

Crisis in de Polder

Handelingsperspectieven voor een overheid in permanente crisismodus

Willemieke Hornis & Boudewijn Steur¹

april 2023

“Crisis, what crisis?”

In de winter van 1978 vinden in het Verenigd Koninkrijk op verschillende plaatsen stakingen en demonstraties plaats. Zij resulteren in geweld tussen demonstranten en politie, soms zelfs het leger. Op het hoogtepunt daarvan wordt de Britse premier James Callaghan gevraagd naar de ernst van deze crisis, waarop hij geantwoord zou hebben: “Welke crisis?”. Anno 2023 lijkt het omgekeerde het geval te zijn, want er hoeft maar iets te gebeuren of het C-woord wordt in de mond genomen. In de politiek en de media wordt over veel verschillende crises gesproken: wooncrisis, stikstofcrisis, klimaatcrisis, vluchtelingencrisis, koopkrachtcrisis, energiecrisis, vertrouwenscrisis et cetera. In de Telegraaf verscheen vorig jaar een heus crisis-ABC (Marbe, 2022).

Het is de vraag of al deze zaken wel als crisis bestempeld zouden moeten worden. Ongeacht het antwoord daarop zullen de komende maanden en jaren veel zaken als crisis benaderd blijven worden. Daar moeten wij ons als overheid toe gaan verhouden. In deze verkenning gaan wij in op de vraag wat het betekent als de overheid in crisismodus blijft staan.

Deze verkenning is als volgt opgebouwd. Allereerst biedt een managementsamenvatting inzicht in de belangrijkste bevindingen en handelingsperspectieven. Vervolgens staan we ten eerste stil bij de vraag wat een crisis eigenlijk is. Dat doen we vanuit verschillende invalshoeken. Daarna onderzoeken we of er inderdaad sprake is van meer crises of een toename in de complexiteit ervan. Hoewel ons antwoord bevestigend zal zijn, zien wij ook in dat veel zaken onterecht als crisis worden bestempeld. In ons derde onderdeel gaan wij in op de vraag hoe dat eigenlijk komt. Vervolgens behandelen wij de consequenties van die toenemende crises waarvoor de overheid gesteld staat. Daarbij staan we stil bij een vijftal fundamentele uitdagingen die volgen uit die continue crisismodus. Wij eindigen met de belangrijkste handelingsperspectieven voor de overheid in continue crisismodus, waarmee we de discussie verder willen voeren.

¹ Meer informatie over de auteurs, zie [colofon](#)

Managementsamenvatting

De overheid duikelt van de ene crisis in de andere. Is dat het nieuwe normaal? Hoe moeten we daarmee omgaan? In deze verkenning brengen we in beeld wat er, nationaal en internationaal, wordt gezegd over de omgang met crises. We beginnen hieronder met de belangrijkste bevindingen en handelingsperspectieven.

Bevindingen

- De (Rijks)overheid heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een groeiend aantal crises. Denk aan de kredietcrisis in 2007, die zich ontwikkelde tot een schulden crisis in 2011. Daarop volgde de vluchtelingen crisis in 2013, gevolgd door de coronacrisis in 2020 en de energiecrisis en de opvangcrisis in 2022.
- Niet alles, wat als een crisis wordt bestempeld, is ook daadwerkelijk een crisis. Voor een aantal actuele dossiers geldt dat het veeleer problemen zijn die de politiek en de overheid te lang voor zich uitgeschoven hebben. Dat speelt bijvoorbeeld bij het tekort aan woningen, de stikstofproblematiek en de klimaatverandering.
- De oorzaak daarvoor ligt onder meer bij het gebrek aan aandacht voor de lange termijn bij de overheid, alsmede het 'uitbesteden' van het doordenken van de toekomstige ontwikkelingen aan kennisinstellingen en adviesbureaus.
- Daarnaast is het gebrek aan normatieve keuzes door de politiek in de afgelopen decennia een belangrijke oorzaak voor het laten liggen van een aantal problemen. De politiek is een scharnierpunt voor het adresseren van maatschappelijke problemen. Als politieke partijen of coalities van partijen geen duidelijke visie hebben hoe maatschappelijke problemen opgelost moeten worden en keuzes maken, blijven deze voortbestaan.
- Het is óók aantrekkelijk om problemen als crisis te bestempelen. Door problemen of opgaven een crisis te noemen, wordt de urgentie groter. Daarbij speelt de behoefte aan 'fast politics', zowel vanuit de media en de politiek als de maatschappij. Tegelijk hoeven ingewikkelde keuzes voor de langere termijn niet genomen te worden, want de kortetermijnoplossing heeft alle aandacht en prioriteit. Niets duidt erop dat het mechanisme om in termen van crises te spreken en handelen minder gaat worden.
- Niet elke crisis wordt ook formeel zo bestempeld. Pas als door de overheid een situatie formeel als nationale crisis wordt benoemd, worden er speciale besluitvormingsstructuren opgericht of benut, gericht op een gecoördineerde, samenhangende, daadkrachtige en effectieve aanpak. Het crisisrecht biedt daarbij specifieke bevoegdheden.
- Desondanks lijkt er bij recente crises, of die nu formeel zo zijn bestempeld of niet, sprake van onvermogen van de overheid om het probleem adequaat aan te pakken. De problemen blijven bestaan en er ontstaat een stapeling van crises. Van meer draagvlak, eensgezindheid, daadkracht en doorzettingsmacht is steeds minder sprake. De relatie met medeoverheden, en daarmee het werken als één overheid, komt meer en meer onder druk te staan. Medeoverheden krijgen vanuit het Rijk incidentele middelen voor de aanpak van problemen en de gevolgen van een crisis, maar structurele oplossingen en middelen blijven uit.
- Ook blijkt uit peilingen dat het vertrouwen van de burger in (het probleemoplossend vermogen van) de overheid steeds verder afneemt. De overheid wordt niet meer gezien als oplosser van problemen, die te hulp schiet bij rampen en crises, maar wordt steeds vaker gezien als veroorzaker van problemen. Bovendien wordt de aanpak van de problemen bekritiseerd.
- Volgens sommigen duidt het onvermogen van de overheid om problemen op te lossen op een diepere systeemcrisis van de overheid, ofwel een vertrouwenscrisis in de samenleving.
- Daarbij moet ook geconstateerd worden dat de grenzeloze en sluipende aard van crises vandaag de dag (met grote mate van complexiteit, onzekerheid, transnationaal karakter, onderlinge afhankelijkheden) het in de huidige risicosamenleving vele malen lastiger maken om een crisis aan te pakken. Sommigen spreken in dit kader van een poly- of metacrisis, een samenballing van verschillende samenhangende en elkaar versterkende crises.

- De veranderende aard van crises, het veranderende crisisbesef en het onvermogen van de overheid om crises aan te pakken, versterken elkaar en leiden ertoe dat crises zich opstapelen. We leven in een crisistijd – in het VK was ‘permacrisis’ in 2022 het woord van het jaar - en de overheid raakt daarmee in een continue crisismodus.
- Door deze continue crisismodus ontstaan verschillende uitdagingen:
 - Onvoldoende aandacht voor de lange termijn
 - Grotere nadruk op verantwoording achteraf en afrekenen
 - De (verleiding van de) crisis als kans?
 - Adaptiviteit, flexibiliteit en continuïteit van (Rijk)overheidsorganisaties onder druk
 - Grotere roep om bestuurskracht
 - Behoud van legitimiteit en draagvlak, investeren in weerbaarheid

Handelingsperspectieven

Idealiter noemen we iets alleen een crisis als het ook echt een crisis is. Alleen dan is het mogelijk een onderscheid te maken met andere urgente maatschappelijke vraagstukken en transities. Deze laatste vragen een geloofwaardige, betrouwbare aanpak gericht op de lange termijn. Wij denken echter dat dit een utopie is. Veel uitdagingen zullen als crisis benoemd blijven worden en als zodanig aangepakt worden. Het is daarom noodzakelijk na te denken over een structurele vormgeving van de continue crisismodus. Daarom hebben wij de volgende aanbevelingen die daarop gericht zijn:

1. Zorg voor terug- en vooruitkijken:
 - a. Creëer plekken waar voldoende oog is voor minder urgente maar des te belangrijkere (sluipende) opgaven voor de langere termijn. Denk bijvoorbeeld aan toekomstlabs – fysieke en mentale denkruimtes – waar ambtenaren (en experts) samen komen om over toekomstige vraagstukken na te denken.
 - b. Investeer in capaciteit om als overheid de kennis en kunde in huis te hebben om toekomstige uitdagingen te doordenken.
 - c. Zorg ook voor voldoende aandacht en capaciteit voor verantwoording van de aanpak (WOO-verzoeken of op crises volgende parlementaire enquêtes) en creëer daarbij mechanismen om uit de crisisaanpak lessen te trekken voor de volgende.
2. Zorg voor zowel adaptiviteit, flexibiliteit als continuïteit van (Rijk)overheidsorganisaties, bijvoorbeeld door:
 - a. overcapaciteit in de vorm van flexibele fte's (niet gekoppeld aan vaste beleidsdossiers) in de organisatie, die voor een langere periode ingezet kunnen worden op nieuwe crises, of op de verantwoording achteraf
 - b. een verplichte verlofperiode voor elke crisismedewerker na afloop van een crisis(periode) ten behoeve van reflectie, evaluatie en recuperatie (vgl. verplichte rustperiode na missie van militairen)
3. Stem crisisaanpak, strategie, beleid en uitvoering continu af op de crisis die op handen is. De klassieke aanpak (ontwikkeld voor ‘flits’ crises) volstaat lang niet meer altijd voor de huidige crises die grenzeloos zijn in tijd en plaats, en zich meer sluipend voltrekken.
4. Vertel het eerlijke verhaal en heb daarbij oog voor de rechtvaardigheid van maatregelen en de verdeling van de pijn bij crises. Word daarbij als overheid weer eigenaar van het beleid, durf de discussie aan te gaan over keuzes en richtingen. Bied daarnaast bij crises perspectief en kijk in de chronische fase van een crisis naar bredere maatschappelijke effecten. Dit kan deels bij de onder de eerste aanbeveling genoemde plekken; in een crisisstructuur is hier minder ruimte voor.
5. Zet niet alleen in op de structurele vormgeving van een continue crisismodus bij de overheid, maar ook op een grotere maatschappelijke veerkracht in tijden van crises.

1. Crisis als begrip: betekenis en duiding

Hieronder kijken we eerst naar de definitie van een crisis en verschillende typen crisis. Daarna staan we stil bij een opkomend type crisis: de sluipende crisis. Tot slot zullen we stilstaan bij de meer staatsrechtelijke invulling van het begrip 'crisis'.

1.1 De definitie van een crisis

Het begrip 'crisis' refereert etymologisch aan een beslissend keerpunt en heeft een neutrale betekenis. In het hedendaags taalgebruik duidt het een zware noodsituatie aan, een periode van ernstige verstoring van een systeem of stelsel. Bij een crisis zijn doorgaans drie zaken aan de orde: dreiging, urgentie en onvoorspelbaarheid². Dat kan op alle terreinen het geval zijn. Terreinen waar de term crisis van oudsher wordt toegepast zijn de economie (periodes van laagconjunctuur, depressies) en de zorg (toestand van patiënten). Rosenthal et al. (2001) onderscheiden verschillende soorten crises: van natuurrampen als aardbevingen, epidemieën en overstromingen; ongevallen (branden, explosies en transportongevallen); ordeverstoringen; en geweld (gewapende conflicten, aanslagen, rellen), tot bestuurlijke en economische crises.



Een vaak gemaakt onderscheid is of de crisis door de mens of door de natuur wordt veroorzaakt. Dit onderscheid is in de praktijk echter lastig te maken, want ook het ontstaan van een natuurramp kan op de mens terug te voeren zijn, bijvoorbeeld door slecht beheer van natuurlijke hulpbronnen of slecht onderhoud van infrastructuur (Frerks, 1999). Zo was de watersnoodramp geen noodlot dat Nederland overkwam, maar mede een gevolg van achterstallig onderhoud van de waterkeringen en het negeren van waarschuwingen van meteorologen (De Graaf, 2022; Saeijs, 2011). Ook kan een onderscheid worden gemaakt tussen een endogene oorsprong van een crisis (bijv. de stikstofcrisis), of een exogene crisis (bijv. de coronacrisis). Ook hier is geen zwart-wit onderscheid te maken, omdat verschillende endogene en exogene factoren op elkaar inwerken en bepalen of iets een crisis wordt en hoe deze zich ontwikkelt.

² Zie ook de definitie van een crisis van Uri Rosental (1984): "Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslissingstijd en bij hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen".

't Hart en Boin (2001) onderscheiden typen crises op basis van hoe deze zich ontwikkelen. Er zijn crises die zich snel ontwikkelen en zeer acuut zijn. Crises kunnen ook weer snel voorbij zijn, maar ook langer aanhouden en een chronische vorm aannemen. De coronacrisis wordt door de WRR (2021) gezien als een crisis met een acute start, die daarna chronisch werd, met soms wel weer een (dreigende) acute fase.

1.2 De sluipende crisis

Er zijn ook crises die zich langzamer ontwikkelen, zogenaamde *creeping crises* (Boin, 2021; Boin, Ekengren & Rhinard, 2020). Bij een *creeping crisis*, een sluipende crisis, speelt dat vaak pas laat wordt ingegrepen, omdat het probleem aanvankelijk niet urgent is en weinig impact heeft. De overheid is dan zelf debet aan het feit dat er een crisis ontstaat. Door de non-interventie kunnen problemen escaleren en is ingrijpen te laat of erg kostbaar. Het niet tijdig handelen in geval van een *creeping crisis* komt onder meer doordat er sprake is van de preventieparadox: wanneer een preventieve maatregel goed werkt, kan hij als overbodig of overdreven worden ervaren en de crisis zelf als een *hoax* worden betiteld – de gevolgen van de crisis zijn dan immers beperkt of zelfs afwezig. Dit brengt nieuwe uitdagingen met zich mee voor publieke leiders, die steeds moeten balanceren tussen 'te snel' of 'te laat' en tussen 'te hard' en 'te zacht' ingrijpen (Akerboom, 2020; Boin & 't Hart, 2003). Het is dan ook altijd de vraag of een crisis voorkomen had kunnen worden. Is er ook niet sprake van gebrekkig risicomanagement? Preventieve aanpakken schieten tekort, wanneer risico's niet voldoende worden onderkend en de urgentie ontbreekt. Ook dit was overigens aan de orde tijdens de chronische fase van de coronacrisis. Toen de acute fase voorbij was, werd overheidshandelen sneller bekritiseerd en preventie snel weer als overbodig gezien.



De weerbaarheid en de veerkracht of aanpassingsvermogen van een samenleving bepalen in belangrijke mate wat de (ervaren) impact van een crisis is (bijvoorbeeld in termen van materiële en immateriële schade, aantallen slachtoffers, verandering in dagelijks leven en vrijheid) en of er snel herstel optreedt. Kan men schokken opvangen of zich aanpassen aan een nieuwe situatie? Deze *coping capacity* wordt door Frerks (1999) niet gezien als enkel een kwestie van economisch en financieel vermogen, maar ook en misschien wel meer als een kwestie van institutionele en organisatorische capaciteit.

Veel crises worden voorafgegaan door sluimerende structurele kwetsbaarheden in een samenleving. Deze kwetsbaarheden zorgen ervoor dat er risico's ontstaan op een grootschalige impact als gevolg van

een schok. Voorbeelden uit het verleden van structurele kwetsbaarheden zijn zeepbelvorming in financiële markten of oververhitting van de huizenmarkt. Niet alle structurele kwetsbaarheden kunnen verholpen worden, maar de overheid kan wel een rol hebben om (sectoren in) de samenleving weerbaarder en stabiel te maken. Crises kunnen aanleiding zijn tot het aanpassen van wet- en regelgeving om nieuwe crises te voorkomen, of tot hervormingen om kwetsbaarheden te verminderen.

1.3 De ene crisis is de andere niet

Waar het begrip 'crisis' heden ten dage aan steeds meer problemen en opgaven in de samenleving verbonden wordt, heeft dit in juridische zin in veel gevallen nog geen directe betekenis. Het woord zelf drukt in eerste instantie vooral urgentie uit, en kan daardoor tot extra aandacht en prioritering leiden (bijvoorbeeld wooncrisis, stikstofcrisis), zonder dat er werkelijk sprake is van een uitzonderlijke situatie, laat staan van andere geldende wetten of regels (in de vorm van instrumenten, middelen, procedures, bevoegdheden).

Volgens het Nationaal Handboek Crisisbeheersing van de NCTV (2022) is er sprake van een nationale crisis in een situatie waarbij de nationale veiligheid of vitale belangen in het geding is of kan zijn, of die anderszins een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben en er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Denk aan verstoring of uitval van vitale infrastructuur (o.a. elektriciteit, ICT, water), overstromingen, infectieziekten, dierziekten, een kernongeval, een terroristische dreiging of aanslag, een incident met veel slachtoffers. Het is dan noodzakelijk dat de Rijksoverheid op politiek-bestuurlijk niveau zorgdraagt voor coördinatie van en besluitvorming over het geheel van maatregelen en voorzieningen. In die omstandigheden bestaat immers de noodzaak tot direct handelen terwijl de omstandigheden onzeker zijn. Een samenhangende aanpak van publieke en private partijen is dan vereist omdat het niet op elkaar afgestemd uitoefenen van bevoegdheden tot inefficiëntie kan leiden en zelfs contraproductief kan werken. Er wordt daarom een speciale besluitvormingsstructuur ingezet. Dit is recent gebeurd in het kader van onder meer de coronacrisis en opvangcrisis. "All systems in a room, dat is de manier waarop wij in Nederland de problemen oplossen", aldus premier Rutte over het kabinetsbesluit om de vastgelopen asielopvang aan te wijzen als nationale crisis.

Bij veel nationale crises wordt ook het crisisrecht toegepast; een wettelijk kader ontwikkeld voor bestrijding van rampen en crises op basis van het 'reguliere' recht (neergelegd in de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's), met een gelaagde crisisorganisatie en bijbehorende opschalingsmethodiek. Zo'n crisisorganisatie kent aan de overlegtafel een strikte rolverdeling en ook de agenda kent een vast stramien (de zgn. BOB-lijn: beeld, oordeelsvorming en besluitvorming). Dit geldt voor de overlegtafels op alle niveaus; bestuurlijk, strategisch en operationeel.

Een andere optie in geval van buitengewone omstandigheden is om een beroep te doen op het staatsnoodrecht. Het klassieke geschreven staatsnoodrecht heeft de mogelijkheid om de noodtoestand uit te roepen (en daarbinnen verschillende noodbevoegdheden te gebruiken) en om separate noodbevoegdheden toe te passen. Dit staatsnoodrecht wordt echter zelden tot nooit (algemene noodtoestand) toegepast (Raad van State, 2021).

2. Crisis als fenomeen: meer, langer en complexer

In deze paragraaf kijken we eerst terug op crises in het verleden. Vervolgens gaan we in op de veranderende wereld die bijdraagt aan de toename van het aantal crises en de complexiteit ervan. Ten slotte plaatsen wij een aantal kritische kanttekeningen bij een aantal zogeheten crises die wat ons betreft geen crisis zijn.

2.1 Crises, crisisbeheersing en crisisbesef in historisch perspectief

Het was vorig jaar 350 jaar geleden dat in Nederland het Rampjaar plaatsvond. Nederland werd bedreigd en aangevallen vanuit vier verschillende kanten, er kwamen grote migratiestromen op gang en er ontstonden maatschappelijke onlusten. Dieptepunt vormde de politieke moord op de gebroeders De Witt. “Het volk was redeloos, de regering radeloos en het land reddeloos”, is een bekende zinsnede die de crisissituatie in die tijd kenschetst. Deze crisissituatie duurde zo’n anderhalf jaar, maar de maatschappelijke en economische gevolgen waren nog jaren voelbaar.

Nederland heeft altijd crises gekend, schrijft Beatrice de Graaf in haar essay *Crisis!* (2022). Wel ziet zij een veranderende relatie tussen burger en overheid ten tijde van crisis, evenals een veranderend crisisbesef. Beide zijn voor deze verkenning relevant. Tot begin negentiende eeuw speelde de nationale overheid nauwelijks een rol bij rampen. De buskruitramp in Leiden in 1807 luidde de moderne tijd in, waarin de nationale overheid zich bezig ging houden met het te hulp schieten bij en voorkomen van rampen en crises via wet- en regelgeving.

Crisisbeheersing groeide in de twintigste eeuw uit tot een belangrijke overheidstaak. Dit resulteerde uiteindelijk in een *all-hazard* benadering, waarbij alle risico’s zoveel mogelijk in kaart werden gebracht en werden gemanaged. Op basis van evaluaties en onderzoeken werd de crisisbeheersing vervolgens steeds verder geprofessionaliseerd en verbeterd. Tegelijkertijd namen ook de verwachtingen, kritiek en achterdocht van de burgers toe. De overheid werd verantwoordelijk gehouden voor de gevolgen van een crisis en de roep om compensatie bij crises en rampen nam toe. Wantrouwen jegens de overheid in tijden van crisis groeit de laatste decennia door de opkomst van moderne communicatiemiddelen. Crises worden uitvergroot door de (sociale) media. Desinformatie en complottheorieën krijgen steeds meer voet aan de grond. Dit is ook een van de uitdagingen wanneer een crisis van een acute fase overgaat naar een meer chronische fase, zoals de coronacrisis heeft laten zien (WRR, 2021).

Daarbij lijkt het wat De Graaf (2022) betreft wel alsof onze veerkracht zich niet in gelijke tred met de crisisaanpak heeft ontwikkeld. Zij noemt dit de ‘kwetsbaarheidsparadox’: naarmate een land en een bevolking rijker en veiliger worden en crisisbeheersing professionaliseert, is de ontreddering des te groter wanneer zich af en toe toch een crisis voordoet. Oftewel, terwijl de crisisaanpak aan de kant van de overheid versterkt is, is de weerbaarheid van de samenleving daarbij achtergebleven of zelfs verslechterd.

2.2 Toenemende complexiteit, stapeling van crises en het onvermogen van de overheid

Wat hiermee samenhangt, is dat de aard van crises verandert. Door het toegenomen belang van ICT, digitalisering en de daarmee gepaard gaande toenemende complexiteit en vernetwerking van de samenleving zijn veel meer en meer diverse typen crises te verwachten, met veel meer cascade-effecten (Commissie Muller, 2020). Complexiteit en verwevenheid vormen risico’s voor de uitvoering (Ministerie van BZK, 2023) en een vruchtbare bodem voor escalatie: kleine incidenten en verstoringen springen van het ene domein naar het andere en kunnen ongemerkt uitgroeien tot grootschalige crises (Akerboom, 2020).



Boin (2017) noemt dit de grenzeloosheid van crises. De grenzeloze crisis is moeilijk kenbaar en laat zich moeilijk afbakenen, zowel geografisch, beleidsmatig als qua tijdsduur. Dit past bij de zogenaamde risicomaatschappij, zoals Ulrich Beck (1986) die heeft beschreven. Naar zijn redenering zijn de huidige crises (of risico's, zoals hij ze noemde) voornamelijk het gevolg van ons eigen handelen. Deze risico's zijn in hun schaal, duur en complexiteit groter geworden, en onze bestaande instituties zijn onvoldoende in staat deze crises op te lossen. Dat geldt in het bijzonder voor mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering. We leven in een wereld die de controleerbaarheid voorbij is, terwijl het maatschappelijk steeds minder wordt geaccepteerd dat er risico's zijn. Daarbij wordt van de overheid verwacht dat deze alle risico's beheerst en minimaliseert. De stapeling en meer sluipende aard van crisis die we momenteel zien, past bij bovenstaande ontwikkeling.

We leven in een crisistijd, aldus De Graaf (2022). De situatie die door deze opvolging van verschillende crises ontstaat wordt ook wel een permacrisis genoemd – het woord van het jaar 2022 volgens Collins Dictionary in het Verenigd Koninkrijk. Sommigen spreken van een meervoudige crisis, polycrisis genoemd, waarbij de verschillende crises samenhangen en elkaar (dreigen te) versterken (Morin & Kern, 1999; Juncker, 2018). Deze huidige polycrisis is een snelle, non-lineaire, onvoorspelbare en grensoverschrijdende systeemcrisis, die gevaarlijker is dan de som der delen. "Improviseren en pleisters plakken is nu niet genoeg nu klimaatverandering andere grote crises versterkt" (Steketee, 2022; Rotmans, 2022, die beiden refereren aan Adam Tooze, 2022).

Daar komt nog iets anders bij dat bijdraagt aan de complexiteit en stapeling van crises. In diverse analyses wordt gewezen op het onvermogen van de overheid om crises op te lossen. Door een crisis niet tijdig of adequaat aan te pakken dient een volgende crisis al aan voordat de vorige is opgelost. De snelle opeenvolging en stapeling van crises wordt door sommigen gezien als symptoom van een onderliggende systeemcrisis of een vertrouwenscrisis in de politiek, tussen overheden en tussen overheid en samenleving (Van der Meer, 2021). Een crisis van de crises, oftewel metacrisis. Ons inziens kun je het niet oplossen van crises niet eenduidig verklaren uit bovenstaand onvermogen. Het zijn wel degelijk ook de grenzeloosheid, complexiteit en verwevenheid van crises die eraan bijdragen dat het steeds lastiger wordt om een crisis snel op te lossen. De veranderende aard van crises, het veranderende crisisbesef en het onvermogen van de overheid om crises aan te pakken (waarbij de versnippering van het politieke landschap ook een rol speelt), versterken elkaar en leiden ertoe dat crises zich opstapelen.

3. Crisis als modeverschijnsel: niet alle problemen zijn een crisis

Hiervoor stelden wij dat het aantal crises in aantal en in complexiteit toeneemt, ongeacht de vraag of deze crises door onszelf veroorzaakt zijn. Dat wil echter niet zeggen dat alles wat we nu een crisis noemen ook echt een crisis is. De belangrijkste kenmerken van een crisis zijn acute dreiging, urgentie en onvoorspelbaarheid. Een aantal problemen dat nu speelt en als crisis wordt benoemd, heeft die kenmerken niet. Eerder gaat het om maatschappelijke problemen die al (langere tijd) verwaarloosd zijn of om problemen die onderdeel uitmaken van langdurende transities (Van der Laan, 2022; Fraanje & Polman, 2022).

Veelvoorkomende associaties bij crises t.o.v. opgaven en transities

Crises	vs.	Opgaven en transities
Focus op de korte termijn		Focus op de lange termijn
Beleid gericht op herstel van de status quo		Beleid gericht op verandering t.o.v. ontwikkelingen
Tijdelijke maatregelen		Permanente aanpassing van wet- en regelgeving
Inzetten van incidentele middelen		Begroten van structurele gelden
Verantwoording vindt achteraf plaats		Besluitvorming over beleid via Kamers en RvS
Bestuurskracht doorzettingsmacht		Democratische legitimatie
Beleid gericht op doelmatigheid		Beleid gericht op rechtvaardigheid
Snelheid/ <i>fast politics</i>		Zorgvuldigheid/ <i>slow politics</i>
Verantwoording veelal een afrekening/ WOO-verzoeken		Leren van het verleden om niet nogmaals dezelfde fouten te maken
Besloten besluitvorming		Publiek debat
Onzekerheid en onvoorspelbaarheid		Zekerheid en voorspelbaarheid
Gericht op het voorkomen van schade		Gericht op het realiseren van impact
Met als doel de crisis te beheersen		Met als doel de beleidsdoelen te verwezenlijken

Maar waarom worden deze problemen dan toch als crisis benoemd? Dat komt omdat het loont om iets een crisis te noemen. Daar ligt een aantal redenen aan ten grondslag. Door iets als crisis te bestempelen wordt het belang en de urgentie van een situatie onderstreept. Het woord crisis kan dus als politiek middel worden ingezet: om anderen te overtuigen en draagvlak te krijgen voor maatregelen, en om daadkracht en versnelling te realiseren (Van der Stroom, 2022). Daarnaast zorgt het bekende *rally around the flag*-principe ervoor dat politici zich meer fouten kunnen permitteren tijdens het oplossen van een crisis. Tijdens een crisis scharen we ons massaal achter onze leider(s). Het gevolg is dat een crisis relatief veel politieke winst en weinig politiek risico oplevert voor politici (Sent, 2022).

De neiging iets als crisis te benoemen kent een vruchtbare bodem bij politiek en overheid door twee al langer bestaande ontwikkelingen. De eerste betreft de reflex binnen de *politiek* tot incidentenpolitiek, die mede door de *medialogica* steeds sterker is geworden. Er wordt een probleem gesignaleerd, dat wordt zo snel mogelijk als nieuws verspreid, en moet ook zo snel mogelijk worden opgelost (*'fast politics'*). Daarbij richten politici eenzijdig de focus op het oplossen van actuele problemen en hebben daar aandacht voor zolang er geen nieuw actueel probleem zich aandient. Crises (of het als zodanig benoemen van problemen) zijn daarbinnen bij uitstek problemen waar de aandacht van politici naar uitgaat. Het is verleidelijk een crisis aan te pakken, in plaats van aan hardnekkige problemen te werken die een lange adem en impopulaire keuzes vergen. De lange formaties en dus korte regeerperiodes leiden er ook toe dat politici snel willen scoren. "Alles moet in crisistempo", verzuchtten de secretarissen-generaal van de ministeries van AZ en BZK onlangs in een gezamenlijk interview (Aharouay, 2023).

Wij zien als tweede ontwikkeling de tendens dat ook binnen de *overheid* (de bureaucratie) een neiging bestaat om dossiers sneller als mogelijke crisis te beschouwen. Iets benoemen als crisis lijkt te passen binnen de dominante beleidstheorie binnen de overheid, waarbij het managen en het oplossen van problemen centraal is komen te staan. Deze theorie valt te herleiden tot het ontstaan van het *New Public Management* in de jaren tachtig. Hoewel we het NPM achter ons hebben gelaten en nu de nadruk leggen op het *Public Value Management*, is de nadruk op het centraal stellen van de opgave en het oplossen van het acute probleem gebleven. En wat is er nou concreter of urgenter als opgave dan een crisis? En hoe comfortabel is het dat de overheid iets dat we als crisis hebben bestempeld, kan managen?

Het zijn deze twee elkaar versterkende ontwikkelingen in politiek en overheid die maken dat wij weinig vertrouwen hebben dat we scherper worden in het onderscheiden van een echte crisis en andere problemen die oplossingen behoeven. Door continu met crises bezig te zijn, ontstaat bovendien een zekere routine en een vicieuze cirkel. De overheid raakt in een continue crisismodus en de crisisaanpak wordt bijna een nieuwe bestuurscultuur. Dit heeft echter wel risico's. Als alles een crisis wordt genoemd, verliest het woord uiteindelijk zijn betekenis, aldus Arjen Boin (Van der Stroom, 2022). Aan deze inflatie van het begrip crisis doen zowel media als politiek mee; een politiek relletje of de relatiebreuk van een bekende Nederlander krijgt al snel het etiket crisis, drama, affaire, schandaal of *gate* om te scoren onder achterban of volgers. Het gebruik ervan is echter subjectief. Een bekende, actuele discussie hoe een situatie aan te duiden is die rondom klimaat. Het veelgebruikte 'klimaatverandering' klinkt volgens sommigen te weinig urgent: het klimaat op aarde heeft vanaf haar ontstaan forse variaties gekend. Het 'crisis' in 'klimaatcrisis' is volgens anderen alweer teveel platgetreden. 'Klimaatramp' of '-catastrofe' klinken daarentegen wel weer erg dramatisch. Media en politici gaan met dit woordgebruik verschillend om (Van den Berg, 2022).



4. Uitdagingen bij (stapeling van) crises

De stapeling van crises, of die nu terecht zo worden genoemd of niet, leidt ertoe dat we in een continue crisismodus belanden. Is dit erg? Volgens ons leidt dit in ieder geval tot de volgende uitdagingen voor de (Rijks)overheid:

4.1 Te weinig aandacht voor de langere termijn

Als een overheid in een continue crisismodus staat, is er te weinig aandacht voor de lange termijn. Dat heeft te maken met twee belangrijke zaken. In de eerste plaats gaat het om de aard van crises. In een crisis is immers snel en daadkrachtig handelen nodig, gericht op het tegengaan van slachtoffers, schade en andere negatieve effecten. De focus ligt, met andere woorden, op de korte termijn. In de tweede plaats gaat het om de wijze waarop we het omgaan met crises hebben georganiseerd. De specialisten op een specifiek beleidsterrein worden gevraagd mee te helpen bij de crisis, maar dit zijn dezelfde mensen die bezig horen te zijn met het ontwikkelen van een langetermijnvisie. De aandacht zal daarbij in de praktijk altijd naar de korte termijn uitgaan, want daar zit de urgentie.

Voor een korte periode is dit te overzien, maar niet voor de situatie waarin crises langer aanhouden of waarin we van de ene naar de andere crisis gaan. Door de stapeling van crises is er verminderde aandacht voor niet-crisisdossiers en uitdagingen op (middel)lange termijn. Hierdoor kunnen blinde vlekken ontstaan en kan het denkvermogen worden belemmerd (Sent, 2022). Er kan in het ergste geval onder beslissers en adviseurs een zogenaamde *collapse of the future* optreden, waarbij de lange termijn uit het zicht verdwijnt (Pot et al., 2021).

Als er geen ruimte is voor de lange termijn verwordt crisismanagement tot symptoombestrijding in plaats van een samenhangende aanpak waarbij de oorzaak of gevolgen op de langere termijn worden aangepakt. Het risico op niet tijdig ingrijpen bij een dreigende of sluipende crisis en risico's voor steeds grotere escalaties nemen daardoor toe, en noodzakelijke transities (energie, landelijk gebied) dreigen niet van de grond te komen. De AWTI (2021) benadrukt dan ook het belang van een stevige kennisbasis voor alle grote gebeurtenissen die ons nu en in de toekomst zullen raken en om kunnen te anticiperen op toekomstige crises. De AWTI wijst op de mogelijkheden van een speciale denk- en experimenteer ruimte, gericht op bijvoorbeeld innovatie of toekomstdenken. Kennisontwikkeling, toekomstdenken en reflectie kunnen een tegenhanger vormen voor 'fast politics' en bijdragen aan het beter doordenken van het eigen beleid en het meer toekomstbestendig maken.

4.2 Meer verantwoordelijkheid en afrekenen

Een overheid in een continue crisismodus krijgt te maken met een grotere druk op het afleggen van (parlementaire) verantwoording. Bovendien zal deze verantwoording steeds meer in het teken staan van afrekenen en te weinig in het teken van leren. Tijdens een crisis krijgt het bestuur het mandaat om kordaat en daadkrachtig op te treden. De volksvertegenwoordiging is tijdens het managen van een crisis terughoudend, zo bleek in de eerste fase van de coronacrisis. Dat gold overigens niet alleen op het nationale niveau, maar ook op het decentrale niveau (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021; Rekenkamer Alphen aan den Rijn, 2021). Die ruimte heeft het bestuur ook nodig, want in crisissituaties is door steeds veranderende omstandigheden sprake van voortschrijdend inzicht en van *trial and error*.

De keerzijde is echter dat de volksvertegenwoordiging (en de samenleving) precies wil weten of de gegeven ruimte ook effectief, efficiënt en rechtmatigheid gebruikt is. Dat verklaart de toename van het aantal parlementaire enquêtes, gestelde vragen in het parlement en de toename van het aantal WOO-verzoeken bij de crises de afgelopen periode. De nadruk ligt daarbij vooral op die verantwoording en minder op de vraag hoe geleerde lessen kunnen worden toegepast in nieuwe crises, of als een crisis toch nog niet ten einde blijkt te zijn. De ook tijdens een crisis bestaande noodzaak tot een zichtbare publieke

verantwoording zou moeten impliceren dat er lessen geleerd worden en er geen harde afrekencultuur is (Raad van State, 2021). De terughoudendheid en negatieve ervaringen met (actieve) openbaarmaking (toeslagenaffaire, smsjes) kunnen ertoe leiden dat deze afrekencultuur juist in stand wordt gehouden of versterkt. Bovendien blijft er weinig 'lucht' over in organisaties om te reflecteren en lessen toe te passen, door de hoge werkdruk in een permanente crisismodus en wanneer veel tijd moet worden besteed aan WOO-verzoeken. Daar komt ook nog bij dat door de hoge rotatie van medewerkers er ook onvoldoende opbouw is van kennis en ervaringen, en brede inzetbaarheid en politieke sensitiviteit meer wordt gewaardeerd dan specialistische, inhoudelijke kennis.

4.3 Adaptiviteit, flexibiliteit en continuïteit van overheidsorganisaties onder druk

Een overheid in een continue crisismodus vraagt veel van de adaptiviteit, flexibiliteit en continuïteit van overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties die, gelet op de beschreven politieke cultuur, al enorm onder druk staan zonder de opeenstapeling van crises. De overheid is daar onvoldoende op ingericht, zowel qua structuur en processen als qua mensen. Een crisis als uitzondering op de normale situatie betekent voor organisaties een tijdelijke intensivering van werkzaamheden en/of de inrichting van tijdelijke crisisorganisaties cq. -organisatieonderdelen. Dat wordt anders als die crisis het nieuwe normaal wordt.

Allereerst de structuur. Van den Berg (2018) wijst in dit verband op het belang van adaptiviteit van organisaties om met nieuwe, onverwachte ontwikkelingen in onze wereld om te gaan. Hij onderscheidt hierbij twee betekenissen van adaptiviteit: robuustheid en flexibiliteit. Robuustheid heeft betrekking op de veerkracht van de overheid, het vermogen om overeind te blijven bij schoksgewijze verandering. Om de kwetsbaarheid tegen te gaan, kennen robuuste organisaties en systemen een zekere mate van overcapaciteit en de vrijheid om fouten te maken. Flexibiliteit gaat over het vermogen van een organisatie om te veranderen wanneer de omgeving dat noodzakelijk maakt. Dit betekent onder andere het loslaten van vaste structuren en processen (Van Doorne & Cordeweners, 2018). De genoemde overcapaciteit staat echter haaks op de bestaande nadruk op efficiency en capaciteitsprocedures.

Dan de processen. Crises vragen om optimale flexibiliteit en wendbaarheid van overheidsorganisaties die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kunnen handelen (NCTV, 2022). Ter Haar (2022) constateert echter dat de klassieke, bureaucratische organisatiestructuur onvoldoende is meebewogen en daardoor niet meer functioneert en geen slagkracht heeft, met een overbelasting van het gehele management van de rijkdienst tot gevolg. Dit hangt samen met de eerdergenoemde focus op korte termijn en incidentbestrijding, in plaats van op de maatschappelijke dynamiek en de noodzaak tot inhoudelijke hervormingen.

Ten slotte, en misschien wel het meest wezenlijk, de mensen. Wanneer crises langer duren en elkaar snel opvolgen is er een groot risico op overbelasting en uitval. Ervaringen uit het verleden wijzen, volgens Ludden (2021), uit dat iemand niet langer dan zes maanden effectief leiding kan geven aan een complexe crisissituatie. Daarna ontstaat oververmoeidheid, tunnelvisie en gebrek aan focus. In de huidige situatie kan er metaalmoeheid optreden wanneer een bureaucratische organisatie zich steeds moet buigen naar nieuwe crises. Er bestaat ook nauwelijks ruimte om medewerkers die tijdelijk extra belast zijn te laten 'recupereren'.

4.4 De crisis als kans?

Never waste a good crisis. Een crisis wordt vaak gezien als kans en als momentum voor doorbraken. Enerzijds kunnen deze gericht zijn op het voorkomen van nieuwe crisis door hervormingen door te voeren. Anderzijds kan een acute crisis een *wake up call* zijn en aandacht voor een sluipende crisis of gewenste transitie creëren (Pot et al., 2021).

Crisisgeïnspireerde veranderingen vormen echter geen garantie voor succes (Boin, 2017). In de huidige tijd van desinformatie en complottheorieën worden crisisgeïnspireerde veranderingen per definitie gewantrouwd (vgl. *The Great Reset*). Crisismanagement is primair gericht op herstel van de status quo, het normaal. Het aangrijpen van crises voor verandering kan leiden tot kritiek op het gebruiken van de middelen die er bij een crisis zijn om politieke doelen te realiseren die anders niet te realiseren zouden zijn. Dit kan het vertrouwen in en de legitimiteit van overheidshandelen tijdens crisis verder ondermijnen. Tegelijkertijd heeft de coronacrisis wel geleerd dat het, zeker na de acute fase, van belang is om breder te kijken en perspectief te bieden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022) heeft geconstateerd dat de crisisorganisatie te lang bleef steken op het bestrijden van het virus alleen, op de acute gezondheids crisis, waardoor er te weinig oog was voor de lange termijn en sociaalmaatschappelijke effecten. Pas is een laat stadium is er een Maatschappelijke Impact Team (MIT) ingesteld naast het OMT (Outbreak Management Team), dat alleen adviseerde in relatie tot de epidemiologische situatie.

4.5 Grotere roep om bestuurlijk vermogen

De afgelopen decennia verschoof het zwaartepunt van de volksvertegenwoordigende macht naar de uitvoerende macht. Dat is een internationale trend (Rosanvallon, 2018; Voermans, 2021). De nadruk is meer komen te liggen op presteren en leveren; dit wordt versterkt door crises. Bij een crisis krijgt het bestuurlijk vermogen (effectief en daadkrachtig optreden) de meeste nadruk, terwijl de volksvertegenwoordiging tijdelijk minder gewicht krijgt (Coster, 2022). Wereldwijd was dat zichtbaar bij het bestrijden van de coronacrisis. De onwenselijke gevolgen voor overheid en samenleving die de Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) zag bij de lange crisismodus tijdens de coronacrisis in Nederland waren warrige bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten, veiligheidsregio's en Rijksoverheid en een lokale democratie die op afstand stond, de nadelen die Caribisch Nederland ondervond van centrale besluitvorming en uiteindelijk ook een afgenomen bestuurlijk vermogen. Een voortdurende crisisstand bijt zichzelf op een gegeven moment in de staart. De nadruk op het bestuurlijk vermogen heeft niet alleen consequenties voor de volksvertegenwoordigende macht, maar ook voor de beginselen van de rechtsstaat.

Maatregelen of instrumenten die effectief zijn tijdens een crisis, zijn lastig om weer af te schaffen. Zij dragen immers bij aan het oplossen van de problemen, zeker als instrumenten die voor die tijd bestonden juist minder effectief waren. Een goed voorbeeld daarvan is de Crisis- en herstelwet. Deze wet moest versnelling van infrastructurele projecten mogelijk maken door verkorting van procedures en beoogde daarmee een economische impuls te geven aan de bouwsector ten tijde van de kredietcrisis. De tijdelijke wet beviel zo goed dat deze na een aantal jaar permanent is gemaakt.

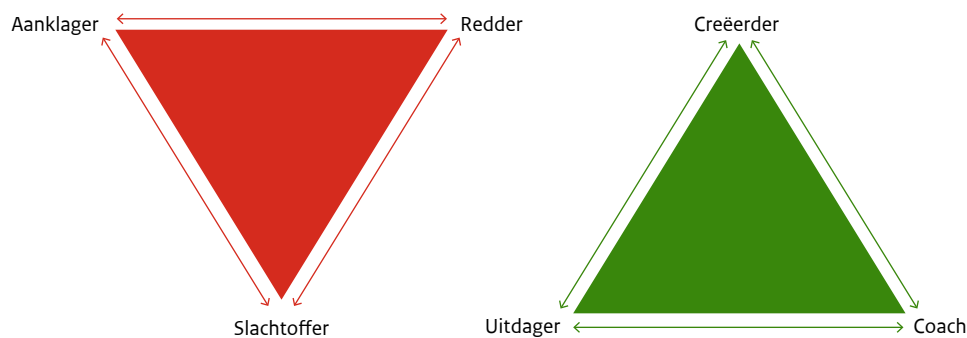
Bij een aspect willen wij in dit kader nog stilstaan, want dat geeft zorgen. Het betreft de maatschappelijke steun voor dat bestuurlijk vermogen ten koste van democratische en rechtstatelijke waarden. Ruim dertig procent van de volwassenen – het aandeel is nog hoger bij jongvolwassenen – is bij complexe problemen zelfs bereid om de beginselen van de democratische rechtsstaat (grondrechten) buitenspel te zetten wanneer die de daadkracht van de overheid in de weg zitten (Verwey-Jonker Instituut, 2022). Als we voortdurend in een crisis zitten, dreigt het respecteren van de rechtsstaat en democratische legitimatie en controle steeds meer naar de achtergrond te verdwijnen.

4.6 Behoud van legitimiteit en draagvlak, investeren in weerbaarheid

Hoewel met een crisisaanpak juist geprobeerd wordt meer daadkracht uit te stralen en effectiever te zijn, kan de stapeling van crises een averechts effect hebben en juist de indruk versterken dat de overheid in haar aanpak van problemen tekortschiet en naar meer rigoureuze middelen moet grijpen. Dit kan het wantrouwen jegens en het ongeloof in het probleemoplossend vermogen van de overheid verder vergroten (Bodelier, 2022). Uit de meest recente meting van de Nationale Risico- en Crisisbarometer (I&O Research, 2022) blijkt dat Nederlanders verdeeld zijn over de vraag of de overheid voldoende doet in het bestrijden van (dreigende) crises. Het grootste deel van de Nederlanders heeft zorgen over het tekortschieten van overheidsbeleid om risico's en dreigingen te voorkomen.

Tegelijkertijd constateerden we dat er sprake is van wat De Graaf (2022) de 'kwetsbaarheidsparadox noemt'; waar de overheid meer en meer doet aan crisisbeheersing, is de samenleving minder weerbaar geworden. Door de huidige stapeling van crises kan ook de veerkracht afnemen in de samenleving, doordat burgers en ondernemers niet meer kunnen herstellen, bijvoorbeeld financieel, en er geen buffers zijn om nieuwe tegenvallers op te vangen. Verder kan onder burgers of andere partijen die nodig zijn in de aanpak scepsis ('weer een crisis'), onverschilligheid of zelfs verlamming optreden, doordat men niet meer over de problemen heen ziet of men de oren en ogen ervoor wil sluiten – nieuwsmijding is een fenomeen dat in crisissituaties steeds vaak optreedt (Theirylnck & Vriesinga, 2022).

Acemoglu en Robinson (2018) hebben beargumenteerd dat je beide kanten – overheid en samenleving - moet blijven versterken, zodat een maatschappij kan blijven groeien en stabiel kan blijven. De Graaf (2022) roept in dat kader op om in te zetten op een toenemend crisisbesef in de samenleving, zodat de maatschappelijke veerkracht voor crises ook zal groeien. In plaats van een dramadriehoek, met de rollen van redder, aanklager en slachtoffer, zou er meer sprake moeten zijn van een groeidriehoek tussen elkaar versterkende rollen die politiek en samenleving kunnen pakken (naar Choy, 1990).



Uiteindelijk is draagvlak en vertrouwen van andere partijen, waaronder niet in de laatste plaats ook de medeoverheden, nodig om tot effectieve uitvoering te komen. Door een continue crisismodus worden beide ondermijnd. Het overlegmodel lijkt te zijn afgedankt, en een crisisaanpak is daarvoor in de plaats gekomen. De samenwerkings- en compromisbereidheid is daardoor afgenomen (Chavannes, 2022). Het Rijk doet steeds vaker een beroep op medeoverheden voor een oplossing, maar bij gemeenten 'piept en kraakt het' (Van den Camp & Leenders, 2022). Medeoverheden kijken op hun beurt naar het Rijk om verantwoordelijkheid te nemen en maatregelen te treffen, maar hebben tegelijkertijd moeite met aanwijzingen en uniformiteit, en vragen om lokaal maatwerk. Medeoverheden krijgen vanuit het Rijk incidentele middelen voor de aanpak van problemen en de gevolgen van een crisis, maar structurele oplossingen en middelen blijven uit. De incidentele middelen zorgen voor kortetermijndenken, en plannen en vooruitkijken wordt voor gemeenten en provincies moeilijk (Leeuw, 2022).

5. Handelingsperspectieven

Recent is een aantal behartigenswaardige adviezen en publicaties verschenen, waarin een terugkerende oproep is om niet alles meer als crisis te benoemen of als zodanig te behandelen, en niet meer incidentele oplossingen te bedenken voor de korte termijn maar structureler beleid te maken voor de langere termijn (onder meer Sent, 2022; Fraanje & Polman, 2022). Ook koning Willem-Alexander bracht deze wens in zijn kersttoespraak eind vorig jaar onder woorden: “We voelen op onze klompen aan dat we moeilijke beslissingen niet meer vooruit kunnen schuiven. Lapmiddelen en noodverbanden helpen niet meer. Het moet anders. Dat confronteert ons met de vraag waar we naar toe willen.”

We sluiten ons van harte aan bij deze wens voor meer langetermijndenken, maar constateren ook dat deze wens niet makkelijk te realiseren zal zijn. De overheid zal met (nieuwe) crisis geconfronteerd blijven worden, en de eerder in deze verkenning genoemde ontwikkelingen zullen ertoe blijven leiden dat veel problemen als crisis zullen worden aangepakt. De vraag wordt daarmee hoe de overheid zich kan verhouden tot deze permanente crisismodus. We hebben daarom de volgende handelingsperspectieven opgesteld.

5.1 Terug- en vooruitkijken

Voor een overheid die in een continue crisismodus staat, is het noodzakelijk om expliciet ruimte te creëren om terug- en vooruit te kijken. Dit gaat niet vanzelf. Daarom moeten binnen de overheid onderdelen bestaan die gevrijwaard blijven van de crisisaanpak. Dat gebeurt vooralsnog onvoldoende, waardoor de korte termijn en het oplossen van de crisis altijd zal prevaleren boven de inzet op de lange(re) termijn. Creëer daarom plekken voor ‘slow politics’ en vertraging, waar voldoende oog is voor minder urgente maar des te belangrijkere (sluipende) opgaven voor de langere termijn. Denk bijvoorbeeld aan toekomstlabs – fysieke en mentale denkruimtes – waar ambtenaren (en experts) samen komen om over toekomstige vraagstukken na te denken. Het is daarbij van belang dat de overheid zelf die kennis over toekomstige ontwikkelingen in huis heeft en deze niet – zoals dat nu nog te veel gebeurt – uitbesteedt aan kennisinstellingen of adviesbureaus.

Zorg daarnaast voor voldoende aandacht en capaciteit voor verantwoording van de aanpak (WOO-verzoeken of op crises volgende parlementaire enquêtes) en creëer daarbij mechanismen om uit de crisisaanpak lessen te trekken voor de volgende.

5.2 Adaptiviteit en continuïteit van (Rijk)overheidsorganisaties

Adaptief leiderschap en adaptieve organisaties kunnen van meerwaarde zijn om complexe, domeinoverstijgende crises het hoofd te bieden (Groeneveld & Swinkels, 2022). Crises vragen om snel, ondernemend en onorthodox handelen, evenals om het stimuleren van innovatief gedrag, moed en lef bij medewerkers (Van der Wal, 2020). De adaptiviteit van organisaties kan worden vergroot door te zorgen voor overcapaciteit in de vorm van flexibele fte’s (niet gekoppeld aan vaste beleidsdossiers) in de organisatie die voor een langere periode ingezet kunnen worden op nieuwe crises, of op de verantwoording achteraf. Om de continuïteit te waarborgen, zou een verplichte verlofperiode voor elke crisismedewerker na afloop van een crisis(periode) verplicht gesteld moeten worden, ten behoeve van reflectie, evaluatie en recuperatie (vgl. verplichte rustperiode na missie van militairen).

5.3 Herstel de balans tussen de bestuurlijke en de volksvertegenwoordigende macht

Wanneer de nadruk meer en meer verschuift naar bestuurlijke macht en daadkracht, wat tegelijk een reden is om iets een crisis te noemen, kan aan de ene kant geconstateerd worden dat er meer aandacht moet komen voor het borgen van de democratische rechtsstaat in crisissituaties. Aan de andere kant kun je ook stellen dat er behoefte is aan het vergroten van het bestuurlijk vermogen buiten crisissituaties, teneinde problemen effectief aan te pakken. Een goede balans tussen beide is daarom van groot belang.

5.4 Afstemmen crisisaanpak, strategie, beleid en uitvoering op aard van de crisis

Om te bepalen in hoeverre een crisis kan worden benut voor het doorvoeren van wezenlijke veranderingen en tegelijkertijd de legitimiteit van het overheidshandelen kan worden gewaarborgd, moeten we onszelf afvragen met wat voor crisis we te maken hebben en dus ook welk probleem we hopen op te lossen. Spreken we over een klassieke, acute crisis waarbij de doelstelling is om de status quo te herstellen (ofwel de brand te blussen), dan moet terughoudend worden omgegaan met het doorvoeren van veranderingen. Echter, er zijn crises waarbij herstel van de status quo onwenselijk is. Denk bijvoorbeeld aan het energievraagstuk, waarbij een hernieuwde afhankelijkheid van Europa van Russisch gas als onwenselijk wordt beschouwd. Daarnaast zijn er crises die enkel kunnen worden verholpen als een doorbraak wordt gerealiseerd. Neem het vertrouwensvraagstuk, dat we niet kunnen oplossen wanneer we een herstel van de status quo beogen. Ook het energievraagstuk behoeft een andere aanpak dan de klassieke crisisstructuur ons biedt. Daarom is het van belang om niet steeds terug te pakken op de klassieke crisisstructuur, maar om crisisaanpak, strategie, beleid en uitvoering continu af te stemmen op de crisis die op handen is.

Daarnaast volstaat de klassieke crisisstructuur alleen nog bij acute flits crises, waarbij de aanpak is gericht om de balans te herstellen binnen één domein. Betreft het complexe, domeinoverstijgende, grenzeloze en sluipende (of slepende) crises, dan is een bredere strategie vereist die de onderliggende problemen, de onderstroom, oplost in plaats van het bestrijden van de symptomen aan het oppervlak. Tegelijkertijd kan de klassieke crisisstructuur op een aantal punten inspirerend zijn voor crises die dat in formele, juridische zin niet zijn. Denk aan de duidelijke rollen en agendavoering om snel en effectief te kunnen handelen.

5.5 Investeer in weerbaarheid van en legitimiteit in de samenleving

Vertel het eerlijke verhaal. De overheid kán niet alles naar tevredenheid oplossen. Zeker niet in de huidige tijd, in een pluriforme samenleving, met complexe problemen (*wicked problems*) en grenzeloze crises. De samenleving zal moeten leven met steeds meer ingrijpende crises en de gevolgen daarvan. Niet alles kan gecompenseerd blijven worden (Hasekamp, 2022). Daartegenover staat dat de overheid te meer moet investeren in hervormingen met het oog op noodzakelijke transities en in de weerbaarheid van de samenleving en economie.

Dilemmalogica kan helpen om moeilijke besluiten weloverwogen te nemen en toe te lichten, en daardoor in verbinding te blijven in plaats van tegenstellingen te vergroten (Rijksvoorlichtingsdienst, 2022).

Het is daarbij van belang dat er oog is voor de rechtvaardigheid van maatregelen, naast rechtmatigheid en doelmatigheid. Wanneer mensen het gevoel hebben dat de lasten eerlijk en rechtvaardig worden verdeeld (over regio's, generaties, groepen) zullen in crises pijnlijke maatregelen beter worden geaccepteerd. Het is daarom noodzakelijk om breed te kijken bij het nemen van maatregelen, vanuit een breed welvaartsperspectief, naar effecten op groepen, generaties, regio's et cetera, en naar het perspectief op de langere termijn. Niet alleen de overheid (de bureaucratie) moet een verhaal richting de toekomst hebben, maar juist de politiek; welke keuzes maken we, waarom en waartoe.

Bronnen

- Akerboom, M. (2020, 26 oktober). Hoe COVID-19 de kwetsbaarheid van publieke leiders blootleegt – en wat we hieraan kunnen doen. *Universiteit Leiden*. <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2020/10/hoe-covid-19-de-kwetsbaarheid-van-publieke-leiders-blootleegt--en-wat-we-hieraan-kunnen-doen>
- Aharouay, L. (2023, 17 januari). Er worden met enige regelmaat irreële eisen gesteld aan ambtenaren.” *NRC*, p. 4.
- Blom, P. (2020). *Het grote wereldtoneel: Over de kracht van de verbeelding in crisistijd*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Bodelier, R. (2022, 18 juli). Vertrouwen verdwijnt als we in alles een crisis zien. *PZC*. <https://www.pzc.nl/opinie/trouwen-verdwijnt-als-we-in-alles-eeen-crisis-zien~aa0c6811/>
- Boin, R. A. (2017). *De grenzeloze crisis: Uitdagingen voor politiek en bestuur* [Oratie]. Universiteit Leiden.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>
- Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553. <https://www.jstor.org/stable/3110097>
- Chavannes, M. (2022, 8 juli). Oorlog, energietekort, woedende burgers: wat Nederland kwetsbaar maakt, hebben we zelf veroorzaakt. *De Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/13570/oorlog-energie-tekort-woedende-burgers-wat-nederland-kwetsbaar-maakt-hebben-we-zelf-veroorzaakt/2959561661540-adbcdbdeo>
- Choy, A. (1990) The Winner's Triangle, *Transactional Analysis Journal*, 20:1, 40-46, DOI: 10.1177/036215379002000105
- Coster, B. (2022, 15 mei). Crisis: het nieuwe normaal? *Raad van het Openbaar Bestuur*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2022/crisis-het-nieuwe-normaal>
- Delaere, M. (2022, 9 juli). Hoe burger beleid ervaart, past niet bij belevingswereld topambtenaar. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/advies-aan-van-der-wal-als-je-snel-wilt-gaan-ga-langzaam>
- Fraanje, R., & Polman, H. (2022, 14 september). Niet elk verwaarloosd probleem is een crisis. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/14/niet-elk-verwaarloosd-probleem-is-eeen-crisis-a4141753>
- I&O Research. (2022). Risico- en crisisbarometer - Voorjaar 2022. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2022/07/19/risico--en-crisisbarometer---voorjaar-2022>
- Juncker, J-C. (2018, 22 februari). Speech by President Jean-Claude Juncker at the Opening Plenary Session of the Ideas Lab 2018 “Europe - Back on Track” of the Centre for European Policy Studies. *European Commission*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1121.
- Keultjes, H., & Den Hartog, T. (2022, 8 augustus). Nederland crisiland: ‘Solidariteit om samen een crisis te lijf te gaan is niet meer vanzelfsprekend’. *AD*. <https://www.ad.nl/politiek/nederland-crisiland-solidariteit-om-samen-eeen-crisis-te-lijf-te-gaan-is-niet-meer-vanzelfsprekend~a1f9bc2c/>
- Leeuw, A. (2022, 25 november). Van crisis naar crisis met incidenteel geld. *Binnenlands Bestuur*, week 47, jaargang 43, 14-16.
- Marbe, N. (2022, 8 juli). Het crisis-ABC van het gave land. *De Telegraaf*. <https://www.telegraaf.nl/watuzegt/1820864618/het-crisis-abc-van-het-gave-land>
- Morin, E., & Kern, A. B. (1999). *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millenium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*. Cresskill: Hampton Press.
- Ministerie van BZK. (2023, 18 januari). *Staat van de uitvoering 2022*. <https://staatvandeuitvoering.nl>
- Muller, E. R. (Red.) (2011). *Crisis in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises*. Deventer: Kluwer.
- NCTV. (2022, 6 december). Nationaal Handboek Crisisbeheersing. *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing>
- NOS. (2022a, 26 juni). Wonen, stikstof, asiel en klimaat: de crises stapelen zich op. <https://nos.nl/artikel/2434192-wonen-stikstof-asiel-en-klimaat-de-crisis-stapelen-zich-op>
- NOS. (2022b, 3 augustus). Watertekort in Nederland: wat betekent het, en wat niet? <https://nos.nl/artikel/2439318-watertekort-in-nederland-wat-betekent-het-en-wat-niet>

- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2022) Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020. Den Haag: OVV.
- Pot, W., J. Scherpenisse, J., P. 't Hart, & P. van der Knaap (2021). Buy now, pay later? Naar een tijdsensitief bestuur voor acute én sluipende crises. *Bestuurskunde*, 30(4), 3-10. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030004001>
- Raad van State. (2021, 15 december). 'Van noodwet tot crisisrecht', een spontaan advies. <https://www.raadvanstate.nl/@127908/van-noodwet-tot-crisisrecht/>
- Rijksvoorlichtingsdienst. (2022, maart). *Leg het probleem op tafel: Aan de slag met dilemma's*. <https://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2022/11/04/hulpmiddelen-dilemmalogica>
- Rijkswaard, B. (2022, 6 juli). Kwetsbaar. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/kwetsbaar>
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, Rellen, Gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (Eds.) (2001). *Managing crisis: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Saeijs, G. E. M. (2011). De watersnoodramp 1953. In E.R. Muller (Red.) *Crisis in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises*, 27-52. Deventer: Kluwer.
- Sent, E. M. (2022, 24 juli). Praat niet wéér van crisis, dat verlamt het denkvermogen. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/opinie/praat-niet-weer-van-crisis-dat-verlamt-het-denkvermogen~b6e7ed48/>
- Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de Tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid* [Proefschrift, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/342039904_Proefschrift_Jorren_Scherpenisse_-_Tucht_van_de_Tijd_-_2019
- Steketeer, H. (2022, 3 september). De grote versnelling: hoe de ene crisis de volgende aanjaagt. *NRC* <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/02/de-grote-versnelling-hoe-de-ene-crisis-de-volgende-aanjaagt-a4140638>
- Stoker, J., & Garretsen, H. (2022, 25 september). Kabinet met crisismanagers wint nooit het vertrouwen. *FD* <https://fd.nl/opinie/1452790/kabinet-met-crisismanagers-wint-nooit-het-vertrouwen>
- Swinkels, M., & Groeneveld, S. (2022, 30 september). Adaptief leiderschap: buzzwoord van deze tijd of meer dan dat? *Platform O*. <https://platformoverheid.nl/artikel/adaptief-leiderschap-buzzwoord-van-deze-tijd-of-meer-dan-dat/>
- 't Hart, P. & Boin, A. (2001). Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics. In U. Rosenthal, R. A. Boin, & L. K. Comfort, (Eds.) *Managing crisis: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Van den Berg, I. (2022, 28 februari). Ramp, catastrofe of crisis: hoe noemen media klimaatverandering? *OneWorld*. <https://www.oneworld.nl/lezen/klimaat/ramp-catastrofe-of-crisis-hoe-noemen-media-klimaatverandering/>
- Van den Camp, J., & Leenders, J. (2022, 28 september). Burgemeesters waarschuwen: Dit houden we niet lang vol. *De Limburger*, 6-7.
- Van der Laan, H. (2022). De crises die geen crisis mogen heten. *Friesch Dagblad*. <https://frieschdagblad.nl/opinie/De-crisis-die-geen-crisis-mogen-heten-27928508.html>
- Van der Meer, F. M. (2021, 28 september). Bouwen aan vertrouwen: minder vertrouwen in overheid is slechte zaak [Webinar]. *Universiteit Leiden*. <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2021/09/bouwen-aan-vertrouwen-minder-vertrouwen-in-overheid-is-slechte-zaak>
- Van der Stroom, W. (2022, 27 juni). Voor alles een crisis noemen 'moeten we uitkijken', vindt deskundige. *EenVandaag*. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/voor-alles-een-crisis-noemen-moeten-we-een-beetje-uitkijken-vindt-deskundige/>
- Van der Wal, Z. (2020, 24 maart). Overheidsmanager in crisistijd. *Platform O*. <https://platformoverheid.nl/overheidsmanager-in-crisistijd/>
- Van 't Hek, J., & Van Oss, L. (2019). Antifragiliteit als systeemeigenschap. *Meer dan de som der delen: Systeemdenkers over organiseren en veranderen*. B. Kessener & L. van Oss. Management Impact.
- Van Westreenen, S. (2022, 2 augustus). Redeloos, radeloos, reddeloos: de overeenkomsten tussen rampjaar 1672 en 2022 zijn groot. *AD*. <https://www.ad.nl/commentaar/redeloos-radeloos-en-reddeloos-de-overeenkomsten-tussen-rampjaar-1672-en-2022-zijn-groot~aa314856/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F>

Van Wonderen, R. (2022). Democratisch Bewustzijn in Nederland. *Verwey-Jonker Instituut*.
<https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/democratisch-bewustzijn-in-nederland-2/>

Vriesinga, Y., & Theirylnck, T. (2022, 1 mei). Waarom mensen stoppen met nieuws: 'Als de pleuris uitbreekt, hoor ik het wel'. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/01/stoppen-met-nieuws-als-de-pleuris-uitbreekt-hoor-ik-het-wel-a4119079>

Colofon

Willemieke Hornis is werkzaam als hoofd Macro-economische en strategische advisering (MESA) (i.o.) en Boudewijn Steur als directeur bij de directie KIEM (Kennis, Internationaal, EU en Macro-economie) van het ministerie van BZK. Zij schreven deze verkenning als discussienotitie en vertegenwoordigen daarmee niet de opvatting van de minister van BZK. Zij danken de deelnemers aan de rond dit thema georganiseerde discussiebijeenkomsten en diverse kritisch meelezende collega's voor hun waardevolle input en commentaar.

Wilt u reageren of heeft u een mening? Stuur een mail naar KIEM-update@minbzk.nl.