

Samenvatting

Inleiding

Voor het opstellen van de toekomstige onderzoekagenda achten de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en DG Politie en Veiligheidsregio's (DG PenV) van het ministerie van Justitie en Veiligheid het belangrijk een omvattend overzicht te hebben van de laatste stand van de kennis op het gebied van crisisbeheersing. Het voorliggende rapport betreft een scan van het onderzoeksveld crisisbeheersing. Het is een inventarisatie van onderwerpen die daarbinnen aan de orde zijn, welke de onderbelichte of niet onderzochte onderwerpen zijn, die meer aandacht verdienen en wat de status is van de beschikbare literatuur (omvang en kwaliteit). Later in een tweede fase, zal voor deze onderbelichte maar relevante onderwerpen de literatuur nader worden verkend aan de hand van één of meerdere (literatuur)studies. Het Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie BV (Plato) en het Institute of Security and Global Affairs, beiden van de universiteit Leiden, voerden het onderzoek uit.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag waarop het onderzoek een antwoord verschaft is: Welke onderwerpen op het gebied van crisisbeheersing binnen het wetenschappelijk onderzoeksveld en welke bijhorende concrete vraagstellingen zijn op dit moment en/of mogelijk in de toekomst relevant om door middel van (literatuur)onderzoek nader te belichten?

Het *state of the art* onderzoek crisisbeheersing inclusief rampenbestrijding richtte zich op de volgende zes onderzoeksvragen:

1. Hoe kan het domein van crisisbeheersing in kaart worden gebracht?
2. In welke mate achten experts en onderzoekers de in kaart gebrachte deelgebieden van belang?
3. Wat is de status van de kennis in het middels deze studie in kaart gebrachte onderzoeksdomein?
4. Welke deelgebieden zijn niet of onvoldoende onderzocht?
5. Welke onderzoeksvragen en bijhorende methodes kunnen geformuleerd worden in het kader van de voorgenomen tweede fase van het *state of the art* onderzoek, op basis van de geïdentificeerde onderwerpen?
6. Welke concrete onderzoeksvragen worden richtinggevend geacht voor vervolgonderzoek?

Onderzoeksopzet en uitvoering

Het onderzoek is opgebouwd uit de volgende componenten:

- oriënterende interviews met experts;
- een scan van een groot aantal bronnen op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding;
- analyse van de verzamelde literatuur;
- een focusgroepbijeenkomst om de gevonden resultaten te delen en te duiden;
- interviews met professionals uit de praktijk van crisisbeheersing en rampenbestrijding;
- overall analyse en conclusies.

Literatuuronderzoek

Na het verzamelen van literatuur is aanvankelijk geprobeerd de inhoud van de grote aantallen bronnen in beeld te krijgen door daarvan zogenaamde *word clouds* te vormen, waarin de woordfrequenties een beeld gaven van de mate waarin begrippen aandacht kregen in de literatuur. Vervolgens hebben de onderzoekers hun zoektocht verdiept door middel van het gebruik van het programma VOS-viewer, dat hen in staat stelde grote literatuurbestanden softwarematig te analyseren. Daarbij is gebruik gemaakt van beschikbare bestanden op het terrein van crisisbeheersing met daarbinnen de deelgebieden *Disaster Risk Reduction* en *Crisis management*.

Het onderzoek heeft gekozen voor drie bronverzamelingen. De eerste ronde baseert zich op een secundaire database gebruikt binnen het Institute of Security and Global Affairs, waar de titels van artikelen rond crisismanagement in worden bijgehouden. Dit wordt gemanaged door de huidige editor in chief van het *Journal Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*. (1996 artikelen vanaf 2014).

De tweede ronde betreft een Scopus *search*¹ met de zoektermen “*crisis management*” en “*disaster risk reduction*”. Er werden in totaal 3.185 artikelen gevonden.

De derde ronde maakt gebruik van de meest relevante *peer reviewed journals*. Uiteindelijk werden 18 *peer reviewed journals* geanalyseerd, plus het Nederlandstalige *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* en omvat het 23.660 artikelen.

Gezien de grote hoeveelheden van artikelen, werd gebruikt gemaakt van een programma om de literatuur te analyseren. Het betreft VOS-viewer², dat gebruikt wordt om bibliometrische netwerken samen te stellen en te visualiseren.

Raadpleging van deskundigen

Ter oriëntatie voorafgaande aan het literatuuronderzoek zijn verschillende deskundigen geraadpleegd. Na de literatuurscan zijn de onderzoeksbevindingen gedeeld en besproken met een focusgroep. Na die bijeenkomst zijn ten slotte nog een drietal professionals bevraagd om te onderzoeken in hoeverre de conclusies van de experts aansluiten op de wensen vanuit de praktijk van crisisbeheersing en rampenbestrijding

Onderzoeksresultaten

De studie van de literatuur alsmede de bespreking ervan laten zien dat er veel literatuur beschikbaar is en dat er in het analyse model geen terreinen zijn waarop onderzoek totaal ontbreekt. Er is alleen een onderscheid in de mate van aandacht voor de onderscheiden deelgebieden. Zo komt er een beeld naar voren van een nadruk op natuurrampen en op de bestrijding daarvan. In de fasering van de rampenbestrijding/crisisbeheersing ligt het accent eerder op de respons en het herstel dan op risicoanalyse en risico reductie. Veel literatuur is generiek van aard. Literatuur over specifieke soorten rampen en/of crises lijkt in mindere mate beschikbaar, met uitzondering van analyses van individuele crises (*single case studies*), die wel veelvuldig voorkomen. In de literatuur treffen we een accent aan op de identificatie van verantwoordelijkheden en maatregelen die genomen moeten worden om de ramp/crisis te beperken en te beheersen. De menselijke kant, zoals individuele gedragingen, sociale processen en communicatie (intern tussen actoren en extern naar alle stakeholders) krijgt daarbij minder aandacht. Ook uit de interviews met experts komt een beeld naar voren van een onderzoeksterrein waarop veel gebeurt, maar waar de samenhang te vaak ontbreekt, waar verkokering heerst en waar

¹ Scopus is een database gemanaged door Elsevier, en is de grootste database van academische journals, blogs en conferentiepapers.

<https://www.elsevier.com/solutions/scopus>

² <http://www.vosviewer.com/>

afzonderlijke incidenten en de evaluatie daarvan centraal staan en de analyse van de gemeenschappelijke elementen, de interventie strategieën, de theorie en model vorming daaromtrent minder aandacht krijgen.

In het onderzoek onderbelichte terreinen

Onderwerpen die expliciet zijn benoemd als onderbelicht zijn samen te vatten als:

- het ontstaan en het verloop van crises en rampen in algemene zin (dus verder dan de studie van individuele crises en rampen);
- recente ontwikkelingen in de aard van crises en de implicaties daarvan voor de bestrijding/beheersing daarvan;
- de psychosociale aspecten van crises en rampen;
- aspecten van organisatie, opschaling, samenwerking, rollen, bevoegdheden en kaders inclusief bij grensoverschrijdende incidenten;
- capaciteitsvereisten bij crises en rampen (competenties, bemensing, kwalitatief en kwantitatief);
- besluitvormingsprocessen tijdens crises, met specifieke aandacht voor interacties tussen publieke en private actoren (verdergaand dan het aanwijzen van verantwoordelijkheden);
- lerend vermogen. Dit houdt nauw verband met het belang dat men ook hecht aan meta-analyses. In beide gevallen gaat het om de vraag hoe uit incidenten lering getrokken kan worden en hoe een en ander vertaald kan worden in aangescherpte theorie, strategie, tactiek, handelingen en *tools* voor de toekomst.

Uit de literatuur scans is gebleken dat preparatie en preventie te weinig aandacht krijgen in onderzoek. Zowel in de literatuur als uit de interviews blijkt wel dat aandacht voor veerkracht in de laatste jaren vergroot is. De nafase na een ramp of crisis is dikwijls gericht op herstel van de 'oude' situatie. Het ontwikkelen van een 'nieuwe' situatie na een ramp is een aspect van crisisbeheersing dat aandacht verdient.

Nader te onderzoeken terreinen

Er is behoefte aan doorsnijdend onderzoek naar crises en de processen van crisisbesluitvorming, het verwerven van draagvlak, het komen tot besluiten en het wegen van die besluiten vanuit de verscheidenheid van perspectieven van alle betrokken actoren.

Een tweede behoefte betreft onderzoek van reeksen incidenten en interventies om zodoende te ontstijgen aan alle losse evaluaties en dichter te komen bij een overkoepelend instrumentarium dat richtinggevend kan zijn voor allerlei aspecten van crisisbeheersing/rampenbestrijding.

Een derde behoefte betreft onderzoek van crises en rampen vanuit een multidisciplinair perspectief, om een meerwaarde te halen uit uiteenlopende invalshoeken en multidisciplinaire analyse van reeksen van crises en rampen.

Een vierde behoefte is zicht te verkrijgen op de menselijke processen en handelingen in rampen/crises en de beheersing daarvan. Hierbij gaat het om een behoefte aan hele concrete scenario-achtige onderzoeken naar ramptypen en hoe daarbij moet worden gehandeld (bijvoorbeeld, kernongevallen, epidemieën, hybride crises, grootschalige ongevallen, etc.). Centrale vraag daarbij is: Wat betekenen de gesignaleerde ontwikkelingen voor de toekomst van de crisisbeheersing en rampenbestrijding?

Overige behoeften:

- technologische ontwikkelingen (ICT, sociale media, drones, DNA-technologie, etc.);
- risicoanalyses, scenario-ontwikkeling en response implicaties onder meer op het terrein van vitale infrastructuur;
- analyse van de gehele risico- en crisismanagement cyclus en de daarbinnen bestaande communicatie-, en feedback processen.

De geconstateerde behoeftes aan onderzoek met aandacht voor de samenhang der dingen sluiten aan bij de doelstelling en werkwijze van de Agenda risico- en crisisbeheersing 2018-2021 van de ministeries, veiligheidsregio's en vitale infrastructuur die de minister van Justitie en Veiligheid op 12 november 2018 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd³.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende richtinggevende onderzoeksvragen voor de tweede fase van het onderzoek naar crisisbeheersing:

1. Op welke manier komt de besluitvorming van een organisatie tijdens de responsfase van een crisis tot stand? Welke factoren dragen bij tot het creëren van draagvlak voor dit besluit bij andere actoren?
2. Welke vormen van samenwerking zijn mogelijk tussen actoren tijdens de responsfase van een crisis? Welke factoren bepalen het succes van een bepaalde vorm van samenwerking?
3. Welke soorten publiek-private samenwerkingen bestaan er tussen actoren binnen crisisbeheersing en rampenbestrijding? Welke factoren hebben een invloed op het succes van deze verschillende soorten van samenwerking?
4. Wat zijn de aspecten van het menselijk gedrag die de kwaliteit en de effectiviteit van werkwijzen en processen binnen crisisbeheersing en rampenbestrijding beïnvloeden?
5. Welke trends in soorten risico's, crises en rampen kunnen worden vastgesteld?
6. Welke factoren kunnen per academische discipline geïdentificeerd worden als relevant voor het succesvol beheersen van een crisis, en het algemeen verwerven van veerkracht naar toekomstige crises toe?
7. Welke factoren zijn van belang voor een succesvolle respons op een crisis, en veerkracht?
8. In welke mate wordt bij een nieuwe crisis rekening gehouden met voorheen geïdentificeerde factoren die een invloed hebben op de beheersing van een crisis?

Onderzoeksvormen

Multidisciplinair onderzoek

Allereerst is het goed mogelijk om een toegespitst literatuuronderzoek te richten op de genoemde processen van crisisbesluitvorming en coördinatie en daarbinnen vooral de verschillende perspectieven van alle betrokkenen te analyseren. Er is voldoende literatuur voorhanden om een eerste kader hiervoor op te stellen. De uitdaging is de literatuur hierover vanuit verschillende disciplines bijeen te brengen (bestuurskunde, sociale psychologie, sociologie, communicatiewetenschappen, rechtswetenschappen etc.).

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/12/tk-agenda-risico-en-crisisbeheersing-2018-2021>

Meta-evaluatieonderzoek

Onderzoek naar evaluaties van eerdere incidenten en rampen (met andere woorden, het samenbrengen van grote hoeveelheden individuele casestudies) biedt de mogelijkheid om in een interdisciplinair team van onderzoekers te zoeken naar de kernprocessen, de overeenkomsten en verschillen daartussen, variaties in aangetroffen effectiviteit ervan.

De evaluaties zullen inhoudelijk veel van de voorgestelde onderzoeksprioriteiten in zich kunnen verenigen.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de volgende onderwerpen:

- de ontwikkeling, escalatie en domino-effecten van een crisis of ramp;
- de besluitvormings- en coördinatieprocessen;
- de publiek - private samenwerking;
- de link tussen operationele, tactische en strategische componenten van de rampenbestrijding/crisisbeheersing (samenhang tussen de lagen);
- de lange termijneffecten/impact/en wederopbouw (inclusief professioneel leren op organisatie en individueel niveau).

Toegespitst onderzoek

Toegespitste onderzoeken kunnen gezien worden als concretisering die als pilot dienen in de bovengenoemde studies gericht op het vormen van een achtergrondkader. De combinatie van conceptuele studies, evaluaties en concrete proeven/simulaties draagt bij aan de validiteit van de kennis rond crisisbeheersing en rampenbestrijding.