



## De Corona-crisis, tijdelijke schok of langdurige verandering?

Masterscriptie Beleid en Politiek

Erasmus Universiteit Rotterdam

Anés Weerden, 626598

Eerste lezer: Agnieszka Kanas

Tweede lezer: Adria Albareda

Datum: 7 augustus 2022

Aantal woorden 19.876

## **Voorwoord**

Deze scriptie markeert het einde van de bestuurskunde master aan de Erasmus universiteit in Rotterdam. Deze scriptie is geschreven ter afronding van de opleiding alsmede voor mijn stageplek (het Sociaal en Cultureel Planbureau). Ik liep stage bij het programma Beleidsvisies, burgervisies en gedragingen en hielp middels een aanvullend literatuuronderzoek en deze scriptie mee aan het project Verschuivende Verantwoordelijkheden. Aan het einde van deze scripties staan aanbevelingen voor dit project op basis van de resultaten van dit onderzoek.

Bij deze wil ik Agnieszka Kanas bedanken voor haar constructieve feedback en begeleiding die mij verder heeft geholpen met het onderzoek. Vooral halverwege liep ik tegen het één en ander aan, maar met hulp van u kwam ik weer op het goede pad.

Daarnaast wil mijn stagebegeleider Andries van der Broek van het SCP bedanken voor zijn input en scherpte die hij mij bracht. Mede dankzij uw hulp kwam ik uiteindelijk tot het huidige onderzoek, nadat eerdere ideeën niet volstonden.

Aan het begin van dit onderzoek ging ik ambitieus de empirie in. Wetende dat het moeilijk zal gaan worden aangezien ik onderzoek ging doen naar een vraagstuk dat constant in beweging en ontwikkeling was. Ondanks alle moeilijkheden denk ik toch een goed onderzoek neer te hebben kunnen zetten waaruit blijkt hoe de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling zich heeft ontwikkeld tijdens en door de Corona-crisis.

## Samenvatting

In dit onderzoek staan de sturingsfilosofie van de overheid, de verantwoordelijkheidsverdeling en de Corona-crisis centraal. Aan de hand van een literatuurstudie is een theoretische basis gebouwd waarmee vervolgens tien Corona persconferenties, de troonredes van 2020 en 2021 en de regeringsverklaring van het kabinet Rutte IV zijn geanalyseerd. Dit is gedaan om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *Wat is de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en hoe is deze ontwikkelt door de Corona-crisis?*

Uit de analyse is gebleken dat er een sterke samenhang is tussen een sturingsfilosofie en een verantwoordelijkheidsverdeling. Zodra er sprake is van sturing volgens Traditional Public Administration (TPA) is er een verantwoordelijkheidsverdeling waarbij de overheid de rol van gezaghebber heeft, en burgers de rol van onderdaan hebben. Het tegenovergestelde is het geval bij sturing volgens New Public Governance (NPG), daar heeft de overheid de rol van partner en hebben burgers de rol van co-producten. De derde dominante sturingsfilosofie is New Public Management (NPM) waar sturing top-down plaatsvindt maar door onder andere privatisering en management de verantwoordelijkheidsverdeling er diffuus uit ziet. In de analyse is gebruik gemaakt van de Punctuated equilibrium (PE) theorie om de beleidsveranderingen theoretisch te kunnen duiden en onderzoeken.

Bij aanvang van de Corona-crisis in 2020 was de sturingsfilosofie van de overheid NPG. Toen het aantal besmettingen toenam en burgers niet hun verantwoordelijkheid namen, wat tot uiting kwam in hun gedrag, veranderde de sturingsfilosofie naar TPA. TPA bleef tot begin 2022 de dominante sturingsfilosofie. Begin 2022 eindigde (voorlopig) de Corona-crisis en veranderde de sturingsfilosofie van de overheid weer terug naar NPG. Hierdoor is er inderdaad een soort van golvende beweging van sturingsfilosofieën waargenomen. Tegelijkertijd met deze veranderingen bewoog de verantwoordelijkheidsverdeling ook mee. Gedurende de eerste twee jaar nam de overheid het meest de verantwoordelijkheid door vaak in persconferenties te zeggen wat burgers moesten doen. Aan het einde van de crisis ofwel het begin van het derde, kregen burgers weer meer verantwoordelijkheden. Het leek erop alsof de situatie weer grotendeels hetzelfde was als voor de crisis, met betrekking tot de sturingsfilosofie en verantwoordelijkheidsverdeling. De ontwikkelingen van de sturingsfilosofie en

verantwoordelijkheidsverdeling werden gedreven door cijfers (IC opnames, R getal en vaccinatiegraad) en het gedrag van burgers.

# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Introductie	6
1.1 Introductie	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Doelstelling	8
1.4 Vraagstelling	8
1.5 Beschrijving onderzoeksaanpak	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie	9
1.7 Maatschappelijke relevantie	10
1.8 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	11
2.1 Introductie	11
2.2 Sturingsfilosofie en beleid	11
2.2.1 Traditional Public Administration	12
2.2.2 New Public Management	13
2.2.3 New Public Governance	15
2.2.4 Sedimentatieproces	16
2.2.5 Verantwoordelijkheidsverdeling en samenhang met Sturingsfilosofieën	17
2.2.6 Tussentijdse beantwoording deelvragen 1 en 2	17
2.3 Beleid en constructivistisch perspectief	19
2.3.1 Beleidsproblemen	21
2.3.2 Gebeurtenissen en shock events	22
2.4 Beleidsverandering theorie	23
2.4.1 Advocacy coalition framework	24
2.4.2 Punctuated equilibrium	25
2.4.3 Beantwoording deelvraag 3 en conceptueel model	26
Hoofdstuk 3: Methodologie en data	29
3.1 Onderzoeksstrategie	29
3.2.1 Persconferenties	30

3.2.2 Troonredes en regeringsverklaring	32
3.2.3 Coderen	33
3.3 Operationalisatie	34
3.4 Data analyse	37
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	40
Hoofdstuk 4: Analyse	42
4.1 T1 2020	42
4.2 T2 2021	50
4.3 T3 2022	56
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	63
5.1 Theoretische deelvragen	63
5.2 Empirische deelvragen	63
5.3 Hoofdvraag	66
5.4 Aanbevelingen	67
Hoofdstuk 6: Reflectie, limitaties en discussie	69
Literatuurlijst	72
Bijlage A: Gebruikte bronnen	78
Bijlage B: Resultaten analyse per groep en codeboek	80
Bijlage C: Tekstcodes bij discoursanalyse troonredes en regeringsverklaring	82

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Introductie

De Corona-crisis heeft ongekend grote impact gehad op beleid en daarmee ook op de samenleving. Door COVID-19 kreeg Nederland net als de rest van de wereld, te maken met een "once-in-a-lifetime" gezondheids crisis (Mojzisch et al, 2021). Niet eerder zijn de Nederlandse burgers in de afgelopen 75 jaar zo in hun vrijheden beperkt geweest, als het geval was tijdens de Corona-crisis (Van Ommeren & Polman, 2020). Aan het begin van de Corona-crisis onderscheidde de Nederlandse overheid zich van die in de meeste Europese landen, door vooral een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, in plaats van meteen te dwingen om thuis te blijven (De Jonge et al, 2020). Zo zei de premier in de persconferentie van 31 maart 2020 het volgende: "*Maar ik vind het ook bij een volwassen democratisch land horen om mensen uiteindelijk ook daar hun eigen verantwoordelijkheid in te laten nemen.*"<sup>1</sup>. De nadruk vanuit de overheid op de eigen verantwoordelijkheid van burgers vindt zijn oorsprong in het eerste kabinet Lubbers (1982) (Ossewaarde, 2006, p. 23), en werd nog eens extra bevestigd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II (2012): "*Ieder mens is allereerst zelf verantwoordelijk voor succes in het leven en de mogelijkheden daartoe willen wij zo groot mogelijk maken.*"<sup>2</sup>. Maar met deze trend lijkt in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV (2022) gebroken te zijn: "*Het vergrootglas dat Corona vormt, maakt ons nog bewuster van onze gedeelde verantwoordelijkheden en ambities.*"<sup>3</sup>. Een soortgelijke trendbreuk is ook te constateren in de Corona persconferenties. Waar er aan het begin van de crisis vooral een beroep werd gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, werd er richting het einde van de crisis juist een beroep gedaan op de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Zo zei de premier in de persconferentie van 18 december 2021 als reactie op een vraag over de impact van de (nieuwe) lockdown op de samenleving het volgende: "*Maar als we niet doen, dan nemen wij niet onze gezamenlijke, collectieve verantwoordelijkheid als Nederland.*"<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdslijn/documenten/mediateksten/2020/03/31/persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-over-verlenging-coronamaatregelen>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/12/18/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-minister-de-jonge-en-omt-voorzitter-van-dissel-18-december-2021>

De wetenschappelijke literatuur over beleidsverandering stelt dat zodra er sprake is van een crisis, er een kans ontstaat voor ingrijpende veranderingen van het beleid ('t Hart & Tummers, 2019; Schmidt, 2011). Deze veranderingen kunnen zo groot zijn dat zij een paradigmaverandering behelzen (Schmidt, 2011), wat betekent dat er een verandering van sturingsfilosofie plaatsvindt. Een sturingsfilosofie valt te definiëren als een: "*gezamenlijke 'taal' en referentiekader voor sturingskeuzes, en de overwegingen en beslissingen bij de verdere ontwikkeling hiervan*" (Deelstra et al, 2011, p. 3). In het Nederlandse openbaar bestuur hebben er door de tijd heen verschillende paradigmawisselingen plaatsgevonden (Michels, 2002). Zo bood de financiële crisis in de jaren tachtig een (versnelde) mogelijkheid voor het *New public management* om haar intrede te maken en daarmee de traditionele top-down sturingsfilosofie (*Traditional public administration*) te vervangen (Peeters & Drosterij, 2011). Waar er eerst veelal sprake was van een beweging richting overheidsverantwoordelijkheid herkenbaar in de expansie van de verzorgingsstaat en diens arrangementen, is sindsdien juist het tegenovergestelde gaande. Overheidstaken en verantwoordelijkheden verschoven vanuit de overheid naar de markt, met als belangrijke kernwaarden: efficiëntie en autonomie (Christensen & Lægreid, 2011). Later verschoven verantwoordelijkheden steeds meer naar de burger, dit proces van burgers meer verantwoordelijk maken voor taken die voorheen tot de overheid behoorde wordt responsabilisering genoemd (Burchell, 1993). Een verandering van sturingsfilosofie heeft grote gevolgen, aangezien een sturingsfilosofie dicteert hoe de overheid kijkt naar haar eigen rol en die van de burger, en daarmee bepaalt hoe de verantwoordelijkheidsverdeling eruitziet.

## **1.2 Probleemstelling**

De Corona-crisis kan worden bestempeld als een creeping crisis (Boin et al, 2020, p. 119). Dit soort crisis wordt gedefinieerd als: "*a threat to widely shared societal values or life-sustaining systems that evolves over time and space, is foreshadowed by precursor events, subject to varying degrees of political and/or societal attention, and impartially or insufficiently addressed by authorities.*" (Boin et al, 2021, p. 3). Creeping crises worden dus gekenmerkt door hun complexiteit, onzekerheid en grote gevolgen voor zowel de overheid als samenleving, waarbij een pandemie bij uitstek een creeping crisis is. Daarbij voorspellen vele wetenschappers dat er in de toekomst meer pandemieën zullen plaatsvinden (Sodhi et al, 2021). Dit maakt dat het van belang is om te onderzoeken wat de invloed van een pandemie zoals de Corona-crisis is, op het beleid en de samenleving. Met dit onderzoek wordt daarin de eerste stap gezet.



### 1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te verklaren hoe de sturingsfilosofie van de overheid zich ontwikkeld heeft tijdens en door de Corona-crisis. Enerzijds is vanuit de empirie waar te nemen dat de overheid door de Corona-crisis anders is gaan kijken naar de verantwoordelijkheidsverdeling, wat een onderdeel vormt van een sturingsfilosofie. Anderzijds stelt de wetenschappelijke literatuur dat een crisis ruimte biedt voor ingrijpende veranderingen in het beleid en daarmee de sturingsfilosofie van de overheid. Door de waarnemingen uit de empirie te koppelen met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, wordt in dit onderzoek gepoogd de invloed van de Corona-crisis op de sturingsfilosofie en de doorwerking daarvan op de verantwoordelijkheidsverdeling te verklaren. Om dit te kunnen onderzoeken wordt geanalyseerd hoe de sturingsfilosofie van de overheid zich heeft ontwikkeld gedurende de Corona-crisis, aan de hand van een onderscheid tussen drie periodes: 2020, 2021 en 2022.

### 1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Wat is de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en hoe is deze ontwikkeld door de Corona-crisis?*

Uit deze hoofdvraag vloeien de volgende deelvragen voort die kunnen worden verdeeld tussen theoretische- en empirische vragen:

Theoretische vragen:

- 1 *Welke sturingsfilosofieën worden er onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur?*
- 2 *Wat wordt er bedoeld met een verantwoordelijkheidsverdeling en hoe hangt dit samen met de verschillende sturingsfilosofieën?*
- 3 *Wat zegt de literatuur over beleidsverandering (verandering van sturingsfilosofie)?*

Empirische vragen:

- 4 *Welke sturingsfilosofieën kunnen worden onderscheiden in de overheidsaanpak van de Corona-crisis?*
- 5 *Hoe ziet de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de overheidsaanpak van de Corona-crisis eruit en hoe is deze ontwikkeld?*
- 6 *Welke verklaringen zijn er voor de ontwikkeling van het discours (beleidsbeeld) en hoe verhoudt dit zich tot de beleidsverandering theorie?*

De theoretische deelvragen vormen de bouwstenen op basis waarvan de empirische vragen beantwoord kunnen worden. Waarmee er dus geleidelijk aan wordt opgebouwd naar de beantwoording van de hoofdvraag. Het doel van dit onderzoek is om te verklaren hoe de sturingsfilosofie van de overheid zich ontwikkeld heeft tijdens en door de Corona-crisis.

### **1.5 Beschrijving onderzoeksanpak**

Het startpunt van dit onderzoek is de eerste Corona persconferentie die werd gehouden op 9 maart 2020. Het eindpunt van dit onderzoek is de laatste Corona persconferentie die werd gehouden op 15 februari 2022. De empirische basis van dit onderzoek bestaat allereerst uit tien gekozen persconferenties verspreid tussen 2020 en 2022, die zullen worden geanalyseerd door middel van een discoursanalyse. Daarnaast maken de troonredes uit 2020 en 2021 en de regeringsverklaring van het kabinet Rutte IV, ook deel uit van de empirische basis. Deze documenten zullen worden gebruikt om de context van de verschillende periodes tijdens de Corona-crisis te duiden en om een discoursanalyse op te verrichten. De exacte totstandkoming en selectie van de gekozen persconferenties wordt later in het methodologische hoofdstuk van dit onderzoek verklaard.

### **1.6 Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek draagt bij aan het genereren van inzichten over de effecten van een pandemie op de sturingsfilosofie van de overheid. Aan de hand van drie periodes (2020, 2021 en 2022) wordt gekeken hoe de sturingsfilosofie zich gedurende de Corona-crisis heeft ontwikkeld. Deze gegevens worden gekoppeld aan de wetenschappelijke literatuur over beleidsverandering, waarvanuit er bevindingen naar voren komen over de invloed van een pandemie op de sturingsfilosofie van de overheid. Daarbij maakt het onderscheid van drie periodes het mogelijk om uitspraken te doen over de invloed van een pandemie op zowel de korte als langere termijn, aangezien dit onderzoek het begin- en einde van de Corona-crisis bevat. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan het nog onderzochte veld van creeping crises onderzoeken (Boin et al, 2020, p. 6). Tot slot is de bijdrage van dit onderzoek dat er licht wordt geschinen op pandemieën als onderzoeksobject voor bestuurskundig onderzoek naar crises. In de bestuurskundige literatuur ligt de nadruk bij onderzoeken naar crises zelden op pandemieën, waarmee dit onderzoek dus bijdraagt aan het vullen van gaten in de literatuur.

## **1.7 Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is op meerdere manieren maatschappelijk relevant. Enerzijds voor de bestuurskundige praktijk kunnen de resultaten van dit onderzoek bijdragen aan het leerproces van hoe er moet worden omgegaan met crises. Crises bieden namelijk de gelegenheid om lessen te leren die behulpzaam zijn voor in de toekomst (Sabatier & Weible, 2019). Door te analyseren hoe de sturingsfilosofie van de overheid zich heeft ontwikkeld tijdens de Corona-crisis, kunnen er handvatten voor de praktijk uit dit onderzoek gedestilleerd worden, waarmee het bestuurlijk apparaat geoptimaliseerd wordt. Anderzijds is dit onderzoek maatschappelijk relevant, simpelweg omdat het studieobject alles en iedereen raakt. Niemand zit te wachten op een gedwongen lockdown of avondklok, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de vele demonstraties en avondklokrellen. De eerder genoemde bijdrage aan het leerproces van het bestuurlijke apparaat maakt dat er in de toekomst beter gestuurd kan worden op crises zoals de Corona-crisis. Hierdoor kunnen de effecten van dergelijke crises op de samenleving worden gedempt, waar de maatschappij als collectief baat bij heeft. En aangezien het wordt voorspeld dat pandemieën in de toekomst vaker zullen plaatsvinden (Sodhi et al, 2021), is het voor zowel de maatschappij als de wetenschappelijke literatuur relevant dat er onderzoek wordt gedaan naar de invloed van de Corona-crisis op de sturingsfilosofie van de overheid.

## **1.8 Leeswijzer**

Deze scriptie bestaat uit zes hoofdstukken, waarvan de opbouw er als volgt uitziet. Hoofdstuk 1 bevat deze inleiding. Hoofdstuk 2 is het theoretisch kader, bestaande uit de volgende drie delen: sturingsfilosofie en beleid, beleid en het constructivistische perspectief en beleidsverandering theorie. In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen (1 t/m 3) beantwoord. Hoofdstuk 3 is het methodologische hoofdstuk. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van de analyse. Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de empirische deelvragen, de conclusie van dit onderzoek en aanbevelingen die hieruit voortvloeien. In het zesde en laatste hoofdstuk staan de reflectie en discussie.

## **Hoofdstuk 2 Theoretisch kader**

### **2.1 Introductie**

In dit hoofdstuk staan de bevindingen en resultaten van de uitgevoerde literatuurstudie. Aan de hand hiervan worden de theoretische deelvragen beantwoord. De inzichten die hieruit voortvloeien vormen de basis voor de codering die gebruikt zal worden bij de analyse van de empirische bronnen in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk bestaat uit drie verschillende onderdelen. In het eerste gedeelte wordt er ingegaan op sturingsfilosofieën en diens samenhang met beleid en de verantwoordelijkheidsverdeling. Na een korte blik op de geschiedenis van sturingsfilosofieën in de context van het Nederlandse openbaar bestuur, worden de drie dominante sturingsfilosofieën besproken. Deze worden met elkaar vergeleken en gekoppeld aan wat Christensen & Lægreid (2011) het sedimentatieproces van sturingsfilosofieën noemen. Vervolgens wordt de samenhang tussen de sturingsfilosofieën en de verantwoordelijkheidsverdeling onderzocht. Dit eerste gedeelte eindigt met de tussentijdse beantwoording van deelvragen 1 en 2.

In het tweede gedeelte wordt de keuze voor het constructivistische perspectief op beleid toegelicht. Beleid kan namelijk op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, waarvanuit er verschillende verklaringen zijn voor waarom en hoe beleid tot stand komt en veranderd. Vervolgens worden verschillende theorieën over beleidsproblemen behandeld, aan de hand waarvan de Corona-crisis wordt geclassificeerd als een ongetemd beleidsprobleem. Dit tweede gedeelte eindigt met het behandelen van gebeurtenissen en shock events, waarmee de brug naar het derde en laatste gedeelte van dit hoofdstuk wordt gemaakt.

In het derde gedeelte van dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de beleidsverandering theorie. Hier volgt een bespreking over waarom beleid vaak moeilijk veranderd en wat de twee dominante visies op beleidsverandering zijn binnen de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens wordt er stilgestaan bij twee relevante theorieën: *Advocacy coalition framework* (ACF) en *Punctuated equilibrium* (PE). Op basis hiervan kan deelvraag 3 worden beantwoord. Het theoretisch kader eindigt met de weergave van het conceptueel model.

### **2.2 Sturingsfilosofie en beleid**

De samenleving is in de afgelopen zestig jaar veranderd van een hiërarchische en verzuilde samenleving naar een ontzuilde netwerksamenleving (Hajer, 2011, p. 47). In het openbaar bestuur hebben in diezelfde periode verschillende paradigmawisselingen van sturingsfilosofieën plaatsgevonden (Michels, 2002). Binnen de wetenschappelijke literatuur

over sturing zijn er grofweg drie dominante sturingsfilosofieën: *Traditional Public Administration* (TPA), *New Public Management* (NPM) en *New Public Governance* (NPG). In deze volgorde hebben zij zich ook voorgedaan in het Nederlandse openbaar bestuur. Een sturingsfilosofie wordt gedefiniëerd als een: "gezamenlijke 'taal' en referentiekader voor sturingskeuzes, en de overwegingen en beslissingen bij de verdere ontwikkeling hiervan" (Deelstra et al, 2011, p. 3). Hoe de overheid kijkt naar de verhouding burger-overheid, de verantwoordelijkheidsverdeling en mate waarin gebruik wordt gemaakt van responsabilisering, verschilt per sturingsfilosofie.

### **2.2.1 Traditional Public Administration**

Deze sturingsfilosofie wordt gekenmerkt door het top-down hiërarchische en gecentraliseerde karakter van sturing (Hartley, 2005; Denhardt & Denhardt, 2000). Burgers worden gezien als onderdaan en krijgen vanuit de overheid zaken aangedragen, waardoor de overheid dus de rol van gezaghebber heeft (Hartley, 2005). Kernwaarden binnen deze sturingsfilosofie zijn: gehoorzaamheid, rationaliteit en controle. Controle houdt in dat de overheid verondersteld dat zij de beste kennis in pacht heeft en dat sturing efficiënt zal zijn zolang burgers en uitvoerders exact doen wat hun wordt opgedragen (Torfing & Triantafillou, 2013). Zuinigheid in uitgaven wordt gezien als een success (Hood, 1991). Beleidsvorming is hier vooral gesloten en kenmerkt zich door weinig participatie van burgers als gevolg van het centrale en gesloten systeem van de overheid. Aan het roer van het beleid zit een gesloten groep van experts. De nadruk bij beleid ligt vooral op de zorgvuldigheid van besluitvorming, waardoor er minder aandacht is voor de uitvoering van het beleid (Van der Steen et al, 2013). Het gevolg hiervan is echter dat beleid langzaam tot stand komt en uitgerold wordt. Door het rationele perspectief van de overheid wordt beleid door een kleine groep experts gemaakt en uitgevoerd op basis van vastgestelde protocollen, wat maakt dat de overheid stug is in de uitvoering van het beleid, aangezien er in de loop der jaren veel procedures en protocollen bij kwamen waardoor het proces langer duurde. In verschillende artikelen en publicaties wordt TPA ook wel gezien als een oude stijl die overeenkomt met het bureaucratisch model van Weber (WRR, 2012; Salverda et al, 2012; Torfing & Triantafillou, 2013). Hierbij hoort dat TPA een sturingsfilosofie is die: top-down, verticaal en gericht op efficiëntie is, waar uitvoerders experts zijn die op basis van hun kennis beleid maken (WRR, 2012; Salverda et al, 2012). Doordat beleidsvorming centraal en gesloten plaatsvindt is er weinig ruimte voor feedback. Feedback komt slechts periodiek bij verkiezingen (Torfing & Triantafillou, 2013).

Bij TPA ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de overheid, immers is zij de gezaghebber, maker en grotendeels uitvoerder van beleid. Er is hier dus sprake van een sterke zakelijke overheid die de autoriteit heeft (Torfing & Triantafillou, 2013). Het zakelijke zit hier in het gegeven dat het handelen van de overheid uitsluitend verliep volgens vastgestelde regels en procedures (Hood, 1991). Op het gebied van autoriteit was het zo dat beleidsprogramma's er op gericht waren om de eigenrichting (*discretion*) van burgers zoveel mogelijk te beperken, aangezien de experts beter weten dan burgers wat het beste beleid is (Denhardt & Denhardt, 2000). Ofwel een grote overheid (Christensen & Lægreid, 2011) die alom een bureaucratie was. Vanwege de gesloten vorm van besluitvorming en de tendens van de overheid om te sturen als gezaghebber is er binnen TPA vrijwel geen sprake van responsabilisering van burgers. De overheid maakt en heeft de verantwoordelijkheid, burgers doen niet mee maar moeten doen wat het beleid hen opdraagt. Het gevolg was dat TPA er toe leidde dat er een trage, gesloten, dure en inefficiënte bureaucratie ontstond, die met de rationele insteek van de overheid, geen antwoord kon bieden op de groeiende complexiteit van vraagstukken en de maatschappij (Hood, 1991). Toen de financiële crisis in de jaren tachtig uitbrak was het moment rijp voor een nieuwe sturingsfilosofie om de overheid weer efficiënt te laten runnen.

### **2.2.2 New Public Management**

Het TPA werd opgevolgd door het *New Public Management* (NPM). Voor de problemen vooral op financieel gebied die TPA met zich meebracht werd een antwoord gezocht. Het antwoord werd gevonden bij de markt en haar mechanismen (Hartley, 2005; Scupola & Zanfei, 2016; Torfing & Triantafillou, 2013). Binnen NPM vindt sturing top-down plaats, waar de overheid vooral taken overdraagt aan de markt door middel van privatisering en liberalisering (Van der Steen et al, 2013). Hierdoor is er binnen NPM in geringe mate sprake van responsabilisering van burgers, taken worden overgedragen aan de markt en in sommige gevallen aan groepen burgers. Het vinden van oplossingen vanuit de overheid in de markt en haar mechanismen alsmede het privatiseren en liberaliseren van overheidstaken maakt dat de volgende zin goed past bij de essentie van NPM: "*government should be run like a business*" (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 551). Door de overheid te sturen als een bedrijf en bedrijfslogica te laten domineren zouden de prestaties alsmede de efficiëntie van de overheid beter worden. Overheidshandelen dient resultaatgericht te zijn (Torfing & Triantafillou, 2013), wat past bij de kernwaarden van NPM: efficiëntie en autonomie (Christensen & Lægreid, 2011). Binnen NPM heeft de overheid de rol van manager en worden burgers gezien als cliënt (Hartley, 2005). Cliënt in de zin dat burgers hulpbehoevende en hulpvragende klanten zijn (WRR, 2012) die

recht hebben op een goede dienstverlening vanuit de overheid. Deze dienstverlening tracht de overheid te garanderen door middel van bedrijfsmatige sturing van de overheid (Bressers et al, 2015). Tevens werd de burger binnen NPM gezien als een *homo-economicus*, een beeld van de burger die rationeel handelt in het eigen belang.

Waar binnen TPA de overheid de hoofdverantwoordelijke was voor de productie van publieke goederen, is binnen NPM de overheid dat niet meer. Decentralisatie en privatisering behoren tot belangrijke onderdelen van het repertoire (Hood, 1991; Hughes, 2012). Decentralisatie zou ertoe moeten leiden dat er beter tegemoet kan worden gekomen aan de vraag van de burger (Raijmakers, 2015), waarmee de overheid doelmatiger en effectiever zou worden (Jansen, 2016). Privatisering zou ertoe moeten leiden dat er meer resultaatgericht gewerkt wordt, wat ten goede zou komen van de productiviteit (Hood, 1991). Om alles zo beheersbaar mogelijk te houden trad er veel verkokering op (Pool, 2021). Met verkokering wordt bedoeld dat er specifieke takken en/of afdelingen ontstaan binnen de overheid die hun eigen taak en te behalen doelen hebben. Doordat kokers zich exclusief op hun taak richten zou de overheid doelmatig handelen en daardoor efficiënter worden (Hood, 1991). Dit was de gedachte achter verkokering (Drechsler, 2005).

Doelmatig handelen werd de norm, waarbij het vooral ging om het behalen van gestelde targets, wat past bij het managerialisme ook wel neo-Taylorisme genoemd (Dawson & Dargie, 2005; Pollitt, 1990). Om doelmatig en efficiënt te handelen werden bestaande onderdelen van het overheidsapparaat opgesplitst in nieuwe lagen en werden er nieuwe afdelingen toegevoegd (verkokering). Door verkokering nam de complexiteit binnen de overheid toe, waardoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoer van taken diffuus werd. Verkokering legt eigenlijk de kern van de NPM sturingsfilosofie bloot. Niet integraal sturen zoals dat bij TPA het geval was, maar sectoraal sturen is hier de norm. Sectoraal sturen zou ertoe leiden dat de problemen die TPA teweeg had gebracht opgelost zouden worden.

Paradoxaal genoeg hadden mede hierdoor NPM hervormingen als gevolg dat transparantie binnen de overheid juist afnam, terwijl dat juist één van de tekortkomingen was van TPA waar NPM een antwoord op was (Dunleavy et al, 2006). Daarnaast leidde het klantgericht denken van de overheid ertoe dat de burger een passieve rol aannam waarmee de prikkels voor maatschappelijke participatie en initiatieven verminderde (Van der Veen et al, 2010). Het passieve hier doelt op hetgeen dat de burger vooral als klant en daarmee ontvanger van overheidsdiensten en beleid werd behandeld, en dus niet betrokken werd bij de vorming en uitvoering daarvan (Tonkens, 2009). Kortom, door NPM nam de institutionele en politieke complexiteit toe (Dunleavy et al, 2006), waardoor de transparantie afnam en de

verantwoordelijkheid voor overheidstaken diffuus raakte, terwijl tegelijkertijd burgers passiever werden. Hierdoor groeide de kloof tussen overheid en burger. Als reactie op de tekortkomingen en nadelige gevolgen van NPM is er een nieuwe sturingsfilosofie ontworpen die dominant is geworden binnen de hedendaagse overheid en het beleid.

### **2.2.3 New Public Governance**

Hiërarchische top-down sturing heeft plaatsgemaakt voor horizontale sturing, dit geldt in het bijzonder voor het Nederlandse openbaar bestuur volgens de academische communis opinio (Blom & Schillemans, 2010, p. 341). Niet verticaal vanuit de overheid, maar horizontaal en samen met de samenleving is hoe er tegenwoordig wordt gestuurd. Dit is dan ook exact de essentie van het *New Public Governance* (NPG). De grote fout van NPM was dat het geen recht deed aan en geen antwoord bood op de hoeveelheid en complexiteit van aspecten waarmee een overheid, anders dan een bedrijf, rekening mee dient te houden. NPG is een reactie op de tekortkomingen van NPM (Van Duijn et al, 2021). NPG wordt gekenmerkt door zaken zoals samenwerkingsverbanden tussen burger en overheid, netwerken en coproductie (Mees et al, 2019). NPG als sturingsfilosofie houdt in dat de overheid samen met de burger stuurt, ofwel sturing vindt bottom-up plaats, waardoor de transparantie die door NPM afnam langzamerhand weer terugkomt. Door een hoge mate van responsabilisering krijgen burgers meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken, waardoor burgers uit de passieve houding getrokken worden die door NPM werd veroorzaakt. De rol van de overheid binnen NPG is om complexe sociale systemen van binnenuit te sturen, waarbij burgers de rol van coproductent hebben (Hartley, 2005). Met coproductie wordt bedoeld dat burgers en publieke dienstverleners samen bijdragen aan de voorziening van publieke goederen en/of diensten (Brudney & England, 1983). Hiermee breekt NPG met TPA en NPM doordat sturing vanuit de overheid binnenuit en niet (hiërarchisch) van buitenaf plaatsvindt. Bij NPG komt het er dus op neer dat de overheid horizontaal in verhouding staat met burgers en samenwerkt in netwerken om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken (Ansell & Gash, 2008; Sørensen, 2006; Vigoda, 2002). Het gevolg van NPG is dat er veel meer actoren betrokken raken bij het beleid (Scupola & Zanfei, 2016) wat de uitvoering daarvan kan hinderen.

Enkele kernwaarden van NPG zijn: (eigen) verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en autonomie (Bressers et al, 2015; Torfing & Triantafillou, 2013; WRR, 2012). Burgers hebben veel eigen verantwoordelijkheid en de rol van de overheid is bescheiden. Het moet vooral de civil society zijn waar vanuit participatie komt. Een kleine overheid die fungeert als partner en een grote actieve maatschappij past bij het ideaalbeeld van NPG (Peeters & Drosterij, 2011).



Het uitgangspunt van NPG is dat door van binnenuit te sturen complexe maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost (Mees et al, 2019). Doordat burgers te maken krijgen met responsabilisering ligt de bal als het ware bij de samenleving, en is het aan hen om het op te pakken en er werk van te maken. Dit leidt niet altijd tot gewenste resultaten. Beleidsresistent gedrag is namelijk een verschijningsvorm van de kernwaarden van NPG. Beleidsresistent gedrag houdt in dat maatregelen om afwijkend gedrag te sturen, geen effect hebben (Michels, 2002, p. 27). Tijdens de Corona-crisis was er bijvoorbeeld sprake van beleidsresistent gedrag bij mensen die naar feestjes gingen terwijl dat niet toegestaan was. Als reactie hierop werden de geldende maatregelen aangescherpt en de handhaving geïntensiveerd. Een soortgelijk iets gebeurde ook bij de avondklokrellen. De Corona-crisis heeft dus duidelijk gemaakt dat er ook een noodzaak is voor een sterke overheid die door middel van stevige sturing een grotere rol op zich neemt. Een overheid die stevig stuurt en een grotere rol op zich neemt hoort juist weer thuis bij TPA. Er is dus sprake van onderlinge samenhang en enige mate van overlapping tussen de drie sturingsfilosofieën.

#### **2.2.4 Sedimentatieproces**

De drie sturingsfilosofieën hebben elkaar weliswaar opgevolgd maar dat betekent niet dat zij elkaar volledig hebben vervangen. Het proces van opvolging in sturingsfilosofie verliep incrementeel en hierbij zijn sporen van het oude terug te vinden in het nieuwe. Zo was sturing binnen NPM alsnog top-down zoals dat het geval was bij TPA. De sturing had weliswaar een andere invulling doordat het vaak aan de markt werd overgelaten, maar sturing was alsnog top-down. Hetzelfde geldt voor de nadruk op efficiëntie die dominant was binnen het NPM maar dat nog steeds is binnen NPG. Alleen is de invulling van de wijze waarop deze efficiëntie het beste bereikt kan worden verschillend. Waar bij NPM de markt werd gezien als aanjager voor efficiëntie, is dat bij NPG de samenleving. Opeenvolgende sturingsfilosofieën vervangen elkaar dus niet volledig, maar behouden altijd delen van hetgeen waar zij op voortbouwen of een reactie op zijn. Dit is als het ware een sedimentatieproces van opeenvolgende sturingsfilosofieën (Christensen & Lægheid, 2011, p. 419).

Er is vanuit de wetenschappelijke literatuur ook een kritische blik op dit sedimentatieproces. Binnen NPG is de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van burgers vooraf al voorzien van invulling door de overheid. Burgers die naar feestjes gingen werden niet gewaardeerd en kregen te maken met stevige sturing vanuit de overheid. In dit verband spreken Peeters & Drosterij (2011) over responsabilisering als een verantwoordelijkheidstoedeling op voorwaarden van de overheid. Dit houdt in dat de overheid zich opstelt als partner van burgers,

maar eigenlijk in realiteit de gezaghebber is, aangezien de overheid bepaald wat gewenst en ongewenst gedrag is en daarop handhaaft. Het sedimentatieproces is hier zichtbaar in de overheid die burgers veel eigen verantwoordelijkheid en autonomie geeft (NPG), maar tegelijkertijd zelf bepaald wat moet en daarop top-down handhaaft (TPA).

### **2.2.5 Verantwoordelijkheidsverdeling en samenhang met sturingsfilosofieën**

Een verantwoordelijkheidsverdeling behelst een verwachting en invulling vanuit de overheid van goed (gewenst) gedrag van burgers (Peeters & Drosterij, 2011). Per sturingsfilosofie heeft de overheid een andere visie op haar eigen rol en op de rol van burgers, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling per sturingsfilosofie verschilt. Dit gaat tevens gepaard met een invulling van wat gewenst gedrag is. Er is een correlatie tussen de kernwaarden van een sturingsfilosofie en de invulling van gewenst gedrag. Rationaliteit bij TPA houdt in dat je als burger doet wat het beleid dicteert aangezien het afkomstig is van experts. Autonomie bij NPM houdt in dat je zelf kiest wanneer en van welke overheidsdiensten je gebruik maakt. Verantwoordelijkheid bij NPG houdt in dat je zelfredzaam bent en je eigen verantwoordelijkheid neemt. Door responsabilisering is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken vanuit de overheid (TPA), naar de markt (NPM), naar uiteindelijk de burgers (NPG) geschoven. Dit hangt samen met de ontwikkeling van top-down sturing naar uiteindelijk bottom-up sturing. Ofwel de overgang van TPA, naar NPM naar NPG is een shift van government naar governance (Hysing, 2009). Deze inzichten bieden handvatten voor de empirische analyse later in dit onderzoek. Het is namelijk per sturingsfilosofie inzichtelijk geworden hoe de invulling van gewenst gedrag en de verantwoordelijkheidsverdeling eruitzien. Zo kan bijvoorbeeld een overheid die zelf de verantwoordelijkheid naar zich toetrekt en dicteert dat burgers zich houden aan maatregelen, bestempeld worden als TPA.

### **2.2.6 Tussentijdse beantwoording deelvragen 1 en 2**

In tabel 1 staan de resultaten van de literatuurstudie ter beantwoording van deelvragen 1 en 2. Hierbij is de keuze gemaakt om de factoren toe te spitsen op relevantie met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling binnen een sturingsfilosofie. Dit is gedaan op een manier waarbij de kern en essentie van de sturingsfilosofieën behouden blijven, terwijl tegelijkertijd de relevantie voor de verantwoordelijkheidsverdeling prominent naar voren komt. In de tabel staat onder andere per sturingsfilosofie wat de rol van de burger en overheid is en in hoeverre

er sprake is van responsabilisering. Zodoende vormt tabel 1 de a priori constructen op basis waarvan de eerste codering fase zal worden ingegaan (Saldaña, 2021).

In de wetenschappelijke literatuur worden de sturingsfilosofieën vaak gebruikt in de context van innovatie binnen de overheid en publieke sector (Hartley, 2005) of in de context van overheidssturing (Drechsler, 2005; Scupola & Zanfei, 2016). In dit onderzoek is er op een andere manier naar de drie sturingsfilosofieën gekeken. De context van overheidssturing is hier aangevuld met de context van de verantwoordelijkheidsverdeling: de rolverdeling en responsabilisering. Hierdoor kunnen uitspraken van de overheid in de Corona persconferenties die betrekking hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling, op een onderbouwde en nieuwe manier worden gekoppeld aan één van de drie dominante sturingsfilosofieën uit de bestaande literatuur.

De beantwoording van deelvraag 1 luidt als volgt: binnen de wetenschappelijke literatuur wordt er vooral onderscheid gemaakt tussen de volgende drie sturingsfilosofieën: *Traditional Public Administration* (TPA), *New Public Management* (NPM) en *New Public Governance* (NPG).

De beantwoording van deelvraag 2 luidt als volgt: met een verantwoordelijkheidsverdeling wordt de verwachting en invulling vanuit de overheid van goed (gewenst) gedrag van burgers bedoeld. Hierbij horen ook de rollen die de overheid haarzelf en burgers toeschrijft. Uit deze verschillende rollen blijkt ook de samenhang tussen de verantwoordelijkheidsverdeling en de sturingsfilosofie van de overheid. Daar waar een overheid top-down stuurt en veel verantwoordelijkheid op zich neemt, hebben burgers vanzelfsprekend weinig verantwoordelijkheden voor overheidstaken. Daartegenover staat dat waar een overheid veel samenwerkt met burgers en bottom-up stuurt, burgers juist veel verantwoordelijkheden hebben voor overheidstaken die niet meer tot verantwoordelijkheid van de overheid behoren.

**Tabel 1**

	<b>Traditional Public Management</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Governance</b>
<b>Sturing</b>	Top-down	Top-down	Bottom-up
<b>Kernwaarden</b>	Rationaliteit	Effectiviteit	Verantwoordelijkheid
<b>Rol overheid</b>	Gezaghebber	Manager	Partner
<b>Rol burger</b>	Onderdaan	Klant	Co-producent
<b>De burger moet</b>	Doen wat wordt opgedragen	Handelen in eigen belang	Zelfredzaam zijn
<b>Mate van responsabilisering</b>	Laag	Gering bij burgers, hoger bij de markt	Hoog
<b>Verantwoordelijkheid ligt vooral bij</b>	Overheid	Diffuus	Burger

Gebaseerd op: (Hartley, 2005; Torfing & Triantafillou, 2013; Hood, 1991; Van der Steen et al, 2013; Denhardt & Denhardt, 2000; Bressers et al, 2015; Ansell & Gash, 2008; Sørensen, 2006; Vigoda, 2002)

### **2.3 Beleid en constructivistisch perspectief**

In dit onderzoek wordt het constructivistische perspectief op beleid gehanteerd. Publieke besluitvorming (politiek) vindt plaats omdat mensen een situatie of verschijnsel zien als ongewenst en dat willen veranderen naar iets gewenst, zonder dat diegene die dat willen in een positie van macht verkeren om deze verandering te bewerkstelligen (Gerrits, 2012, p. 25). Om zo een verandering tot stand te brengen is er naast de wil ook een aanpak (beleid) nodig om verandering te realiseren. Hier speelt het openbaar bestuur een grote rol. Beleid is onlosmakelijk verbonden met politiek. Waar politiek gaat over de gezaghebbende toedeling van waarden, gaat beleid juist over de invulling van deze waardetoedeling. Ofwel beleid kan worden gedefinieerd als de poging van een bestuursorgaan om een maatschappelijke toestand te veranderen (Bovens et al, 2017, p. 51). Niet alleen een bestuursorgaan maar ook (groepen) mensen kunnen aan beleidsvorming doen. Tegenwoordig gebeurt dit veelal onder de noemer

van coproductie. Een andere veelgebruikte definitie van beleid is die van Hoogerwerf (1989). Hoogerwerf definieert beleid als: "*het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen*" (Hoogerwerf, 1989, p. 65). Deze definitie maakt duidelijk dat beleid gaat over de invulling van een poging of streven om een bepaalde doelstelling te bereiken. De definities van Bovens et al (2017) en Hoogerwerf (1989) tezamen maken dat beleid kan worden gedefinieerd als: de invulling van een te behalen doelstelling of wijziging in de maatschappelijke toestand. Dit is de gehanteerde definitie van beleid in dit onderzoek. De wens om iets te veranderen volgt vaak als reactie op een maatschappelijk probleem dat zich voordoet, ofwel maatschappelijke problemen zijn de brandstof van beleid. Aangezien een probleem het verschil is tussen hoe iets feitelijk is en hoe het zou moeten zijn, maakt dat dat de brandstof van beleid bestaat uit subjectieve ideeën en overtuigingen.

In het constructivistische perspectief op beleidsdynamiek staan frames, ideeën en discoursen centraal. Een frame valt te definiëren als: "*een perspectief waar vanuit een vormloos, slecht gedefinieerde, problematische situatie kan worden begrepen en er naar gehandeld kan worden*" (Rein en Schön, 1993, p. 146). Het frame bepaald dus hoe iemand naar een situatie kijkt. Ideeën zijn causale overtuigingen over allerlei zaken zoals bijvoorbeeld politiek (Béland & Cox, 2016, p. 430). Hieruit volgt dat ideeën dus mede vormgegeven worden door het frame van een persoon. De processen waarmee ideeën gecommuniceerd en gegenereerd worden heten discoursen (Schmidt, 2011, p. 107). Hajer (1997) definieert een discourse als: "*a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities.*" (Hajer, 1997, p. 44). De processen die Schmidt (2011) bedoeld kunnen met de definitie van Hajer (1997) gezien worden als botsende beleidsverhalen, botsend omdat discoursen altijd contra-discoursen oproepen (Hajer, 1997). Discoursen zijn dus de dragers van frames. , waaruit volgt dat discoursen de dragers zijn van frames. Concreet betekent dit dat frames worden gecommuniceerd via discoursen. Een voorbeeld hiervan is het idee dat het Coronavirus levensgevaarlijk is en dat daarom strenge maatregelen nodig zijn (frame). Op basis van dit frame wordt er gesproken over het Corona-virus als een levensgevaarlijk virus<sup>5</sup> (hegemoniale discours). Het contra-discours dat door dit hegemoniale discours werd opgeroepen was dat het Corona-virus helemaal geen gevaarlijk "killervirus"

---

<sup>5</sup> Zoals bijvoorbeeld in deze persconferentie:  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/07/22/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-grapperhaus-over-het-coronavirus>

was<sup>6</sup>. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het bij politiek en beleid uiteindelijk gaat om een ideeënstrijd.

### 2.3.1 Beleidsproblemen

Problemen worden steeds complexer en meer problemen worden complex (Korsten, 2019). Er is geen eenduidige definitie en aanpak voor een probleem. Complexiteit heeft verschillende invullingen en wordt soms als synoniem gebruikt voor bijvoorbeeld chaos en moeilijkheid (Byrne, 1998; Page, 2008; Gerrits, 2012). In het kader van beleidsvraagstukken houdt complexiteit in dat problemen steeds moeilijker te structureren zijn (Korsten, 2019). Binnen de maatschappelijke context hangt de toenemende complexiteit van vraagstukken samen met de netwerksamenleving, de beperkte rationaliteit van mensen, de ambiguïteit van vraagstukken en onzekerheid (Castells, 2011; Schlager, 2007; Zahariadis, 2019; Gerrits, 2012). Om problemen voor beleid behapbaar te maken dient er probleemstructurering plaats te vinden. Hiervoor is de typologie van Hoppe (2011) een veelgebruikt uitgangspunt. Deze typologie onderscheidt vier typen beleidsproblemen op basis van twee factoren: de (on)zekerheid van kennis en (het gebrek aan) consensus over normen en waarden. Het ontbreken van consensus over normen en waarden gerelateerd aan het vraagstuk wordt ook wel normatieve complexiteit genoemd (Korsten, 2019), wat aansluit bij het constructivistische perspectief op beleid, waar ideeën en frames een belangrijke rol spelen bij het vormen van beleid. De vier typen beleidsproblemen uit de typologie van Hoppe (2011) zijn: getemde beleidsproblemen, gematigd gestructureerde (ethische en wetenschappelijke) problemen en ongetemde beleidsproblemen. Ongetemde beleidsproblemen komen overeen met wat door Rittel & Webber (1973) wicked problems worden genoemd.

Getemde beleidsproblemen zijn relatief gemakkelijk op te lossen aangezien er veel onomstreden kennis over het probleem is (Korsten, 2019) en er consensus over de bijbehorende normen en waarden is. Een voorbeeld van een getemd beleidsprobleem is het onderhouden van de openbare ruimte.

Bij gematigd gestructureerde beleidsproblemen is er sprake van het ontbreken van: of zekere kennis (wetenschappelijk) of consensus over de bijbehorende normen en waarden (ethisch). Dit soort problemen zijn weliswaar vaak oplosbaar, maar niet zo gemakkelijk als dat het geval is bij getemde beleidsproblemen. Voorbeelden van gematigd gestructureerde

---

<sup>6</sup> Zoals bijvoorbeeld in dit kamerstuk <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=19f110ef-01c1-4681-ac1b-e451dcd5ec8&title=Conceptverslag%20Ontwikkelingen%20rondom%20het%20coronavirus.docx>

beleidsproblemen zijn: de abortuskwestie (ethisch) en het obesitas vraagstuk (wetenschappelijk).

Ongetemde beleidsproblemen zijn moeilijk te structureren aangezien er geen voldoende (zekere) kennis is en er geen consensus over de bijbehorende normen en waarden bestaat. Daarnaast is het bij ongetemde problemen onmogelijk om met enige zekerheid te weten wat de gevolgen van ingrijpen door middel van beleid zullen zijn. Ongetemde beleidsproblemen zijn complex, onoverzichtelijk en constant in beweging (Gerrits, 2012). Een voorbeeld van een ongetemd (wicked) beleidsprobleem is de Corona-crisis. Gedurende de crisis ontbrak er zekerheid over kennis. Het virus overviel de wereld en veel zaken zoals langetermijneffecten en het verloop van mutaties waren nog niet bekend. Tegelijkertijd ontbrak er consensus over de aanpak en de ernst van de crisis binnen de samenleving, waarbij eveneens zekerheid van de effecten van de genomen maatregelen tegen het virus ontbrak. Dit laatste wordt bevestigd in het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid genaamd "Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020" waarin staat dat het onduidelijk was welke maatregelen het meeste effect zouden hebben en welke neveneffecten die met zich zouden meenemen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2022, p. 9).

Het gebrek aan zekere kennis en consensus over de aanpak van de crisis, maakt dat het nodig is om de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling op meerdere momenten te onderzoeken. Zo nam gedurende de crisis de kennis (bijvoorbeeld in de vorm van vaccins) toe, terwijl tegelijkertijd het maatschappelijk debat over de crisis ook toenam. Om onderbouwde verklaringen te kunnen vinden voor hoe de sturingsfilosofie zich heeft ontwikkeld, wordt er in dit onderzoek gekeken naar drie verschillende tijdsperiodes. Periode 1 (T1) is 2020, periode 2 (T2) is 2021 en periode 3 (T3) is 2022. Op deze manier bevat het onderzoek zowel het begin als (het voorlopige) einde van de Corona-crisis.

### **2.3.2 Gebeurtenissen en shock events**

Sommige gebeurtenissen hebben de kracht om te fungeren als katalysator voor verandering (True et al, 2019). Van Dooremalen (2021) heeft een typologie gemaakt waarin verschillende gebeurtenissen worden gecategoriseerd op basis van hun impact. Daarbij is het belangrijke onderscheid dat gebeurtenissen: of bestaande trends reproduceren of fungeren als aanjager van verandering doordat zij breken met een trend (Van Dooremalen, 2021, p. 725). Shock events zijn in deze typologie gebeurtenissen die onverwacht plaatsvinden en leiden tot veranderingen in onder andere de *discursive opportunities*. Discursieve kansen structuur omvat de ideeën die

als logisch, legitiem en realistisch worden gezien binnen een brede politieke cultuur, ofwel het kader waarbinnen frames gevormd kunnen worden (McCammon et al, 2007). Hiermee lijkt dit concept enigszins overeen te komen met het concept van Overton's window. Met Overton's window wordt het kader van acceptabele ideeën en meningen binnen het politieke discours bedoeld (Kahmann & Heyer, 2019). Aangezien de Corona-crisis onverwachts kwam en als gevolg daarvan een trendbreuk plaats lijkt gevonden te hebben met betrekking tot de mate van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid die de overheid van haar burgers verwacht, kan de Corona-crisis beschreven worden als een shock event binnen de typologie van Van Dooremalen (2021). Hiermee is wederom gebleken dat de Corona-crisis een wicked problem is. De Corona-crisis kan namelijk gezien worden als een creeping crisis (Boin et al, 2021), maar ook als een shock event (Van Dooremalen, 2021). Afhankelijk van hoe de crisis wordt gezien wordt er ook anders op gereageerd en naar gestuurd.

## **2.4 Beleidsverandering theorie**

Beleid is vaak moeilijk om te veranderen. Zodra het eenmaal is ingevoerd institutionaliseert het. Hiervoor zijn verschillende redenen. Allereerst wordt beleid vaak op een dusdanige manier gemaakt dat het moeilijk is om te veranderen, daarmee is beleid vaak *change-resistant by design* (Pierson, 2000, p. 262). Bekeken vanuit het constructivistische perspectief op beleidsdynamiek valt dit te verklaren. Zoals eerder gesteld komt beleid tot stand omdat een situatie als onwenselijk wordt gezien. Beleid is er dan op gericht om die situatie om te zetten naar een wenselijke situatie. Wat hierbij als wenselijk wordt gezien hangt af van de ideeën en het frame van degene die verandering wenst te bewerkstelligen. Maar gezien de aard van het democratische politieke systeem met om de vier jaar verkiezingen, loopt beleid het risico om in een relatief korte periode ongedaan gemaakt te worden (True et al, 2019). Aangezien de motor van beleid normatieve ideeën zijn over wat goed en gepast is, wordt beleid vaak zo geformuleerd dat de opvolgers gebonden zijn aan dat beleid, waardoor er voor gezorgd wordt dat het beleid niet bij de eerste beste mogelijkheid ongedaan wordt gemaakt. Het gevolg hiervan is dat beleid op een dusdanige manier geformuleerd wordt, waardoor het moeilijk is om ervan af te komen of wijzigingen in te brengen.

Een andere reden waarom beleid vaak moeilijk is te veranderen heeft te maken met padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid wordt gedefinieerd als een sociaal proces gegrond in "*increasing returns*" (Pierson, 2000, p. 251). Increasing returns maken dat het goedkoper en aantrekkelijker is om door te gaan op het ingeslagen pad. Dit is een zelfversterkend effect wat ook wel positieve feedback wordt genoemd (Gerrits, 2012). Door increasing returns wordt het



op den duur steeds moeilijker om van het genomen pad af te gaan, er ontstaat als het ware een lock-in (Schmidt, 2011). Toegespitst op beleid houdt dit in dat het moeilijk of soms zelfs onwenselijk is om van bestaand beleid af te wijken. Dit ligt zowel aan de historische institutionele context van het openbaar bestuur (Pierson, 2000), als aan hetgeen dat instituties en beleid erop gericht zijn stabiel te zijn (Mintrom & Norman, 2009).

Dit alles betekent niet dat beleidsverandering een zeldzaam verschijnsel is. Beleid verandert en daar zijn verschillende verklaringen voor. Binnen de wetenschappelijke literatuur omtrent beleidsverandering zijn er grofweg twee manieren waar vanuit gekeken wordt naar beleidsveranderingen (Schmidt, 2011). Enerzijds wordt beleidsverandering gezien als gevolg van abrupte verandering, ofwel beleidsverandering is crisis-gedreven. Anderzijds wordt beleidsverandering gezien als een incrementeel proces dat zich geleidelijk voortzet. Vanuit het eerste perspectief wordt beleidsverandering gezien als gevolg van exogene factoren, zoals bijvoorbeeld shock events (Van Dooremalen 2021). Vanuit het tweede perspectief wordt beleidsverandering gezien als gevolg van endogene factoren, zoals bijvoorbeeld verkiezingen. Echter dient hier de kanttekening geplaatst te worden dat er tegenwoordig vrijwel uitsluitend gebruik wordt gemaakt van beleidsverandering theorieën die beleidsverandering zien als gevolg van zowel endogene als exogene factoren. Deze twee perspectieven zijn complementair aan elkaar (Cairney, 2013).

#### **2.4.1 Advocacy coalition framework**

Het *Advocacy coalition framework* (ACF) van Sabatier en Jenkins (1988) is een veelgebruikte theorie om beleidsverandering te verklaren. Bij het ACF ligt de nadruk vooral op coalities die gericht zijn op verandering. Daarbij horen zaken zoals leervermogen en verschillende niveau's van *belief systems* die verschillen in mate van veranderlijkheid. Binnen deze theorie vinden actoren elkaar middels gedeelde overtuigingen en proberen zij door samen een coalitie te vormen, hun ideeën door te drukken in beleid. Hiermee past het ACF bij het constructivistische perspectief op beleid, aangezien overtuigingen ook wel *deep-* en *policy core beliefs* genoemd, aan de basis liggen van beleid en beleidsverandering (Sabatier, 1988). *Deep core beliefs* hebben betrekking op kern overtuigingen zoals bijvoorbeeld als iemand links of rechts is, *Policy core beliefs* gaan over overtuigingen met betrekking tot wat de gewenste manier van beleidsvoering is (Sabatier, 1988, p. 145).

Echter zal er in dit onderzoek geen gebruik worden gemaakt van het ACF. De reden hiervoor is dat de scope van dit onderzoek begint en eindigt met exact dezelfde partijen binnen de

coalitie (regering). Hierdoor zijn veranderingen van *belief systems* onwaarschijnlijk. Immers zijn *deep-* en *policy core beliefs* zeer moeilijk te veranderen aangezien beide sterk normatief van aard zijn (Sabatier & Weible, 2019, pp. 194-195). Dit maakt dat het ACF niet geschikt is om veranderingen in de sturingsfilosofie van de overheid te analyseren als gevolg van de Corona-crisis. Daarentegen is er een andere theorie om beleidsverandering te verklaren die wel geschikt is voor dit onderzoek, namelijk de *Punctuated equilibrium* (PE) theorie.

#### **2.4.2 Punctuated equilibrium**

Beleid en beleidsterreinen worden gekenmerkt door lange stabiele periodes waarin slechts kleine incrementele wijzigingen plaatsvinden (True et al, 2019, p. 155). Toch krijgen zij plots te maken met korte periodes waarin er ingrijpende wijzigingen van het beleid plaatsvinden (Cairney, 2013). De *Punctuated equilibrium* (PE) theorie afkomstig van Baumgartner & Jones (1993) is een beleidsverandering theorie die tracht het bovenstaande te verklaren. PE verbindt concepten als beperkte rationaliteit, agenda-setting en beleidsgemeenschappen met elkaar om te verklaren waarom de continuïteit van beleid als stabiel gegeven, soms wordt opgeschud door periodes van abrupte veranderingen (Cairney, 2013, p. 4). Abrupte verandering gaat samen met een verandering in het dominante *policy image*. Een *policy image* (*beleidsbeeld*) is het beeld dat men heeft bij een bepaald beleid. Een beleidsbeeld bestaat uit een mix van empirische informatie en emotionele associatie (True et al, 2019, p. 161), wat goed past bij het constructivistische perspectief op beleid. Instituties en daarmee dus ook beleidsgemeenschappen streven naar balans (Mintrom & Norman, 2009). De balans staat of valt met de dominantie van het heersende beleidsbeeld. Verschillende beleidsbeelden strijden tegen elkaar (Cairney & Weible, 2015), maar de effecten van beleidsbeelden die tegen het dominante ingaan worden gedempt door beleidsgemeenschappen door een proces van negatieve feedback (True et al, 2019), wat inhoudt dat beleidsverandering langzaam plaatsvindt. Dit instandhouden van het dominante beleidsbeeld wordt een beleidsmonopolie genoemd (Baumgartner & Jones, 1993). Door het uitdoven van tegenkrachten door het beleidsmonopolie bouwt er zich onder de radar frictie op die onder de juiste omstandigheden kan uitbarsten, net zoals dat het geval is bij aardbevingen waardoor bewegingen onder de radar kracht wordt opgebouwd die op een gegeven moment abrupt los barst en verandering (in de directe omgeving) tot stand brengt. Dit is de abrupte kant van PE. Anderzijds komt verandering volgens PE tot stand zodra het dominante beleidsbeeld in diskrediet raakt, waardoor er ruimte ontstaat voor andere concurrerende beleidsbeelden om de nieuwe norm te worden. Dit proces wordt versterkt zodra er ineens heel veel aandacht komt voor een probleem, waarbij een crisis

een verklaring kan zijn aangezien een crisis ertoe leidt dat er ongebruikelijk veel publieke aandacht ontstaat voor een probleem (Berry & Berry, 2018). Binnen PE kan beleidsverandering dus worden verklaart als gevolg van zowel endogene- als exogene factoren. Hiermee klopt de stelling van Cairney (2013) dat deze twee perspectieven op beleidsverandering complementair aan elkaar zijn.

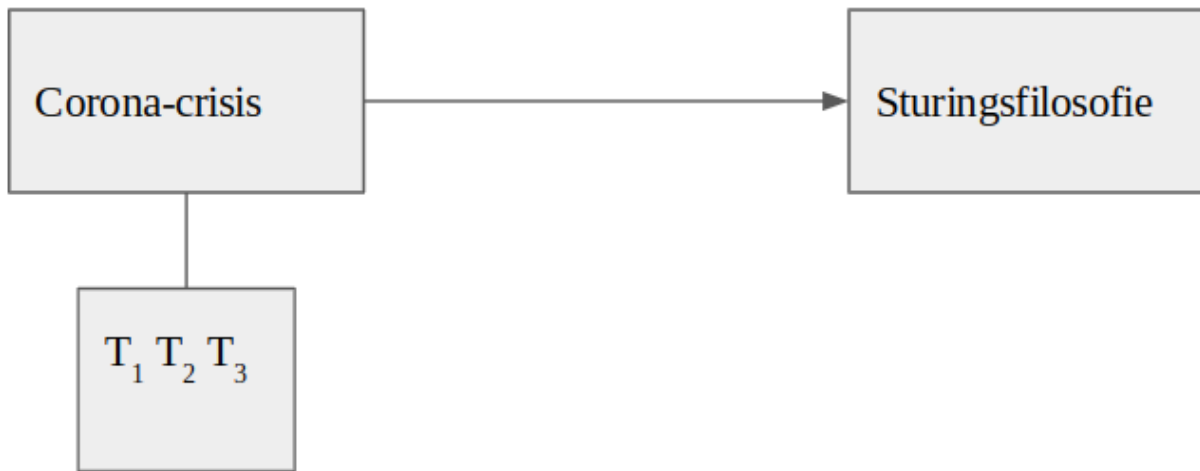
Op basis van lijkt het erop dat Corona als exogene gebeurtenis of shock event (Van Dooremalen 2021) kan worden gezien die het dominante beleidsbeeld in diskrediet bracht. Beleidsbeelden vertonen sterke samenhang met sturingsfilosofieën, aangezien beide over een informatiekader gaan op basis waarvan gehandeld wordt. Verder wijst de onderlinge strijd erop dat beleidsbeelden als botsende beleidsverhalen kunnen worden beschouwt, waarmee dit sterke samenhang vertoond met de gehanteerde definitie van discoursen op basis van Schmidt (2011) en Hajer (1997).

### **2.4.3 Beantwoording deelvraag 3 en conceptueel model**

Aan de hand van het tweede en derde gedeelte van dit theoretisch kader is gebleken dat er binnen de wetenschappelijke literatuur omtrent beleidsverandering grofweg twee dominante manieren zijn waar vanuit er wordt gekeken naar beleidsveranderingen (Schmidt, 2011), crisis-gedreven en incrementeel. Bij beide perspectieven is een belangrijke rol weggelegd voor exogene factoren. De *Punctuated equilibrium* theorie is voor dit onderzoek het meest passend gebleken, aangezien binnen PE beleidsverandering zowel crisis-gedreven als incrementeel kan worden gezien, waarbij de nadruk ligt bij exogene factoren en beleidsbeelden. Met het bovenstaande is deelvraag 3 beantwoord.

In figuur 1 staat het conceptueel model van dit onderzoek. Vanuit de beleidsverandering theorie kan de Corona-crisis (X) worden beschouwd als een exogene factor die ruimte gaf en leidde tot beleidsverandering. De doorwerking hiervan op de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling (Y) staat centraal in het conceptueel model. De toevoeging van dit onderzoek is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen drie periodes. Deze periodes staan weergegeven als T<sub>1</sub> T<sub>2</sub> T<sub>3</sub>, respectievelijk 2020, 2021 en 2022. Dit onderscheid maakt het mogelijk om de ontwikkeling van de sturingsfilosofie van de overheid tijdens de crisis te analyseren.

**Figuur 1**



## Hoofdstuk 3 Methodologie en data

In dit hoofdstuk staan de methodologie en dataverzameling centraal. Dit hoofdstuk start met het beschrijven van de onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt ingegaan op het dataverzamelingsproces en worden de geselecteerde bronnen benoemd. Hierop volgt de operationalisatie waarbij er tevens wordt ingegaan op de uitgevoerde data analyse. Dit hoofdstuk eindigt met een bespreking van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Wat is de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en hoe is deze ontwikkeld door de Corona-crisis?* Het doel van dit onderzoek is om basis van deze onderzoeksvraag, te verklaren hoe de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling zich heeft ontwikkeld gedurende en door de Corona-crisis. Om dit te kunnen onderzoeken is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie in de vorm van "*Desk research*" (Van Thiel, 2014, p. 103.). De essentie hiervan is dat de data al bestaat en dus niet door de onderzoeker verzameld hoeft te worden. In dit onderzoek bestaat de empirische basis (3.3) uit persconferenties, troonredes en regeringsverklaring. Deze onderzoeksstrategie maakt het mogelijk om nieuwe inzichten en gevolgtrekkingen te destilleren uit al reeds bestaande data. Een bijkomend voordeel van deze strategie is dat de geanalyseerde data niet onderhevig is aan beïnvloeding door de onderzoeker (Kellehear, 2020, p. 2). In dit onderzoek is taal de onderzoekseenheid, aangezien taal centraal staat binnen een sturingsfilosofie. Taal is niet simpelweg te vatten in cijfermatige statistische gegevens (Brandsen et al, 2007), waardoor dit onderzoek dus kwalitatief van aard is.

Kwalitatief onderzoek is vooral bruikbaar bij het onderzoeken van unieke gebeurtenissen (Bernard et al, 2016) en zaken waar nog weinig verklarende theorie over bestaat (Luton, 2015). Dit is allebei van toepassing op de Corona-crisis, waarmee kwalitatief onderzoek dus de meest passende onderzoeksstrategie is voor dit onderzoek. Kwalitatief onderzoek heeft bepaalde voordelen die van toepassing zijn op dit onderzoek. Ten eerste geeft kwalitatief onderzoek veel vrijheid en ruimte aan de onderzoeker met betrekking tot de methodologie (Liamputtong, 2019, p. 16). Hierdoor kan het onderzoek gedurende het proces aangepast worden indien dat nodig blijkt. Ten tweede maakt kwalitatief onderzoek het mogelijk om zaken die niet kunnen worden uitgedrukt in kwantitatieve data zoals discoursen en frames, te onderzoeken (Bryman, 2016). Hierdoor doet kwalitatief onderzoek meer recht aan de

complexiteit van de realiteit (Van Thiel, 2014, p. 141). Immers is uit het theoretisch kader en de probleemstelling al gebleken dat de Corona-crisis een ongetemd beleidsprobleem is dat niet simpelweg te vatten is in cijfers alleen. Ten derde biedt kwalitatief onderzoek de mogelijkheid om naast verklaringen ook een beter begrip van onderzochte zaken te cultiveren (Olson et al, 2016, p. 4).

### **3.2 Dataverzameling**

Het startpunt van dit onderzoek is de eerste Corona persconferentie die werd gehouden op 9 maart 2020. Het eindpunt van dit onderzoek is de laatste Corona persconferentie die werd gehouden op 15 februari 2022. Middels deze tijdsperiode kan er onderzocht worden wat het effect van de Corona-crisis was op de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling. Hierbij is het relevant om herhalen dat de kabinetten Rutte III en IV (2022) exact dezelfde samenstelling van politieke partijen hebben. Hierdoor is het uitgesloten dat ontwikkelingen in de sturingsfilosofie van de overheid gedurende de Corona-crisis, toegeschreven kunnen worden aan een verandering van de coalitie. Er is gekozen om persconferenties, troonredes en een regeringsverklaring te analyseren. De selectie van documenten is tot stand gekomen door middel van *purposive sampling*. Dit houdt in dat de documenten niet willekeurig maar met een reden zijn gekozen (Van Thiel, 2014; Etikan et al, 2016). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van *purposive sampling*, omdat hiermee documenten konden worden gekozen die relevant waren en bijdraagt aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Bryman, 2016). Alle documenten tezamen vormen de empirische basis en daarmee de inductieve kant van dit onderzoek. Er wordt nu op de gekozen bronnen ingegaan waarbij er aandacht is voor hoe die bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

#### **3.2.1 Persconferenties**

Om de invloed van de Corona-crisis op de sturingsfilosofie met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk te onderzoeken, moet er worden gekeken naar de invloed die de crisis had op het daadwerkelijke beleid. Deze invloed op het beleid is terug te vinden in de persconferenties gedurende de Corona-crisis. Gedurende de crisis vond de besluitvorming op een andere manier dan gebruikelijk plaats. De regering nam in overleg en op basis van het advies van het Outbreak Management Team besluiten (OMT), waarbij de Tweede Kamer en de bevolking vaak pas achteraf geïnformeerd werden over de genomen maatregelen, door middel van een persconferentie. Dit maakt dat de persconferenties het beleid

tijdens de crisis weergeven, aangezien de maatregelen werden aangekondigd op persconferenties door de regering. Daarnaast geven de persconferenties een unieke inkijk in hoe de regering en daarmee dus de overheid kijkt naar de verantwoordelijkheidsverdeling en de bijbehorende rollen van de overheid en burger, omdat na elke persconferentie journalisten de mogelijkheid kregen om vragen over het beleid en de rol van de overheid te stellen. Dit maakte dat sommige persconferenties ruim anderhalf uur duurde. Daarnaast lag de frequentie van de persconferenties ook hoog, er zijn er inmiddels al meer dan veertig van geweest<sup>7</sup>. Dit maakt het noodzakelijk om een selectie te maken van persconferenties.

Er is gekozen om tien persconferenties te analyseren. Deze selectie is tot stand gekomen op basis van purposive sampling. Willekeurige sampling doet geen recht aan de werkelijkheid. Zo zou dat bijvoorbeeld leiden tot een sample bestaande uit alleen maar persconferenties die gaan over het afschalen van maatregelen, waardoor er geen coherent beeld van de situatie wordt geschetst. De uiteindelijke selectie van de persconferenties is tot stand gekomen op basis van de relatie met de op- en afschaling van maatregelen en de significantie daarvan. Opschaling houdt in dat het aantal maatregelen toeneemt en/of dat maatregelen worden verscherpt. Afschaling houdt in dat het aantal maatregelen afneemt en/of dat maatregelen worden versoepeld. Met significantie wordt bedoeld hoe groot de verscherpingen en/of versoepelingen waren. Zo is bijvoorbeeld een persconferentie die gaat over het versoepelen van het huisbezoek advies van drie naar vier gasten per dag niet meegenomen, maar een persconferentie die gaat over een versoepeling zoals het openen van het onderwijs wel. Met dit in het achterhoofd is er gekeken naar de *coronavirus-tijdljn* website van de rijksoverheid<sup>8</sup> en de *tijdljn-maatregelen-covid* van 2020 t/m 2022 van het RIVM<sup>9</sup>. Door deze twee bronnen naast elkaar te leggen kon een selectie worden gemaakt van belangrijke persconferenties met betrekking tot de op- en afschaling van maatregelen. Tabel 2 geeft de gekozen persconferenties weer met titels die duiden waar zij overgingen. Van de geselecteerde persconferenties gaan er vijf over de opschaling en vijf over de afschaling van de maatregelen, dit is louter toeval.

Ook is overwogen om te selecteren op basis van het aantal positieve testen. Hoewel dit aan het begin van de Corona-crisis inderdaad kon, sneed deze selectiecriteria naarmate de crisis voortduurde geen hout meer. Zo kwamen er nieuwe varianten van het virus die veel besmettelijker maar tegelijkertijd minder schadelijk waren voor de mens, denk daarbij aan het

---

<sup>7</sup> <https://nos.nl/artikel/2411623-twee-jaar-coronapersconferenties-kan-dat-niet-anders>

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdljn>

<sup>9</sup> <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdljn-maatregelen-covid>

Omikron variant. Hierdoor kwamen er versoepelingen van de maatregelen terwijl het aantal positieve testen hoog lag. Ter illustratie: bij het instellen van de intelligente lockdown op 23 maart 2020 waren er op diezelfde dag 553<sup>10</sup> positieve testen, terwijl bij de afschaling van bijna alle maatregelen op 26 januari 2022 er op diezelfde dag 57.712<sup>11</sup> positieve testen waren. Ofwel door te selecteren op basis van de relatie met de op- en afschaling van maatregelen en de significantie daarvan, is een geschikte selectie van persconferenties tot stand gekomen, die helpt bij te dragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag.

**Tabel 2**

2020	2021	2022
09/03: Eerste persconferentie over de Corona-crisis.	20/01: Avondklok	14/01: Eerste persconferentie kabinet Rutte IV. Versoepelingen
23/03: Intelligente lockdown	20/04: Aflopen avondklok + versoepelingen	25/01: Versoepelingen
19/05: Versoepelingen	18/12: "Nederland gaat nog een keer op slot" <sup>12</sup>	15/02: Laatste persconferentie over de Corona-crisis
13/10: Gedeeltelijke lockdown		

### 3.2.2 Troonredes en regeringsverklaring

Om scherper te krijgen hoe de overheid kijkt naar haar sturingsfilosofie met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling worden de troonredes van 2020 en 2021, en de regeringsverklaring van het kabinet Rutte IV geanalyseerd. In een troonrede geeft de regering een beeld van hoe het gaat met Nederland en wat de belangrijkste plannen zijn voor de komende periode. Het is aannemelijk om te verwachten dat in troonredes uitspraken worden gedaan over de rollen van de overheid en burger (Brok, 2016). Hetzelfde geldt in zekere mate voor een regeringsverklaring. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat er gekozen is voor de regeringsverklaring van Rutte IV, omdat de troonrede van 2022 nog niet bestaat ten tijde van dit onderzoek. Ofwel de troonredes en de regeringsverklaring kunnen samen een completer

<sup>10</sup> <https://coronadashboard.rijksoverheid.nl/landelijk/positief-geteste-mensen>

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/12/18/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-minister-de-jonge-en-omt-voorzitter-van-dissel-18-december-2021>



beeld schetsen bij hoe de overheid binnen haar sturingsfilosofie kijkt naar de verantwoordelijkheidsverdeling.

### **3.2.3 Coderen**

Met behulp van het computerprogramma ATLAS.TI zijn de documenten handmatig gecodeerd op basis van de letterlijke tekst (manifest) en de interpretatie daarvan (latent) (Saldaña, 2021). Naast het coderen op basis van de drie sturingsfilosofieën zijn er ook passages uit de empirische basis gecodeerd die verklaringen geven voor waarom besluiten worden genomen. In het verlengde hiervan zijn ook passages gecodeerd die te maken hebben met of indicatief zijn voor het op dat moment geldende beleidsdiscours, de verantwoordelijkheidsverdeling en de context daaromheen. Tot slot zijn ook reeds terugkerende relevante factoren gecodeerd die bijdragen aan het verhelderen en verklaren van de bovengenoemde zaken. Op deze manier heeft codering een tweeledige functie binnen dit onderzoek. Enerzijds brengt het aanbrengen van codes structuur en overzicht in het grote corpus van de documenten. Anderzijds vormt het aanbrengen van codes het begin van de daadwerkelijke discoursanalyse.

### **3.3 Operationalisatie**

In dit onderzoek staan de drie sturingsfilosofieën centraal, zoals staat weergegeven in tabel 1 uit het theoretisch kader. Enkel op basis van tabel 1 kunnen sturingsfilosofieën niet worden geanalyseerd. Zo is bijvoorbeeld de rol van de burger een van de factoren uit tabel 1. Binnen TPA is de burger een onderdaan, binnen NPM een cliënt en binnen NPG een co-producent. In de empirische basis van dit onderzoek alsmede de overheidscommunicatie en documentatie in het algemeen, worden deze rollen zelden expliciet genoemd, ze worden vooral juist impliciet genoemd. Een burger wordt niet als onderdaan aangesproken, maar krijgt wel via de persconferenties opgedragen zich te moeten houden aan de maatregelen. Een burger wordt niet als co-producent aangesproken, maar juist als belangrijke partner van de overheid. Deze voorbeelden maken duidelijk dat er een vertaalslag nodig is vanuit de theorie naar de empirie, om de drie sturingsfilosofieën meetbaar te maken. Hoe deze vertaalslag van theorie naar empirie per sturingsfilosofie eruit zag, valt te lezen in tabellen 4, 5 en 6.

Tabel 1 fungeerde als drager van de a priori constructen ofwel sensitizing concepts, waarmee grofweg wordt bedoeld: de basis waarmee de codeer fase is ingegaan (Saldaña, 2021). Deze constructen stonden dus niet vast in hun betekenis en konden worden aangepast en uitgebreid waar dat nodig bleek te zijn. Om tot een valide meetinstrument te komen waarmee de

sturingsfilosofieën meetbaar werden, is er een representatieve dwarsdoorsnede van de empirische basis bestaande uit de: Troonrede 2020, Regeringsverklaring Rutte 4 en de volgende persconferenties: 23-03-2020, 19-05-2020, 20-04-2021 en 18-12-2021, gecodeerd. . Door losse codes te maken die betrekking hadden op de verantwoordelijkheidsverdeling, zijn die na de analyse van deze dwarsdoorsnede samengebundeld en gevormd tot categorieën. Op basis hiervan zijn er indicatoren vastgesteld waarmee het mogelijk werd om de sturingsfilosofieën te operationaliseren en daarmee dus meetbaar te maken. In dit geval is het meetinstrument dus deels deductief en deels inductief tot stand gekomen (Thornberg, 2012). Door de theorie aan te vullen met de empirie is er een meetinstrument tot stand gekomen dat gebruikt is bij de analyse van de teksten. Het meetinstrument van dit onderzoek staat weergegeven in tabel 3.

**Tabel 3**



**Tabel 4**

<b>Traditional Public Management</b>	<b>Theorie</b>	<b>Empirie</b>
<b>Sturing</b>	Top-down	Overheid besluit op basis van eigen inschatting
<b>Kernwaarden</b>	Rationaliteit	Overheid besluit op basis van adviezen
<b>Rol overheid</b>	Gezaghebber	Overheid bepaalt wat moet
<b>Rol burger</b>	Onderdaan	De overheid spreekt burgers aan op gedrag
<b>De burger moet</b>	Doen wat wordt opgedragen	Handhaven als middel
<b>Mate van responsabilisering</b>	Laag	Verantwoordelijkheid overheid
<b>Verantwoordelijkheid ligt vooral bij</b>	Overheid	Verantwoordelijkheid overheid

**Tabel 5**

<b>New Public Management</b>	<b>Theorie</b>	<b>Empirie</b>
<b>Sturing</b>	Top-down	Samenwerking met de markt / sectoren
<b>Kernwaarden</b>	Effectiviteit	Nadruk op efficiëntie Belang van cijfers
<b>Rol overheid</b>	Manager	Steunpakketten
<b>Rol burger</b>	Klant	Economie

<b>De burger moet</b>	Handelen in eigen belang	Overheid investeert
<b>Mate van responsabilisering</b>	Gering bij burgers, hoger bij de markt	Verantwoordelijkheid markt / sectoren
<b>Verantwoordelijkheid ligt vooral bij</b>	Diffuus	Verantwoordelijkheid markt / sectoren

**Tabel 6**

<b>New Public Governance</b>	<b>Theorie</b>	<b>Empirie</b>
<b>Sturing</b>	Bottom-up	Alleen samen  Bredere maatschappelijke weging bij besluitvorming
<b>Kernwaarden</b>	Verantwoordelijkheid	Nadruk op eigen gedrag / verantwoordelijkheid
<b>Rol overheid</b>	Partner	Overheid als partner  Uitnodiging vanuit de overheid voor input
<b>Rol burger</b>	Co-producent	Verantwoordelijkheid gezamenlijk
<b>De burger moet</b>	Zelfredzaam zijn	Vertrouwen in burgers
<b>Mate van responsabilisering</b>	Hoog	Verantwoordelijkheid gezamenlijk
<b>Verantwoordelijkheid ligt vooral bij</b>	Burger	Vitale samenleving

In de bovenstaande tabellen (4, 5 en 6) staat de vertaalslag van theorie naar empirie per sturingsfilosofie weergegeven. In vrijwel alle gevallen spreekt dit voor zich, echter worden er nu kort twee mogelijk onduidelijke codes uit tabel 6 toegelicht. Ten eerste "Alleen samen". Alleen samen is de titel van de publiekscampagne van de overheid tegen het virus. In de

persconferenties wordt hier vaak aan gerefereerd. Deze campagne heeft als insteek dat het virus alleen onder controle kan worden gebracht als iedereen in Nederland zich houdt aan de maatregelen. Dat moet dus samen en met elkaar gebeuren, de overheid kan het niet alleen. Middels deze campagne worden burgers aangezet zich te houden aan de regels en andere burgers hierop te wijzen. Hierdoor vindt er bottom-up sturing plaats. Ten tweede "Vitale samenleving". Hiermee wordt bedoeld dat de samenleving weerbarstig is en veel verantwoordelijkheden heeft. In de teksten wordt de vitale samenleving veelal gebruikt als waardering vanuit de overheid voor burgers die hun eigen verantwoordelijkheid nemen en elkaar helpen zonder ingrijpen van de overheid.

### **3.4 Data analyse**

De hoofdvraag van dit onderzoek zal worden beantwoordt door middel van een discoursanalyse. Er zijn meerdere verschillende definities van een discours in de context van een discoursanalyse, wat in essentie de definitie "fuzzy" ofwel vaag maakt (Van Dijk, 1997, p. 1). Dit maakt dan ook dat er geen standaard methodologie is die voorschrijft hoe een discoursanalyse dient uitgevoerd te worden (Jørgensen & Phillips, 2002). In de basis kan een discoursanalyse worden beschreven als een benadering van taal die kan worden gehanteerd op meerdere vormen van communicatie dan slechts spraak (Bryman, 2016, p. 528). Een van die andere vormen is vanzelfsprekend tekst. Van Thiel (2014) spreekt over een discoursanalyse zodra er in een tekst vooral wordt gekeken naar de taal die wordt gebruikt. Binnen een discoursanalyse is taal de onderzoekseenheid (Bryman, 2016), waarbij taal fungeert als drager van een discours en daarmee dus een eigen werkelijkheid vormt (Van den Berg, 2004). Hajer (1997) beschrijft een discourse als: "*a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities.*" (Hajer, 1997, p. 44). Door uit te gaan van de definitie van Hajer kunnen discoursen worden begrepen als verschillende botsende verhalen ofwel perspectieven op een probleem. Een beleidsdiscours wordt omschreven als: "*a system of meaning embodied in a strategy for action and expressed in concepts, metaphors and a storyline.*" (Healey, 1996, p. 277). Dit geeft aan dat een discours ook voorkomt in teksten. Discoursen als botsing van verhalen komt overeen met het gegeven dat discoursen inherent strijden voor dominantie (Jørgensen & Phillips, 2002; Van Thiel, 2014, p. 110). In dit onderzoek kunnen de drie sturingsfilosofieën worden gezien als verschillende botsende verhalen. Elke sturingsfilosofie heeft een ander verhaal met daarin verschillende ideeën over hoe de verhouding burger-overheid en invulling van de rollen van beide eruit zouden moeten

zien. Aangezien beleid wordt aangedreven door een normatieve motor, hebben ideeën frames en discoursen een centrale rol in het verklaren waarom iemand op een bepaalde manier kijkt naar beleid en hoe beleid tot stand komt. Vandaar dat er gekozen is om een discoursanalyse aan de hand van de definitie van Hajer (1997) te gebruiken in dit onderzoek.

Binnen een sturingsfilosofie speelt taal een belangrijke rol, het gaat daar binnen namelijk over een gezamenlijke taal en referentiekader voor sturingkeuzes (Deelstra et al, 2011, p. 3). Aangezien taal de onderzoekseenheid is binnen een discoursanalyse (Bryman, 2016) past deze methode goed bij dit onderzoek. Daarnaast is een discoursanalyse handig bij het analyseren van grote hoeveelheid tekst (Gerring, 2006, p. 69). Tijdens het coderen werd al gestart met het analyseren van het discours.

Gelijktijdig met het coderen is er een discoursanalyse uitgevoerd. Op basis van het meetinstrument in tabel 3 zijn de documenten gecodeerd en geanalyseerd. Hierbij is naast het analyseren van codes en data, ook gekeken naar de context waarin de teksten tot stand zijn gekomen, aangezien dit belangrijk is om het discours te kunnen begrijpen. In het verlengde hiervan zijn ook terugkerende verklaringen uit de documenten gecodeerd. De weergaven hiervan staat in tabel 7. Daarnaast is er ook gekeken hoe de teksten zich onderling met elkaar verhouden en wat zij zeggen over de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling. Ofwel naast het coderen en analyseren op basis van wat er in de teksten staat, is er ook geanalyseerd op basis van het gebruik van taal en diens functie (deelvraag 6). De empirische basis is conform het conceptueel model van dit onderzoek niet per type bron, maar per jaar geanalyseerd. Hierdoor zijn er drie verschillende periode (2020, 2021 en 2022) geanalyseerd. Deze aanpak maakte het mogelijk om op basis van het aantal keren voorkomen van codes die behoren tot een sturingsfilosofie, vast te stellen welke sturingsfilosofieën er onderscheiden kunnen worden in de overheidsaanpak van de Corona-crisis (deelvraag 4). Door ook passages te analyseren die te maken hebben met de context, het beleidsdiscours, de verantwoordelijkheidsverdeling en reeds relevante factoren, werd het mogelijk om op basis van de drie verschillende periode de ontwikkeling van de verantwoordelijkheidsverdeling gedurende de crisis te verklaren (deelvraag 5). De weergaven van de bovengenoemde relevante passages staan in tabel 8.

**Tabel 7**

<b>Verklaringen</b>
Beschermen van het zorgstelsel
Beschermen van ouderen en/of kwetsbaren
Besluiten met overweging van geleerde lessen
Gedrag als verklaring
Handhaving als verklaring
Andere verklaringen afkomstig vanuit de persconferenties

**Tabel 8**

<b>Context</b>	(vervolg)
<b>Beleidsdiscours</b>	
<b>Verantwoordelijkheidsverdeling</b>	
<b>Overig</b>	
Basismaatregelen	Compliment vanuit de overheid
Booster	Empathie vanuit de overheid
Complexiteit	Onzekerheid
Draagvlak	Regionale aanpak

Impact Corona	Solidariteit
Langetermijnstrategie	Transparantie
Omikron	Verantwoordelijkheid lokaal

### 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de repliceerbaarheid van de resultaten (Bryman, 2016). Doordat de empirische basis van dit onderzoek bestaat uit volledig openbaar toegankelijke documenten is de repliceerbaarheid maximaal. Alle gebruikte documenten zijn te raadplegen via websites van de rijksoverheid. Het feit dat de data al bestaat maakt dat het voor de onderzoeker niet nodig is om zich actief in de onderzoekscontext te mengen, aangezien het onderzoek wordt verricht vanachter een bureau (Van Thiel, 2014, p. 103). Dit komt vervolgens ten goede van zowel de betrouwbaarheid als validiteit (Yin, 1994). Door vervolgens gedetailleerd per sturingsfilosofie de vertaalslag van theorie naar empirie te laten zien kan het meetinstrument van dit onderzoek door andere onderzoekers beter worden begrepen indien dat nodig is. Dit is van belang aangezien de data systematisch geanalyseerd wordt op basis van dit meetinstrument.

In kwalitatief onderzoek heeft validiteit vooral betrekking op de vraag als er wel gemeten wordt wat gemeten zou moeten worden (Kellehear, 2020, p. 9). Door op basis van een dwarsdoorsnede van de empirische basis de theorie aan te vullen met de empirie is een gepast meetinstrument tot stand gekomen. De aanvulling van de theorie met de empirie heeft ervoor gezorgd dat de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling in de persconferenties geanalyseerd kon worden. Het onderscheid tussen drie periodes maakte het vervolgens mogelijk om de ontwikkeling hiervan gedurende de Corona-crisis te verklaren. Om de betrouwbaarheid verder te bevorderen is er gebruik gemaakt van triangulatie, wat wil zeggen dat er verschillende bronnen zijn gebruikt in de analyse (Ritchie & Lewis, 2003; Bryman, 2016). Echter is er ook een kanttekening met betrekking tot de externe validiteit van dit onderzoek, deze is namelijk niet zo hoog. Zoals eerder aangegeven is de Corona-crisis vooralsnog een "once-in-a-lifetime" crisis (Mojzisch et al, 2021). Dit is dus een trade-off, enerzijds geeft dit onderzoek meer inzicht over de invloed



van de Corona-crisis op de sturingsfilosofie van de overheid, maar anderzijds kan er niet met zekerheid gesteld worden dat de resultaten van dit onderzoek ook toepasbaar zijn op toekomstige pandemieën.

Kortom, door transparant, gedetailleerd en stapsgewijs het onderzoeksproces en de daarbij gemaakte keuzes te beschrijven is het mogelijk voor andere onderzoekers om de resultaten van dit onderzoek te repliceren, waarmee de betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd wordt. Daarbij zijn de gemaakte methodologische keuzes er op gericht om daadwerkelijk hetgeen te onderzoeken wat dit onderzoek poogt te analyseren.

## Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de analyse. Net zoals in het conceptueel model staat, bestaat dit hoofdstuk uit drie delen: 2020 (T1), 2021 (T2) en 2022 (T3). De opbouw per periode ziet er als volgt uit. Als eerst wordt er ingegaan op de context van de specifieke periode. Vervolgens wordt de Corona-crisis in het raamwerk van beleidsproblemen geplaatst. Vervolgens worden de bevindingen besproken aan de hand van een top vijf meest voorkomende codes. Daarna wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling. Tot slot wordt het discours (taalgebruik) besproken, waarbij er ook wordt gekeken naar het bovenstaande door de lens van de Punctuated equilibrium theorie.

### T1 2020:

#### 4.1 Context

Bij aanvang van de Corona-crisis in maart 2020 is de situatie nog erg nieuw en is er veel onzeker. Naarmate het virus zich begon te verspreiden vanuit Noord-Brabant naar de rest van Nederland, nam het aantal besmettingen toe. De overheid had eerder al maatregelen getroffen en adviezen uitgebracht zoals het advies om zoveel mogelijk thuis te werken. Echter had dit niet het gewenste effect en bleven de besmettingen oplopen. Er zijn meerdere redenen hiervoor gegeven, maar de meest prominente factor voor het toenemende aantal besmettingen was het gedrag van burgers. Uiteindelijk moesten hardere maatregelen getroffen worden om het virus proberen tegen te houden. Tijdens de persconferentie van 23 maart werd de intelligente lockdown aangekondigd, als poging om het virus tegen te houden.

*"Dan denk ik dat de boodschap bij heel veel mensen in ons land is geland, dat heel veel mensen zich aan de afspraken houden. En dat is gelukkig, en ik wil daar hulde over zeggen. Belangrijk dat we dat met zijn allen doen. Maar helaas, het geldt nog niet voor iedereen en mijn verstand staat werkelijk stil als je de beelden ziet van bijvoorbeeld de overvolle stranden, mensen die op parkeerplaatsen half tegen elkaar opbotsen als ze uit de auto komen, er zijn zelfs schijt-aan-corona-feestjes. Het is gewoon asociaal, dat moet dus stoppen. En daarom hebben we net met elkaar afgesproken om de bestaande afspraken over beperking van die sociale contacten nog verder aan te scherpen en daarmee zo dicht mogelijk te komen bij het maximale effect van al die maatregelen." (23 maart 2020).*

Uit deze passage blijkt dat het gedrag van sommige burgers aanleiding was voor het verscherpen van de maatregelen. Hierbij zijn enige parallellen te herkennen met wat eerder in dit onderzoek beleidsresistent gedrag (Michels, 2002). Het gaat om een kleine groep burgers

aangezien de meeste mensen zich wel aan de regel houden. Desalniettemin werd het toch nodig geacht om maatregelen en aanscherpingen te treffen. Wat eerder een advies was werd nu een verplichting of dringend advies. In plaats van het advies om zoveel mogelijk thuis te werken werd er gezegd dat men thuis moest werken. Alle samenkomsten ofwel bijeenkomsten en evenementen werden verboden tot 1 juni. Het einde van de bovenstaande passage geeft de strategie van de overheidsaanpak van de Corona-crisis weer: het beperken van het aantal sociale contacten en daarmee het aantal nieuwe besmettingen. Deze strategie is relatief ongewijzigd gebleven gedurende de crisis.

*"U weet, maximaal controleren is vanaf het begin de strategie geweest van het kabinet. Om onze ouderen en anderen met een kwetsbare gezondheid te beschermen. En om ervoor te zorgen dat de zorg het aankan. Maximaal controleren vereist zicht op én inzicht in de verspreiding van het virus in alle fases van deze pandemie. En hoezeer we ook inzetten op het voorkomen van overdracht van het virus - helemaal, en zelfs bijna helemaal voorkomen dat mensen ziek worden dat kan niet. Dat is onmogelijk volgens de experts en dat wordt ook bevestigd door wat we in andere landen zien. Daarom zetten we in op maximale controle en dammen we nieuwe oplevingen van het virus in." (19 mei 2020).*

*"Beste mensen, we hebben het virus er in het voorjaar onder gekregen in het voorjaar en nu, in het najaar, moeten we datzelfde doen, nog een keer. Juist door afstand te houden, beschermen we elkaar. En we weten inmiddels dat het niet altijd makkelijk is, maar we weten ook dat we dat kunnen. Dank." (13 oktober 2020).*

Indammen van het aantal nieuwe besmettingen is de kern van de overheidsaanpak van de Corona-crisis gedurende 2020. Onderdeel hiervan is het zoveel als mogelijk beperken van het aantal sociale contacten. Denk daarbij aan een (dringend) bezoekers advies voor aan huis en de intelligente lockdown.

### ***Alleen samen en met elkaar***

Toen in maart de crisis echt uitbrak en de intelligente lockdown volgde, lanceerde de overheid de publiekscampagne "Alleen Samen"<sup>13</sup>. De insteek van de campagne was dat alleen samen met zijn allen, Nederland het virus onder controle kon krijgen. Het sentiment dat alleen gezamenlijk het virus onder controle kon worden gebracht was al aanwezig voordat de eerste

---

<sup>13</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/24/rapportage-campagne-effectmonitor-alleen-samen-februari-2022>

intelligente lockdown plaatsvond. Sterker nog, dit sentiment was al aanwezig in de eerste Corona persconferentie, zo zei de minister-president het volgende tijdens deze persconferentie:

*"Een paar praktische zaken: In de eerste plaats wil ik nog eens herhalen: we kunnen dit alleen doen als we dit met zijn 17 miljoenen doen. Ik voel dat ook zo, dat heel Nederland zich realiseert: dit is niet iets wat je alleen aan de overheid kunt hele persconferentie via YouTube overlaten of aan de baas van het RIVM of de minister van Medische Zorg die hier vooraan zit, die er vreselijk hard aan werkt met zijn hele team. Dat lukt je alleen als we dat met 17 miljoen mensen doen. En nou zijn we ook een nuchter landje, dat merk je ook de afgelopen weken."* (9 maart 2020).

De bovenstaande nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid als verklaring en doorslaggevende factor in de bestrijding van het virus komt op verschillende manieren terug in de persconferenties. Zo wordt er in de persconferentie van 23 maart gezegd dat *"maar in deze tijd ligt de sleutel tot ons gezamenlijk maatschappelijk succes bij ons eigen gedrag"*. Hier wordt het gedrag van burgers gebruikt als verklaring voor het aanscherpen van de maatregelen. Maar het gedrag van burgers wordt ook in een positief licht benoemd, bijvoorbeeld op de persconferentie van 19 mei waar de minister-president in de inleiding van zijn speech het volgende zegt: *"Ten eerste wil ik nog eens benadrukken dat we de ruimte die er nu is met elkaar hebben verdiend, door de regels na te leven. En nu is het cruciaal dat iedereen snapt dat versoepeling van de maatregelen het feitelijk nog belangrijker maakt dat we ons aan de regels houden."*. Ofwel het gedrag van individuele burgers wordt hier samengepakt met solidariteit, zoals ook te zien is in de naam van de campagne "Alleen samen".

#### **4.1.1 Beleidsprobleem**

Vooraf aan het begin van de Corona-crisis zijn er heel veel zaken onbekend. Zo is niet bekend waar het virus vandaan kwam, hoe het in Nederland is gekomen en hoe de verspreiding van het virus het best tegen kan worden gegaan. In de periode 2020 valt de Corona-crisis te typeren als een wicked ongetemd beleidsprobleem. Enerzijds is er een gebrek aan zekere kennis over het virus en het tegengaan daarvan. Anderzijds ontbreekt er consensus over de normen en waarden gerelateerd aan de crisis. Zo was het discours aan het begin van 2020 dat de overheid te lang wachtte met ingrijpen, terwijl aan het einde van 2020 het discours zich meer in de richting van een te strenge overheid had ontwikkeld.

*"Ik ga geen als-dan-vragen beantwoorden, maar we bereiden ons natuurlijk voor op alle denkbare scenario's. Maar alles is erop gericht om zo lang mogelijk en als het even kan alleen in die indamfase te blijven. Maar geen garanties dat dat ook lukt, dat zullen we echt moeten bekijken van dag tot dag en van week tot week."* (9 maart 2020).

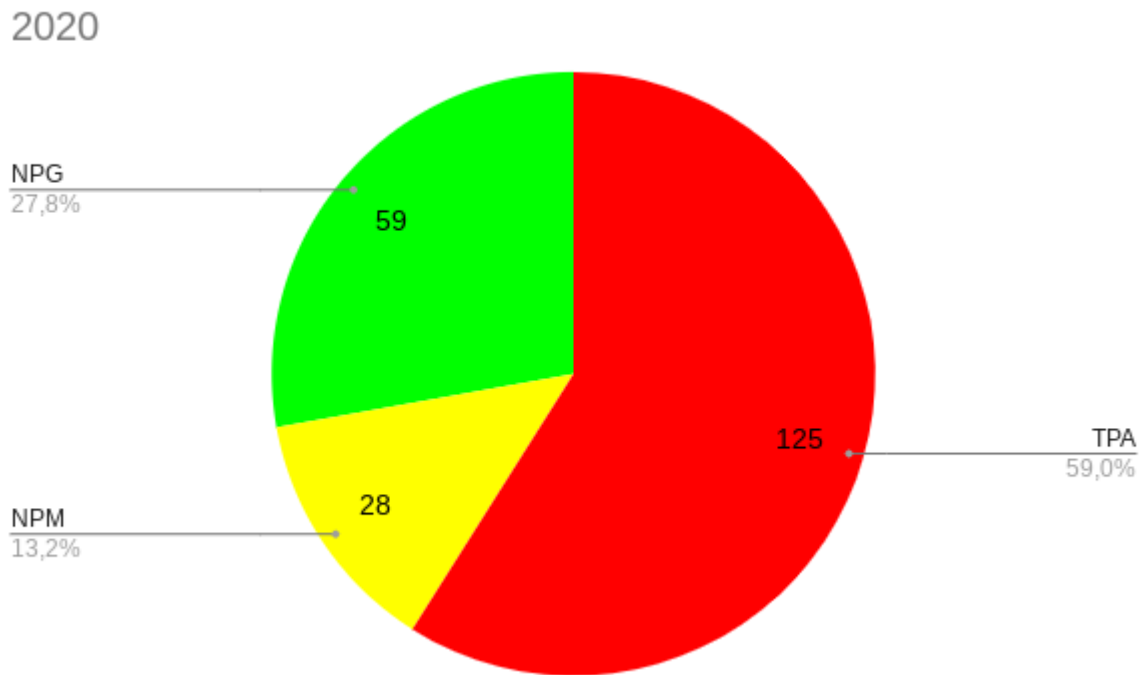
*"Kijk, we weten nog niet alles van het virus. En ik heb het eerder gezegd, we hebben 50% van de kennis waarmee we 100% van de besluiten moeten nemen. En dat is eigenlijk nog steeds zo. Geleidelijk aan ontdek je meer dingen. De virologen, de epidemiologen, maar tegelijkertijd blijft veel onzeker."* (19 mei 2020).

*"Wat je niet wilt is dat er vervolgens teveel discussie over die maatregelen is, want dan gaat de discussie niet over 'hoe kunnen we met elkaar dat virus bestrijden?', maar dan zit iedereen te zoeken naar 'waar is een maatregel net niet honderd procent consequent?'"* (13 oktober 2020).

De bovenstaande passages uit de persconferenties weergeven de eerder geschetste complexiteit. Het gebrek aan zekere kennis speelt een grote rol waardoor er met 50% van de kennis wordt gestuurd. De eerste passage geeft aan dat er veel onbekend is en dat het vraagstuk constant in beweging is, wat typerende kenmerken zijn van ongetemde beleidsproblemen (Gerrits, 2012). De tweede passage geeft het gebrek aan zekere kennis over het virus weer. De derde passage geeft het ontbreken van consensus over de normen en waarden gerelateerd aan het vraagstuk weer. Naar verloop van tijd ontstond er zowel politiek als publiekelijk een scherp debat over de maatregelen en de rol van de overheid, top-down sturing leek niet zo effectief te zijn in de Nederlandse context.

## 4.1.2 Bevindingen

**Figuur 2**



Figuur 2 laat zien dat er duidelijk één sturingsfilosofie het meest naar voren kwam in de overheidsaanpak van de Corona-crisis in 2020, namelijk Traditional Public Management. De top vijf meest voorkomende codes in deze periode zijn:

- 1 Overheid bepaald wat moet (TPA)
- 2 Overheid spreekt burgers aan op gedrag (TPA)
- 3 Handhaven als middel (TPA)
- 4 Verantwoordelijkheid gezamenlijk (NPG)
- 5 Besluit op basis van adviezen (TPA).

De uitkomsten van de analyse van de persconferenties uit 2020 en de hierboven getoonde top vijf geven aan dat de sturing in deze periode vooral top-down was. Door maatregelen te treffen en burgers aan te spreken op hun gedrag, lag de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de Corona-crisis nadrukkelijk bij de overheid. Dit verklaart ook waarom handhaving de nummer

drie van meest voorkomende codes is uit de periode 2020. Als iemand zich namelijk niet hield aan de getroffen maatregelen, werd daar keihard op gehandhaafd. De volgende passage uit de persconferentie van 13 oktober 2020 geeft precies de top drie meest voorkomende codes weer:

*"Ja maar dat is natuurlijk ook beschaving he, dat we in dit land ook nog met elkaar gewoon beschaving hebben en elkaar op gedrag aanspreken. Maar wat ik wel kan zeggen: als iemand zich natuurlijk daar als een idioot gedraagt, dan is dat sowieso – helemaal los van Corona– als jij natuurlijk in opstand komt gewoon tegen regels die worden gehandhaafd, dan heb jij gewoon te maken met de sterke arm der wet. Dat is altijd het geval."* (13 oktober 2020).

In de bovenstaande passage worden burgers aangesproken op hun gedrag doordat er bij monde van de overheid wordt gesproken over wat beschaving is. Daarnaast wordt er ook nog gezegd dat het in opstand komen tegen de regels idioot is en dat mensen die dat doen te maken zullen krijgen met de lange arm der wet. Deze zinnen zijn een voorbeeld van de overheid die: burgers aanspreekt op hun gedrag, bepaalt wat moet en handhaving gebruikt als middel om de maatregelen kracht bij te zetten. Het feit dat de overheid spreekt over beschaving en idioot gedrag impliceert dat de overheid binnen haar sturingsfilosofie een verwachting heeft over wat goed gedrag is. Deze bevinding is in lijn met de stelling van Peeters & Drosterij (2011), dat een verantwoordelijkheidsverdeling een invulling behelst van gewenst gedrag.

De dominantie van TPA in 2020 kwam vooral als gevolg van het aantal toenemende besmettingen en het uitblijven van de gewenste effectiviteit van de maatregelen. Zoals in de introductie van dit onderzoek is aangegeven onderscheidde de Nederlandse overheid zich aan het begin van de crisis van de meeste Europese overheden, door vooral een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Van Ommeren & Polman, 2020). Maar zoals uit de eerder behandelde passages is gebleken bleef het virus zich verspreiden en greep de overheid op een gegeven moment top-down in, er kwam bijvoorbeeld een intelligente lockdown.

*"Er zijn een paar dingen on-onderhandelbaar. Die anderhalve meter, je handen wassen, thuisblijven bij klachten, zijn on-onderhandelbaar."* (19 mei 2020).

*"We komen vandaag met nieuwe en stevige maatregelen. Feitelijk gaan we naar een gedeeltelijke lockdown. Om het virus er weer onder te krijgen, moet het aantal sociale contacten en reisbewegingen drastisch verminderen. Dat is een harde boodschap en de maatregelen gaan ook pijn*

*doen, maar het is de enige manier. Want de feiten liegen niet: we moeten strenger zijn voor onszelf en strenger zijn op ons eigen gedrag.*" (13 oktober 2020).

Uit de bovenstaande passages is een overgang van NPG naar TPA te constateren. De overheid neemt de verantwoordelijkheid door stevig top-down te gaan sturen, aangezien burgers zelf niet streng genoeg zijn. Eerder geldende adviezen moesten plaats maken voor maatregelen. Als het ware was de tijd van vrijblijvendheid voorbij. Dit werd ook letterlijk zo gezegd door de overheid tijdens de persconferentie op 13 oktober 2020, waar als reactie op de vraag "of de tijd van vrijblijvendheid voorbij is" het volgende antwoord werd gegeven: "*Hartstikke. Die is hartstikke voorbij. Dat was die eigenlijk al een tijd, maar nu is die het echt.*". Kortom waar aan het begin van de crisis de overheidsaanpak gekenmerkt werd door een nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en meer bottom-up sturing, was dit aan het einde van 2020 veranderd naar een nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers wat gepaard ging met veel top-down sturing, zoals de resultaten in figuur 2 weergeven.

#### **4.1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling**

De verantwoordelijkheidsverdeling heeft zich sterk ontwikkeld gedurende 2020. Eerder is al de overgang van NPG naar TPA geconstateerd. Deze overgang gaat gepaard met minder vrijblijvende verantwoordelijkheden en meer verplichte verantwoordelijkheden voor burgers, ofwel een overgang van verwachtingen naar verplichtingen. Dit is te herkennen aan de bevindingen uit de analyse, waar de top drie meest voorkomende codes zijn:

- 1 Overheid bepaald wat moet (TPA)
- 2 Overheid spreekt burgers aan op gedrag (TPA)
- 3 Handhaven als middel (TPA).

In de troonrede van 2020 is terug te vinden dat de overheid meer verantwoordelijkheid neemt door juist te gaan investeren in plaats van te bezuinigen T2020(4), dit is het tegenovergestelde van wat een overheid over het algemeen doet tijdens een crisis. De crisis heeft de overheid gewezen op het belang van een sterke publieke sector, daarom is besloten ook te gaan investeren in de publieke sector, de overheid verantwoordelijkheden overneemt die eerder bij de burger of markt waren geplaatst T2020(8).



#### 4.1.4 Discours

Het beleidsbeeld ofwel discours in 2020 heeft eigenlijk een identieke ontwikkeling gehad als de verantwoordelijkheidsverdeling. Initieel bleef top-down sturing uit door negatieve feedback in het beleidsproces. Jarenlang beleid van decentralisatie en responsabilisering heeft er toe geleid dat top-down sturing niet meer past bij de samenleving. Doordat het uitgangspunt bij het meeste beleid de eigen verantwoordelijkheid van burgers was, was het moeilijk en vaak ook ongewenst om top-down te sturen. Dit proces van negatieve feedback brak echter naarmate het aantal besmettingen bleef toenemen en de overheid gedwongen werd om in te grijpen. Hier is uit te ontlede hoe Coronaals exogene schok event leidde tot een abrupte disruptie, waar als gevolg het beleidsbeeld veranderde van een vrijblijvende overheid en verantwoordelijke samenleving, naar een dirigerende overheid en gehoorzame samenleving. In de troonrede wordt nadrukkelijk gezegd dat Nederland tijdens de crisis heeft bewezen saamhorig, verantwoordelijk en flexibel te kunnen zijn T2020(3). Dit wordt door de overheid gezien als houvast om vertrouwen uit te ontlede voor de toekomst T2020(3). Hieruit blijkt dat doch het dominante beleidsbeeld is veranderd, er nog steeds onderdelen van andere beleidsbeelden in te herkennen zijn, zoals figuur 2 laat zien. Dit is als het ware een voorbeeld van het sedimentatieproces van verschillende sturingsfilosofieen (Christensen & Lægheid, 2011). De ontwikkeling van het discours in 2020 wordt het best weergegeven in de onderstaande passage, waaruit de overgang van vrijblijvend naar verplicht, duidelijk wordt.

*"Dus ik denk ook, als we met zijn allen daar ook op dit hele praktische niveau ons gedrag verder aanpassen, maar dat is gedrag volgend natuurlijk op wat wij zeggen. Hoe het met het virus staat. Maatregelen om het gedrag ook te stimuleren. Daarnaast de handhaving. Maar als er mensen, dus het is niet zo dat wij dachten het is vrijblijvend, maar als er mensen in het land zouden denken 'ach, het zijn alleen maar adviezen van die twee', dat was niet zo en dat is nu al helemaal niet zo." (13 oktober 2020).*

Met betrekking tot het taalgebruik valt het op dat er vaak op impliciete wijze wordt gesproken over saamhorigheid en solidariteit ten behoeve van het beschermen van de ouderen, kwetsbare en de zorg. In de troonrede wordt saamhorigheid expliciet benoemd T2020(3), in de persconferenties juist impliciet. In de persconferenties wordt het niet houden aan de maatregelen gekoppeld aan gevaar voor ouderen en zwakkeren, waarbij er veelvuldig onderscheid wordt gemaakt tussen jongeren en oudere. In de onderstaande passage komt dit impliciete beroep op saamhorigheid naar voren.

*"We moeten het echt nog een poos volhouden, om onze mensen in de zorg te ontzien en onze kwetsbare mensen zo goed mogelijk te beschermen. Want de huidige besmettingsgraad betekent dat zij extra kwetsbaar zijn, niet alleen voor het virus, maar ook door het verlies van veel van wat de dag kleur geeft. Laten we dus vooral oog hebben voor elkaar."* (13 oktober 2020).

## **T2 2021:**

### **4.2 Context**

Waar 2020 eindigde met een overgang van vrijblijvend naar verplichtend, pakte 2021 meteen de draad op door in januari een avondklok in te voeren. Ondanks de continuering van de lijn die in 2020 is geconstateerd werd deze niet geheel doorgetrokken. In 2021 was er namelijk sprake van een golvende periode die begon met een avondklok. In juni ging de samenleving weer open. In november keerde de avondklok weer terug, en in december ging Nederland de harde lockdown in. De avondklok en later de harde lockdown waren zeer ingrijpend en brachten zowel protesten als felle discussies tot stand. Tegelijkertijd kwamen in 2021 ook de eerste vaccins op de markt en werd de aandacht van de overheidsaanpak van het virus verschoven, van isoleren naar vaccineren. Alhoewel de komst van vaccins het nodige perspectief gaf, waren zij niet het wondermiddel aangezien er door de loop van tijd verschillende varianten van het virus ontstonden, die ieder verschillend reageerde op het vaccin. In januari was Nederland in de ban van de Britse variant, in december was dat de Omikron variant. Ondanks dat er meer kennis over het virus en vaccins beschikbaar kwamen, was er nog steeds sprake van veel onzekerheid over die kennis. Die onzekerheid werd gevoed door de komst van nieuwe varianten en desinformatie in het publieke debat.

#### **4.2.1 Beleidsprobleem**

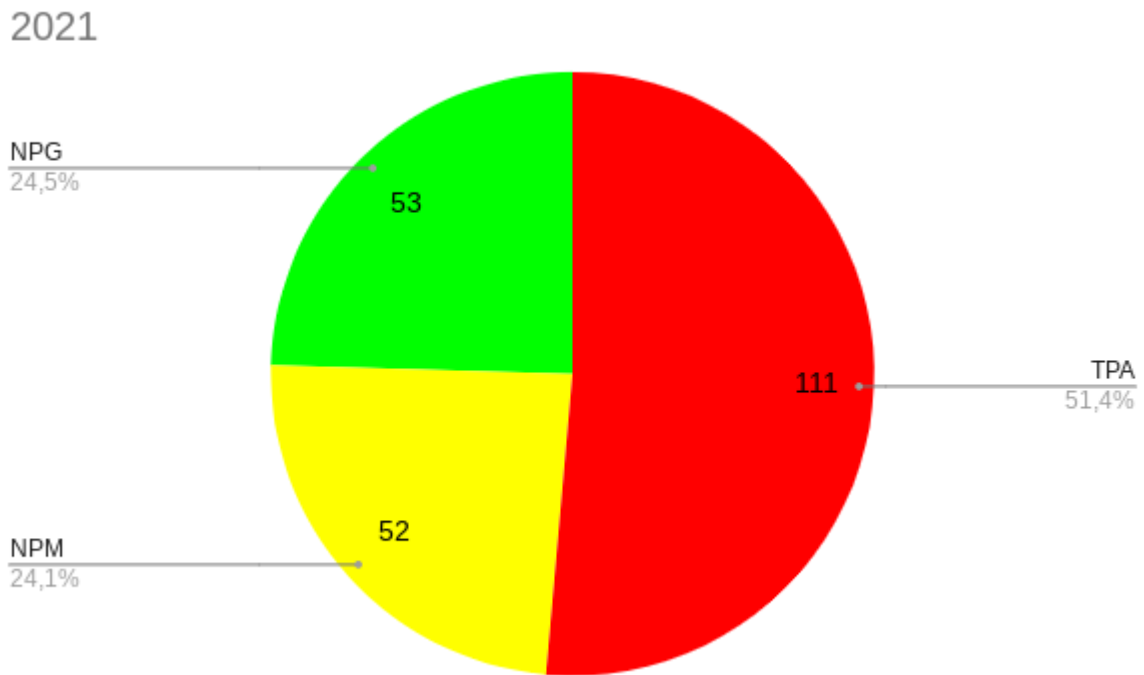
Gedurende 2021 nam de zekerheid van kennis toe aangezien er meerdere vaccins op de markt kwamen en er al meer bekend werd over het virus zelf. De overheid lanceerde een vaccinatiecampagne om mensen zoveel mogelijk aan te zetten zich te laten vaccineren. Hoe meer mensen zich laten vaccineren, hoe meer bescherming de samenleving heeft tegen het virus. Het is immers "Alleen Samen" dat het virus onder controle kan worden gebracht. Met de komst van vaccins en de vaccinatiecampagne kwam er ook een verhitte discussie tot stand over het uitsluiten van ongevaccineerde mensen bij bepaalde activiteiten en het beleid in het algemeen. Dit debat heeft zowel politiek als maatschappelijk veel invloed gehad, vooral op het discours. Hier wordt later bij de resultaten van 2022 verder op ingegaan.

*"Het probleem nu is dat er een golf op ons af dreigt te komen die je nog niet in de cijfers ziet, maar waarvan alle voorspellingen zeggen, ook het buitenland nu laat zien, dat die er is. En als je nu niet zou ingrijpen, dan ben je wel te laat. En dus moet je dat nu doen, waarbij je nog niet alles weet. En dat is natuurlijk het probleem bij een ziekteverschijnsel of een nationale gezondheidszorg crisis als corona, dat je niet altijd alles weet. Je blijft een beetje altijd nog in de mist varen. Niet zo veel als in het begin, toen was het 50%, maar ook nu met omikron zit je eigenlijk weer voor een stuk in de mist te varen. Maar je weet een ding zeker nu: als we dit nu niet doen, en je ziet in heel Europa die discussie, in Duitsland is die vandaag heel heftig losgebarsten." (18 december 2021).*

Uit de bovenstaande passage blijkt dat de Corona-crisis ondanks de komst van vaccins nog altijd te typeren valt als een ongetemd beleidsprobleem. Enerzijds is er een gebrek aan zekere kennis aangezien er op het moment veel onbekend was over het Omikron variant. Deze variant onderscheidde zich van de andere doordat het veel besmettelijker was. In korte tijd nam het aantal besmettingen explosief toe en brak het records, wat aanleiding vormde voor het invoeren van de harde lockdown die in deze persconferentie werd aangekondigd. Anderzijds wordt er in de bovenstaande passage gerefereerd naar de felle discussie die in Europa was losgebarsten. Met deze felle discussie wordt geduid op de debatten die zijn ontstaan over het al dan niet overgaan tot een harde lockdown om het aantal besmettingen te laten afnemen. Hieruit blijkt dat er geen consensus heerst over de normen en waarden bij het tegengaan van het Omikron variant.

## 4.2.2 Bevindingen

**Figuur 3**



Figuur 3 laat zien dat er nog steeds één sturingsfilosofie het meest naar voren kwam in de overheidsaanpak van de Corona-crisis in 2021, namelijk Traditional Public Management. Echter is in vergelijking met de resultaten van 2020 een groei van New Public Management te constateren. Deze ontwikkeling vertaalt zich ook naar de top vijf meest voorkomende codes die zijn geconstateerd. In 2020 bestond de top vijf uit viermaal TPA en één keer NPG, in 2020 is die enkele NPG vervangen met NPM:

- 1 Overheid bepaald wat moet (TPA)
- 2 Besluit op basis van adviezen (TPA)
- 3 Belang van cijfers (indicatoren) (NPM)
- 4 Verantwoordelijkheid overheid (TPA)
- 5 Overheid spreekt burgers aan op gedrag (TPA).

De uitkomsten van de analyse van de persconferenties uit 2021 en de bovenstaande top vijf geven aan dat de sturing in deze periode vrijwel uitsluitend top-down was. Wat opvalt is de stijging van "besluit op basis van adviezen" (TPA) van plek vijf in 2020 naar plek twee in 2021. De komst van vaccins gaf de sturing en besluitvorming een zet richting het wetenschappelijke. In 2020 speelde dit natuurlijk ook al een grote rol, echter is het verschil in 2021 dat er een (deels) zekere basis van kennis omtrent het virus bestaat in de vorm van vaccins. Ook nieuw in de top vijf is "belang van cijfers (indicatoren)" (NPM). De verklaring voor de opkomst hiervan gaat hand in hand met de stijging van "besluit op basis van adviezen" (TPA).

*"Dus je zult zonder twijfel in ieder geval nog maatregelen moeten nemen. Welke precies, dat gaan we op de tweede gaan we dat bepalen op basis van het OMT advies dat dan geldt." (20 januari 2021).*

*"En tegelijkertijd door dit nu te doen, door nu wij in die lockdown zitten, een aantal extra maatregelen te nemen, dat je ook weer wat eerder perspectief kunt geven om weer eens heel voorzichtig te kunnen, als de cijfers dat mogelijk maken." (20 januari 2021).*

De bovenstaande passages geven weer hoe het nemen van besluiten op basis van adviezen en het belang van cijfers met elkaar samenhangen. In 2021 werden veel besluiten letterlijk overgenomen van het Outbreak Management Team (OMT). Het OMT baseert zich in haar adviezen veelal op onderzoeken en feiten, die vanzelfsprekend onderbouwd zijn met cijfers. Het gevolg hiervan was dat cijfers een grote rol gingen spelen in de overheidsaanpak van de Corona-crisis. De belangrijkste cijfers waren: het aantal IC opnames, besmettingen ( $R$  getal<sup>14</sup>) en de vaccinatiegraad. Op basis van deze cijfers maakte het OMT adviezen en nam de overheid deze over, waardoor er sprake was van top-down sturing op basis van rationaliteit (in de vorm van cijfers). Hierdoor is geconstateerd dat de sturingsfilosofie van de overheid als top-down en op basis van TPA kan worden bestempeld.

#### **4.2.3 Verantwoordelijkheidsverdeling**

De resultaten van de analyse laten zien dat op nummer 4 "Verantwoordelijkheid overheid" (TPA) staat. Dit valt te verklaren door wat er net is besproken, de komst van vaccins en varianten van het virus. Het is de overheid die verantwoordelijk was voor de voorraad van

---

<sup>14</sup> Reproductiegetal. Met bijvoorbeeld een  $R$  van 1.5 besmet 1 persoon gemiddeld 1,5 personen.

vaccins en het verloop van de vaccinatiecampagnes. Tegelijkertijd nam de overheid op basis van de geleerde lessen uit 2020 zelf meer verantwoordelijkheid op zich. Van responsabilisering was vrij weinig sprake, burgers moesten zich aan de wet houden of kregen anders te maken met handhaving in de vorm van boetes.

*"En dat is precies mijn oproep: willen wij met z'n allen dat virus bestrijden, dan kun je natuurlijk altijd denken: O, die Rutte en De Jonge hebben iets bedacht met het kabinet, hoe kunnen we daar nou handig mee omgaan? En misschien dat een paar procent van Nederland dat ook leuk vindt, het overgrote deel van Nederland overigens doet dat niet. Die probeert zich echt ook te houden aan die maatregel om met z'n allen dat virus te bestrijden."* (18 december 2021).

*"Vorig jaar waren er wel een paar moment dat wij te weinig hebben gedaan, niet zozeer te laat, maar te weinig hebben gedaan. Ik geloof dat we dat nu wel deden, maar het is nu niet zo dat je altijd zeker weet dat het pakket wat je doet, dat dat ook precies doet wat je wilt."* (18 december 2021).

Uit de bovenstaande passages blijkt de top-down TPA sturing die de overheidsaanpak in 2021 typeerde. Vooral de eerste passage is een goed voorbeeld van TPA in de praktijk. De sturing vindt top-down plaats. De kernwaarde rationaliteit manifesteert zich in hetgeen dat "die maatregel" helpt om het virus tegen te gaan. De overheid heeft de rol van gezaghebber, zij draagt burgers op zich te houden aan de maatregelen en neemt beslissingen hierover. De burger heeft de rol van onderdaan en moet doen wat wordt opgedragen. De tweede passage geeft weer hoe de overheid meer verantwoordelijkheid neemt en besluiten neemt op basis van eerder geleerde lessen. In tegenstelling tot lang wachten neemt de overheid nu liever te vroeg dan te laat maatregelen. Dit is een trendbreuk met het tot dan gevoerde beleid, wat dus een verandering van discours impliceert.

#### **4.2.4 Discours**

Het beleidsbeeld in 2021 is anders dan die uit 2020. Het vorige kopje eindigde met een trendbreuk in de overheidsaanpak van de crisis. Los van dat dit een resultaat van de gevoerde analyse is, is deze trendbreuk ook opgevallen bij de media. Tijdens de persconferentie van 18 december werd er gevraagd hoe het kwam dat er een trendbreuk in de overheidsaanpak kwam. De reactie van de minister-president daarop is in het kopje "verantwoordelijkheidsverdeling" al besproken, namelijk voortschrijdend inzicht. Het discours in deze periode stond vooral in het teken van lockdowns en vaccins. In de troonrede van 2021 wordt er niet veel gesproken

over Corona zelf, maar meer over de impact ervan. De Corona-crisis behoort tot een van de factoren samen met de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen en de toeslagenaffaire die het vertrouwen van burgers in de overheid hebben geschonden T2021(1). Desalniettemin valt deze troonrede valt te typeren als een tekst met veel perspectief T2021(3), aangezien net als in 2020 er veel investeringen worden gedaan met het oog op de toekomst T2021(2). Wat wel opvalt uit de resultaten van de analyse is het taalgebruik in deze periode.

*"En we moeten dus nu het uiterste doen om die derde golf zoveel mogelijk voor te blijven en zo klein mogelijk te houden en tegelijkertijd daarmee ook weer eerder perspectief te krijgen. En ik begrijp: heel Nederland zal vandaag kijken wat de maatregelen zijn. En dat gebeurt op een moment dat we ook allemaal coronamoe zijn. Ik ook. Na 10 maanden van beperkingen gaat het simpelweg onder je huid zitten."* (20 januari 2021).

*"Dat betekent niet dat dan stap twee gezet wordt. Die staat met potlood in het stappenplan, niet per 3 mei overigens, maar per 11 mei. Maar te besluiten op 3 mei. Maar nogmaals: alleen als het kan en alle voorwaarden. Dus geen beloften, niet met pen, maar met snel uitwisbare inkt."* (20 april 2021).

Uit de bovenstaande passages zijn vormen van beeldspraak te halen die typerend zijn voor het discours in 2021. In de eerste plaats kwam er meer begrip en empathie vanuit de overheid voor de gevolgen van de Corona-crisis, mensen werden "coronamoe". Dit is ook uit de analyse gebleken. De code "Empathie vanuit de overheid" kwam met vijftien keer, het meeste voor in 2021. In de tweede plaats namen de complexiteit en onzekerheid toe. Uit de analyse kwamen de codes "Complexiteit" en "Onzekerheid" het meeste voor in 2021, met respectievelijke scores van twaalf en vijftien. De toenemende mate van complexiteit en onzekerheid worden geïllustreerd in de passage over het "snelle uitwisbare inkt". Dit is een typisch ongetemd beleidsprobleem waar het onmogelijk is om vast te stellen wat de gevolgen zullen zijn van een interventie. In het verlengde hiervan was het dus ook onmogelijk om te weten als de maatregelen die werden genomen wel het gewenste effect zouden hebben.

*"Dat maakt ons besluit van vandaag ook zo ongelooflijk spannend. Het besluit dat we inderdaad het risico aandurven per woensdag 28 april de eerste voorzichtige stap te zetten. En voor het hoger onderwijs per maandag 26 april, zoals eerder besloten. We zijn natuurlijk blij dat dit nu kan, want de samenleving snakt naar meer ruimte. Naar meer mogelijkheden voor persoonlijk contact."* (20 april 2021).

In de bovenstaande passage wordt er gesproken over een samenleving die snakt naar meer ruimte. Dit kwam tot uiting in bijvoorbeeld de avondklokrellen, de vele protesten alsmede de veranderende publieke opinie over de overheidsaanpak van de crisis. Deze uitingen werden door het beleidsmonopolie wel meteen gedoofd, middels handhaving bleef het systeem in balans (negatieve feedback). Maar conform de punctuated equilibrium theorie bouwde zich onder de radar meer druk op in de vorm van een contra-discours, die het dominante beleidsbeeld en beleidsmonopolie uiteindelijk in 2022 zou gaan veranderen.

## **T3 2022:**

### **4.3 Context**

Nederland eindigt 2021 met een harde lockdown en start 2022 met de beëindiging van de harde lockdown. Tijdens de eerste persconferentie van 2022 en tevens de eerste persconferentie van het kabinet Rutte IV werden versoepelingen aangekondigd, winkels mochten weer open en contact beroepen zijn werden toegestaan. Een week later volgde nog een persconferentie waarin verdere versoepelingen werden aangekondigd. Een kleine maand later volgde de laatste Corona persconferentie en werden (bijna) alle maatregelen losgelaten. De onderstaande passage is het inleidend statement tijdens de laatste Corona persconferentie op 15 februari. Deze passage weerspiegelt de context van 2022, namelijk Nederland gaat weer open.

*"Goedenavond. Het land gaat weer open. Ik vertel u zo dadelijk hoe. Maar eerst zal ik u uitleggen waarom we deze stap nemen."* (15 februari 2022).

#### **4.3.1 Beleidsprobleem**

Ondanks dat de Corona-crisis in 2022 nog steeds te typeren valt als een ongetemd beleidsprobleem is er veel meer bekend over het virus. Het feit dat Nederland weer open ging had twee redenen. In de eerste plaats bleek de Omikron variant (wat het meest besmettelijke variant was) veel minder ziekmakend. Het aantal besmettingen lag door dit variant op piekniveaus, terwijl het aantal IC opnames laag bleef. Hierdoor ontstond meer er meer ruimte aangezien de zorg niet werd overspoeld door het hoge aantal besmettingen. Tegelijkertijd kwam er meer consensus over de normen en waarden gerelateerd aan de Corona-crisis, iedereen snakte namelijk naar vrijheid. Desondanks kan er op ieder moment een nieuw variant komen die de boel weer op zijn kop zet.



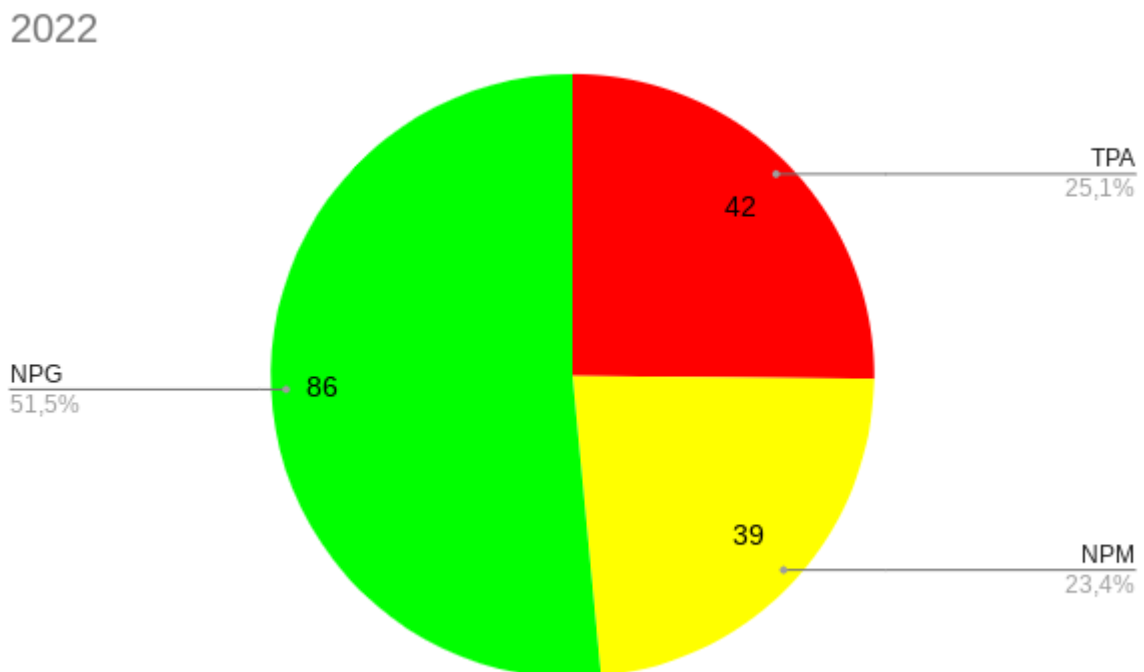
"Corona gaat niet meer weg. We moeten leren leven met dit virus. Maar dat virus verandert wel steeds."  
(14 januari 2022).

"Intussen: we mogen optimistisch zijn. Maar we moeten ook realistisch blijven. Corona is niet weg, verre van." (15 februari 2022).

De bovenstaande passages geven weer dat Corona niet meer weg gaat en dat men er mee moet leren leven. Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat voorzichtigheid belangrijk is, het virus verandert namelijk steeds. Hieruit blijkt dat de Corona-crisis een grote kans heeft zich (opnieuw) te ontwikkelen tot een creeping-crisis, aangezien de crisis gepaard gaat met onzekerheid, complexiteit en verregaande gevolgen kan hebben (Boin et al, 2021).

#### 4.3.2 Bevindingen

**Figuur 4**



Figuur 4 laat zien dat er een nieuwe sturingsfilosofie dominant is geworden, namelijk New Public Governance. Dit blijkt ook uit de top vijf meest voorkomende codes in 2022:

- 1 Bredere maatschappelijke weging bij besluitvorming (NPG)
- 2 Overheid als partner (NPG)
- 3 Nadruk op eigen gedrag / verantwoordelijkheid (NPG)

4 Verantwoordelijkheid gezamenlijk (NPG)

5 Samenwerking met de markt / sectoren (NPM).

2022 stond in het teken van versoepelen. Hierbij is een terugkeer naar dezelfde sturingsfilosofie met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling geconstateerd. Uit de analyse is gebleken dat de eigen verantwoordelijkheid weer een belangrijke rol is gaan spelen, waarbij de nadruk ligt bij het eigen gedrag van burgers. De overheid stelt zich op als partner van burgers, waarmee sturing dus vooral bottom-up in samenwerking met de overheid plaatsvindt. Daarbij staat in tegenstelling tot de voorgaande periodes, bij de besluitvorming de weging van bredere maatschappelijke zaken centraal, zoals ook blijkt uit de bovenstaande top vijf.

*"Tegelijkertijd weten we dat we door deze versoepelingen nog meer besmettingen gaan krijgen. En meer besmettingen betekent meer uitval van mensen. Willen we de maatschappij draaiende houden, dan moeten we de verspreiding van het virus op een andere manier blijven afremmen. Daarom willen we het gebruik van medische mondkapjes aanmoedigen."* (14 januari 2022).

*"Dat zijn dus de mensen in isolatie. Dat geldt nog niet voor hun directe contacten, hun familieleden et cetera daaromheen, die eventueel in quarantaine moeten. En zoals u weet hebben we de vorige keer bewust de quarantaineregels vanwege die ontwrichting en in goed overleg met het OMT versoepeld,"* (25 januari 2022).

De bovenstaande passages illustreren hoe er meer wordt uitgegaan van een bredere maatschappelijke weging bij besluitvorming, de maatschappij moet draaiende worden gehouden en maatregelen mogen niet tot ontwrichting leiden. Het oog voor de maatschappelijke effecten is een gevolg van de sturingsfilosofie uit 2021. In 2021 werd er top-down op basis van adviezen van het OMT gestuurd, waarbij cijfers de basis van die adviezen vormde. Deze adviezen werden vaak letterlijk door de overheid genomen, waardoor op termijn het oog voor de maatschappelijke effecten van de maatregelen kleiner werd. Dit leidde tot veel onvrede. Verder illustreren de bovenstaande passages de overgang van verplichting naar vrijblijvend, het dragen van mondkapjes wordt aangeraden op advies van de overheid, maar is niet meer verplicht. De overheid heeft de rol van partner die de burgers adviseert en wijst op hun eigen verantwoordelijkheid en gedrag, zonder dat er dingen worden opgedragen aan burgers.

### 4.3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

Met het dominant worden van NPG is de verantwoordelijkheidsverdeling ook veranderd. Zoals uit de top vijf bij figuur 4 blijkt zijn burgers meer verantwoordelijk geworden. De samenleving gaat weer open en daarbij krijgen burgers meer verantwoordelijkheden. Waar in 2021 de overheid het meest verantwoordelijk was, is dat in 2022 de burger. De overheid vindt dat burgers zelf de verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen.

*"Medische mondkmaskers, boosten en de veranderde quarantaineplicht helpen om de maatschappij zoveel mogelijk open te houden."* (14 januari 2022).

*"Dus, willen we de maatschappij open houden, dan zijn we allemaal verantwoordelijk om afstand te houden, vaak onze handen te wassen, te ventileren, bij klachten te testen."* (25 januari 2022).

*"Zeker en daarom benadruk ik ook dat we dit met zijn allen doen, gezamenlijk, en kan ik niet genoeg benadrukken en dat is ook wat we terug horen uit het overleg met allerlei verschillende sectoren. Wat men zegt is: geef ons verantwoordelijkheid. Nou dat is wat met dit maatregelenpakket ook doet, maar pak dan ook de verantwoordelijkheid."* (25 januari 2022).

De bovenstaande passages wijzen op een terugkeer van sturingsfilosofie en discours naar die van begin 2020. 2020 eindigde met de constatering dat de tijd van vrijblijvendheid voorbij was en werd vervangen door verplichtingen, 2022 begint met het tegenovergestelde hiervan. Mondkapjes zijn niet meer verplicht maar worden wel sterk aangeraden. Hieruit blijkt dat het beleidsbeeld "Alleen Samen" nog steeds aanwezig is, maar er anders uitziet dan in de voorgaande periodes. De overheid zegt dat de samenleving zelf meer verantwoordelijkheid wilt, wat vervolgens is meegenomen in de versoepelingen. Het is zelfs zo dat in de derde passage burgers expliciet worden opgeroepen om hun verantwoordelijkheid op te pakken.

### 4.3.4 Discours

Het beleidsbeeld in 2022 komt heel erg overeen met dat van begin 2020. Dit betekent meer bottom-up in plaats van top-down sturing. Uit de analyse van deze periode zijn er geen resultaten gevonden die wijzen op de aanwezigheid van negatieve feedback processen die het systeem in balans hielden. Het beleidsbeeld is ten opzichte van 2021 veel veranderd, maar niet als gevolg van een exogene schok of abrupte barsting van contra-discoursen. Het beleidsmonopolie bleef ondanks verkiezingen nog steeds in stand, aangezien het kabinet Rutte IV een doorzetting is van het kabinet Rutte III. Het discours in deze periode richt zich vooral

op het terugblikken naar de crisis, om vervolgens vooruit te kijken. De regeringsverklaring van het kabinet Rutte IV start met een verwijzing naar de titel van het eerste hoofdstuk van het coalitieakkoord "de relatie burger-overheid" R2022(1), aangezien door onder andere de Corona-crisis de democratische rechtsorde "krassen en butsen" heeft opgelopen die hersteld dienen te worden R2022(2). Maar al met al lijkt het discours er op te wijzen dat de crisis achter de rug is en er grotendeels weer terug kan worden gegaan naar de manier van sturen zoals dat voor de crisis gebeurde.

*"Ook financieel, daar ga ik niet over maar neem wel de eigen verantwoordelijkheid. Het is niet wachten, niemand wil meer van: 'Oh er zijn nu zoveel besmettingen, dus...' Nee dan is eerst de vraag: 'En wat kunt u zelf doen?'" (15 februari 2022).*

*"En als blijkt dat die cijfers toch te snel oplopen dan kan het ook zijn dat je over een paar weken misschien moet zeggen: we moeten weer een beperking aanbrengen. En dat zei ik al, dan zullen jullie zeggen: het is jobo beleid. Dan zeggen wij: dat klopt." (25 januari 2022).*

Wat opvalt in het taalgebruik is de manier waarop er wordt gesproken over beleid en verantwoordelijkheid. Uit de eerste passage is de terugkeer naar de sturingsfilosofie pre-corona zichtbaar, het is in de eerste plaats de burger zelf die verantwoordelijk is, niet de overheid. In de tweede passage wordt er gesproken over "jojo beleid". Dit is een voorbeeld van een reflexieve overheid. Zoals eerder al is besproken kwam in 2021 een verhit maatschappelijk debat tot stand over de overheidsaanpak van de Corona-crisis. Een van de punten van debat was de wisselvalligheid van de overheidsaanpak, van de ene op de andere week kwamen nieuwe maatregelen en verdwenen maatregelen. Het systeem en daarmee het beleid was niet in balans, wat door veel mensen als negatief werd ervaren. Dit is dan ook een van de redenen waarom de regeringsverklaring van Rutte IV begint met een hoofdstuk over de relatie overheid-burger. De overheid schreef dit "jojo beleid" vooral toe aan (het gebrek van) wetenschappelijke inzichten en zei daar tijdens de persconferentie op 14 januari het volgende over:

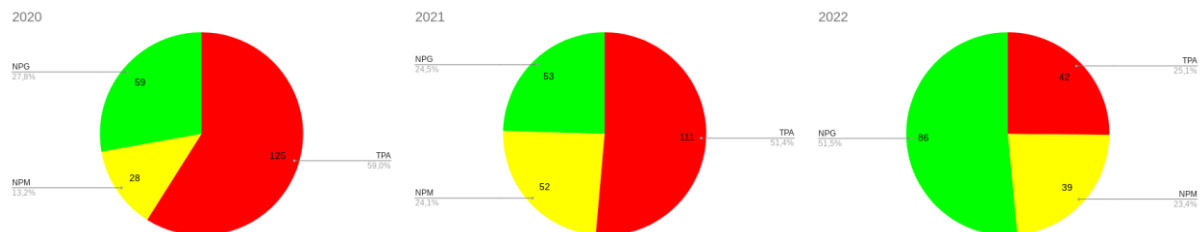
*"Het lastige is natuurlijk dat je iedere keer te maken hebt met nieuwe wetenschappelijke inzichten. Bijvoorbeeld als het gaat om het mondkapje. Daarin zie je gewoon steeds voortschrijdend inzicht. Dat is de ellende van een pandemie bestrijden met zijn allen, dat ook de wetenschap op een gegeven moment weer nieuwe inzichten krijgt." (14 januari 2022).*

Deze passage is tevens indicatief voor de complexiteit van de Corona-crisis, waarbij de verwijzing naar "voortschrijdend wetenschappelijk inzicht" wijst op de aard van ongetemde beleidsproblemen zoals de Corona-crisis.

### Concluderend

De resultaten van de analyse van alle periodes staan weergegeven in figuur 5. Hieruit blijkt dat de sturingsfilosofie van de overheid en daarmee ook de verantwoordelijkheidsverdeling veranderd is door de Corona-crisis. Er is een ontwikkeling van top-down naar bottom-up sturing te constateren. Op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk en figuur 5, kunnen de empirische deelvragen van dit onderzoek beantwoord worden.

**Figuur 5**



## **Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen**

In dit hoofdstuk volgt de beantwoording op de empirische deelvragen waar het vorige hoofdstuk naar toe bouwde. De antwoorden samen maken het mogelijk om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. Eerst worden kort de antwoorden op de theoretische deelvragen herhaald. Vervolgens worden de empirische deelvragen beantwoord. Nadat de probleemstelling kort wordt herhaald volgt de beantwoording van de hoofdvraag. Dit hoofdstuk eindigt met een paar aanbevelingen voor de onderzoekers van mijn stageplaats.

### **5.1 Theoretische deelvragen**

Deelvraag 1 luidt: *Welke sturingsfilosofieën worden er onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur?*

De drie dominante sturingsfilosofieën binnen de wetenschappelijke literatuur zijn: Traditional public administration, New public management en New public governance.

Deelvraag 2 luidt: *Wat wordt er bedoeld met een verantwoordelijkheidsverdeling en hoe hangt dit samen met de verschillende sturingsfilosofieën?*

Met een verantwoordelijkheidsverdeling wordt er verwezen naar de rolverdeling tussen overheid en burger, alsmede de daarbij behorende invulling van gewenst gedrag vanuit de overheid.

Deelvraag 3 luidt: *Wat zegt de literatuur over beleidsverandering (verandering van sturingsfilosofie)?*

Binnen de bestuurskundige literatuur wordt beleidsverandering vaak beschouwd als incrementeel of crisis-gedreven. De Punctuated equilibrium theorie bevat beide perspectieven en is daarom als uitgangspunt genomen bij de analyse in dit onderzoek.

### **5.2 Empirische vragen**

Deelvraag 4 luidt: *Welke sturingsfilosofieën kunnen worden onderscheiden in de overheidsaanpak van de Corona-crisis?*

In figuren 6 en 7 staan de resultaten van de analyse weergegeven op basis van het conceptueel model uit het theoretisch kader. Figuur 6 bevat de resultaten van 2020 en 2021,

figuur 7 bevat het resultaat van 2022. In 2020 en 2021 is TPA het meest prominent aanwezig in de overheidsaanpak van de Corona-crisis. In 2022 is dat juist NPG. In geen enkel jaar is NPM de meest prominente sturingsfilosofie, zoals blijkt uit figuur 5. De verklaringen voor de ontwikkelingen van de sturingsfilosofie van de overheid en het bijbehorende discours zijn besproken in de bevindingen. Op basis van figuren 5, 6 en 7 kan deelvraag 4 worden beantwoord. Het antwoord op deelvraag 4 luidt: in de overheidsaanpak van de Corona-crisis kunnen zowel TPA, NPM als NPG worden teruggevonden. De resultaten zoals weergegeven in figuur 5 illustreren het eerder besproken sedimentatieproces van verschillende sturingsfilosofieën (Christensen & Lægheid, 2011).

**Figuur 6**



**Figuur 7**



Deelvraag 5 luidt: *Hoe ziet de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de overheidsaanpak van de Corona-crisis eruit en hoe is deze ontwikkeld?*

Eerder in dit onderzoek is vastgesteld dat een sturingsfilosofie bepaalt hoe de verantwoordelijkheidsverdeling eruit ziet. Op basis van de bevindingen is dit correct gebleken. In 2020 en 2021 was het vooral de overheid die verantwoordelijkheid nam en top-down stuurde. Burgers hadden in deze periodes de rol van onderdaan en moesten doen wat hen werd opgedragen, zoals bijvoorbeeld niet meer het huis uitgaan na 22:00 uur tijdens de avondklok. In 2022 werd NPG dominant en daarmee veranderde de verantwoordelijkheidsverdeling. De verhouding overheid-burger veranderde van een gezaghebber onderdaan, naar een partner co-producent verhouding. Sturing vond meer bottom-up dan top-down plaats, aangezien de samenleving weer de verantwoordelijkheid moest nemen. De ontwikkeling van de verantwoordelijkheidsverdeling werd gestimuleerd door de komst van vaccins en de overheid

die bij de besluitvorming op basis van geleerde lessen, meer rekening ging houden met bredere maatschappelijke zaken.

Deelvraag 6 luidt: *Welke verklaringen zijn er voor de ontwikkeling van het discours (beleidsbeeld) en hoe verhoudt dit zich tot de beleidsverandering theorie?*

Het discours heeft zich vooral ontwikkeld door het gedrag van mensen tijdens de crisis. Waar aan het begin van de crisis werd vastgehouden aan de status-quo, het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid, veranderde dit naarmate de crisis zich vorderde naar een nieuw evenwicht (equilibrium). In dit nieuwe evenwicht werd er vastgehouden aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die door de overheid van invulling werd voorzien (Peeters & Drosterij, 2011) en waarbij het beleidsbeeld van vrijblijvend naar verplicht veranderde. Naast gedrag waren cijfers (IC opnames, R getal en vaccinatiegraad) de belangrijkste verklaring voor de ontwikkeling van het discours. Cijfers vormde de basis van adviezen die het OMT gaf aan de overheid, die vervolgens vaker dan niet de adviezen volledig overnam.

Het taalgebruik en diens ontwikkeling hingen samen met de context van de maatschappij. Ging het goed dan werden er complimenten gegeven, ging het slecht dan werd er nadrukkelijk naar het gedrag van mensen gewezen. De enige constante in het taalgebruik tijdens de crisis was de impliciete en expliciete nadruk op de saamhorigheid van de samenleving, om samen met elkaar er voor te zorgen dat de ouderen en kwetsbaren en daarmee de zorg, beschermd werden.

De Punctuated equilibrium theorie bood handvatten voor het begrijpen van de beleidsveranderingen als gevolg van de Corona-crisis. Echter was dit vooral beperkt tot de eerste periode van analyse, 2020. De veranderingen gedurende de crisis konden minder goed worden verklaard, aangezien het niet is gebleken dat elke verandering in het beleid het gevolg van een nieuw dominant beleidsbeeld was. Zo zijn er veel verklaringen toe te schrijven aan de komst van vaccins. Daarnaast was de crisis een turbulente periode waarbij er sprake was van "jojo beleid", waarmee duidelijk wordt dat er tijdens de crisis meer sprake was van disbalans dan balans. En aangezien het balans centraal staat in PE, is deze theorie niet van grote toegevoegde waarde bij het verklaren van veranderingen in het beleid tijdens de Corona-crisis.

### **5.3 Hoofdvraag**

De probleemstelling bracht naar voren dat de Corona-crisis een complex ongetemd beleidsprobleem is. Het heeft ongekend veel effect op het leven van mensen en het bestuur. Wetenschappers voorspellen dat er in de toekomst meer pandemieën zullen volgen (Sodhi et



al, 2021). Dit maakt dat het voor zowel de theorie als praktijk van belang is om te onderzoeken wat het effect van een pandemie op het beleid en de samenleving is. Dit onderzoek heeft gepoogd daarin de eerste stap te zetten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en hoe is deze ontwikkelt door de Corona-crisis?*

De sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling is aan het einde van de crisis New public governance. Dit is dezelfde sturingsfilosofie die de overheid had bij aanvang van de crisis, en op basis waarvan de Nederlandse overheid zich onderscheidde van andere. Na een korte periode is de sturingsfilosofie omgeslagen naar Traditional public administration. Hier zijn twee verklaringen voor: het gedrag van burgers en de (besmetting) cijfers. Deze twee verklaringen waren gedurende de crisis leidend voor de overheid bij het nemen van extra maatregelen en versoepelingen. Het is gebleken dat zodra de overheid dominant vanuit één sturingsfilosofie stuurt, het beleid daardoor minder goed verloopt. Aan het begin van de crisis werd teveel uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers waardoor het aantal besmettingen steeg en er uiteindelijk een intelligente lockdown kwam (NPG). Op hoogtepunt van de crisis in 2021 werd juist teveel uitgegaan van rationaliteit en top-down sturing (TPA). Voor het grootste deel vond sturing plaats op basis van de adviezen van het OMT. Het gevolg hiervan was dat er weinig rekening werd gehouden met de potentiële maatschappij ontwrichtende gevolgen van bepaalde maatregelen. Er werd zelf gesproken over "jojo beleid". Uiteindelijk door zowel de maatschappelijke onvrede over het beleid als de komst van het Omikron variant, kon Nederland weer "open". En bij de opening van Nederland was de sturingsfilosofie van de overheid met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling, weer terug bij hetzelfde punt als voordat de crisis uitbrak.

#### **5.4 Aanbevelingen**

Dit onderzoek heeft aangetoond dat een pandemie als de Corona-crisis ingrijpende gevolgen heeft op het beleid. Echter zijn deze gevolgen van tijdelijke aard gebleken. Naarmate de crisis op haar (voorlopig) einde kwam, kwamen oude gewoontes in vorm van dezelfde NPG sturingsfilosofie van voor de Corona-crisis weer terug. Dit wijst op een beperkte invloed van een pandemie op de lange termijn, echter is dat op basis van dit onderzoek niet zeker te stellen. Wat wel is aangetoond is de onderlinge verhouding tussen een sturingsfilosofie en een

verantwoordelijkheidsverdeling. Vaak zijn zaken net wat anders in de theorie dan in de praktijk. Echter is uit dit onderzoek gebleken top-down sturing niet samen kan gaan met veel eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Voor het verdere verloop van het onderzoeksproject "Verschuivende Verantwoordelijkheden" lijkt het verstandig om de Corona-crisis vooral te bekijken vanuit het korte termijn perspectief. Daarbij dient goed gekeken te worden naar parallellen in de verantwoordelijkheidsverdeling van voor en na de crisis.

Tot slot is het raadzaam om in het verdere verloop van het onderzoeksproject, de Corona-crisis en diens effecten te bekijken in zijn geheel, dat wil zeggen van 2020 tot en met 2022. Als er teveel wordt ingezoomd op een specifieke periode geven de bevindingen een vertekend beeld. De analyse van dit onderzoek heeft immers aangetoond dat met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling er een golvende ontwikkeling heeft plaatsgevonden: NPG-TPA-NPG, met hetzelfde start-en eindpunt. Vandaar is het voor verder onderzoek raadzaam om de Corona-crisis in zijn geheel te bestuderen.

## Hoofdstuk 6 Reflectie, limitaties en discussie

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de meeste gevolgen van Corona op de sturingsfilosofie van de overheid van tijdelijke aard zijn. Aangetoond is dat er na een periode van disruptie een nieuw tijdelijk equilibrium (TPA) ontstond. Zo gauw de omstandigheden (vaccins en mildere varianten) het toe lieten werd meteen teruggegaan naar het oude equilibrium (NPG). Op deze manier kunnen de bevindingen uit dit onderzoek bijdragen aan de stelling dat beleidsgemeenschappen streven naar balans (Mintrom & Norman, 2009). Echter maakt dit wel dat de stelling: dat het balans staat of valt bij de dominantie van het heersende beleidsbeeld niet juist is gebleken. Maar zoals eerder is gezegd bleek het niet altijd mogelijk om de PE theorie toe te passen, aangezien de meeste veranderingen context gerelateerd waren en niet zozeer afhankelijk waren van een beleidsbeeld. Verder is het van toegevoegde waarde gebleken om de verantwoordelijkheidsverdeling te koppelen aan een sturingsfilosofie, gebleken is dat deze heel erg met elkaar samenhangen.

Tijdens het analyseren van de troonredes en regeringsverklaring, viel het op dat er één andere zaak zeer prominent naar voren kwam, de toelagenaffaire. Deze affaire was zelfs de aanleiding voor het aftreden van het kabinet Rutte III. In dit licht kunnen de uitspraken over het eerste hoofdstuk van het coalitieakkoord "de relatie burger-overheid" en de "krassen en butsen" die worden genoemd, geïnterpreteerd als reactie op de toelagenaffaire en het subseculente aftreden van het kabinet, dat vervolgens onder een nieuwe noemer (Rutte IV) weer aan trad. In dit onderzoek is hier niet naar gekeken. Achteraf gezien kan dit als een limitatie worden beschouwd, het grootste thema naast de Corona-crisis is niet meegenomen in de analyse. Tegelijkertijd kan dit ook als startpunt voor vervolgonderzoek gelden, namelijk een onderzoek naar de invloed van de toelagenaffaire op de sturingsfilosofie van de overheid.

Reflecterend op de methodologische keuzes zijn er twee limitaties naar voren gekomen. De eerste limitatie betreft de scope van het onderzoek. Tien persconferenties (variërend van één tot drie uur lang) doorlezen en vervolgens coderen-analyseren is heel intensief geweest. Indien er gekozen was voor een klein aantal persconferenties kon de analyse dieper gaan dan nu is gebeurd. Echter heeft ieder nadeel ook zijn voordeel. Doordat er een brede tijdshorizon is onderzocht is de tijdelijke aard van de gevolgen op het beleid, alsmede de golvende beweging van de sturingsfilosofie ontdekt. De tweede limitatie ligt in het verlengde van het bovenstaande, namelijk de keuze voor een discoursanalyse. Bij een discoursanalyse wordt taal veel intensiever geanalyseerd dan bijvoorbeeld in een content analyse. Het was achteraf dus beter geweest om een klein aantal persconferenties en overige documenten te analyseren, aangezien dit ten

goede kon komen aan de diepte van de analyse. Tot slot werd het onderzoeksproces beslecht door het feit dat er geen vergelijkbaar onderzoek bestond. Dat is enigszins logisch aangezien de Corona-crisis gedurende de onderzoeksperiode constant in beweging was. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor de externe validiteit van dit onderzoek. De resultaten staan nu zoals het is en zijn bewezen. Als er echter een nieuw variant van het virus opduikt die leidt tot een uitbraak en lockdowns als gevolg heeft, doet dat weinig goeds voor de resultaten uit dit onderzoek.

## Literatuur

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Battaglio Jr, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.

Baumgartner, F., & Jones, B. D. (1993; 2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Béland, D., & Cox, R. H. (2016). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations, *Journal of European Public Policy*, 23(3), (pp. 428-445).

Bernard, H. R., Wutich, A., & Ryan, G. W. (2016). *Analyzing qualitative data: Systematic approaches*. SAGE publications.

Berry, F. S., & Berry, W. D. (2018). Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the policy process*, 253-297.

Blom, M., & Schillemans, T. (2010). De ondefinieerbare staat. *Beleid en maatschappij*, 37(4), 341-354.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116-138.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis*. Palgrave.

Bovens, M. A. P., Hart, P. T., van Twist, M. J. W., van den Berg, C. F., van der Steen, M. A., & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*.

Brandler, S., Roman, C. P., Miller, G. J., & Yang, K. (2007). *Handbook of research methods in public administration*. CRC press.

Bressers, D., van der Steen, M., & van Twist, M. (2015). Waardenoriëntaties van ambtenaren: patronen, perspectieven, profielen. *M&O*, nr.5/6, 2015, pp.77-97. M&O.

Brok, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving. Discoursanalyse van troonredes en regeringsverklaringen sinds de jaren zestig. *Beleid en Maatschappij*, 43(4), 5-27.

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public administration review*, 59-65.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.

Burchell, G. (1993). Liberal government and techniques of the self. *Economy and society*, 22(3), 267-282.

Byrne, D. S. (1998). *Complexity theory and the social sciences: An introduction*. London: Routledge.

Cairney, P. (2013). Standing on the shoulders of giants: how do we combine the insights of multiple theories in public policy studies?. *Policy Studies Journal*, 41(1), 1-21.

Cairney, P., & Weible, C. M. (2015). Comparing and contrasting Peter Hall's paradigms and ideas with the advocacy coalition framework. In *Policy paradigms in theory and practice* (pp. 83-99). Palgrave Macmillan, London.

Castells, M. (2011). Network theory| A network theory of power. *International journal of communication*, 5, 15.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration— theoretical and empirical challenges. *Public organization review*, 11(4), 407-423.

Dawson, S., & Dargie, C. (2005). New public management: a discussion with special reference to UK health. In *New Public Management* (pp. 46-68). Routledge.

- De Blok, L., & van der Brug, W. (2017). Percepties van verantwoordelijkheid in de multilevel democratie. *Bestuurswetenschappen*, 71(3), 67-83.
- Deelstra, Y., Nooteboom, S., & Teisman, G. (2011). Tussen zelf doen en overlaten. Aanzet tot een sturingsfilosofie voor het waterbeleid.
- De Jonge, E., Kloppenburg, R., & Hendriks, P. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on social work education and practice in the Netherlands. *Social Work Education*, 39(8), 1027-1036.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17-28.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. *American journal of theoretical and applied statistics*, 5(1), 1-4.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge university press.
- Gerrits, L. M. (2012). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent
- Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. *Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. A. (1997). The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. In *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford University Press.

- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23(2), 217-234.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1989). Het gebruik van de geschiedenis in het beleidsproces. *Leidschrift: Geschiedenis buiten de perken*, 5(Speciale uitgave), 63-74.
- Hoppe, R. (2011). Analysing policy problems: a problem-structuring approach. In *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation* (pp. 59–90).
- Karelaia, N. (2009). Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions. *Academy of Management Perspectives*, 23(1), 86-88.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction*. Macmillan International Higher Education.
- Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22(4), 647-672.
- Jansen, J. (2016). Linksom of rechtsom. Over (de) centralisering in de veiligheidszorg. *Proces*, 95(3), 37-47.
- Jørgensen, M. W., & Phillips, L. J. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. Sage.
- Kahmann, C., & Heyer, G. (2019). Measuring Context Change to Detect Statements Violating the Overton Window. In *KDIR* (pp. 392-396).
- Kellehear, A. (2020). *The unobtrusive researcher: A guide to methods*. Routledge.



Korsten, A. (2019). Omgaan met 'wicked problems'. *Beleidsonderzoek online*.

Liamputtong, P. (2019). *Handbook of research methods in health social sciences*. Singapore: Springer.

Luton, L. S. (2015). *Qualitative research approaches for public administration*. Routledge.

McCammon, H. J., Muse, C. S., Newman, H. D., & Terrell, T. M. (2007). Movement framing and discursive opportunity structures: The political successes of the US women's jury movements. *American Sociological Review*, 72(5), 725-749.

Mees, H. L., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L., & Driessen, P. P. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198-208.

Michels, A. (2002). *Een halve eeuw overheidssturing. Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid (RMO)*, 111-140.

Mojzisch, A., Elster, C., & Germar, M. (2021). People perceive themselves to adhere more strictly to COVID-19 guidelines than others. *Psychology, Health & Medicine*, 1-8.

Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69.

Olson, K., Young, R. A., & Schultz, I. Z. (Eds.). (2016). *Handbook of qualitative health research for evidence-based practice*. New York, NY: Springer New York.

Ossewaarde, R., & Brinkman, F. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?*. Amsterdam: SWP.

OVV, De Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020*. Den Haag.

Page, S. E. (2008). Uncertainty, difficulty, and complexity. *Journal of Theoretical Politics*, 20(2), 115-149.

Peeters, R., & Drosterij, G. (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. *Beleid & Maatschappij*, 2011(2).

Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.

Pool, E. (2021). *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Raijmakers, L. (2015). Motieven voor decentralisatie. *Justitiele Verkenningen*, 41(2), 9.

Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145-166)

Ritchie, J., & Lewis, J. (2003). *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers*. Sage Publications.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Routledge.

Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers*. sage.

Salverda, I. E., Pleijte, M., & Papma, A. (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken, Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving*. Alterra.

Schlager, E. (2007). A comparison of frameworks. *Theories of the policy process*, 293-320.

Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical policy studies*, 5(2), 106-126.

Scupola, A., & Zanfei, A. (2016). Governance and innovation in public sector services: The case of digital library. *Government Information Quarterly*, 33(2), 237-249

Simon, H. A. (1947). A Comment on " The Science of Public Administration" . *Public Administration Review*, 7(3), 200-203.

Sodhi, M. S., Tang, C. S., & Willenson, E. T. (2021). Research opportunities in preparing supply chains of essential goods for future pandemics. *International Journal of Production Research*, 1-16.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.

‘t Hart, P. & L. Tummers (2019). *Understanding Public Leadership*. London: Palgrave. Second Edition

Thornberg, R. (2012). Informed grounded theory. *Scandinavian journal of educational research*, 56(3), 243-259.

Tonkens, E. (2009). Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk.

Torring, J., & Triantafillou, P. (2013). What’s in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2019). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. *In Theories of the policy process* (pp. 155-187). Routledge.

van den Berg, H. (2004). Discoursanalyse in de praktijk: De discursieve constructie van sociale categorieën. *Kwalon*, 9(3).

Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. *Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Van Dijk, T. A. (1997). The study of discourse. *Discourse as structure and process*, 1(34), 703-52.

Van Dooremalen, T. (2021). How happenings do (not) turn into events: A typology and an application to the case of 9/11 in the American and Dutch public spheres. *The British Journal of Sociology*, 72(3), 725-741.

Van Duijn, S., Bannink, D., & Ybema, S. (2021). Working Toward Network Governance: Local Actors' Strategies for Navigating Tensions in Localized Health Care Governance. *Administration & Society*, 00953997211033818.

Van Gestel, N., De Beer, P., & Van der Meer, M. (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam University Press.

Van Ommeren, F. J., & Polman, H. (2020). De rechtsstaat beschermt ook in tijden van crisis.

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.

Veen, M. van der, S. Sleenhoff en T. Klop (2010) 'De producentenbenadering', blz. 273-302 in H. Dijkstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.

WRR. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2012). Vertrouwen in burgers. (rapport nr. 88, 2012).

Zahariadis, N. (2019). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In *Theories of the policy process* (pp. 65-92). Routledge.

## **Bijlage A: Gebruikte bronnen:**

### **Persconferenties**

09/03/20: Eerste persconferentie over de Corona-crisis.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/09/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-mark-rutte-en-directeur-jaap-van-dissel-rivm-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

23/03/20: Intelligente lockdown <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdljn/documenten/mediateksten/2020/03/23/persconferentie-minister-president-rutte-ministers-grapperhaus-de-jonge-en-van-rijn-over-aangescherpte-maatregelen-coronavirus>

19/05/20: Versoepelingen

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/05/19/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

13/10/20: Gedeeltelijke lockdown

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/10/13/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-13-10-2020>

20/01/21: Avondklok <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdljn/documenten/mediateksten/2021/01/20/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-20-januari-2021>

20/04/21: Aflopen avondklok

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/04/20/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-20-april-2021>

18/12/21: "Nederland gaat nog een keer op slot"

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/12/18/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-minister-de-jonge-en-omt-voorzitter-van-dissel-18-december-2021>

14/01/22: Eerste persconferentie kabinet Rutte IV.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2022/01/14/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-en-minister-kuipers>

25/01/22: Versoepelingen

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2022/01/25/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-en-minister-kuipers>

15/02/22: Laatste persconferentie over de Corona-crisis

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2022/02/15/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-kuipers>

### **Troonredes**

2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/09/15/troonrede-2020>

2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2021/09/21/troonrede-2021>

### **Regeringsverklaring**

Rutte IV:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/18/regeringsverklaring-kabinet-rutte-iv>

## Bijlage B: Resultaten analyse per groep en codeboek

### TPA

	Persconferenties 2020	Persconferenties 2021	Persconferenties 2022
Besluit op basis van adviezen	13	23	4
Besluitvorming op basis van eigen inschatting	2	13	10
Handhaven als middel	26	13	5
Overheid bepaalt wat moet	46	31	11
Overheid spreekt burgers aan op gedrag	32	15	2
Verantwoordelijkheid overheid	6	16	10

### NPM

	Persconferenties 2020	Persconferenties 2021	Persconferenties 2022
Belang van cijfers (indicatoren)	7	16	0
Economie	4	3	5
Nadruk op efficiëntie	0	4	1
Overheid investeert	0	3	1
Samenwerking met de markt / sectoren	8	14	12
Steunpakketten	2	4	9
Verantwoordelijkheid markt / sectoren	7	8	11

### NPG

	Persconferenties 2020	Persconferenties 2021	Persconferenties 2022
Alleen samen	8	4	3
Bredere maatschappelijke weging bij besluitvorming	4	12	20
Nadruk op eigen gedrag / verantwoordelijkheid	10	7	18
Overheid als partner	4	8	19
Uitnodiging vanuit de overheid voor input	5	1	2
Verantwoordelijkheid gezamenlijk	17	12	13
Vertrouwen in burgers	9	2	5
Vitale samenleving	2	7	6



## Verklaringen

	Persconferenties 2020	Persconferenties 2021	Persconferenties 2022
Andere verklaringen afkomstig vanuit de persconferenties	7	11	2
Beschermen van het zorgstelsel	9	15	13
Beschermen van ouderen en/of kwetsbaren	7	7	6
Besluiten met overweging van geleerde lessen	2	3	4
Gedrag als verklaring	16	5	4
Handhaving als verklaring	3	3	0

## Overige relevante codes

	Persconferenties 2020	Persconferenties 2021	Persconferenties 2022
Basismaatregelen	13	6	5
Booster	0	1	6
Complexiteit	6	12	3
Compliment vanuit de overheid	8	1	5
Draagvlak	1	5	1
Empathie vanuit de overheid	5	15	13
Impact corona	8	2	13
Langetermijnstrategie	0	3	11
Omikron	0	7	10
Onzekerheid	7	23	14
Regionale aanpak	5	0	1
Solidariteit	5	7	5
Transparantie	3	2	1
Verantwoordelijkheid lokaal	4	6	5

## Bijlage C: Tekstcodes bij discoursanalyse troonredes en regeringsverklaring

### Troonrede 2020 (T2020)

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
	Impact van de corona-crisis	1: <i>Door het coronavirus werd dit voorjaar ineens alles anders.</i>
Impliciet beroep op solidariteit.	Impact van de corona-crisis	2: <i>Corona raakt ons allemaal. Van Terschelling tot Aruba. Jong en oud. Mensen met een beperking vaak nog harder dan anderen. Corona raakt ons in school en werk. In het gemis van een aanraking. En vooral: in ons gevoel van veiligheid en vertrouwen.</i>
Expliciet beroep op solidariteit.  Impliceert dat burgers verantwoordelijk (kunnen) zijn met het naleven van de regels tijdens de crisis.		3: <i>We waarderen meer het land waarin we wonen. Het weefsel van onze samenleving is opnieuw sterk gebleken. Het blijft bijzonder hoe Nederlanders er voor elkaar zijn als de nood aan de man komt. Bijzonder was ook hoe we in een paar maanden samen voor elkaar kregen dat de grootste beperkingen konden worden opgeheven.</i>
Regering neemt verantwoordelijkheid.  Regering investeert en beschermt.		4: <i>In dat besef maakt de regering de keuze in deze onzekere tijd niet te bezuinigen, maar juist te investeren in baanbehoud, goede publieke voorzieningen, en een sterkere economische structuur en een schoner land nu en straks. Op die pijlers rusten de plannen van de regering voor het komende jaar.</i>
Mogelijke verschuiving van verantwoordelijkheden terug naar de burger, door burgers (te stimuleren) een overstap van sector te maken, in plaats van deze		5: <i>Maar na de fase van noodsteun is het nu ook belangrijk dat mensen door scholing en training de overstap kunnen maken naar sectoren waar een</i>

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
<p>burgers blijven steunen.</p> <p>Impliciet overheid als tijdelijke vangnet.</p>		<p><i>tekort aan personeel is, en dat bedrijven zich aan kunnen passen aan de nieuwe realiteit.</i></p>
<p>Overheid stimuleert.</p>		<p><i>6: Met een aanvullend pakket van bijna een half miljard euro voor kunst en cultuur onderstreept de regering het grote maatschappelijke belang van deze sector.</i></p>
<p>Overheid stimuleert / faciliteert door te investeren in sociale voorzieningen.</p>	<p>Overheid werkt samen met lagere overheden.</p>	<p><i>7: De steun voor het openbaar vervoer wordt voortgezet, omdat veel mensen voor hun dagelijkse bezigheden afhankelijk zijn van bus, trein, tram en metro. Voor gemeenten komt bijna 800 miljoen euro extra beschikbaar, bijvoorbeeld voor buurthuizen, sociale werkvoorziening, culturele instellingen, en voor het coronaproof organiseren van de verkiezingen. Zo werken medeoverheden en Rijk als één overheid samen in deze crisis.</i></p>
<p>Overheid neemt verantwoordelijkheid door te investeren in de genoemde voorzieningen.</p>	<p>De crisis heeft het besef van het versterken van de publieke voorzieningen (verder) laten doordringen bij de overheid.</p>	<p><i>8: Bij de start van deze periode koos de regering voor versterking van publieke voorzieningen. Het belang hiervan is door corona eerder toe- dan afgenomen. Investeren in veiligheid, bestaanszekerheid en een aantrekkelijke leefomgeving draagt bij aan bestrijding van de crisis, aan de veerkracht van de economie en aan vertrouwen in de toekomst. In de plannen van de regering is dat op verschillende plaatsen zichtbaar.</i></p>

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
<p>Wederom een impliciet / expliciet beroep op de saamhorigheid, ditmaal met aandacht voor de jongeren.</p> <p>Overheid neemt verantwoordelijkheid door te investeren.</p>		<p>9: <i>Nergens wordt de verantwoordelijkheid voor de toekomst van onze kinderen en jongeren directer gevoeld en waargemaakt dan voor de klas en in de collegezalen. Het onderwijs heeft extra geld gekregen om in de grote steden volgende stappen te kunnen zetten in de aanpak van het lerarentekort. Na een uitzonderlijk voorjaar met lege klassen is ook 500 miljoen euro beschikbaar om onderwijsachterstanden weg te werken. Daarmee kunnen bijvoorbeeld extra bijlessen worden gegeven.</i></p>
<p>Overheid neemt meer verantwoordelijkheid door extra geld beschikbaar te maken voor een nieuw uitvoering overstijgend team.</p>	<p>Belangrijke andere verklaring voor de het versterken van bepaald beleid.</p>	<p>10: <i>De rechtsstaat is het belangrijkste publieke bezit van de samenleving. Het is de basis onder een democratisch land dat sociaal en economisch sterk is en waarin kansengelijkheid als norm geldt. Een jaar geleden werd Nederland geschokt door de brute moord op advocaat Derk Wiersum. Op die dag werd eens te meer manifest hoezeer georganiseerde criminaliteit de maatschappij ondermijnt. Voor de niet-aflatende strijd daartegen is volgend jaar opnieuw extra geld beschikbaar, onder andere voor een nieuw gespecialiseerd team waarin de kennis en kracht van justitie, Belastingdienst en defensie worden gebundeld.</i></p>
<p>De overheid moet naast de burgers staan en niet tegenover.</p>	<p>Belangrijke andere verklaring voor de verandering van de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling.</p>	<p>11: <i>De regering realiseert zich hoe cruciaal in het publieke domein het vertrouwen is in het handelen van de overheid zelf. De overheid moet naast</i></p>

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
		<p><i>mensen staan, niet tegenover mensen. Daarom is het zo belangrijk dat de inwoners van Groningen die door de aardbevingen zijn getroffen zo snel mogelijk kunnen rekenen op herstel van de geleden schade en versterking van hun huizen, en is de regering er alles aan gelegen de gedupeerde ouders in de toeslagenaffaire snel te compenseren. Investeren in de kwaliteit van de publieke dienstverlening blijft noodzakelijk.</i></p>
<p>Beroep op solidariteit.</p>		<p><i>12: Tot slot is door het coronavirus nog duidelijker geworden hoe belangrijk het is ervoor te zorgen dat ook voor volgende generaties de beste zorg beschikbaar blijft.</i></p>
<p>Overheid impliceert de verhouding voor mensen werkzaam in de zorg te veranderen, door bijvoorbeeld minder administratie.</p> <p>Overheid neemt verantwoordelijkheid.</p>		<p><i>13: Het kabinet komt met voorstellen om zoveel mogelijk mensen voor de zorg te behouden en nog meer mensen te verleiden voor deze sector te kiezen, bijvoorbeeld met meer doorgroeimogelijkheden, minder administratie en meer zeggenschap. De waardering voor de werkers in de zorg komt ook tot uitdrukking in een extra bonus voor extra inspanningen, dit jaar en volgend jaar.</i></p>
<p>Beroep op gezamenlijkheid.</p> <p>Beroep op solidariteit.</p> <p>Overheid impliceert dat niet alleen zij maar ook de samenleving verantwoordelijk is voor het tegengaan van het virus.</p>	<p>Doordat de overheid verantwoordelijkheid van de samenleving vraagt, lijkt dit erg op een statement die bij NPG thuis hoort.</p>	<p><i>14: De coronacrisis stelt ons ernstig op de proef in alles wat van waarde is: gezondheid, werk, familie en vriendschappen. En we realiseren ons: juist nu wordt gezamenlijkheid en verantwoordelijkheid gevraagd.</i></p>

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
Beroep op solidariteit, ditmaal tussen generaties.	Belangrijk met inachtneming van de verzorgingsstaat en de terugtrekkende overheid	15: <i>Maar precies in de verbondenheid tussen generaties kan iedereen, jong en oud, op zijn of haar eigen plaats een bijdrage leveren om deze moeilijke periode te boven te komen. Onze belangrijkste zekerheid is dat Nederland economisch, sociaal en mentaal steeds veerkracht toont.</i>

Troonrede	2021	T2021
Vertrouwen geschonden, erkenning impliceert dat de overheid verantwoordelijkheid neemt.	Relevant voor het discours en geleerde lessen	1: <i>De begroting die de regering vandaag aan u voorlegt, staat in het teken van uitvoering van lopend beleid. Dat past bij de demissionaire status van een kabinet dat in januari van dit jaar zijn ontslag aanbood en daarmee verantwoordelijkheid nam voor de toeslagenaffaire. Grote nieuwe keuzes voor de langere termijn zijn aan een volgend kabinet.</i>
Overheid neemt verantwoordelijkheid door te investeren	Toekomstperspectief	2: <i>Voor natuur en biodiversiteit en de terugdringing van de stikstofuitstoot zijn tot 2030 al forse bedragen beschikbaar gesteld. Daarmee worden ook volgend jaar investeringen in natuurontwikkeling, schonere stallen en opkoopregelingen gedaan. Het is nodig dat er een goed toekomstperspectief blijft voor Nederlandse boeren, die zo belangrijk zijn voor onze voedselvoorziening en een vitaal platteland. Tegelijkertijd is het belangrijk in kaart te brengen wat er</i>

Verantwoordelijkheden - Verhoudingen	Relevantie	Citaat / tekst
		<i>nodig en mogelijk is om ook perspectief te bieden voor infrastructuur, economie en woningbouw. Daaraan blijft de regering werken.</i>
Gezamenlijk verantwoordelijk en gezamenlijk gecompimenteerd	Typerend voor het toekomstgerichte discours	<i>3: De Nederlandse economie staat er gelukkig goed voor, zeker in vergelijking met andere landen. Dat is een compliment aan het innovatieve Nederlandse bedrijfsleven en het geeft perspectief aan mensen die nu aan de kant staan.</i>
<b>Regeringsverklaring Rutte IV 2022 R2022</b>		
Overheid die meer verantwoordelijkheid neemt op basis van geleerde lessen	Impact van Corona en andere zaken	<i>1: Daar ligt het fundament onder onze samenleving en daarom begint het coalitieakkoord met een hoofdstuk over de relatie burger-overheid en versterking van de democratische instituties.</i>
Idem, overheid toont reflexiviteit	Erkenning van de impact en gevolgen van Corona en andere zaken zoals de toeslagenaffaire	<i>2: In bredere zin is het ontegenzeggelijk dat de democratische rechtsorde in ons land krassen en butsen heeft opgelopen die moeten worden hersteld.</i>