



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Institutionele crises: een inleiding in de theorie over crisis

Dekker, S.; Boin, R.A.; Hendriks, F.

### Citation

Dekker, S., Boin, R. A., & Hendriks, F. (2003). Institutionele crises: een inleiding in de theorie over crisis. *Bestuurskundige Berichten*, 18(3), 13-15. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211067>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211067>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## ACHTERGROND

volksgezondheid, is explosiegevaar in dergelijke gebieden groot. Volgens Garrett zal Ebola de straatarme endemische gebieden blijven treffen, maar het is ook mogelijk dat de ziekte overslaat op rijkere landen.<sup>5</sup>

“Ons inziens is in het geval van Ebola door de internationale wereld een adequaat antwoord gegeven.”

**Internationaal solidair:** Internationaal heeft deze ziekte, ondanks het geringe aantal doden, veel aandacht gekregen. Dit komt vooral door het gruwelijke karakter van de ziekte en het hoge sterftecijfer. Garrett schrijft: “the WHO enlisted high-security laboratories all over the world in the effort [snel helderheid te krijgen over aard en oorsprong, MV]. It wasn't hard, really: everybody wanted a piece of the action”.<sup>6</sup> Dergelijke ziektes zijn vanuit medisch oogpunt buitengewoon interessant. Ons inziens is in het geval van ebola door de internationale wereld een adequaat antwoord gegeven. Deze hulp was met name gericht op het beperken van verdere uitbraken. Er is zelfs een film over ebola gemaakt: *Outbreak*, met onder andere Dustin Hoffman in de hoofdrol. In deze film heeft de ziekte een stam ontwikkeld die zich ook ‘airborne’ verspreidt en rechtstreeks de Amerikaanse samenleving bedreigt.

Concluderend kunnen wij stellen dat er sprake is van een enorme crisis op het gebied van de volksgezondheid in zuidelijk Afrika. Buiten het menselijk leed dat door de vele ziektes aldaar wordt veroorzaakt, hebben de ziektes ook grote effecten op andere facetten van het bestaan van de mensen in die landen. Doordat de internationale wereld met de armen over elkaar langs de zijlijn blijft staan

en door de huiverigheid van de lokale gemeenschap het onderwerp in openheid te bespreken, heeft een ziekte als AIDS de kans gekregen internationaal om zich heen te slaan. De plaatselijke gezondheidsinstellingen en internationale hulporganisaties zijn niet in staat hun gevecht tegen het microscopisch kleine gevaar te winnen. Met name AIDS en malaria blijken met de huidige middelen en inspanningen niet te overwinnen vijanden te zijn. Malaria kenmerkt zich met name door de slechte beheersbaarheid. Dit hangt direct samen met het feit dat de internationale gemeenschap te weinig geld vrijmaakt voor de bestrijding van deze ziekte. Daarnaast is de mug resistent geworden voor de meeste bestrijdingsmiddelen en is de parasiet die wordt overgedragen door dit insect, resistent tegen de twee goedkoopste en meest gebruikte medicijnen. Malaria raakt met name het armste deel van de

bevolking en veroorzaakt enorme armoede in het sub-Saharagebied.

Ebola is een goed beheersbare ziekte, mits de symptomen vroegtijdig worden herkend en de patiënten onder strikte quarantaine worden geplaatst. Economisch gezien heeft deze ziekte een zeer beperkte invloed. Economische crises beperken zich voornamelijk tot de door de epidemie getroffen gebieden. De ziekte kreeg (disproportioneel) veel internationale aandacht.

Het zuidelijk deel van Afrika zal voorlopig nog geteisterd worden door de gesel van aids en malaria (en vele andere ziektes). Pas wanneer de internationale gemeenschap erin slaagt tezamen vele miljarden bij elkaar te krijgen, zal de eradicatie van dergelijke ziektes mogelijk worden gemaakt en zal de bevolking in staat zijn een menswaardiger bestaan op te bouwen. De internationale politiek dient bij deze inspanning voorop te lopen.

Marc Verhaar, en  
Robert Vermeulen

### Noten

- 1 Zie tabel uitbraken in het verleden: <http://www.cdc.gov/ncidod/dvrd/spb/mnpages/dispages/ebotabl.htm>
- 2 In sommige ziekenhuizen worden meer dan honderd personen met dezelfde naald geïnjecteerd
- 3 Een organisatorische ziektekiem die tot een ramp kan leiden. Voorbeelden van ramp pathogenen zijn: menselijke fouten, organisatorische gebreken en technologische kwetsbaarheden. Zie: COT, 2001; 23 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1753204.stm>  
Zie: Garrett, 1994; 221
- 4 Garrett, 1994; 109
- 5 <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr33/en/>
- 6 Garrett, 1994; 52
- 7 Medicus Mundi International, newsletter 69, winter 2002
- 8 <http://www.rbm.who.int/amd2003/amr2003/ch1.htm>
- 9 <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr33/en/>
- 10 Medicus Mundi International, newsletter 69, winter 2002
- 11 <http://www.microbe.org/microbes/deadliest.asp>
- 12 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 13 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 14 <http://www.aegis.org/topics/basics/hivandaids.html>
- 15 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>
- 16 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>
- 17 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 18 <http://www.virusmyth.net/aids/news/durbspnbeki.htm>
- 19 <http://allafrica.com/stories/200305080792.html>
- 20 UNAIDS, Aids epidemic update, december 2002
- 21 <http://www.cafod.org.uk/hivaids/aidspoverty.shtml>
- 22 <http://www.cafod.org.uk/hivaids/aidspoverty.shtml>
- 23 Gellman, B, The Belated Global Response to AIDS in Africa, The Washington Post, 05-07-2002: A01
- 24 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>

## ACHTERGROND

### Institutionele crises: Een inleiding in de theorie over crisis

Met enige regelmaat worden publieke organisaties of beleidssectoren geconfronteerd met institutionele crises waarin de fundamentele van het functioneren hevig ter discussie komen te staan. Publieke organisaties kunnen niet langer blindelings rekenen op een stevige basis van politieke en publieke steun. Politici en journalisten bekritisieren openlijk de gevestigde ideeën en structuren die soms decennialang als vanzelfsprekend het functioneren van de organisatie bepaalden. Beleidsmakers en bestuurders staan tijdens dergelijke crises voor de uitdaging het vertrouwen van politici en burgers terug te winnen. Soms proberen zij dat met kleine beleidsaanpassingen te realiseren. Maar het komt ook voor dat beleidsmakers crises aanwenden om hervormingen door te voeren die onder normale omstandigheden niet mogelijk werden geacht. Wat bepaalt de keuze van beleidsmakers? En wat zijn de gevolgen van de gekozen benaderingen?

De meeste beleidssectoren en publieke organisaties worden doorgaans gekenmerkt door een hoge mate van stabiliteit (Kickert e.a., 1997). Vertrouwde organisatiepatronen, regels en routines bepalen welke actoren bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid worden betrokken en welke groepen van de onderhandelingstafel worden uit-gesloten. Een gemeenschappelijk referentiekader definieert de kern van maatschappelijke problemen, voor-spelt de effectiviteit van beleids-instrumenten en bepaalt het repertoire aan beleidsmaatregelen. Beleids-veranderingen voltrekken zich daarom gewoonlijk op incrementele wijze (Lindblom, 1959) en binnen ingesleten paden (Krasner, 1984; Rose en Davies, 1994).

Deze vertrouwde kenmerken staan ter discussie tijdens een institutionele crisis. Wij spreken van een institutionele crisis wanneer een publieke organisatie of beleidssector in een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met duidelijke en aanhoudende signalen van afnemende politieke en maatschappelijke steun voor haar functioneren. Dit legitimiteitsverlies gaat diep tijdens een institutionele crisis. Negatieve associaties beperken zich niet tot bepaalde individuen of beleidsprogramma's, maar raken de fundamentele organisatieprincipes en ideeën rond een beleidsprobleem. De

organisatie van de sector, de regels en procedures, en de gevestigde uitgangspunten van beleid zijn in dergelijke situaties niet meer vanzelfsprekend en worden het middelpunt van discussie.

Institutionele crises bedreigen het functioneren en soms zelfs het voortbestaan van een beleidssector. Zonder een minimum aan legitimiteit kunnen publieke organisaties immers niet functioneren (Wilson, 1989). Ingrijpende veranderingen zijn daarom nodig om de sector weer op de rails te krijgen en het vertrouwen van politici en burgers terug te winnen. De vertrouwde procedures waarop beleidsmakers voor de crisis nog konden teruggrijpen, vormen nu echter de kern van het probleem. Beleidsmakers worden dan crisis-managers.

“Crises kunnen getypeerd worden als ‘windows of opportunity’”

Crises worden in de bestuurskundige en politicologische literatuur vaak getypeerd als ‘windows of opportunity’ die vergaande beleidsveranderingen mogelijk maken (Keeler, 1993; Kingdon, 1995; Cortell en Peterson, 1999). Niet iedere crisis leidt echter tot ingrijpende beleidsveranderingen of institutionele hervormingen.

De vraag is in hoeverre de keuzen, strategieën en acties van bovengenoemde beleidsmakers de uitkomst van het crisisproces (kunnen) beïnvloeden. In het vervolg van deze inleiding gaan wij kort in op de oorzaken van crises (waarom escaleren bepaalde beleidsproblemen?) en zullen wij enkele proposities formuleren over het optreden van beleidsmakers tijdens crises (waarom en onder welke condities kiezen beleidsmakers voor beleidsaanpassingen, dan wel vergaande hervormingen?).

#### 1. De dynamiek van institutionele crises

Een institutionele crisis ontstaat wanneer een latente kloof tussen maatschappelijke en politieke verwachtingen, en het werkelijke functioneren van een publieke organisatie of beleidssector plotseling politiseert (zie Boin, Kuipers en Otten, 2000). Dit escalatieproces gaat gepaard met een sterke legitimiteitsdaling, die herkenbaar is aan een relatief sterke toename van negatieve opinievorming en een stijgende politieke agendastatus. Drie factoren spelen een ‘aanjagende’ rol bij de ontwikkeling van institutionele crises.

In de eerste plaats brengen *symbolische incidenten* de complexiteit van beleidsproblemen terug tot herkenbare en begrijpelijke proporties; het maakt duidelijk dat er ‘iets niet deugt’ in de sector. Een foto van een naakt, vastgebonden meisje zegt meer over het functioneren van een bepaalde zorgsector dan één of ander rapport van wijze mannen. Een dergelijk incident wordt beschouwd als een symptoom van een diep en fundamenteel probleem.

Ten tweede worden institutionele crises vaak aangewakkerd door *crisismakelaars*, oftewel personen die een grote interesse hebben voor een bepaald onderwerp en er alles

# ACHTERGROND

aan doen om hun visie voor het voetlicht te krijgen. Zij proberen de discussie aan te wakkeren door kritische vragen te stellen en nieuwe feiten aan het licht te brengen. Zij koppelen incidenten aan meer fundamentele beleidscontroverses. Een positie die toegang biedt tot media en politieke fora maakt het mogelijk te worden gehoord. Het neerstorten van een El Al Boeing in 1992 leidde mede door het toedoen van 'Bijlmerboy' Van Gijzel jaren later tot een parlementaire enquête.

Tenslotte spelen ook de media zelf een cruciale rol bij het ontstaan van institutionele crises. Het proces van *mediatisering*, waarbij de aandacht voor een onderwerp of verschijnsel in de media toeneemt en de toonzetting verscherpt, lijkt onlosmakelijk verbonden met institutionele crises. Geroutineerd leggen de media falend beleid en andere haperingen in de overheidsmachine bloot. Zij kunnen een incident of affaire snel op de spits drijven. Verslaggevers en journalisten zijn in zekere zin ook gebaat bij het creëren van een crisissfeer. Een crisis levert immers interessante nieuwsfeiten op. Sceptici zouden zeggen: 'geen media zonder crisis'. Voor het omgekeerde – geen crisis zonder media – is ook veel te zeggen. Individuele journalisten worden in sommige gevallen dan ook zelf politieke spelers en kunnen optreden als crisis-makers (Hendriks en Korsten, 2001). Zodra een dominant beeld van een crisis ontstaat krijgt de mediaberichtgeving bovendien een zelfreferentieel karakter (Vasterman, 2001). De nieuwsproductie kan exponentieel toenemen omdat journalisten en politici onderling op elkaars uitlatingen reageren, hetgeen de perceptie van een institutionele crisis versterkt.

## 2. Managementstrategieën

Institutionele crises betekenen een zware test voor bestuurders en beleidsmakers. Zij moeten de institutionele structuur van een sector of organisatie aanpassen op een zodanige wijze dat zowel externe als interne stakeholders tevreden worden gesteld. Zij zijn niet helemaal vrij in hun keuzes – crisis of geen crisis. De vraag is in hoeverre bestaande organisatie-

structuren, regels en beleidsprogramma's deze paden naar de toekomst bepalen.

Wij onderscheiden twee strategieën van crisismanagement die in feite de uiteinden van een continuüm markeren (Alink, Boinen 't Hart, 2001). De *herstelgerichte benadering* is gericht op het doorvoeren van aanpassingen zonder de bestaande institutionele structuur werkelijk te veranderen. Beleidsmakers die deze strategie aanhangen, streven naar het herstel van

"Verslaggevers en journalisten zijn in zekere zin ook gebaat bij het creëren van een crisissfeer."

de status quo. De *hervormingsgerichte benadering* verwijst daarentegen naar pogingen om de institutionele structuur van een sector te veranderen en een nieuw fundament voor haar functioneren te leggen.

Uiteerdere empirische studies naar institutionele crises kunnen vijf proposities afgeleid worden (Boin, Kuypers & Otten 2000; Boin e.a., 2003). Aan de hand van deze proposities zal worden gezocht naar mogelijke verklaringen voor de strategische keuzes van verantwoordelijke beleidsmakers. De eerste propositie voorspelt dat beleidsmakers in een eerste reactie op een institutionele crisis geneigd zijn tot aanpassingen binnen de institutionele structuur. Een crisis wordt ervaren als een ernstige bedreiging van de status quo. Verantwoordelijke beleidselites zullen proberen deze dreiging te neutraliseren en de huidige structuren – die tot voor de crisis immers effectief bleken – te behouden, voordat zij overgaan tot ingrijpende beleidsveranderingen en institutionele hervormingen. Wij refereren hier naar de crisisreflex van beleidsmakers.

Toch zien wij dat crises soms wel door hervormingen worden

gevolgd. De vraag is dus onder welke condities beleidselites tot hervormingen overgaan. Een van die condities is vervuld wanneer zittende beleidsmakers hervormingen beschouwen als de enige manier om een crisis te bezweren ('t Hart, 2000). Exogene bedreigingen zoals oorlogen, economische depressies en klimaatveranderingen kunnen beleidsmakers doen beseffen dat hervormingen onontkoombaar zijn. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij de oorzaken van een institutionele crisis toeschrijven aan oncontroleerbare, exogene ontwikkelingen.

Ook langdurige ergernis over bestaande structuren en routines kan aanleiding geven tot een hervormingsgerichte benadering (Leemans, 1976). Als rigiditeit en personele weerstand het doorvoeren van verbeteringen hebben gefrustreerd, kunnen bestuurders een crisis aangrijpen om ontstane impasses te doorbreken en ingesloten organisatiepatronen grondig te herzien. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij een institutionele crisis toeschrijven aan stukgelopen pogingen om langlopende problemen op te lossen.

Technische uitvoerbaarheid en politieke haalbaarheid spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van beleid. Tijdens een institutionele crisis neemt het laatste criterium echter aan belang toe. De politieke roep om ingrijpende veranderingen weegt in dergelijke situaties uiteindelijk zwaarder dan mogelijke technische

"Politieke overwegingen geven de doorslag bij de keuze voor een strategie van crisismanagement."

# ACHTERGROND

complicaties van hervormingsplannen. Politieke overwegingen geven de doorslag bij de keuze voor een strategie van crisismanagement. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij veronderstellen dat er ten minste een 'minimal winning' coalitie is die hervormingen steunt.

De kansen voor drastische beleidshervormingen nemen toe naarmate de procedurele hindernissen in het besluitvormingsproces afnemen. Beleidsvorming in Nederland wordt gekenmerkt door het nastreven van consensus, langdurig beraad met belangengroepen, en diverse formele mogelijkheden tot inspraak en medebestuur (Hendriks en Toonen, 1998). Deze traditie van overleg staat daadkrachtig optredensoms in de weg. In bepaalde noodsituaties, zoals rampen en grootschalige ongevallen, treedt dan ook wetgeving in werking die het mogelijk maakt bureaucratische procedures te omzeilen en besluitvormingsprocessen te versnellen. Hoewel zulke juridische arrangementen in het geval van institutionele crises onwaarschijnlijk zijn, kan zich op informele wijze wel een soortgelijk proces voltrekken. Betrokken instanties kunnen afzien van hun formele mogelijkheden beleid te blokkeren, wanneer de indruk ontstaat dat het functioneren van een beleidssector vooral gebaat is bij snel optreden en heldere politieke keuzes. Kortom, beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij kunnen opereren binnen de kaders van een ad-hoc centralisatie van initiatief en bevoegdheid.

## 3. Crisisuitkomsten

Intenties van beleidselites hebben slechts beperkte invloed op de uiteindelijke aard en omvang van veranderingen. Het hangt in sterke mate van de uitvoering af hoe beleidsveranderingen en institutionele hervormingen in de praktijk uitwerken. Implementatie is immers de achilleshiel van elk beleidstraject. Hervormingsplannen kunnen stuklopen binnen uitvoeringsorganisaties of zij worden ingekapseld binnen bestaande structuren. Meer gematigde herstellpogingen kunnen daarentegen

een cumulatief effect teweegbrengen, hetgeen resulteert in een ingrijpende aanpassing van de institutionele structuur.

Crisisuitkomsten zijn dan ook afhankelijk van de mate waarin de

"De traditie van overleg staat daadkrachtig optreden in de weg"

legitimiteit van een overheidsorganisatie of beleidssector wordt hersteld. Daarbij is het van belang dat een strategie van crisismanagement aansluit bij de maatschappelijke en politieke verwachtingen over de toekomst van de sector. In hoeverre beleidsmakers er in slagen met hun aanpak het maatschappelijke en politieke vertrouwen terug te winnen, zal onder andere afhangen van de mate waarin zij zelf tijdens een crisis aan geloofwaardigheid winnen of verliezen. Ongeacht de inhoud van hun voorstellen zullen pogingen tot legitimiteitsherstel minder kans van slagen hebben indien het handelen van beleidsmakers wordt gezien als oorzaak van een crisis. Ook kunnen contextuele factoren een belangrijke rol spelen bij het herstellen van legitimiteit en het afsluiten van een periode van crisis. Zodra nieuwe issues op de politieke agenda terechtkomen, kan de aandacht van een institutionele crisis worden afgeleid, waardoor de noodzaak tot snel en ingrijpend optreden afneemt.

S. Dekker, R.A. Boin en F. Hendriks

Drs. Sander Dekker en dr. Arjen Boin zijn respectievelijk als promotieonderzoeker en postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Dr. Frank Hendriks is universitair hoofdocent aan de vakgroep Recht, bestuur en informatisering van de Universiteit van Tilburg.

## Literatuur

- Boin, R.A., S. Kuipers en M. Otten (red.), *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Boin, R.A., S. Dekker, P. 't Hart en S. Resodihardjo, *Managing institutional crisis: Restoration and reform in the criminal justice sector*, in: M.G. Hermann (red.), *Political psychology as a perspective on politics*, Londen, 2003.
- Cortell, A.P. and S. Peterson, *Altered states: Explaining domestic institutional change*, in: *British Journal of Political Science*, jrg. 29, 1999, nr. 1, pp.177-203.
- Hart, P. 't, *Hervormend leiderschap: Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Utrecht, 2000.
- Hendriks, F. en A.F.A. Korsten, *Media in de politieke democratie*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 7, pp. 278-291.
- Hendriks, F. en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998.
- Keeler, J.T.S., *Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policymaking*, in: *Comparative Political Studies*, jrg. 25, 1993, nr. 4, pp. 433-486.
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, Londen, 1997.
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, 1995.
- Krasner, S., *Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics*, in: *Comparative Politics*, jrg. 16, 1984, nr. 2, pp. 223-246.
- Leemans, A.F., *The management of change in government*, Den Haag, 1976.
- Lindblom, C.E., *The science of 'muddling through'*, in: *Public Administration Review*, jrg. 19, 1959, nr. 2, pp. 79-88.
- Rose, R. en P. Davies, *Inheritance in public policy*, New York, 1994.
- Vasterman, P.L.M., *Zinloos geweld als mediahype: De aanjagende rol van de media bij de sociale constructie van zinloos geweld*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 7, pp. 299-309.
- Wilson, J.Q., *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York, 1989.

\* Dit artikel is eerder verschenen in het blad 'Bestuurskunde' van de VB dat vier keer per jaar verschijnt. Voor abonnementen op het blad 'Bestuurskunde' kunt u contact opnemen met Reed Business Information, Postbus 808, 7000 Doetinchem. Telefoon: 031-358358 of e-mail:

[klantenservice@reedbusiness.nl](mailto:klantenservice@reedbusiness.nl)

De abonnementskosten zijn €36,75 voor studenten.