

ARTIKELLEN

THEMA

Inleiding themanummer ‘Coronapapers’

Geerten Boogaard & Rogier van der Wal

Toen in maart 2020 corona zich ook in Nederland meldde, had dat ook een forse impact op het openbaar bestuur. Op dat moment was nog volstrekt onduidelijk welke gevolgen tijdelijk en welke blijvend zouden zijn, maar dat het uniek studiemateriaal betekende, was wel gelijk helder. Er was alle reden om snel te beginnen met het beschrijven, analyseren en duiden van de eerste gevolgen van de coronabestrijding voor politiek, bestuur en beleid, met een focus op de decentrale overheden. Daarom is in april 2020 met steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanuit de Thorbecke Leerstoel het onderzoeksprogramma ‘Coronapapers’ opgezet, waaraan een aantal gerenommeerde wetenschappers meedeed. Ook Platform31 was erbij betrokken, het verzorgde de bijbehorende website en nieuwsbrieven en organiseerde het eindcongres. Oorspronkelijk was een looptijd tot eind 2020 voorzien, maar het programma is verlengd tot medio 2021 en op 25 juni met een hybride eindcongres afgesloten. Ook zijn vanuit het project nog enkele korte filmpjes gemaakt in de reeks Coronareflecties die de Vereniging Bestuurskunde organiseerde.

Het onderzoeksprogramma kende een vijftal lijnen. De *eerste* lijn had betrekking op de interbestuurlijke verhoudingen en de mate van differentiatie en juridische decentralisatie die corona tot gevolg had. Welke (juridische) regionale en lokale verschillen waren er tijdens de crisisbestrijding in de praktijk, en hoe werden die gerechtvaardigd, als vorm van maatwerk of als uitdrukking van decentrale autonomie? En hoe hebben feitelijk functioneel gedecentraliseerde verbanden als het onderwijs het gedaan? De *tweede* lijn ging over de digitalisering van de (lokale) democratie: noodgedwongen werd veel geëxperimenteerd met vormen van digitale democratische besluitvorming. Hoe ziet dat er in de praktijk uit, en welke lessen kun je eruit trekken?

De *derde* lijn betrof leiders en organisaties: hoe krijgt leiderschap vorm in crisistijd? Wat verwacht de samenleving van leiders, in hoeverre kunnen zij daaraan voldoen, en welke factoren bepalen of je als leider succesvol bent? Maar ook: welke organisaties slaagden erin zich snel aan te passen, welke niet, en wat verklaarde de verschillen? In de *vierde* lijn keken we naar staat en samenleving. Wat betekende corona voor bestuurlijke netwerken, werden deze erdoor versterkt of verzwakt? Hoe verhiel sterkere overheidssturing en het opbloeien van maatschappelijke initiatieven zich tot elkaar? En hoe stond het met het vertrouwen, steeg dat inderdaad in crisistijd, zoals de theorie aangeeft? Bij de *vijfde* lijn ging het om verdiepen-

Geerten Boogaard & Rogier van der Wal

de essays over de wereld na corona. Hier zijn reflecties geschreven over onder andere persoonlijk leiderschap, de liturgie van de anderhalvemetersamenleving en de transities.

Enkele van deze essays zijn herzien en geactualiseerd voor dit themanummer. Zo opent dat met een mooie afgewogen bespiegeling van **Rien Fraanje** over de rol van de regio's. Hij laat zien dat regio's een tegelijk sterke en lastige positie hebben: qua slagkracht een droomland, maar vanuit het oogpunt van democratische inbedding een niemandsland. Macht daar beleggen waar geen tegenmacht is – denk aan de veiligheidsregio's in coronatijd –, is ongemakkelijk. Vandaar zijn pleidooi om de regio's sterker in te bedden in de bestaande bestuurlijke organisatie. Er is al (veel) vaker geprobeerd om iets te veranderen in de regionale indeling in Nederland, tot nu toe zonder succes. Fraanje komt daarvoor nu met een opmerkelijk voorstel tot *provinciale schaalverkleining*, stapsgewijs en van onderaf. Want, zo stelt hij: *'Een provinciaal bestuur dat is gevormd langs regionale identiteiten, wint aan gezag en legitimiteit.'*

Tom van der Meer, **Eefje Steenvoorden** en **Ebe Ouattara** zoomen in op het zogenoemde 'rally around the flag'-effect, met name in het begin van de uitbraak. Dit verschijnsel treedt met name op in crisistijd, zoals tijdens de Falklandoorlog, de Golfoorlog en 9/11. In Nederland hadden we er eerder mee te maken bij de bankencrisis van 2008. Het artikel beschrijft met name de eerste maanden na de corona-uitbraak, op basis van paneldata. Het vertrouwen in met name de regering steeg toen fors, in mindere mate gevolgd door dat in het parlement, in politici en in politieke partijen. Het vertrouwen in politie en rechtsstaat was daarvoor al relatief hoog en steeg nu niet verder. De auteurs verklaren dit gestegen vertrouwen enerzijds uit de angst voor besmetting, maar anderzijds ook uit een afname van het cynisme, leidend tot het spreken in positievere termen over politici, ook onder radicaal-rechtse partijen. Zij laten zien dat de ruimte voor vergaande beslissingen op zo'n moment groot is, maar dat de democratische processen hierdoor onder druk kunnen komen te staan.

Tine De Moor en **Ton Duffhues** hebben gekeken naar maatschappelijke initiatieven, met name die van burgercollectieven, ten tijde van corona. Zij constateren dat er een heropleving plaatsvond van de civil society, met solidariteit als 'the binding agent'. Burgercollectieven en wijkcoöperaties stellen zich actief op, maar ervaren vanuit de overheid niet de stimulans waar ze op gehoopt hadden. De auteurs stellen dat de overheid hier uit angst voor de actieve burgers een duidelijke kans heeft laten liggen. *'Feit is dat de overheid tijdens de pandemie de maatschappelijke infrastructuur die de afgelopen decennia is opgebouwd door actieve burgers onvoldoende heeft benut en ook daarna onvoldoende heeft gedaan om dit weer op peil te brengen.'* Ze signaleren de waardeverschuivingen die zijn opgetreden en sluiten hun artikel af met drie gedachte-experimenten rond anders zorgen en wonen, anders werken en anders gaan eten.

Els van der Pool en **Guido Rijnja** houden de communicatie rond corona kritisch tegen het licht. Zij leggen de vinger bij de onzekerheid in de maatschappij, die te

gelijk leidt tot wantrouwen en tot een sterke behoefte aan duiding en duidelijkheid. In een dergelijke context is communiceren complex, het vraagt om maatwerk in een telkens veranderende context, waarbij haperende communicatieve hefboomen kunnen leiden tot spanningen. Om daaruit te komen reiken ze zeven 'contact-sleutels' aan vanuit waarderend communiceren: ken je context, sluit aan en sluit in, zoek het tegenspel op, laat waarden werken, geef helderheid over het proces, let op je woorden en neem tijd voor reflectie. Aan het eind van hun artikel toetsen ze hun bevindingen aan het eerste evaluatierapport van de corona-aanpak door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Marcel Boogers kijkt naar de rol van wethouders in coronatijd, op basis van een in de maanden juni-juli 2020 uitgezette digitale enquête. Van de wethouders die gereageerd hebben, geeft iets meer dan de helft aan meer collegiaal bestuur te ervaren; bij een kwart zijn er juist meer politieke tegenstellingen. Met name de rol van de burgemeester blijkt te zijn veranderd. Er is verminderd contact met raadsleden en juist intensiever contact met bedrijven. De eerste beleidswijzigingen kondigen zich aan (met name op de terreinen Economie, Werk & Inkomen en Zorg/Gezondheid), die uiteraard tot meer politieke spanning leiden. Conclusie is dat het wethouderschap door corona nóg uitdagender en veeleisender is geworden.

Samen bieden deze vijf artikelen een mooi overzicht van de scope en de resultaten van het onderzoeksprogramma 'Coronapapers'.