgen en behoeften van mensen, ook in ongelijke situaties en posities, te (h)erkennen. Dat kunnen ze doen door te luisteren naar wat (groepen) mensen beweegt en hun handelen voortdurend af te stemmen op de signalen van mensen en aan hen verantwoording af te leggen. Ook het transparant in kaart brengen van de belangenafweging tijdens en na een crisis kan hierbij behulpzaam zijn. Het begrijpen en aanpakken van de in deze kennisnotitie genoemde aandachtspunten is dan ook cruciaal voor overheden die het vertrouwen van de bevolking tijdens en na een crisis willen behouden.

Literatuur

- ARQ (2023). *Multidisciplinaire Richtlijn Psychosociaal Crisismanagement: Ondersteuning en zorg bij rampen en crisis*. Diemen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum.
- Ammerlaan, V.C. (2009). *Na de ramp. De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224.
- Arora, S. (2022). Intersectional vulnerability in post-disaster contexts: lived experiences of Dalit women after the Nepal earthquake, 2015. In: *Disasters*, jg. 46, nr. 2, p. 329-347.
- Bankoff, G. (2003). Vulnerability as a measure of change in society. In: *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, jg. 21, nr. 2, p. 5-30.
- Baumeister, R.F. en M.R. Leary (1997). Writing Narrative Literature Reviews. In: *Review of General Psychology*, jg. 1, nr. 3, p. 311-320.
- Benedek, D.M. en C.S. Fullerton (2007). Translating five essential elements into programs and practice. In: *Psychiatry*, jg. 70, nr. 4, p. 345-349.
- Berger, P. en T. Luckmann (1966). *The social construction of reality. A Treatise on sociology of Knowledge*. Londen: Penguin Books.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary, P. Feijten, A. Mangnus en R. Willems (2023). *Mensbeelden achter beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blok, L. de (2023). Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid. In: A.J. Kruijer, L. de Blok, S. Potjer, M. Groenleer, T. Schuyt, K. Yeşilkağit, J. Scherpenisse en W. Pot, *Realiserend bestuur: daadkrachtig en responsief. Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2022* (p. 15-23). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boersma, K. (2022a). *Over grenzen gaan: De innovatieve kracht van emergente praktijken*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Boersma, F.K., R. Berg, J. Rijbroek, P. Ardai, F. Azarhoosh, F. Forozesh, S. de Kort, A.J. van Scheepstal en J. Bos (2022b). Exploring the potential of local stakeholders' involvement in crisis management. The living lab approach in a case study from Amsterdam. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, jg. 79, art. 103179.
- Boin, A. en M. Luesink (2021). De COVID-19-crisis: Een lerende overheid? In: V. Wijkhuijs en M. van Duin (red.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (p. 253-270). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern en B. Sundelius (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., P. 't Hart en S. Kuipers (2018). The Crisis Approach. In: H. Rodríguez, W. Donner en J.E. Trainor (red.), *Handbook of Disaster Research* (p. 23-38). Cham: Springer Nature.
- Boin, A., C. Brown en J. Richardson (2019). *Managing Hurricane Katrina*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Boin, A., M. Ekengren en M. Rhinard (2021). *Understanding the Creeping Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bolin, R. en P.A. Bolton (1986). *Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery*. Colorado: Institute of Behavioral Sciences, University of Colorado.
- Bolin, R., M. Jackson en A. Crist (1998). Gender inequality, vulnerability, and disaster: Issues in theory and research. In: E. Enarson en B. Morrow (red.), *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes* (p. 27-44). Westport: Praeger.
- Bonanno, G.A., C.R. Brewin, K. Kaniasty en A.M.L. Greca (2010). Weighing the costs of disaster: Consequences, risks, and resilience in individuals, families, and communities. In: *Psychological Science in the Public Interest*, jg. 11, nr. 1, p. 1-49.
- Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In: A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam en Y. van der Vlugt (red.), *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, (p. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovenhoff, M. (2023). *Underperforming institutions: A multiperspective approach to trust and confidence* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bovenhoff, M., L. Schoutens, K. Stroebe en T. Postmes (2021). *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier: professionals over een complex systeem*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bovens, M. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 74, nr. 2, p. 283-305.
- Broek, A. van den (2020). Herdenken en vieren in generationeel perspectief. In F. Demant, J. van Kooten, M. Olde Monnikhof en K. Putters (red.) (2020). *De stand van vrijheid. 75 jaar na de bevrijding* (p. 63-70). Amsterdam/Den Haag: Nationaal Comité 4 en 5 mei/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broekema, W.G. (2018) *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Brulle, R.J. en D.N. Pellow (2006). Environmental Justice: Human Health and Environmental Inequalities. In: *Annual Review of Public Health*, jg. 27, p. 103-124.
- Brumfiel, G. en I. Fuyuno (2012). Fukushima's legacy of fear. In: *Nature*, jg. 483, nr. 7388, p. 138-140.
- Checker, M. (2005). *Polluted Promises: Environmental Racism and the Search for Justice in a Southern Town*. New York: New York University Press.
- Clay, L.A., M.A. Papa, K.B. Gill en D.M. Abramson (2018). Factors associated with continued food insecurity among households recovering from Hurricane Katrina. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, jg. 15, art. 1647.
- Cooper, C. en R. Block (2006). *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. New York: Times Books.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. In: *Stanford Law Review*, jg. 43, nr. 6, p. 1241-1279.
- Crozier, M. S. Huntington en J. Watanuki (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Curtis, C. (2015). Understanding Communication and Coordination Among Government and Service Organizations After a Disaster. In: *Disasters*, jg. 29, nr. 4, p. 611-625.
- Derksen, W. en M. Gebben (2022). *Groningen en de bevingen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Devine, D., J. Gaskell, W. Jennings en G. Stoker (2021). Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. In: *Political Studies*, jg. 19, nr. 2, p. 274-285.
- Donner, W., H. Rodriguez en W. Diaz (2007). *Public Warning Response Following Tornadoes in New Orleans, LA, and Springfield, MO: A Sociological Analysis*. Symposium on Policy and Socio-Economic Research CD-ROM, 87th Annual Meeting of the American Meteorological Society, San Antonio, Texas (14-18 januari 2007).
- Driessen, M., W. van Engeland, L. Klein Kranenburg en P. Kanne (2021). *I&O-zetelpeiling: Kelderend vertrouwen in Rutte raakt VVD niet*. Amsterdam: I&O Research.
- Drury, J., H. Carter, C. Cocking, E. Ntontis, S. Tekin Guven en R. Amlot (2019). Facilitating collective psychosocial resilience in the public in emergencies: Twelve recommendations based on the social identity approach. In: *Frontiers in Public Health*, jg. 7, art. 141.
- Drury, J., H. Carter, E. Ntontis en S.T. Guven (2021). Public behaviour in response to the COVID-19 pandemic: understanding the role of group processes. In: *BJPsych Open*, jg. 7, nr. 1, art. e11.
- Dückers M.L.A. (2021). Capturing intervention in its context: The next frontier in disaster response evaluation and scale-up planning. In: *Intervention*, jg. 19, p. 4-14.
- Dückers, M. (2022). *De beelden die ons bewegen: De voorspelbaarheid van de rampen die we samen creëren* (oratie). Diemen/Groningen: ARQ/Rijksuniversiteit Groningen.
- Dückers, M.L.A., C.J. Yzermans, W. Jong en A. Boin (2017). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and post-disaster psychosocial support. In: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, jg. 8, nr.), p. 94-112.

- Dückers, M., W. van Hoof, A. Willems en H. te Brake (2022). Appraising evidence-based mental health and psychosocial support (MHPSS) guidelines. PART II: A content analysis with implications for disaster risk reduction. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, jg. 19, nr. 13, art. 7798.
- Duiveman, A. (2023). *Nature Triumphed. Disasters, Solidarity, and Identity in the Eighteenth-Century Dutch Republic* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Edelman, M. (1977). *Political Language. Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Elchardus, M. (2009). *Hollandse burger of Romein. Verslag van de zevende ROB-lezing*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Enarson, E. en P.D. Chakrabarti (red.) (2009). *Women, gender and disaster: global issues and initiatives*. New Delhi: SAGE Publications India.
- Felberg, T.R. (2022). Crisis communication and linguistic diversity in Norway during the COVID-19 pandemic: Focus on interpreting and translation services. In: *FITISPos International Journal: Public Service Interpreting and Translation*, jg. 1, nr. 9, p. 125-145.
- Finch, C., C.T. Emrich en S.L. Cutter (2010). Disaster disparities and differential recovery in New Orleans. In: *Population and environment*, jg. 31, p. 179-202.
- Fischer, H.I. (2008). *Response to Disaster: Fact Versus Fiction and its Perpetuation: The Sociology of Disaster* (derde editie). Lanham: University Press of America.
- Fothergill, A. en L. Peek (2006). Surviving Catastrophe: A Study of Children in Hurricane Katrina. In: Natural Hazard Center (red.), *Learning from Catastrophe: Quick Response Research in the wake of Hurricane Katrina* (p. 97-129). Colorado: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
- Freedon, M. (2017). Crisis? How is that a Crisis!? Reflections on an overburdened word. In: *Contributions to the History of Concepts*, jg. 12, nr. 2, p. 12-28.
- Gerdes, E., J. Gunnink en M. van Neerbos (2023). *Onderzoek schadeafhandeling Groningen, Welke verbeteringen zijn mogelijk om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen?* Rotterdam: Rebel.
- Gierlach, E., B.E. Belsher en L.E. Beutler (2010). Cross-cultural differences in risk perceptions of disasters. In: *Risk Analysis*, jg. 30, p. 1539-1549.
- Gilmore, B., R. Ndejjo, A. Tchetchia, V. de Claro, E. Mago, A.A. Diallo, C. Lopes en S. Bhattacharyya (2020). Community engagement for COVID-19 prevention and control: a rapid evidence synthesis. In: *BMJ Global Health*, jg. 5, nr. 10, art. e003188.
- Graaf, B. de, J. Jensen, R. Knoeff en C. Santing (2021). Dancing with death. A historical perspective on coping with Covid-19. In: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, jg. 12, nr. 3, p. 346-367.
- Greenhalgh, T., S. Thorne en K. Malterud (2018). Time to challenge the spurious hierarchy of systematic over narrative reviews? In: *European Journal of Clinical Investigation*, jg. 48, nr. 6, art. e12931 (doi.org/10.1111/eci.12931).
- Hanse, D., L. van Veen, M. Pisuise, E. Jonkman en S. Wisse (2023). *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Hart, P. 't (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jg. 1, nr. 1, p. 36-50.
- Hix, S. (2010). *What's Wrong With The European Union & How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hobfoll, S.E., B.J. Hall, D. Canetti-Nisim, S. Galea, R.J. Johnson en P.A. Palmieri (2007). Refining our understanding of traumatic growth in the face of terrorism: Moving from meaning cognitions to doing what is meaningful. In: *Applied Psychology*, jg. 56, nr. 3, p. 345-366.
- Holton, R.J. (1987). The idea of crisis in modern society. In: *British Journal of Sociology*, jg. 38, nr. 4, p. 502-520.
- Huang, P.H. (2020). Pandemic emotions: The good, the bad, and the unconscious. Implications for public health, financial economics, law, and leadership. In: *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, jg. 16, nr. 81, p. 82-129.
- Jensen, L. (2024). *Rampen. Een nieuwe geschiedenis van Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Jong, W. en M. Dücker (2019). The perspective of the affected: What people confronted with disasters expect from government officials and public leaders. In: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, jg. 10, nr. 1, p. 14-31.

- Jong, W., M. Dückers en P.G. van der Velden (2016). Leadership of mayors and governors during crises: A systematic review on tasks and effectiveness. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jg. 24, nr. 1, p. 46-58.
- Joseph, J., S.M. Irshad en A.M. Alex, (2021). Disaster recovery and structural inequalities: A case study of community assertion for justice. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, jg. 66, art. 102555.
- Kamel, N. en A. Loukaitou-Sideris (2004). Residential assistance and recovery following the Northridge earthquake. In: *Urban Studies*, jg. 41, nr. 3, p. 533-562.
- Kammerbauer, M. en C. Wamsler (2017). Social inequality and marginalization in post-disaster recovery: Challenging the consensus? In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, jg. 24, p. 411-418.
- Kim, D.K.D. en G.L. Kreps (2020). An analysis of government communication in the United States during the COVID-19 pandemic: recommendations for effective government health risk communication. In: *World Medical & Health Policy*, jg. 12, nr. 4, p. 398-412.
- Klarenbeek, A. (2012). *Crisis in aantocht! Een interactioneel perspectief op crisiscommunicatie*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Klinenberg, E. (2015). *Heat wave: A social autopsy of disaster in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Koning, K. de en T. Filatova (2020). Repetitive floods intensify outmigration and climate gentrification in coastal cities. In: *Environmental Research Letters*, jg. 15, nr. 3, art. 034008.
- Koselleck, R. (2002). Some Questions Concerning the Conceptual History of 'Crisis'. In: N. Witoszek en L. Trägårdh (red.), *Culture and crisis. The case of Germany and Sweden* (p. 12-23). New York/Oxford: Berghahn Books.
- Kraaij-Dirkzwager, M., J. Haagen en M. Dückers (2021). *Samen uit de ongetemde crisis. Goede zorg in de schaduw van corona*. Diemen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum.
- Kromhout, B. (2017). *Nationale en transnationale beelden van verzet* (essay). Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei. Geraadpleegd 18 april 2024 via www.tweedewereldoorlog.nl/onderzoekuitgelicht/transnationale-herinneren/nationale-en-transnationale-beelden-verzet.
- Kuipers, S.L. (2023). *Erop of eronder: de organisatie in crisis*. Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd 5 februari 2024 via hdl.handle.net/1887/3590350.
- Lin, L., E. Savoia, F. Agboola en K. Viswanath (2014). What have we learned about communication inequalities during the H1N1 pandemic: a systematic review of the literature. In: *BMC Public Health*, jg. 14, art. 484.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Lindley, A. (2014). Crisis and migration: concepts and issues. In: A. Lindley (red.), *Crisis and Migration: Critical Perspectives* (p. 1-24). Londen/New York: Routledge.
- Lipset, S.M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. In: *American Political Science Review*, jg. 53, nr. 1, p. 69-105.
- Lowe, J.S. (2012). Policy versus politics: Post-Hurricane Katrina lower-income housing restoration in Mississippi. In: *Housing Policy Debate*, jg. 22, nr. 1, p. 57-73.
- Maercker, A. en J. Müller (2004). Social acknowledgment as a victim or survivor: a scale to measure a recovery factor of PTSD. In: *Journal of Traumatic Stress*, jg. 17, nr. 4, p. 345-351.
- Meer, T.G. van der (2018). Public frame building: The role of source usage in times of crisis. In: *Communication Research*, jg. 45, nr. 6, p. 956-981.
- Miller, D.S. (2016). Public trust in the aftermath of natural and technological disasters. Hurricane Katrina and the Fukushima Daiichi nuclear incident. In: *International Journal of Sociology and Social Policy*, jg. 36, nr. 5/6, p. 410-431.
- Miller, D.S. en J.D. Rivera (2006). Guiding principles: rebuilding trust in government and public policy in the aftermath of Hurricane Katrina. In: *Journal of Public Management and Social Policy*, jg. 12, nr. 1, p. 37-47.
- Miltenburg, E. en J. Schaper (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Moors, H., L. Klarenbeek, E. Berger, M. Dückers, M. van Duin, G. Kist, M. Luesink, T. Schrijvenaars en M. van der Wijngaart (2022). 'Avondklokrellen': lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden. Den Haag: EMMA.
- Muns, S., M. Olsthoorn, L. Kuyper en J.D. Vlasblom (2020). *Beleidssignalement Maatschappelijke Gevolgen Coronamaatregelen. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ndone, J. en J. Park (2022). Crisis communication: The mediating role of cognitive and affective empathy in the relationship between crisis type and crisis response strategy on post-crisis reputation and forgiveness. In: *Public Relations Review*, jg. 48, nr. 1, art. 102136.
- NCTV (2022). *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Geraadpleegd 15 februari 2024 via www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing.
- Nohrstedt, D., F. Bynander, C. Parker en P. 't Hart (2018). Managing crises collaboratively: Prospects and problems – A systematic literature review. In: *Perspectives on Public Management and Governance*, jg. 1, nr. 4, p. 257-271.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noordegraaf, M. en J. Newman (2011). Managing in disorderly times: How cities deal with disaster and restore social order. In: *Public Management Review*, jg. 13, nr. 4, p. 513-538.
- Norris, F.H. en L.H. Wind (2012). *The experience of disaster: trauma, loss, adversities, and community effects*. In: Y. Neria, S. Galea en F.H. Norris (red.), *Mental health and disasters* (p. 29-44). Cambridge: Cambridge University Press.
- NOS (2024). Plan op formatietafel: 'Asielcrisis' uitroepen om strengere maatregelen. In: NOS, 22 april 2024. Geraadpleegd 16 mei 2024 via nos.nl/artikel/2517804-plan-op-formatietafel-asielcrisis-uitroepen-om-strengere-maatregelen.
- Pain, R., N. Rezwana en Z. Sahdan (2020). Trauma, gender and space: insights from Bangladesh, Malaysia and the UK. In: A. Datta, P. Hopkins, L. Johnston, E. Olson en J.M. Silva (red.), *Routledge Handbook of Gender and Feminist Geographies* (p. 287-296). Londen: Routledge.
- Park, C.L. (2016). Meaning making in the context of disasters. In: *Journal of Clinical Psychology*, jg. 72, nr. 12, p. 1234-1246.
- Parthasarathy, D. (2018). Inequality, uncertainty, and vulnerability: Rethinking governance from a disaster justice perspective. In: *Environment and Planning E: Nature and Space*, jg. 1, nr. 3, p. 422-442.
- Peeters, T., E. Smits van Waesberghe, A. Mesic, R. van Wonderen, M. Jansen, T. Lambregts, A. Leijenhorst, M. Pauels, J. Pieterse en A. de Zeeuw (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Prohaska, A. (2020). Still struggling: intersectionality, vulnerability, and long-term recovery after the Tuscaloosa, Alabama USA Tornado. In: *Critical Policy Studies*, jg. 14, nr. 4, p. 466-487.
- Putnam, R.D., L. Feldstein en D.J. Cohen (2004). *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon and Schuster.
- Putters, K. (2021). *De machinekamer van de coronacrisis. Een meervoudige crisis vraagt om een meervoudige aanpak*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K., A. van den Broek, Ab van der Torre, M. Olsthoorn, E. van den Berg, W. Mensink, L. Vermeij, M. Coenders en A. Wennekers (2018). *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PVV/VVD/NSC/BBB (2024). *Hoop, lefen trots. Hoofdlijnenakkoord 2024-2028*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Pyles, L. (2011). Toward sustainable post-Katrina recovery: Lessons learned from African American neighborhoods. In: *Families in Society*, jg. 92, nr. 3, p. 344-349.
- Oliver-Smith, A. (1990). Post-disaster housing reconstruction and social inequality: a challenge to policy and practice. In: *Disasters*, jg. 14, nr. 1, p. 7-19.
- Quarantelli, E.L. en R. Dynes (1972). When disaster strikes (it is not much like what you've heard and read about). In: *Psychology Today*, jg. 5, nr. 9, p. 66-70.

- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2023). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2024). *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reid, M. (2013). Disasters and Social Inequalities. In: *Sociological Compass*, jg. 7, nr. 11, p. 984-997.
- Reid, M. en C. Reczek (2011). Stress and support in family relationships after Hurricane Katrina. In: *Journal of Family Issues*, jg. 32, p. 1397-1418.
- Reyes, D.D. en J.L. Lu (2016). Gender dimension in disaster situations: A case study of flood prone women in Malabon City, Metro Manila. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, jg. 15, p. 162-168.
- Ridder, J. den, K.T.E. Jacobs, M. Rosema en C.T. van Ham (2021). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers* (startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS)).
- Ridder, J. den, L. van 't Hul en A. van den Broek (2023). *Burgerperspectieven 2023*[1]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, L. van 't Hul en J. Broere (2024). *Burgerperspectieven 2024*[1]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ripple, W.J., C. Wolf, T.M. Newsome, P. Barnard en W.R. Moomaw (2020). World scientists' warning of a climate emergency. In: *BioScience*, jg. 70, nr. 1, p. 8-100.
- Ritchie, H. en P. Rosado (2022). Natural Disasters. Where and from which disasters do people die? What can we do to prevent deaths from natural disasters? In: *Our World in Data*. Geraadpleegd 13 februari 2024 via ourworldindata.org/natural-disasters.
- Ross, C.E., J. Mirowsky en S. Pribesh (2001). Powerlessness and the amplification of threat: Neighborhood disadvantage, disorder, and mistrust. In: *American Sociological Review*, jg. 66, p. 568-592.
- Rosenthal, U., M.T. Charles en P. 't Hart (red.) (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- RVS (2021). *Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schoofs, L., G. Fannes en A.S. Claes (2022). Empathy as a main ingredient of impactful crisis communication: The perspectives of crisis communication practitioners. In: *Public Relations Review*, jg. 48, nr. 1, art. 102150.
- Schorr, J.K. (1987). Some Contributions German Katastrophensoziologie can Make to the Sociology of Disasters. In: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, jg. 5, nr. 2, p. 115-135.
- SCP/RVS (2022). *Briefadvies corona Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving aan premier Rutte van 25 januari 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Seeger, M.W. (2006). Best practices in crisis communication: An expert panel process. In: *Journal of Applied Communication Research*, jg. 34, nr. 3, p. 232-244.
- Silva, K. de en R. Jayathilaka (2014). Gender in the context of disaster risk reduction; a case study of a flood risk reduction project in the Gampaha District in Sri Lanka. In: *Procedia Economics and Finance*, jg. 18, p. 873-881.
- Smith, P. en N. Howe (2015). *Climate change as social drama: Global warming in the public sphere*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snel, E., B. el Farisi, G. Engbersen en A. Krouwel (2022). Sociaaleconomische status en institutioneel vertrouwen in een tijd van corona. In: *Tijdschrift Sociologie*, jg. 3, p. 30-52.
- Stark, A. en M. Taylor (2014). Citizen participation, community resilience and crisis-management policy. In: *Australian Journal of Political Science*, jg. 49, nr. 2, p. 300-315.
- Steen, M. van der, A. Frankowski, L. Schröer, J. Scherpenisse en N. Chin-A-Fat (2022). *Omgaan met signalen. Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd 21 februari 2024 via www.nsob.nl/denktaank/overzicht-van-publicaties/omgaan-met-signalen.

- Stengs, I. (2020). United in Competitive Mourning: Commemorative Spectacle in Tribute to King Bhumibol Adulyadej of Thailand. In: M. Balkenhol, E. van den Hemel en I. Stengs (red.), *The Secular Sacred: Emotions of Belonging and the Perils of Nation and Religion* (p. 263-284). Cham: Palgrave Macmillan.
- Stig Sørensen, M.L., D. Viejo-Rose en P. Filippucci (2019). Memorials and memorialization: History, forms, and affects. In: M.L. Stig Sorensen, D. Viejo-Rose en P. Filippucci (red.), *Memorials in the Aftermath of Armed Conflict* (p. 1-32). Cham: Palgrave Macmillan.
- Stroebe, K., T. Postmes, M. Boendermaker, B. Kanis, J. Richardson, M. Bobenhoff, L. Schoutens, J. Broer en F. Greven (2019). *Gaswinning en versterking: De sociale impact voor Groningers*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., B. Kanis, M. Boendermaker, M. de Jong en M. Dücker (2022). *De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Tafti, M.T. en R. Tomlinson (2018). Theorizing distributive justice and the practice of post-disaster housing recovery. In: *Environmental Hazards*, jg. 18, nr. 1, p. 7-25.
- Taylor-Clark, K.A., K. Viswanath en R.J. Blendon (2010). Communication inequalities during public health disasters: Katrina's wake. In: *Health Communication*, jg. 25, nr. 3, p. 221-229.
- Tiemeijer, W.L. (2008). *Wat 93,7% van de Nederlanders zou moeten weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tiemeijer, W. (2021). *Begrensde burgers. Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- Tierney, K., C. Bevc en E. Kuligowski (2006). Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames and Their Consequences in Hurricane Katrina. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 604, nr. 1, p. 57-81.
- TK (2022/2023). *Groningers boven gas*. Rapport van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 35561, nr. 5-11.
- Torenvlied, R., E. Giebels, R.A. Wessel, J.M. Gutteling, M. Moorkamp en W. Broekema (2015). *Rapport evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17*. Enschede: Universiteit Twente.
- Turner, V. (1980). Social dramas and stories about them. In: *Critical Inquiry*, jg. 7, nr. 1, p. 141-168.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhoeven, I. en T. Metze (2022). Heated policy: policy actors' emotional storylines and conflict escalation. In: *Policy Sciences*, jg. 55, nr. 2, p. 223-237.
- Viejo-Rose, D. (2011). Memorial Functions: Intent, impact and the right to remember. In: *Memory Studies*, jg. 4, nr. 4, p. 465-488.
- VVD/D66/CDA/CU (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt: burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wapenaar, J. (2020). Ben ik duidelijk? In: *Tijdschrift voor Verzorgenden*, jg. 52, nr. 4, p. 24-28.
- Weber, L. en L. Peek (red.). (2012). *Displaced: Life in the Katrina diaspora*. Austin: University of Texas Press.
- Wijkhuijs, L.J.J., M. van Duin en V. Wijkhuijs (red.). (2021). *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon en I. Davis (2004). *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and disasters* (tweede editie). Londen: Routledge.
- Wolbers, J., J. Ferguson, P. Groenewegen, F. Mulder en F.K. Boersma (2016). Two faces of disaster response: Transcending the dichotomy of control and collaboration during the Nepal earthquake relief operation. In: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, jg. 34, nr. 3, p. 419-438.
- Zmerli, S. en K. Newton (2011). Winners, losers and three types of trust. In: S. Zmerli en M. Hooghe (red.), *Political trust: Why context matters. Causes and consequences of a relational concept* (p. 67-94). Colchester: ECPR Press.

Bijlage: Onderzoeksverantwoording

Om de onderzoeksvraag van deze kennisnotitie te beantwoorden, hebben we een narratieve literatuurstudie uitgevoerd. Deze methode is specifiek relevant wanneer er wordt beoogd veel verschillende interdisciplinaire studies aan elkaar te koppelen, met als doel de herinterpretatie of connecties tussen studies bloot te leggen (Baumeister et al. 1997). Daarnaast staan interpretatie, kritiek, en het verdiepen van begrip van bepaalde complexe fenomenen centraal (Greenhalgh et al. 2018). Kenmerkend voor deze methode is het exploratieve en deels inductieve karakter en de zoektocht die door de centrale onderzoeksvraag wordt gestuurd. Concreet betekent dat er voor de beantwoording van de onderzoeksvraag enkel literatuur wordt verzameld via zoektermen in verschillende databases en *forward* en *backward referencing*. Criteria voor inclusie zijn:

- 1 Nederlandstalige en Engelstalige *peer-reviewed literature*;
- 2 Nederlandstalige 'grijze literatuur';
- 3 kwalitatief en kwantitatief onderzoek; en
- 4 sociaalwetenschappelijk en geesteswetenschappelijk onderzoek.

Vervolgens hebben we verschillende Nederlandse experts uit verschillende disciplines geraadpleegd: op het gebied van veerkracht, crisismanagement, crisiscommunicatie en responsstrategieën, en cultuurgeschiedenis van crises. Zo konden we eventuele blinde vlekken in de gevonden literatuur aanpakken. We hebben deze experts een tweede keer geraadpleegd voor review van de conceptversie.

© Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juli 2024

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Auteurs

Franziska de Koning, Maria Vliek en Leonard van 't Hul