

# Het openbaar bestuur voorbij Corona

Reflecties op de impact van de Coronacrisis  
op het openbaar bestuur, de democratie en  
de rechtsstaat.

Den Haag | 18 juni 2020

Samenstelling en redactie: Rien Fraanje & Pieter de Jong

# Inhoudsopgave

## Ter inleiding

Han Polman & Rien Fraanje

## Deel I Algemene reflecties

Caspar van den Berg | *De boel rechtsstatelijk een beetje bij elkaar houden*

Paul Frissen | *Aanbevelingen aan dienaren van de staat*

Leonard Geluk | *De 'verroer-je-niet-samenleving' is geen doel om naar te streven*

Ira Helsloot | *Er zal meer met minder moeten gebeuren op het veiligheidsdomein*

Liza Mügge & Zahra Runderkamp | *Diversiteit in besluitvorming*

Trui Steen | *De rol van de overheid ook tijdens crisis: hoe om te gaan met (conflicterende) publieke waarden?*

Bernard Steunenbergh | *Nederland digitaal in Coronatijd; een realitycheck*

Katrien Termeer | *De Coronacrisis als wicked problem*

## Deel II Openbaar bestuur

Meike Bokhorst | *Permanente staat van crisismanagement vergroot behoefte aan lange termijn gerichtheid van het openbaar bestuur*

Mark Bovens | *Blijvende verandering van functioneren van openbaar bestuur?*

Martiene Branderhorst | *Leed en lessen*

Kees Breed | *Post-corona: welke toekomst voor gemeenten?*

Sandra Groeneveld | *Grensoverschrijdende samenwerking in tijden van crisis*

Paul 't Hart | *Tussen hoop en vrees: besturen na Corona*

Albert Meijer | *Coronacrisis, nieuwe technologie en openbaar bestuur*

Mirko Noordegraaf | *Openbaar bestuur in en na Covid19: meer maatschappelijke intelligentie*

Huri Sahin | *Inclusief openbaar bestuur in crisistijd*

Peter Verheij | *Intelligente bestuurlijke en financiële verhoudingen*

Kees Jan de Vet | *Ineens was er één overheid*

Miranda de Vries | *Centrale sturing en decentrale uitvoering in tijden van crisis*

Kutsal Yesilkagit | *Het openbaar bestuur na Corona: terug naar normaal*

## Deel III Democratie

Marcel Boogers | *Democratie na Corona*

Geerten Boogaard & Martijn van der Steen | *Lokale democratie onder druk*

Frank Hendriks | *Corona en democratie*

Sarah L. de Lange | *Democratische neergang in tijden van crisis*

Monique Leyenaar | *Corona en democratische besluitvorming*

## Deel IV Rechtsstaat

Jan Brouwer & Jon Schilder | *Herziening staatsrecht noodzakelijk*

Ernst Hirsch Ballin & Corien Prins | *De publieke taken van een democratische rechtsstaat*

Frank van Ommeren | *En weer zwelt de reguleringsgolf aan...*

Barbara Oomen | *De rechtsstaat en Corona*

## Ter inleiding

**Han Polman** is Commissaris van de Koning van de provincie Zeeland en voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

**Rien Fraanje** is secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In tijden van crisis wordt een bestuurder geheel in beslag genomen door de urgentie van de situatie. Er moeten beslissingen worden genomen, het liefst onmiddellijk. Daarbij moeten op dat moment strijdige belangen en waarden tegen elkaar worden afgewogen. Het ene besluit is goed voor het beschermen van die ene waarde (bijvoorbeeld gezondheid), maar een andere beslissing tast die juist aan en borgt een andere waarde (bijvoorbeeld welvaart, veiligheid of privacy). In een crisissituatie moet een bestuurder tegengestelde waarden tegen elkaar afwegen, dat moet hij snel doen en zonder dat hij over volledige informatie beschikt.

Probeer in een dergelijke situatie ook nog maar eens ruimte te creëren – in hoofd of agenda – om te reflecteren. Om even uit het oog van de storm te stappen en jezelf af te vragen: wat gebeurt hier eigenlijk? Waar ben ik op het ogenblik onderdeel van? Wat maak ik hier mee? De paradox is dat reflectie tijdens crises enerzijds een haast onmogelijke opgave is en dat ruimte voor bezinning en analyse anderzijds onmisbaar zijn om een crisissituatie doeltreffend het hoofd te kunnen bieden. En dus is het zaak dat anderen die reflectie en bezinning organiseren.

De *lockdown* die nodig was om de verspreiding van het Coronavirus tegen te gaan was twee maanden onderweg toen de Raad voor het Openbaar Bestuur besloot om aan bijna vijftig wetenschappers, bestuurders en ambtenaren te vragen korte verkenningen op te stellen over de invloed van de huidige Coronacrisis op het functioneren van het openbaar bestuur, de democratie en/of de rechtsstaat.<sup>1</sup> Wij vroegen potentiële auteurs niet om een uitgebreid essay; we waren benieuwd naar beknopte observaties, notities, knelpunten, dilemma's. Een A4 is voldoende, schreven we bij de invitatie. En we stelden drie vragen:

- In hoeverre denkt u dat deze Coronacrisis het functioneren van het openbaar bestuur, de democratie en/of de rechtsstaat blijvend verandert?
- Wat zijn mogelijke veranderingen ten goede, wat vindt u zorgelijke ontwikkelingen?
- Welke innovaties denkt u dat deze coronacrisis oplevert?

Meer dan dertig auteurs waren bereid om binnen een week hun bijdrage aan deze Reader te leveren. Sommigen hielden het kort maar niet minder scherp, voor anderen was het ene A4'tje te kort om hun inzichten en ideeën in te kunnen vatten. Het resultaat is deze mooie verzameling van meestal korte stukken over de invloed van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat.

### **Trots en tevredenheid over de slagkracht van de Veiligheidsregio's**

Het zou de rijkdom van de ruim dertig stukken tekort doen als wij in deze inleiding een poging doen om het geheel samen te vatten. Daarvoor bevatten de bijdragen te veel mooie, rake en scherpe inzichten. Maar als we door onze oogharen naar alle stukken kijken zien we in ieder geval drie gemene delers die voor een deel langs de lijnen van de indeling van deze Reader zichtbaar worden. In de eerste plaats: er is sprake van tevredenheid en

---

<sup>1</sup> Dank aan de Eenheid Strategische Advisering van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het goede idee.

trots over de wijze waarop het openbaar bestuur deze crisis tot dusverre heeft aangepakt. Daar staan zorgen tegenover over de democratische legitimatie en rechtstatelijke borging van veel genomen maatregelen.

Tal van auteurs wijzen erop dat deze crisis door het openbaar bestuur doeltreffend en met flinke slagkracht het hoofd is geboden. Daarbij wordt vooral gewezen op het succes van de Veiligheidsregio. Die bleek in staat snel en kordaat te handelen met de burgemeester van de grootste gemeente in de regio als boegbeeld. Daarbij hielp het dat de ernst van deze crisis per regio verschilde; de Coronacrisis was voor een deel ook een regionaal gesitueerde en gespreide crisis. De Veiligheidsregio's konden dus differentiëren in de uitwerking van de landelijke richtlijnen naar gelang de ernst van de situatie binnen hun regionale grenzen. Die ruimte voor verschil deed bovendien recht aan de regionale verschillen in cultuur en sociaal-maatschappelijke context.

Enkele bijdragen stellen daarbij dat deze Coronacrisis definitief heeft bewezen dat de regio 'here to stay' is. Ook zonder Corona konden we het toenemende belang van de regio al waarnemen. Tal van decentrale taken worden door regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten uitgevoerd. Daarbij springen uiteraard de nieuwe gemeentelijke taken in het oog, maar ook de regionale energiestrategieën en de regionale uitvoeringsdiensten. De afgelopen maanden hebben nu ook op een ander vlak bewezen dat de regio het schaalniveau is waar grote maatschappelijke opgaven met daadkracht kunnen worden aangepakt. De opkomst van de regio is in de Nederlandse context opmerkelijk omdat in de formele bestuurlijke organisatie van ons land formeel geen regio's bestaan hoewel van enkele provincies zonder schroom kan worden gezegd dat ze samenvallen met de schaal en omvang van een regio. Het 'succes' van de veiligheidsregio bestendigt wellicht definitief de grote potentie van de regio.

### **Zorgen over democratie en rechtsstaat**

De paradox is dat de zorgen die tegelijk wordenesignaleerd over democratie en rechtsstaat ook verband houden met die Veiligheidsregio. De democratische omissie is erin gelegen dat de Veiligheidsregio geen bestuurslaag is met een gekozen volksvertegenwoordiging die het regionale bestuur kan controleren. De burgemeester van de grootste gemeente vervult de rol van voorzitter van de Veiligheidsregio, maar die zal niet alle Raden van de gemeenten die in zijn verzorgingsgebied vallen langs gaan om daar uitleg te verschaffen aan of verantwoording af te leggen in de plaatselijke gemeenteraad. De situatie is zelfs zo dat hij ook zijn 'eigen' gemeenteraad als voorzitter van de Veiligheidsregio slechts hoeft te informeren maar hem geen (politieke) verantwoording schuldig is.

Dat gebrek aan democratische verplichtingen verklaart ongetwijfeld mede het succes in slagkracht, met korte en snelle klappen konden de benodigde besluiten worden genomen, maar levert zeker als een crisis langer duurt een legitimiteitsvraag van jewelste op. Het resultaat is dat tal van gemeenteraden maar ook colleges van burgemeester en wethouders werkloos en machteloos hebben moeten toezien hoe een andere en niet democratisch gekozen bestuurslaag de macht in de gemeente over nam en ingrijpende besluiten nam. Als Raadslid kon je – als je in de supermarkt door je kiezers werd aangesproken – alleen nog maar je oor te luister leggen, want invloed op de gang van zaken had je niet meer.

In het verlengde daarvan noteren enkele auteurs in hun bijdrage hun zorgen over de borging van tot voor kort als onaantastbaar geachte rechtstatelijke principes. De vrijheden

van (bijvoorbeeld) vergadering, godsdienst en ontmoeting werden op het hoogtepunt van de Coronacrisis tijdelijk 'on hold' gezet. Het maatschappelijke draagvlak daarvoor was groot, maar politieke controle en tegenspraak was aanvankelijk gering. Bijna alle partijen schaarden zich bijna kritiekloos achter het gevoerde beleid, terwijl toch ongekend ingrijpende maatregelen werden genomen. Zeker, ze waren gezien de ernst van de situatie goed te billijken, maar een adequate rechtstatelijke borging vereist dat de inperking van grondrechten een goede onderbouwing krijgt en voor een beperkte tijd geldt waarbij vooraf duidelijk is voor hoe lang of onder welke voorwaarden die beperkingen weer kunnen worden opgeheven. Die duidelijkheid en kaders ontbraken en ontbreken in veel gevallen nog steeds.

Nu de grootste urgentie van de crisis – een oncontroleerbare toeloop op de ic's – voorlopig is geweken, gaat de Coronacrisis een nieuwe fase in. Daarbij is het wenselijk dat de politiek weer zijn primaat pakt en de rechtsstaat weer voor een machtsbalans tussen de instituties zorgt. Nieuwe urgente en grote vragen als uitvloeisel van de Coronacrisis doemen op en daarbij is het van het allergrootste belang dat de richting daarin wordt bepaald door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. In deel I van deze Reader wijzen tal van commentatoren op de grote vragen die om een antwoord schreeuwen. In wat voor samenleving willen wij wonen? In hoeverre zijn wij bereid risico's te aanvaarden? En hoe gaan we de ongelijkheden in kansen en kwetsbaarheid die deze crisis verder dreigt te vergroten te lijf? Deze grote vragen dienen een politiek antwoord te krijgen. De slagkracht van de effectieve Veiligheidsregio dient plaats te maken voor de zorgvuldigheid van democratisch gelegitimeerde en rechtstatelijk geborgde besluitvorming.

### **Ten slotte**

De Corona crisis heeft het openbaar bestuur voor specifieke uitdagingen op het terrein van crisisbeheersing gesteld. Tegelijkertijd geeft deze bijzondere tijd een scherper beeld op de vitale algemene functies van het openbaar bestuur. Enkele auteurs benadrukken de noodzaak van vertrouwen in de relatie tussen overheid en burgers om de overheid met gezag te kunnen laten optreden. Vertrouwen wordt verdiend als het kan worden gegeven, als dilemma's worden gedeeld, en tegelijkertijd de waarden waar het uiteindelijk om gaat centraal worden gesteld.

Belangrijke observaties in de bundel betreffen ook het 'vermogen' van de overheid; het samenspel tussen nationaal en decentraal, de samenbindende kracht van een gezamenlijke opgave. En nieuwe waardering voor de functie van wetenschap, beleid en bestuur en de relatie daartussen. De kunst is om te leren tijdens een crisis. Voor de beheersing van de crisis zelf en de relevante lessen voor daarna. De kunst is het heldere zicht op de noodzakelijke vitaliteit en veerkracht van het openbaar bestuur te benutten bij 'herstel' dat meer is dan terug naar hoe het was. Verschillende bijdragen uit deze reader geven ook daarin richting.

Wij danken de vele auteurs die bereid waren hun scherpe inzichten met ons te delen en hopen dat deze Reader bestuurders, politici en ambtenaren aanleiding geeft om af en toe figuurlijk uit de crisis te stappen door een of enkele van de stukken te lezen om daarna gevoed met nieuwe inspiratie en frisse inzichten weer aan de slag te gaan om deze crisis met lef en visie aan te pakken.

## **Deel I**

### Algemene reflecties

## De boel rechtsstatelijk een beetje bij elkaar houden

**Prof. dr. Caspar van den Berg** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Op het moment van dit schrijven (begin juni 2020) bevindt Nederland zich ten aanzien van veel aspecten van de coronacrisis in een overgangsfase. Op medisch vlak is de acute dreiging voorbij en blijkt het zorgstelsel niet in elkaar gestort te zijn. De reguliere zorg is op de meeste plekken weer op gang gekomen, al blijft de situatie in de verpleeghuizen ernstig en houden experts ernstig rekening met een "tweede golf". Op maatschappelijk vlak bestaat de overgang uit de heropening van de scholen en de horeca, al blijft het openbaar vervoer voorlopig alleen bedoeld voor het noodzakelijke verkeer. Enerzijds heerst dus de opluchting dat de acute crisis achter ons lijkt te liggen, maar anderzijds is er voor bestuurskundigen op tenminste vier te onderscheiden vlakken ook reden voor een groot ongemak:

- **Gelegitimeerd en rechtsstatelijk bestuurlijk optreden:** De overgangsfase in bestuurlijke zin houdt in dat na de aanvankelijke gelaten acceptatie van de noodmaatregelen de frustratie op veel vlakken nu snel toeneemt. Hoewel de inhoud van de verschillende noodverordeningen in de veiligheidsregio's vrijwel gelijk is, is de variatie in de interpretatie en handhaving groot, en ontbreekt er in veel gevallen een inhoudelijke rechtvaardiging voor die verschillen. Ook zetten de noodverordeningen de grondrechten onder spanning. Het voorstel tot de wet die in de plaats van de noodverordeningen moet komen, stuit op fundamentele bezwaren omdat het verregaande inhoudelijke regelgeving door middel van ministeriele regelingen mogelijk zou maken en de lokale democratie niet aan bod komt.
- **De uitgestelde economische klap:** Het kabinet heeft in de eerste maanden met een historisch steunpakket voor bedrijven voorkomen dat de volksgezondheids crisis zou samenvallen met een onmiddellijke economische schok. Feitelijk verkeert de economie al in de grootste crisis sinds 100 jaar, maar voor een groot deel van de samenleving is dat nog niet direct merkbaar. Op korte termijn zullen naar verwachting 400.000 mensen hun baan verliezen. Afhankelijk van de politieke keuzes die nu voorliggen, is de kans op ongekende overheidsbezuinigingen ook aanzienlijk. De gevolgen voor de samenleving en het openbaar bestuur op alle bestuurslagen zullen dan fors groter zijn dan tijdens de vorige recessie.
- **Een nieuwe norm t.a.v. bestuurlijke transparantie:** De crisistijd stelt burgemeesters op de proef omdat zij onder forse tijdsdruk afwegingen moeten maken tussen grote publieke waarden zoals volksgezondheid, grondrechten en het economisch verkeer. Op 1 juni ontstonden daarbij in Amsterdam problemen rondom de Black Lives Matter demonstratie. De vrijgegeven whatsapp-uitwisseling tussen burgemeester Halsema en minister Grapperhaus gaf weer hoezeer de schaduw van transparantie de communicatie tussen bestuurders in de weg is komen te staan. Beide bestuurders waren niet bezig open en informeel af te stemmen over een potentieel gevaarlijke demonstratie, maar liepen terwijl de gebeurtenissen plaatsvonden al vooruit op de blame games als hun gesprek in de openbaarheid zou komen. Dit incident is geen op zichzelf staande casus, want in volgende gevallen zullen bestuurders ieder woord wegen en zich indekken in de wetenschap dat hun whatsapp-gesprekken in de openbaarheid zullen komen. Daarmee

stuurt en structureert de schaduw van de Wob de informele interbestuurlijke communicatie. Onbevangen communicatie tussen bestuurders die samen verantwoordelijkheid willen nemen is dan feitelijk niet meer mogelijk. Bestuurlijke transparantie heeft als doel om een open vizier van de overheid naar de samenleving te borgen, maar maakt zo een einde aan de communicatie met open vizier tussen bestuurders.

- **De ruimte voor consensusbestuur:** De eensgezindheid, depolitisering en broederlijkheid die bij een crisissituatie hoort en die in de eerste 6 à 8 weken heerste, is inmiddels verdwenen. "Rule by experts" heeft weer plaatsgemaakt voor gewone politieke belangentegenstellingen en meningsverschillen. Enerzijds is dat goed nieuws, want politiek debat en de compromisvorming die daaruit voortkomt kan niet al te lang opzijgeschoven worden. Anderzijds: vóór corona liepen de maatschappelijk spanningen op verschillende dossiers al hoog op, en wanneer daar langdurige sociale beperkingen en een ongekende economische bij komen, zijn we in voor guur weer.

De crisisliteratuur leert ons dat elke diepe crisis ook verborgen spanningen en zwaktes in andere delen van het maatschappelijke systeem laat zien. De hoogopgelopen raciale spanningen in de VS zijn daar een voorbeeld van. Ook in Nederland heerst bij velen het gevoel dat de corona-crisis de samenleving op een soort historisch kruispunt heeft gebracht: niet eerder in de recente geschiedenis werd er zoveel gesproken over de democratie, de rechtsstaat en het sociale contract als nu. Mogelijk komen radicale verschuivingen op het gebied van verduurzaming (waar lange tijd geen politieke meerderheid voor te vinden was) nu meer binnen bereik dan vóór de crisis. Toch ligt het ook voor de hand dat het draagvlak voor dit type transformaties door de crisis juist zal afnemen. Al vóór de crisis werd op allerlei vlakken steeds duidelijker dat er groepen en gebieden in Nederland zijn die te weinig meeprofitteerden van de geglobaliseerde economie en die het gevoel hadden dat hun leefwereld steeds meer in het defensief terecht kwam. Binnen die groepen en die gebieden zal gegeven de huidige crisis de weerstand tegen grote economische en maatschappelijke transformaties waarvoor vooral zij op de korte en middellange termijn de lasten moeten dragen, alleen maar stijgen. In het post-corona tijdperk wordt "het erbij houden" van deze groepen en gebieden een nog belangrijkere politieke en bestuurlijke uitdaging dan voorheen. Zonder aandacht te besteden aan de erkenning, vertegenwoordiging en middelen voor deze groepen en gebieden zal Nederland een moeilijker te besturen land worden.

Graag besluit ik met een positieve observatie. De wereldwijde Covid-uitbraak heeft overal aangetoond dat het virus niet zozeer *landen*, als wel *regio's* binnen landen treft. Ook in Nederland zijn de verschillen tussen regio's in besmettingsgraad steeds groot geweest. De veiligheidsregio als schaal waar de verantwoordelijkheid voor volksgezondheid en openbare orde ligt, heeft zich bewezen. Ook nu de discussie gaat over exitstrategieën en het herstarten van het maatschappelijk en economische verkeer, is de veiligheidsregio het meest voor de hand liggende bestuurlijke schaalniveau, gegeven de dominante radius van mensen bij hun verplaatsingen tussen huis, werk en school. Het interregionaal verkeer zal nog een tijdlang beperkter dan voorheen zijn, en het coronadashboard zal gebruikt worden om per regio tot maatwerk in de verruiming van de maatregelen te komen. Daarmee neemt de schaal van de regio verder in belang toe. Het is te verwachten dat zich in de toekomst meer kansen zullen voordoen om op die schaal beleidsvorming en uitvoering te organiseren, mits het lukt de democratische input en verantwoording op regionale schaal ook te verbeteren.



## Aanbevelingen aan dienaren van de staat

**Prof. dr. Paul Frissen** is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

1.

Wantrouw alle profeten die hun gelijk bevestigd zien of na de crisis alsnog willen halen. De coronacrisis moet vooral niet worden opgevat als een groot maatschappelijk experiment dat ons veel kan leren over de (ware) aard van de mens of het goede leven dat eindelijk binnen handbereik zal komen. Maar al te vaak wordt 'een nieuw normaal' aangekondigd, dat de gedaante zal hebben van een ingrijpende transitie.

2.

Onderdruk iedere begeerte om de staat weer (of nog meer) in het centrum van de wereld te plaatsen, als hoeder van ons geluk en onze gezondheid, als organisator van alle solidariteit, als preventieve geluksmachine. De cruciale rol van de staat berust nog steeds op zijn noodzakelijke, maar gevaarlijke monopolies. Terughoudendheid en matiging van ambities zijn en blijven van groot belang.

3.

Besef dat ook deze pandemie alle kenmerken van tragiek heeft: noodlot dat ons treft, geheel of ten dele veroorzaakt door ons eigen handelen. Handelen waarin een bizarre combinatie van rampspoed, totalitaire politiek en globalisering zichtbaar wordt. Te denken dat dergelijke combinaties na corona niet meer zullen opdoemen is op zijn best naïef en op zijn slechtst utopisch.

4.

Denk na over de constitutionele en institutionele versterking van 'checks and balances'. Ondanks alle uitspraken over de wenselijkheid van tegenspraak, fungeert Nederland nog volop in de traditie van schikkende en plooiende regenten, van accomoderende en pacificerende elites, van conflictbezweering door depolitisering en inschakeling van technocratisch vernuft. Voor deze crisis waren er al volop tekenen van legitimiteitserosie – denk aan de boeren en het RIVM. Die zullen terugkeren: omdat de anderhalve metersamenleving oude en nieuwe maatschappelijke conflicten zal laten zien.

5.

Plaats tegenover macht meer tegenmacht. Niet omdat tegenspraak leidt tot beter beleid, maar omdat tegenspraak beleid kan voorkomen. Als premier Rutte zegt: 'met 50% kennis 100% beslissingen' te moeten nemen, formuleert hij een universele waarheid: politiek moet beslissen waar het weten tekort schiet en morele verdeeldheid heerst. Filosofisch weten we bovendien dat alle waarheid voorlopig is. Bescheidenheid siert daarom politiek én wetenschap. Beide hebben dringend hinderende tegenspraak nodig.

## De 'verroer-je-niet-samenleving' is geen doel om naar te streven<sup>2</sup>

**Mr. Leonard Geluk** is algemeen directeur van de VNG.

In het hart van de maatregelen om het corona-virus te bestrijden vraagt de ROB een reflectie op de gevolgen van die crisis voor openbaar bestuur, democratie en rechtstaat op de langere termijn. Deze vraag kan slechts beschouwend, aarzelend en zoekend worden beantwoord. Niet oordelend over de vergaande maatregelen die sinds maart 2020 zijn genomen, wel reflecterend op de meest ingrijpende inbreuk op de grondrechten van burgers sinds 1945.

De aard van de corona-maatregelen is niet los te zien van de ontwikkeling van de risicosamenleving en die kort gezegd is te omschrijven als het niet-accepteren van risico's door de samenleving en de groeiende druk op de overheid om risico's te voorkomen. Logisch gevolg van de risicosamenleving is de vorming van de preventiesamenleving. Het kenmerk van de preventieve taak van de overheid is dat deze oneindig is: alle risico's die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen en die we ons nu kunnen verbeelden zijn onderwerp van overheidsoptreden. Focus van het optreden van de overheid is niet gericht op de opbouw en bloei van de samenleving maar is meer conservatief van aard: het behoud van de huidige situatie tegen alle mogelijke aantastingen van die situatie. Deze ontwikkeling leidt tot vergaande interventies in de levenssfeer van burgers: de overheid bemoeit zich met de eenzaamheid, de onderlinge verhoudingen in het gezin, de eetgewoonten en leefstijl van mensen. Via een reeks van geboden, verboden en maatregelen die moeten leiden tot ander gedrag wordt mensen gevraagd om keuzes te maken en na te laten. Roken, vet eten, weinig bewegen, het afsteken van vuurwerk: het houdt risico's in en die risico's moeten in onze samenleving zoveel als mogelijk worden uitgesloten en dit kan alleen door preventie.

De corona-aanpak is te zien als een symptoom van de preventiesamenleving: de overheid richt zich op het vrijwaren van de samenleving van een virus dat de gezondheid van mensen aantast. Omdat de basis van dit beleid gelegen is in het niet accepteren van risico's, is de impact van de preventiesamenleving ongekend: ieder risico (in verkeer, uitgaansleven, in de werkkring, in het huishouden) moet worden uitgebannen. De overheid die burgers wil behoeden van corona wil burgers ook behoeden voor verkeersongevallen, geweld achter de voordeur, hartfalen door overgewicht, kanker door een ongezonde levensstijl, noem maar op. Ieder leven verdient het om gespaard te worden door de overheid, de preventiesamenleving maakt geen onderscheid naar de aard van risico's die kunnen optreden.

Het uitvergroten van deze ontwikkeling toont ons een samenleving die onder druk komt te staan en uiteindelijk stil valt. Door thuis te blijven gaat corona onze deur voorbij, door niet in de auto te stappen overlijden we ook niet in het verkeer. Deze 'verroer-je-niet-samenleving' lijkt de beste remedie tegen risico's. Maar schijn bedriegt: de 'backfire' van de 'verroer-je-niet-samenleving' is groter dan het risico dat wordt uitgesloten: een stilstaande samenleving is uiteindelijk niet leefbaar.

---

<sup>2</sup> Voor het schrijven van deze bijdrage is gebruik gemaakt van Paul Frissen, 'De fatale staat' (2013), Willem-Jan Kortleven, 'Voorzorg in Nederland' (2013), Jos de Mul 'De domesticatie van het noodlot' (2005), R. Peeters, 'Het verlangen naar voorkomen' (2015) en Robert van Putten, 'De ban van beheersing' (2020).

De corona-crisis geeft een inkijkje in de 'verroer me niet-samenleving'. Een ingrijpende aantasting van grondrechten op basis van een noodverordening, zoals de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging en vergadering, het recht om te demonstreren, noem maar op. Rechten die cruciaal zijn voor de leefbaarheid worden even 'on hold' gezet. In de weging van belangen prevaleert het belang van het uitsluiten van risico's. De grenzeloosheid van de preventiesamenleving doet vermoeden dat er de komende jaren vaker situaties zullen optreden waarbij de grondrechten-knop wordt uitgedraaid.

Ik beschrijf deze tendens als feitelijke ontwikkeling in het openbaar bestuur. Het doordenken van deze ontwikkeling *in extremis* gaat met de nodige zorg gepaard. Een 'verroer-je-niet-samenleving' met als doel risico's uit te sluiten is een risico *an sich*. Het is alleen minder zichtbaar en meetbaar dan een risico dat is uit te drukken in aantallen ziekenhuisopnames.

Het is wenselijk dat het fenomeen van de preventiesamenleving en de daarmee samenhangende risico's onderwerp worden van maatschappelijk en politiek debat. De grootste inbreuk op de grondrechten sinds 1945 rechtvaardigt een gedegen reflectie.

Wat staat ons concreet te doen? In de eerste plaats: de ontwikkeling naar een risico-samenleving te problematiseren. De vraag welke risico's we accepteren en de maatschappelijke consequenties van het niet-accepteren van risico's moet worden doordacht en besproken. Het zou goed zijn de noodzakelijke evaluatie van de corona-aanpak ook aan te wenden om dit debat te voeren. In de tweede plaats moet het uitgangspunt dat risico's in meer of minder zichtbare vorm altijd aanwezig zullen zijn in onze samenleving - en dat we daarmee hebben te leren leven - leidend zijn in het debat over de inrichting van de samenleving. Risico's horen bij het leven en het idee dat risico's kunnen worden uitgesloten is misleidend. De acceptatie van risico's vereist een politiek-bestuurlijk leiderschap die balans zoekt tussen verschillende risico's die optreden. Van bestuurders wordt ambachtelijkheid verwacht, het vermogen om onvolmaaktheid te accepteren, om ambivalenties te omarmen, om 'met mate' beleidsmaatregelen te nemen en uit te dragen dat er grenzen zijn aan de risico's die beheerst kunnen worden. In de vierde plaats vereist een samenleving die risico's accepteert dat de nodige buffers worden opgebouwd: om risico's te kunnen dragen zijn tijd, inzet, middelen en menskracht nodig om veerkrachtig te kunnen optreden als zich risico's voordoen.

Het gaat om keuzes die we als samenleving maken. Accepteren we een samenleving waarin risico's bij het leven horen of gaan we uit van de illusie dat een samenleving zonder risico's haalbaar is? Het volgen van die illusie leidt tot een 'verroer-je-niet-samenleving'. Dat is geen doel om naar te streven.

## Er zal meer met minder moeten gebeuren op het veiligheidsdomein

**Prof. dr. Ira Helsloot** is hoogleraar Besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter van de stichting Crisislab.

Een ding staat vast: de coronacrisis leidt tot een enorme economische recessie en daarmee tot grote veiligheidsproblemen die om radicale oplossingen vragen.

Het directe fysieke veiligheidseffect van een recessie is groot: mensen met een inkomen op bijstandsniveau leven aanmerkelijk korter en in minder goede gezondheid dan mensen met een hoger inkomen. Dit scheelt 6 - 7 jaar langer in absolute levensjaren en zelfs 16 - 19 levensjaren waarin mensen de gezondheid als goed ervaren. Een half miljoen mensen die door de recessie vijf jaar op bijstandsniveau moeten leven verliezen samen daarmee zomaar een miljoen gezonde levensjaren. Dat dit allemaal geen theorie is maar helaas al vaker waargenomen harde werkelijkheid is bijvoorbeeld zichtbaar in het effect van de ineenstorting van de Russische economie in 1990-1994 die leidde tot een afname met vier jaar van de gemiddelde levensverwachting in Rusland.

En waar het gaat om de (nog) ontwikkelingslanden regent het op het moment van schrijven van deze bijdrage al waarschuwingen van allerhande experts en organisaties dat wat in twintig jaar bereikt is op het brede veiligheidsgebied weer dreigt te worden afgebroken. De millenniumdoelen van de VN die zo glansrijk en hoopvol gehaald zijn, dreigen nu weer doelen te worden. De verwachting van een recent onderzoek van een serie van universiteiten in opdracht van het Amerikaanse USAID is dat door het tijdelijk helemaal stopzetten van de TBC-programma's tijdens de coronacrisis en wegvallende financiering in ontwikkelingslanden de komende jaren zo'n 300.000 extra doden per jaar zullen vallen. Een andere infectieziekte die dankzij de lockdowns nu explodeert is AIDS: VN-organisatie UNAIDS verwacht alleen al aankomend half jaar een half miljoen extra doden omdat virusremmende medicatie niet verspreid kan worden.

De vreselijke effecten uit het bovenstaande pikzwarte beeld zijn bijna onvermijdelijk. 'Bijna' omdat er wel een kans is om als Nederlands openbaar bestuur daar wat aan te doen.

In Nederland is al eerder bijeengebracht door Crisislab dat er jaarlijks voor tenminste 5 miljard aan maatregelen worden genomen die een wetenschappelijke onomstreden nihil effect op de veiligheid hebben. Voorbeelden variëren van grote brokken als het hoogspanningsbeleid (750 miljoen over vijf jaar verspreid terwijl van hoogspanning niemand ziek wordt) en het merendeel van het huidige asbestbeleid (400 miljoen structureel omdat asbest in de jaren zeventig van de vorige eeuw een groot probleem was maar nu gaan we strenger om met asbest dan met andere gevaarlijke stoffen) tot kleine voorbeeldjes als de paar miljoen die we per jaar uitgeven aan nooduitgangbordjes waar niemand bij brand naar kijkt.

Een bijzondere loot aan de boom van onredelijk veiligheidsbeleid is een rigide toepassing van het voorzorgsprincipe: activiteiten en stoffen zijn gevaarlijk en moeten dus strikt gereguleerd worden tot het tegendeel bewezen is. Zo zijn de eng klinkende PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) zo streng gereguleerd in het Nederlandse bodembeleid dat de jaarbelasting van een bewoner via blootstelling aan een tot op de norm verontreinigde bodem overeenkomt met het drinken van één klein slokje koffie waar nu eenmaal

ook van nature PAK's inzitten. Een redelijker bodembeleid zou de Nederlandse samenleving ook weer honderden miljoenen per jaar schelen.

In het algemeen geldt dat solidair zijn ook het gelijkelijk delen van risico's zou moeten betekenen. De 'wealthy worried' veroorzaken in hun zucht naar eigen optimale veiligheid onveiligheid bij anderen. Simpele voorbeelden zijn de automobilist die zich een veilige zware auto kan veroorloven en daarmee statistisch gesproken juist weer meer letsel bij andere minder bepantserde verkeersdeelnemers veroorzaakt. Of de rijke ouders die hun kinderen naar een zogenaamde 'witte' school sturen wat tot verdere segregatie leidt zoals Putnam in de Verenigde Staten uitgebreid heeft beschreven.

De laatste alinea van de vorige paragraaf past bij het mensbeeld van veel bestuurders die ik spreek: de kiezer kijkt uiteindelijk naar zijn eigen belang of die van zijn eigen 'zuil' om een ouderwetse term te gebruiken. Die opvatting is echter pertinent onjuist zo blijkt uit veel onderzoek. Ons eigen onderzoek in Nederland laat consequent de 'narrige burger' zien. Op een simpele vraag wat hij/zij wil antwoordt de gemiddelde Nederlander ook simpel: 'altijd meer veiligheid'. Diezelfde Nederlander geeft op de vervolgvraag wat hij/zij als bestuurder zou doen een diametraal ander antwoord namelijk: 'ik investeer alleen in meer veiligheid als het ook echt wat oplevert'. Die gemiddelde Nederlander heeft ook een heel aardig gevoel bij wat exotische risico's zijn en waar dus eigenlijk niet veel in geïnvesteerd zou moeten worden. Bij de keuze als bestuurder tussen investeringen in onderwijs of zorg versus investeringen in kleine risico's als terrorisme, asbest of vrijkomende gevaarlijke stoffen uit de industrie kiest stevast zo'n 80 procent van de respondenten voor investeren in onderwijs en zorg.

Bestuurders die zo durven te beslissen oogsten ook lof in de samenleving (maar niet altijd in de politiek). Onderdeel van de communicatie daarna over die beslissing op basis van een koele kosten-batenanalyse is het 'grote verhaal' (zoals Gabriël van den Brink dat noemde) over de maatschappelijke waarde van de beslissing. Min of meer tot zijn eigen verrassing stond het overgrote deel van Leiden achter Henri Lenferink toen hij besloot dat zedendelinquent Benno L. na zijn detentie toch ergens moest kunnen wonen want 'iedereen heeft het recht na het uitzitten van zijn straf om opnieuw te beginnen'. Niemand in Nijmegen riep er schande van toen burgemeester Hubert Bruls helder benoemde dat de vierdaagse niet tegen terrorisme te beveiligen was en dat hij dus ook geen symbolisch maatregelen zou nemen 'omdat het leven nu eenmaal niet zonder enig risico is'.

## **Conclusie**

- De onveiligheid zal de aankomende jaren wereldwijd schrikbarend toenemen tenzij we daar actief wat aan doen.
- Een belangrijke stap zou paradoxaal genoeg kunnen zijn om weer een redelijke mate van onveiligheid te accepteren. Dit scheelt nationaal miljarden.
- Tenminste de gemiddelde Nederlander is voorstander van een heldere kosten-batenanalyse als basis voor het veiligheidsbeleid en hoopt op bestuurders die de regentenmoed hebben om zo beslissen.

## Gender en diversiteit in besluitvorming: de corona-crisis als breekijzer voor gelijkheid

**Dr. Liza Mügge** is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. In 2017 ontving ze een prestigieuze NWO Vidi beurs voor haar project 'Misrepresenting Diversity? Identity in politics'. Mügge is medeoprichter van het *European Journal of Politics & Gender*.

**Zahra Runderkamp** is promovenda aan de Universiteit van Amsterdam. Ze werkt aan een proefschrift over de vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in de Nederlandse politiek en media. Ze was jarenlang actief voor het Europees Jeugdparlement, onder andere als voorzitter van het Europees Jeugdparlement Nederland.

Mügge en Runderkamp schreven samen *De tweede sekse in politiek en openbaar bestuur: Verklaringen en oplossingen voor de ondervertegenwoordiging van vrouwen*, gepubliceerd in de bundel 'Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur' (2019): <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/op-weg-naar-een-betere-mv-balans-in-politiek-en-bestuur/>

Crises bieden kansen voor structurele verandering. Onderzoek laat zien dat crises, zoals oorlogen in sub-Sahara Afrika, SARS en Ebola, en de economische crisis van 2008, vrouwen harder raken dan mannen - ook in de herstelfase. Activisten, NGOs, journalisten en wetenschappers wijzen er bovendien op dat de huidige corona-crisis bestaande sociale, economische en politieke ongelijkheden langs lijnen van gender, etniciteit/ras, sociale klasse en het hebben van een beperking vergroot. Om deze terugslag tegen te gaan zijn investeringen in diversiteit in de politiek en openbaar bestuur tijdens en na corona onontbeerlijk. Want politiek en bestuur zijn nog altijd traditioneel het domein van witte mannen.

Prognoses waren voordat de corona crisis uitbrak al niet rooskleurig. Het *World Economic Forum* berekent in het Global Gender Gap Report 2020 dat economische gelijkheid tussen mannen en vrouwen pas over 257 jaar bereikt is. Politieke gelijkheid gaat iets sneller en wordt ruwweg anderhalve eeuw eerder verwacht.

Deze voorspelling is pre-corona. Tijdens corona hebben vrouwen een disproportioneel grote rol in de 'vitale beroepen' zoals verpleger, schoonmaker en onderwijzer. Tegelijkertijd blijven vrouwen ondervertegenwoordigd in de Nederlandse politiek, besluitvorming en andere posities die gemoeid gaan met macht in de publieke ruimte. Dat wil zeggen dat vrouwen worden uitgesloten van beslissingen die hen op een andere manier treffen dan mannen. En dat terwijl onderzoek naar politiek en bestuur - maar ook andere vakgebieden zoals het bedrijfsleven - uitwijst dat diversiteit besluitvorming ten goede komt. De kwaliteit gaat omhoog omdat perspectieven mee worden genomen die anders onzichtbaar blijven.

Beleid en maatregelen omtrent het coronavirus moeten ook de expliciete consequenties meennemen voor vrouwen in al hun diversiteit. Dit vereist bewustzijn dat intersecties van gender, ras of etniciteit, burgerschap, sociaaleconomische positie, seksualiteit, religie en/of het hebben van een beperking bepaalde vrouwen nog kwetsbaarder maakt in deze crisis dan anderen.

Op dit moment zitten vrouwen niet aan tafel als de beslissingen worden genomen en doen genomen besluiten niet altijd recht aan (kwetsbare) delen van de Nederlandse bevolking. Op de langere termijn kunnen we zulke ongelijkheden wegnemen en werken aan diversiteit in de politiek. Voor nu: erken wat je *niet* weet, en ga daar ook creatief mee om.

Zo vroeg in het Verenigd Koninkrijk de *UK Women and Equalities Committee* om ervaringsdeskundigen en onderzoek naar hoe mensen ongelijk geraakt worden door de crisis. Dat is een goede zet. De drie kernvragen die de commissie stelden waren:

- Zijn alle relevante kwesties inzake gelijkheid in overweging genomen?
- Zijn er onvoorziene gevolgen?
- Als er problemen zijn, wat kan er dan anders / beter worden gedaan?

Er kwamen allerlei antwoorden binnen en ook na de inmiddels afgeronde tweede consultatieronde kan men nog steeds ervaringen insturen. Terecht, want we zijn nog lang niet uit de corona-crisis en het kritisch bevragen van beleid met deze nieuwe kennis blijft nodig. Op verschillende momenten tijdens deze crisis zullen verschillende groepen kwetsbaar zijn, en de crisis duurt nog voort. Onder de antwoorden die de commissie kregen waren bijvoorbeeld bijdragen over de toename van huiselijk geweld en van corona-gerelateerd racisme.

Ook uit Nederland komen vergelijkbare signalen. Dankzij de kennis van uitgesproken ervaringsdeskundigen en nieuw sociaalwetenschappelijk onderzoek kunnen we de gevolgen van de corona-maatregelen beter begrijpen. Alleen met kennis van die diverse ervaringen, in het bijzonder van kwetsbare groepen, komen we uit deze crisis. Voorwaarde is wel dat witte mannelijke topbestuurders en politici actief ruimte maken voor collega's die er niet uitzien zoals zij.

## De rol van de overheid ook tijdens crisis: Hoe om te gaan met (conflicterende) publieke waarden?

**Prof. dr. Trui Steen** is hoogleraar Bestuurlijke organisatie van de overheid en co-productie van publieke diensten aan het Instituut voor de Overheid van de KU Leuven.

De COVID-19 crisis beïnvloedt ons denken over de overheid. Het is opvallend om te zien hoe de overheid op dit moment geprezen maar tegelijkertijd ook aangevallen wordt. Er is bijvoorbeeld relatief weinig discussie over het feit dat de overheid enorme investeringen doet om de economie in deze moeilijke tijd te ondersteunen, en er is grote maatschappelijke waardering voor de zorgsector die voornamelijk via publieke middelen wordt gefinancierd. Maar evengoed leeft de vrees dat de huidige lockdown-maatregelen en het handhaven ervan zouden bijdragen tot het creëren van een politiestaat. De COVID-19 crisis toont de taak van de overheid om het 'publieke belang' te verdedigen, maar hierbij ook om te gaan met conflicterende waarden; bijvoorbeeld het omgaan met de 'trade-off' tussen economie, gezondheid en veiligheid.

Christopher Hood (1991) benoemt drie types publieke waarden. De 'sigma'-waarden verwijzen naar economie en kostenbewustzijn; denk aan kosten-efficiëntie en spaarzaamheid. Deze waarden sluiten goed aan bij een overheid die 'mager' wordt gehouden; waar 'slack' wordt vermeden. Zo zien we bijvoorbeeld tussen landen grote verschillen in het aantal beschikbare ziekenhuisbedden. De 'theta'-waarden verwijzen naar 'fairness' (eerlijkheid), gelijke behandeling van burgers en het vermijden van misbruik. Deze tonen het belang van ambtelijke integriteit, het uittekenen van correcte procedures en het volgen daarvan. Maar evenzeer verwijzen ze naar maatregelen die de overheid neemt om gelijke toegang tot diensten voor iedereen te verzekeren; bijvoorbeeld de inzameling van laptops om deze beschikbaar te stellen aan jongeren uit kansarme gezinnen nu het onderwijs online verloopt. De 'lambda'-waarden, tot slot, verwijzen naar veerkracht, robuustheid, betrouwbaarheid en veiligheid; de capaciteit om met crisis om te gaan en te blijven functioneren ook in 'worst case' omstandigheden. Hier valt op dat, in tegenstelling tot het vermijden van 'slack' volgens de sigma waarden, deze 'lambda'-waarden net aangeven dat er nood is aan back-upsystemen die kunnen overnemen wanneer de normale capaciteit stilvalt of te kort schiet. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de discussie of er toch niet beter noodreserves voor medisch materiaal (zoals mondkapjes) werden aangehouden.

Deze drie types waarden zijn ten dele overlappend. Corruptie (ingaan tegen de waarde van integriteit en eerlijkheid), bijvoorbeeld, leidt vaak tot grote uitgaven (en gaat dus evenzeer in tegen de economische waarde van efficiënt en spaarzaam omgaan met middelen), terwijl dit tegelijkertijd ook de daadkracht van de overheid (en dus de waarden robuustheid en veiligheid) ondermijnt. Maar het is ook duidelijk dat het nastreven van deze drie types waarden vaak tot onderlinge conflicten of 'trade-offs' leidt: organiseren we onze gezondheidszorg in de eerste plaats volgens economische waarden, waarbij diensten worden geprivatiseerd of uitbesteed aan de best-biedende marktactor? Of organiseren we ons eerder volgens de waarde van het verlenen van gelijke toegang tot gezondheidszorg voor burgers ongeacht hun socio-demografische of financiële achtergrond? Of organiseren we de zorg volgens principes van robuustheid en dus het permanent aanhouden van een hoge capaciteit die ook uitzonderlijke situaties – zoals deze crisis – kan opvangen.



Net omdat er conflicten en 'trade-offs' bestaan tussen waarden, is het geen neutrale keuze om bijvoorbeeld vooral op efficiëntie gericht te zijn, of eerder op effectiviteit of op gelijkheid. En dit zien we momenteel ook heel duidelijk in de verschillen tussen landen wat betreft bijvoorbeeld de capaciteit van de gezondheidszorg, of evengoed in de 'trade-offs' tussen economie en publieke gezondheid (denk aan de erg verschillende beleidsbeslissingen in landen aangaande het opleggen van ofwel heel beperkte of net erg verregaande lockdown-maatregelen).

Wat de coronacrisis hierbij uitvergroot in beeld brengt is het belang van de overheid, die binnen een democratisch bestel ultiem diegene is die de legitimiteit draagt om beslissingen te nemen ook in een context van waardenconflicten en harde 'trade-offs'. We zien dat in de huidige crisis sterk geluisterd wordt naar experts, wat we zeker toejuichen. Maar toch kunnen deze experts de taak van de overheid om beleidsbeslissingen te nemen en maatregelen in te voeren, niet overnemen. In de eerste plaats, uiteraard, omdat het hun aan democratische legitimiteit ontbreekt. Maar bijvoorbeeld ook kan je opwerpen dat wellicht bepaalde waarden en belangen minder aandacht krijgen wanneer vooral medische en economische experts gehoord worden, maar anderen – om bijvoorbeeld sociaal-wetenschappelijke experts of klimaatdeskundigen te noemen – veel minder gehoord worden.

Een belangrijke conclusie is dus dat het heel eenvoudig mag lijken: de overheid heeft als taak om het 'publieke belang' te verdedigen, maar dat dit in de praktijk veel minder eenvoudig is en, ultiem, het omgaan met en kiezen tussen conflicterende waarden en belangen inhoudt. Als de COVID-19 crisis kan resulteren in een breder begrip hiervoor, dan is dat zeker een verandering ten goede.

**Referentie:**

Hood Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. 69, 3-19.

## Nederland Digitaal in coronatijd: een 'reality check'

**Prof. dr. Bernard Steunenberg** is hoogleraar Bestuurskunde aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

De 'coronacrisis' grijpt diep in op onze samenleving en bestuur, ook op het punt hoe de overheid met technologie omgaat in beleid. Over de mogelijkheden van digitalisering is al veel geschreven, maar de recente ontwikkelingen laten zien dat we nog veel kunnen leren, inclusief lessen die we al kenden. Misschien geldt hiervoor hetzelfde als bij reclameboodschappen, dat de kracht zit in de herhaling: alleen wanneer we keer op keer een belangrijk inzicht blijven herhalen, wordt de boodschap misschien onderkend.

Een eerste punt dat mij verbaasde is het hardnekkige geloof in technologie als oplossing voor maatschappelijke problemen. De corona-app die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wilde inzetten tijdens de golf aan coronagevallen in Nederland is daar een voorbeeld van. Natuurlijk speelt bij dit initiatief de wens om 'iets te doen' en waarschijnlijk de druk vanuit technologiebedrijven een 'goede' oplossing aan te reiken. Maar *technologie alleen biedt geen oplossing biedt voor maatschappelijke problemen*. Maatschappelijke problemen kennen een veel breder aantal probleemdimesies dan alleen of iets technisch kan, waaronder politieke haalbaarheid, uitvoerbaarheid, maatschappelijk gedrag en waardencomplexen. De app meet overigens geen corona-infecties maar houdt bij wie bij wie in de buurt is geweest en voor hoe lang, waardoor het idee al snel onder vuur kwam te liggen vanwege privacy en veiligheidsoverwegingen, naast vragen over maatschappelijk draagvlak. Kortom, de idee van een app-als-oplossing getuigt van technologie-optimisme en gaat nog onvoldoende in op de andere randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een succesvolle beleidsinterventie. Dat heeft het ministerie van VWS geweten.

Nauw hiermee verbonden is de misvatting dat concrete en operationele beleidsinterventies geen invloed hebben op onderliggende vraagstukken, waaronder waardenvraagstukken. Bij allerlei beleidskeuzes, ook wanneer het gaat om de inzet van technologie, zijn juist die *onderliggende en soms concurrerende waardensystemen* in het geding. De keuze van een interventie is daarmee ook een keuze tussen verschillende, belangrijke waarden die in de publieke discussie geëxpliciteerd moeten worden. Die transparantie en duidelijkheid zijn belangrijk voor een democratisch proces waarin naar draagvlak wordt gestreefd. Bij de corona-app ging dat mis omdat onderliggende waarden als privacy (wil ik wel dat een ander meekijkt wat ik doe?) en veiligheid (zijn mijn data wel in goede handen en kan er geen misbruik van worden gemaakt?) onvoldoende waren geborgd. Maar ook vragen als zou iedere Nederlander een smartphone moeten hebben en wat betekent dit voor degenen die dat zich niet kunnen permitteren of eenvoudigweg niet willen (denk aan 'bewuste' digibeten), moeten aan de orde komen. Omwille van de volksgezondheid kun je niet onbedoeld bepaalde groepen uitsluiten. Discriminatie, individuele vrijheid en het recht op zelfbeschikking komen dan in beeld. Kortom, het is verstandig om, ook wanneer het gaat om het gebruik van technologie in tijden van corona, die onderliggende waardensystemen beter in kaart te brengen en meer actief in het beleidsdebat te gebruiken.

Bij de inzet van apps of het verzamelen van nieuwe data op grote schaal moeten wij ons blijven realiseren dat er *groepen zijn die daarmee niet of onvoldoende in beeld komen*. Groepen die niet voorkomen omdat zij geen gebruik maken van de digitale meetmethoden

op basis waarvan data zijn verzameld. Groepen die wel gebruik maken van publieke voorzieningen maar niet via de gekozen meetmethode worden geregistreerd. Dat probleem is bekend en kan leiden tot een blinde vlek. De eerder genoemde digibeten zijn daarvan een voorbeeld, maar ook kwetsbare groepen. Ook in tijden van corona moeten wij blijven nadenken over de vraag of de beleidsinformatie achter voorstellen voldoende dekkend is en of bepaalde maatregelen niet leiden tot een grotere maatschappelijke ongelijkheid.

Diezelfde technologie helpt de overheid natuurlijk wel om in deze tijd van beperkingen de interne processen op gang te houden. Naast het thuiswerken, wordt dagelijkse veel vergaderd via *verschillende video-platforms*. Tegelijkertijd is de dynamiek van die video-vergaderingen anders dan bij fysieke bijeenkomsten, waarin sneller kan worden geschakeld en meer gelet kan worden op lichaamstaal. Zeg het anders, vergaderen is nu vooral het uitwisselen van standpunten geworden en niet zozeer een plek van debat. Voor veel operationele zaken werkt dat goed, maar voor meer politiek-strategische vraagstukken niet. Natuurlijk kan een ervaren voorzitter nog steeds belangrijke beslissingen ophalen, maar de vraag is of die beslissingen worden gesteund door een gemeenschappelijk narratief over problemen en aanpak. Soms zal dat niet het geval zijn en dat kan in de toekomst tot problemen leiden. Op basis van de bestuurskundige implementatieliteratuur kun je verwachten dat de 'gemiste kansen' van nu straks in de uitvoering worden gecompenseerd door een 'eigen' invulling van het beleid. Ook is het denkbaar dat 'ontweken' conflicten later weer opdoemen. Dat levert risico's en implementatieproblemen op. Kortom, mijn verwachting is dat de coronacrisis zal bijdragen aan implementatieproblemen die nu worden 'gezaaid' en die te maken hebben met de beperkte mogelijkheden een *meer gedragen narratief* te ontwikkelen.

Nu maar hopen dat Nederland voorspoedig uit de beperkingen komt.

## De Coronacrisis als *wicked problem*

**Prof. dr. Katrien Termeer** is hoogleraar bestuurskunde aan Wageningen University and Research en vice-voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Corona is een schoolvoorbeeld van een weerbarstige vraagstuk of *wicked problem*. Deze categorie vraagstukken vertoont een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend zijn. Ze gaan gepaard met veel onzekerheid waardoor erg snel het idee ontstaat van achter de feiten aanhobbelen. Bovendien veranderen deze vraagstukken regelmatig van gedaante onder invloed van nieuwe inzichten, beleid of (groeps-)gedragsdynamiek. Ze kennen een hoge mate van interconnectiviteit, waardoor ieder deelprobleem het symptoom is van een ander deelprobleem op een andere plek of schaalniveau en waardoor oplossingen van vandaag makkelijk leiden tot het probleem van morgen. Omdat deze vraagstukken per definitie de grenzen doorkruisen van beleidsdomeinen, publieke en private sferen, tijdschalen en bestuurslagen zijn er vele actoren betrokken die verschillende en vaak ook conflicterende probleemdefinities en oplossingsvoorkeuren hanteren. Bovendien kennen deze problemen geen stopregel. Wicked problems kennen geen definitieve oplossingen, ze zijn niet weg te managen en het kan altijd beter.

Wicked problems kennen drie veelvoorkomende bestuurlijke reflexen: het hanteren van het vraagstuk als ware het een tam vraagstuk, het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in apathie of cynisme, of het bagatelliseren van het vraagstuk en het zelfs afdoen als fake-nieuws. Al deze reflexen waren afgelopen tijd (ergens op de wereld zichtbaar), en zijn uiteindelijk niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Om wijzer om te gaan met wicked problems hebben wij (Dewulf en Termeer, 2015) eerder een set van 5 capaciteiten ontwikkeld, die cruciaal zijn: reflexiviteit, resilience (of veerkracht), responsiviteit, revitalisering en rescaling (of schaalgevoeligheid). Wij achten openbaar bestuur (arrangementen) dat over deze capaciteiten beschikken beter in staat om weerbarstige problemen en dus ook de corona crisis, het hoofd te bieden zonder te vervallen in bovengenoemde reflexen. *Reflexiviteit* is de capaciteit om de variëteit aan perspectieven van waaruit verschillende actoren het probleem framen te herkennen, om vervolgens verbindingen te creëren tussen verschillende frames zodat nieuwe handelingsperspectieven ontstaan. *Resilience* of veerkracht gaat over de ruimte om flexibel en robuust in te spelen op steeds veranderende condities door het creëren van redundantie of het bieden van handelingsruimte. *Responsiviteit* is de capaciteit om wijs te reageren op de groeiende stroom van maatschappelijk eisen en wensen. Dat vergt een goede afweging over wanneer een publieke reactie nodig, maar ook wanneer terughoudendheid verstandiger is. *Revitalisering* is de capaciteit om stagnaties en deadlocks te herkennen en te doorbreken en daarmee weer nieuwe energie te genereren. Zonder revitalisering is er risico op meer van hetzelfde, bestuurlijke kramp en onverschilligheid. *Schaalgevoeligheid* is het vermogen om een fit te creëren tussen de schaal van het probleem en de schaal van het beleid. Het streven naar optimale fits vereist vaak tijdelijke arrangementen en multi-level structuren.

Wanneer ik de aanpak van de Corona crisis langs deze meetlat leg valt het volgende op. *Reflexiviteit* is cruciaal omdat de crisis het openbaar bestuur confronteerde met een situatie die ons voorstellingsvermogen ver te boven ging en waarvoor bestaande routines tekort schieten. Het openbaar bestuur bleek in staat om radicaal andere handelingsopties te ontwikkelen, maar beperkte zich in eerste instantie wel tot een kleine kring van betrokkenen.

Naarmate de grootste urgentie verdween is het aantal betrokkenen en daarmee de ruimte voor reflexiviteit vergroot. Ook bleek men in staat om te reflecteren en terug te komen op eerdere besluiten, zoals bijvoorbeeld die van de groepsimmunitet. *Resilience* is een zwakker element. Onder invloed van de New Public Management filosofie is veel redundantie weggeorganiseerd en de ruimte voor professionals strak ingekaderd. Het is echter verbaazingwekkend hoe door improvisatievermogen en betrokkenheid van professionals, veerkracht is hersteld. Dit is zeker iets om vast te houden. Alhoewel de crisis vooral in het begin top-down besluitvorming vergde, is dat niet geheel ten koste gegaan van *responsiviteit*. Denk bijvoorbeeld aan het voorbeeld om de scholen te sluiten. In Nederland zijn nog niet veel stagnaties zichtbaar, binnen Europa des te meer en hier is de capaciteit van *revitalisering* zeker nodig maar nog niet echt zichtbaar. De veiligheidsregio's zijn een goed voorbeeld van een *schaalgevoelig* arrangement dat effectief blijkt tijdens deze Corona crisis. De relaties met de aanpak in andere landen en op Europees niveau lijkt veel zwakker.

Tot slot iets over evalueren. Gezien de hierboven beschreven kenmerken zijn wicked problems niet op dezelfde manier te evalueren als meer eenvoudige problemen, het kan immers altijd beter. Als alternatief hebben wij het '*small wins*' concept geïntroduceerd (Termeer en Dewulf, 2018). Dat biedt een meer realistisch perspectief om voortgang rondom wicked problems te evalueren en ervan te leren. Bij '*small wins*' gaat het om het werken aan grote weerbarstige vraagstukken door middel van kleine maar betekenisvolle stapjes. Small wins zijn niet te verwarren met quick wins of het plukken van laaghangend fruit, waarbij je juist met bekende oplossingen snel grote vooruitgang boekt. Bij small wins gaat het daarentegen om diepgaande veranderingen, waarbij sprake is van nieuwe zienswijzen, nieuwe probleemdefinities en nieuwe handelingsperspectieven. Ook al doen small wins zich vaak voor op een kleinere schaal, ze kunnen wel degelijk cumuleren in grootschaligere diepgaande verbeteringen. Deze small wins hoeven niet alleen betrekking te hebben op zaken die direct aan de Corona crisis zijn gerelateerd, maar ook gebeurtenissen die in de slipstream daarvan gebeuren en die we als samenleving wel met elkaar willen vasthouden.

### **Gebruikte literatuur/verder lezen**

- Dewulf, A. and Termeer, C. J.A.M. (2015) Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaptation. *Journal of Water and Climate Change*. doi:10.2166/wcc.2015.117
- Termeer, C.J.A.M. and Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society* <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>.
- Termeer, C.J.A.M. & Brink, M.A. van den (2013). Organizational conditions for dealing with the unknown unknown: illustrated by how a Dutch water management authority is preparing for climate change. *Public Management Review*, 15(1): 43-62.

## **Deel II**

### Openbaar bestuur

## Permanente staat van crisismanagement vergroot behoefte aan langetermijngerichtheid van het openbaar bestuur

**Dr. Meike Bokhorst** is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en aan de Universiteit Utrecht.

### **In hoeverre verandert de coronacrisis het functioneren van het openbaar bestuur blijvend?**

De rijksoverheid heeft afgelopen decennia allerlei taken en verantwoordelijkheden van zich af georganiseerd door middel van verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie. In de coronacrisis blijkt de Rijksoverheid opeens de spil te zijn waar alles om draait: kennis en advies (RIVM), crisisbesluitvorming en –communicatie (AZ), coördinatie van de zorgtaken (VWS), op gang houden van de economie en arbeidsmarkt (EZK, FIN & SZW), uitvoering en toezicht (Belastingdienst, UWV, IGJ, NZA) en onderzoek en evaluatie (NWO, OVV). Het is dus van groot belang dat de Rijksoverheid de eigen kennis en deskundigheid op peil blijft houden, dat ze met dienstbaar leiderschap werkt aan maatschappelijk draagvlak voor collectieve besluiten en dat ze samenwerking en solidariteit in de zorg en op de arbeidsmarkt beloont. De crisis leidt tot een herwaardering van overheidssturing als strategie om collectieve doelen en publieke waarden te realiseren. Maar die diffuse steun voor overheidssturing kan snel verminderen als het politiek mandaat wegvalt, als besluitvorming onvoldoende transparant, verantwoord en responsief is, als de resultaten tegenvallen, de kosten de pan uit rijzen en de maatschappelijke uitkomsten verzet oproepen.

### **Wat zijn mogelijke veranderingen ten goede, wat vind je zorgelijke ontwikkelingen?**

Mensen en organisaties zijn zich opnieuw bewust geworden van hun kwetsbaarheid en het gedeelde belang van buffers. Een gezonde levensstijl, een goed sociaal netwerk, financiële reserves en mentale weerbaarheid zijn cruciaal voor ons collectief welbevinden. De overheid kan de schroom achter zich laten om dat te stimuleren bij burgers. Maar ze kan ook buffereisen of verplichtingen voor gezonde bedrijfsvoering stellen om te zorgen dat bedrijven niet zo snel een beroep hoeven te doen op de overheid. De overheid kan nieuwe vormen van solidariteit en sociale zekerheid organiseren door het stimuleren van coöperatieve samenwerkingsverbanden van werkgevers en werknemers en het stellen van eisen aan zelfstandigen om zich sociaal te verzekeren. Naast het stimuleren van concurrentie en het bewaken van mededinging zouden markttoezichthouders ook meer ruimte kunnen bieden aan bedrijven die bijdragen aan maatschappelijke waardencreatie en sociale vangnetten. Naast zeggenschap van aandeelhouders zou er ook enig zeggenschap van belastingbetalers kunnen komen bij bedrijven die omgevingsschade veroorzaken of schade afwentelen op het collectief.

Een grote zorg is waar de rekening van de gezondheidscrisis en economische crisis uiteindelijk terecht komt. Mensen met een kwetsbare gezondheid en in precare financiële posities betalen nu al een grote prijs. De overheid spaart op de korte termijn kosten nog moeite om de zorg overeind te houden en de economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Maar als er een recessie komt en de zorgkosten verder stijgen, zal er straks ook weer bezuinigd gaan worden. Zorg, onderwijs en politie zijn maatschappelijke steunpilaren waar de overheid moeilijk nog verder op bezuinigen kan. En mensen die op grote schaal

werk en inkomsten verliezen, hebben eerder meer dan minder behoefte aan sociale zekerheid. Investerings voor klimaatverbetering kunnen moeilijk nog verder vooruit worden geschoven. We kunnen de hand op de knip houden in Europa, maar dan zetten we de internationale solidariteit onder druk, en verzwakken we de Europese interne markt en de lokale arbeidsmarkten.

**Welke innovaties denk je dat deze coronacrisis voor het openbaar bestuur oplevert?**

Digitalisering van werkoverleg kan het vergaderen efficiënter maken. Flexibilisering van werktijden, werkvormen en woon-werkverkeer kan mensen meer vrijheid geven om hun werk beter in hun leven in te passen. Op sommige plekken maakten ambtenaren overuren en op andere plekken hadden ze niet zoveel te doen. Door werk flexibeler te organiseren met klussenlijsten waar je op kan intekenen over de grenzen van organisaties heen, kan de overheid slagvaardiger worden en het werk interessanter worden. Voor de overheid biedt de coronacrisis een goede oefening voor toekomstige crises als gevolg van klimaatverandering. De overheid dient crisisbestendiger te worden door beter te anticiperen op problemen met een kleine waarschijnlijkheid of lange incubatietijd, maar met grote maatschappelijke gevolgen, zoals de corona- en stikstofcrisis. We hebben nu slimme innovaties in onze infrastructuur en landschap nodig om op de lange termijn ons klimaat en leefomgeving veilig en leefbaar te houden. Na de huidige, haast permanente staat van crisismanagement wordt regeren meer dan ooit vooruitzien.



## Blijvende verandering van functioneren openbaar bestuur?

**Prof. dr. mr. Mark Bovens** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en lid van de WRR.

1. De coronacrisis vergroot het vertrouwen in de regering, maar dit zal niet blijvend zijn. Acute crises, zeker als deze van buiten komen, leiden vaak tot een 'rally around the flag effect'. Geconfronteerd met een plotselinge, externe bedreiging zoekt men steun bij de overheid. In de maanden na 9/11, na de val van de Lehman Brothers, en na de MH 17, zag je een plotselinge piek in het percentage burgers dat bij SCP en de Eurobarometer zei de regering te vertrouwen. Dat zal nu niet anders zijn. Na verloop van tijd ebt dat vertrouwen weer weg en daalt het juist, zeker als de economie onderuit gaat. Het algemene vertrouwen in de regering beweegt, met enige vertraging, mee met de stand van de economie. De politieke crisis volgt bovendien meestal pas maanden na de feitelijke crisis. Soms is dat zelfs pas jaren later, zoals na de Bijlmerramp of Srebrenica. De crisisaanpak raakt gepolitiseerd, er komen parlementaire onderzoeken en er moeten bewindslieden opstappen. Dat zal hier ook gaan gebeuren – ik zou niet graag in de schoenen staan van de volgende ministers van Volksgezondheid, SZW en Financiën. Volgend jaar, wanneer de herinnering aan de grote onzekerheden is vervaagd en de onderzoekscommissies hun verhoren houden, zal de kritiek losbarsten: waarom was de overheid niet beter voorbereid op een pandemie, waarom was er geen aandacht voor de verpleeghuizen, waarom werd er zo makkelijk geld uitgekeerd aan bedrijven en werd er niet gecontroleerd op fraude?

2. Crises leiden vooral tot aanpassing op de beleidsterreinen die door de crisis zijn geraakt. Na 9/11 kregen de AIVD en de NCTV de wind in de zeilen en kwam er internationale samenwerking bij het bestrijden van terrorisme. Ook leidden de aanslagen tot draconische, blijvende veiligheidsmaatregelen op luchthavens. De financiële crisis heeft geleid tot meer eisen aan banken en tot meer Europese monetaire samenwerking en bancaire toezicht. De coronacrisis zal leiden tot meer aandacht voor de preventie van pandemieën, voor het aanhouden van strategische medische voorraden en tot meer EU-beleid en samenwerking op dat terrein.

3. Crises op zichzelf leiden niet per se tot grote, structurele veranderingen. Wel kunnen ze reeds bestaande bewegingen en patronen versnellen. 9/11 versterkte de opkomst van nationalistische partijen en gevoelens. Deze waren onder de oppervlakte al aanwezig sinds de jaren tachtig, maar werden nu versneld zichtbaar. De financiële crisis versterkte de economische ongelijkheid en de kritiek erop. De coronacrisis zal vermoedelijk de reeds bestaande trend tot de-globalisering en *insourcing* versnellen. Deze crisis zal in ieder geval leiden tot een verdere versnelling van de virtualisering van economie en samenleving. Online consumptie en dienstverlening zal nog meer gemeengoed worden, evenals online overleg en thuiswerken. En als er een tweede golf komt, en een vaccin lang uitblijft, zal het, godzijdank, ook definitief gedaan zijn met flexplekken en kantoortuinen.

## Leed en lessen

**Dr. Martiene Branderhorst** is gemeentesecretaris van Gouda en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De coronacrisis leidt tot veel zaken die acuut geregeld moeten worden op lokaal niveau. Dit vraagt elke dag weer flexibiliteit en samenwerking om op een goede wijze vraagstukken op te lossen. Zoals (horeca)ondernemers ondersteunen in wat wel mag in de stad, zorgen voor aanvullende voorzieningen voor daklozen met coronaverschijnselen, het beheersbaar houden van de situatie bij het afvalbrengstation, het ondersteunen van de voedselbank, het mogelijk maken van '1,5 meter huwelijken', het opstellen van noodverordeningen en het regelen van de handhaving daarvan. Besluitvorming verloopt via de digitale collegevergaderingen en dankzij de technologische hulpmiddelen wordt ook met de gemeenteraad vergaderd.

Juist in zo'n hectische fase is het essentieel om capaciteit en denkkracht te organiseren om na te denken wat dit betekent voor de toekomst. De coronacrisis brengt naast veel leed, ook veel lessen. Voor de stad, het land, de wereld, maar ook voor de overheidsorganisatie. Wat leren we van deze crisis als het om de inrichting en de cultuur van de organisatie gaat? Wat zijn de onverwachte positieve effecten en wat wordt echt gemist? Wat kunnen we nog slimmer doen?

De coronacrisis kan een kantelpunt voor de overheidsorganisatie zijn: vallen wij terug op het systeem zoals het altijd was of geeft het een impuls aan nieuwe oplossingen en nog slimmer werken. Dat vraagt om een lerende houding en om nadere reflectie en handelingsperspectief op vragen als:

- Wat zijn de lessen van deze crisis als het om (nieuwe) combinaties van werk en privé gaat? Medewerkers hebben minder reistijd, kunnen zich thuis beter concentreren (als de kinderen naar school en opvang zijn) en hebben meer flexibiliteit in de dagindeling. Tegelijkertijd ervaren medewerkers ook meer eenzaamheid, een gevoel van 7 x 24 uur werken en het gemis van collegiaal contact en gezamenlijk aan een opgave werken.
- Wat betekent het digitaal werken voor het leiderschap? Hoe inspireer je medewerkers? Hoe geef je leiding aan medewerkers waarvan het functioneren verbetering behoeft? De organisatie en de collega's zijn meer op afstand, niet alleen fysiek, maar ook psychologisch en de verbinding met de organisatie lijkt minder te worden. Dat heeft gevolgen voor de invulling van het leiderschap.
- Hoe richten we onze participatieprocessen en dienstverlening slimmer in gezien de voordelen van de digitale middelen? Digitale participatievormen blijken in veel gevallen een goed alternatief voor traditionele overleg- en participatievormen: sneller resultaat, bereiken van nieuwe doelgroepen en meer reacties. Tegelijkertijd blijkt bij projecten waar sprake is van onderlinge discussie, verschillende belangen of meerdere bezwaarmakers het fysieke overleg een groot gemis.
- Heeft de crisis gevolgen voor de wijze waarop we ons beleid ontwikkelen en uitvoeren? De hectiek van alledag in combinatie met de bezuinigingen die bij veel lokale overheden aan de orde zijn, vragen in deze tijd veel aandacht. Zoveel aandacht dat het gevaar is dat we 'geleefd worden door het hier en nu'. Terwijl juist nu het belangrijk is om scherp

te kijken wat er gaande is en wat dat betekent voor het beleid en de uitvoering, zodat we niet door de feiten en (technologische) ontwikkelingen ingehaald worden.

- Wat betekenen de ontwikkelingen voor het HR beleid? Naast aandacht voor het gevoel van verlies dat mensen kunnen hebben bij veranderingen, is het van belang om te bekijken welke kennis en vaardigheden belangrijker worden en hoe we dat gaan stimuleren en inrichten. Denk bijvoorbeeld aan digitale geletterdheid en aan nieuwe vormen van samenwerking. Maar ook aan de noodzakelijke technologische vernieuwingen en aanpassingen in de fysieke kantooromgeving.

Er zijn geen snelle antwoorden op deze vragen. Een lerende houding, experimenteren en open staan voor het doorbreken van patronen zijn van belang. De huidige crisis vraagt om nieuwe interventies en op basis daarvan evalueren, bijsturen en uitzoeken wat werkt voor het versterken van de overheidsorganisatie en daarmee van het openbaar bestuur.

## Post-Corona: Welke toekomst voor gemeenten?

Dr. Kees Breed is kenniscoach bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

### 1. Wat zijn blijvende gevolgen voor democratie, bestuur en rechtstaat??

Vorig jaar publiceerde het PBL in het rapport *Oefenen met de toekomst* vier mogelijke toekomstscenario's op basis van wisselende interacties tussen internationaal, nationaal en lokaal bestuur en tegelijk tussen overheid, markt en burgers<sup>3</sup>. Deze scenario's dragen eraan bij om met een open mindset te kijken naar ontwikkelingen die ons raken en om daarbij niet alleen de mogelijke bedreigingen maar ook kansen op het netvlies te krijgen. Een herkenbare vraag, zeker in tijden van Corona, is in welke mate de overheid sturend wil zijn of juist ruimte geeft aan marktpartijen. Voor gemeenten acuut: hoeveel richting geven we aan het gebruik van de openbare ruimte in de binnensteden, bijvoorbeeld voor wat betreft de opening van terrassen en de toegang tot winkels?

Een opvallend scenario van het PBL is dat het klimaatbeleid wereldwijd vanuit een gedeeld gevoel van urgentie en met op Chinese leest gestoelde top down controle mechanismen zal worden aangepakt. Leuk bedacht en goed voor de discussie, vond ik vorig jaar. Maar tegelijk wel enigszins bedreigend en toch (gelukkig ook) ondenkbaar in onze Europese context.

En toen kwam dus de Coronacrisis, waarin dit scenario ineens een heel stuk plausibeler lijkt te zijn geworden. Het andere uiterste van het spectrum is dat gemeenten (of zelfs wijken) zelf wel bepalen in hoeverre ze bereid zijn hun aandeel in bijvoorbeeld de energietransitie te leveren. Ondenkbaar? De gemeenteraad van Amsterdam heeft intussen besloten dat bij het weer opstarten van alle economische en andere maatschappelijke activiteiten de principes van de zgn. Donut-economie het vertrekpunt gaan vormen: hoe garanderen wij minimale bestaansvoorwaarden voor alle bewoners van deze planeet zonder de duurzaamheidsgrenzen daarvan te overschrijden<sup>4</sup>? Tot in Den Haag en in Brussel wordt deze benadering met lobby-activiteiten ondersteund want Amsterdam kan dat natuurlijk niet alleen. Ook is in gemeenteland discussie over de vraag hoe burgers en bedrijven structureel betrokken en gehoord kunnen worden bij besluitvorming over de crisismaatregelen maar ook over toekomstige ingrijpende veranderingen. En dan niet alleen middels verkiezingen eens in de 4 jaar.

Kortom, het hele spectrum van bestuurlijke spelers, benaderingen en interacties lijkt stevig door elkaar geschud. Dat zou kunnen uitmonden in kruisbestuivingen, innovaties en doorbraken die nog maar kort geleden nauwelijks denkbaar leken. We leren nu in ieder geval om, met vallen en opstaan maar toch al beter dan in het verleden, snel en flexibel te kunnen schakelen tussen de verschillende spelers, maatschappelijke en economische sectoren en bestuursniveaus. Juist die flexibele benadering zou wel eens een cruciaal element kunnen worden in toekomstige bestuurlijke arrangementen en instituties. Helemaal terug naar hoe het nog maar 6 maanden geleden was, lijkt nu toch wel het minst waarschijnlijke scenario te zijn geworden. Alhoewel...

<sup>3</sup> <https://themasites.pbl.nl/o/oefenen-met-de-toekomst/>

<sup>4</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/ambities/gezonde-duurzame-stad/amsterdam-circulair-2020-2025/>

## **2. Welke ontwikkelingen baren zorg, welke stemmen optimistisch?**

Vanuit gemeenten zijn er enerzijds en allereerst grote zorgen over de financiële consequenties en naweeën van deze crisis. Veel gemeenten zaten al in zwaar weer als gevolg van met name de transities in het sociale domein en zij zagen ook de buien vanuit komende klimaatregelingen en de nieuwe omgevingswet al hangen. Daar komen nu de tekorten vanuit gemaakte extra kosten en tegelijk gederfde inkomsten (parkeergelden, toeristenbelasting) bij<sup>5</sup>. Regionaal economisch herstelbeleid is mede daarom cruciaal. Maar er zijn ook grote zorgen voor de impact van de crisis op kwetsbare groepen in de samenleving, en voor burgers die kampen met schulden en sociaal-economische achterstanden.

Een bijzonder aandachtspunt is de gebrekkige democratische legitimatie van maatregelen op gemeentelijk niveau, in het kader van de tijdelijke COVID-19 wet. Wat betreft lokale ontheffingen is de invloed van wethouders en de gemeenteraad uiterst beperkt. Hoe ga je daarmee om en hoe 'tijdelijk' zal deze wet in de praktijk zijn? Ook maken gemeenten zich zorgen over de vraag welke actieve burgers zich straks nog verkiesbaar willen stellen voor posities in de gemeenteraad en/of in de colleges van burgemeester en wethouders, als zij met hun medeburgers alleen maar slecht-nieuwsgesprekken kunnen voeren over te sluiten zwembaden, bibliotheken en andere gemeenschappelijke voorzieningen.

Anderzijds heeft de crisis op veel plekken in het land ook bijgedragen aan een vergroting van de gemeenschapszin en solidariteit. Via buurtapps helpen burgers elkaar en jongeren doen op veel plekken boodschappen voor ouderen die hun huis niet uit kunnen of willen. Dat versterkt de gezamenlijke weerbaarheid en biedt ook kansen voor het versterken van de banden tussen burgers en gemeenschappelijke instituties, formeel en informeel. We moeten het immers samen doen! Vergis ik me nou of heeft de Corona-crisis misschien al bijgedragen aan een vergroot vertrouwen van burgers in elkaar en in de overheid? En zo ja, is dat slechts tijdelijk of kan dat een blijvend effect hebben?

## **3. Welke innovaties levert deze crisis op voor het openbaar bestuur?**

Het meest zichtbaar zijn de digitale gemeenteraadsvergaderingen en bijvoorbeeld in de VNG de digitale commissievergaderingen. Die laten zien dat het mogelijk is om niet alleen in crisistijd maar ook daarna op andere manieren dan we gewend waren zinvol met elkaar te communiceren. Dat is geen structureel alternatief maar kan een aanvulling op klassieke vergaderwijzen vormen. Dat vergde en vergt wel wettelijke aanpassingen, maar daar wordt in voorzien. Een volgende stap is om deze communicatiekanalen ook veel vaker in te zetten voor interactie met lokale ondernemers en burgers, en voor landelijke bijeenkomsten. Dat maakt het mogelijk om veel meer dan tot dusver gebruikelijk de kennis en inzichten vanuit allerlei hoeken van de samenleving en vanuit het hele land structureel te benutten bij besluitvorming en bij uitvoeringsproblemen. Maar daarvoor is het wel nodig om ook de mindset te mobiliseren die nodig is om dit als kans en niet als bedreiging te zien. Wat ons weer terugbrengt bij de exercitie die ik noemde aan het begin van deze bijdrage: meer dan ooit in de afgelopen 50 jaar hebben we in de afgelopen maanden, zij het noodgedwongen maar toch, een spannend begin gemaakt met het oefenen met de toekomst in de praktijk.

---

<sup>5</sup> <https://vng.nl/artikelen/coronamonitor-gevolgen-voor-gemeenten>

## Grensoverschrijdende samenwerking in tijden van crisis

**Prof. dr. Sandra Groeneveld** is hoogleraar Publiek management aan het Instituut Bestuurskunde en het Leiden Leadership Centre van de Universiteit Leiden.

De Covid-19 crisis heeft laten zien dat als het erop aankomt publieke organisaties – in de zorg, maar ook overheidsorganisaties die beleid maken en uitvoeren – over een enorm aanpassingsvermogen beschikken. In dat aanpassingsvermogen speelt interorganisatie- en interprofessionele samenwerking een grote rol vanwege het probleemoplossend vermogen dat daaruit voortkomt. Deze samenwerking over institutionele grenzen heen was noodzakelijk, omdat de crisis zelf ook een grensoverschrijdend karakter heeft: wat eerst en vooral een probleem was (en is) voor de volksgezondheid, bleek al snel samen te gaan met psychologische, organisatorische, economische en politieke uitdagingen. En dat geldt niet minder voor de bestrijding ervan.

Tegelijk is ook gebleken dat de langdurige nadruk op efficiëntie in het management van de publieke sector ertoe heeft geleid dat er weinig buffers zijn. Gekoppeld aan uitgebreide verantwoordingsstructuren maakt dat publieke organisaties in het algemeen weinig beweeglijk en innovatief. Dat veel nu toch mogelijk blijkt, komt onder meer door een tijdelijke verschuiving naar *responsiviteit* als dominante waarde. 'Whatever it takes' was een veelgehoord devies in een situatie waarin de urgentie en gemeenschappelijkheid van het doel helder was: 'Flattening the curve'.

### Probleemoplossing centraal in de organisatie van de overheid?

Veel problemen en uitdagingen in onze samenleving hebben een grensoverschrijdend karakter. De oplossingen gaan bovendien gepaard met dilemma's en onvoorspelbaarheden. De vraag is hoe het probleemoplossend vermogen van de overheid door middel van samenwerking tussen en binnen organisaties verbeterd kan worden. Wat kunnen we leren van de samenwerking die de afgelopen weken succesvol is gebleken?

Twee thema's zou ik hier willen uitlichten. In de eerste plaats moeten we nadenken hoe de verbinding gemaakt kan worden tussen sturing in de publieke sector en de structuren die daarbij horen enerzijds en anderzijds de fluiditeit en grenzeloosheid van de samenwerking die nodig is om maatschappelijke problemen op te lossen. Dat vraagt om na te denken over wie op welke wijze die verbinding kan maken. Deze leiderschapsrollen worden steeds belangrijker.

In de tweede plaats is samenwerking pas productief als iedereen zich volledig kan inzetten zonder angst voor repercussies. Pas dan kunnen we van elkaar leren en ingewikkelde problemen oplossen. Dat is echter niet vanzelfsprekend wanneer we van mensen vragen om in wisselende rollen en samenstellingen te werken aan nieuwe uitdagingen en zonder dat helder is waarop de individuele bijdrage beoordeeld wordt en door wie. Hier liggen belangrijke leiderschapstaken zoals het formuleren en communiceren van de doelen van samenwerking en het creëren van een veilig werkklimaat.

### Een nieuw normaal?

Nu de urgentie van de Covid-19 crisis van de eerste weken is afgenomen, wordt de weg ingeslagen richting een 'nieuw normaal'. Hoe nieuw dat normaal zal zijn, zal afhangen van

de mate waarin de regelreflex beteugeld kan worden, nu de hiërarchische lijnen van sturing en verantwoording weer dominanter worden. Die regelreflex zal sterker worden en kunnen uitmonden in bureaucratische kramp wanneer er door bezuinigingen een grotere nadruk komt op efficiëntie, en politieke druk zal leiden tot een steviger controle op beleid en uitvoering. Aangestuurd op kostenverlaging en het vermijden van fouten, zullen publieke organisaties en hun medewerkers minder geneigd en in staat zijn om in samenwerking te leren en problemen op te lossen.

## Tussen hoop en vrees: besturen na Corona

**Prof. dr. Paul 't Hart** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht.

In de eerste dagen van de lockdown voelde ik de vrees mijn lijf en mijn geest insluipen en zocht ik naar bronnen van hoop – een ‘deus ex machina’ in de vorm van een supersnel supervaccin, tekenen dat de logistieke ketens het zouden gaan houden, bewijs dat onze beschavingsnormen meer aankunnen dan een week zonder toiletpapier. Nu, nadat het openbaar bestuur in Nederland in de afgelopen weken zich van zijn beste kant heeft laten zien, zie ik mijn intuïtie bevestigd dat het voor een bestuurskundige belangrijk is om veel meer studie te maken van wat maakt dat er goed wordt bestuurd, publieke waarden effectief worden geborgd, publieke dienstverlening vlekkeloos verloopt, en er op allerlei plekken in de publieke sector alledaagse en bijzondere topprestaties worden verricht.

Tegelijkertijd kijk ik ook met een nuchter oog en dus met gemengde gevoelens vooruit naar de vraag wat het openbaar bestuur met de crisis doet, en wat de crisis met het openbaar bestuur doet. Uit mijn onderzoek naar de nafasen van crises weet ik dat het bepaald nog niet zo eenvoudig is om, zoals het inmiddels tot cliché verworden adagium van Obama’s toenmalig topadviseur Rahm Emanuel (‘never waste...’ et cetera) wil, de losgewoelde krachten te bundelen voor hervormingen en innovaties die ons vooruit helpen.

Want wat zeggen de feiten? Een: de meeste crises resulteren niet in grote paradigmatische veranderingen maar in incrementele, vaak tamelijk (bestuurs-)technische bijstellingen.

Twee: veel maatregelen die met bombarie als door de crisis bewerkstelligde ‘les’ of ‘hervorming’ worden verkocht, hebben eerder een symbolisch karakter – er moet daadkracht worden getoond, er moet blaam worden afgewend.

Drie: nogal wat hervormingen waartoe gedurende of als gevolg van een crisis wordt besloten, zijn een gevalletje van ‘strik leggen om een oud cadeau’, of in bestuurskundig jargon: reeds bestaande oplossingen die nu een probleem hebben gevonden waaraan ze kunnen worden vastgeplakt. Dan wordt er dus wel hervormd, maar niet geleerd uit de crisiservaringen. Die worden hooguit ter legitimatie gebruikt. (Dat hoeft overigens niet per se erg te zijn, zo wist ook Rahm Emanuel).

Vier: voor zover er wel in de hitte van een crisis-nafase tot ingrijpende hervormingen wordt besloten, blijken die vaak in de uitvoering te stranden (de daarmee belaste of direct betrokken partijen zijn overgeslagen in het ontwerp er van en keren zich ertegen) of belangrijke onvoorziene neveneffecten te sorteren (‘policy on the run is policy underdone’).

Dus leef ik opnieuw tussen hoop en vrees. Hoop dat we het ‘leren van Corona’ grondig, reflectief, niet-gepolitiseerd doen. Voortvarend maar niet haastig. Transparant maar niet als volksgericht. En vrees dat deze hoop naïef zal blijken te zijn geweest.

Wat ik *hoop* dat de coronacrisis teweeg brengt in het openbaar bestuur:



- Dat de 'twaalf onverenigde departementen' – wier SG's ik onlangs collectief de loftrompet hoorde steken over de 'ongekende' onderlinge saamhorigheid en naadloze, doelgerichte samenwerking – een weg vinden om dat tot het 'nieuwe normaal' in hun reguliere verkeer te laten uitgroeien.
- Dat het even verrassende als precieuze nieuwe sociale contract tussen overheid en burger – met als *pièces de resistance* de wonderbaarlijke hoge en lang volgehouden omarming van social distancing en de stortvloed aan onderlinge hulpinitiatieven – vertaling mag vinden in een overheid die: vaker klip en klaar grote nationale uitdagingen in onze huiskamers agendeert; die zonder terughoudendheid haar dilemma's deelt; en die het zelfdisciplinerend en het zelforganiserend vermogen van burgers niet als verrassende bijvangst inboekst maar als premisse voor haar bejegening van die burgers omarmt.
- Dat als de ondankbare taak van het omgaan met het sociale leed dat zal voortvloeien uit coronasessie net als in de vorige recessie in heel veel opzichten zal neerkomen op het lokale bestuur, we het toch een keer *echt* kunnen hebben over de architectuur en spelregels van de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Net zoals we de fictie van het Groene Hart achter ons hebben weten te laten, zouden we dat ook met de grote sta-in-de-weg voor het omdenken van ons binnenlands bestuur – het 'Huis van Thorbecke' – moeten doen. Anders zie ik het scenario voor 2021-2024 al voor me: decentralisatie van de opgaven en verantwoordelijkheden, maar tegelijkertijd een door het Rijk opgelegde korting op de gemeentebegrotingen. Als er lokaal minstens zo veel pijnlijke politieke keuzen gemaakt gaan worden als in Den Haag, dan moeten we de financiering daarvan ook politieker durven maken op datzelfde niveau – op naar een groter gemeentelijk belastinggebied dus.

Wat ik vrees dat de coronacrisis teweeg brengt:

- Niets: we vallen terug op oude patronen om de nu volgende lange, diepe recessie en sociale malaise te lijf te gaan – polderpaternalisme, bestuurlijke spaghetti, kokers en koninkrijken, neoliberale beleidsparadigma's en sturingsstijlen.
- Vergroting van sociale verschillen (diplomademocratie, postcodesamenleving), verdieping van sociale breuklijnen (en dus van de politieke vertaling daarvan: de trek naar de politieke flanken), terugkeer van de korte lontjes en de volksgerichten (de furieuze reacties op het optreden van burgemeester Halsema naar aanleiding van de Damdemonstratie op 1 juni 2020 beloven niet veel goeds) en een openbaar bestuur dat erbij staat, ernaar kijkt en het laat gebeuren.
- Geopolitieke chaos, protectionisme en nationalisme, Europese *desintegratie*, de georganiseerde criminaliteit die het economisch vacuüm in Amsterdam en andere binnensteden opvult.

Gelukkig maar dat de Raad voor het Openbaar Bestuur mij niet heeft gevraagd om mij over de probabiliteiten van deze upbeat- en downbeatscenario's uit te spreken.

## Coronacrisis, nieuwe technologie en openbaar bestuur

**Prof. dr. Albert Meijer** is hoogleraar Publiek management, in het bijzonder Publieke innovatie, aan de Universiteit Utrecht.

De coronacrisis raakt op allerlei manieren het functioneren van het openbaar bestuur. De analyse van de invloed van de coronacrisis wil ik toespitsen op het gebruik van nieuwe technologieën. Dan kom ik tot de volgende kernpunten:

- 1. Digitale organisatie: hybride overheidsorganisatie vormgeven.** De coronacrisis heeft duidelijk geleid tot een doorbraak in het gebruik van technologie binnen overheidsorganisaties: ambtenaren werken thuis en vergaderingen verlopen via digitale platformen. Deze nieuwe vormen zullen niet verdwijnen maar ook niet de offline vormen volledig vervangen. Hybride interacties worden de norm. Deze hybride interacties leiden tot allerlei voordelen zoals minder milieukosten door reductie van woon-werkverkeer. Tegelijkertijd roepen deze nieuwe interacties ook vragen op ten aanzien van het verdwijnen van de informele organisatie en isolatie van sommige medewerkers. Het risico bestaat dat de organisatie minder goed is om creatieve nieuwe aanpakken te ontwikkelen door de 'armoede' van de interacties. De vormgeving van de hybride organisatie vergt veel aandacht in termen van organisatiecultuur, competenties van medewerkers, sturing door managers, et cetera.
- 2. Digitale democratie: kennis over hybride democratie opbouwen.** De digitalisering van interacties door de coronacrisis heeft ook gevolgen voor de vormgeving van democratische processen: gemeenteraadsvergaderingen zijn online en participatie is vooral e-participatie. De boost die de digitalisering van de democratie heeft gekregen laat zeker de potentie zien. Net als bij de organisatie, zien we hier dat digitale en fysieke democratische processen elkaar niet aansluiten maar aanvullen. Deze hybride democratische processen zullen blijvend zijn en vergen de ontwikkeling van meer kennis en competenties over deze aanpak en ook een betere integratie van hybride democratische processen in de werkwijzen van het binnenlands bestuur.
- 3. Digitale platformen: ontwikkeling van publieke platformen gewenst.** In de coronatijd zien we dat de afhankelijkheid van digitale platformen zoals MS Teams, Zoom, et cetera zeer groot is. Die afhankelijkheid van onze digitale infrastructuur zal alleen maar verder blijven toenemen en leidt tot belangrijke risico's. Dat hebben we tijdens de coronacrisis gezien met een systeem als Zoom en geldt bijvoorbeeld ook voor een aanbieder van 5G zoals Huawei. Maar ook de afhankelijkheid van de cloud, zoeksystemen en sociale media wordt steeds groter. Mijn hoop is dat door de crisis het besef doordringt dat deze commerciële infrastructuren grote risico's opleveren (datalek, veiligheid, internationale spionage, privacy, et cetera) en dat het verstandig is om te onderzoeken of er geen publieke infrastructuur kan worden opgezet. Via het Gaia-X-programma is de EU al aan het verkennen of er cloudservices kunnen worden opgezet. Deze richting is belangrijk en de crisis heeft ons helder laten zien dat hierin moet worden geïnvesteerd. Zonder betrouwbare digitale infrastructuur kan het openbaar bestuur niet goed functioneren.
- 4. Digitalisering en politiek: sturing gewenst.** Een laatste punt is dat er politieke sturing van processen van digitalisering is gewenst. Het grote voordeel is dat politici nu op allerlei manieren hebben ervaren hoe belangrijk digitale technologieën zijn en ook

hoe ze gebruikt kunnen worden om allerlei processen door te laten gaan. Politieke sturing op digitalisering is wenselijk omdat het gaat om waardenafwegingen maar ook lastig vanwege de technologische complexiteit en onvoorspelbare sociale dynamiek. De crisis zal helpen om de noodzaak van politieke sturing – zie ook de voorgaande vier punten – te onderstrepen.

## Openbaar bestuur in en na Covid-19: meer maatschappelijke intelligentie

**Prof. dr. Mirko Noordegraaf** is hoogleraar Publiek management aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB).

We zitten in een heftige maar tevens 'vertraagde' crisis, die zich acuut aandient maar zich tergend langzaam in termen van oorzaken en gevolgen voltrekt. Terwijl we hier middenin zitten, is het buitengewoon lastig om te handelen, laat staan op dat handelen te reflecteren. De Covid-19-crisis laat eigenlijk zien dat verhelderen a) wat de aard en betekenis van deze crisis is, b) wat de (middel)lange termijneffecten zijn, en c) hoe we daarop in moeten spelen, welhaast onmogelijk is.

*Dat* besef, een besef van fundamentele *onbestemdheid*, is de meest indringende implicatie van de huidige crisis. Natuurlijk moeten we onzekerheden beteugelen, en scenario's maken, plus 'opstart' en 'exit'-strategieën bedenken, maar het besef dat we eigenlijk niet weten hoe lang de crisis duurt, welke directe en indirecte (vervolg)effecten optreden, hoe lang mensen het volhouden en maatregelen steunen, hoe groepen, stelsels en landen op elkaar reageren en inwerken, dat toont ons de relativiteit van sturing en controle. Het openbaar bestuur (inclusief politici, beleidsmakers, bestuurders en uitvoerders) moet *handelen*, maar raakt intens doordrongen van de *relativiteit* van datzelfde handelen.

Toch moet er gehandeld worden, vooral ook door de overheid. En dat kan ook, want de staat is terug, juist om sturing en controle te genereren. We maken de 'return of the state' mee. Dat is noodgedwongen voor alles *lerend* handelen. We zitten in een langgerekt 'trial & error' proces, waarbij al werkende weg en al lerende wordt ingespeeld op de crisis. In dat lerend handelen zitten bredere implicaties voor het openbaar bestuur. Als we concreter kijken naar wat de crisis ons leert, ook voor na de crisis, dan blijkt dat het openbaar bestuur zich pregnant met de samenleving verbindt en dat daarin intelligentie schuilt:

1. *Hernieuwd belang van wetenschappelijke kennis.* De aanpak van de crisis in de acute fase, de uitwerking van de 'intelligente lockdown', en de 'opstart' in de post-acute fase is in hoge mate door wetenschappelijke expertise en kennis gevoed. Sterker, de invloed van aanvankelijk virologische, epidemiologische, en (publieke) gezondheidskundige kennis, en later psychologische, sociologische, economische, juridische en bestuurskundige kennis, is ongekend. Die invloed is zelfs iets te groot geweest, vooral in het begin, en vervolgens in perspectief geplaatst. Dat gebeurde omdat wetenschappers het zelf soms oneens waren (wat hoort bij wetenschap), *en* omdat de aanpak van de crisis toch een stuk politieker bleek dan verwacht – er dienden politieke afwegingen en keuzen gemaakt te worden. Dat neemt niet weg dat het openbaar bestuur geleerd heeft van wat het belang en de rol van wetenschap is, en dat wetenschappers hebben geleerd van wat hun rol is. Dat is winst voor later.
2. *Extra alertheid voor maatschappelijke variëteit.* De aanpak van de crisis heeft grote maatschappelijke verschillen laten zien en patronen van maatschappelijke variëteit bloot gelegd, niet alleen *tussen* groepen – zoals ouderen en jongeren, of tussen mensen met baanzekerheid en baanonzekerheid, of tussen regio's – maar ook *binnen* groepen. Hoe mensen omgaan met de crisis, welke behoeften ze hebben, of ze onzeker worden of niet, dat alles verschilt van persoon tot persoon. Wat vooral blootgelegd is, zijn de

problemen, angsten en onzekerheid van kwetsbaren in onze samenleving, iets wat bijvoorbeeld door de ontwikkelingen in het onderwijs is geïllustreerd. Kinderen van welgestelde gezinnen komen de crisis prima door, terwijl kinderen in achterstandsgezinnen extra achterstanden oplopen. Dat toont niet alleen het belang aan van krachtige maatschappelijke dienstverlening (zoals onderwijs), het onderstreept tevens het belang van antennes voor de 'echte' en reële effecten van maatregelen. Dat we daarbij vervolgens verschil kunnen en moeten maken, is essentieel. Dat kan/zal de werking van het openbaar bestuur beïnvloeden.

3. *Nieuwe nadruk op georganiseerde professionele dienstverlening.* Tot slot is gebleken hoe belangrijk de 'frontlinies' zijn voor krachtig reageren op maatschappelijke uitdagingen. Vooral via de zorg (artsen, verpleegkundigen et cetera; curatieve zorg, ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg, et cetera), alsmede de politie en het onderwijs (leraren) is het verschil gemaakt. Dat levert niet enkel een besef op van de relevantie van publieke professionals, alsmede de herwaardering van professionele beroepsgroepen. Het levert ook een scherper inzicht op in wat professionele dienstverlening 'werkelijk' is. In plaats van 'de professional' die zijn of haar 'cliënt' bedient, is publieke professionaliteit vooral een kwestie van goed georganiseerd samenspel, waarbij a) ervaren professionals, b) krachtige ondersteuners, c) leidinggeven en coördinatoren, d) gebouwen en materialen, e) cliënten, zaakwaarnemers en familie, en f) stakeholders, zoals media, goed op elkaar betrokken worden. Vooral het krachtig coördineren, en het goed organiseren van wat randvoorwaarden heet, zoals beschermingsmateriaal, bleek doorslaggevend.

Dit alles betekent dat we nieuwe vormen van *maatschappelijke intelligentie* zien ontstaan. We zijn er in Nederland in geslaagd om de crisis via een zogenaamde 'intelligente lockdown' te beteugelen. Die intelligentie zit niet eens zozeer in de beperkte reikwijdte van de 'lockdown' en de relatieve mildheid van crisismaatregelen, maar vooral in de voornoemde ontwikkelingen. Maatschappelijke intelligentie zit in 1) stevige, maar niet allesoverheersende invloed van wetenschappelijke kennis op politiek en beleid; 2) voeling met en voeding door gevarieerde maatschappelijke realiteiten; en 3) stevige nadruk op goed georganiseerde 'frontlinies', vooral in zorg, veiligheid en onderwijs.

Het politiek en beleidsmatig gebruiken van wetenschappelijke input, het openstaan voor maatschappelijke signalen, en het organiseren van de frontlinie, dat creëert een sterker openbaar bestuur. Een openbaar bestuur dat in zijn maatschappelijke context al doende in staat is om met complexe en soms onbestemde maatschappelijke vraagstukken om te gaan.

Zie verder o.a.:

- Actuele VB Reeks *Special State of Science*: <https://www.bestuurskunde.nl/special-state-of-science/>
- Artikel op *Platform O*: <https://platformoverheid.nl/artikel/kracht-en-kwetsbaarheid-van-wetenschap-tijdens-covid-19/>
- Article in *Public Administration Review* (PAR): <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13219>

## Inclusief openbaar bestuur in crisistijd

**Huri Sahin** is regio accounthouder bij het Nationaal programma regionale energiestrategie en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De ervaring bij een crisis is dat er behoefte is aan houvast. Houvast aan de huidige situatie. Houvast aan het behouden van wat we hebben. Tegelijkertijd is de huidige situatie als gevolg van de Corona-crisis moeilijk vast te houden en zijn we op verschillende vlakken aan het veranderen. We beperken onze vrijheden in het belang van onze gezondheid en zelfs de grote digibeeft is al aan de slag met Zoom, Teams of andere digitale methoden. Naast zorg over onze gezondheid, de sociale ongelijkheid, de financiële tekorten bij gemeenten is er een andere zorg die naar mijn mening aandacht vraagt: de eenzijdige samenstelling van ons openbaar bestuur. Nu ik dit zo schrijf, hoor ik u al denken: het is niet het juiste moment om het over diversiteit en inclusie te hebben. Er moet een crisis bestreden worden. Maar wat mij betreft is dat moment nu. Zeker na de demonstraties die als reactie op de tragische dood van George Floyd hebben plaatsgevonden. Ondanks de beperkingen veroorzaakt door de pandemie zijn duizenden mensen gaan demonstreren tegen racisme en doen dat nog steeds. De bereidheid om ondanks de gezondheidsrisico's te demonstreren komt mogelijk ook omdat veel mensen met een migrantenachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de vitale beroepen én in de aantallen van mensen die ziek zijn geworden. Voor mij toonde deze 'actiebereidheid' nogmaals aan hoe diep het probleem is.

Een belangrijke mijlpaal is dat Minister-President Rutte in het debat in de Tweede Kamer over de Corona-crisis én de demonstratie in Amsterdam aangaf dat zijn standpunt over Zwarte Piet is veranderd. Dat is geen kleine stap, maar wat mij betreft revolutionair gelet op zijn eerdere uitspraken.

Wie actief is in het openbaar bestuur in Nederland, leest Binnenlands Bestuur en kijkt met interesse naar de benoemingen met foto's. Deze foto's tonen bijna altijd aan hoe eenzijdig de benoemingen zijn. Vaak zijn het mannen tussen 50 en 60 jaar, van een gevestigde politieke partij én met ervaring in het openbaar bestuur. Het contrast is groot als je kijkt hoe divers de Nederlandse samenleving is geworden. Laten we daarmee geen grote kansen liggen? Zoals denkkraft en creativiteit. En vanuit democratisch oogpunt: versterking van de vertegenwoordiging én vergroting van de legitimiteit. De Staatscommissie Parlementair stelsel signaleerde in 2018 in haar eindrapport 'Lage drempels, hoge dijken' de gebrekkige inhoudelijke representatie en parlementaire besluitvorming als een zorgpunt.

Wie naar de Tweede Kamer kijkt, naar de topposities bij departementen, maar ook breder, zoals de ambtelijke top bij gemeenten, waterschappen en provincies ziet nog weinig diversiteit. Alle programma's, projecten van de afgelopen jaren, inclusief wettelijk ingevoerde streefcijfers, hebben helaas nog tot weinig verandering geleid. Na een lezing van hooglebaar Marieke van den Brink (Gender en Diversity aan de Radboud Universiteit) tijdens een bijeenkomst van de Algemene Rekenkamer over diversiteit werd mij helder waarom het – na vele programma's en projecten – ons niet lukt. De afgelopen jaren richtte de strategie zich namelijk op het aanpassen van vrouwen en minderheden aan de 'dominante' norm. Deze strategie heeft helaas niet tot inclusie geleid. Bij inclusie gaat het niet zozeer om aantallen, maar is de vraag: hoe ga je om met de diversiteit die er al is: hoe zorg je dat mensen zich gewaardeerd en onderdeel voelen? Dat gevoel ontbreekt ook bij veel mensen die ondanks de beperkingen vanwege Corona toch de afweging maken om te demonstreren.

Herman Tjeenk Willink pleitte in Buitenhof voor het goed analyseren van de oorzaken van de Corona-crisis en citeerde Albert Einstein: "Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt." In het verlengde van deze gedachte is mijn visie dat je als overheid bij het omgaan met de Corona-crisis je ook ruimte moet maken voor verandering in de mensen die in het openbaar bestuur richting geven aan het beleid. Voor deze verandering is inclusief openbaar bestuur essentieel. Alleen aantallen vergroten – diversiteit – is niet voldoende.

Het klimaat dat nu is ontstaan tijdens de Corona-crisis is een kans om op korte termijn een verandering door te voeren in de landelijke politiek. Op dit moment bereiden de politieke partijen zich voor op de Tweede Kamer verkiezingen in 2021. Politieke partijen kunnen diversiteit en inclusie in de verkiezingsprogramma's een prominente plek geven en de kandidatenlijsten anders samenstellen.

Voor structurele verandering zal de strategie op meerdere niveaus in het openbaar bestuur zich moeten richten om diversiteit en inclusie onderdeel te worden van de interne organisatie. De vele projecten en programma's hebben inmiddels hopelijk tot nieuwe inzichten geleid en is er wetenschappelijke kennis ontwikkeld. De volgende stap naar actie en maatregelen zou daarom gezet worden.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat inclusieve organisaties voor innovatie en beter beleid zorgen. Maar alleen wanneer we ook echt ruimte willen geven aan diversiteit. Juist nu we in deze crisissituatie leven en in een nieuwe werkelijkheid, is het van groot belang dat 'inclusief openbaar bestuur' hoog op de agenda staat. De verleiding is groot om mede door de Corona-crisis risicomijdend te handelen en te blijven 'kiezen voor de meest voor de hand liggende persoon', oftewel een kopie van ons zelf of de ingezette koers te volgen. Juist nu hebben we verschillende inzichten en invalshoeken nodig om onze denkwijze te veranderen om de crisis te bestrijden.

Een mooie en bekende uitspraak in dit verband is die van de Caraïbisch-Amerikaanse schrijfster, feministe en activiste Audrey Lorde: "The master's tools will never dismantle the master's house".

## 'Intelligente' bestuurlijke en financiële verhoudingen in een 'intelligente' lockdown

**Peter Verheij** is wethouder van de gemeente Alblasserdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De Coronacrisis maakt een aantal (al of niet tijdelijke) veranderingen in het openbaar bestuur zichtbaar ten opzichte van de tijd ervoor. In deze bijdrage een aantal waarnemingen over structuur, cultuur, financiën en monitoring. Deze noties vragen op een aantal punten om 'intelligenter' mechanismen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen dan nu voorhanden zijn in het openbaar bestuur.

### Structuur

- Een unieke crisisstructuur in landelijke GRIP 4 modus. Dit werkt enerzijds effectief door de structuur Minister – Veiligheidsberaad – Veiligheidsregio. Er zijn echter bestuurlijke subniveau's die benut kunnen worden zowel qua bevoegdheden als qua inhoud. Nu is top-down (via afstemming in het Veiligheidsberaad) in detail voorgeschreven wat wel en niet kan, mag of moet. Qua bevoegdheid en rol is een opvallend punt dat CdK's (als rijksheer) hierin niet (zichtbaar) zijn ingezet, terwijl dit bij de migratiecrisis van 2015 wel het geval was.
- Wat betreft regelgeving is gewerkt met op de wet gebaseerde bevoegdheid: aanwijzing WPG door de Minister met inachtneming Wet Veiligheidsregio's – noodverordening en inzet van bijpassende bevoegdheden voorzitter Veiligheidsregio. Dit heeft grote één-uidigheid bewerkstelligd. De ruimhartige inhoud die hierin is geformuleerd geeft echter wel te denken over grondrechten, democratisch proces, kaderstelling en verantwoording.
- Geen maatwerk mogelijk door *rule-based* benadering. Een voorbeeld daarvan is het aantal bezoekers voor kerken (minimale bezetting, 30 of 100). Het maakt nogal uit wat de omvang van een gebouw, ventilatievoorzieningen, indeling in subzalen, looproutes en in- en uitgangen zijn waar dat wel of niet de gezondheid in gevaar brengt. In de ene situatie is 30 al veel, in de andere 100 zeer weinig gelet op wat er zou kunnen. De neiging is groot in een crisis naar *rule-based* te grijpen. De vraag is of dat altijd nodig is, soms kan *principle-based* beter werken.
- De duur van de huidige structuur: noch GRIP 4 (landelijk dekkend), noch het gebruik maken van noodverordeningen op dit detailniveau (landelijk eenduidig afgestemd) zijn bedacht voor dit soort situaties. Dit systeem kan alleen 'aan' of 'uit' staan. Nooit eerder is dit (zo lang) toegepast.
- Opschaling en afschaling. De huidige landelijk dekkende GRIP 4 situatie werkt éénduidig en effectief. Dat maakt echter ook dat gearzeld wordt het los te laten. Dit is een mogelijke verlegenheidssituatie, omdat niets anders dan 'aan' of 'uit' voorhanden lijkt. Zowel regionaal als lokaal bestaat het risico van structurele verschuiving van bevoegdheden en taken naar niet-politieke functionarissen (lees voorzitter veiligheidsregio – burgemeesters) waar (politieke) taakverdeling en (politieke) verantwoordelijkheid van andere functionarissen (lees lokale colleges, burgemeesters respectievelijk wethouders) speelt.



## **Cultuur**

- Meer hands-on. Passend bij een crisis. Geeft te denken wat hiermee bereikt kan worden in 'normale modus' op alle beleidsterreinen. De verhouding 'denken versus doen' is meer op 'doen' gefocused. Dat heeft voor- en nadelen. De voordelen lijken groter op dit moment. Er lijkt sprake van een grotere executiekracht dan eerder getoond. Onder andere de effectiviteit en snelheid waarmee de NOW-regeling door het UWV wordt uitgevoerd en de TOZO-regeling door sociale diensten zijn hier aanwijzingen voor. Hierbij valt ook te bezien in welke mate gedetailleerde regelgeving en randvoorwaarden (waar in genoemde voorbeelden in hoge mate van is afgezien) écht nodig zijn in de normale bestuurspraktijk om het beoogde doel te behalen.
- Meer focus op wat er écht toe doet. Zowel in tijds- als capaciteitsinzet leidt een crisis-situatie tot focus op de acute situatie. Dat heeft voordelen en bevordert effectiviteit, in ieder geval voor de korte termijn. Heeft ook het risico in zich dat (lang) niet nagedacht wordt over volgende fasen of de toekomst. Beide zijn belangrijk te evalueren en te bezien wat ons dit leert voor het openbaar bestuur in 'normale modus'.
- Doelbinding. Ook hier zijn twee waarnemingen te doen. Buiten kijf staat dat de bestrijding van het coronavirus centraal stond en staat. Tegelijk is zichtbaar dat 'over de band van het coronavirus' subdoelen of andere zaken geregeld worden waarvan de vraag is of die nog te relateren zijn aan dit doel of dat hier 'de gelegenheid' gebruikt wordt om zaken wél of niet te doen.

## **Financiën**

- De financiële verhoudingen staan al langere tijd onder druk. Het systeem 'piept en kraakt' aan alle kanten en de onevenwichtigheden en ongemakken worden steeds meer zichtbaar. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in meerdere adviezen (recent o.a. Uitkeringsstelsel, Herverdeling gemeentefonds) hierop gewezen. De Coronacrisis maakt (pijnlijk) zichtbaar waar het knelt. O.a. de BUIG-systematiek, Trap-op-trap-af-systematiek en huidige verdeelmechanismen zijn niet passend om deze situatie het hoofd te bieden.
- Financiële effecten treden in verschillende gemeenten verschillend op. Denk aan effecten op toeristenbelasting, parkeerbelasting, maar ook effecten op zorg en werk en inkomen. Dit raakt de 'gelijkheidsdoctrine' die ten grondslag ligt aan het gemeentefonds. Biedt die juist het hoofd hiervoor of is deze juist aan verandering toe door de lokale en regionale verschillen?
- Crisissituaties vragen, los van voorgaande noties, wellicht altijd om aangepaste mechanismen. Ook bij de bankencrisis (2009) werd de trap-op-trap-af-systematiek 'vastgeklikt'. Bij een meer fundamentele doordenking van wijzigingen in de financiële verhoudingen om deze meer passend te maken in de huidige bestuurlijke verhoudingen, kan ook worden meegenomen welke mechanismen ingebouwd kunnen worden voor (financiële) crisissituaties en hoe de werking hiervan voorzien wordt, wanneer dit 'aan' of 'uit' gaat, voor en door wie.

## **Monitoring**

- De coronacrisis heeft een versnelling gebracht in het opzetten van monitors van de effecten. Zowel qua gezondheid, veiligheid, werk en inkomen, zorg als andere aspecten worden vele monitors uitgebracht. Op iedere bestuurslaag zijn er wel (sub) verzamelingen van data opgestart, versneld of gebundeld. Dit is een mogelijk nuttig aanvullend

instrument in de reguliere bestuurspraktijk op wat er voor de coronacrisis was. Het biedt ook aanknopingspunten voor beschikbaar stellen en uitwisselen van data tussen bestuurslagen en het op een effectieve wijze op het juiste niveau uitbrengen en bij elkaar brengen van deze monitors. Het eerdere signalement 'Kennis delen' van de Raad voor het Openbaar Bestuur kan hierbij mogelijk een nuttige rol vervullen.

## Ineens was er één overheid

**Kees Jan de Vet** is dijkgraaf van het Waterschap de Brabantse Delta en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Nu we de periode van corona naar verwachting steeds meer achter ons kunnen laten, is het bestuurlijk en bestuurskundig boeiend te doordenken welke lessen we kunnen trekken uit deze bijzondere maanden van een wereldwijde pandemie. Wat nemen we blijvend mee uit deze crisistijd? Welke innovaties kunnen we misschien in ons verder handelen een plaats geven. Ik beperk me in vogelvlucht tot Nederland en tot een drietal observaties die mogelijk van invloed zullen zijn op het post corona tijdperk.

### 1. De overheid is terug van weg geweest

Het was voor mij een hele bijzondere waarneming dat in de periode van corona de stroperigheid tussen overheden terstond plaats maakte voor snel en resultaat gericht handelen. Of het nu ging over de voortvarende uitwerking van Kabinetsmaatregelen door het Veiligheidsberaad van regioburgemeesters, de spoedwetgeving om decentrale overheden digitaal te laten vergaderen of het uitbetalen van ondernemers in nood, alles was als één overheid in crisistijd terstond realiseerbaar. Wat misschien nog wel wezenlijker is, is dat de overheid "terug is van weggeweest" ; Dat bewees zich in deze periode door gezag en helder leiderschap. De afhankelijkheid van overheid was groter dan ooit te voren.

Mogelijk vormt de coronacrisis ook veel fundamenteeler een waterscheiding in de wijze van kijken naar de rol van de overheid in de samenleving. Vanaf de jaren zestig vorige eeuw werd de maakbaarheid van de samenleving steeds meer gerelativeerd. Het marktdenken kwam op; de overheid werd "op afstand gezet". Tijdens de crisis was de overheid direct weer aanwezig om de luchtvaart te redden, het bedrijfsleven stevig te stutten en de zorg te accommoderen. Ik denk dat na de crisis de overheid zich zal herpositioneren op een wijze dat zij veel meer regisserend aanwezig zal blijven dan voor de corona crisis. Dat biedt m.i. ook kansen om innovaties bij voorbeeld bij het klimaatdossier met veel meer gezag als overheid te kunnen effectueren. Na het verlenen van steun aan bijvoorbeeld de luchtvaartsector zit de overheid nu anders aan tafel om met de sector over haar toekomst te spreken. Dat geldt voor veel meer sectoren van de economie en de maatschappij.

### 2. Urgentie leidt tot snelheid.

Door de nood gedwongen moest de overheid snel acteren. Hierboven gaf ik al aan dat zij daar op een breed palet direct succesvol in was. Lukt het doorgaans niet digitaal toeslagen uit te betalen, wetgeving binnen een paar weken door het Parlement te loodsen of tussen Den Haag en de overheden "in het land "afspraken te maken, tijdens de coronacrisis lukte dat wel.

Het aspect snelheid zou ik voor het post coronatijdperk willen koesteren; als we in een bijzondere periode (met overigens dezelfde overheden met hun bestuurders en ambtenaren) een enorme tempoversnelling in het bestuur weten te realiseren, kunnen we daar van leren voor na corona. Ook de Nationale Ombudsman suggereerde recent met die urgentie naar het noorden van het land te kijken als het gaat over de afwikkeling van de schade door aardbevingen daar. Maar breder zie ik overheidsinterventies die veel te lang duren en daarmee de effectiviteit van overheidshandelen niet ten goede komen. Het zou

voor de Raad voor het Openbaar Bestuur een mooi onderwerp zijn om snelheid van overheidshandelen nader te bestuderen. Of het nu gaat over problemen in het land (Groningen) of over de totstandkoming van overheidsbeleid in te lange tijdstrajecten (Mirt trajecten, Omgevingswet) . Tempo maken en sneller handelen door overheden (Droogte!) het past denk ik zeer in het tijdsbeeld van innovaties en dynamiek dat ik voorzie na corona.

### **3. Werken als één overheid is de nieuwe tijd**

Op het dieptepunt van een (corona)crisis is een ragfijn samenspel tussen overheden cruciaal. Het was bijzonder te zien dat steeds na het ministeriele crisisberaad een geoliede machine van overheidsinterventies in beweging kwam. Tot in alle haarvaten van de overheid werkte de crisis door en was er resultaat en snelheid. Ook het schakelen van “Den Haag” met de (veiligheids-)regio’s en daarna weer de doorvertaling naar gemeenten was effectief. Deze crisis waar de ernst van de pandemie over het land verschillend voelbaar was, vroeg om regionaal maatwerk dat ook werd geleverd. Die verscheidenheid past ook bij onze provincies en gemeenten. De rol van het Rijk had een heldere focus en herkenbare meerwaarde.

Werken als één overheid is in een crisissituatie een noodzaak maar ook een bewezen concept voor toekomstige grote uitdagingen en daarna. De ernstige droogte door klimaatverandering wordt bij voorbeeld nu nog veel te gefragmenteerd benadert en vraagt daarom ook om een andere, gezamenlijke overheidsinterventie. In de verdieping van het samenspel tussen overheden ligt voor de ROB een wenkend perspectief de ervaringen van Corona nader te vertalen naar nieuw bestuurlijk handelen voor een nieuwe tijd.

## Centrale sturing en decentrale uitvoering in tijden van crisis

**Dr. Miranda de Vries** is burgemeester Etten-Leur en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

“Met 50% van de kennis 100% van de besluiten nemen.” Dat zei premier Rutte op 12 maart 2020. Elke crisis kent een periode van onzekerheid waarin besluitvorming juist hard nodig is. Er moet in crisistermen worden opgeschaald en hulpverlening moet worden georganiseerd. En je probeert een beeld te krijgen van het effect van de gebeurtenis en de eerste maatregelen die je neemt. In deze wereldwijde pandemie is het kenmerk ‘onzekerheid’ onverkort aan de orde. Nieuw en anders is hoe lang deze crisis voortduurt. Al drie maanden bevindt onze gemeente, onze veiligheidsregio en het hele land zich in een GRIP 4 situatie<sup>6</sup>. Een ongekennde situatie die soepeler loopt dan iemand had durven voorspellen.

Even een stukje theorie. COVID 19 is een nieuwe ziekte waarvoor nog geen vaccin beschikbaar is en valt onder de zgn. A-categorie. In de wet Publieke Gezondheid wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende meldingsplichtige ziekten en de aard van de maatregelen die daarbij kunnen worden opgelegd, zoals verplichte quarantaine of isolatie. De Minister van VWS is in deze situatie direct opdrachtgever van de directeuren publieke gezondheid. Normaal gesproken werken de directeuren publieke gezondheid in opdracht van besturen bestaande uit de gemeenten, die samen de GGD vormen. Volgens afspraken uit de wet Publieke Gezondheid en de Wet op de Veiligheidsregio wordt opgeschaald en voor het aansturen van de crisis gaat het gezag van de gemeentebesturen over naar de voorzitter van de Veiligheidsregio. Een unieke situatie dus.

In ‘normale tijden’ neemt het Kabinet besluiten, bereidt zij wetgeving voor en wordt dat voorgelegd aan de Tweede en Eerste kamer. Als de wetgeving consequenties heeft voor gemeenten is er normaal gesproken natuurlijk tijd voor implementatie in nadere regels of beleidsnota’s. Dat loopt nu even anders. “

Tijdens deze crisis ervaren Nederlanders nut en legitimiteit van onze overheid. De overheid treft maatregelen om de volksgezondheid te beschermen die tegelijkertijd grote impact hebben op de economie. Maar ook treft de overheid regelingen om diezelfde economie te steunen. “Alleen samen krijgen we Corona onder controle” is de slogan die wordt gebruikt door de Rijksoverheid. In een crisis wordt dat samen meer dan anders ook als samen ervaren.

In deze crisis neemt het kabinet al enige maanden besluiten die vrijwel direct gelden. Soms gaan maatregelen een uur later in zoals op zondag 15 maart bij de sluiting van restaurants en coffeeshops. Soms gaan ze in op specifieke data, zoals nu iedereen uitkeek naar 1 juni, en de datum van 1 juli weer een mijlpaal vertegenwoordigt. In de beleving van de Nederlandse bevolking - die in maart en april aan de buis gekluisterd de persconferenties van de premier volgden - is wat wordt gezegd gelijk de nieuwe werkelijkheid. Daaruit volgen bijzonder situaties en vooral veel vragen.

Wat ongelooflijk boeiend is, is het schier oneindig aantal vragen en verzoeken dat we als gemeente in deze tijd ontvangen. Regelgeving verandert continu omdat de werkelijkheid

---

<sup>6</sup> GRIP staat voor gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsorganisatie.

buiten verandert, omdat kennis toeneemt en omdat we in een andere fase van de crisis terecht komen. Noodverordeningen geven ruimte voor interpretatie en hebben een enkele keer een onbedoeld bijeffect.

In dat speelveld opereren de gemeenten en dit speelveld brengt het beste in onze bevolking, onze ambtenaren en onze bestuurders naar boven. Steeds zoeken we samen naar de intentie achter de nieuwe regels en werken we verder vanuit die intentie. Meer dan ooit is de geest belangrijker dan de letter van de wet.

Door het goed uitleggen van de verschillende fasen van de crisis en waarom besluiten zijn wat ze zijn, konden we op draagvlak rekenen. Zowel in de fase van de 'intelligente lockdown' als in de fase van versoepeling. Of het nu ging om het uitleggen van de bezoeksregeling voor de zorgcentra op grond van het beschermen van onze meest kwetsbare mensen of om het stap voor stap versoepelen zodat de reproductiefactor van het virus niet al te zeer gaat oplopen: doordat we het kunnen uitleggen, werken we aan begrip, acceptatie en daarmee aan het behouden van draagvlak.

Maandag 1 juni ging de Horeca in bescheiden variant weer open. Een brassband vroeg ons of ze weer in 'hun' zaal in de horeca mogen repeteren? In de noodverordening is er niets wat zich daartegen verzet. Als gemeente adviseren wij toch negatief. Blaasinstrumenten schijnen veel luchtdeeltjes te verspreiden en de spelers in de brassband zijn ook nog eens heren op leeftijd. Het gezond verstand zegt: beter van niet.

Een manege die een hele pui openschuift en kinderen weer laat sporten is in letterlijke zin binnensport. Maar op grond van de verspreidingskansen van het virus kunnen we dit zien als buitensport. Soms zijn er omstandigheden die maken dat je binnen anderhalve meter nodig bent voor iemand buiten je huishouden. Het helpt dan als je dat uitlegt, wanneer BOA's of politieagenten samen aan komen lopen. Soms is toiletbezoek afraden beter dan verbieden. Kleine voorbeelden, maar er wordt telkens beredeneerd vanuit de bedoeling van de regelgeving.

Nog een paar mooie voorbeelden die laten zien hoe de nood gelenigd wordt door lokale samenwerking. De solidariteit tussen ondernemers waarbij een dagzaak 's middags het terras van een restaurant mag gebruiken om meer ruimte te hebben om op anderhalve meter tafels ter beschikking te hebben. En solidariteit door het onderling verdelen van persoonlijke beschermingsmiddelen tussen de verzorgingstehuizen in Brabant. Mooie voorbeelden die laten zien dat verder wordt gekeken dan het eigen belang.

Snel besluiten, solidair zijn en blijven denken vanuit de intentie van de regels zijn veranderingen ten goede in ons openbaar bestuur. Centraal – decentraal is goed met elkaar opgetrokken, de lijnen tussen het kabinet, de voorzitters van de veiligheidsregio's en de gemeentebesturen via de veiligheidsregio's waren kort.

Een punt van zorg is hoe we in de volgende fase van de crisis het goede kunnen behouden – tempo, daadkracht en solidariteit – en meer ruimte kunnen (terug-)geven aan democratische controle. Er wordt gewerkt aan tijdelijke wetgeving om dat weer te organiseren. Dat geeft mij hoop en vrees. Waar we met de hiërarchische sturing en de gevoelde noodzaak snel konden opschalen is de vraag of we snelheid, werken vanuit de bedoeling en solidariteit kunnen behouden als we weer 'teruggaan naar de gewone structuren.'

De GGD-en bijvoorbeeld hebben de taak gekregen inwoners grootschalig op het Coronavirus te testen en bron en contactonderzoek vorm te geven. Hiervoor maken zij veel kosten. Meer positieve testen zal gemiddeld genomen meer kosten betekenen. Hoe gaan we dat straks afrekenen? Wordt verstandig en snel terugbetaald of gaan ineens allerlei andere verdeelvraagstukken en rechtmatigheidsvraagstukken ons in de weg zitten?

In de sfeer van 'alleen samen krijgen we Corona eronder' hoop ik dat we ook in de toekomst tempo kunnen behouden, centraal en decentraal goed blijven afstemmen, solidair blijven en de intentie van de regels blijven zien.

## **Deel III**

### Democratie



## De democratische gevolgen van Corona

**Prof. dr. Marcel Boogers** is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior-adviseur bij BMC Advies.

Bij het beantwoorden van de vraag naar de blijvende gevolgen van de coronacrisis past enig voorbehoud, omdat deze crisis nog niet ten einde is. Toch kunnen wel een paar voorzichtige voorspellingen worden gedaan over de gevolgen van de coronacrisis voor het functioneren van de democratie. In mijn essay zal ik betogen dat er op het eerste gezicht weinig zal veranderen, ondanks de grote maatschappelijke, economische en politieke-bestuurlijke impact van corona. Een aantal trends die zich al eerder hebben ingezet zullen worden versterkt, terwijl andere wat worden afgezwakt. Dit alles zal bij elkaar uiteindelijk toch flinke gevolgen hebben voor het functioneren van de democratie, maar wel op de wat langere termijn.

### 1. Verstatelijking

1. Veel corona-commentatoren hebben gewezen op de renaissance van overheidssturing in tijden van crises. Dat moet echter wat worden genuanceerd: de renaissance van het openbaar bestuur was al veel eerder gestart. Na decennia van marktwerking en privatisering (1980-2000) en later vermaatschappelijking en ruimte voor de 'participatiesamenleving' (2000-2010), is de overheid nu weer helemaal terug van weggeweest. Voor de aanpak van nieuwe vraagstukken op het gebied van duurzaamheid (energietransitie), huisvesting en ruimtelijke ordening wordt minder aan de markt overgelaten en juist meer van overheidsingrijpen verwacht. Wat ook meespeelt, is dat door de veranderde internationale rol van de VS en het VK de eerst dominante Angelsaksische opvattingen over een bescheiden overheid nu minder vanzelfsprekend zijn. Tot slot wordt de markt nu vaker als probleem dan als oplossing gezien. Waar markten eerst reguleerden, raken ze nu ontregeld door handelsconflicten en monetaire crises. Ook dat vermindert het vertrouwen in de markt en vergroot de behoefte aan krachtig overheidsoptreden. Corona heeft dat verder versterkt.
2. De renaissance van het openbaar bestuur zorgt ervoor dat klassieke democratische vraagstukken rondom zeggenschap en vertegenwoordiging in overheidsbesluitvorming een sterker accent zullen krijgen. Waar eerst de markt en de participatiesamenleving als alternatieve mechanismen werden gezien om de collectieve volkswil tot uitdrukking te kunnen brengen, zijn deze nu wat op de achtergrond verdwenen. Het gevolg hiervan is dat een nog groter belang wordt gehecht aan de democratische kwaliteit van overheidsbesluitvorming.
3. Dit gegroeide belang van de kwaliteit van democratische processen komt ook voort uit de grote meningsverschillen en belangentegenstellingen rond de belangrijkste politiek-bestuurlijke thema's van dit moment, zoals energietransitie, woningbouw, zorgvernieuwing, inburgering. De coronacrisis heeft hier nog een aantal omstreden thema's aan toegevoegd: de kwaliteit van de basiszorg, inkomensvoorzieningen, belastingmaatregelen en de juiste balans tussen gezondheids- en economische belangen. Voor een gezaghebbende afweging tussen de belangen en opvattingen die in het geding zijn, wordt al langer gezocht naar aanvullingen op de representatieve democratie. Deze zoektocht kan door de coronacrisis mogelijk impulsen krijgen.

## **2. Van meervoudig bestuur naar meer enkelvoudigheid**

4. Wat deze zoektocht naar democratische vernieuwingen ingewikkeld maakt, is dat bestuurlijke besluitvormingsprocessen zich steeds meer voltrekken in een samenspel van meerdere lokale, regionale, provinciale en soms ook nationale overheden, terwijl democratische sturing en verantwoording zich beperken tot individuele besturen. De bestuurlijke praktijk is meervoudig, terwijl de democratische processen enkelvoudig zijn georganiseerd. Democratische invloed is hierdoor steeds meer indirect.
5. De bestuurlijke aanpak van corona lijkt een keerpunt in deze ontwikkeling: hier geeft de nationale overheid duidelijk richting zonder veel bemoeienis van buurlanden of de EU, lokale of provinciale overheden. Het is nog onduidelijk of deze trend naar een meer enkelvoudige besluitvormingspraktijk zich doorzet. Competentiekwesties tussen burgemeesters, voorzitters en Veiligheidsregio's en de minister van JenV doen vermoeden van niet, al is het wel goed mogelijk dat de meervoudige bestuurspraktijk wat enkelvoudiger wordt.

## **3. Decentralisatie en differentiatie**

- Een tweede trend die zich al veel eerder heeft ingezet is grotere bereidheid om bij de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken meer aandacht te besteden aan lokale en regionale verschillen. Om die reden krijgen lokale en regionale overheden meer bestuurlijke armslag om die maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De grote regionale verschillen in de omvang en intensiteit van de coronacrisis, zullen uiteindelijk vragen om een meer gedifferentieerde aanpak, zeker als exit-strategieën worden ontwikkeld. Bijkomend voordeel hiervan is dat dit de meningsverschillen en belangentegenstellingen rond maatschappelijke vraagstukken én de aanpak van de coronacrisis wat kan verzachten. Met decentralisatie en differentiatie worden machtsposities van meningen-spreekbuizen en belangenvertegenwoordigers gebroken, waarmee politieke impasses kunnen worden voorkomen.
- Decentralisatie en differentiatie zullen uiteindelijk leiden tot een versterkte regionalisering. Deze trend heeft zich ook eerder ingezet, met nogal onoverzichtelijke veelheid aan regionale besturen tot gevolg. Het is goed mogelijk dat de ervaringen met de Veiligheidsregio's, waar onder leiding van de burgemeester van de grootste stad veel van de lokale en regionale besluitvorming werd geconcentreerd, nu worden aangegrepen om dit regionaal bestuur te ordenen. Op die manier zouden problemen rond de gebrekkige doeltreffendheid en democratische legitimatie van het regionaal bestuur kunnen worden aangepakt. Voor alle regionale taken komt dan één landsdekkende regioindeling (in plaats van de overlappende regio-indelingen waar gemeenten nu mee te maken hebben). Vanwege het grote bestuurlijke gewicht van deze regiobesturen, zullen ze rechtstreeks gekozen worden, waarmee Nederland een tweelagig lokaal bestuur krijgt. In Duitsland heet zo'n regiobestuur een Kreis, in Nederland gaan we het federatiegemeente noemen. Democratie wordt hierdoor steeds meer regionale democratie.

#### **4. Populisme en technocratie**

- Een laatste trend die door de coronacrisis wordt versterkt, is de afnemende bereidheid om het gezag van experts te accepteren, zeker niet als deze experts zich uitspreken over onderwerpen waarover grote meningsverschillen en belangentegenstellingen bestaan. Veel populismeonderzoekers zien dit als een van de belangrijkste achtergronden van het populisme: kiezers willen dat zij zich kunnen uitspreken over omstreden onderwerpen in plaats van dat deze worden overgelaten aan technische experts. Ook nu zien we dat in discussies rond coronamaatregelen en exitstrategieën, waar de oordelen van het RIVM net zo omstreden raken als ze tijdens de stikstofcrisis waren.
- Omdat democratische besluitvorming niet mogelijk is zonder een gedeelde kennisbasis, wordt het steeds meer van belang die kennisbasis te democratiseren. Dat betekent dat betrokkenen een grotere rol dienen te krijgen bij kennisproductie en de verwerking hiervan. In democratische besluitvormingsprocessen rondom de aanpak van geluidshinder rond Schiphol, is hier al ervaring mee opgedaan. De coronacrisis gaat hier verder een impuls aan geven.
- Een trend die door de coronacrisis wordt gekeerd, is de ontwikkeling van het politiek vertrouwen. Politicologisch onderzoek laat steeds duidelijker verbanden zien tussen economische ontwikkelingen en politiek vertrouwen. Bij recessies neemt het vertrouwen af, bij economische groei neemt het vertrouwen juist toe. Als de post-corona economische recessie ingrijpend en langdurig zal zijn, heeft dat dus gevolgen voor het politiek vertrouwen. Samen met de eerdergenoemde renaissance van overheidssturing, zorgt dit ervoor dat meer moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van democratische besluitvorming.

## Lokale democratie onder druk

### Verkenning naar de grote uitdagingen waar gemeenten post-Corona voor staan

**Prof. mr. Geerten Boogaard** is hoogleraar decentrale overheden en bekleedt in die hoedanigheid de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit van Leiden.

**Prof. dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dit paper is met andere wetenschappelijke onderzoeken en artikelen over de aanpak en de gevolgen van de Corona-crisis ook terug te vinden op de website <https://coronapapers.nl>.

De aanpak van Corona heeft in de periode van januari tot nu een aantal fasen doorgeemaakt. In de eerste maanden van de crisis werd het probleem nog vooral gezien en behandeld als een relatief regionaal (Aziatisch) probleem, met kans op beperkte blootstelling voor Nederland. Het beleid beperkte zich tot verscherpte maatregelen voor publieke gezondheid en een oproep aan mensen om meer waakzaam te zijn en voorzorgsmaatregelen in acht te nemen. De aanpak past nog goed binnen het perspectief van publieke gezondheid.

Dit alles veranderde toen in met name Noord-Italië de ziekenhuizen overspoeld raakten en de IC-capaciteit ontoereikend bleek. De groei van Nederlandse besmettingen leek een vergelijkbaar pad als Italië te doorlopen. Dit veranderde het perspectief volledig; Corona was niet meer één van de problemen naast vele anderen, maar was nu *hét probleem*. Daarom werd de rigoureuze, maar onder de omstandigheden begrijpelijke keuze gemaakt om op twee manieren op te schalen in de aanpak: méér en meer ingrijpende maatregelen maar vooral ook het vooropstellen van publieke gezondheid boven alle andere waarden. Publieke gezondheid boven economische, sociale of culturele aspecten; en ook publieke gezondheid boven klassieke waarden van de democratie en rechtsstaat. Die laatste werden natuurlijk niet expliciet 'afgeschaft', maar wel onder het motto van een crisisorganisatie en bijbehorend crisis-bestuur tijdelijk buiten de orde geplaatst.

Inmiddels zijn we, naar het zich laat aanzien, in een volgende fase beland. De piek in de pandemie lijkt voorbij en inmiddels is het proces van 'uit de *lockdown*' komen weer begonnen. Dat is een delicaat proces, waarbij langzaam maar zeker andere waarden weer naast in plaats van onder/achter de waarde van publieke gezondheid worden geplaatst. Er is weer sprake van *trade-off* van waarden en belangen, zoals we bijvoorbeeld zien bij de mogelijkheden van de openstelling van bedrijven, het openbaar vervoer en de horeca. Wat zijn onze verwachtingen voor de manier waarop in deze fase *het politieke* van Corona invulling krijgt? Hoe worden winst en verlies verdeeld? Hoe gaan we met de uitzondering om en wie heeft daarin meer of minder stem? We richten ons hier in het bijzonder op de lokale democratie omdat dit niveau volgens ons nog onderbelicht is gebleven in de vele beschouwingen over Corona. En dat terwijl wij menen dat juist in lokale gemeenschappen de gevolgen van Corona het meest direct en heftig te voelen zullen zijn. Zowel in de lokale gemeenschappen zelf – voor de burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen aldaar – maar ook voor de lokale democratie als instituut.

Voor wat betreft openbare orde is het interessant dat in de opgeschaalde crisisorganisatie veel bevoegdheden bij burgemeesters zijn weggehaald en bij het 'hogere' regionale verband zijn belegd. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben veel op zich genomen in de crisismaanden, vaak in nauwe samenwerking met de nationale overheid. Ook dat was een voorbeeld van goed crisismanagement, de bestuurlijke aanpak van de crisis lijkt goed

te zijn verlopen. Dat wekt enerzijds vertrouwen. Maar anderzijds komen nu in de nasleep twee vragen op. Wie neemt verantwoordelijkheid en legt verantwoording af over de keuzes die in de opgeschaalde verbanden zijn gemaakt? En hoe volledig komen de bevoegdheden weer terug (en op welke termijn)? Dat laatste is ingewikkeld, omdat Corona een onvoorspelbaar tijdspad heeft. 'Crisis' is een sociaal-construct en niemand weet goed hoe dat label – met zijn verstrekkende consequenties voor de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden – van toepassing is op Corona. Opschalen was door de acute crisis evident, maar voor afschalen is dat momentum en de timing veel lastiger te bepalen.

De lokale democratie zelf heeft door de Coronacrisis een zware klap gehad. Dat is grotendeels buiten beeld gebeurd en dat zegt eigenlijk ook veel over de aard van de klap. Gemeenteraden lagen een korte tijd werkelijk 'plat' en hoewel ze inmiddels bijna allemaal een praktijk van digitaal vergaderen hebben opgepakt lijkt het 'debat' dat in deze digitale vergaderingen plaatsvindt inhoudelijk gezien beperkt. Het digitale platform lijkt in beperkte mate werkelijk politiek debat mogelijk te maken. Gemeenteraden worstelen hierdoor met hun inhoudelijke agenda. De *going concern* gaat door, wat al een prestatie op zich is, maar voor de werkelijke strategisch – en écht politieke – thema's lijkt het digitale platform niet geschikt. Gemeenteraden kunnen inmiddels dus weer 'stemmen', maar ze kunnen nauwelijks 'debatteren'. Stemmingen zijn om allerlei acute redenen nodig, maar uiteindelijk is politiek debat waar het in de lokale democratie om gaat. Dat is een situatie die niet te lang kan voortduren, maar waarvoor een werkelijke oplossing nog nergens voor handen lijkt.

Als Gemeenteraden straks weer in volwaardige vergadering gaan, dan zullen Raadsleden merken hoeveel er in de korte periode van relatieve afwezigheid door de uitvoerende macht is gedaan. Het heeft in gemeenten aan daadkracht niet ontbroken. Colleges hebben steunpakketten opgetuigd en hebben geparticipeerd in steunpakketten op regionale niveaus. Ze hebben uitzonderlijke budgetten vrij gemaakt en dat geld is vaak ook meteen al uitgegeven. Dat slaat gaten in gemeentelijke begrotingen en meerjarenplanningen die Gemeenteraden nu pas achteraf goed in beeld zullen krijgen. De pakketten zijn vaak onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen, dus het zal nog een hele opgave worden voor de lokale rekenkamers om goed te achterhalen hoe nu precies – en door wie – de steun voor bepaalde maatregelen is afgegeven. Zo zullen Gemeenteraden met een lange 'staart' van reële financiële gevolgen en comptabiliteit te maken krijgen.

De nasleep van Corona zet ongetwijfeld veel druk op Colleges van B&W. Problemen stapelen zich op, financiële middelen zijn nog meer beperkt dan ze al waren en de ambtelijke organisaties werken nog steeds onder de beperkingen van Corona. En datzelfde geldt ook voor het bestuur en de Gemeenteraden zelf. Dat alles is een 'perfect storm' voor instabiliteit van de lokale democratie, precies op het moment waarop gemeenten dat het minst goed kunnen hebben. En dat gebeurt in een periode waarin de maatschappelijke gevolgen van Corona om gericht en doordacht lokaal beleid vragen, maar waarin er ook zonder Corona al grote vraagstukken op het bordje van gemeenten lagen. De energietransitie raast door en gaat een belangrijke fase in. Veel gemeenten worstelen met het invullen van – en op peil houden van – het sociaal domein. Er komen met de invoering van de Omgevingswet veel nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijke domein aan. Er is in zo goed als alle gemeenten een acuut probleem op de woningmarkt. In veel gemeenten is er sprake van fragmentatie van culturele en politieke stromingen die rondom kwesties van identiteit oplaaien. Onze verwachting is dus dat gevormde coalities onder druk zullen komen te staan en we in de laatste periode nog heel veel 'gevallen' Colleges van B&W en 'her-formaties' zullen gaan zien. Zeker nu ook nieuwe Gemeenteraadsverkiezingen langzaam dichterbij

komen zal de zucht naar politieke profilering toenemen. Dat is enerzijds van groot belang, want er staan ook werkelijk grote politieke verdelingsvragen op de agenda; anderzijds is het precies wat lokale gemeenschappen niet kunnen gebruiken, omdat voor de aanpak van veel van de problemen vooral bestuurlijke daadkracht nodig is, in plaats van politieke verdeeldheid.

Het omgaan met de nog onbekende en deels onvoorstelbare gevolgen van de Coronacrisis gaat bij uitstek over verdeling. Waar geven we de middelen die er nog zijn aan uit? Wie draagt de lasten van middelen die tijdens de crisis zijn uitgegeven, bestemd of 'verdampt'. Hoe vindt de verdeling van winst en verlies plaats? Dat zijn politieke vragen die vooral binnen de democratische instituties besproken zouden moeten worden. Maar we zien juist dat deze kwesties de democratische instituties op de proef stellen en grote ongelijkheden daarbinnen blootleggen. Macht kent vele wegen en die lopen in crisistijd niet allemaal langs de reguliere fora voor democratische besluitvorming. Kijk naar het verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die goed de weg kent in Den Haag en een culturele infrastructuur die is belegd bij een in het college zwakke wethouder, die de tekorten in zijn eigen portefeuille moet oplossen, binnen een gemeente die geen schuld kan maken. De mate van overheidssteun komt zodoende in belangrijke mate voort uit een heel aantal institutionele factoren dat hier maar matig voor is gemaakt of op bedacht: portefeuilleverdeling, organisatiegraad, lobbykracht, bevoegdheidsverdeling (nationaal/decentraal). Het geld kan maar één keer uitgegeven worden en de onbedoelde gevolgen van deze factoren zijn dus groot én blijvend.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat de crisis weliswaar op korte termijn een groot aantal maatschappelijke initiatieven heeft aangewakkerd, maar dat de benodigde randvoorwaarden voor een sterke en veerkrachtige *civil society* door de Coronacrisis ernstig zijn geschaad. Verenigingen, buurthuizen, sociaal ondernemingen zijn hard geraakt. Ze zijn vaak afhankelijk van een kleine stroom inkomsten uit huuropbrengsten, catering, baromzet en opbrengsten uit kleinschalige evenementen. Bovenop die kleine maar essentiële inkomsten weten zij met een grote hoeveelheid vrijwillige inzet een vitaal initiatief op te zetten. Nu die kleine financiële geldstromen als basis zijn weggefallen zullen vele initiatieven uiteindelijk zelf ook verdwijnen. En daarmee verliezen gemeenschappen een belangrijke bron van maatschappelijke veerkracht, waar het afgelopen decennium ook vanuit het overheidsbeleid zelf toch juist sterk op is ingezet. Ook hier geldt dat institutionele factoren maken dat dergelijke initiatieven nauwelijks in beeld zijn bij de verdeling van steun of hulp. Dit probleem wordt straks als eerste gevoeld in lokale gemeenschappen. Als de Corona-gevolgen zich straks in volle omvang voordoen, worden burgers dus geconfronteerd met een gemeente die in middelen ernstig beperkt is én met een verzwakte lokale gemeenschap die minder veerkrachtig is dan voor Corona.

Interessant is ook dat er een concurrentie lijkt te ontstaan tussen regionale en functionele samenwerkingsverbanden. Corona heeft gezorgd voor nieuwe richting in de bundeling van krachten en in de strategische afwegingen die partijen daarin maken. Onder druk van Corona zijn sectoren meer in zichzelf gekeerd geraakt en hebben ze vooral geïnvesteerd in het 'als sector' met één mond naar buiten treden, om de lobbykracht naar de meestal centraal georganiseerde macht te vergroten. Ze spelen de hoofdrol bij het afspreken van 'sectorbrede protocollen', die niet alleen nuttig zijn tegen Corona, maar die ook nodig zijn voor de branche om van het centrale niveau toestemming te krijgen om weer open te gaan. Brancheorganisaties en belangenorganisaties maken een revival door, omdat zij in

staat zijn om het centraal georganiseerde crisisbestuur van een enkelvoudige stem 'namens het veld' te voorzien; ze kunnen via de klassieke polderlijnen lobbyen voor financiële steun en ruime mogelijkheden voor openstelling. De Corona-crisis is in dat opzicht ook een klassieke poldercrisis. Regionale samenwerkingsverbanden staan er wat passief bij. Hiermee verplaatst de 'verplaatste politiek' voor een deel terug naar een traditionele plek: naar functionele lijnen van een centrale overheid met koepelorganisaties, brancheverenigingen en belangenvertegenwoordigers. Daarmee is politiek nog steeds 'verplaatst', maar wel naar andere fora en gremia.

Een interessante kwestie is hoe het proces van daadwerkelijk 'uit de lockdown' komen verder zal verlopen. Langzaam maar zeker zal de dominantie van de centraal (nationaal) geregisseerde crisisorganisatie afnemen en verplaatsen verantwoordelijkheden en bevoegdheden weer meer naar het lokale niveau. Daarmee ontstaat ook weer de mogelijkheid tot variëteit. Dat past enerzijds goed bij het beeld van Nederland als decentrale eenheidsstaat, maar anderzijds roept het ook precies alle problemen van dat beeld op. Het betekent dat gemeente X weer gewoon de weekmarkt toestaat en dat aangrenzende gemeente Y dat niet doet. In het ene winkelcentrum in gemeente A is het éénrichtingsverkeer voor voetgangers met BOA's die boetes uitdelen, terwijl gemeente B het allemaal 'aan de mensen zelf laat'. Ondertussen heeft gemeente C met lokale winkeliers afspraken gemaakt over hoe gemeente en ondernemers samen optrekken. Variëteit biedt de mogelijkheid tot maatwerk, maar betekent ook *verschil* en *ongelijkheid*. Dat roept al snel discussie op. En het heeft in het geval van een in potentie dodelijk virus ook altijd bovenlokale gevolgen; gemeenten die zichzelf een 'streng' regime opleggen zullen soepeler gemeenten als *free-riders* bestempelen en om interventie vragen. Desnoods van het landelijke niveau. Hoe gaat dat proces er in de praktijk uitzien? Wat zijn daarvoor de spelregels? En hoe zijn de rollen belegd? In de acute crisis was dat relatief helder; in het grijze waarin we nu verkeren en nog lange tijd blijven is dat alles veel minder duidelijk.

Interessant is ook hoe het proces van *trial and error* - dat het uit de *lockdown* treden onvermijdelijk is - zal verlopen. Zijn gemeenten in staat om tijdig (lees: heel snel) versoepelingen terug te draaien als het lijkt dat deze voor nieuwe problemen zorgen? Het aanscherpen van een maatregel is sowieso vervelend, want er hebben mensen last van (en de opbrengsten zijn vaak niet goed in beeld te brengen). Maar in dit geval zal het vaak betekenen dat het gaat om het terugdraaien van een zelf ingezette versoepeling: dat is precies de manier om goed en veilig uit de *lockdown* te komen, maar het is politiek een heel kwetsbare strategie. Gemeenteraden zullen wethouders of hun burgemeesters vragen 'hoe dit heeft kunnen gebeuren' en zich afvragen of het genomen 'risico' van de versoepeling wel goed overwogen is gebeurd? De stap terug zal vaak gezien worden als een 'gemaakte fout', in plaats van voortschrijdend inzicht en leervermogen. De lerende aanpak past heel goed bij het uit de *lockdown* komen en het omgaan met de grote onzekerheid die dat met zich meebrengt; maar het brengt verantwoordelijke bestuurders hoogstwaarschijnlijk in grote problemen en zal ook bij het brede publiek een beeld oproepen van een 'gemeente die het ook niet weet'. Of erger nog, 'die ook maar wat doet'.

Het goede nieuws van deze tijd is dat er na de crisis nu een periode van ademhalen, balans opmaken, reflectie en deels ook 'wederopbouw' kan plaatsvinden. Waarbij ook zeker hoort het voorbereiden op een mogelijke/waarschijnlijke volgende golf. Maar wij voorzien dat het lokaal bestuur, de lokale democratie en lokale gemeenschappen in deze nieuwe fase onder grote druk komen te staan. In de zoektocht naar het nieuwe normaal zullen gemeenten en lokale gemeenschappen alles op alles moeten zetten om met de grote druk

om te gaan en daarvoor nieuwe houdbare en/of voldoende veerkrachtige oplossingen te vinden. Voor het lokaal bestuur is de fase van crisis misschien voorbij, de grootste problemen beginnen hoogstwaarschijnlijk nu pas.



## Corona en democratie

**Prof. dr. Frank Hendriks** is hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University.

Met het oog op democratische verhoudingen en praktijken roept de coronacrisis in kort bestek de volgende observaties/vragen bij mij op:

- Boekenkasten zijn volgeschreven over de '*shift from government to governance*', over '*governance without government*', over de verplaatsing van politiek voorbij de staat. Bij de coronacrisis is '*government*' weer volop in beeld, en niet alleen als '*governance with government*' (de overheid die stipuleert dat we het met 17 miljoen moeten doen). Is dit '*bringing the state back in*', zoals decennia geleden door sommigen werd voorspeld danwel gehoopt?
- Experts en professionals die vanouds met kernfuncties van de publieke sector worden geassocieerd – volksgezondheid, *law & order* – zijn tijdens de coronacrisis op het schild gehesen, in het bijzonder de volksgezondheidsexperts van het RIVM. Het lijkt een herwaardering van de deskundige – in weerwil van feitenvrije politiek en elitekritiek – maar de expert wordt tegelijk ook in een politiek kwetsbare positie gemanoeuvreed. Van een hoog schild is het hard vallen. Ministers blijven politiek verantwoordelijk, maar feitelijk ligt een grote verantwoordelijkheid bij de experts (de adviezen van het RIVM zijn heilig, verklaarde de premier).
- Beleidsbepalers hebben in de coronacrisis behalve naar deskundigen ook naar de *demos* geluisterd, vooral de *demos* die tevoorschijn komt uit snelle peilingen. Zie de omslag ten aanzien van de schoolsluiting: een volgend voorbeeld van voortschrijdende stemmingendemocratie. In crisissituaties is stemmingendemocratie ook sneller op te roepen dan haar concurrent, de deliberatieve democratie. De literatuur mag bol staan van deliberatieve minipublieken en aanverwante gremia – als klankbord voor coronabeleid zijn ze in Nederland voor zover bekend niet overwogen. Internationaal lijkt het beeld niet anders te zijn.
- Met de coronadreiging en de *social distancing*-doctrine krijgt *online* en digitale democratie een stimulans, terwijl *face-to-face* democratie onder druk staat. De digitale democratie kan twee sporen volgen (mogelijk naast elkaar): het spoor van de digitale stemmingen (*online* georganiseerde plebiscieten) en het spoor van de digitale deliberaties (*online* gemodereerde beraadslagingen). De lokale doe-democratie van samen de handen uit de mouwen steken staat onder druk zolang corona(-beleid) er is.
- Het Nederlands coronabeleid ontwikkelde zich zoals men op basis van democratische traditie en nationale cultuurkenmerken had kunnen verwachten. Democratisch leiderschap leek meer dan ooit communicatief en samenbindend leiderschap.

## Democratische neergang in tijden van crisis

**Prof. dr. Sarah de Lange** is dr. J.M. den Uyl-hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

De belangrijkste internationale ontwikkeling als gevolg van de coronacrisis is de versnelling van het proces van democratische achteruitgang (*democratic backsliding*) in landen als Brazilië, Hongarije, Polen en de Verenigde Staten. Deze ontwikkeling komt niet als een verrassing, omdat de literatuur over democratische achteruitgang aangeeft dat crises door populistische politici gebruikt zullen worden om hun macht te consolideren door de positie van de uitvoerende macht ten opzichte van andere machten te versterken. Helaas laat de literatuur ook zien dat veel van de maatregelen die tijdens crisis worden genomen niet worden teruggedraaid wanneer de crisis bezworen is.

Alhoewel democratische achteruitgang vooral te zien is in landen waar 1) radicaal rechts populistische politici een absolute meerderheid in het parlement hebben of een radicaal rechts populistische president verkozen is; en 2) waar de democratie nog onvoldoende geconsolideerd is, zijn er ook kwetsbaarheden in parlementaire systemen met coalitieregeringen aan te wijzen. In dergelijke democratieën, en dus ook in de Nederlandse, kunnen de volgende risico's worden geïdentificeerd:

- Langdurige beperkingen op grondrechten (bijv. beperkingen op het demonstratierecht, op religieuze samenkomsten) en aantasting van individuele vrijheden (bijv. op terrein van privacy);
- Verminderde democratische controle op de uitvoerende macht door beperkingen op functioneren van parlement, media, en maatschappelijke organisaties;
- Depolitisering van besluitvorming als gevolg van technocratisering en rol van experts, en als gevolg hiervan verdwijnen van tegenstelling tussen regering en oppositie op basis van oproep tot nationale eenheid;
- Versterking tegenstelling tussen gevestigde partijen (regering plus constructieve oppositie) en populistische partijen (niet-constructieve oppositie) en als gevolg hiervan verdere polarisering langs de systeem versus anti-systeem dimensie.
- Versterking van extremen in politiek en samenleving (extreem links en rechts) als gevolg van verspreiding van samenzweringstheorieën, met daarmee gepaard gaand een toenemend risico op politiek geweld

Ook in parlementaire democratieën als de Nederlandse is het dus zaak waakzaam te blijven, en alert te zijn op ontwikkelingen die de democratie kunnen schaden. Deze ontwikkelingen kunnen zich niet alleen op het hoogtepunt van de crisis voordoen, maar ook in de nasleep hiervan.

## Corona en democratische besluitvorming

**Prof. dr. Monique Leyenaar** is emeritus hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Het is natuurlijk heel verleidelijk om bij een thema als 'Corona en Democratie' de actualiteit te volgen en vraagstukken te bespreken zoals: Welk recht prevaleert? Is dat het recht op leven (de gezondheid van anderen in gevaar brengen) of het recht op vrije meningsuiting (recht op demonstratie)? Of: Is besmettingsgevaar door corona voldoende reden om een verkiezingsproces te verstoren, bijvoorbeeld omdat de stemmen niet kunnen worden geteld of doordat verkiezingen worden uitgesteld?

Maar ik weersta die verleiding en ga het hebben over de *legitimiteit* van onze democratie, dus over de essentiële rol die burgers in democratische besluitvorming spelen. De corona pandemie laat diepe sporen in de samenleving achter en zal dat nog lange tijd blijven doen. De impact op de mogelijkheden die individuele burgers hebben om sturing aan onze democratie te geven is dermate groot, dat het gevolgen zal hebben voor de legitimiteit. Allerlei vormen van inspraak zijn gebaseerd op de mogelijkheden die burgers hebben om hun opvattingen, verlangens en wensen kenbaar te maken en - nog belangrijker - om gehoord te worden en van invloed te zijn op het politieke proces. Sommige mogelijkheden die burgers hebben zijn gevestigde instrumenten als bijvoorbeeld het uitbrengen van hun stem. Maar recentere invloedsmogelijkheden zijn nog volop in ontwikkeling en daarom kwetsbaar voor het isolement waarin individuele burgers terecht zijn gekomen.

Zo zijn deliberatieve instrumenten, zoals de burgerjury of burgerforum, zelfs in milde en relaxte vormen van *lockdown* heel moeilijk in te zetten. Groepsgewijze discussie en interactie tussen mensen met verschillende opvattingen en gewenste doelen, zijn niet te vervangen door online-video-bijeenkomsten. Daar zijn allerlei redenen voor. Bij burgerjury's is de gestratificeerde selectie van deelnemers van belang omdat zij een afspiegeling van de hele groep (lokale bevolking, wijk etc.) moeten zijn. Verder is dan een gelijke inbreng in de discussie wenselijk. En daar is in een internet-context niet aan te voldoen. Als men al de beschikking heeft over een geschikte computer of tablet en de noodzakelijke internetverbinding en de competenties om aan een video-conferentie deel te nemen, dan ontbreekt ten enenmale het fysieke contact en de daarbij behorende emoties die nodig zijn om tot een uitwisseling van argumenten (deliberatie) te komen. En juist die uitwisseling, het naar elkaar luisteren, begrip opbrengen voor elkaars standpunt, elkaar overtuigen leidt tot draagvlak voor door Gemeenteraad en Kamer te nemen besluiten.

Politieke invloed van burgers zit dus in zwaar weer. Maar dat geldt ook voor vele bedrijven die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de participatie van burgers. Denk aan de horeca, de toeristenbranche, sportscholen, bioscopen, musea etc. Nu de restrictieve maatregelen steeds verder versoepeld worden is de inventieve veerkracht hartverwarmend. Meer afstand bewaren betekent niet dat sociaal contact alleen met behulp van het internet plaats kan vinden. Alhoewel instrumenten voor burgerparticipatie niet zullen profiteren van de economische stuwkracht die het bedrijfsleven weer doet opleven, kan geleerd worden van manieren die burgers weer terugbrengen naar de sociale ruimte, zodat deliberatieve interactie tussen burgers in de politieke agora weer mogelijk wordt. Het is daarbij wel zaak om niet alleen economisch gebaseerd vernuft in de baan te brengen, maar ook andere disciplines een belangrijke rol te laten spelen. Die les heeft Nederland inmiddels wel geleerd: de bezwering van de corona-crisis moest het aanvankelijk doen zonder de meer

sociaal-gerichte disciplines als sociale wetenschappen en psychologie, maar veerde op toen andere dan economische en virologische actoren en argumenten mee werden genomen.

Geen pessimisme, maar inventiviteit is dus het parool.

## Het openbaar bestuur na Corona: terug naar normaal

**Prof. dr. Kutsal Yesilkagit** is hoogleraar Bestuurskunde aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden

De uitbraak van de pandemie kwam onverwacht en de reactie van overheden, in Nederland maar ook in andere landen, was heftig. De genomen maatregelen grijpen diep in in het privé-leven van mensen en in sociale en economische domeinen. Niettemin verwacht ik niet dat de coronacrisis tot grote veranderingen in de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur zal leiden. De coronacrisis zal een grotere impact op de samenleving zelf hebben – de anderhalvemeterregel in scholen, kantoren, het OV; thuiswerken als het nieuwe werken; digitalisering van persoonlijke en zakelijke contacten vanwege de opkomst van platforms zoals Zoom, Teams – en daar meer tot innovaties leiden dan in het openbaar bestuur zelf.

Ik kijk vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief naar de mogelijke impact van het coronavirus. Het functioneren van het openbaar bestuur is niet fundamenteel aangetast en/of zal weer terugveren naar wat dat functioneren was vóór de crisis.

Ten eerste zien we dat er sprake is van een relatief gewoon crisismoment: de politieke agenda wordt van de ene op de andere dag door de pandemie beheerst, er worden crisis-structuren en -procedures in werking gesteld en er worden besluiten genomen en geïmplementeerd zoals te doen gebruikelijk is bij crisismomenten. Of de crisisbesluitvorming nu goed of minder goed verloopt is een andere vraag, maar dat de overheid reageert zoals verwacht mag worden van een overheid in crisissituaties. Het verschil tussen deze en andere crisis is dat deze langer duurt.

Ten tweede zien we dat de normale politiek weer terugkeert. Naargelang de uitbraak van het virus onder controle komt dringen andere problemen en wensen zich weer aan. De politieke agenda wordt niet langer meer uitsluitend bepaald en bezet door de ziekte, maar ook de economische en maatschappelijke zorgen van burgers en ondernemers uit verschillende sectoren dienen zich aan. Agenda-technisch zijn de massale anti-racisme protesten naar aanleiding van de gebeurtenissen in de VS een 'gamechanger'. Maar je ziet het ook aan Teletekst 101: het kopje corona is geslonken en niet langer worden de 'corona-dagkoersen' prominent gemeld. Uiteraard zijn de meeste zorgen corona-bepaald. De wijze waarop 'Den Haag' hiermee omgaat verloopt volgens en past binnen de bestaande institutionele patronen die we al kennen.

- Illustratief zijn de onderlinge verhoudingen tussen de ministeries: AZ en VWS domineren de agenda en de beeldvorming in het begin en we zien dat EZK en SZW en hun ministers proberen een voet tussen de deur te krijgen, maar het lukt niet. Achter de schermen werken AZ, Fin, SZW en EZ aan de noodmaatregelen voor het bedrijfsleven en komt er een pakket dat vooralsnog goed is uitgevoerd. In termen van politiek-bestuurlijk management is dit niet bijzonder; alleen wellicht de snelheid en effectiviteit waarmee de maatregelen tot stand zijn gebracht en uitgevoerd.
- Bijzonder is ook om te zien dat Fin BuiZa van het EU-toneel heeft weggespeeld. EU is binnenland geworden en heeft zijn weerslag op de binnenlandse verhoudingen tussen ministeries.

Waar we wel veranderingen kunnen verwachten zijn:

1. De relatie tussen beleid en wetenschap zal zolang er nog geen uitzicht is op normalisering van de situatie (in casu een vaccin is gevonden) evenwichtiger zijn dan die lange tijd is geweest. Wetenschap en de inbreng van expertise zijn al lang een onderdeel van beleidsprocessen, maar tijdens deze crisis is wetenschap sinds lange tijd weer eens echt serieus genomen en is zij zelfs leidend geweest. Wetenschap was voorheen niet zelden een middel voor het bestuur om de eigen posities te onderbouwen dan andersom (denk aan WODC-affaire, geluidsmetingen bij Schiphol en Lelystad en uiteraard de stikstofproblematiek). Maar naarmate het virus meer onder controle wordt gebracht zal de rol van de wetenschap weer afnemen.
2. In de relatie tussen nationaal en binnenlands bestuur verwacht ik dat decentrale overheden een grotere mate van autonomie zullen hebben *zolang het virus nog rondwaart*. Door een beter en fijnmaziger testbeleid zullen (potentiële) uitbraken sneller en lokaal gedetecteerd worden. De besluitvorming over maatregelen zal daarom primair decentraal worden opgepakt en de veiligheidsregio's zullen leiden bij het nemen van de eerste maatregelen. Wanneer besmettingen beter en dus op lokaal (postcode) niveau gevolgd kunnen worden zullen ingrijpende nationale maatregelen niet meer nodig zijn.
3. Verdergaande digitalisering van beleid: de coronacrisis is een crisis in cijfers. De dagelijkse uitstorting van statistieken over besmettingen, opnames, sterfte en andere corona-gerelateerde parameters heeft ons het gevoel van controle gegeven en een 'tastbaar' kristallisatiepunt voor maatschappelijke discussies en debat. Vergelijkingen tussen landen worden politieke munitie (land X doet het beter dan Nederland). De toegankelijkheid van data op de websites van kennisinstellingen, het gemak waarmee bestanden gedownload kunnen worden, en het feit dat veel burgers relatief makkelijk kunnen omgaan met grote databestanden en relevante (statistische) software zal het maatschappelijk debat verdiepen (cijfers zijn harder dan meningen) maar ook tegelijkertijd vertroebelen (velen kunnen omgaan met data, maar weinigen bezitten de specialistische kennis om die data goed te kunnen analyseren en te duiden.)

## **Deel IV**

### Rechtsstaat

## Herziening staatsnoodrecht noodzakelijk

**Prof. mr. dr. Jan Brouwer** is hoogleraar Recht & samenleving aan de Rijksuniversiteit Groningen.  
**Prof. mr. Jon Schilder** is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Als de huidige aanpak van de coronacrisis een ding duidelijk maakt, dan is het wel dat het geschreven staatsnoodrecht op korte termijn herziening behoeft. Bij gebreke van een instrument om maatregelen te kunnen nemen die gezonde mensen in hun doen en laten beperken, is gebruik gemaakt van de noodverordeningsoverbevoegdheid van de voorzitters van de 25 Veiligheidsregio's. Het is en was niet meer dan een verlegenheidsoplossing: de noodverordening is niet bedoeld om infectieziekten te bestrijden en de bevoegdheid is niet zodanig ruim dat diep in de samenleving ingrijpende maatregelen kunnen worden getroffen als het beperken van grondwettelijk beschermde grondrechten.

In de achtereenvolgende Aanwijzingen van de Minister van VWS is opdracht gegeven om in noodverordeningen maar liefst vijf grondrechten verregaand te beperken. Het betreft de vrijheid van godsdienst, vergadering, demonstratie en onderwijs alsmede het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een noodverordening mag de grondrechten echter niet beperken. Dat staat letterlijk in de Gemeentewet. De term 'intelligente lockdown' is om die reden niet op zijn plaats. We spreken liever van een listige vergrendeling van de samenleving, te meer daar de regering niet zelf de noodmaatregelen nam, maar hiermee de voorzitters van de veiligheidsregio's opzadelde.

Is er dan geen enkele juridische legitimatie voor de genomen noodmaatregelen? Men zou kunnen verdedigen dat kortdurend van het gemeentewettelijke voorschrift mag worden afgeweken. De overheid zit in een spagaat. Zij heeft immers ook de actieve plicht om het verdragsrechtelijke beschermde recht op leven van haar burgers te verwezenlijken. Bij een dergelijk conflict van grondrechten is het de overheid wellicht toegestaan op grond van ongeschreven staatsnoodrecht het recht op leven zwaarder te laten wegen en kortdurend inbreuk te maken op grondrechten. Dat is ook de opvatting van de Raad van State in de voorlichting die hij onlangs over dit onderwerp uitbracht.

Wat kortdurend in dit verband behelst, is dan nog een interessante vraag. Wij stellen ons op het standpunt dat een zodanige noodverordening mag gelden zolang als de wetgever aan tijd nodig heeft om in een wet afkomstig van regering en Staten-Generaal een democratisch gelegitimeerde grondslag te creëren om genoemde grondrechten te beperken.

Tot op heden is dit echter niet gebeurd. Op 23 april van dit jaar zag de eerste Covid-wet het levenslicht, maar zonder dat daarin een wettelijke grondslag werd opgenomen voor de verregaande noodmaatregelen. Vanaf dat moment is een rechtvaardiging door middel van een regel van ongeschreven staatsnoodrecht ons inziens niet langer mogelijk. De wetgever had vanaf dat moment immers in een wet een democratisch gefundeerde grondslag kunnen creëren voor de beperking van de grondrechten.

Vanuit rechtsstatelijk perspectief is dit een zorgwekkende situatie. Van grondrechten is bij de grondwetsherziening in 1983 gezegd dat het om zulke kostbare rechten gaat dat alleen de formele wetgever die mag beperken. In de coronacrisis is hiervan allesbehalve sprake. Daar komt nog bij dat in het geval van de voorzitters van de veiligheidsregio's een democratisch gekozen orgaan dat hen controleert ontbreekt, zoals de gemeenteraad dat doet



bij de burgemeester. Van een goed functionerende democratie is met andere woorden in de afgelopen maanden geen sprake geweest.

Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat er verkeerde maatregelen zijn genomen, maar wel dat deze niet tot stand zijn gekomen volgens de spelregels die we democratisch met elkaar hebben afgesproken. Gevoegd bij de ingrijpende beperkingen van democratische grondrechten als de vergader- en betogingsvrijheid is er derhalve alle reden om het staatsnoodrecht op de schop te nemen.

Ons voorstel is om in de Wet publieke gezondheid een voorziening op te nemen die de bevoegdheid aan de regering geeft om grondrechten beperkende maatregelen te nemen. Het voordeel hiervan is ook dat we voortaan van doen hebben met uniforme regelgeving in crisistijd zonder regionale verschillen en dat er direct kan worden geacteerd zonder de tussenschakel van het Veiligheidsberaad van de voorzitters van de veiligheidsregio's ingeval van een crisis.

Het verdient ten slotte aanbeveling om deze regeling onderdeel te laten uitmaken van het staatsnoodrecht. Dan is de volksvertegenwoordiging niet alleen betrokken bij het tot leven brengen ervan bij een crisis, maar kan zij ook de vinger aan de pols houden tijdens de rit en zorgen voor een evenwicht tussen gezondheidsbelangen, grondrechten en sociaal-economische belangen.

## De publieke taken van een democratische rechtsstaat

**Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin** is adviserend lid van de WRR en universiteitshoogleraar van Tilburg University.

**Prof. dr. J.E.J. Prins** is voorzitter van de WRR en hoogleraar recht en informatisering aan Tilburg University.

De Coronacrisis heeft ook in Nederland heel veel patronen van het samenleven ontregeld, maar de instituties van de rechtsstaat en de daarbij behorende democratische controle en rechtsbescherming worden geëerbiedigd. De vereiste beperkingen van bewegingsvrijheid konden worden gerealiseerd in een meestal succesvolle combinatie van overreding en noodmaatregelen. De crisis heeft daarenboven tot een hernieuwde waardering van publieke taken en instituties geleid; dit in weerwil van de enkele decennia lang gekoesterde illusie van een overal ten goede werkzame onzichtbare hand van marktwerking.

De behoefte aan die publieke taken met een noodzakelijke rol van publieke instituties zal niet voorbijgaan wanneer het virus zich minder heftig verspreidt. Voor noodsituaties toegeruste gezondheidszorg zal meer dan voorheen worden gewaardeerd, evenals het belang van onafhankelijke toegang tot medische en andere beschermingsmiddelen. In termen van de rechtsstaat gaat het daarbij om het fundamentele recht op gezondheidszorg in de context van een duurzaam leefmilieu. Onderwijs en cultuur, eveneens het onderwerp van in de Grondwet verankerde publieke taken, zullen nieuwe vormen moeten ontwikkelen. Van de instituties van de rechtsstaat zal worden verwacht dat ze het vertrouwen in het overheidshandelen schragen. Juist als de samenleving te maken heeft met onvoorspelbare veranderingen, zal de betrouwbaarheid van de overheid in de komende periode op de proef worden gesteld.

De Coronacrisis en de nasleep daarvan agenderen tal van uitdagingen. Ook in relatie tot de democratische rechtsstaat. In deze korte notitie brengen wij drie uitdagingen onder de aandacht.

### **I Betrouwbaarheid van de overheid in onzekere tijden**

De democratische rechtsstaat zal ermee moeten leren leven dat we in het duister tasten over het verloop van de pandemie. Het kan zijn dat we later in het jaar geconfronteerd worden met een tweede periode waarin het virus snel om zich heen zal grijpen waardoor een vorm van hernieuwde *lockdown* noodzakelijk blijkt. Kortom, we moeten werk maken van een vernieuwend economisch en maatschappelijk herstel in het volle besef dat de omstandigheden ervan gekenmerkt worden door zowel grote onzekerheid als nieuwe informatie en ontwikkelingen die telkens tot aanpassingen in beleid kunnen leiden.

Op zichzelf hoeft dit geen aanslag te zijn op de fundamenten van onze rechtsstaat, maar een voldoende vertrouwen in de werkwijzen van de rechtsstaat is cruciaal voor het functioneren van de overheid en de legitimiteit van beleid en wettelijke maatregelen in onzekere omstandigheden. In een rechtsstaat moet altijd de proportionaliteit van maatregelen verzekerd zijn: niet te veel, niet te weinig in verhouding tot de te beschermen belangen. Dat is zeggend het *dashboard* van de rechtsstaat. Het verlangen naar een efficiënte reactivering van economische processen zal zo groot kunnen worden, dat extra beperkingen van bewegingsvrijheid en activiteiten – zoals culturele activiteiten of zorg voor kwetsbare mensen (personen met een beperking, vluchtelingen, slachtoffers van criminaliteit of armoede)

– te gemakkelijk worden geaccepteerd. Een rechtstaat dient echter in tijden van ‘trial & error’ toch een voor iedereen voorspelbare en betrouwbare overheid te zijn. Hier ligt de eerste door ons geagendeerde uitdaging.

## **II De rechtsstaat als basis van een ‘vernieuwd normaal’**

De samenleving zal zich opnieuw moeten uitvinden, zo is een veelgehoorde observatie. Meer of minder fundamentele veranderingen worden ingegeven door het feit dat we mogelijk voor een langere periode moeten leven met het virus. Maar duurzame veranderingen geven ook uiting aan een positieve waardering van nieuwe manieren van werken, (samen) leven en maatschappelijk en economisch handelen. De optelsom van al deze veranderingen resulteert in wat ‘het nieuwe normaal’ wordt genoemd. Belangrijk is echter het besef dat ook in de nieuwe werkelijkheid bepaalde principes en onderliggende waarden van/in onze rechtsstaat overeind moeten blijven. Met andere woorden, noodoplossingen en tevredenheid over de nieuwe manier van werken (efficiënter, goedkoper, etc.) mogen niet (sluipend) in praktijken resulteren die op gespannen voet staan met de beginselen van onze rechtsstaat.

Een illustratief voorbeeld is de inzet van videobellen binnen de strafrechtelijke feitenrecht-spraak. Met deze noodoplossing voor verhoor wordt momenteel gewerkt omdat fysieke aanwezigheid van verdachten, advocaten en andere betrokkenen niet mogelijk is. Gegeven de druk en achterstanden waar de strafrechtsketen los van de pandemie al mee wordt geconfronteerd, oogt de efficiëntie van televerhoren als een welkome aanvulling op de mogelijkheden tot het horen van verdachten. Maar de huidige aanpak van deze oplossing wringt in tal van opzichten met fundamentele rechten van verdachten. Zo is het tijdslot voor verhoor maximaal 45 minuten en is het de inrichting waar de gedetineerde verblijft (uitvoeringsinstantie) en niet de rechter die feitelijk beslist of het tijdslot voorbij is.

Een tweede uitdaging die aldus voorligt is te doordenken welke waarden van onze rechtsstaat vooral niet naar de achtergrond mogen geraken in een vernieuwd normaal. Kortom, welke waarden stellen grenzen aan de ‘uit te vinden’ samenleving?

## **III De rechtsstaat in een wereld van verbindingen**

Dat de in één grote stad, ver hiervandaan begonnen epidemie binnen enkele maanden een pandemie werd, heeft alles te maken met de 21<sup>ste</sup>-eeuwse realiteit van een wereld van verbindingen. De intensiteit van economisch en toeristisch grensverkeer heeft daar zeker aan bijgedragen. De door Groot-Brittannië altijd – ook toen het nog van de EU deel uitmaakte – gehandhaafde controles op inkomend reizigersverkeer hebben het land evenmin tegen de pandemie beschermd als andere staatsgrenzen. In Nederland zijn bij de Coronacrisis hoofdzakelijk de wettelijke bevoegdheden van de veiligheidsregio’s gebruikt. Na een paar dagen waarin men meende met maatregelen in Brabant te kunnen volstaan, bleek al snel dat in het gehele land soortgelijke maatregelen nodig waren. Ook de verschillen met de in de buurlanden getroffen maatregelen waren nauwelijks inhoudelijk relevant, behalve dan dat ze soms onpraktische effecten hadden. Het vrijwel geheel ontbreken van bevoegdheden op het gebied van de openbare gezondheidszorg in de EU-verdragen heeft evenwel een snelle, gecoördineerde actie belet.

Wat de Coronacrisis ons dus overduidelijk toont, is dat in de noodzaak van grensoverschrijdend beleid de bestrijding van pandemieën zich dus niet onderscheidt van onderwerpen

als economie, klimaat, digitalisering en migratie. Die realiteit onderstreept ook het belang van blijvende aandacht voor universele mensenrechten en duurzame ontwikkelingsdoel-einden. Niet alleen is er binnen elke staat een onlosmakelijk verband van democratie en rechtsstaat, ook in de Europese en internationale verhoudingen geldt dat een '*Alleingang*' bij deze onderwerpen niet werkt.

Dit betekent niet dat de regio als democratisch politiek niveau in de rechtstaat van na de crisis irrelevant is geworden. Integendeel, afstemming van voorzieningen op behoeften zal op veel terreinen juist regionaal moeten plaatsvinden. Dat geldt ook voor het economisch structuurbeleid en voor een vernieuwend aanbod van (beroeps)onderwijs. Het regionale bestuur zal zich echter – al dan niet via de nationale staten – moeten verhouden tot grens-overschrijdende realisering van democratische politiek en rechtsstatelijke principes; met landen die deze principes aantasten, zal de samenwerking vastlopen. Een crisis als de huidige dwingt – ook – op dit punt tot bezinning op grondslagen. En daarmee hebben wij de derde uitdaging geagendeerd die zich nu aftekent.

## En wéér zwelt de reguleringsgolf aan...

### *Wetgeving en protocollen in en na coronatijd*

**Prof. dr. Frank van Ommeren** is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

#### 1. Introductie

Zoals in iedere moderne rechtsstaat is wetgeving hét instrument waarvan bij uitstek het meest wordt verwacht. Met wetgeving kan worden gescoord. De Coronacrisis laat echter zien dat dat wel iets genuanceerder ligt. Goede wetgeving is heel belangrijk, maar zeker in geval van nood, blijkt een enkele kabinetsverklaring, liefst bij monde van de minister-president, nog veel meer impact te hebben. De Coronacrisis leert ons veel over wat we van wetgeving en andere regels verwachten en hoe we ermee omgaan. De Coronacrisis, met vooral de vele ingrijpende maatregelen om corona tegen te gaan, werkt als een katalysator. Zij versterkt een aantal ontwikkelingen en roept de noodzaak op om deze ten dele te keren. Wat de Coronacrisis de afgelopen tijd heeft laten zien is een soort van *pressure cooker*: zij laat in slechts enkele weken in het klein – nu ja klein: de impact is natuurlijk enorm – zien tegen welke problemen we met wetgeving in de democratische rechtsstaat aanlopen.

#### 2. Problemen en ontwikkelingen

Waar moeten we dan aan denken? Ik noem een aantal van die ontwikkelingen en problemen – “uitdagingen” om een wat sleetse uitdrukking te gebruiken – die zich voordoen:

- Het dóórdraaien van de wet- en regelgevings*machine*
- Het zeer hoge *tempo* van de voortdurende wijzigingen van de wet- en regelgeving
- De behoefte aan goede, *scherpe en handhaafbare* wettelijke regels
- De gebrekkige *legitimatie* van de wettelijke regelingen
- De onbekendheid met de *Grondwet* en de daarin opgenomen waarborgen
- De behoefte aan *evidence based* wetgeving
- De enorme hoeveelheid aan *protocollen* die er in het verlengde van de nieuwe wettelijke regels zijn gekomen

Deze aspecten hangen met elkaar samen. Het zijn er te veel om in een paar bladzijden goed te bespreken. Ik haal daarom hier slechts wat krenten uit de pap. Maar voordat ik dat doe, presenteer ik hier alvast enige lessen die uit deze ontwikkelingen te trekken zijn.

#### 3. Enige lessen

De Coronacrisis en vooral de maatregelen ter bestrijding van corona leren:

1. Hoe belangrijk het is dat de inhoud van de juridische normen en de sociale normen niet te zeer van elkaar verschilt, zodat de in wetgeving vastgelegde rechtsregels *spontaan* worden nageleefd.
2. Dat de *Grondwet* echt belangrijk is en hoezeer het de moeite waard is om haar bekendheid bij het grote publiek te vergroten. Hetzelfde geldt voor de betekenis van fundamentele rechten meer in het algemeen, zowel binnen als buiten de Grondwet.
3. Dat de roep om meer *evidence based* wetgeving begrijpelijk is, maar dat dat maar het halve verhaal is: wetgeving is en blijft politiek en dus een *consensus based* instrument.
4. Hoe sterk de behoefte is wettelijke regels uit te werken in nadere regels, zoals *protocollen*, maar dat het inzicht in de functie en betekenis van het fenomeen van het protocol – je mag en moet er soms van afwijken – nog onvoldoende is.

Aan alle vier zou in de toekomst van het openbaar bestuur veel meer aandacht moeten worden besteed, zowel in de wetenschap als in de praktijk.

Waar komt dit alles nu vandaan? Daarvoor is het nodig wat dieper in te gaan op de gebeurtenissen van de laatste tijd.

#### **4. Diverse wetgevingsaspecten**

##### *Spontane naleving*

Als de coronacrisis iets heeft laten zien, is het wel de behoefte aan scherpe en handhaafbare regels. In het begin ging het nog wel. Op zondag 15 maart jl. kondigt de minister-president aan dat de horeca moet sluiten, en nog geen uur later is dat daadwerkelijk het geval! Het is mooi om te zien dat op zo'n moment een degelijke juridische verankering nog niet per se nodig is. De omvang van de spontane naleving bleek groot. En om de feitelijke naleving is het het kabinet natuurlijk primair te doen. Maar lang houdt je dat niet vol. Want wat als men zich niet aan de maatregelen houdt? Zonder geldige legitimatie is er ook geen grondslag om de regels te handhaven. Enige dagen later volgde de verankering door middel van de noodverordeningen. En zo ging het ook met de kapsalons. De kappers gingen na de afkondiging op dinsdag 24 maart dicht, terwijl de verordeningen hen daartoe pas enige dagen later, op vrijdag, verplichtten. Noodverordeningen zijn een adequate oplossing voor de eerste weken, maar voor langdurig gebruik zijn ze niet geschikt. Er zal een echte "Coronawet" moeten komen. Daaraan wordt op dit moment met spoed gewerkt.

##### *Handhaving van vage normen en grondrechten*

Niet alleen de gebrekkige grondslag is een probleem. De noodverordeningen kennen ook andere gebreken. Zo zijn ze op belangrijke punten onvoldoende duidelijk en maken ze inbreuk op grondrechten. En als die twee hand in hand gaan, en vaak is dat het geval, dan levert dat een giftige regelcocktail op.

Lastig is ook het hoge tempo van de wijzigingen. De beleidsmatige koers is er een van eerst de regels sterk aanhalen en ze daarna stapsgewijs versoepelen. Dat is op zichzelf een koers waarvoor veel te zeggen is. Maar als de regels zo snel veranderen, wie kent ze dan nog? Wie kan ze dan onthouden? Er is nauwelijks tijd om de regels te internaliseren of de volgende wijziging ligt alweer op de loer.

In de Gemeentewet worden enige eisen gesteld waaraan de noodverordeningen moeten voldoen.<sup>7</sup> Een heel belangrijke is dat met de verordeningen niet van de Grondwet mag worden afgeweken. De waarborgen van de Grondwet moeten dus gewoon blijven gelden. Helaas is met een aantal in de Grondwet gewaarborgde grondrechten niet of onvoldoende rekening gehouden. Rechten die in het gedrang lijken te zijn gekomen, zijn met name het recht op godsdienstvrijheid en de vrijheid van levensovertuiging, het recht op vergadering en betoging, het recht op privacy, de vrijheid van onderwijs en het huisrecht. De noodverordeningen zijn niet geschikt om dit soort grondrechten te beperken. Men kan erover twis- ten of en hoe lang dat in een acute, levensbedreigende situatie voor even kan, maar ge- durende langere tijd kan dat zeker niet. De Gemeentewet biedt daarvoor onvoldoende basis en de Wet publieke gezondheid doet dat evenmin.<sup>8</sup> Het meest zichtbaar manifesteren deze problemen zich bij het verbod van samenkomsten, niet alleen in de publieke ruimte

---

<sup>7</sup> Die volgen in het bijzonder uit art. 176 van de Gemeentewet.

<sup>8</sup> A. Wieringa, J. Schilder & J. Brouwer, Aanpak coronacrisis niet houdbaar, *Nederlands Juristenblad* 2020, nr. 1135, p. 1317 en Raad van State, *Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen*, d.d. 25 mei 2020, paragraaf 11.

maar ook in de privésfeer. Veel onduidelijkheden ontstaan hier met name ook door de interferentie met de anderhalvemeter-eis.

De *proof of the pudding* is de handhaafbaarheid van de regels. Verordeningen die in strijd zijn met hogere wetgeving, zoals de Gemeentewet of de Grondwet, zijn in een rechterlijke procedure niet te handhaven. Zij blijven daar niet overeind. Op overtreding van de noodverordeningen staat voor een volwassene een boete van 390 euro en voor minderjarigen 90 euro. Deze boetes worden door middel van strafbeschikkingen opgelegd. Wie het niet met de strafbeschikking eens is kan verzet instellen bij het openbaar ministerie. Desgewenst staat vervolgens de weg naar de strafrechter open. Wie de strafbeschikking accepteert krijgt een strafblad. Of de strafbeschikkingen steeds overeind blijven, valt zeer te betwijfelen. Het is nog maar de vraag of de rechter zal accepteren dat er controle in woningen heeft plaatsgevonden. En is een groep mensen waarbinnen iedereen anderhalve meter afstand houdt echt aan te merken als een verboden samenkomst? Het is op zijn zachtst gezegd niet goed uit te leggen dat als de anderhalvemeterregel in acht wordt genomen, de samenkomst dan toch niet door de juridische beugel zou kunnen. En wat te denken van de vele studenten die samenwonen op een studentenflat, maar niet buiten mogen eten of drinken zonder anderhalve meter afstand te houden, omdat ze geen gezin vormen? Is dat een proportionele regel? Vormen die studenten in de termen van de noodverordening geen "gezamenlijke huishouding"? Ze hebben wel een strafbeschikking gekregen...

Wie denkt dat dit soort problemen unieke of eenmalige problemen zijn, vergist zich. In het recente ROB-rapport '*Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*' (2020) wordt speciaal hoognodige aandacht gevraagd voor de kwaliteit van wettelijke normen. En dat rapport is bepaald niet het eerste of het enige die dat doet.

#### *Evidence based wetgeving*

In de wetgevingspraktijk en -doctrine is er al jaren een *roep* om meer *evidence based* wetgeving. Wetgeving waarvan de inhoud van tevoren is gestaafd aan de hand van empirische wetenschappelijk vastgestelde feiten. Het klinkt zo logisch: weet dat het werkt. In de praktijk blijkt dat razend lastig en worden veel wettelijke maatregelen genomen waarvan bij voorbaat helemaal niet zeker is of het beoogde effect ermee zal worden bereikt. Het coronavirus (Covid-19) is een virus met veel onbekenden. Dat maakt het buitengewoon moeilijk goede beslissingen over de bestrijding ervan te nemen. De Coronacrisis laat de behoefte aan wetgeving zien die *evidence based* van aard is, maar toont ook de beperkingen daarvan aan.

De crisis heeft het bondgenootschap tussen politiek en wetenschap op een scherpe manier in beeld gebracht. De eerste weken en maanden was er evident een grote invloed van de wetenschap op de inhoud van politiek en wetgeving. De verpersoonlijking van de invloed van de wetenschap op de politiek was natuurlijk het optreden van de voorzitter van het *Outbreak Management Team*, Jaap van Dissel. Hij is op slag een bekende Nederlander geworden. (Voor wie dit later nog eens leest: hij was de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM.) Het is geen toeval dat hij nu niet meer zo uitdrukkelijk in beeld verschijnt bij de persconferenties waarbij de coronamaatregelen worden bekendgemaakt. Naarmate de politiek weer meer de overhand krijgt wordt de invloed van de wetenschap geringer en worden ook andere invloedsferen toegelaten.

De Coronacrisis toont ook de beperkingen van de *evidence based* benadering aan. Niet alleen weten we nog een heleboel niet, minstens zo belangrijk is dat de politieke waardering van dezelfde feiten buitengewoon verschillend is:

- Is het bij dit virus nodig om zelfs de basisscholen te sluiten? (Nederland deed het, in navolging van veel andere landen, uiteindelijk schoorvoetend, Zweden niet.)

- Leveren niet-medische mondkapjes gedragen door het grote publiek nu wel of niet een zinvolle bijdrage aan de bestrijding van het virus? (De halve wereld gelooft erin, maar de andere helft niet heel erg. Het RIVM ziet er niets in en de WHO evenmin, maar het Nederlandse openbaar vervoer moet er per 1 juni toch aan geloven.)
- Is heel veel testen – meteen bepleit door de WHO maar niet door het RIVM – wel of niet essentieel voor de beperking van de overdracht van het virus? (In Nederland werd er bij aanvang weinig getest, de testen waren niet beschikbaar, maar langzaam maar zeker is de capaciteit opgevoerd en per 1 juni kan men zonder langs de huisarts te gaan rechtstreeks bij de GGD terecht.)
- Enz. enz.

De Coronacrisis laat goed zien dat *evidence based* wetgeving maar het halve verhaal is. Feitelijke input is zeker nodig. Het liefst empirisch onderbouwd. Maar uiteindelijk is het toch de politiek die moet beslissen. Dat is geen gemakkelijke taak. Zeker niet als de informatie verre van volledig is. In de termen van de minister-president: in deze crisis moet je met 50% van de kennis 100% van de besluiten nemen. Het kernpunt is dat álle feiten een beoordeling, een waardering, nodig hebben. Feiten en omstandigheden spreken bijna nooit voor zichzelf. Het is aan de politiek die waardering te geven. Dat is het punt waarop de wetenschap stopt en de politiek het stokje overneemt. De Coronacrisis laat op een mooie manier zien hoe we daarvoor een goede balans kunnen vinden. Dat is een ervaring waar we in de toekomst verder mee moeten. Zij zal ook, zo is mijn inschatting, de torenhoge verwachtingen van het *evidence based* wetgeven kunnen bijstellen en in wat realistischer perspectief plaatsen.

### *Protocollen*

Wie denkt dat we er daarmee zijn, komt bedrogen uit. Er is altijd, permanent, behoefte aan nieuwe regels. "*Rules breed rules*", zo luidt een Angelsaksisch gezegde. Regels schep- pen regels. En niet zo'n klein beetje ook. Regels zijn abstract van aard. Iedere regel roept bij de toepassing op een concreet terrein weer nieuwe vragen op en de neiging is groot om als die vragen zich naar verwachting vaker gaan voordoen, het antwoord van tevoren in een nieuwe regel vast te leggen. Dat krijg je in een regelgeleide samenleving.

Wie is het niet opgevallen de laatste weken en maanden? We worden overspoeld met protocollen en andere nieuwe regels. Regels voor op het werk, voor in het verzorgingshuis, voor op de sportclub, voor bij de kapper, voor in de trein, voor in de horeca enz. enz. Dit zijn geen regels van de overheid. Het gaat niet om officiële wetgeving. Dit zijn regels die door bedrijven en maatschappelijke organisaties worden opgesteld om inzichtelijk te ma- ken op welke manier zij aan de wettelijke eisen gehoor geven. Wat de anderhalvemeter- samenleving betekent in het alledaagse sociale en economische verkeer kunnen we lezen in de protocollen.

Protocollen beogen houvast te geven. Elke zichzelf een beetje respecterende branche heeft er de laatste tijd wel een opgesteld (gezondheidszorginstellingen, basisscholen, kinderop- vang, universiteiten etc.). Zo weet je wat er wel en niet is toegestaan. Zo gaan we met elkaar om. Zo zorgen we ervoor dat we elkaar niet besmetten.

Afhankelijk van plaats en cultuur worden ze aangeduid als onze "voorschriften", "spelre- gels", of "afspraken". Dat laatste moeten we met een korreltje zout nemen. Een echte afspraak wordt natuurlijk niet gemaakt. Het gaat om eenzijdig afgekondigde regels waar- aan degene tot wie het protocol zich richt – de werknemer, de klant, de consument, de gebruiker – zich in beginsel heeft te houden, net zo goed als de werkgever, de winkelier, de producent en de bedrijfsleider etc.



Protocollen zijn, anders dan nog wel eens wordt gedacht, geen harde voorschriften. Protocollen zijn niet meer dan algemene instructies die geschikt zijn voor het normale geval. Onder bijzonder omstandigheden moet ervan kunnen worden afgeweken. Zeker als het volgen van het protocol zijn doel voorbijschiet of als er niet mee wordt gerealiseerd wat wordt beoogd. Een protocol is geen wet, je hoeft je er niet steeds aan te houden.

Het gevaar van een overmatig gebruik van protocollen is dat ze tot denkluïheid leiden. Protocollen zijn opgesteld voor de standaardgevallen. Bij professioneel gebruik moet steeds weer opnieuw bekeken worden of het protocol in een specifiek geval nog wel adequaat is. En zo niet, dan moet je je er niet aan houden. Maar dat laatste vergt nogal wat. Dan kan er niet meer gewerkt worden op de automatische piloot, met routine, maar moet er een aparte – wellicht afwijkende – beslissing worden genomen. En juist aan dat laatste schort het nogal eens.

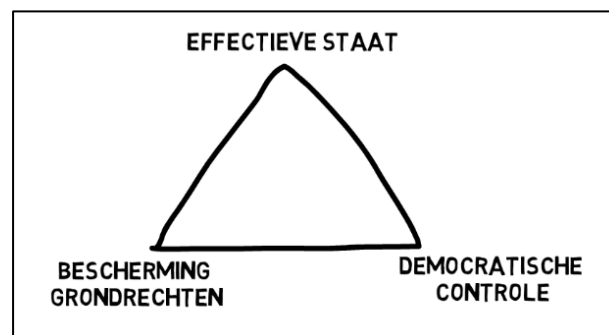
Met al die protocollen is op zichzelf dan ook niet veel mis. Ze vullen de ruimte die de wettelijke regels openlaten. Ze zijn eenvoudigweg nodig om de wettelijke regels te operationaliseren. Je moet ze alleen wel op de goede manier gebruiken. Dat laatste wil er helaas in de praktijk nog wel eens bij inschieten.

Protocollen zijn er niet alleen voor het gebruik door de producent en de consument. Zij vervullen ook nog een andere functie. Zij worden ook gebruikt om jegens het bevoegd gezag aan te tonen dat de branche klaar is om aan de eisen van de anderhalvemetersamenleving te voldoen. De protocollen werken dus twee kanten op. Zij vormen ook de "bewijslast" dat aan de wettelijke regels wordt voldaan. Zij vergemakkelijken aldus ook de spontane naleving van de wettelijke regels. En daarmee zijn we weer aangekomen bij de spontane naleving waarmee deze paragraaf begon, en is voor nu de cirkel weer even rond.

## De Rechtsstaat en Corona

**Prof. dr. Barbara Oomen** is hoogleraar Sociologie van de Mensenrechten aan de Universiteit Utrecht/University College Roosevelt.

Met mijn studenten bespreek ik vaak hoe in een rechtsstaat drie belangen spelen: een staat moet effectief zijn in het bereiken van de gestelde doelen, de staatsmacht moet democratische gecontroleerd om te zorgen voor tegengeluid en voor legitimiteit, en in dat alles verdienen de grondrechten van ons allen bescherming. Een *trias politica* maar dan in termen van belangen (vaak behartigd door de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht, maar een verantwoordelijkheid van allen).



De coronamaatregelen beschouwend denk ik dat het met de effectiviteit van de staat wel goed zit. De overheid greep daadkrachtig in, en nam de noodzakelijke maatregelen. Over de twee andere belangen, die van de democratische controle en van de bescherming van grondrechten ben ik veel zorgelijker.

*Democratische controle:* In het optreden tegen corona werden verregaande bevoegdheden overgedragen aan de voorzitters van de Veiligheidsregio's. Technisch was dit, op basis van de Wet Publieke Gezondheid en de Wet op de Veiligheidsregio's mogelijk. Daarbij legden deze voorzitters, en de overlegorganen die zij opzetten vaak nauwelijks verantwoording af aan democratisch gekozen organen (de gemeenteraad, provinciale staten). Dit is zorgelijk vanuit het oogpunt van de democratische controle en de legitimiteit. Het past ook in een veel bredere tendens om grote verantwoordelijkheden te beleggen bij via niet-democratisch gecontroleerde en gekozen entiteiten (denk aan de Gemeenschappelijke Regelingen en de ZBO's). Ook op nationaal niveau werden besluiten vaak pas eerst via de pers medegedeeld, en daarna met het parlement besproken.

*Bescherming van grondrechten:* Veel van de coronamaatregelen grijpen diep in op grondrechten, zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen. Deze omvatten meer dan de godsdienstvrijheid; denk aan het recht op onderwijs, het recht op privacy, het recht op gezinsleven en de bewegingsvrijheid. Zulke inbreuken zijn mogelijk, en waren vaak ook nodig, maar zijn wel aan strenge voorwaarden gebonden: zij moeten bij Wet vastgelegd worden (dit ook weer voor de parlementaire controle), kunnen enkel bepaalde doelen dienen, moet proportioneel zijn en begrensd in de tijd. Hiervan was (en is) geen sprake. Zo heeft Nederland, in tegenstelling tot omringende landen, geen coronawet.

Bijzonder zorgpunt hier betreft de mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen de maatregelen. Veel van dit overheidshandelen moet voldoen aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk bestuur (motivering, redelijkheid, belangenafweging enz.). Wanneer burgers

vinden dat dit niet het geval is dient duidelijk te zijn hoe en waar zij bezwaar aan kunnen tekenen. Dit was veelal niet mogelijk.

Uit deze probleemanalyse blijken ook de oplossingsrichtingen: het versterken van de democratische controle op alle vormen van ingrijpende machtsuitoefening. Het passeren van een Coronawet. Het versterken van het inzicht in het belang van democratische controle en bescherming van grondrechten, juist op momenten dat een sterke staat nodig is en vrijheid in het geding.