



Falend Crisisleiderschap en Structureel Wantrouwen: De Giftige Erfenis van de COVID-19 Pandemie

Arjen Boin

Instituut Politieke Wetenschap

Universiteit Leiden

Een sterk begin

Een ijzeren crisisregelmatigheid is wat politicologen het *rally-around-the-flag* effect noemen: burgers schenken massaal vertrouwen aan hun leiders – populair of niet – en geven hen de ruimte om de crisis op te lossen. Die ruimte hebben ze ook nodig. Crisisleiders moeten snel cruciale beslissingen nemen zonder over de benodigde informatie te beschikken. Als ze het goed doen, kan hun populariteit grote vormen aannemen.

De Nederlandse crisismanagers leverden tijdens de eerste golf van de coronacrisis (maart-mei 2020) een prestatie van formaat.¹ De ‘intelligente lockdown’ genoot brede maatschappelijk steun. In een periode van zes weken werd het virus onder controle gebracht. Nog eens zes weken later waren de belangrijkste maatregelen van tafel. De terrassen stroomden vol en Nederlanders gingen massaal op vakantie.

De crisis leek succesvol afgesloten. De meest zichtbare gezagsdragers werden met lof overladen: Rutte was een staatsman, De Jonge werd gezien als de redder van het CDA. Het was toen moeilijk voor te stellen hoe zwaar de coronacrisis nog zou worden voor deze gezagsdragers.

Op zaterdag 18 december 2021 ging Nederland opnieuw in lockdown, als enig land in Europa. De plechtige beloften van premier Rutte en minister De Jonge – dat scholen niet meer zouden sluiten en de lockdown tot het verleden behoorde – konden bij de vuilnis. Tijdens de persconferentie, bekeken door een kleine zeven miljoen mensen, erkende Rutte dat weinig mensen nog vertrouwen hadden in het COVID-beleid.

Het gevolg was merkbaar: Rutte en De Jonge kregen veel mensen niet meer mee. De gezagsdragers legden uit dat ze een dreigende ramp probeerden af te wenden. Experts waarschuwden dat de nieuwe omikronvariant grote gevolgen voor het zorgstelsel zou kunnen hebben (de ziekenhuizen lagen al vol). Op de lockdown viel vanuit het zogenoemde voorzorgsprincipe (*better safe than sorry*) weinig af te dingen. Het vertrouwen in het nationale crisisleiderschap had echter een grote deuk opgelopen.

Hoe is het mogelijk dat zo veel burgers in zo’n korte tijd en na zo’n sterk begin hun vertrouwen in het Nederlandse crisisleiderschap opzegden? Hoe kon dit een door de wol geverfde crisisleider als Rutte (MH-17) overkomen? Dit is een belangrijke vraag in een tijd waarin we worden geconfronteerd met de ene na de andere crisis. In deze bijdrage betoog ik dat crisisleiders Rutte en De Jonge elementaire en

¹ Voor een evaluatie van de eerste fase, zie Arjen Boin, Werner Overdijk, Charon van der Ham, Jessy Hendriks en Dionne Sloof (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. Leiden: Crisis University Press.

vermijdbare fouten hebben gemaakt. Daar komt bij dat ze niet veel blijk gaven van reflectie op het eigen functioneren, terwijl ze anderen heel snel de maat namen. Maar het was vooral de 'vlucht in doortastend leiderschap' die het publieke vertrouwen in het 'crisismanagement vermogen' van de overheid structureel heeft ondermijnd.

Zwalkend door de pandemie

Het beheersen van een grootschalige en langdurige crisis is geen gemakkelijke taak. Het is begrijpelijk dat sommige beslissingen, gehaast en zonder veel informatie genomen, niet goed uitpakken. Tegelijkertijd mogen we van de nationale crisismanagers en hun ondersteuners verwachten dat ze aan de basiscondities van effectief en legitiem crisismanagement voldoen. Dit was tijdens de COVID-19 crisis niet altijd het geval.

Onnavolgbare besluitvorming

Zo was het zelden duidelijk hoe de nationale crisismanagers tot hun besluiten waren gekomen. Consistentie en logica ontbraken te vaak. Waarom kappers dicht en bordelen open? Waarom lang mondkapjes afraden en vervolgens verplichten? Waarom niet buiten op een terras maar wel in een vliegtuig? Waarom handen stuk wassen tegen een *airborne* virus? Waarom een avondklok in de winter als niemand ergens naartoe kan (want alles is dicht)? Waarom dansen met Jansen? Zelfs de doeleinden van de aanpak (sturen we nu op IC-bedden of besmettingscijfers?) bleven ongewis.

Zwakke communicatie

Het beheersen van een pandemie is in belangrijke mate een kwestie van communiceren: burgers en bedrijven moeten worden overgehaald een offer te brengen. Als het hen lukt iedereen te overtuigen en mee te nemen, hebben crisisleiders goud in handen. Ze verdienen vertrouwen, zelfs bij mensen die zich doorgaans niet zoveel van de overheid aantrekken.

De basisprincipes van effectieve crisiscommunicatie zijn bekend: wees eerlijk, betracht transparantie en leg uit wat mensen zelf kunnen doen. De crisiscommunicatie van Rutte en de Jonge was echter consistent zwak. Alle besluiten werden van tevoren gelekt. De persconferenties ontaardden in langdradige verhandelingen die vaak vragen opriepen die niet werden beantwoord. Het gegoochel met argumenten voor of tegen een snelle interventie of geleidelijke versoepeling liep binnen de kortste keren vast in zelf gecreëerde tegenstellingen en vaagheden. De heren bleken maar al te vaak kort van geheugen: ze spraken zichzelf zonder blikken of blozen tegen.

Effectieve communicatie begint met empathie tonen. Een leider moet laten zien dat de bestuurlijke elite meeleeft met de ramp die het land treft (denk aan burgemeester Van Thijn na de Bijlmerramp). Rutte en De Jonge spraken zelden over het aantal doden en al die mensen die hun geliefden waren kwijtgeraakt. De empathie ging vooral uit naar die andere slachtoffers: de mensen die zo in hun vrijheid werden aangetast dat zij niet meer naar het terras konden, thuis met de kinderen zaten opgescheept, en de wintersport weer voorbij moesten laten gaan (in één van de meest gênante momenten in deze crisis dreigde De Jonge met diplomatieke acties richting Oostenrijk).

Ondermijnen van solidariteit

Het is een beproefde strategie voor leiders om schuldigen aan te wijzen wanneer zij worden geconfronteerd met de gevolgen van een ramp. Het is natuurlijk niet heel ingewikkeld: identificeer een

zondebok en gebruik het crisispodium om de woede en frustratie van de bevolking richting die groep te kanaliseren.

De eerste golf stond nog volledig in het teken van solidariteit. Maar toen het eigen falen – het te late ingrijpen, de halfbakken maatregelen, de verhullende communicatie – gaandeweg steeds problematischer werd, kwam de zondebok steeds scherper in beeld. De Jonge nam het voortouw en richtte de schijnwerpers op de vaccinweigerers en ‘wappies’ als een belangrijke oorzaak van de eindeloos durende pandemie. De prijs van groeiende maatschappelijke polarisatie nam hij voor lief.

Het was een contraproductieve strategie. Wanneer zelfs een kleine minderheid afhaakt, wint het virus. En het is moeilijk mensen weer terug te winnen nadat je die publiekelijk in de hoek hebt gezet.

Diepere faalfactoren

Hoe kunnen politieke leiders niet inzien dat het één en ander schort aan de gehanteerde crisisrespons? Het antwoord op deze vraag ligt besloten in de leiderschapstijl die gaandeweg de crisis steeds dominanter werd.

Hubris

De crisisleiders rekenden het initiële succes van de ‘intelligente lockdown’ naar zichzelf toe. Bestuurlijke zelfgenoegzaamheid vertaalde zich al snel in een houding van ‘exceptionalisme’ (wat andere landen deden was niet interessant, Nederland deed alles beter) en arrogantie. Gezagsdragers namen de coronaregels niet zo nauw (de bruiloft van Grapperhaus; de vakantieis van de Koninklijke familie), maar aarzelden niet ‘het volk’ vermanend toe te spreken. Kritiek werd als oneerlijk ervaren en verworpen. De secretaris-generaal van VWS, Erik Gerritsen, en topambtenaar Mark Frequin verwoordden die houding op treffende wijze in *Het Buitenhof*: ‘We zien elkaar wel bij de parlementaire enquête’.

Wensdenken

De gezagsdragers formuleerden deadlines en ‘signaalwaarden’ die in ‘routekaarten’ werden gepresenteerd (en vervolgens werden genegeerd). Het had veel weg van wat Lee Clarke *fantasy plans* noemt.² Bestuurders onderschatten keer op keer de snelheid van exponentiële groei. Als het om versoepelingen ging, maakten besluitvormers steevast optimistische inschattingen (‘we gaan een risico nemen, het wordt spannend’). Zelfs wetenschappers gingen luchtballonnen blazen. ‘We hoopten dat het dubbeltje de goede kant uit zou vallen’, zo legde Jaap van Dissel op 15 december 2021 uit. ‘Vanuit positiviteit denk je: misschien valt het een keer mee’ – maar het viel eigenlijk nooit mee, zo leerde een ander OMT-lid, Diederik Gommers, gaandeweg de crisis.

Opportunisme

Bestuurlijk wensdenken vormt een tweeling met bestuurlijk opportunisme – de jacht op vergroot draagvlak. Tijdens de pandemie bleken Rutte en De Jonge zelden bestand tegen maatschappelijke druk. Ze kozen vrijwel iedere keer voor gewin op de korte termijn (in plaats van een strategie voor de lange termijn). Opportunistische maatregelen (‘kroegen om 12:30 dicht’) bleken uitstel van executie en vereisten uiteindelijk een veel zwaarder medicijn. In een crisis leidt een fixatie op draagvlak uiteindelijk

² Lee Clarke (2001). *Mission Improbable: Using fantasy documents to tame disaster*. University of Chicago Press.

tot een uitholling van legitimiteit. De eindeloze besmettingen, het egoïstische gedrag van mensen, het aantal long-covid patiënten, de uitputting van de zorg: onder de waterspiegel groeide de ijsberg van maatschappelijk ongenoegen.

Besturen in een spiegelpaleis

De crisisrespons kreeg vorm in een complexe besluitvormingsstructuur. Naast de formele crisisstructuur (gecoördineerd door de NCTV) werd een informele structuur opgetuigd die ergens tussen het Torentje en het Catshuis gestalte kreeg. Besluiten leken het gevolg van informeel polderen. Het parlement werd uitvoerig geïnformeerd en op grote afstand gehouden. Rutte en De Jonge verscholen zich herhaaldelijk achter OMT-adviezen die niet openbaar werden gemaakt en in mediaprogramma's door individuele OMT-leden werden genuanceerd of tegengesproken. In de uitvoering van coronamaatregelen kreeg het Veiligheidsberaad van de veiligheidsregio's een grote rol toebedeeld (waarin de wet veiligheidsregio's niet expliciet voorziet).

De Coronapas

De introductie van de Coronapas illustreert de onmacht van de crisisaanpak. De maatregel was een opportunistische stap in het duister die niets opleverde (anders dan een versplintering van maatschappelijke solidariteit).

Minister De Jonge had nadrukkelijk en herhaaldelijk gesuggereerd dat bij een vaccinatiegraad van 60-70% alles weer 'los' mocht. 'Dansen met Jansen' liet al zien hoe roekeloos deze 'strategie' was. De beloofde versoepeling kwam echt in gevaar toen het aantal infecties hardnekkig hoog bleef ondanks een vaccinatiegraad die richting de 80% ging. Experts adviseerden tegen snelle versoepelingen, maar het maatschappelijke ongeduld was groot. Het ongeduld van De Jonge was zo mogelijk nog groter.

De Coronapas kwam als een geschenk uit de hemel. Er was geen enkel bewijs dat de coronapas de pandemie kon helpen bedwingen. Maar de minister kon daadkracht tonen en de meerderheid plezieren. Het bleek een onweerstaanbare verleiding.

De eerste onaangename verrassing diende zich al snel aan: de vaccinatiegraad ging niet of nauwelijks omhoog (het verzet tegen de vaccinatiecampagne nam wel toe). Een tweede verrassing legde een bom onder de Coronapas: ook gevaccineerden konden besmet raken en zelfs het virus op anderen overdragen. Niet lang na invoering van de Coronapas was het aantal besmettingen vertienvoudigd. De gecreëerde schijnveiligheid van de coronapas vormde de opmaat naar de lockdown van 18 december 2021.

De Jonge en Rutte klampten zich vast aan een instrument dat niets opleverde en verdeeldheid zaaide (zoals eerder al was gebeurd met de avondklok). De toon van crisisleiderschap nam grimmige vormen aan. Tegenstanders van de Coronapas werden weggezet in de wappie-categorie. Ook dreigde hij met de invoering van een 2G-regime. Er is nog steeds geen enkel bewijs dat dit soort instrumenten enige zoden aan de dijk zetten.

Naar een legitieme crisisrespons

Een crisisrespons is als varen in dichte mist: je merkt wel als je ergens tegen aan botst (maar dan richt je ook weer schade aan). Leiders vragen mensen mee te doen en offers te maken, maar ze zullen achteraf moeten toegeven dat sommige offers voor niks zijn gemaakt. Ze moeten kunnen rekenen op de

vergevingsgezindheid van het publiek. De bevolking moet de intenties van leiders vertrouwen, de wijze van denken en doen ondersteunen, en de resultaten van de respons accepteren.

Veelvuldig of langdurig falen van crisisleiders doet het vertrouwen slinken, waardoor de bereidheid om mee te werken daalt. De crisis kan daardoor weer gemakkelijk opvlammen; het vertrouwen in de crisisleiders neemt dan verder af. Escalatie ligt op de loer. Een dergelijke vicieuze cirkel kan zelfs overslaan op het hele politieke bestel. Dat is geen prettige gedachte in een tijdperk waarin allerlei crises (cybercrises, geopolitieke spanningen, immigratiecrises, klimaatverandering) op ons af denderen.

Het is daarom essentieel dat we de juiste lessen uit de COVID-19 crisis trekken. Laten we bij het begin beginnen en enkele uitgangspunten formuleren voor het crisismanagement van de toekomst:

- We mogen een crisis niet meer uit de hand laten gieren, zoals gebeurd is met het coronavirus. We moeten altijd op de huid van een crisis zitten. Politieke leiders moeten hard durven ingrijpen om de crisis bij aanvang gelijk een halt toe te roepen. Wensdenken mag nooit de leidraad zijn.
- Leiders moeten leren communiceren met teleurgestelde, boze burgers en bange, wanhopige ondernemers. De kernboodschap is soms simpel, maar moet wel verteld worden. Tijdens COVID-19 was de enige juiste boodschap: iedereen gaat iets aan vrijheid inleveren, zodat iedereen heel veel vrijheid behoudt. Wat we dus niet moeten doen (en wat Rutte en De Jonge wel deden) is de mythe ventileren dat wanneer een kleine groep alle vrijheden inlevert, de grote groep alle vrijheid kan behouden.
- Het klopt dat we alleen samen een crisis onder controle krijgen. Groepen tegen elkaar op zetten werkt niet. Het is daarnaast ongepast en een politieke leider onwaardig.
- Politieke leiders doen er goed aan een publieke discussie te organiseren over aanvaardbare risico's, eigen verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Wat zijn we als maatschappij bereid te accepteren? Hoe wegen we de gevolgen (op korte en lange termijn) voor kinderen? Voor ouderen? Voor buurlanden? Wat mogen we van de overheid verwachten (en wat niet)?
- Natuurlijk moet de overheid haar eigen zaakjes op orde hebben. De crisisbesluitvormingsstructuren moeten goed werken. De crisiscommunicatie moet werken. Basisinstrumenten moeten aanwezig zijn.
- Internationale samenwerking moet de aandacht krijgen die het verdient. Nederland heeft jarenlang weinig vaart gegeven aan de verdieping van Europese samenwerking op crisisgebied. Een pandemie kun je niet alleen oplossen. Nederland zou een voortrekkersrol op zich kunnen nemen.
- Crisisleiders kunnen eerlijk zijn naar de burger. Crisisleiders zijn behept met het idee dat burgers in paniek kunnen raken als ze begrijpen hoe ernstig de dreiging is. Het tegengestelde is waar.
- Een angstige verhouding met openbaarheid schaadt de legitimiteit van het overheidsoptreden. Een overheid die informatie achterhoudt, verliest vertrouwen. Daarmee verliest de overheid het belangrijkste wapen in een pandemie: de bereidwilligheid van burgers om mee te doen.

De gaten in de defensieve linies van ons bestuur moeten worden gedicht. Dat vergt meer dan nieuw elan. Het zou heel nuttig zijn als onze nationale crisisleiders eens reflecteren op de oorzaken van hun falend crisisleiderschap. Dat begint met erkenning van het feit dat we het als land helemaal niet zo goed hebben gedaan. De uitdagingen van vandaag en morgen vragen om een nieuwe, misschien wel heel ouderwetse, invulling van leiderschap.