

*Plotseling lijken
alle doelstellingen,
normen en
routines waar
de organisatie
zich eerder aan
vasthield, ter
discussie te staan*



Prof. dr. Sanneke Kuipers is hoogleraar Crisis Governance aan de Universiteit Leiden. Ze is daarnaast onderwijsdirecteur van het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden in Den Haag en als senior onderzoeker-adviseur verbonden aan Crisisplan BV.

Crisismanagement in de publieke sector

Sanneke Kuipers



Crises vormen de ultieme bedreiging van publieke en persoonlijke veiligheid. In het verlengde daarvan bedreigen crises de legitimiteit van de overheidsorganisaties die over die veiligheid moeten waken. Crises kunnen vele vormen aannemen, denk aan de COVID-19-pandemie, of aan grootschalige stroomstoringen, cyberaanvallen, overstromingen, terroristische aanslagen of transportongevallen.

Hoewel dit heel diverse situaties zijn, stellen ze vergelijkbare uitdagingen aan bestuurders. Ze vormen een serieuze bedreiging voor de kernwaarden of het functioneren van een organisatie, systeem of gemeenschap. Die dreiging vereist acuut optreden, onder hoge tijdsdruk, om schade en negatieve gevolgen te beperken. Sommige crises zijn weliswaar sluipend van aard (zoals de klimaatcrisis), maar vragen een acute respons om verdere onomkeerbare schade te voorkomen. Tot slot gaan crises hand in hand met prangende onzekerheid ten aanzien van zowel de oorzaken, de dynamiek, de mogelijke interventie en de gevolgen van de situatie (Boin e.a.,

2016). In die zin vormen crises negatieve verrassingen die ook voordien onbekende en/of ongeadresseerde kwetsbaarheden blootleggen (Parker e.a., 2009). Organisaties in de publieke sector spelen een sleutelrol in de preventie en respons bij grootschalige incidenten, crises and rampen. Bescherming van de bevolking is immers een kerntaak van de overheid. In ruil voor het monopolie op geweld (in het kader van openbare veiligheid, ordehandhaving en rechtsvervolgning), verwachten burgers bescherming van lijf en goederen – tegen alle mogelijke dreigingen. Media en formele democratische verantwoordingsfora richten zich dan ook onmiddellijk op publieke

organisaties en gezagsdragers met vragen over toezicht, vergunningen, inspecties, voorschriften en criteria, verantwoording, respons, transparantie en communicatie. Achteraf worden de verwachtingen en hoge eisen aan veiligheid, plotseling kraakhelder geformuleerd.

Soorten crises voor publieke organisaties

De crisisliteratuur leert ons dat de grootste bedreiging voor organisaties ófwel van externe tegenslag komt ófwel voortkomt uit tekortkomingen in hun eigen organisatie en functioneren. We identificeren drie typen crises voor de organisatie die hier van belang zijn (Kuipers & Wolbers, 2021).

- I. Crises die de organisatie direct treffen: dit zijn directe dreigingen of incidenten die de organisatie en haar functioneren compleet lamleggen. De gevolgen beperken zich tot de organisatie en tot belanghebbenden die afhankelijk zijn van het bestaan en functioneren van de organisatie. De oorzaken komen van buitenaf (een stroomstoring, een cyberaanval, een gaslek, een boycot) en beschadigen de fysieke infrastructuur of functioneren van de organisatie en/of de veiligheid en het welzijn van de medewerkers. De organisatie is hierdoor (tijdelijk) uit de running. Crisisbeheersing richt zich op schadebeperking, herstel en communicatie intern en extern.
- II. Crises die een bedreiging of uitdaging vormen voor het functioneren, de capaciteit en het gezag van de organisatie: als zich een incident voordoet of risico materialiseert buiten de organisatie, waarbij de organisatie wel (deel-) verantwoordelijkheid draagt voor falende preventie, gebrekkige voorbereiding of haperende opschaling en afstemming van de respons. De organisatie heeft hierbij ófwel niet geleverd (toezicht, regulering, sanctionering) waardoor de crisis heeft kunnen ontstaan, ófwel de organisatie blijkt niet afdoende in staat om op te schalen (testcapaciteit bij infectieziekte, ordehandhaving, ruiming van ziek vee, tracering

van voedselveiligheidsissues, etc) omdat de gevraagde respons de capaciteit en flexibiliteit van de organisatie ver overstijgt.

- III. Institutionele crises, die het bestaansrecht van de organisatie ondermijnen: dit doet zich voor indien een organisatie de indruk wekt niet te (kunnen) leveren of ernstig tekortschiet ten aanzien van de meest basale verwachtingen (fraude in het opsporingsapparaat, willekeur in de rechtspraak, of corruptie bij een zorginstelling). Het handelen van een organisatie gaat in tegen de kernwaarden waar zij voor staan, zoals bijvoorbeeld op dit moment in de Toeslagenaffaire. De organisatie wordt daarbij zelf onderwerp van intense kritiek. De legitimiteit voor de organisatie en haar handelen lijkt volledig weg te vallen. Talloze verhalen van slachtoffers, criticasters, verongelijkte klokkenluiders en (oud)medewerkers komen naar boven. De volksvertegenwoordiging of de media die zelf eerder aandrang op bezuinigingen, een harde koers of een oneigenlijke taak voor de organisatie, betoont zich nu een geschokte voorstander van gerechtigheid en tegengestelde maatregelen. Plotseling lijken alle doelstellingen, normen en routines waar de organisatie zich eerder aan vasthield, ter discussie te staan. De organisatie is een speelbal geworden van politieke en publieke verontwaardiging.

Soms hebben organisaties pas laat in de gaten dat ze zelf het onderwerp zijn van een crisis, direct of indirect

Het leiderschap van de publieke organisatie dient verschillende strategische taken op te pakken. Een uiteenzetting van leiderschapstaken benadrukt dat crisisbeheersing in afzonderlijke verantwoordelijkheden kan worden opgedeeld en bestudeerd, die immers ook in de praktijk op verschillende momenten door verschillende personen of (sub) units worden opgepakt. Door crisisbeheersing als een set strategische taken te benaderen kan per taak bekeken worden wie daaraan op welke wijze in de organisatie invulling (dienen te) geven en verantwoording over dragen en afleggen.

De invulling van die strategische taken verschilt evenwel voor de typen crises. Crises die de organisatie treffen (type I) vragen om een meer functionele benadering (bescherming, reparatie, herstel, zorg, instructie). Crises die een uitdaging of ondermijning van de organisatie vormen (type II en III) nopen tot een inherent politieke benadering (zie ook Nohrstedt e.a., 2018). In dit stuk zal ik ingaan op drie strategische leiderschapstaken (Boin e.a., 2016) voor de verschillende crisistypen hierboven.

Duiding

Achteraf is het altijd glashelder wat er aan de hand was, en waar de crisis over ging. Maar als een dreiging of crisis zich net voordoet, zijn organisaties zoekende naar de juiste informatie, verificatie en verbanden om zich een accuraat en eenduidig beeld te vormen van de situatie die zich ontvouwt. De initiële informatie is vaak verwarrend, tegenstrijdig, niet geverifieerd, vaag en incompleet. Toen de eerste COVID-19-patiënten zich aandienden in Europa hadden beleidsmakers en experts nog geen idee van de wereldwijde pandemie die razendsnel om zich heen zou grijpen, hele samenlevingen zou lamleggen en miljoenen doden zou eisen. Nationale publieke gezondheidsautoriteiten varieerden sterk in hun (vaak vertraagde) eerste reacties en voorgestelde interventies. De ernst van het ziektebeeld, de vatbaarheid van de bevolking, de wijze van verspreiding (lucht of oppervlakte), de besmettelijkheidsratio en de mortaliteit waren nog geheel onduidelijk.

*Achteraf is het altijd
glashelder wat er aan de
hand was, en waar de
crisis over ging*

De functionele benadering van duiding legt nadruk op het creëren van een gezamenlijk operationeel beeld: overeenstemming tussen verschillende actoren (bij een grootschalig ongeval bijvoorbeeld brandweer, politie, medische zorg en bevolkingszorg) over de oorzaken, gevolgen en mogelijke interventies. De brandweer of ambulancedienst kan bijvoorbeeld een ongevalslocatie niet betreden als er ook nog gevaar dreigt van een mogelijke aanslag. Dat operationeel beeld moet wel zo snel mogelijk, in samenspraak worden vastgesteld, en steeds bijgesteld worden als nieuwe informatie binnenkomt. Is het een ongeval of een aanslag? Is de dreiging voorbij of duurt die nog voort? Wat is de schade en voor wie? Welke respons heeft prioriteit? Dit zijn prangende vragen in het eerste ‘gouden’ uur van een crisis, als er levens op het spel staan.

Publieke managers en gezagsdragers kunnen zich voorbereiden door het ontwikkelen, oefenen en trainen van het duidingsproces om de juiste informatie uit verschillende bronnen te halen, te verifiëren en terug te koppelen of om te zetten in actiepunten. Duiding vergt training en oefening door teams in het opnemen en loggen van binnenkomende informatie, het opvolgen van losse eindjes, het ontkrachten van geruchten, het bijstellen van het operationeel beeld, het onderscheiden van signalen uit ruis, het voorkomen van blinde vlekken en het herkennen van kantelmomenten en sleutelbesluiten. De verkregen informatie en het ontstane operationeel beeld moet daarbij worden gedeeld en afgestemd met uitvoerende partijen van de eigen organisatie, andere bevoegde autoriteiten, ketenpartners en belanghebbenden. Slimme methoden om gelijktijdig

informatie op te halen bij alle leden van het team, te zorgen dat niet een of twee actoren ten onrechte het beeld domineren, en zicht te houden op verificatie van onzekerheden en terugkoppeling van vragen en actiepunten zijn cruciaal om zo spoedig mogelijk overzicht te genereren en besluiten te kunnen nemen (Boin e.a., 2013).

Een crisis die de organisatie niet fysiek beschadigt maar voor uitdagingen stelt of in haar voortbestaan bedreigt vergt een meer politieke benadering.

Ook in dat geval heeft duiding betrekking op het verkrijgen van een beeld en van overeenstemming over dat beeld met sleutelactoren. Maar meer nog is het zaak om inzicht te krijgen in de kernwaarden die op het spel staan. Een terroristische aanslag kan gezien worden als een fysieke dreiging en tijdelijke ontwrichting van het openbare leven, maar ook als een aanval op de rechtsstaat (denk aan de moord op een rechter die maffiabazen vervolgt), op een manier van leven (progressief, liberaal, seculier) of op een groepering in de samenleving. Soms hebben organisaties pas laat in de gaten dat ze zelf het onderwerp zijn van een crisis, direct of indirect. Een initieel voedselveiligheidsprobleem (dioxine) of een vliegtuigongeval (Boeing 737 Max, MH-17), kan een crisis met betrekking tot falend toezicht op producten, productieketens of vliegroutes worden.

Ook bij een crisis waar organisaties pas bij de respons betrokken raken, kan de druk om massaal op te schalen, razendsnel en foutloos te leveren groot zijn. Te denken valt aan de kritiek op de GGD'en tijdens de coronapandemie, en op de trage reactie van de Federal Emergency Response Agency (FEMA) na de ramp door orkaan Katrina. Als leiders op strategische posities dan niet in de gaten hebben waar de crisis om draait of juist hun verantwoordelijkheid ontkennen of afschuiven is een institutionele crisis in de maak (type III) (Kuipers and Wolbers, 2021).

Duiding gaat hand in hand met het nemen van verantwoordelijkheid, het herkennen van een oplossingsrichting en zoeken naar draagvlak daarvoor of overwinnen van weerstand daartegen. Sowieso wordt in de duidingsfase besloten of welke organisatie

Vaak betreden publieke leiders voor hen onbekend terrein, met ongekend mandaat

aan zet is en of een crisis 'Chefsache' is. Initieële interpretaties van de situatie hebben directe impact op wie de probleemeigenaar is en implicaties voor de volgende strategische taak: besluitvorming.

Besluitvorming

Bestuurders nemen elke dag besluiten met verstrekken gevolgen, die impact hebben op het leven van mensen, hun verwachtingen en hun omgeving. Een crisis zet echter alle aspecten van reguliere besluitvorming op scherp. Crises voeren de druk op, vergroten de onzekerheid, verhogen de risico's, vermenigvuldigen de publieke aandacht, doen schaarste toenemen, en noodzaken tot het stellen van prioriteiten en maken van harde keuzes. Vaak betreden publieke leiders voor hen onbekend terrein, met ongekend mandaat. Hun dilemma's gaan over leven en dood, nu ingrijpen of afwachten, evacueren of niet, rechtmatig gebruik van geweld, of het beknotten van grondrechtelijk vrijheden (Boin e.a., 2008).

De besluitvorming geschiedt in samenspraak of afstemming met partners waar niet eerder mee samen is gewerkt of wiens belangen niet eerder zo tegengesteld waren. Soms hangt besluitvorming af van de medewerking van actoren aan de andere kant van de wereld om zero-day kwetsbaarheden op te lossen, of DNA-strings van de nieuwste zoönose aan te leveren. Strategische besluitvorming onder hoge druk en intensieve samenwerking in nieuwe netwerken van organisaties die zich niet in hiërarchie tot elkaar verhouden is een typische uitdaging voor leiderschap in crises.

Net zoals ongewone situaties zich niet aandienen met het label ‘crisis’, is het de kunst om te herkennen welke besluiten je als bestuurder moet nemen (Boin e.a., 2013, p. 83). In feite komen echt strategische beslissingen in de top van een organisatie tijdens een crisis zelfs relatief weinig voor. Het zijn vooral de uitvoerende, operationele diensten die met man en macht proberen te redden wat er te redden valt. De verleiding voor bestuurders om te gaan micro-managen is dan ook groot (Leonard & Howitt, 2009). Vaak worden cruciale beslissingen in de frontlinie genomen, op het decentrale niveau waar zelforganisatie in reactie op extreme gebeurtenissen een natuurlijke werkwijze is van de gezamenlijke hulpdiensten en operators. De beslissing ‘gaan we naar binnen’, ‘evacueren we de mensen uit dit gebouw’, of ‘schakelen we de systemen uit’ moet vaak ‘on the spot’ worden genomen.

Vanuit het functionele perspectief draait publiek leiderschap bij crises vooral om het mogelijk maken van zelforganisatie op uitvoerend niveau, het stellen van kaders en het wegnemen van barrières die eventuele samenwerking of afstemming in de weg staan (Nooteboom & Termeer, 2013). Vanuit het politieke perspectief, wordt de legitimiteit van besluiten in retrospect—tijdens de verantwoordingsfase—bepaald door het afdoende in acht nemen van institutionele bevoegdheden en waarborgen: zijn cruciale stappen gevolgd, bevoegdheden niet overschreden, democratische principes en grondrechten niet overtreden. Wellicht belangrijker nog is dat organisaties laten zien waar

ze voor staan, dat hun beslissingen samenhangen hun kernwaarden (Leonard & Howitt, 2009), zoals het standpunt dat solidariteit met de meest kwetsbaren of continuïteit van de zorg belangrijker is dan persoonlijke vrijheden van burgers tijdens een pandemie.

Zingeving

Niet alleen moeten crisismanagers zelf een accuraat en gedeeld beeld hebben van de crisis en de mogelijke gevolgen, maar zij zullen ook met een verhaal naar buiten moeten komen. Bij alle typen crises kunnen leiders de situatie zelfs verergeren door hun publieke optreden of reactie naar buiten, als zij de plank misslaan (Pursiainen, 2017).

Voor een crisis in organisaties (type I), is de functionele uitdaging voor bestuurders dat ze over de crisis moeten communiceren in afstemming met anderen. Publieke gezagsdragers die geruchten onbedoeld herhalen en daarmee verspreiden, geven daarmee geloofwaardigheid aan onwaarheden. Zij hebben daarom de dure plicht om alles te verifiëren en tot in de puntjes af te stemmen zodat ze geen valse werkelijkheid creëren. Maatschappelijke actoren, private partijen en burgers hebben die verantwoordelijkheid niet of in veel mindere mate en communiceren op social media lustig erop los. Zo kan het zijn dat autoriteiten niets mogen zeggen over slachtoffers of vermiste personen, terwijl allerlei informatie daarover al rondgaat.

Essentieel in crisisbeheersing is dat bestuurders het contact met burgers eerder moeten zoeken dan schuwen. Praten met en luisteren naar belanghebbenden, bezorgde burgers en slachtoffers, met empathie, solidariteit en erkenning van hun zorgen en leed is zeker zo belangrijk als de besluitvorming in de board room. Die boodschap dient gepaard te gaan met informatie updates en instructies wat mensen zelf kunnen doen en waar ze verdere hulp of informatie kunnen vinden (Boin et al., 2016). Het is echter funest als verschillende partijen die eigenlijk zouden moeten samenwerken, elkaar tegenspreken (Boin et al., 2013).

“In feite komen echt strategische beslissingen in de top van een organisatie tijdens een crisis zelfs relatief weinig voor

“Institutionele crises eisen van bestuurders dat ze allereerst de kloof herkennen tussen prestaties en verwachtingen ten aanzien van de organisatie

Soms wekt een crisis kritiek of wrevel over de rol van de organisatie in de preventie of vraagt de crisis om een respons die verder gaat dan alleen een functionele benadering. In zo'n geval moet de organisatie 'een verhaal paraat hebben' dat de verdere handelingen legitimeert en een frame dat aansluiting vindt bij publieke verwachtingen over de organisatie en haar aanpak. Soms doet de verkeerde reactie, of een narratief dat niet goed landt bij toehoorders alle andere crisisbeheersingsinspanningen te niet. De reactie van de CEO van BP tijdens de olievernietigingsramp in de Golf van Mexico ('I also want my life back') of de burgemeester van Moerdijk na de brand bij Chemiepact (BM: 'Hebt u het nou over de gemeente Moerdijk of over de kern Moerdijk?' Journalist: 'Ik vraag of er gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen.' BM: 'Die zijn niet gemeten, of ze vrij zijn gekomen weet ik niet.') namen de zorgen van burgers over de crisisaanpak bepaald niet weg. Politici en bestuurders kunnen ook door hun woorden en handelen een politiek geladen boodschap uitdragen die burgers een hart onder de riem steekt, of die de aanpak van de crisis sterk legitimeert. Denk daarbij aan de burgemeester van een wereldstad die de dag na de bomaanslag voor het eerst (ooit) de metro neemt, om te laten zien dat hij niet buigt voor terreur en dat het openbare leven doorgaat. Of de CEO van een luchtvaartmaatschappij die zelf meevliegt tijdens de testvluchten door

een vulkanische aswolk om de veiligheid en betrouwbaarheid van luchtverkeer te ondersteunen. Institutionele crises eisen van bestuurders dat ze allereerst de kloof herkennen tussen prestaties en verwachtingen ten aanzien van de organisatie. Die kloof ligt aan de basis van de legitimiteitsval die de organisatie doormaakt. Het kan zijn dat de trigger een symbolisch incident of een type I of II crisis was, zoals het geval was bij de U.S. Federal Emergency Management Agency (FEMA). Orkaan Katrina was de nagel aan de doodskist voor deze organisatie (Ansell e.a., 2016; Roberts, 2012). De communicatie door politiek belanghebbenden, zowel beschuldigingen van congresleden, gouverneurs, en (oud)burgemeesters als de zelfval-dane complimenten vanuit het Witte Huis ('Brownny, you're doing a heck of a job'), gooiden verdere olie op het vuur. Het herkennen van wat op het spel staat en hoe diepgravend de kritiek is, moet worden gevolgd door woorden en gedrag die blijf geven van een (her)oriëntatie op kernwaarden door het leiderschap van die organisatie. Overtuigende zingevingstrategieën en vaak ook ingrijpende hervormingen zijn onmisbaar in reactie op een crisis waarbij de integriteit van de organisatie in het geding is.

Tot slot

Kortom, de typen organisatie crises vergen verschillende inspanningen van gezagsdragers en bestuurders zowel vanuit een functioneel als politiek oogpunt. Het draait daarbij vooral om herkenning van de dreiging en van de kerntaken of kernwaarden die op het spel staan. Het signaleren van incidenten die direct betrekking hebben op die kernwaarden of die voor meer staan dan een afgebakend incident, leidt dan tot een meer effectieve response en mogelijk tijdige de-escalatie.

“Essentieel in
crisisbeheersing is dat
bestuurders het contact
met burgers eerder
moeten zoeken dan
schuwen

Literatuur

Ansell, C., Boin, A. and Kuipers, S. (2016) Institutional crisis and the policy agenda. In N. Zahariadis (ed.), *Handbook of Public Policy Agenda-Setting*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.415-432. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00033>

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Second edition, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>

Boin, A., Kuipers, S.L. and 't Hart, P. (2018) The Crisis Approach, in J. Trainor et al (eds) *Handbook of Disaster Research*, Boulder, CO: Springer, pp. 23-38. https://doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4_2

Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*. 18, 1, pp. 79-91

Kuipers, S., & Wolbers, J. (2021). Organizational and Institutional Crisis Management. In E. K. Stern, D. Fischbacher-Smith, S. Kuipers, A. McConnell, D. Nohrstedt, & T. Preston (Eds.), *Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis*. Oxford University Press.

Leonard, H. B., & Howitt, A. (2009). *Managing Crises Responses to*

Large-Scale Emergencies. Washington, DC: CQ Press.

Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., & 't Hart, P. (2018). Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review. *Perspectives on Public Management and Governance*. Vol. 1, no 4, p. 257-27.

<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx018>

Nooteboom, S. G., & Termeer, C. J. A. M. (2013). Strategies of complexity leadership in governance systems. *International Review of Public Administration*. 18 (1): 25-40. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805238>

Parker, C. F., Stern, E. K., Paglia, E., & Brown, C. (2009). Preventable catastrophe? The Hurricane Katrina disaster revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Volume 17, Issue 4 p. 206-220 <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00588.x>

Pursiainen, C. (2017). *The Crisis Management Cycle: Theory and Practice*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315629179>