

VU Research Portal

Turbulent Societies

Schmidt, A.J.

2019

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schmidt, A. J. (2019). *Turbulent Societies: How Governments Can Respond to the Mobilization of Societal Actors during Crises*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

SAMENVATTING

Tijdens een crisis worden door de overheid zo snel mogelijk personeel, eenheden en middelen gemobiliseerd. Doel is de crisis onder controle te krijgen. Het kost tijd voordat het responsstelsel van hulpverleningsdiensten en andere crisispartners volledig operationeel is: van enkele uren tot dagen. In de tussentijd staat de maatschappij niet stil. Allerlei maatschappelijke actoren mobiliseren ook. Burgers staan zichzelf, vrienden en familie bij. Maatschappelijke organisaties, zoals het Rode Kruis, leveren vrijwilligers, noodhulp en andere ondersteuning. En zelfs bedrijven, kerken en sportverenigingen leveren een nuttige bijdrage, bijvoorbeeld in de vorm van slachtofferopvang of voedselpakketten.

Maar niet alle maatschappelijke mobilisatie tijdens een crisis is zo behulpzaam. Soms lopen maatschappelijke actoren in de weg of brengen ze zichzelf per ongeluk in groter gevaar. In andere gevallen zien maatschappelijke actoren, zoals protest- en lobbygroepen, een crisis juist als kans om hun eigen belangen voor het voetlicht te brengen. Denk aan een protestbeweging die een minister verantwoordelijk houdt voor het veroorzaken van een crisis of een lobbygroep die beargumenteert dat bij de afhandeling van een crisis niet de juiste belangen worden meegewogen. Deze actoren sorteren vast voor op de vraag die na een crisis vaak opkomt: wie draagt schuld?

Demobilisatie van verschillende typen maatschappelijke actoren maakt dat overheden tegenwoordig worden geconfronteerd met een onvoorspelbare maatschappelijke dynamiek. Enerzijds mobiliseren *behulpzame* maatschappelijke actoren, zoals burgervrijwilligers en NGOs. Anderzijds mobiliseren *contraire* maatschappelijke actoren, zoals protestbewegingen en lobbygroepen. Maatschappelijke mobilisatie leidt daarom tot complexe bestuurlijke en operationele dilemma's in een situatie die toch al bekend staat om stress, tijdsdruk en een gebrek aan informatie. Vraagstukken zijn bijvoorbeeld: wanneer kun je spontane burgervrijwilligers vertrouwen? Hoe ga je om met maatschappelijke onrust en ontwijking? En waarin investeer je het eerst? De eigen mensen, middelen en operatie? Of zoek je aansluiting bij ontluikende maatschappelijke veerkracht?

Op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek weten we dat de mobilisatie van maatschappelijke actoren een positieve invloed kan hebben op de beheersing van een crisis. Dat wil zeggen dat de responscapaciteit en de responslegitimiteit worden bevorderd. Het tegenovergestelde is ook zichtbaar: maatschappelijke mobilisatie kan legitimiteit ondermijnen en de responscapaciteit hinderen. Maar we weten nog niet hoe overheden responsief kunnen zijn in reactie op maatschappelijke mobilisatie, en welke strategieën de negatieve gevolgen van maatschappelijke mobilisatie minimaliseren en de positieve gevolgen bevorderen. In dit proefschrift heb ik daarom de volgende

onderzoeksvragen gesteld: Welke strategieën, die de crisisresponscapaciteit – en legitimiteit bevorderen, kunnen overheden hanteren in reactie op de mobilisatie van maatschappelijke actoren tijdens een crisis? En wat zijn de gevolgen wanneer de gekozen strategie mislukt?

Ik heb de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van twee casestudies, beide uitgevoerd in Nederland: de crisisrespons op de aardbevingen in Groningen (2012-2015) en de vluchtelingen crisis (2015-2016). Voor deze studies heb ik respondenten geïnterviewd binnen en buiten de overheid, van beleidsmakers en politici tot hulpverleners en spontane burgervrijwilligers. Ter aanvulling heb ik documenten als onderzoeksrapporten en beleidsstukken verzameld, en geanalyseerd hoe de crises aandacht kregen in de media. Samengenomen leverde de data een rijk beeld van de besluitvormingsprocessen tijdens de crises.

Op basis van mijn onderzoeksresultaten heb ik vier ideaaltypische strategieën geïdentificeerd die de responscapaciteit en –legitimiteit bevorderen: adaptieve, conservatieve, kanaliserings- en hervormingsstrategieën.

	Behulpzame maatschappelijke mobilisatie	Contraire maatschappelijke mobilisatie
Functionele responsiviteit	Adaptieve strategieën	Kanaliseringsstrategieën
Politieke responsiviteit	Conservatieve strategieën	Hervormingsstrategieën

Tabel 1. Functionele en politieke responsiviteit richting behulpzame en contraire mobilisatie: Strategieën die responscapaciteit – en legitimiteit bevorderen.

De vraag welke strategie het beste toegepast kan worden is afhankelijk van (1) het type maatschappelijke mobilisatie (behulpzaam of contrair) en (2) het doel van de strategie (bevordering van responscapaciteit of de responslegitimiteit). Functionele strategieën zijn ge-ent op de meer praktische en operationele aansturing van maatschappelijke actoren en bevorderen responscapaciteit, terwijl politieke strategieën zich concentreren op legitimiteits- en vertrouwensvraagstukken rond maatschappelijke mobilisatie en daarmee responslegitimiteit bevorderen. In de praktijk worden de verschillende typen strategieën vaak tegelijkertijd toegepast. Daarbij is er sprake van een wisselwerking tussen de twee typen strategieën: een gebrekkige functionele responsiviteit beïnvloedt bijvoorbeeld de responslegitimiteit negatief, net als andersom. Ik bespreek de vier strategieën hier kort.

Adaptieve strategieën

Een adaptieve strategie is een voorbeeld van een functionele strategie en is in eerste instantie gericht op de praktische aansturing van behulpzame maatschappelijke actoren. In de praktijk komt behulpzame maatschappelijke mobilisatie op onverwachte plekken voor: van spontane burgervrijwilligers tot sportverenigingen en kerken. Vooraf weet je dat deze vorm van maatschappelijke mobilisatie aanwezig zal zijn, je weet alleen nog niet waar. Adaptieve strategieën nemen deze onvoorspelbaarheid als uitgangspunt en zijn bedoeld om ad hoc sturing te geven aan behulpzame maatschappelijke mobilisatie. Sturing vindt plaats met inachtneming van de mogelijke spanningsvelden en dilemma's die zich voordoen tussen overheden en maatschappelijke actoren. Voorbeelden van zulke spanningsvelden zijn de vraag hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen maatschappelijke actoren en overheden wordt ingericht (centraal of decentraal), of de vraag waar de nadruk op ligt: inclusie van maatschappelijke actoren of de efficiëntie van de crisisoperatie. Met een adaptieve strategie wordt een flexibele en creatieve oplossing bedacht voor het specifieke dilemma of spanningsveld. Er wordt door een overheid bijvoorbeeld voor gekozen om één kant van een dilemma in het ene organisatieonderdeel te adresseren (bijv. inclusie) en de andere kant in een ander organisatieonderdeel (bijv. efficiëntie). Denk aan één organisatieafdeling die zich richt op het aansturen van spontane burgerhulp en een andere die zich richt op het stroomlijnen van de crisisrespons. In aanvulling hierop kan een adaptieve strategie ook gericht zijn op aanpassing van interne organisatiestructuren en –processen om maatschappelijke mobilisatie te accommoderen. Gezamenlijk bieden adaptieve strategieën dus een mogelijkheid om de onvoorspelbaarheid van behulpzame maatschappelijke mobilisatie een positieve plek te geven in de crisisrespons.

Kanaliseringsstrategieën

Een kanaliseringstrategie is ook een functionele strategie, maar is in tegenstelling tot een adaptieve strategie gericht op de praktische aansturing van contraire maatschappelijke actoren. Het doel van een kanaliseringstrategie is om de wensen, belangen en claims van contraire maatschappelijke actoren – die dus in principe tegengesteld zijn aan die van de overheid – op zo'n manier te kanaliseren dat ze geen negatieve invloed hebben op de responscapaciteit en –legitimiteit. Een kanaliseringstrategie bestaat uit twee componenten, afhankelijk van het type contraire actor. Allereerst kan een kanaliseringstrategie erop gericht zijn om contraire actoren een forum te bieden waar zij hun onvrede kunnen uiten, zoals tijdens de vluchtelingen crisis veel gebeurde door middel van inspraakavonden. Ten tweede kan een kanaliseringstrategie eruit bestaan dat contraire actoren juist uit een crisisgebied worden weggestuurd. Denk bijvoorbeeld aan burgervrijwilligers in een overstromingsgebied die zichzelf of anderen in gevaar

brengen. Kanaliseringstrategieën zijn niet zozeer gericht op het bevorderen van de responscapaciteit en legitimiteit, maar eerder op het behouden of beschermen daarvan.

Conservatieve strategieën

Naast een functionele dimensie heeft de aansturing van maatschappelijke mobilisatie ook een sterke politieke dimensie. Een crisis brengt namelijk vaak onderliggende maatschappelijke en bestuurlijke problemen aan het licht. Maatschappelijke actoren mobiliseren om deze onder de aandacht te brengen. De legitimiteit van overheden en hun partners kan ter discussie komen te staan. Dit gebeurt vooral in beleidssectoren die tijdens langere periodes verstard raken. Dergelijke verstarring was goed zichtbaar rond de aanloop van de aardbevingscrisis in Groningen. Bestuurders raakten gevangen in geïnstitutionaliseerde rolpatronen, structuren en overlegcycli. Signalen dat er iets mis was – het ontstaan van aardbevingen – leidden niet noodzakelijke hervormingen. Met een conservatieve strategie hopen overheden deze vorm van verstarring voor te blijven. Een conservatieve strategie heeft als doel om verstarring te voorkomen door tijdens en na een crisis geïdentificeerde vraagstukken zo snel mogelijk te adresseren. Conservatieve strategieën leiden tot de implementatie van incrementele beleidsveranderingen. Ze zijn primair gericht op behulpzame maatschappelijke actoren die bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan de probleemidentificatie of mogelijke oplossingen. Conservatieve strategieën zijn dus bedoeld om bestaande instituties en beleid aan te scherpen, zodat er geen wezenlijke grote vertrouwens- en legitimiteitsvraagstukken ontstaan.

Hervormingsstrategieën

In afwezigheid van noodzakelijke incrementele beleidsveranderingen kan een incident of crisis uitgroeien tot een wezenlijke legitimiteitscrisis. Bij een legitimiteitscrisis staan niet individuele overheden ter discussie, maar wordt een hele beleidssector en de manier waarop deze is georganiseerd verantwoordelijk gehouden voor het veroorzaken van een crisis. Zo werd het Gasgebouw en de samenwerking tussen NAM en Economische Zaken verantwoordelijk gehouden voor het ontstaan van de aardbevingen in Groningen. Wanneer een ‘reguliere’ crisis is uitgroeit tot een legitimiteitscrisis zijn de mogelijkheden voor overheden om in te grijpen beperkt. Vaak ligt de enige effectieve oplossing in een verregaande hervorming van bestaande wet- en regelgeving, waarbij kritische maatschappelijke actoren een centrale rol vervullen. Zo’n hervormingsstrategie tracht door middel van dit type grootschalige aanpassingen aan de structuur van een beleidssector de situatie weer te normaliseren, bijvoorbeeld via een fundamentele beleidsherziening, nieuwe participatievormen of nieuwe besluitvormingsfora en – mechanismen. Zonder betrokkenheid van contraire maatschappelijke actoren die het onderwerp in eerste instantie hebben aangekaart is de kans van slagen beperkt.

Op grond van de vier ideaaltypische strategieën is het duidelijk dat overheden een palet aan opties tot hun beschikking hebben. Door het gebruik van de juiste strategie onder de juiste omstandigheden kan de responslegitimiteit en –capaciteit worden versterkt. Gebeurt dat niet? Dan zijn de consequenties potentieel catastrofaal: maatschappelijke actoren lopen in de weg, hinderen de crisisrespons, raken gedesillusioneerd of stellen de legitimiteit van de verantwoordelijke overheden ter discussie. Kortom, als mijn proefschrift één ding laat zien dan is het de noodzaak van duurzame overheidsresponsiviteit in het licht van maatschappelijke mobilisatie.