

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/281775346>

Externe experts in de crisisrespons. Centrale processen in de samenwerking met de reguliere crisisbeheersingsorganisatie in Nederland

Chapter · January 2015

CITATIONS

0

READS

1,738

3 authors:



Wout Broekema

Leiden University

19 PUBLICATIONS 31 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Carola van Eijk

Leiden University

26 PUBLICATIONS 216 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Rene Torenvlied

University of Twente

155 PUBLICATIONS 833 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



The role of external experts in crisis situations: a research synthesis of 114 post-crisis evaluation reports [View project](#)



Public leaders' organizational learning orientation in the wake of a crisis and the role of public service motivation [View project](#)

Externe experts in de crisisrespons

Centrale processen in de samenwerking met de reguliere crisisbeheersingsorganisatie in Nederland

WOUT BROEKEMA¹, CAROLA VAN EIJK² & RENÉ TORENVLIED³

Crisis vragen veel van de kennis en vaardigheden van de crisismanager. Om het hoofd te bieden aan de toenemende complexiteit wordt vaak multidisciplinair samengewerkt met externe partijen. Crisispartners – meestal (semi-)overheidsorganisaties of uitvoeringsdiensten – spelen een belangrijke rol in de crisisrespons vanwege wettelijke taken en bevoegdheden. Binnen de crisispraktijk is bekend dat daarnaast ook ad hoc wordt samengewerkt met andere externe, soms private, actoren. Het inzicht in hoe vaak en met wie precies wordt samengewerkt is echter beperkt. Eveneens bestaat onvoldoende kennis over hoe de samenwerking precies verloopt. In dit onderzoek wordt onderzocht in welke mate externe experts betrokken zijn in de crisisbesluitvorming en welke centrale processen bijdragen aan een effectieve inzet van experts. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen drie centrale processen worden onderscheiden: de reden van samenwerking, de wijze van kennisoverdracht en de omgang met verschillende belangen. Het onderzoek is uitgevoerd via een meta-analyse van evaluatierapporten van 60 crises die zich in Nederland hebben voorgedaan in de periode 2000-2013.

1. Inleiding⁴

De moderne crisis kenmerkt zich door haar grote complexiteit. In de crisisrespons vraagt dit enerzijds een grote mate van kennis en vaardigheden

¹ Onderzoeker – Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

² Promovenda – Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

³ Hoogleraar Publiek Management / Vakgroep Bestuurskunde, Universiteit Twente.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek 'Geen uniformen maar specialisten'. Betrokkenheid van externe experts in crisis situaties, gepubliceerd in 2013 in opdracht van het Weten-

van de crisismanager; anderzijds moet vaak multidisciplinair worden samengewerkt met een variëteit aan (semi-) overheidsorganisaties. Daarnaast worden soms private partijen betrokken bij de crisisbesluitvorming, bijvoorbeeld omdat deze essentiële kennis bezitten die de overheid zelf niet in huis heeft.

Hoewel we weten dat in crisissituaties door de overheid samengewerkt wordt met externe experts, zijn veel vragen over de rol van externe experts in de crisisrespons nog onbeantwoord. Hoe vaak wordt bijvoorbeeld samengewerkt? Wie zijn deze experts precies? Hoe ziet de samenwerking eruit? En wat kunnen we leren van crisissituaties uit het verleden? Wetenschappelijke studies over de rol van externe experts tijdens crises zijn nauwelijks voorhanden. Ook voor de praktijk is het relevant om antwoorden te vinden op deze vragen. Zo kan worden geleerd van eerdere ervaringen met het betrekken van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie, waarbij die betrokkenheid bedoelde en onbedoelde gevolgen heeft gehad. Zo verkrijgen wij meer inzicht in de wijze waarop besluitvorming en communicatie in crisissituaties vergemakkelijkt of verbeterd kunnen worden.

Omdat kennis van en inzicht in de betrokkenheid van externe experts ten tijde van crises beperkt is, heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in Nederland het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)⁵ opdracht gegeven de kennis te vergroten over de wijze waarop externe experts betrokken zijn bij crisissituaties. In opdracht van het WODC hebben wij in de periode 2012-2013 een onderzoek uitgevoerd naar de rol van externe experts in de crisisrespons. Dit onderzoek vormt de basis van de bijdrage in dit cahier. De centrale onderzoeksvraag van deze bijdrage luidt: *In hoeverre zijn externe experts betrokken bij crisisbesluitvorming in Nederland en welke centrale processen dragen bij aan een effectieve inzet van deze experts?* Dit werd onderzocht door middel van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse over 60 crises die zich hebben voorgedaan in de periode 2000-2013. Als primaire databron zijn de 114 evaluatierapporten gebruikt die gepubliceerd zijn naar aanleiding van deze 60 crises. De onderzoeksaanpak wordt verder besproken in paragraaf 2. Eerst worden in de volgende paragraaf kort de relevante wetenschappelijke inzichten uiteengezet. In paragraaf 3 en 4 bespreken we achtereenvolgens de rol van externe experts en de centrale processen die bijdragen aan een effectieve samenwerking.

schappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), onderdeel van het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁵ Onderdeel van het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie.

2. Bestaande wetenschappelijke inzichten en definities

Bij het uitvoeren van publieke taken raken de publieke sector en de markt steeds verder vervlochten (Dijkstra & Van der Meer 2003). Om taken effectief uit te voeren werken tegenwoordig vele soorten organisaties samen in wisselende netwerken. De steeds complexere samenleving met elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen zorgt voor complexere oorzaak-gevolg relaties (Perrow, 1984). Om grip te krijgen op de ingewikkelde en dynamische processen en adequate besluiten te kunnen nemen, is vaak vergaande specialistische kennis nodig. Hierdoor is de overheid steeds afhankelijker geworden van experts (Jasanoff, 1990); zowel van binnen het eigen ambtelijk apparaat als van daarbuiten. Een ‘expert’ wordt daarbij gedefinieerd als een individu met veel specifieke kennis, kunde en/of ervaring op een bepaald gebied, die aanzien geniet binnen de gemeenschap van *peers* en/of het grote publiek (Mengis, 2007).

De afhankelijkheid van experts is ook terug te zien binnen het domein van crisisbeheersing. Een crisis wordt gezien als een situatie waarin de perceptie bestaat dat vitale belangen in een samenleving worden bedreigd en besluiten ‘*in the heat of the moment*’ genomen moeten worden (Van Eijk, Broekema & Torenvlied, 2013; Rosenthal, Boin & Comfort, 2001). In de crisisrespons – de fase waarin de directe effecten van de crisis worden bestreden – worden besluiten met vaak ingrijpende consequenties genomen onder grote tijdsdruk en een tekort aan betrouwbare informatie (Rosenthal et al., 2001). Daarnaast is vaak sprake van intense politieke strijd, waarbij de belangen die op het spel staan groot zijn (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2008). Tijdens een crisis wordt vaak al snel de vraag opgeworpen wie verantwoordelijk is voor de ontstane situatie. Als onderdeel van het democratische proces moeten de ‘publieke leiders’ verantwoording afleggen aan het bredere publiek: wat is precies gebeurd, hoe is de crisis gemanaged en welke maatregelen zijn of worden genomen om een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen? Dit hangt sterk samen met de vraag wie verantwoordelijk is voor de ontstane crisis, oftewel bij wie de schuld ligt. Vooral de schuldvraag – in de literatuur omschreven als *blame-gaming* – is onderdeel van politieke strijd (vgl. Weaver, 1986; Hood, 2002). De uitkomsten van deze strijd kunnen namelijk grote gevolgen hebben voor de publieke leiders, zowel in termen van stemverlies bij volgende verkiezingen als het (gedwongen) moeten opstappen.

Al deze factoren samen – tijdsdruk, tekort aan betrouwbare informatie en politieke strijd – maken de crisisbesluitvorming tot een complex proces. Experts kunnen bij deze complexe besluitvorming, die bijna een ‘*mission impossible*’ is (Boin & ‘t Hart, 2003), een essentiële rol spelen. Door zijn of haar grote mate van kennis, kunde en ervaring is een expert in staat een situatie

en de kwaliteit van bestaande informatie snel in te schatten, de specifieke benodigde informatie in te brengen en het aantal handelingsopties te beperken (Hoffman, 1996; Klein, 1993). Hij of zij kan duidelijkheid scheppen in een situatie van chaos en stress waarin individuen en organisaties onder hoge druk staan. Dit maakt het mogelijk voor de besluitnemer om snel en effectief te handelen in uitzonderlijke en moeilijke situaties. Daarnaast kan de inbreng van experts besluiten legitimeren naar de organisatie en het grote publiek (vgl. Regtvoort & Siepel, 2011). Vooral dit laatste is belangrijk, omdat in de crisisbeheersing steeds meer aandacht wordt gegeven aan percepties (Coombs, 2010). Bij de inzet van externe experts kunnen echter ook kanttekeningen geplaatst worden. Zo kunnen zijn/haar belangen op gespannen voet komen te staan met die van de crisisbeheersingsorganisatie en kunnen extra visies in bepaalde situaties ook vertroebelend werken.

Hoewel externe experts in crisissituaties een belangrijke rol lijken in te nemen, is dit binnen de bestaande crisisliteratuur nauwelijks onderzocht. Daarbij komt dat deze literatuurstroming gekenmerkt wordt door afzonderlijke casusbeschrijvingen, waarbij theorievorming niet het primaire doel is. Juist door meerdere cases samen te nemen kunnen vernieuwende inzichten worden verkregen. In de volgende paragraaf zullen wij de onderzoeksaanpak verder toelichten.

3. Onderzoeksaanpak

In Nederland worden crises vaak en uitvoerig geëvalueerd. Het initiatief voor dergelijke evaluatieonderzoeken kan liggen bij de verantwoordelijke leiders⁶ of op initiatief van een (onafhankelijke) onderzoeksorganisatie of -commissie zelf worden ingesteld. De bekendste onafhankelijke onderzoekscommissie in Nederland is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Daarnaast spelen inspectiediensten vaak een rol in het evaluatieproces, zoals de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Arbeidsinspectie. Ook wordt geregeld speciaal een ad hoc onderzoekscommissie in het leven geroepen, die zich uitsluitend bezighoudt met het onderzoek naar één specifieke crisis. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de zedenzaak in Amsterdam en naar aanleiding van de project X-rellen in Haren. Tot slot kunnen stichtingen en bedrijven onderscheiden worden die zich richten op crisisbestrijding, (evaluatie)onderzoek en (beleids)advisering. Voorbeelden zijn het Instituut Fysieke Veiligheid

⁶ Op deze manier kan een evaluatierapport ook onderdeel worden van het politieke proces en ingezet worden als een manier om de situatie te kalmeren. Door een onderzoek in te stellen kan tijd gewonnen worden voordat de schuldvraag daadwerkelijk beantwoord hoeft te worden (Resodihardjo, 2006).

(IFV), het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (kortweg COT), Crisisplan en CrisisLab.

Hoewel de afzonderlijke evaluatierapporten relevante inzichten opleveren, blijven de conclusies vaak beperkt tot de specifieke casus die is onderzocht. Een meta-analyse, waarin evaluatierapporten in samenhang worden bestudeerd, kan de inzichten verder vergroten. In het onderzoek hebben wij 114 evaluatierapporten van 60 crises uit de periode 2000-2013 samengenomen. Deze crises zijn primair geselecteerd op basis van de aanwezigheid van één of meer evaluatierapport(en) opgesteld door een gerenommeerde evaluatieorganisatie (zoals Inspectie Veiligheid en Justitie, Onderzoeksraad voor Veiligheid of COT), aangevuld met inzichten uit diepte-interviews met experts op het gebied van crisisbeheersing.

Deze evaluatierapporten zijn vervolgens geanalyseerd op de rol van externe experts in de crisisbesluitvorming; dus enkel op hun activiteit in de 'warme' fase van de crisis. Binnen de huidige crisisorganisatie bestaat een wisselend beeld van wat als 'extern' gezien wordt (Van Eijk, Broekema & Torrenvlied, 2013). In dit onderzoek is uitgegaan van de visie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), die een expert als 'extern' beschouwt wanneer deze zich buiten de reguliere crisisbeheersingsorganisatie bevindt en als zodanig gezien wordt in de specifieke crisiscontext. Dit leidt tot een brede operationalisering van het begrip 'externe expert' en kan bijvoorbeeld het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) of een gemeente die door een andere gemeente om advies wordt gevraagd in een bepaalde context 'extern' maken.

De mate van de kwaliteit van de crisisbeheersing is vastgesteld aan de hand van de beoordeling zoals geformuleerd in de evaluatierapporten. Een mogelijke bias hierbij is dat fouten of blinde vlekken in rapporten ook in onze eigen analyse terecht zijn gekomen. Daarnaast worden evaluatierapporten opgesteld door verschillende publieke en private onderzoeksinstellingen en -commissies waardoor ze logischerwijs ongelijksoortig zijn. Dit hebben we ondervangen door in onze analyses vooral informatie te gebruiken vanuit rapporten die de crisisrespons uitgebreid behandelen. De kwaliteit van de crisisbeheersing hebben wij vervolgens vastgesteld door een vijfpunts ordinale schaal te hanteren met globale alternatieven: 'heel negatief', 'overwegend negatief', 'neutraal', 'overwegend positief' en 'heel positief'.

4. Crises in Nederland

Alvorens ingegaan kan worden op de externe experts die betrokken waren bij de onderzochte crises, is het zinvol eerst achtergrondinformatie te geven bij de 60 crises die zijn onderzocht. Tabel 1 toont bij enkele achtergrondkenmerken de frequenties in absolute aantallen en percentages.

TABEL 1: *Achtergrondkenmerken van de onderzochte crises in Nederland (2000-2013)*

Kenmerk	Aantal	Percentage
<i>Typen crises</i>		
Natuurramp	4	7%
Verkeer en vervoer	7	12%
Infrastructuur	16	27%
Nutsvoorzieningen	4	7%
Volksgezondheid	12	20%
Veterinair	3	5%
Technologisch	1	2%
Openbare orde	10	17%
Terrorisme	3	5%
<i>Totaal</i>	<i>60</i>	<i>100%</i>
<i>Vitale belangen die door de crises zijn getroffen</i>		
Economische veiligheid	6	10%
Ecologische veiligheid	5	8%
Fysieke veiligheid	44	73%
Sociaal-politieke stabiliteit	5	8%
Territoriale veiligheid	0	0%
<i>Totaal</i>	<i>60</i>	<i>100%</i>
<i>Verdeling van de duur van de crisis</i>		
Flitscrisis	17	28%
Gemiddeld	31	52%
Sluimerend	11	18%
Ontbrekend*	1	2%
<i>Totaal</i>	<i>60</i>	<i>100%</i>

* De crisis rond de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 is niet meegenomen in de analyse, omdat het evaluatierapport geen informatie bood over deze variabele.
Gebaseerd op: Van Eijk et al., 2013.

Als eerste toont de tabel hoe vaak bepaalde typen crises hebben plaatsgevonden. Dit betreft het inhoudelijke (beleids)terrein waarop de crisis betrekking had. De meeste crises vonden plaats op het terrein 'infrastructuur'. Het gaat hier voornamelijk om hevige branden in (grote) panden

of om constructieproblemen. Voorbeelden van dergelijke branden zijn de brand in de TU Delft op 13 mei 2008, de natriumbrand bij Farmsum op 7 november 2011 en de explosie in de vuurwerkopslagplaats van SE/Fireworks te Enschede op 13 mei 2000. Voorbeelden van constructieproblemen zijn het instorten van het dak van de Grolsch Veste op 7 juli 2011 en het instorten van een steiger in de Amercentrale op 28 september 2003.

Daarnaast hebben wij gekeken welke vitale belangen⁷ getroffen zijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat één crisis vaak meerdere vitale belangen raakt en dat de categorieën elkaar niet uitsluiten. In de tabel hebben wij opgenomen welk vitale belang het meeste werd geraakt. Omdat bij vrijwel elke crisis het fysieke belang in het geding is, leidt dit tot een wat scheve verhouding. Opvallend is dat in 8% van de onderzochte crises de sociaal-politieke stabiliteit het meest getroffen werd. Voorbeelden van dergelijke crises zijn de moskeebrand in Helden op 13 november 2004, de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002.

Tot slot hebben wij gekeken wat de duur was van de crisis, hetgeen in belangrijke mate het karakter van de opgetreden crisis bepaalt. Bij een dergelijk onderscheid wordt gekeken naar hoe een crisis begint, hoe deze zich over de tijd heen ontwikkelt en hoe deze eindigt. Binnen de crisisliteratuur worden de sluimerende en flitscrisis onderscheiden. Bij de eerste is sprake van meerdere uitbarstingen en herhalen de ‘crisispieken’ zich gedurende de tijd. Dit type wordt daarom ook wel ‘*long-shadow* crisis’ genoemd (Rosenthal et al., 2001). De flitscrisis komt plotseling en fel op en kent ook een snel einde. Binnen onze populatie konden 17 van dergelijke flitscrises onderscheiden worden. Voorbeelden zijn het treinongeval bij het Westerpark op 21 april 2012 en het schietincident in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011. De sluimerende crises binnen de populatie vonden voornamelijk plaats op de terreinen ‘veterinair’ en ‘volksgezondheid’. Te denken valt aan de uitbraak van de Q-koorts op 13 juni 2007, de hoge mortaliteit in het Radboud ziekenhuis in september 2005 en de uitbraak van de vogelpest (op 28 februari 2003) en mond-en-klauwzeer (op 21 maart 2001).

In de volgende paragraaf bespreken wij kort de context van de crisisbeheersing in Nederland, om daarna in te zoomen op de experts die een rol speelden bij de verschillende crises.

⁷ De indeling in vitale belangen is gebaseerd op het onderscheid dat gemaakt wordt in het *Nationaal handboek crisisbesluitvorming* (NCTV, 2013).

5. Externe experts in de organisatie van de crisisrespons in Nederland

Vanuit het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat⁸ werken Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten samen om de veiligheid en vitale belangen van burgers te garanderen. De formele structuren en procedures welke tijdens een crisisrespons gevolgd worden, zijn onder andere vastgelegd in het *Nationaal handboek crisisbesluitvorming* (NCTV, 2013) en de *Wet veiligheidsregio's* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2010). Daarnaast spelen in de crisisbeheersingspraktijk crisis- en rampenplannen een belangrijke rol. In deze op specifieke situaties afgestemde plannen worden afspraken vastgelegd tussen diverse partijen die betrokken kunnen raken bij een crisis. De laatste jaren is via onder andere netwerkkarten (vgl. Brainich, 2012) en convenanten getracht het complexe netwerk van partijen betrokken bij crisisbeheersing inzichtelijker te maken en onderlinge verhoudingen en functies/verantwoordelijkheden te verduidelijken. Het gaat hier om zogenoemde 'crisispartners' – meestal (semi-)overheidsorganisaties of uitvoeringsdiensten van de Rijksoverheid – waarbij vaak wettelijke taken en bevoegdheden een belangrijke rol spelen (Ministerie van BZK, 2010). Het is echter bekend dat tijdens crises ad hoc samengewerkt wordt met externe partijen, mede voortkomend uit de onvoorspelbaarheid van crises. Toch is tot op heden de kennis ten aanzien van welke experts nu daadwerkelijk worden betrokken en hoe deze samenwerking verloopt beperkt gebleven. Een belangrijke eerste stap in ons onderzoek was daarom het inzichtelijk maken welke externe partijen feitelijk betrokken waren.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat externe experts in grote aantallen betrokken zijn bij de crisisbesluitvorming in Nederland. In de 60 geanalyseerde crises werd 436 keer een betrokken externe expert geïdentificeerd. Omdat sommige experts bij meerdere crises betrokken waren (dit geldt bijvoorbeeld voor organisaties als de private energieleverancier Essent, het Nationaal Vergiftigingen Informatiecentrum (NVIC) en Stichting Slachtofferhulp Nederland), betrof het hier 302 'unieke' experts. Gemiddeld waren meer dan zeven experts bij een crisis betrokken. Tabel 2 laat zien hoe het

⁸ De verhouding tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland (Rijk, provincies en gemeenten) is gebaseerd op de kernbegrippen autonomie, medebewind en toezicht. De lagere bestuurslagen hebben autonomie, en daarmee eigen bevoegdheden, met betrekking tot taken op hun eigen grondgebied. Van medebewind wordt gesproken wanneer lagere bestuurslagen regels opstellen die voortvloeien uit regelgeving van hogere wetgevingsorganen. Beide begrippen zorgen voor het decentrale karakter van het Nederlandse overheidsstelsel. Het karakter van de eenheidsstaat is zichtbaar in het begrip toezicht: het Rijk kan alle wetgeving van provincies en gemeenten vernietigen wanneer deze strijdig is met de eenheid van het overheidsbeleid (dit komt overigens weinig voor) (zie verder Breeman, Van Noort & Rutgers 2012).

aantal betrokken experts per type crisis verschilt. Bij de drie onderzochte veterinaire crises waren in totaal honderd externe experts betrokken; bij de drie crises met een terroristisch oogmerk waren dat er vijf. Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal bij veterinaire crises kan liggen in de lange tijdsperiode van dergelijke crises en de grote noodzaak voor specialistische kennis om ze te kunnen bestrijden.

TABEL 2: Locatie van de externe experts binnen het publiek-private spectrum uiteengezet naar type crisis*

	Publieke sector	Maatschappelijk middenveld	Semi-bedrijfsleven	Bedrijfsleven	Wetenschap	Totaal
Natuurramp	16	7	0	12	3	38
Verkeer en vervoer	21	8	4	15	1	49
Infrastructuur	20	24	2	25	3	74
Nutsvoorzieningen	6	1	3	14	0	24
Volksgezondheid	24	24	9	20	7	84
Veterinair	20	51	0	14	15	100
Technologisch	5	1	0	2	0	8
Openbare orde	10	12	1	5	2	30
Terrorisme	2	3	0	0	0	5
<i>Totaal</i>	124	131	19	107	31	412

* Niet alle evaluatierapporten bevatten voldoende informatie om alle variabelen te kunnen coderen. Hierdoor ligt in deze tabel het totaal (412) lager dan het totale aantal externe experts dat is geïdentificeerd (436).

Bron: Van Eijk et al., 2013.

Een andere belangrijke bevinding is dat wanneer over ‘externe experts’ gesproken wordt, dit in de praktijk een breed scala van uiteenlopende actoren en personen betreft. Van kennisinstituut TNO en computergigant Microsoft tot asbestsaneringsbedrijven en van een stichting voor maatschappelijke hulpverlening tot een Duitse onafhankelijke springmeester⁹. De externe

⁹ Een springmeester is iemand die gecertificeerd is om met behulp van explosieven gebouwen te ontmantelen of om gesteenten te laten springen om zo gesteenten en mineralen

experts bevinden zich op verschillende plekken in het publiek-private spectrum (zie tabel 2). Minder dan 10% van de geïdentificeerde experts komt uit de wetenschap. Een voorbeeld is een hoogleraar Bouwkunde tijdens de verzakking van winkelcentrum 't Loon in Heerlen in 2011. Meer dan een kwart van de geïdentificeerde externe experts is onderdeel van het bedrijfsleven, zoals energieleverancier Eneco (dijkverschuiving in Wilnis in 2003), sloopbedrijf Ardesch (brand in De Bonte Wever in 2001) en Ingenieursbureau BOOT (ontploffing bunker in Bilthoven in 2008).

Een tweede onderzoeksvraag was hoe de samenwerking tussen crisisbeheersingsorganisatie en externe experts verloopt tijdens crises of, meer specifiek, welke centrale processen bijdragen aan een effectieve samenwerking. Deze vraag wordt beantwoord in de volgende paragraaf.

6. Centrale processen in de samenwerking

Evaluatierapporten berichten over het algemeen uitvoerig over de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden tijdens een crisis. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van de crisisbeheersing en worden aanbevelingen gedaan, met het doel lessen te kunnen trekken voor de toekomst¹⁰. Door de inzichten uit de 114 evaluatierapporten te integreren, zijn wij in staat geweest terugkerende patronen te onderscheiden ten aanzien van de relatie tussen de kwaliteit van crisisbeheersing en de samenwerking tussen crisisbeheersingsorganisatie en externe experts. Drie processen bleken daarbij centraal: de reden van samenwerking, de wijze van kennisoverdracht en de omgang met verschillende belangen. Hieronder bespreken we deze processen. Daarbij worden voorbeelden aangehaald van specifieke crises om de algemene patronen te illustreren.

6.1. Reden van samenwerking

Op het moment dat een crisis uitbreekt, kijkt de verantwoordelijke crisisbeheersingsorganisatie of voldoende kennis en expertise in huis zijn om adequaat besluiten te kunnen nemen. Soms zijn de aanwezige kennis en

in open groeven te kunnen winnen (Dammen, Bos, Van Leeuwen, Wesselink, Zannoni & Rosenthal, 2008).

¹⁰ Hierbij dient gerealiseerd te worden dat het leerproces soms sterk gepolitiseerd is, waarbij gebeurtenissen en beleidsuitkomsten worden geïnterpreteerd vanuit verschillende politiek-maatschappelijke belangen en referentiekaders. Dit hangt mede samen met de schuldvraag die boven de betrokken partijen hangt. Bovendien wordt het proces van politisering nog eens verder versterkt door de complexiteit en het grensoverschrijdende karakter van 'moderne crises', welke het leerproces extra bemoeilijken (Van Eijk et al., 2013, 26).

kunde toereikend, bijvoorbeeld door eerdere ervaringen met een vergelijkbare crisis. De crisisorganisatie tijdens Koninginnedag in 2009 had bijvoorbeeld diverse scenario's doorlopen en dit werd als toereikend beschouwd toen een aanslag werd gepleegd (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), 2009). Vaak heeft de reguliere crisisorganisatie de benodigde kennis echter niet in huis, vooral wanneer (heel) specialistische kennis benodigd is (bijvoorbeeld op het gebied van ICT, chemische industrie en medisch onderzoek). Op dat moment wordt vaak op zoek gegaan naar actoren buiten de eigen organisatie; zowel binnen de publieke als private sector. In veel van de onderzochte crises zien we dat het betrekken van externe experts positief doorwerkt op de kwaliteit van crisisbeheersing. Door een externe expert in te schakelen, wordt het gemis aan eigen kennis opgevuld door informatie van buitenaf over bijvoorbeeld oorzaken, gevolgen en duur van de crisis. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de crisissituatie die in 2002 in Amersfoort ontstond toen een lek werd ontdekt in een ketelwagen met acrylnitril bij het station. Door samenwerking met de private expertorganisaties DSM, NedTrain en Railion verkreeg de crisisorganisatie de specialistische kennis die het nodig had om de risico's van de vrijgekomen stof en de consequenties van mogelijke besluiten accuraat te kunnen inschatten (Geveke, Stuurman, Sybrandi & Temme, 2002).

Een opvallende bevinding is dat de gangbare veronderstelling dat externe experts betrokken worden als 'bewuste keuze' van de crisisbeheersingsorganisatie vaak niet opgaat. Bij maar liefst de helft van de geïdentificeerde externe experts was specifieke kennis niet de primaire reden voor de betrokkenheid, maar kwam deze voort uit een directe bedreiging in materiële zin, de nabijheid ten opzichte van de crisislocatie of een directe bedreiging in taakuitvoering. Hierdoor kon de crisisorganisatie eigenlijk niet om de externe expert heen. Zo brak in 2011 een natriumbrand uit bij een chemisch bedrijf in Farmsum. Door medewerkers van het bedrijf op te nemen in het Commando Plaats Incident (CoPI) kon de brand effectiever aangepakt worden. Daarnaast verliep de communicatie naar omwonenden effectiever doordat een afgevaardigde van het bedrijf aanschoof bij de persvergadering (Bos & Van Dijk, 2012). Een direct getroffen of aanwezige kent de plaats incident en de processen vaak in detail en kan de benodigde maatregelen zo beter en sneller inschatten. Dit gold ook bij de storing in een telecommunicatienetwerk in de Waalhaven in 2011, waarbij enkel de netbeheerder volledige kennis van het netwerk bezat (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012).

Wanneer gekeken wordt naar het initiatief voor de betrokkenheid, blijkt dat 40% van de geïdentificeerde experts niet werd gevraagd door de crisisorganisatie, maar dat samenwerking tot stand kwam op initiatief van de externe expert zelf ofwel via een andere expert die reeds betrokken was. Zo kwam bij de scheepsbrand in Velsen in 2007 een vertegenwoordiger van een be-

drijf gespecialiseerd in scheepsbranden op eigen initiatief naar de crisislocatie om zijn diensten aan te bieden en werd een asbestsaneringsbedrijf betrokken bij de besluitvorming rond de asbestbrand in Vroomshoop in 2008 via een andere reeds aanwezige firma. Het blijkt dan ook dat externe experts die betrokken zijn vaak geen deel uitmaakten van het bestaande netwerk van de crisisorganisatie. Enerzijds zien we in de evaluatierapporten dat experts die op eigen initiatief of via een andere expert betrokken raken nuttige kennis meebrengen; anderzijds verloopt de samenwerking vaak niet optimaal omdat de rolverdeling onduidelijk is. Zo had de crisisorganisatie een gebrek aan controle op een door een energieleverancier betrokken onderaannemer bij de instorting van een steiger in de Amercentrale in 2003 (Helsloot, Jong, Zannoni, Vinck, Lukkes & Muller, 2004). Over het algemeen geldt dat samenwerking met externe experts effectiever verloopt wanneer in pre-crisis tijd een netwerk wordt onderhouden.

6.2. *Wijze van kennisoverdracht*

Crisis zijn onverwachte gebeurtenissen. Dit maakt het voor de crisisbeheersingsorganisatie lastig om voorbereid te zijn. Toch is het wel degelijk mogelijk om op bepaalde punten voorbereidingen te treffen. Helsloot e.a. (2004, p. 114) verwoorden dit treffend als 'voorbereiding op flexibel handelen'. Een crisisbeheersingsorganisatie dient zich bewust te zijn van mogelijke scenario's en een beeld te hebben van welke kennis wel/niet in huis is. Door per functioneel beleidsterrein duidelijk te maken welke informatie nodig kan zijn bij een eventuele crisis, kan vervolgens gekeken worden welke experts geschikt zouden zijn om deze informatie te leveren. Op die manier ontstaat een netwerk van externe experts; ieder met zijn eigen functies, vaardigheden en kwaliteiten. Wanneer een dergelijk netwerk actief wordt onderhouden, levert dit voordelen op bij de uitbraak van een crisis. Zo wordt in het evaluatierapport over het hoogwater in Groningen in 2012 een duidelijke link gelegd tussen het effectief verlopen van de crisisaanpak en de aandacht die in de voorbereidingsfase bestond voor het onderhouden van een netwerk (Haasjes et al., 2012).

Het onderhouden van een netwerk werkt op verschillende manieren door in de crisisbeheersing. Bij de uitbraak van een crisis is direct duidelijk wie het beste benaderd kan worden. Ook leiden netwerken er vaak toe dat vooraf plannen worden opgesteld en gezamenlijke oefeningen worden gehouden. Op deze manier ontstaat inzicht in elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Wederzijdse verwachtingen worden zo niet alleen duidelijker, maar ook realistischer. Dat komt het wederzijdse vertrouwen en de samenwerking tijdens crises ten goede. Een voorbeeld hiervan is een noodlanding van een helikopter op de Noordzee in 2006. Hierbij waren onder andere de KNRM, het Kustwachtcentrum, de Nederlandse Aardoliemaatschappij

en een gemeente betrokken. Het evaluatierapport stelt hier dat onduidelijkheid in planvorming en een gebrekkig inzicht in elkaars rollen een negatieve impact hadden op de samenwerking (Bos, Dammen & Zannoni, 2007). Hierbij geldt echter ook dat teveel procedures en plannen ineffectief werken. Met andere woorden, plannen dienen op de kern gericht te zijn en niet als blauwdruk beschouwd te worden om de nodige flexibiliteit te behouden.

Het onderhouden van een netwerk zorgt over het algemeen ook dat het contact persoonlijker van aard wordt. Leden van de crisisbeheersingsorganisatie en externe experts weten elkaar direct te vinden en aan te spreken. Uit de evaluatierapporten komt naar voren dat effectieve kennisoverdracht tijdens crises over het algemeen via persoonlijk (*face-to-face*) contact verloopt, bijvoorbeeld omdat een toelichting gegeven kan worden of snel iets geverifieerd kan worden. Korte communicatielijnen tussen het crisisteam en externe experts dragen eveneens bij aan een effectieve kennisoverdracht. Dit kan bereikt worden door een vertegenwoordiger ('liaison') van de expertorganisatie in het crisisteam zitting te laten nemen. Daarbij moet dan echter wel goed worden afgestemd welke positie de liaison inneemt en moet het crisisteam zo specifiek mogelijk aangeven aan welke informatie behoefte is. Het evaluatierapport over de uitval van de drinkwatervoorziening in 22 gemeenten in Noord-Holland in 2007 maakt duidelijk dat de aanwezigheid van de liaison op zichzelf niet voldoende is. Hoewel de liaison snel aanwezig was, bleef onduidelijk welke informatie nodig was binnen het crisisteam en wat de taken en bevoegdheden precies waren. Een betere afstemming had de externe communicatie en het afschalingsproces adequater kunnen maken (Bos, Dammen, Engel & Zannoni, 2007). Overigens wordt in de evaluatierapporten ook regelmatig benadrukt dat wanneer de kennis van de externe expert niet meer noodzakelijk is, deze ook weer buiten het crisisteam gezet moet kunnen worden.

6.3. Omgang met verschillende belangen

Aan de inzet van externe experts kan als nadeel kleven dat belangen anders dan het publieke belang worden binnengehaald. Zo kunnen naast het publieke belang van schadebeperking ook belangen van de organisatie of het individu meespelen. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven voor het geven van advies geen kosten in rekening brengen, maar dat wanneer overgegaan wordt op echte inzet dit vaak wel gebeurt (Van Eijk et al., 2013). Hoewel dit geen directe gevolgen hoeft te hebben voor de kwaliteit van crisisbeheersing, dienen crisisteams hier wel bewust van te zijn. Zo raakt bij een scheepsbrand in Velsen in 2007 – op eigen initiatief – een scheepsbrandspecialist betrokken. Nadat eerst algemeen advies is gegeven, wordt in een later stadium alsnog overgegaan op de inzet van het bedrijf voor

de brandbestrijding. Op dat moment worden contractonderhandelingen opgestart, welke veel tijd en energie kosten (Zannoni, Schaap, Matthijs, Jochmann & Muller, 2007).

Dergelijke contractonderhandelingen zijn vermoedelijk lastig te vermijden. Maar het maken van afspraken *tijdens* de crisisrespons is vaak tijdrovend en onwenselijk. Wanneer het crisisteam en externe experts bekend zijn met elkaar en de interne communicatie gestroomlijnd is, kan het onderlinge vertrouwen versterken waardoor (formele) afspraken tijdens de crisisrespons zelf minder nodig kunnen zijn. Bepaalde gebeurtenissen of acties kunnen het vertrouwen echter ook weer doen afbrokkelen. Zo loopt tijdens een stroomstoring in Haaksbergen in 2005 de samenwerking tussen de netwerkbeheerder en crisisorganisatie voorspoedig. Wanneer het echter niet lukt voor een bepaalde termijn de hoofdstroom te herstellen, loopt het wederzijdse vertrouwen een breuk op. Dit leidt enige tijd tot een gespannen sfeer (Dorst, Spapen & Van der Doorn, 2006).

Naast het leveren van kennis en kunde worden externe experts soms betrokken om de genomen besluiten van het crisisteam te legitimeren. Het gegeven dat een externe expert openlijk bepaalde belangen behartigt kan daarbij een voordeel zijn, bijvoorbeeld om bepaalde delen van de bevolking te laten zien dat hun belangen worden meegewogen. Wanneer in 2012 het crisisteam in Groningen door hoogwater genoodzaakt wordt over te gaan tot een uitgebreide 'veevacuatie' waarbij zo'n 700 stuks vee worden verplaatst, leidt de betrokkenheid van de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) niet alleen tot een (technische) onderbouwing van het besluit, maar kan dit de getroffen boeren ook het gevoel geven dat zij gehoord worden in het complexe proces (Haasjes et al., 2012). De Mexicaanse griep van 2009 toont echter ook het risico. Wanneer in de media het beeld ontstaat dat bij een betrokken hoogleraar virologie – in de campagne door het ministerie neergezet als één van belangrijkste deskundigen – mogelijk sprake is van belangenverstrengeling, heeft dit negatieve gevolgen (Helsloot & Van Dorssen 2011).

Een ander centraal aspect dat uit de evaluatierapporten naar voren komt, betreft de rol die externe deskundigen spelen bij de externe crisiscommunicatie. Adequate crisiscommunicatie is essentieel. Niet alleen om de genomen maatregelen bekend te maken, maar ook om in te spelen op de percepties die leven in de samenleving. Het evaluatierapport over de Mexicaanse griep stelt dat de externe experts mogelijk een te grote rol hebben gespeeld bij de communicatie naar de samenleving: de Rijksoverheid leek afwezig in de media (Helsloot & Van Dorssen, 2011). Daarnaast is het belangrijk dat wanneer externe experts naar buiten treden, dit zoveel mogelijk gelijktijdig met het crisisteam gebeurt en de boodschap consistent is. De eerste dagen na de asbestvondst in Kanaleneiland in 2012 verliep de communicatie zowel

via de woningbouwvereniging als de gemeente. Doordat de communicatieboodschap niet consistent was, leidde dit tot veel verwarring bij bewoners (Jansen et al., 2012). Hieruit volgt dat het vooraf afstemmen van de inhoud van de boodschap belangrijk is, evenals het maken van afspraken over wat de rol van de externe expert is. Hierbij geldt echter wel dat crisisteams niet kunnen afdwingen of *externe* experts wel of niet zelf naar buiten treden; volledige controle over externen is onhaalbaar en onwenselijk. Dit laatste is anders voor wat betreft de besluitvorming. Over het algemeen luidt hier het devies dat externe experts wel bij het crisisteam moeten aansluiten voor het overdragen van informatie, maar dat het crisisteam de coördinerende rol moet behouden.

7. Conclusie

Op dit moment is in de crisisliteratuur weinig bekend over de inzet van externe experts in crisissituaties. Het onderhavige onderzoek had daarom tot doel dit inzicht te vergroten en te onderzoeken welke centrale processen een rol spelen voor een effectieve inzet van experts. Hiervoor is een meta-analyse uitgevoerd over 114 evaluatierapporten van 60 crises die zich in Nederland hebben voorgedaan in de periode 2000-2013.

De resultaten laten zien dat over het algemeen een groot aantal externe experts betrokken is in de crisisrespons en daarin een substantiële rol speelt. Ten aanzien van de samenwerking met de crisisorganisatie zijn drie centrale processen te onderscheiden. Voor wat betreft de *reden van samenwerking* leveren experts vaak essentiële kennis en inzichten, waardoor de besluitvorming sneller en adequater kan plaatsvinden. Hun betrokkenheid is echter lang niet altijd een bewuste keuze van de crisisbeheersingsorganisatie. Experts bieden zichzelf aan, worden via een andere expert betrokken of de crisisbeheersingsorganisatie kan eenvoudigweg niet om hen heen. Het in de pre-crisisfase creëren van een netwerk van externe experts kan bijdragen aan een effectieve *wijze van kennisoverdracht*. Door op de domeinen waarin interne kennis tekortschiet externe (persoonlijke) contacten te onderhouden, kan tijdens een crisis snel geschakeld worden. Duidelijke afspraken over onder andere de rol van de liaison voorkomen onduidelijkheid tijdens een crisis. Samenwerking met externe experts brengt niet enkel kennis, maar ook additionele visies met zich mee. Daarom is het belangrijk dat crisisorganisaties zich bewust zijn hoe *om te gaan met verschillende belangen*. Vertrouwen, welke gestimuleerd kan worden binnen een netwerk, is hierbij essentieel. Belangrijk is dat crisisbeheersingsorganisaties de input van externe experts wel meenemen in de besluitvorming, maar de uiteindelijke besluiten zelfstandig nemen.

Net als andere studies op het gebied van crisisbeheersing heeft ook dit onderzoek de beperking dat enkel reeds uitgebroken crises zijn onderzocht. Het niet kunnen selecteren op 'latente crises' kan een negatief effect hebben op de validiteit van het onderzoek. Een crisis zou immers reeds voorkomen kunnen zijn *juist* door de inzet van externe experts. Daarnaast neemt de hoge mate van contingentie van crises (vgl. Rosenthal et al., 2001) inherent het gevaar van overgeneralisering met zich mee. Door de meta-analyse was het mogelijk algemene processen in kaart te brengen en dat biedt een belangrijke aanvulling op bestaande casusstudies. Maar hoewel veel bevindingen niet voorbehouden lijken aan een bepaald type crisis, is verder onderzoek nodig om te kijken in hoeverre toch een onderscheid bestaat tussen verschillende typen crisis.

Bibliografie

Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.

Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after Crisis. The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bos, J. & Van Dijk, E. (2012). *Multidisciplinair evaluatieverslag. Incident GRIP 3 'Natriumbrand Farmsum'*. Groningen: Crisis Management Groningen.

Bos, J.G.H., Dammen, R., Engel, K.E. & Zannoni, M. (2007). *Evaluatie van de gebeurtenissen naar aanleiding van de uitval van het drinkwater in een deel van Noord-Holland*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Bos, J.G.H., Dammen, R. & Zannoni, M. (2007). 'Luchtvaartuig in de problemen, Prio 1'. *Evaluatie van de crisisbeheersing naar aanleiding van de noodlanding van een J-SAR helikopter op de Noordzee (21 november 2006)*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Brainich, E. (2012). *Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing*. Provincies Noord-Holland, Flevoland, Gelderland en Overijssel.

Breeman, G.E., Noort, W.J. van & Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Coutinho.

Coombs, W.T. (2010). Parameters for Crisis Communication. In W.T. Coombs & S.J. Holladay (eds.), *The Handbook of Crisis Communication*. Chichester: Wiley-Blackwell, 17-53.

Dammen, R., Bos, J.G.H., Van Leeuwen, A.L., Wesselink, L., Zannoni, M. & Rosenthal, U. (2008). *De bunker van Bilthoven. Evaluatie van de gebeurte-*

nissen rondom de sloop van een bunker in Bilthoven. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Dijkstra, G.S.A. & Van der Meer, F.M. (2003). Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organisation perspective. In M.R. Rutgers (ed.), *Retracing public administration*. Amsterdam: Elsevier Science, 89-106.

Dorst, A.W., Spapen, S.J.J.C. & Van der Doorn, S.G.J. (2006). *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Geveke, H., Stuurman, M., Sybrandi, F. & Temme, B. (2002). *Het Ketelwageningcident. Rampbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort. Evaluatie van het incident met de lekkende spoorketelwagen op 20 augustus 2002 te Amersfoort*. Den Haag: B&A Groep.

Haasjes, J.S. et al. (2012). *De dijk staat op springen. Hoog water in de Veiligheidsregio Groningen*. Groningen: Veiligheidsregio Groningen.

Helsloot, I. & Van Dorssen, M. (2011). *Evaluatie aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1)*. Berenschot.

Helsloot, I., Jong, W., Zannoni, M., Vinck, L.A., Lukkes, J.M.G. & Muller, E.R. (2004). *Ongeval met ingestorte steiger Amercentrale 28 september 2003. Evaluatie van de rampenbestrijding*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Hoffman, R.R. (1996). How Can Expertise be Defined? Implications of Research From Cognitive Psychology. In R. Williams, W. Faulkner & J. Fleck (eds.), *Exploring Expertise*. Edinburgh: University of Edinburgh Press, 81-100.

Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1), 15-37.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Storing telecommunicatienetwerk. Waalhaven Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Jansen, G.J., Fernandes Mendes, H.K., Rook, M., Stordiau-van Egmond, A.M.E. & Van Zanten, P.J. (2012). *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*. Utrecht: De Commissie Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland.

Klein, G.A. (1993). A Recognition-Primed Decision (RPD) Model of Rapid Decision Making. In G.A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood & C.E. Zsombok (eds.), *Decision Making in Action: Models and Methods*. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation, 138-148.

Mengis, J. (2007). *Integrating Knowledge through Communication: An Analysis of Expert-Decision Maker Interactions*. Dissertation Faculty of Communication Sciences – University of Lugano.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2010). *Wet veiligheidsregio's. Deel I – hoe, wat en waarom?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2013). *Nationaal handboek crisisbesluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Perrow, C. (1984). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. New York: Basic Books.

Regtvoort, F. & Siepel, H. (2011). *Risico en Crisiscommunicatie. Succesfactoren in crisissituaties*. Bussum: Coutinho.

Resodihardjo, S.L. (2006). Wielding a Double-Edged Sword: The Use of Inquiries at Times of Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14, 199-206.

Rosenthal, U., Boin, A.R. & Comfort, L.K. (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.

Van Eijk, C.J.A., Broekema, W.G. & Torenvlied, R. (2013). 'Geen Uniformen, Maar Specialisten'. *Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties*. Den Haag: Universiteit Leiden / WODC.

Weaver, R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.

Zannoni, M., Schaap, S., Matthijs, M., Jochmann, J. & Muller, E.R. (2007). *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.