

‘Always waste a good crisis’

Het advies van de Britse staatsman Winston Churchill dat een goede crisis niet verspild moet worden, kwam de afgelopen crisismaanden voortdurend terug. Vooralsnog lijkt die raad bij politici en bestuurders op barre grond te vallen. Onder hoge druk zijn ze geneigd tot de politiek risicoloze weg van accommodatie en pacificatie en laten ze daardoor de kansen die er óók zijn, liggen.

Begin april poneerden we op de site van Sociale Vraagstukken de stellingen dat een crisis heel vaak niet tot verandering leidt, en dat de bestuurlijke aanpak van de Covid-19-pandemie in sterke mate berust op een drang naar depolitisering.^{1,2} Deze twee stellingen staan in schril contrast met de veelgehoorde oneliner ‘Never waste a good crisis’. Oftewel, je moet politiek gebruikmaken van een crisis, want juist dan worden beleidskaders vloeibaar en is grootschalige verandering mogelijk.

De afgelopen maanden zien we een spanningsveld ontstaan rond die oneliner: uit oppositie en samenleving ontstaan talloze ideeën om de crisis te gebruiken als aanknopingspunt voor het resetten van de economie tot het hervormen van de zorg.³

Kijkend naar de daadwerkelijke politiek-bestuurlijke besluitvorming in de afgelopen maanden leek het echter soms eerder de *bedoeling* om de crisis te ‘verkwanselen’ en vooral in crisisstand te blijven. Het adagium leek eerder ‘Always waste a good crisis’. In deze bijdrage verkennen we de bestuurlijke hang naar comfortabel crisismanagement, en doen we een poging dit te verklaren.

Crisis zijn constructies

‘Never waste a good crisis’. Deze woorden van Winston

Churchill na de Tweede Wereldoorlog hebben we de afgelopen maanden veelvuldig voorbij zien komen. ‘Innovatie neemt een vogelvlucht door coronacrisis’, ‘Terug naar het oude normaal is waanzin’, ‘Corona leidt einde tijdperk van neoliberalisme in’. Maatschappelijke sectoren, media, wetenschappers, twitteraars – iedereen greep een variant van de slogan aan om te voorspellen dat deze crisis dan toch echt zou leiden tot een beter milieu, tot nieuwe vormen van samenleven, en dat zij het lot van het kapitalisme definitief bezegelde.

Het grote probleem is: de dreiging van een crisis *kan* de context scheppen voor verandering, maar *zélf* voor verandering zorgen, doet het niet. In de eerste plaats omdat een crisis niets zelf kan; het heeft geen handelend vermogen of keuzemogelijkheden. Een crisis is een geconstrueerde werkelijkheid. Een dreiging kan niettemin echt zijn, maar de urgentie om er iets aan te doen, er lessen uit te trekken en het beleid over een radicaal andere boeg te gooien, is voor een belangrijk deel terug te voeren op de interpretatie van die dreiging door leiders en bestuurders.

Verkwanseling

Reacties wereldwijd laten zien hoe leiders dat op verschillende manieren doen. De Amerikaanse president Donald Trump bestempelde de crisis vooral als een non-crisis,

BESTUURLIJKE HANG NAAR COMFORTABEL CRISISMANAGEMENT

terwijl de Nieuw-Zeelandse premier Jacinda Ardern meteen strenge maatregelen nam. Waar de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen probeerde halsstarrig economische hervormingen na corona te linken aan de Europese Greendeal, greep de Hongaarse premier Orbán de coronacrisis aan om het Hongaarse parlement verder buitenspel te zetten.^{4,5}

Die verschillende reacties laten zien dat crises – ook de uitkomsten ervan – geen objectieve gebeurtenissen zijn. Omdat ze dat niet zijn, zijn crises altijd onderhevig aan de ‘politiek van crisismanagement’ (Boin e.a. 2017): een strijd over percepties, ideeën, rollen en verantwoordelijkheden die leidt tot diverse perspectieven op de kern van de crisis, wat er moet gebeuren, en welke veranderingen het teweeg zal brengen of zou moeten brengen. De formulering ‘Never waste a good crisis’ indiceert vooral dat er politieke strijd ontstaat over *ofen wat* er al dan niet ‘verkwanseld’ zou mogen worden. Alhoewel die strijd zeer ingewikkeld en spanningsvol is, slaagt politiek bestuur er in sommige scenario’s in om zijn ideeën over benutting van een crisis door te voeren.

Meestal schieten bestuurders en leiders onder de hoge druk die ze ervaren echter in een ‘antirevolutionaire kramp’, waarbij ze weinig tot geen ruimte laten voor verandering en ze de kansen van een crisis vooral verkwanselen. En stellen

ze zich op als apolitieke onaanraakbare crisismanagers die alleen doen wat logisch, wetenschappelijk gefundeerd en hoogstnoodzakelijk is, maar wier verantwoordelijkheid slechts reikt tot de kennis van nu. Deze bestuurlijke hang naar ‘comfortabel crisismanagement’ is bepaald geen nieuw verschijnsel, maar iets wat bestuurskundigen en beleidswetenschappers al eerder hebben geduid binnen aanpalende thema’s als depolitisering, technocratisering en de verwetenschappelijking van beleid. Sommige wetenschappers stellen zelfs dat de depolitisering van sociale vraagstukken zo ver is doorgevoerd dat we in een tijdperk van het ‘post-politieke’ (bv. Wilson & Swyngedouw 2016) zijn beland, waarin de echte democratische politiek is vervangen door technocratisch bestuur. Een voorbeeld hiervan is de Europese migratiecrisis, waarbij asielzoekers werden verdeeld over landen alsof het visquota’s waren. Ook de Covid-19-crisis vertoont tekenen van depolitisering. Na een half jaar coronacrisis wordt allengs duidelijker hoe het kabinet, soms subtiel, vormgeeft aan die apolitieke, antirevolutionaire crisismanagersrol.

Comfortabel crisismanagement

Crisis zijn ontwrichtende gebeurtenissen die de maatschappelijke orde met al haar gangbare gebruiken en normen op losse schroeven zetten. Voor bestuurders lijken

Het grote probleem is: de dreiging van een crisis kan de context scheppen voor verandering, maar zélf voor verandering zorgen, doet het niet

crises weinig comfort te bieden. Er is al snel politiek debat over schuld en verantwoordelijkheid, over de vraag of het bestuur genoeg doet of zaken eerder had moeten weten. Was het Britse kabinet niet veel te laat, de Zweedse regering niet te soepel? Verkeerde keuzes kunnen grote politieke gevolgen hebben voor verantwoordelijke bestuurders. De angst daarvoor is een constante factor in crisistijd. Toch kunnen crises 'bestuurlijk comfort' bieden. Ze kunnen bijvoorbeeld strategisch worden gebruikt om de beleidsagenda te verengen tot één enkel vraagstuk, zodat allerlei andere lastige politieke knelpunten uit beeld raken. Daarnaast kunnen crises bestuurders helpen om tegemoet te komen aan de maatschappelijke roep om bestuurlijke daadkracht en leiderschap. Ook kunnen crisis ervoor zorgen dat het optreden van bestuurders logisch en onvermijdelijk lijkt, zeker wanneer er ogenschijnlijk objectief wordt gestuurd op 'de laatste feiten en cijfers'. Verder kunnen crises bestuurders helpen hun verantwoordelijkheid te spreiden of te verleggen – *blame-shifting* in bestuurskundig jargon, in het bijzonder richting wetenschap. De duo-persconferentie van Mark Rutte en Jaap van Dissel (RIVM) is een iconisch voorbeeld van de georganiseerde rolverstrengeling van wetenschap en bestuur. De greep naar wetenschap en experts kan de gepercipiëerde verantwoordelijkheid van bestuurders vertroebelen. 'We leren elke dag', is het motto van de bestuurder die zich enerzijds optrekt aan de autoriteit van de wetenschap en anderzijds de eigen politieke verantwoordelijkheid afzwakt met een aanhoudend beroep op 'voortschrijdend inzicht'. Crises zijn daarom niet zozeer extern afgedwongen of passieve gebeurtenissen, het zijn ook doelbewust gecreëerde en in stand gehouden constructies die bestuurders helpen hun machtspositie en legitimiteit veilig te stellen. Voor bestuurders kan het comfortabel zijn om in de acute, kortetermijn crisisstand te blijven verkeren. Dat lijkt op wat er in de afgelopen maanden is gebeurd.

Acute problemen

Om in een crisis tot verandering te komen, is er, in de woorden van Ronald Heifetz, iets anders nodig: 'adaptief leiderschap', ofwel leiders die verder denken dan het hier-en-nu en nieuwe toekomstperspectieven durven te schetsen. Het vereist leiders die de tijd nemen om de onderliggende dynamiek van een crisis te analyseren, en die vervolgens te gebruiken als een kompas om de toekomst vorm te geven. Maar dat komt neer op een politiek spannende en risicovolle verkenning van onontgonnen terrein, van een weg van vaak botsende waarden en belangen, en van

de verbeelding en bekrachtiging van een nieuwe richting. Dit type leiderschap is weinig waarneembaar in het Nederlandse crisisbeleid, dat vooral op de acute crisisfase is gericht en weinig is afgestemd op andere majeure sociale vraagstukken van de komende decennia. Er is weliswaar een 'koers' uitgestippeld, maar die reikt niet verder dan weken, hoogstens maanden vooruit.

Over de toekomst op middellange termijn zijn er in het vertoog 'lege' termen te horen als 'het nieuwe normaal' en 'de 1,5-meter-samenleving'. In de persconferenties van de regering gaat het vooral over 'hoe we ons *nu* gedragen' en over technische oplossingen voor de meest dringende issues, zoals het wel of niet opbouwen van meer testcapaciteit. Via duidingen als 'varen op zicht', 'rijden op de achteruitkijkspiegel' en meer recent het 'werken op voortschrijdend inzicht' wordt telkens het impliciete tijdsframe van het hier-en-nu bestendigd. Dit nauwe tijdsframe zit ook verweven in de technologische instrumenten van het crisisbeleid, met een 'dashboard' als centrale informatiebron voor de laatste aantallen besmettingen en ziekenhuisopnames. Het dashboard lijkt een neutrale monitor, maar gaat uit van de betwistbare normatieve aanname dat het logisch en nodig is om op de acute aspecten van de crisis te focussen, in plaats van op uitgestelde en indirect relevante aspecten. Het grootste deel van de debatten in de Tweede Kamer gaat over de acute gezondheids-economische crisis, een ander deel over schuld en verantwoording. Een debat waar wel – zij het mondjesmaat – aandacht was voor grote veranderingen, de salarisverhoging voor zorgpersoneel, eindigde onlangs in een mediaspektakel toen een hoofdelijke stemming bij gebrek aan quorum moest worden afgeblazen.⁶

Kritiek op eenzijdige focus

Al vroeg in de crisis werd het kabinet bekritiseerd vanwege de eenzijdige focus op de gezondheidsaspecten van de crisis. Het zou te weinig aandacht hebben voor het economisch en sociaal-maatschappelijk perspectief en privacy en bewegingsvrijheid onnodig beperken. Gaandeweg kwam er ook kritiek op het gebrek aan transparantie in de besluitvorming, het leunen op verkeerde feiten en cijfers, en in een meer extreem geval het verwijt van algehele manipulatie en misleiding van de burger. Dat laatste met kracht bijgezet met de leus 'Covid-1984' – een verwijzing naar de dystopie van George Orwell.⁷

Het is aan bestuurders om deze waaier aan uitdagingen

De formulering 'Never waste a good crisis' indiceert vooral dat er politieke strijd ontstaat over *ofen wat* er al dan niet 'verkwanseld' zou mogen worden

van het dominante crisisvertoog te 'managen'. Dat gebeurt voor een groot deel door ruimte te bieden aan alternatieve stemmen en ideeën en deze een plek te geven in het besluitvormingsproces. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met jongerencoalitie Y en door te benoemen en te erkennen dat mensen vanuit hun eigen discipline ook tot andere opvattingen kunnen komen over welke maatregelen nodig zijn. Daarnaast organiseerde het kabinet na herhaaldelijk aandringen ook een breder adviesaanbod voor zichzelf, met de oprichting van een tijdelijke Werkgroep Sociale Impact en de consultatie van een nationale Denktank Coronacrisis en verschillende planbureaus. Langs die lijnen zijn verschillende adviezen uitgebracht die verder kijken dan de onmiddellijke crisis en tal van onderwerpen en scenario's voor op de middellange termijn aanstippen. Het gezamenlijke briefadvies *Aandachtspunten voor een herstelbeleid* (2020) van SCP, CPB, PBL en RIVM maakt er zelfs expliciet een punt van dat het kabinet moet afzien van het acute-crisis-denken. Het zou moeten proberen om bestaande langetermijnambities sneller te realiseren en te zoeken naar 'synergiekansen'; typisch 'Never waste a good crisis'-denken dus. In de brief stond dat bij praktische vraagstukken van de korte termijn rekening moet worden gehouden met het al voorgenomen en in gang gezette beleid, bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, natuur, wonen en mobiliteit.

Pacificatie

Hoewel alternatieve stemmen door de regering wel degelijk worden erkend en geïncorporeerd, lijken deze tegelijkertijd slechts tot op beperkt niveau door te dringen tot haar institutionele kaders en besluitvormingsprocessen. Het op de acute crisis gerichte Outbreak Management Team gold als centrale adviespartner en werd door de premier aanvankelijk 'heilig' verklaard. De bonte verzameling planbureaus, denktanks en werkgroepen die bredere en alternatieve perspectieven aandragen, staan daarentegen op afstand. In plaats van een gecentraliseerd interdisciplinair Impact Management Team dat periodiek advies geeft binnen de formele nationale crisisstructuur, is er een gefragmenteerde waaier aan losse adviezen ontstaan vanuit verschillende hoeken. Het bindende karakter daarvan blijkt ambigu, want in hoeverre geeft het crisismanagement daadwerkelijk opvolging aan bredere adviezen? Er lijken tot zover geen grote 'synergiekansen' serieus benoemd, laat staan benut. Het doet dan ook aan als een subtiele vorm van pacificatie: het op papier incorporeren van een alternatief geluid, maar wel zo minimaal mogelijk om het daarmee alsnog af te zwakken. *De facto* vaart het kabinet vooralsnog grotendeels op een strak begrensde crisismanagement-adviesstructuur die weinig ruimte laat voor andere kennisperspectieven. Alternatieve geluiden die aandacht vragen voor de langetermijngevolgen van Covid-19 of de doorwerking op aanpalende beleidsvraagstukken blijven, kortom, op afstand van belangrijke besluitvorming. En niet omdat die ideeën minder belangrijk zijn, maar omdat ze de zaken compliceren en politieke tegenstellingen zichtbaar maken. Iets waar een bestuur onder druk weinig behoefte aan heeft; dan liever het comfort van de crisismanagersrol.

Risicoloos

De aanpak van Covid-19 toont een zekere dynamiek van politiek-bestuurlijke besluitvorming in crisistijd: er vindt een maatschappelijke schok plaats waarop het bestuur onmiddellijk reageert met een fixatie op het hier-en-nu, een beroep op objectieve wetenschap, en een pacificatie van afwijkende geluiden. Een snelle blik in de bestuurskundige literatuur laat zien dat dit geen ongebruikelijk bestuurlijk fenomeen is. Individuen maar ook collectieve instituties betreden maar wat graag de weg van de minste weerstand. Verder vooruitkijken, breder overwegen, radicaler denken: het zijn mooie woorden die voorbijgaan aan de drang naar simplificatie en het vermijden van weerstand, zeker wanneer de druk hoog is.

Crisisbeleidsontwikkeling volgt niet zozeer een rationalistische logica maar een machtspolitieke en incrementele logica. Niet het zuiver rationeel-analytisch oplossen van het probleem staat voorop, maar het behapbaar en politiek risicoarm houden van het beleid. Al sinds het klassieke bestuurskundige werk van Charles Lindblom (1959; 1979) weten we dat beleidskeuzes altijd gemaakt worden met het oog op politieke haalbaarheid. Dit lijkt zeker op te gaan in crisistijd, waarin de druk hoog is en daadkracht is geboden. Juist dan beroepen bestuurders zich op de onvermijdelijkheid en noodzaak van hun beslissingen, om politieke en maatschappelijke weerstand te vermijden. Hoog tijd dus voor een debat over oogkleppen in plaats van mondkapjes.

Noten

- 1 <https://www.socialevraagstukken.nl/interview/bestuurskundige-marij-swinkels-a-good-crisis-leidt-ook-vaak-niet-tot-verandering/>
- 2 <https://www.socialevraagstukken.nl/coronacrisis-kan-niet-zonder-politisering/>
- 3 <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/artikelen/2020/short-cuts.html>
- 4 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl
- 5 <https://www.trouw.nl/nieuws/orban-grijpt-de-coronacrisis-aan-om-het-hongaarse-parlement-buitenspel-te-zetten-b-1cf7d1c/>
- 6 https://www.parlement.com/id/vlb6ab4yaicf/nieuws/waarom_de_hoofdellijke_stemming
- 7 George Orwell, 1984. London: Secker & Warburg, juni 1949

Bronnen

- Boin, Arjen e.a., *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge University Press, 2017
- Lindblom, Charles, *The science of muddling through*. Hoboken (VS), Wiley-Blackwell, 1959
- Lindblom, Charles, *Still muddling, not yet through*. Hoboken (VS), Wiley-Blackwell, 1979
- SCP, CPB, PBL & RIVM, *Aandachtspunten voor een herstelbeleid*. Den Haag, mei 2020
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/28/aandachtspunten-voor-een-herstelbeleid-briefadvies-covid-19-overleg-planbureaus#:~:text=Het%20herstelbeleid%20van%20het%20kabinet,onz%20leefom>
- Wilson, J. & E. Swyngedouw, *Seeds of dystopia. Post-politics and the return of the political*. Edinburgh, 2016
https://www.researchgate.net/publication/284443994_Seeds_of_Dystopia_Post-Politics_and_the_Return_of_the_Political

Marij Swinkels is docent en promovenda aan het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht en is deskundig in crisismanagement.
Joram Feitsma is universitair docent Bestuurs- en Organiseringswetenschap aan de Universiteit Utrecht.