

Prof.dr. R.A. Boin

De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. R.A. Boin

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de
Politieke Wetenschap, in het bijzonder
de Studie van Publieke Instituties en Openbaar Bestuur
aan de Universiteit Leiden
op maandag 23 oktober 2017.



**Universiteit
Leiden**

Deze oratie is opgedragen aan mijn vader, Ronald Boin (1942-2003)

*Mijnheer de Rector Magnificus, leden van de Raad van Bestuur,
zeer gewaardeerde toehoorders,*

Introductie: De “moeilijke” crisis¹

In de afgelopen decennia is veel gedaan om de voorbereiding op crises en rampen te verbeteren. Met resultaat: de Westerse wereld is misschien nog nooit zo goed voorbereid geweest op crises. Toch worstelen gezagsdragers keer op keer met uitdagingen die het bestuurlijk vermogen te boven blijken te gaan.

Een crisis creëert per definitie uitdagingen voor politiek-bestuurlijke gezagsdragers.² Empirisch onderzoek van de afgelopen drie decennia beschrijft de worsteling met fragmentarische informatie om een helder beeld van de situatie te krijgen, met het nemen van kritieke besluiten, met aansturing en coördinatie, met communicatie (wat vertellen we de bevolking?) en met verantwoording (hoe dit uit te leggen?).³ Crisis management is geen eenvoudige opgave.

Sommige crises blijken echter buitengewoon lastig. Dit zijn de crises die jaren later opduiken in interviews en memoires van gezagsdragers. Het zijn de crises die zelfs voor de meest ervaren politici en bestuurders een beproeving vormen. Falen heeft grote consequenties. Voor getroffen, voor instituties, voor henzelf. Rosenthal zei het al: “De grens tussen een lintje en wachtgeld is flinterdun”.

Waarom zijn sommige crises zo lastig? Meerdere factoren spelen een rol, maar één factor krijgt in de literatuur en de praktijk nog weinig aandacht: het *grensoverschrijdend* karakter van sommige crises.⁴

De *Grenzeloze Crisis* is voor gezagsdragers de moeilijkste crisis.⁵ De Grenzeloze Crisis overschrijdt moeiteloos geografische, beleidsmatige, culturele, publiek-private, en juridische grenzen die bestuurders normaal gesproken in staat stellen een probleem te classificeren en te beheersen. De Grenzeloze Crisis es-

caleert snel en muteert voortdurend, waardoor de kenbaarheid afneemt. Het is de crisis die verwarring zaait over oorzaken en mogelijke consequenties; de crisis die geen duidelijke oplossingen kent en waarvan niet duidelijk is hoe die zich ontspint. De Grenzeloze Crisis komt terecht op vele bestuurlijke tafels, maar het is niet vanzelfsprekend welke van die tafels “in the lead” is of zou moeten zijn. Deze eigenschappen maken een snelle en adequate respons moeilijk.

Wanneer de staat geen antwoord heeft op een crisis heeft dat gevolgen. In tijden van crisis verwacht de burger iets van de staat. Het is immers een kerntaak van de staat om haar burgers tegen onheil te beschermen. Als de staat faalt in deze kerntaak wordt de legitimiteit van publieke instituties en de reputatie van politieke leiders ondermijnd. Dat is problematisch, zeker wanneer de legitimiteit van publieke instituties al onder druk staat.

Deze oratietekst legt uit waarom de Grenzeloze Crisis kan uitgroeien tot een nachtmerrie voor bestuurders. In paragraaf 2 worden de kenmerken en oorzaken van de Grenzeloze Crisis beschreven en wordt uitgelegd welke politiek-bestuurlijke uitdagingen hieruit volgen. In paragraaf 3 wordt uitgelegd waarom de staat zoveel problemen heeft met dit type crisis. In paragraaf 4 bekijken we hoe Nederland zich voorbereidt op de Grenzeloze Crisis. In paragraaf 5 worden mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problemen besproken.

De Grenzeloze Crisis: Kenmerken

De Grenzeloze Crisis komt in vele gedaanten voor:

- In 2002 verspreidt een mysterieus virus zich vanuit China, via Hong Kong naar 37 landen en veroorzaakte honderden doden. Het SARS-virus veroorzaakt om mysterieuze redenen een grote gezondheidscrisis in Toronto.⁶
- In 2008 gaat de Amerikaanse zakenbank Bear Stearns failliet, waarna eerst de Amerikaanse economie instort en vervolgens een reeks Europese economieën - Ierland, Spanje, Portugal en Griekenland - door de knieën gaat.

- In 2010 legt een vulkaan op IJsland het vliegverkeer in Europa voor dagen stil. Tienduizenden mensen bivakkeren op luchthavens.
- In 2015 marcheren honderdduizenden immigranten van Griekenland naar Zweden. De immigrantenstroom veroorzaakt een politieke en humanitaire crisis in de landen die op de route liggen.

Dit zijn natuurlijk heel verschillende situaties. Toch hebben deze crises een reeks gemeenschappelijke kenmerken die ze moeilijk beheersbaar maken. We benoemen hier vijf kenmerken van de Grenzeloze Crisis:

1. Meerdere sectoren, meerdere landen, meervoudige crises

De Grenzeloze Crisis strekt zich uit over meerdere landen en/of over meerdere beleidssectoren en speelt zich dus tegelijkertijd af in verschillende domeinen. Er is dus geen sprake van één afgebakende locatie (een “Ground Zero”) waar omheen kan worden georganiseerd. Op weg van land naar land, van beleidssector naar beleidssector, muteert de Grenzeloze Crisis (in de literatuur spreekt men van cascade-effecten). Wat in het ene domein als een probleem van schaarste wordt ervaren, is in het andere domein een kwestie van publieke veiligheid. Wat in het ene land als een lokale aangelegenheid wordt gezien, is een *Chefsache* in een ander land. Een cyberaanval verlamt bedrijven en ziekenhuizen, waardoor weer andere crises ontstaan; de financiële crisis treft niet alleen banken, maar leidt ook tot grootschalige ordeverstoringen.⁷ De Grenzeloze Crisis neemt zo al snel trekken van een “compounded crisis” aan: een veelkoppig monster met een breed aanvalsrepertoire.⁸

2. Snelle escalatie en “tipping points”

De Grenzeloze Crisis wordt gekenmerkt door perioden van trage, vaak onmerkbare evolutie en fasen van razendsnelle escalatie. Zo was de immigratiecrisis al jaren een sluimerend probleem. De escalatie kwam plotseling en oegenschijnlijk uit het niets toen duizenden bootvluchtelingen verdronken en stromen vluchtelingen de kusten van Griekse en Italiaanse eilanden bereikten.

De Grenzeloze Crisis is natuurlijk geen nieuw fenomeen. Crises hebben altijd grenzen overschreden. Denk aan de Pest, de Griepepidemie in 1918, voedseltekorten in het Romeinse Rijk of de twee Wereldoorlogen. De optimist kan inbrengen dat de Westerse wereld de echt grote dreigingen min of meer onder controle heeft gebracht in het naoorlogse tijdperk. Maar de internationale verwevenheid is spectaculair toegenomen, de problemen zijn complexer geworden, en het aantal actoren is daarmee dramatisch toegenomen.⁹ Dit alles verhoogt de escalatiesnelheid, waardoor de Grenzeloze Crisis moeilijker is te beheersen.

3. Moeilijk kenbaar

De Grenzeloze Crisis is moeilijk te begrijpen - oorzaken zijn onduidelijk, mogelijke gevolgen ongewis, momenten van escalatie onvoorspelbaar. Ze verrassen, telkens opnieuw.¹⁰ De kenbaarheid van een Grenzeloze Crisis die is ontstaan in een ander land of een andere sector is voor een crisis manager zeer beperkt. De immigratiecrisis had niet één duidelijk aanwijsbare oorzaak. Oorlogen in Syrië en Afghanistan, uitzichtloze situaties op het Afrikaanse continent, en klimaatsverandering vormden de voedingsbodem. Maar waarom zoveel mensen ineens via Griekenland naar noord-Europa wilden, kwam op dat moment als een onaangename verrassing voor veel landen. Als het allemaal voorbij is en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (of een ander onderzoeksorgaan) zich over de crisis buigt, ontstaat uiteindelijk een goed beeld van wat er is gebeurd (en hoe het voorkomen had kunnen worden). Achteraf wordt duidelijk wie wat wist of had moeten weten. Maar *tijdens* een crisis is het buitengewoon moeilijk de meest eenvoudige relaties of ontwikkelingen te duiden en op waarde te schatten.

4. Veel actoren, meerdere bestuurslagen, botsende verantwoordelijkheden

De Grenzeloze Crisis valt niet keurig in een afgebakend domein, waarbinnen taken en verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld. De Grenzeloze Crisis spreekt vele actoren aan op hun verantwoordelijkheden. Meerdere landen, sectoren maar ook

internationale organisaties spelen een rol - van EU agentschappen tot NGO's, van reddingsbrigades tot de VN. Het is op voorhand niet duidelijk welke actor waar precies over gaat; wie over welke bevoegdheden beschikt. De Grenzeloze Crisis vraagt formele capaciteiten en bevoegdheden, die in "normale tijden" zo vanzelfsprekend zijn. Sommige actoren lijken de aangewezen crisis manager, maar blijken geen bevoegdheden te hebben.¹¹

Neem bijvoorbeeld de immigratiecrisis. In vele landen zijn verschillende beleidssectoren betrokken. Vluchtelingen moeten gevoed en gehuisvest worden. Hun kinderen moeten naar school. Lokale gemeenschappen moeten worden geïnformeerd en gerustgesteld. Gezondheidszorg moet worden georganiseerd. Mensen moeten aan het werk worden geholpen. Ze moeten integreren. Immigratie snijdt dwars door bestuurlijke constellaties.

5. *Geen pasklare oplossing*

Voor elk willekeurig beleidsprobleem bestaan verschillende mogelijk oplossingen. Die kunnen controversieel zijn of niet ter discussie staan. Maar het is meestal duidelijk waar de discussie over gaat (of zou moeten gaan). Dat is zelden het geval tijdens de Grenzeloze Crisis. Of het nu gaat om de As-crisis, de immigratiecrisis, of de financiële crisis: beleidsmakers zaten met de handen in het haar. Als er snel een oplossing komt, ontstaat al snel een nieuw probleem. Eén land kan het probleem oplossen (we sluiten de grenzen), maar het volgende land krijgt daardoor een nieuw probleem. In het cyberdomein is nooit precies duidelijk wie of wat achter een cyberverstoring zit; het is al helemaal niet duidelijk wie wat kan doen om een kritiek systeem te beschermen tegen een cyberaanval. Er zijn geen kant-en-klare oplossingen. Improviseren is de enige optie.

Oorzaken van de Grenzeloze Crisis: Complexiteit, verknoping en Perrow's Paradox

Twee boeken, allebei klassiekers, helpen ons de oorzaken van de Grenzeloze Crisis te begrijpen: Barry Turner's (1978) *Man-*

made Disasters en Charles Perrow's *Normal Accidents* (1984). Beide auteurs observeerden dat de modernisering van allerlei sociaal-technische systemen gepaard gaat met onverwachte en verrassingsrijke crises. De these die uit beide boeken voortvloeit kan als volgt worden samengevat: de "highways of efficiency" zijn ook de "highways of failure" die verstoringen in staat stellen heel snel van het ene systeem naar het andere te bewegen.

Perrow maakte de relatie tussen modernisering en crisis inzichtelijk door twee dimensies van modernisering te onderscheiden.¹² De eerste dimensie meet de mate van complexiteit (Snappen we hoe het systeem werkt?). De tweede dimensie zegt iets over de relatie met andere systemen (Heeft een verstoring in het ene systeem gevolgen voor het functioneren van een ander systeem?). Perrow voorspelde dat de toenemende complexiteit en verknoping van kritieke systemen nieuwe en onverwachte crises zou opleveren.

Zijn argumentatie is eenvoudig en overtuigend. Als een systeem complexer wordt, is het moeilijker te begrijpen.¹³ Dus als er iets mis gaat, is het niet onmiddellijk duidelijk voor system operators wat er mis gaat en waarom. De complexiteit van de systemen onttrekt deze domino-effecten aan het zicht. Als dat systeem ook nog verweven is met andere systemen, kan een kleine verstoring al snel gevolgen hebben voor het functioneren van die andere systemen. Tegen de tijd dat het probleem wordt herkend heeft het al andere systemen geïnfecteerd.¹⁴

Complexiteit en verwevenheid vormen een vruchtbare bodem voor escalatie: kleine incidenten en verstoringen springen van het ene domein naar het andere en kunnen ongemerkt uitgroeien tot grootschalige crises.

Perrow vreest dat de eigenaren en managers van complexe systemen deze escalatierisico's niet kunnen beteugelen. Hij vindt het bouwen van complexe systemen daarom een vorm van *hubris* (arrogantie).¹⁵ We bouwen systemen die we niet begrijpen

en waardoor relatief kleine incidenten kunnen uitgroeien tot crises die de geschiedenisboeken halen. Het wachten is dan op een ongeluk. Vroeger of later zal het mis gaan, aldus Perrow.¹⁶

Daar kan natuurlijk iets tegenin worden gebracht. Complexiteit en verwevenheid hebben ons ook veel goeds gebracht. Economen benadrukken terecht dat het verdwijnen van grenzen het Westen rijk heeft gemaakt. Daarnaast is de grenzeloze wereld vooral heel leuk: Je vliegt voor heel weinig geld de wereld over, je telefoon doet het overal (roaming costs zijn afgeschaft), je playlist reist mee, credit cards werken overal, Uber haalt je op en brengt je naar het AirBnb adres. Globalisering, geïntegreerde vervoers- en communicatienetwerken, nieuwe financiële instrumenten: het zijn de pijlers van de economische vooruitgang.

Een wapenwedloop

De systemen die ons vooruitgang hebben bezorgd, zo beargumenteert Perrow, vormen een structurele dreiging voor ons welzijn en onze welvaart. Hier stuiten we op een ogenschijnlijke paradox: als onze systemen steeds complexer en strakker gekoppeld zijn, waarom zien we dan zo weinig van die “normale” crises? Het leven in de moderne, hedendaagse maatschappij is immers veiliger is dan ooit.¹⁷

Heeft Perrow ongelijk, of is er iets anders aan de hand?

Een mogelijke antwoord is dat we tijdige en effectieve compensaties hebben bedacht voor de risico's die voortvloeien uit onze verslaving aan “sneller” en “goedkoper”. We maken gebruik van slimme technologieën (early warning systems), ontwerpen “fail-safe” mechanismen, investeren in preventie, redundantie en toezicht, leiden professionals op, en weten steeds beter wat moet worden gedaan als het een keer misloopt. Met andere woorden: verbeteringen in het stelsel van risico- en crisismangement systemen lopen in de pas met de dreigingen die toenemende complexiteit en verwevenheid van systemen vergezellen.

Geen “normal accidents” dus? Geef het tijd, zou Perrow antwoorden. En daar heeft hij misschien een punt.

De moderniteit snelt voort. De oplossing voor elke economische crisis bestaat uit meer van hetzelfde: het wegnemen van handelsbelemmeringen, het neerhalen van grenzen. We bouwen steeds complexere systemen en die koppelen we weer aan andere complexe systemen met één doel: de doelmatigheid (efficiency) van kritieke processen (zoals voedselvoorziening, transport, productieketens, internet, energie) te vergroten en de *speed of delivery* te verhogen.¹⁸

Nieuwe dreigingen die deze “highways of failure” kunnen exploiteren vormen een complicerende factor. De opkomst van revolutionaire technologieën - artificial intelligence, DNA, drones, 3D-printing, zelfrijdende auto's, de “internet of things” - brengt naast vers geluk en economische voorspoed ook onbekende en zelfs ongekende dreigingen met zich mee. Dan hebben we nog klimaatsverandering, opkomende grootmachten die democratische waarden minder hoog in het vaandel hebben staan, en de constant evoluerende terroristische dreiging.

Zonder compenserende maatregelen kunnen we volgens Perrow grote problemen verwachten.¹⁹ Zijn waarschuwing weerklinkt in de conclusie van het recente WRR rapport *Veiligheid in een Wereld van Verbindingen* dat “de veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd”.²⁰ De OECD komt in een tweetal gezaghebbende rapporten tot een vergelijkbare conclusie.²¹ Ook wetenschappers luiden de noodklok.²²

We zijn terecht gekomen in een permanente wapenwedloop tussen groeiende risico's en zwaardere crisisinstrumenten. Elk incident roept een reactie op. De pleister (of “patch”) is snel geplakt. Het resultaat is toenemende complexiteit, strakkere koppelingen, en nieuwe risico's. Het gaat nog goed, maar zal het ook in de toekomst goed blijven gaan? Kunnen we deze systemen steeds complexer maken en steeds strakker met elkaar verweven, en tegelijkertijd risico- en crisis management

capaciteiten blijven verbeteren zodat we de Grenzeloze crisis afsnijden en blijven beheersen? Laten we eens bezien hoe Nederland met deze vraag omgaat.

De traditionele crisisorganisatie en de Grenzeloze Crisis

Het goede nieuws is dat de afgelopen jaren veel, heel veel, is gebeurd om het crisis management in Nederland, maar ook in omringende landen en de Europese Unie, te versterken.²³ Nederland heeft sinds het begin van deze eeuw (na het Millenniumprobleem, Enschede en 9/11) heel veel geïnvesteerd in crisis management capaciteit, zowel in de publieke als de private sector. Denk bijvoorbeeld aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) of de vorming van de Veiligheidsregio's. Gemeenten, departementen, ziekenhuizen, bedrijven - crisis management staat inmiddels overal op de kaart.

De Nederlandse crisiswereld is aanzienlijk geprofessionaliseerd in de afgelopen decennia. Het ministerie van Veiligheid en Justitie traint ambtenaren in de Nationale Academie voor Crisisbeheersing. In het hoger onderwijs heeft crisis management een vaste plaats gekregen. Bij de Universiteit Leiden behalen elk jaar zo'n 200 studenten hun diploma Master Security and Crisis Management (en is net een BSc-programma "Security Studies" van start gegaan). De studies veiligheidskunde aan HBO's leveren nog veel meer studenten af.

Nederland is inmiddels redelijk goed voorbereid op de crisis die geografisch kan worden afgebakend ("Ground Zero") of zich afspeelt binnen de grenzen van een beleidssector (zoals de landbouw of gezondheidszorg). Uitgangspunt is dan dat het incident wordt bestreden daar waar het gebeurt (de gemeente, de beleidssector). Voor veel "traditionele" crises kunnen bestuurders teruggrijpen op een werkwijze die bekend is en breed wordt gedeeld.

Dat betekent niet dat het altijd goed gaat. Crises blijven moeilijk (denk maar de bestuurlijke chaos rond de brand (2011) bij

Chemie-Pack in Moerdijk). De staat en overheidsbureaucratie zijn misschien niet gebouwd om met exceptionele situaties om te gaan. Maar ze hebben "work arounds" ontwikkeld waardoor een gewone crisis kan worden beteugeld. Het systeem kraakt, maar het lukt.

Dat geldt niet voor de Grenzeloze Crisis. Wanneer grenzen vervagen, ontstaat een prangend probleem: het is niet duidelijk wie er over gaat (zonder "Ground Zero") en specifieke mechanismen ontbreken om de Grenzeloze Crisis af te bakenen en te isoleren. De Grenzeloze Crisis vormt een kritieke uitdaging voor een bestuurlijk systeem dat is geënt op *afbakening*.

Kernprobleem: Ontbrekend of diffuus eigenaarschap

In een democratische rechtsstaat die steunt op het principe van politieke verantwoording en gebruik maakt van de bureaucratistische organisatievorm moet duidelijk zijn wie wanneer waar over mag beslissen. Taken en verantwoordelijkheden moeten worden afgebakend. De bureaucratistische organisatie is gebaseerd op grenzen tussen taakvelden, verantwoordelijkheden, afdelingen, departementen, beleidssectoren). Als die grenzen irrelevant blijken, heeft dat een verlamme werking op het functioneren van zo'n organisatie. Als het niet duidelijk is wie er over gaat, gaat iedereen of niemand er over. Er gebeurt dan weinig.

Natuurlijk is het zo dat de overheid allerlei politieke en bestuurlijke coördinatiemechanismen kent: in interdepartementale commissies en ministeriële onderraden wordt van alles constant afgestemd. Ook de EU biedt vele fora waar conflicten tussen lidstaten beslecht kunnen worden.

Die mechanismen werken prima voor complexe problemen en de traditionele crisis, zolang maar duidelijk is wie waar over gaat of wie dat uiteindelijke mag bepalen. Deze mechanismen werken echter niet in de wereld van de Grenzeloze Crisis, waar het bepalen van eigenaarschap niet is geregeld of zich moeilijk laat regelen, zeker niet in een kort tijdsbestek. De Grenzeloze

Crisis raakt staat en bureaucratie in het hart. Een snelle blik op de meest gebruikte mechanismen maakt dit duidelijk:

Polderen in de crisis. We zijn in Nederland heel goed in het oplossen van bureaucratische grensconflicten. Dat doen we middels een combinatie van eindeloos vergaderen en compromissen zoeken. Wij noemen dit met gepaste trots “polderen”. Het is inderdaad een traditie om trots op te zijn. Ook de EU kent een lange traditie van eindeloos praten: we zien de polderoplossing terug komen in de “summits” waar Europese leiders crises verbaal ontmantelen.

Maar dit mechanisme vereist tijd, een schaars goed tijdens crises. Het polderen zit echter zo diep in het bestuurlijk DNA van Nederland dat bestuurders er snel op terugvallen. Vele crisisprocessen en procedures zijn gebaseerd op het principe dat iedereen mee mag praten (de Nederlandse crisis wordt gekenmerkt door veel en volle vergaderkamers). Terwijl betrokkenen afstemmen en naar het volgend overleg snellen om iedereen op één lijn te krijgen, evolueert de Grenzeloze Crisis en creëert nieuwe verrassingen.

Coördineren in formele organen. In Nederland zijn verschillende crisisorganen opgetuigd die een brug moeten slaan tussen de Ground Zero van het moment en de gezagsdragers die uiteindelijk verantwoording dragen. De Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) vormen prominente voorbeelden (maar vergelijkbare mechanismen bestaan binnen de departementen en in de regio’s). Deze organen en de bijbehorende coördinatiemechanismen liggen in het verlengde van de “normale” structuren.

Maar deze crisismechanismen zijn bedacht voor de traditionele ramp (en aangepast voor de terroristische aanslag). Ze zijn bedoeld om de informatiestroom te kanaliseren van Ground Zero naar een gezagdragende kantooverdieping in Den Haag. Ze zijn niet bedacht op het identificeren en samenbrengen van actoren die buiten de gezagsstructuren vallen.

Centraliseren: alles in één hand. De meest vergaande oplossing is het beleggen van “doorzettingsmacht” in de handen van een formele leider of een centraal orgaan. Dat ligt natuurlijk gevoelig (zodra gezagsrelaties worden aangepast ontstaan tegenkrachten). Het moet duidelijk zijn onder welke omstandigheden “opgeschaald” wordt naar een hoger niveau, wat de bevoegdheden zijn, en hoe lang het gaat duren. In het Romeinse rijk waren de bevoegdheden voor een benoemde dictator schier onbeperkt, maar de duur was precies vastgelegd.²⁴

In de moderne democratie gaan we voorzichtig om met centralisatie. Het “opperbevel” is niet helder gedefinieerd en de mechanismen die een dergelijke concentratie van macht moeten regelen zijn omslachtig (ten einde aan juridische vereisten te voldoen). Een snelle blik op de regeling omtrent het autoriseren van exceptioneel geweld (de inzet van speciale eenheden) maakt duidelijk dat een spanningsveld bestaat tussen juridische zorgvuldigheid en de vereiste snelheid van handelen. Dit spanningsveld kan alleen worden omzeild in een omgeving waarin politieke actoren elkaar kennen en vertrouwen.

De staat is traditioneel huiverig om zich te onderwerpen aan centralisatiemechanismen die bevoegdheden plotseling kunnen concentreren in internationale instituties. De EU-agentschappen, die in principe een mooie rol zouden kunnen spelen tijdens een grensoverschrijdende crisis, krijgen nauwelijks beslissingsbevoegdheden mee bij hun geboorte.²⁵ We moeten dan ook niet verbaasd staan dat het EU-agentschap FRONTEX zo weinig kan uitrichten tijdens een immigratiecrisis.

*Conclusie: Verwarring in crisisland*²⁶

Burgers kijken naar hun leiders in tijden van crisis, zo staat in elk crisisboek geschreven. Leiders die responsief handelen kunnen op steun rekenen; falen heeft al snel gevolgen. Het helpt dan als leiders met een “vertrouwensreservoir” de crisis ingaan. Het ideaal plaatje is de geliefde leider die de crisis voortvarend en effectief tegemoet treedt.²⁷

Een gezagsvacuüm is niet bevorderlijk voor het genereren van publieke steun. Maar tijdens een Grenzeloze Crisis is het zelden duidelijk wie aan het stuurwiel zit of hoort te zitten. We weten niet eens hoe we dat moeten bepalen. En als het al duidelijk is of wordt, zijn het doorgaans niet de lokale actoren waar burgers mee bekend zijn die de kritieke besluiten nemen. Die lokale gezagsdragers weten en kunnen weinig in een Grenzeloze Crisis, maar mogen wel aan de burger uitleggen wat er (niet) gebeurt. Ambigu crisisleiderschap dat ergens ver weg is belegd kan het gezag van lokale bestuurders snel ondermijnen.

Een vicieuze cirkel dreigt. De effectiviteit van de crisisrespons leunt voor een groot deel op legitimiteit. Maar de legitimiteit van publieke instituties staat al onder druk. Deze zorgwekkende ontwikkeling is zichtbaar bij nationale organisaties als de Nationale Politie en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, maar ook in sommige lokale gemeenten. Als instituties niet effectief functioneren tijdens een crisis, verliezen ze nog meer legitimiteit. De Grenzeloze Crisis maakt kwetsbare instituties nog kwetsbaarder.

De Grenzeloze Crisis beteugeld?

Wat kunnen we doen om ons land, onze welvaart, en ons welzijn te beschermen in een wereld van nieuwe, ongekende crises die bestaande verdedigingslijnen moeiteloos omzeilen?

Perrow presenteert een binaire keuze: terug of vooruit. Perrow kiest voor de weg terug, door systemen te simplificeren en te ontvlechten. Dit is een benadering die *preventie* - het voorkomen van crisis - prioriteert. Daar kun je het perspectief van Aaron Wildavsky tegenover plaatsen: preventie is onmogelijk. Wildavsky stelt dat het is beter systemen en instituties *veerkrachtig* te maken door een strategie van *trial-and-error*, vertrouwend op het menselijke vermogen tot innovatie en leren.²⁸

Als we deze benaderingen tegenover elkaar plaatsen, komt een derde optie in beeld: het verbeteren van de responscapaciteit. We bespreken ze kort hier.

Preventie door verschansing en ont koppeling

Preventie: zorgen dat crises niet kunnen gebeuren. Voorkomen is natuurlijk beter dan genezen. De Deltawerken en de vaccinatie tegen Pokken zijn de gevierde successen die voortvloeien uit een nationale preferentie om risico's uit te sluiten - tegen welke kosten dan ook.

Maar preventie werkt alleen voor gevaren die we kennen, begrijpen en kunnen voorspellen. Dat zijn er best veel (denk aan overstromingen en epidemieën). Maar het is onredelijk (of eigenlijk een illusie) te verwachten dat de staat alle mogelijke risico's kan kennen en wegnemen.²⁹ De Grenzeloze Crisis, met onkenbaarheid als belangrijk kenmerk, leent zich al helemaal niet voor preventie. Als complexiteit en strakke koppeling het probleem vormen, dan ligt Perrow's oplossing - ont koppeling - voor de hand: terug naar simpele systemen die geïsoleerd zijn ten opzichte van andere systemen.

Isolatie en verschansing: het zijn oplossingen van alle tijden.³⁰ In het politieke domein zien we die oplossing terug in de romantisering van voorbije tijden en de roep om culturele, geografische, en bestuurlijke begrenzing.³¹ De leiders van Hongarije en de Verenigde Staten willen muren optrekken; het Verenigd Koninkrijk wil de brug ophalen. Het zijn bewegingen geënt op de belofte dat we ons kunnen afschermen van de negatieve effecten ("externaliteiten") van de moderniteit.

Ook in professionele domeinen is het een veelgebruikte oplossing. Het afsluiten (*islanding*) van ICT systemen beschermt tegen virussen en hacks.³² Vaccinaties stoppen uitbraken. De stormschema's van de NS, de verdringingsreeks van het elektriciteitsbedrijf of de hekken, grachten en stewards in het voetbalstadion: professionals creëren grenzen om de escalatie van crises te stoppen.

De keuze voor ontvlechting is echter niet vrijblijvend. Terugtrekking betekent immers ook afstand doen van de voordelen die deze complexe systemen genereren. In weldenkend Neder-

land wordt deze optie dan ook niet serieus genomen: “Het is zinloos nog over de veiligheid van ons land te denken in termen van verschansing” zo stelt een recent WRR rapport.³³

Deze rationele argumentatie botst met het groeiende onbehagen over de negatieve gevolgen van moderne systemen.³⁴ In tijden van onzekerheid is de roep om “verschansing” misschien ongefundeerd en niet bepaald *evidence based*, maar intuïtief overtuigend en daarom politiek aantrekkelijk. We mogen daarom verwachten dat “ontkoppeling” een politieke en politiseerbare optie is en blijft zolang moderne systemen onbeheersbare risico’s genereren.

Preparatie voor een effectieve respons

Het alternatief voor preventie is crisis *preparatie*. Dit alternatief komt in twee varianten: veerkracht en crisis management

10

Investeren in veerkracht

Een overheid die haar burgers niet kan of wil afschermen van systeemrisico’s kan een beroep doen op de veerkracht (*resilience*) van burgers. Veerkracht verwijst naar het vermogen van burgers (maar ook organisaties of gemeenschappen) om “terug te veren” na een ingrijpende gebeurtenis.³⁵

Het idee van veerkracht heeft de afgelopen jaren snel aan populariteit gewonnen, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de beleidswereld.³⁶ Het is nu heel gewoon om voor veerkrachtige burgers of veerkrachtige gemeenten te pleiten. Het onderliggende idee is dat burgers wel weten wat goed voor ze is. Het is daarom niet nodig dat de overheid alles probeert te regelen voor burgers.

Het klopt dat burgers in de eerste uren na een ramp heel goed in staat blijken zichzelf te organiseren en elkaar te helpen.³⁷ Maar dat geldt niet voor de periode die daarop volgt. De mensen die achter waren gebleven in New Orleans, toen Hurricane Katrina de stad vernietigde, waren de armen, de ouderen, de zieken. Zij hadden niet de middelen om “terug te veren”. In dit

licht bezien is veerkracht een dubieuze strategie. Het laat burgers over aan hun lot, juist wanneer het meest van de staat mag worden verwacht.

Een belangrijk argument tegen veerkracht is dat het uiteindelijk leidt tot popularisering van de ontvechtingsoptie (de “weg terug”). Het idee de burger het zelf uit te laten zoeken, juist wanneer de burger de staat nodig heeft, raakt een kernopgave van de staat. Veerkracht valt dan ook niet los te zien van een politieke filosofie over de rol van de staat.³⁸ Als de staat de handen aftrekt van de burger - dezelfde staat die niet nalaat de zegeningen van complexiteit en verknoping te benadrukken - komt de “weg terug” vanzelf weer in beeld. Als de staat ons niet kan beschermen, bouwen we gewoon een muur.

Investeren in grensoverschrijdend crisis management

Bestaande crisis management structuren kunnen de Grenzeloze Crisis niet keren. Deze crisis vereist een andere manier van organiseren en werken. Laten we kort verkennen wat nodig zou zijn, en of het mogelijk is, om de responscapaciteit gereed te maken voor de Grenzeloze Crisis. We kijken naar vier belangrijke taakgebieden die cruciaal zijn voor grensoverschrijdend crisis management: herkenning, begrijpen, aansturing, en legitimering.³⁹

Detectie van kwetsbaarheden. Het is essentieel een Grenzeloze Crisis snel in beeld te krijgen. Alleen als escalatie op tijd wordt herkend, kan snel worden ingegrepen. Detectie begint met het begrijpen hoe incidenten in een complex systeem kunnen uitgroeien tot grensoverschrijdende dreigingen. Hoe zijn systemen met elkaar verknoot? Hoe kan een systeem ontregeld raken door een verstoring in een ander systeem? Hoe kunnen we het ene systeem tegen het andere beschermen?

Het denken over kwetsbaarheden staat nog in de kinderschoenen. Inlichtingendiensten zoeken naarstig naar methoden om mogelijke dreigingen tijdig te herkennen. Hedge funds zetten in op “big data” om politieke omwentelingen voor te zijn. De

EU heeft meer dan 100 early-warning mechanismen ontwikkeld.⁴⁰ De World Health Organization heeft early-warning mechanismen voor epidemieën ontwikkeld (deze lijken goed te werken). Onderzoek gefinancierd door de EU (Horizon 2020) richt zich op het begrijpen van escalatiemechanismen in kritieke infrastructures. Complexiteitsonderzoekers kijken naar “tipping points”.⁴¹ Anderen richten zich op het vermogen van mensen in de “control rooms” om vroegtijdig aberraties in kritieke processen te ontdekken.⁴²

Conclusie: De noodzaak voor detectiemechanismen wordt breed onderkend, maar we blijven in afwachting van revolutionaire vorderingen. De Grenzeloze Crisis zal ons voorlopig blijven verrassen.

Transboundary sense-making. De Grenzeloze Crisis laat zich moeilijk kennen. De oorzaken zijn verborgen in de complexiteit en stapelen zich op bij elke vallende dominosteen. Om te begrijpen hoe een dreiging zich ontvouwt, waar precies en hoe snel, is het nodig zoveel mogelijk relevante informatie snel samen te brengen, te analyseren, te autoriseren en te delen met de juiste partijen.

Een Babylonische spraakverwarring is bijna een gegeven tijdens een Grenzeloze Crisis. Hoe meer actoren betrokken zijn bij een crisis, hoe moeilijker het wordt informatie van alle partijen bij elkaar te krijgen, snel te analyseren, en het resulterende beeld weer te delen met al die partijen. Het kost veel tijd en het is vaak niet eens duidelijk waar die informatie samen moet komen. Vaak is niet duidelijk wie over welke informatie beschikt. Informatie blijft op onverwachte plekken hangen. De informatie die wel beschikbaar komt, is vervat in een verscheidenheid van technische begrippen, confronterende paradigma's en talen.

Standaardoplossingen bestaan uit investeringen in procedures (in Nederland bijvoorbeeld de BOB-methode), specialisten (informatiemanagers) en apparatuur (elk crisiscentrum staat

vol met beeldschermen). Maar die oplossingen lopen vaak stuk op het onvermogen van specialisten uit het operationele domein om hun informatie te vertalen in strategische informatie.⁴³

Het U.S. Homeland Security Operations Center (HSOC), in 2004 met veel fanfare geopend, levert een treffend voorbeeld. Het had een enorm budget, honderden specialisten en een heldere taak: verzamel alle informatie tijdens een crisis en produceer een accuraat beeld van de situatie. Dit Center was een jaar later het Zwarte Gat waar alle informatie over de doorbroken dijken in New Orleans in verdween. Het kostte de federale autoriteiten ruim 24 uur om te begrijpen dat de stad onder water stond.⁴⁴

De Grenzeloze Crisis vereist een specifieke benadering die deze problemen omzeilt. De oplossing ligt niet in de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Nodig is een benadering die informatiemanagers helpt de juiste informatie snel te lokaliseren, te interpreteren en te delen met strategische actoren (de eigenaren die vaak nog benoemd moeten worden). Dit zal andere eisen stellen aan de voorbereiding en training van informatiemanagers.⁴⁵ Hier ligt een grote uitdaging, die een combinatie van onderzoek en experiment vereist.

Conclusie: Bestaande informatieprocessen werken niet. De Grenzeloze Crisis vereist herziening en innovatie op individueel, groeps-, organisationeel en inter-organisationeel niveau.

Het vaststellen van grensoverschrijdende bevoegdheden. Tijdens een crisis moeten heel belangrijke besluiten soms heel snel worden genomen op basis van heel weinig informatie. Het is dan cruciaal dat die kritieke besluiten door de juiste personen of organen worden genomen.

De Grenzeloze Crisis maakt dat laatste heel lastig. Complexe problemen die over vastgesteld grenzen heen reiken tarten de onderliggende logica van de bureaucratische organisatievorm

(waar verantwoordelijkheid altijd tot een persoon of orgaan kan worden herleid). Dit klassieke probleem wordt doorgaans opgelost door centralisatie of coördinatie. Dit is moeilijk genoeg voor complexe beleidsdossiers; het is nog veel moeilijker voor crisisbesluitvorming. Bestaande mechanismen werken al helemaal niet voor de Grenzeloze Crisis.

In de internationale arena zijn innovatieve oplossingen te vinden. De NAVO heeft artikel 5. Het Euratom verdrag biedt openingen naar centralisatie van beslissingsbevoegdheden tijdens een kernramp. Meer recentelijk heeft de Europese Centrale Bank relatief grote bevoegdheden verworven. Veelbelovende initiatieven zijn ook te vinden op het grensvlak van publiek en privaat. In Nederland is crisissamenwerking bijvoorbeeld gefaciliteerd in het Millenniumplatform en nu in de ICT Response Board. Het Louisiana Business Emergency Operations Center is een ander innovatief voorbeeld.

12

Maar het blijft lastig. Wanneer vele actoren, ieder met een eigen belang en een eigen werkwijze, dezelfde crisis bestrijden is wederzijdse afstemming noodzakelijk. Dat gaat niet vanzelf. Het kan niet van te voren bedacht worden hoe dat precies moet, want elke crisis is anders. En hier geldt het adagium: iedereen wil coördinatie, maar niemand wil gecoördineerd worden. Private partijen al helemaal niet.

Op dit gebied worden interessante theoretische vorderingen gemaakt. Door grensoverschrijdend crisis management te formuleren als een *collective action problem* kunnen we theoretische inzichten op dit gebied toepassen. Zo krijgen we zicht op de condities waaronder crisissamenwerking kans van slagen heeft en de strategieën die daarbij behulpzaam kunnen zijn.⁴⁶ Een van die strategieën is bijvoorbeeld het creëren van “instant trust” - het unilateraal nemen van de eerste stap, zonder dat direct zicht is op een zelfde stap van anderen.⁴⁷

Conclusie: Het debat over de inrichting van verantwoordelijkheden tijdens grensoverschrijdende crises is schraal. We leu-

nen nog steeds op de klassieke maar ook controversiële these geïntroduceerd door Carl Schmitt.⁴⁸ De tijd is gekomen dit leerstuk te herzien en te moderniseren voor het vraagstuk van de Grenzeloze Crisis.⁴⁹

Democratische controle en legitimiteit. Legitimiteit is essentieel voor ad hoc mechanismen in tijden van nood. Als het eigenaarschap over kernvragen ergens wordt belegd, en dus ook ergens *niet* wordt belegd of weg wordt genomen, is het cruciaal dat die actor of dat orgaan over politiek en maatschappelijke steun beschikt. Als dat niet het geval is, kan de steun van publieke instituties onder druk komen te staan. Zonder een stevige legitimiteitsbasis wordt effectieve crisisbeheersing moeilijk (en een moeizame crisisrespons ondermijnt de legitimiteit van dergelijke mechanismen).

Effectieve crisiscommunicatie is een belangrijke voorwaarde voor legitieme crisisbeheersing. Gezaghebbers moeten tijdens een grensoverschrijdende crisis balanceren tussen een “gedeelde boodschap” en de noodzaak specifieke doelgroepen en eigen burgers met toegesneden boodschappen te informeren. Dat blijkt vaak een lastige opgave.

Het is ook moeilijk om democratische controle op een fluïde crisisproces te organiseren. Democratische controle wordt ingewikkeld als de macht wordt belegd buiten de vastgelegde structuren. Democratische fora zoals de gemeenteraad en het parlement staan al snel buitenspel tijdens een crisis. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft tijdens de financiële crisis veel bevoegdheden naar zich toe getrokken en is nauwelijks aan democratische controle onderhevig. De onmacht van het Europese Parlement in en na crisissituaties is illustrerend. Instituten als de ECB en de Federal Reserve nemen beslissingen die door grote groepen burgers als onrechtvaardig worden ervaren, maar heel veel grip lijken gezagsdragers niet te hebben op dergelijke instituten. Het gebrek aan democratische controle opent de deur voor politisering van de crisisrespons.

Conclusie: De legitimiteit van ad hoc crisismechanismen is wankel, maar het is niet onmiddellijk duidelijk hoe legitimiteit kan worden verhoogd. De democratische controle moet worden versterkt zonder daadkracht nodeloos te ondermijnen. Gezagsdragers moeten met één mond spreken en specifieke doelgroepen bedienen. Een duivels dilemma.

Hoe vooruit?

De Grenzeloze Crisis stoort zich niet aan geografische, beleidsmatige, culturele of tijdsgrenzen. Het zijn crises die zich in verschillende domeinen ontvouwen en daarmee onder het gezag van verschillende organisaties en systemen vallen.

De uitdaging is duidelijk: we hebben nog niet zoveel en een nieuwe manier van werken vereist nog veel werk. De vervolgvraag is dan: Wie kan gestalte geven aan de ontwikkeling van die nieuwe werkwijzen? Er zijn verschillende mogelijkheden (die elkaar overigens niet uitsluiten).

1. We kunnen het overlaten aan de *nationale crisisinstituties*. We zouden nationale crisis instituties kunnen opdragen meer aandacht te besteden aan de grensoverschrijdende dimensies van crises.

Het is echter niet eenvoudig een nieuwe werkwijze te introduceren in instituties die andere, meer klassieke werkwijzen hanteren. De bestaande werkwijzen werken voor de meer traditionele incidenten en crises. Nationale crisisorganisaties moeten daarnaast leren omgaan met de Grenzeloze Crisis. We moeten, met andere woorden, die instituten “tweehandig” maken. Dit vergt veel werk, want de nationale crisisinstituten hebben nog weinig affiniteit met transnationaal en grensoverschrijdend crisis management.

2. *Investeer in bestaande Internationale Organisaties*. Wellicht is het beter te investeren in organisaties die al in het grensoverschrijdende domein werkzaam zijn. De NAVO en de Europese Unie hebben de afgelopen jaren crisis management capacitei-

ten ontwikkeld die in principe bedoeld zijn voor grensoverschrijdende crises.

Voorals de EU heeft in embryonale vorm de capaciteiten ontwikkeld die nodig zijn voor een Grenzeloze Crisis.⁵⁰ Maar die capaciteiten zijn verspreid over de vele agentschappen en Commissieonderdelen van de EU. Daarnaast staat de EU onder druk. En de crisisprestaties van de EU zijn ook niet altijd om over naar huis te schrijven. Vooral de respons op de financiële crisis en de immigratie crisis zijn een bron van controverse. De EU zal tijd nodig hebben om een legitieme plek in het crisisdomein op te eisen.

3. Bedenk en bouw een *nieuwe grenzeloze institutie*. Een nieuwe organisatie, met nieuwe mensen, een gerespecteerde leider, echte bevoegdheden, en een realistisch budget. Een instituut dat nieuwe vormen van crisis management bedenkt en test. Nieuwe processen en organisatievormen die de Grenzeloze Crisis in de kiem kunnen smoren.⁵¹

Het voordeel is dat een dergelijk instituut een nieuwe methode of denkwijze vanaf nul mag opbouwen. Dat is tegelijkertijd ook het nadeel: het kan lang duren en de uitkomst is allerminst gegarandeerd.

Wat politicologen en bestuurskundigen kunnen bijdragen

De Grenzeloze Crisis vraagt om nieuwe methoden, opnieuw ingerichte instituties en (opnieuw) getrainde leiders en bestuurders. Deze conclusie steunt op onderzoek van politicologen, bestuurskundigen, organisatiesociologen en -psychologen. Maar ditzelfde onderzoek helpt ons nog niet verder vooruit.

De kerninzichten van politicologisch en bestuurskundig onderzoek stemmen niet onverdeeld positief. Het is kort door de bocht, maar politicologen en bestuurskundigen lijken overeen te komen dat:

- Het niet makkelijk is instituties te reviseren. Hervormingen lopen vaak op teleurstellingen uit.

- Het niet makkelijk is nieuwe instituties te ontwerpen. De consensus lijkt te zijn dat instituties *ontstaan* middels een evolutionair proces.
- Een crisis een uitgelezen moment is iets van de grond te krijgen. Er ontstaat momentum voor verandering.
- Zelfs crisisgeïnspireerde veranderingen geen vormen garantie voor succes. Ze zijn zelfs risicovol: mislukte hervormingen ondermijnen de legitimiteit van instituties die toch al onder druk stonden.

Politicalologen en bestuurskundigen kunnen bestuurders helpen uit deze kooi te ontsnappen. Zij leggen traditioneel een voorkeur aan de dag voor het bestuderen van reguliere processen, op zoek naar patronen en trends. Maar wanneer zij ook irreguliere processen als crisis in het vizier krijgen, kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren op ten minste twee moeilijke onderwerpen:

1. *Ontwikkeling van een leidraad voor legitiem en effectief handelen tijdens crisis.* Crisis managers begrijpen steeds beter dat elke crisis een politieke dimensie heeft. Ze worstelen met de vraag wat een goede beslissing is tijdens een crisis. Politiek-filosofen kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren.⁵²
2. *Verdieping van het leerstuk leiderschap & grenzeloze instituties.* Politicalologen bestuderen politieke leiders en publieke instituties. Ze bestuderen het ontwerp en revisies van instituties. Ze bestuderen Internationale Organisaties - de Grenzeloze Instituties. De volgende stap is het bestuderen van leiderschap in deze Grenzeloze Instituties - en dan in het bijzonder instituties die kunnen helpen de Grenzeloze Crisis te beteugelen.

We leven in een wereld van crisis. Natuurrampen, terroristische aanslagen, internationale conflicten, financiële crises, het uitvallen van kritieke infrastructures, epidemieën - het zijn constante dreigingen voor onze welvaart en ons welzijn. De Grenzeloze Crisis bedreigt de reputatie en legitimiteit van onze

instituties. In een tijd waarin veel publieke instituties aan erosie onderhevig zijn, is het een taak voor de politieke wetenschap en de bestuurskunde om te bestuderen hoe instituties zich kunnen voorbereiden op incidenten en verstoringen die het welzijn van burgers raken.

Ik heb gezegd.

Referenties

- Abbott, E. (1992) *Flatland: A Romance of Many Dimensions*, Mineola: Dover Publications.
- Aldrich, D.P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-disaster Recovery*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing trans-boundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4): 195-207.
- Ansell, C. & Boin, A. (eds) (2011). Special Issue: In honor of Todd R. LaPorte. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19(1): 1-64.
- Ansell, C. & Boin, A. (2018). Taming deep uncertainty: The potential of Pragmatist principles for understanding and improving strategic crisis management. *Administration & Society* (te verschijnen).
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Beard, M. (2015). *SPQR: A History of Ancient Rome*. Londen: Profile Books.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londen: Sage.
- Beck, T.E. & Plowman, D.A. (2014). Temporary, emergent interorganizational collaboration in unexpected circumstances: A study of the *Columbia* Space Shuttle response effort. *Organization Science*, 25(4): 1234-1252.
- Blondin, D., Boin, A. & Ekengren, M. (2017). Cooperation in the face of transboundary crisis: A framework for analysis. Paper gepresenteerd op de EUSA conferentie, Miami, 4-6 mei.
- Boin, A. & Van Eeten, M.J.G (2013a). The resilient organisation. *Public Management Review* 15(3): 429-445.
- Boin, A. & Van Eeten, M.J.G. (2013b). *Maatschappelijke Veerkracht: Een Nieuw Ideaal Doorgrond*. Achtergrondstudie bij het rapport “Terugtrekken is vooruitzien”, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2013). *The EU as Crisis Manager*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (2014). *Making Sense of Sense-Making: The EU's Role in Collecting, Analysing, and Disseminating Information in Times of Crisis*. Stockholm: The Swedish National Defence College.
- Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (eds) (2008). *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A, Kuipers, S. & Overdijk, W.I.E. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1): 79-91.
- Boin, A. & Renaud, C. (2013). Orchestrating joint sense-making across governmental levels: Challenges and requirements for crisis leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3): 41-46.
- Buchanan, M. (2000). *Ubiquity: Why Catastrophes Happen*. New York: Three Rivers Press.
- Chin, R. (2017). *The Crisis of Multiculturalism in Europe: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Clarke, L. (1999). *Mission Improbable: Using Fantasy Documents To Tame Disaster*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Coates, J. (2012). *The Hour between Dog and Wolf: Risk-taking, Gut Feelings and the Biology of Boom and Bust*. Londen: HarperCollins UK.
- Comfort, L.K., Boin, A. & Demchak, C.C. (eds) (2010). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cooper, C. & Block, R. (2006). *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. New York: Owl Books.
- Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (red.) (2016). *Lessen uit Crises en Mini Crises 2015*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Duit, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2): 364-380.

- Fukuyama, F. (ed.). (2007). *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies*. Delft: Eburon.
- Van Ham, C., Thomassen, J., Aarts, K. & Andeweg, R. (eds) (2017). *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-national Differences in Established Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- 't Hart, P. & Rosenthal U. (red.) (1990). *Kritieke Momenten: Studies over Beslissen in Moeilijke Omstandigheden*. Arnhem: Gouda Quint.
- Helsloot, I., Boin, A., Jacobs, B. & Comfort, L. K. (eds) (2012). *Mega-crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- Hochschild, A.R. (2016). *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press.
- Kahneman, D. (2013). *Thinking Fast, Thinking Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Krepinevich, A.F. (2009). *7 Deadly Scenarios: A Military Futurist Explores War in the 21st Century*. New York: Bantam Dell.
- Lagadec, P. (2009). A new cosmology of risks and crises: Time for a radical shift in paradigm and practice. *Review of Policy Research*, 26(4): 473-486.
- Lilla, M. (2016). *The Shipwrecked Mind: On Political Reaction*. New York: New York Review of Books.
- Mishra, P. (2017). *Age of Anger*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Muller, E., Rosenthal, U., Helsloot, I. & Van Dijkman, E.R.G. (red.) (2009). *Crisis: Studies over Crisis en Crisisbeheersing*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.
- OECD (2003). *Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2011). *Future Global Shocks: Improving Risk Governance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Rhinard, M. (2017). International cooperation on complex crisis: What kind of cooperation do we need? Unpublished paper (available from the author).
- Rijpma, J.A. (1997). Complexity, tight-coupling and reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 15-23.
- Roe, E. & Schulman, P.R. (2008). *High Reliability Management: Operating on the Edge*. Stanford: Stanford University Press.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, Rellen, Gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (eds) (1994). Symposium on "Systems, Organizations and the Limits of Safety." *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2(4): 205-40.
- Rosenthal, U., Charles, M.T. & 't Hart, P. (eds) (1989). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield: Charles C Thomas.
- Rosenthal, U., Boin, A. & Comfort, L.K. (eds) (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- Sagan, S. D. (1994). *The Limits of Safety: Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitt, C. (1922). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: The University of Chicago Press (1985 versie).
- Solnit, R. (2010). *A Paradise Built in Hell: The Extraordinary Communities that Arise in Disaster*. Londen: Penguin Books.
- Sorell, T. (2013). *Emergencies and Politics: A Sober Hobbesian Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

- Taylor, M.C. (2014). *Speed Limits: Where Time Went and Why We Have So Little Left*. New Haven: Yale University Press.
- Turner, B.A. (1978). *Man-made Disasters*. Londen: Wykeham.
- Wachira, G. (1997). Conflicts in Africa as compound disasters: Complex crises requiring comprehensive responses. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2): 109-117.
- Weick K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty* (2nd edition). San Francisco: John Wiley & Sons.
- Wildavsky, A.B. (1988). *Searching for Safety*. Piscataway: Transaction publishers.
- WRR (2017). *Veiligheid in een Wereld van Verbindingen: Een Strategische Visie op het Defensiebeleid*. Den Haag: WRR.

Noten

18

- 1 Dank aan Werner Overdijk voor zijn gedetailleerde commentaar op eerdere versies van deze tekst.
- 2 En natuurlijk ook voor managers in het bedrijfsleven. Deze tekst bespreekt de uitdagingen voor publieke gezagsdragers, maar veel van die uitdagingen spelen ook in de private sector.
- 3 Uri Rosenthal's (1984) *Rampen, Rellen, Gijzelingen* vormt het vertrekpunt van het Nederlandse crisisonderzoek. Voor gedetailleerde casusbeschrijvingen, zie bijvoorbeeld Rosenthal et al. (1989; 2001); 't Hart & Rosenthal (1990); Muller et al. (2009); Helsloot et al. (2012); Van Duin & Wijkhuijs (2016).
- 4 Morele dilemma's zijn een andere belangrijke factor. Zo moeten gezagsdragers in sommige crises loodzware, leven-of-dood beslissingen nemen (denk aan de Cuba Missile Crisis, de Molukse gijzelingen, en de Iran rescue mission). Maar dit type crisis komt zelden voor.
- 5 Voor een eerste uitwerking van deze these, zie Ansell, Boin & Keller (2010).
- 6 De "index patiënt" bleek later een 87-jarige vrouw te zijn die op vakantie in Hong Kong was besmet en in Toronto met het toen nog onbekende virus werd opgenomen.
- 7 De financiële crisis had in de VS aanvankelijk vooral betrekking op hypotheek en zakenbanken, maar trof al snel de begrotingen van de afzonderlijke staten. In Europa trof dezelfde crisis meerdere landen, maar op weer op verschillende manieren (Portugal, Spanje, Ierland en Griekenland hadden specifieke en onvergelykbare problemen).
- 8 Wachira (1997).
- 9 Baldwin (2016).
- 10 Taleb (2007).
- 11 Zo heeft de EU voor cybercrises ENISA en het European Cybercrime Center (onderdeel van Europol in Den Haag), maar deze agentschappen hebben (nog) nauwelijks bevoegdheden.
- 12 Perrow schreef zijn boek om uit te leggen hoe een kleine storing in de Amerikaanse kerncentrale Three Miles Island bijna een kernramp veroorzaakte.
- 13 Er zijn verschillende psychologische verklaringen voor de onkenbaarheid van complexe crises (Coates, 2012; Kahneman, 2013). Deze verklaringen worden samengebracht en uitgewerkt in Boin et al. (2016).
- 14 De film *Deepwater Horizon* (2016) biedt de perfecte illustratie van deze these.
- 15 Zie ook Sagan (1994). Voor een debat tussen optimisten en pessimisten, zie JCCM (1994); Rijpma (1997).
- 16 Incidenten moeten dan als "normaal" worden beschouwd (vandaar de boektitel *Normal Accidents*).
- 17 Beck (1992).
- 18 Zie Taylor (2014) voor een intrigerende verhandeling over onze verslaving aan snelheid en doelmatigheid.
- 19 Zie Perrow (1999) voor een onheilspellende analyse.
- 20 WRR (2017: 176).
- 21 OECD (2003; 2011).
- 22 Perrow (1999); Fukuyama (2007); Krepinevich (2009); Lagadec (2009).
- 23 Voor een overzicht van crisis management capaciteiten in de EU, zie Boin, Ekengren en Rhinard (2013). Zie ook de resultaten van het ANVIL onderzoeksproject (www.anvil-project.net) en Transcrisis (www.lse.ac.uk/accounting/CARR/Research-Projects/TransCrisis.aspx). Het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* (uitgegeven door de NCTV, ministerie van Veiligheid en Justitie) biedt een actueel overzicht van lopende discussies in het Nederlandse veiligheidsdomein.
- 24 Beard (2015).
- 25 Groenleer (2009).
- 26 De *Flatland* analogie helpt ons de verwarring te beschrijven die de Grenzeloze Crisis veroorzaakt voor hedendaagse instituties. Flatland is een fictief land bedacht in 1890 door schoolmeester Edwin Abbott (1992). De bewoners van Flatland herkennen alleen voorwerpen die twee-dimensionaal zijn. De Flatlanders kunnen geen

- onderscheid maken tussen twee- en driedimensionale wezens. Het driedimensionale wezen wordt eenvoudigweg niet herkend. Dat leidt natuurlijk tot allerlei problemen. Ons crisisbestel is een soort Flatland. De Grenzeloze Crisis is het driedimensionaal figuur dat de *Flatlanders* niet herkennen. Onze “moderne” crisis instituties zijn ingesteld op de tweedimensionale crisis, niet op de Grenzeloze Crisis.
- 27 Boin, McConnell en 't Hart (2008).
 - 28 Wildavsky (1988). De zogenoemde “High Reliability School” past in deze benadering (Weick & Sutcliffe, 2007; Ansell & Boin, 2011).
 - 29 Clarke (1999).
 - 30 Lilla (2016); Chin (2017).
 - 31 Deze optie kent ook een lange geschiedenis. Max Weber waarschuwde al tegen de gevolgen van economische integratie. Samuel Huntington deed het nog eens dunnetjes over in zijn *Clash of Civilizations*. Zie Rita Chin (2017) voor een mooie beschouwing (waarin deze voorbeelden worden besproken).
 - 32 Het zogenoemde “stekkermandaat” geeft een system operator de bevoegdheid een ICT-netwerk onmiddellijk en totaal van het internet los te koppelen.
 - 33 WRR (2017: 21).
 - 34 Hochschild (2016); Lilla (2016); Mishra (2017).
 - 35 Zie Wildavsky (1988) voor een overtuigend pleidooi.
 - 36 Voor een overzicht van wetenschappelijke literatuur, zie Comfort et al. (2010). Voor kritische beschouwingen, zie Boin & Van Eeten (2013a) en Duit (2016).
 - 37 Voor mooie illustraties, zie Solnit (2010) en Aldrich (2012).
 - 38 Boin en Van Eeten (2013b).
 - 39 Deze taken zijn gebaseerd op Boin et al. (2016). Zie ook Boin, Kuipers en Overdijk (2013).
 - 40 Boin, Ekengren and Rhinard (2014).
 - 41 Voor een heldere introductie in complexiteitsdenken, zie Buchanan (2000).
 - 42 Roe en Schulman (2008).
 - 43 Boin & Renaud (2013).
 - 44 Cooper & Block (2006).
 - 45 In het huidige informatieproces, komt informatie van onderop naar boven en belandt dan uiteindelijk op een bestuurlijke tafel. Dit proces moet worden gecompliceerd door een meer top-down benadering, waarin specifieke informatie wordt uitgevraagd.
 - 46 Blondin, Boin & Ekengren (2017); Rhinard (2017).
 - 47 Beck & Plowman (2014).
 - 48 Carl Schmitt (1922) beargumenteerde dat een politiek leider in bijzondere situaties bijzondere bevoegdheden moest krijgen. De politiek leider moest zelf kunnen bepalen wanneer een situatie bijzonder was. Schmitt werd later een prominent Nazi, waardoor zijn theoretisch werk controversieel werd.
 - 49 Zie Sorell (2013) voor een recente discussie. Voor een meer algemene beschouwing, zie Van Ham et al. (2017).
 - 50 Boin, Ekengren en Rhinard (2013).
 - 51 Dit is in feite wat de WRR (2017) voorstelt met de oprichting van een Planbureau voor de Veiligheid.
 - 52 Zo zou bijvoorbeeld het Pragmatisme benut kunnen worden voor de ontwikkeling van een dergelijke leidraad. Voor een poging, zie Ansell & Boin (2018).

PROF.DR. R.A. BOIN



- 1987-1992 Studie bestuurskunde, Universiteit Leiden
- 1998 Promotie aan de Universiteit Leiden
- 1998-2001 Postdoc in het NWO-project “Crisis and reform in policy sectors”
- 2002-2007 Vernieuwingsimpuls NWO (“The early years of public institutions”)
- 2007-2010 Executive Director Stephenson Disaster Management Institute & Associate Professor at Public Administration Institute, Louisiana State University
- 2010-2014 Professor Publieke Instituties en Crisis Management, Universiteit Utrecht
- 2014-heden Professor of Public Institutions and Governance, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden

De Westerse wereld is misschien nog nooit zo goed voorbereid geweest op incidenten, rampen en crises. Toch genereren sommige crises buitengewone uitdagingen voor politiek-bestuurlijke gezagsdragers. Dit komt door het grensoverschrijdend karakter van die crises. De *Grenzeloze Crisis* treft meerdere sectoren, bestuurslagen en landen, waardoor niet duidelijk is wie welke taken en bevoegdheden heeft. Dit heeft een verlamdende werking op de respons. Deze crises kunnen niet worden voorkomen, dus is een aangepaste werkwijze nodig. In deze oratietekst worden onderliggende oorzaken, politiek-bestuurlijke uitdagingen en mogelijke oplossingen voor de Grenzeloze Crisis besproken.



Universiteit
Leiden