



Ongekende crises, corona en veerkracht

Foto: Pim Ras/HH

Na een ramp of crisis ontstaan er allerlei nieuwe formele en informele hulpstructuren - een teken van veerkracht dat we de afgelopen maanden ook tijdens de coronacrisis hebben gezien. Expert crisisbeheersing Menno van Duin over de theorie rond ontwrichting en veerkracht in roerige tijden.

In bestuurlijk Nederland kwam de laatste jaren meer aandacht voor zogeheten 'ongekende crises'. Klimaatverandering, verregaande digitalisering en andere maatschappelijke ontwikkelingen maar ook de verwachte en onverwachte verbanden daartussen maken de samenleving kwetsbaarder voor ongekende crises. Het Veiligheidsberaad vroeg het Instituut Fysieke Veiligheid om een onderzoek naar de risico's en effecten van maatschappelijke ontwrichting. Toevallig net voor de start van de coronacrisis, in februari 2020, verscheen bij het

IFV een rapport over de aanpak van ongekende crises.¹ Het rapport was een pleidooi voor het faciliteren en omarmen van verschillende vormen van veerkracht. In dit artikel wordt de hoofdlijn van dit rapport *Versterken van veerkracht* besproken om vervolgens te kijken welke vormen van veerkracht we tot nog toe terugzien in de coronacrisis.

¹ IFV (in samenwerking met Crisisplan) (2020), *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*, Arnhem.

Een familie kijkt vanuit de huiskamer naar de persconferentie van premier Rutte over de verlening van de coronamaatregelen, maart 2020.

Ontwrichting

Het onderzoek richtte zich op de vraag wat de oorzaken, de dynamiek en de effecten van maatschappelijke ontwrichting zijn en hoe veiligheidsregio's zich hierop het beste kunnen voorbereiden. Om een beeld te krijgen van maatschappelijke ontwrichting zijn diverse nationale en internationale casussen en literatuur bekeken. Al snel bleek dat er geen heldere definitie van maatschappelijke ontwrichting bestond. Daarom hebben wij zelf een definitie ontwikkeld: *Maatschappelijke ontwrichting refereert aan een proces waarbij een relatief grote groep mensen in een gemeenschap bemerkt, vreest of tot de overtuiging komt dat de voorzieningen die voor hen van elementair belang zijn niet beschikbaar (zullen) zijn en vervolgens hun dagelijks handlingsrepertoire aanpast waardoor de situatie wordt bestendigd of waardoor die zelfs verergert.*

Steeds blijkt de mate van vertrouwen in de overheid een cruciale factor te zijn

Een situatie van (mogelijke) ontwrichting begint bij een (gevoelde) verstoring – denk bijvoorbeeld aan een langer durende stroomuitval – die door betrokkenen als een bedreiging van het welzijn wordt ervaren. Het vertrouwen in het oplossend vermogen van de overheid en andere organisaties slinkt en mensen worden in toenemende mate angstig of boos. Een grote groep vreest dat essentiële voorzieningen voorlopig niet beschikbaar zijn. De combinatie van deze gevoelde en gedeelde reacties (afkeer, wantrouwen, boosheid) op deze verstoring kan leiden tot veranderingen in gedrag. Dagelijkse

Menno van Duin

Lector Crisisbeheersing (Instituut Fysieke Veiligheid) en redacteur van Impact Magazine



Figuur 1: Maatschappelijke ontwrichting als een vicieuze cirkel.

handelingspatronen wijzigen. Hierbij valt te denken aan het massaal negeren van regels en wetten, massale protesten, vluchtgedrag, massaal hamsteren; geweld (rellen, plunderingen). Het proces van maatschappelijke ontwrichting is een zichzelf versterkend proces, een vicieuze cirkel. Er is sprake van een neerwaartse spiraal (escalatie). Zonder tijdig en adequaat ingrijpen kan een collectief gedrag ontstaan dat een verdieping van de ontwrichting in de hand werkt. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. Mensen en organisaties kunnen ook constructief reageren op de uitval van de kritieke processen. Dat proces noemen wij veerkracht. In figuur 1 is dat als volgt weergegeven.

Steeds blijkt de mate van vertrouwen in de overheid een cruciale factor te zijn. Zo lang de legitimiteit van de overheidsorganisaties en politieke leiders hoog is, zullen mensen meer geneigd zijn naar overheidscommunicatie te luisteren en blijft er meestal vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid. Dat betekent ook dat maatschappelijke ontwrichting in veel situaties (gelukkig!) onwaarschijnlijk is. Veerkracht blijkt vaak *het* antwoord op dreigende maatschappelijke ontwrichting.

Veerkracht

Als wij iets uit al dat rampen- en crisisonderzoek geleerd hebben is het wel dat een groot deel van de hulp en ondersteuning niet door hulpverleners maar door inwoners zelf wordt georganiseerd. Mensen helpen elkaar en kort na een ramp/crisis worden er allerlei nieuwe



Hamsteren van toiletpapier aan het begin van de corona-crisis.

hulpstructuren gevormd.² Dat was lang geleden zo, maar dat is nog steeds het geval. In 2005 ontvluchtten vele honderdduizenden mensen deels met maar ook zonder hulp van de overheid het ondergelopen New Orleans. Niet alleen waren er talloze helden die duizenden levens redden, ook vele organisaties speelden een cruciale rol, zoals het Rode Kruis, maar ook Coca-Cola, IBM en supermarktketen Walmart (door goederen te leveren en door een grote rol te spelen in de distributie hiervan). In het onderzoek worden drie vormen van veerkracht onderscheiden: bestuurlijke veerkracht, institutionele veerkracht en maatschappelijke veerkracht. Bestuurlijke veerkracht heeft betrekking op een bepaalde wijze van handelen van bestuurders in bijzondere situaties. Vaak zien wij in crises een vrij klassieke vorm van leiderschap (dominant, geen tegenspraak duldend, grootse beslissingen nemend, matig luisterend). Leiderschap veronderstelt een visie en een duidelijke koers op basis van die aangegeven stip op de horizon. Daar tegenover wordt een veel minder autoritaire vorm geplaatst waarbij er ruimte is voor onzekerheid; er steeds kleine stapjes worden gezet; er al doende en experimenteel wordt gehandeld. Rutte sprak niet alleen over zekerheden, maar deelde ook zijn twijfels. De uitspraak van Rutte

² Vaak spreken wij hier van (zelf)redzaamheid. Toch spreken wij hier liever over maatschappelijke veerkracht omdat er verschillende voorbeelden zijn van zelfredzaamheid (flink wat water, voedsel of wc-papier inslaan; grote inspanning plegen om één persoon te redden waarmee andere levens op het spel worden gezet) die voor jezelf of die ander wel waardevol zijn maar voor het collectief dat zeker niet altijd ook zijn.

op de eerste grote persconferentie, dat op basis van 50% kennis er wél 100% beslissingen moeten worden genomen, is hier een typerend voorbeeld van. Nieuwe kennis en inzichten kunnen weer tot de aanpassing van eerdere beslissingen leiden. Bij iedere beslissing die later genomen werd zat steeds de disclaimer dat de cijfers het zouden moeten toelaten. Het brede vertrouwen in onze premier, de regelmatige persconferenties en

Rutte sprak niet alleen over zekerheden, maar deelde ook zijn twijfels

de adequate crisiscommunicatie hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het vertrouwen van de bevolking in de overheid deze eerste maanden groot is gebleven. Natuurlijk waren er hier en daar ontwrichtende elementen zichtbaar (het massaal hamsteren van wc-papier en andere producten bijvoorbeeld) maar deze bleven relatief beperkt. De aandacht ervoor was groot; de effecten gering.

De andere twee vormen van veerkracht zijn institutionele en maatschappelijke veerkracht.

Volgens een bekend schema van socioloog Russel Dynes³ zijn er meerdere typen institutionele en maat-

³ Dynes, R.R. (1970), *Organized behaviour in disaster*, Lexington, Lexington Health Books.

schappelijke organisaties die bij een ramp betrokken raken. Er zijn gevestigde organisaties als politie en brandweer waarbij hun taken in een crisis niet veel anders zijn dan in een normale situatie. Verder zijn er organisaties die andersoortige taken gaan verrichten (het voorbeeld van Walmart tijdens Katrina). Daarnaast zijn er organisaties die hun reguliere werk verrichten maar wel in een aangepaste structuur. Ten slotte zien wij in rampsituaties ook hele nieuwe organisaties ontstaan, juist daar waar er bepaalde lacunes blijken te zijn. Figuur 2 is toegepast op het thema 'veerkracht' om daarmee in kaart te brengen welke organisaties en vormen van veerkracht er denkbaar zijn.

Een mooi voorbeeld van type-1 veerkracht ten tijde van de coronacrisis was de brandweer die de GGD ondersteunde bij de organisatie van de zogeheten teststraten. In enkele regio's lag de gehele organisatie daarvan bij de brandweer en was (schaars) medisch personeel alleen nodig bij de bemonstering. In de zorg is door velen vrijwel permanent geïmproviseerd. Hier moesten medewerkers onder uiterst lastige omstandigheden werken (overbelaste afdelingen en instanties; gebrek aan persoonlijke beschermingsmiddelen). De personeelscapaciteit werd uitgebreid door allerlei opleiders, ex-werknemers, mensen in opleiding en anderen in te zetten. Er werden verschillende nieuwe landelijke organisaties en netwerken (type 4) gevormd. Feitelijk is men permanent op zoek (geweest) naar oplossingen om de slagkracht van instellingen te verhogen en dreigingen het hoofd te bieden.

Sociale media zijn bij uitstek geschikt om ten tijde van rampen hulpverlening te mobiliseren

Ten tweede zijn er organisaties en instellingen die niet-reguliere taken (type 2) hebben verricht. Sommige organisaties bedachten creatieve oplossingen om aan het werk te blijven en toch een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. Sommige instellingen voorzagen dak- en thuislozen van voedzame maaltijden. Vanwege de beperkingen die de pandemie met zich meebracht waren er uiteraard ook vele organisaties en instellingen die werden beperkt in hun mogelijkheden. Ten derde zijn er de expanderende organisaties (type 3);

instanties die juist zelf organisatorisch veranderen om een rol te kunnen spelen in de veranderde situatie. Het Rode Kruis is bij uitstek een voorbeeld van zo'n organisatie die in het dagelijks leven al een ondersteunende functie vervult en die nu specifiek voor deze situatie extra en soms nieuwe initiatieven heeft ontwikkeld. Zo heeft het Rode Kruis een aantal jaren geleden de 'Ready2help'-organisatie opgezet, die drijft op een grote groep vrijwilligers die klaarstaan om ondersteunende werkzaamheden (burgerhulp) te bieden. Naast deze drie vormen van institutionele veerkracht zien wij misschien wel de grootste ontwikkeling op het gebied van de maatschappelijke veerkracht. Allerlei individuen en

		Taken:	
		Regulier	Niet-regulier
Structuur	Bestaand	1. Gevestigde organisatie > brandweer, politie, ziekenhuizen etc.	2. Uitbreidende organisatie > transportsector, levensmiddelenindustrie etc. > wordt ingezet voor nieuwe taken
	Aangepast	3. Expanderende organisatie > Rode Kruis, Leger des Heils, kerk, moskee, synagoge etc. > schaal op met vrijwilligers	4. Emergente organisatie > spontaan georganiseerde vrijwillige netwerken

Figuur 2: Organisaties en rampen.

groepen bieden spontaan hulp en bijstand aan, bijvoorbeeld aan mensen in de buurt. Uit recent onderzoek is bekend dat ook sociale media bij uitstek geschikt zijn om ten tijde van rampen en crises hulpverlening te mobiliseren.

Conclusie

Vooralsnog heeft de coronacrisis maar in zeer beperkte mate tot maatschappelijke ontwrichting geleid. Dat geldt overigens ook voor de landen om ons heen. Het vertrouwen in de overheid was tot aan de start van de zomervakantie groot en mensen, organisaties en de samenleving als geheel reageerden veerkrachtig. Maar er zijn ook minder rooskleurige effecten te noemen. Naast de doden en het leed, zal de crisis zeker ook de (sociale) ongelijkheid vergroten. De minst gezonden, de laagst opgeleiden, de kinderen uit kwetsbare groepen en gezinnen, de huidige cliënten van de GGZ en andere minder kansrijke groepen lopen de grootste kans juist door de coronacrisis er nog meer op achteruit te gaan.⁴

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Eerste doordenkingen maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: SCP.