



KIEZEN & CRISIS

*EEN ONDERZOEK NAAR HET EFFECT VAN DE TWEDE KAMERVERKIEZINGEN OP DE
KABINETSVERANTWOORDING VAN HET NEDERLANDSE CORONABELEID*



23 juni 2021

Eerste lezer: Dr. Sjors Overman

Sebastian Wijnands

Tweede lezer: Prof. dr. Judith van Erp

5835488

Kiezen & Crisis

Sebastian Wijnands

Masterscriptie Bestuur & Beleid

SAMENVATTING

Deze scriptie onderzoekt veranderingen in de inhoudelijke wijze van de kabinetsverantwoording over het coronabeleid in Nederland. Ook onderzoekt deze scriptie op welke manier de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 invloed hebben gehad op deze veranderingen. Dit is onderzocht door debatten en persconferenties in Nederland en Ierland te analyseren op rechtvaardigingen van beleid. Hierdoor wordt voortgebouwd op bestaande bestuurskundige theorieën over crises enerzijds en verkiezingen anderzijds. Deze scriptie heeft getracht deze twee theorieën aan elkaar te koppelen. Door deze koppeling is een nieuw perspectief ontstaan van waaruit de doorwerking van verkiezingen in crisistijd kan worden gezien.

Uit de vergelijkende casusanalyse, uit interviews met academische experts en uit een interview met een voormalig fractievoorzitter van een coalitiepartij blijkt dat de verkiezingen effect hebben gehad op de wijze van verantwoording. Er werd naarmate de verkiezingen naderden meer verwezen naar de adviezen van medische en epidemiologische experts om beleid te verantwoorden. Dat staat haaks op de gevonden resultaten in andere perioden waarbij er juist minder verwezen wordt naar expertadviezen naarmate de crisis langer duurt. Het staat bovendien ook haaks op de publieke opinie waarin verondersteld wordt dat de coronamaatregelen vlak voor de verkiezingen vanuit partijpolitieke overwegingen versoepeld zijn.

Een verklaring voor de toegenomen verwijzingen naar expertadviezen vlak voor de verkiezingen is dat betrokken bewindslieden en coalitiepartijen inschatten dat het electoraat behoefte had aan partij-overstijgend crisisleiderschap. Het was zodoende de doelstelling van kabinetsleden om apolitek crisisleiderschap uit te stralen en daarmee herverkiezing te bewerkstelligen. Hieruit volgt dat een politieke context onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot op het eerste oog apolitieke verantwoording. Er is dus een extra kritische blik geboden wanneer bewindslieden in een crisis verwijzen naar onafhankelijke instituten en experts. De vervolgvragen voor de wetenschap zijn of het gevonden effect zich in andere landen en crises voordoet en welke andere factoren nog meer van invloed zijn op verantwoording in crisistijd.

VOORWOORD

Het bekende adagium is dat crises kansen bieden. Dat geldt ook voor de coronacrisis. Ondanks alle ellende geeft de crisis bestuurskundigen en andere wetenschappers de mogelijkheid om te kijken wat er gebeurt als dingen niet gaan zoals gepland. Het brengt ons in grote hoeveelheden kennis die we niet gemakkelijk op een andere manier hadden kunnen vergaren. Tijdens het schrijven van deze scriptie leende bijna iedere week zich voor een geheel eigen, nieuwe scriptie. Ik ben blij dat ik met deze scriptie een kleine bijdrage mag leveren aan de grote hoeveelheid kennis die de coronacrisis voort zal brengen.

Tegelijkertijd was het geen doorsnee scriptieproces. Door de coronamaatregelen werd het schrijven van een scriptie meer dan normaal een individuele aangelegenheid. Het volledige proces vond in de eerste maanden digitaal plaats. Toch voelde het niet alsof ik er alleen voor stond. Ik dank daarom Sjors Overman, Anneke de Hamer en Judith van Erp voor hun begeleiding, adviezen en feedback. Ook dank ik graag de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur waar ik tijdens het schrijven van mijn scriptie stage heb gelopen en waar ik dankbaar gebruik heb gemaakt van de aanwezige expertise en ervaring. Verder dank ik graag de respondenten die tijd vrij hebben gemaakt om geïnterviewd te worden. Zonder hen had deze scriptie er anders uitgezien. Tot slot dank ik graag mijn vrienden, familie en natuurlijk Linde voor hun ondersteuning en (digitale) gezelligheid tijdens dit scriptieproces. Ik wens u tot slot veel leesplezier toe.

Sebastian Wijnands

Utrecht, juni 2021

INHOUD

Samenvatting	2
Voorwoord	3
1. Inleiding	6
1.1 Een slepende crisis breekt uit.....	6
1.2 Publieke verantwoording	7
1.3 Politisering van de crisis	7
1.4 Twee vragen en twee theorieën	8
1.5 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.6 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Publieke verantwoording	12
2.2 Politieke en sociale verantwoording	14
2.3 <i>Frame contests</i> , blaamvermijding & rechtvaardigingen als verantwoordingstechnieken	15
2.4 Samenhang van verantwoording, politisering en blaamvermijding.....	17
2.5 Mogelijke verklaringen	19
2.6 Conceptueel model	21
3. Operationalisatie & methode	22
3.1 Operationalisatie	22
3.2 Onderzoeksdesign	24
3.3 Vergelijking met Ierland	25
3.4 Expertinterviews.....	26
3.5 Dataverzameling.....	28
4. Resultaten	31
4.1 Algemene bevindingen	31
4.2 Verschillen tussen perioden	34
4.3 Verschillen in verantwoording tussen de twee perioden.....	35
4.4 Politisering	38
4.5 Dimensies van veranderde verantwoording	39
4.6 Alternatieve verklaringen	52
4.7 Beantwoording deelvragen	53
4.8 Beantwoording onderzoeksvraag.....	55

5. Discussie & conclusie	58
5.1 Discussie	58
5.2 Conclusie	62
6. Literatuurlijst	64
Bijlage A. Stroomschema geanalyseerde typen rechtvaardigingen gebaseerd op McGraw (2001)	69
Bijlage B. Vragenlijst semigestructureerde interviews	70
Bijlage C. Grafiekoverzicht rechtvaardigingen naar op- of afschaling	71
Bijlage D. Grafisch overzicht per casus	73

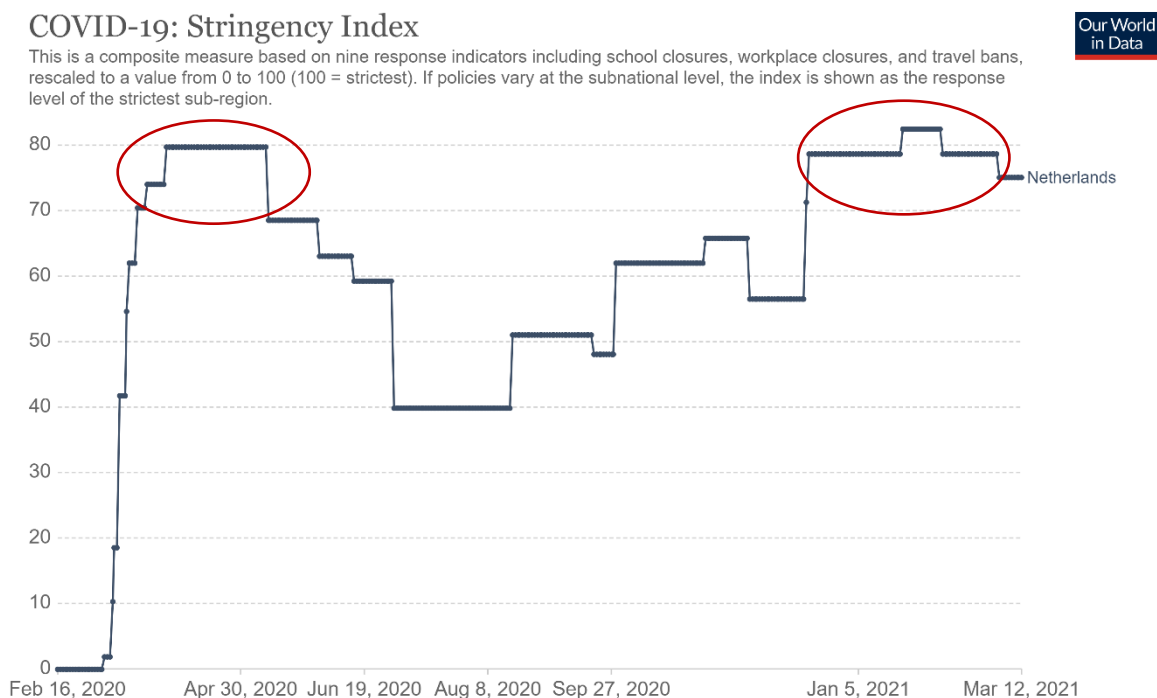
1. INLEIDING

1.1 EEN SLEPENDE CRISIS BREEKT UIT

Op de dag af een jaar voordat de Tweede Kamerverkiezingen gehouden werden, kondigden premier Mark Rutte en toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Bruno Bruins op zondag 15 maart 2020 de intelligente lockdown aan. Deze lockdown was nodig om het aantal coronabesmettingen een halt toe te roepen zodat de acute zorg niet overbelast zou raken. De horeca diende binnen een kwartier te sluiten en de scholen zouden 's maandags niet openen. De dagen ervoor waren er al andere maatregelen genomen: thuiswerken was de norm en evenementen waren al eerder afgelast.

Het zou de start vormen van een indringende crisis die maandenlang zou voortduren. Op het moment van schrijven is de coronacrisis, zoals de covid-pandemie vaker wordt aangeduid, nog niet voorbij. In december van 2020 kondigde het kabinet, na een tijdelijke afschaling van een aantal beperkende maatregelen in een relatief coronavrije zomer, opnieuw een lockdown aan omdat het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames wederom steeg. Vanaf februari 2021 werd er, nadat de besmettingen terugliepen, stapsgewijs weer versoepeld, waardoor bijvoorbeeld het onderwijs weer open kon. In deze twee pieken, of golven, was de zwaarte en ingrijpendheid van het maatregelenpakket op basis van de Government Response Index (Hale et al., 2021) onderling vergelijkbaar. Zie hiervoor ook figuur 1.

Figuur 1. Strenghed van Nederlandse coronamaatregelen. Figuur afkomstig van Hale et al. (2021).



De twee perioden waarin restrictieve maatregelen werden aangekondigd om enige tijd later weer versoepeld te worden staan in deze scriptie centraal. Het grote verschil tussen deze perioden is immers niet zozeer de zwaarte van het maatregelenpakket, maar de gevorderde tijd sinds de eerste coronabesmettingen in Nederland in het vroege voorjaar van 2020. Een bijzonder verschil tussen de perioden is daarnaast de nabijheid van de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021. Dat leverde een uitzonderlijke dynamiek op: te midden van een van de grootste crises sinds de Tweede Wereldoorlog stond de politieke overleving van politici, zowel in het parlement als in het kabinet, direct op het spel.

Tijdens de versoepelingen van februari 2021 ontstond er kritiek van politici en medische experts dat de versoepelingen slechts zouden zijn aangekondigd om in de gunst te vallen van de kiezer (Van der Aa & Klaassen, 2021; Van den Dool, 2021; Van Gestel, 2021). Het is daarom interessant om te kijken hoe bewindslieden zoals premier Rutte en minister De Jonge zelf het coronabeleid gerechtvaardigd hebben en om dat te vergelijken met eerdere momenten. Ook is het nuttig om de Nederlandse context te vergelijken met de verantwoording in een land waar geen parlementsverkiezingen zijn gehouden, om zo te onderzoeken of de verkiezingen inderdaad een differentiërende factor zijn geweest.

1.2 PUBLIEKE VERANTWOORDING

Rechtvaardigingen van beleid vormen een belangrijk onderdeel van publieke verantwoording: door rechtvaardigingen van beleid te presenteren wordt datzelfde beleid verdedigd en verantwoord (McGraw, 2001). Publieke verantwoording is het proces waarbij een actor aan een forum uitleg verschaft over gemaakte keuzes (Bovens, 2007). Verantwoording is essentieel in een democratische rechtstaat. Het geeft parlementariërs de mogelijkheid om de regering te controleren en het geeft de maatschappij de mogelijkheid om politici ter verantwoording te roepen. Indien de afgelegde verantwoording door een forum als onvoldoende wordt beoordeeld, kunnen daar consequenties aan zitten. Een parlement kan negatieve moties indienen en de samenleving kan bij een volgende verkiezing niet langer op zittende bewindslieden en politici stemmen. Dat is gezien het plaatsvinden van de Tweede Kamerverkiezingen ook een directe mogelijkheid geweest.

Bovendien kan onvoldoende, onvolledige of ongeloofwaardige verantwoording voor het beleid zelf negatief uitpakken: de legitimiteit van het beleid en het vertrouwen in het democratisch stelsel kan afnemen waardoor de bereidheid om de coronamaatregelen op te volgen daalt (Flinders, 2021). Het draagvlak voor de algemene crisisaanpak van het kabinet daalde al van 91% in maart 2020 naar 68% eind februari 2021 (Kanne & Driessen, 2021). Het is daarom van belang om te onderzoeken of de verantwoording en onderbouwing van kabinetsbesluiten omtrent de pandemie is veranderd gedurende de crisis en wat daar invloed op gehad heeft.

1.3 POLITISERING VAN DE CRISIS

In de publieke opinie is de consensus dat de naderende verkiezingen het politieke en maatschappelijke debat rondom de coronacrisis politiek hebben gemaakt (Bessemers, 2021; Boersema, 2020; NOS, 2021; Rusman, 2021). Maatregelen van het kabinet werden breder en scherper bediscussieerd, zowel in de Tweede Kamer als in de massamedia (NOS, 2020). Belangengroepen gingen zich in toenemende mate roeren en ondernamen vaker acties, zoals de Koninklijke Nederlandse Horeca die de terrassen tegen de maatregelen in wilde openen (RTL Nieuws, 2021) en de kappers die met het laten branden van het licht in hun zaken aandacht vroegen voor hun positie (Van Zoggel, 2021). Ook in de politiek zelf werd het coronabeleid onderdeel van de campagneretoriek. Lijsttrekker van D66 Sigrid Kaag maakte van een test- en vaccinatiebewijs een speerpunt terwijl Geert Wilders en Thierry Baudet hamerden op directe opheffing van de coronamaatregelen (Mebius, 2021).

Daarmee lijkt er in sterke mate sprake te zijn van politisering: een veelomvattend begrip dat er in de kern op neer komt dat een voorheen apolitiek onderwerp in het politieke domein wordt gebracht (Easton, 1953; Zürn, 2019). Grande en Hutter (2016, p. 25) definiëren politisering als *“uitbreiding van de reikwijdte van conflicten binnen een politiek systeem.”* Dat uit zich in drie dimensies: toenemende publieke zichtbaarheid, uitbreiding van het aantal actoren en de hogere mate van polarisering (ibid.). Zürn (2019, p. 977-978) houdt een iets andere definitie aan van politisering: *“de roep om, of de daad van, het verplaatsen van onderwerp of instituut in het politieke domein, waardoor het voorheen onpolitieke politiek wordt.”*

Het is in grote mate denkbaar dat verantwoording in coronacrisis eenzelfde ontwikkeling heeft doorgemaakt. Door debatten in zowel het parlement als in de media lijkt de discussie voorafgaand aan de besluiten zichtbaarder te zijn geworden. Het aantal actoren nam tegelijkertijd toe doordat maatschappelijke organisaties meer actie gingen voeren en aandacht vroegen voor de situatie van hun achterban. Bovendien leek ook de polarisering op verschillende vlakken toe te nemen: zo zorgde de avondklok van eind januari 2021 voor sterk uiteenlopende meningen binnen en buiten de politiek (Misérus & Van Bommel, 2021; Schildkamp, 2021).

Ook de roep om versoepelingen werd steeds harder, ook van binnen direct betrokken organisaties zoals het Veiligheidsberaad (Rutten, 2021). Daarnaast vonden ook steeds meer protesten tegen de coronamaatregelen plaats, niet zelden uitlopend op felle confrontaties met handhavers. De drie dimensies van politisering die Grande en Hutter (2016) identificeren lijken dus duidelijk aanwezig te zijn. Dit is echter tot op heden niet wetenschappelijk aangetoond.

1.4 TWEE VRAGEN EN TWEE THEORIEËN

Twee belangrijke vragen rijzen echter op basis van de verwachting dat de verantwoording politieker zou zijn geworden. Ten eerste is het de vraag of de verantwoording door het kabinet in de coronacrisis veranderd is in de winter van 2020-2021 ten opzichte van de lente van 2020. Bovendien hoeft een verandering in de verantwoording niet te betekenen dat er sprake is van politisering. Het kan immers zo zijn dat de discussie vanaf de zomer van 2020 als politieker wordt gepercipieerd terwijl dat feitelijk niet het geval is, omdat bijvoorbeeld de eerste maanden van pandemie langer geleden zijn en werden onderbroken door een relatief coronavrije zomer.

De tweede vraag is welke ontwikkelingen de veranderingen van de verantwoording zou kunnen verklaren. Vanuit de literatuur zijn er twee theorieën te destilleren die mogelijk een verklaring bieden maar waarvan niet vaststaat welke prevaleert. De eerste theorie is afkomstig uit onderzoeken naar crisisbeheersing. Deze veronderstelt dat naarmate een crisis langer duurt, de verantwoording over genomen besluiten toeneemt. Dit wordt de verantwoordingsfase van een crisis genoemd (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016). Daarbij neemt het initieel verbindende karakter van een crisis af, zwelt de kritiek op de genomen besluiten aan en worden zittend bestuurders uitgedaagd (Boin, 't Hart & McConnell, 2009; Rosenthal & Scholten, 1977). Dit kan ook worden geduid als een afname van het *rally-around-the-flag-effect*, kortweg rally-effect, een term oorspronkelijk afkomstig uit conflictstudies maar inmiddels breder aangewend als effect van crises (Lee, 1977).

Beleidsdiscussies na een afname van het rally-effect vinden plaats door middel van een spel tussen blaamvermijding en -toeschrijving (Boin et al., 2009; Hinterleitner & Sager, 2020; Weaver, 1986) waarbij framing, een geconstrueerde weergave of opvatting van beleid (Tversky & Kahneman, 1981), als vehikel wordt gebruikt om blaamvermijding of -toeschrijving te bereiken (Brändström & Kuipers, 2002). Onderdeel daarvan zijn onder andere debatten, media-uitlatingen en parlementaire enquêtes (Boin et al., 2016). Tegelijkertijd kan er ook succes worden geclaimd (Boin et al., 2009). In beide opzichten is er sprake van verantwoording door bestuurders tijdens een crisis. In dit onderzoek wordt voor praktische redenen naar deze theorie verwezen als de crisisblaamtheorie of kortweg crisistheorie.

De andere theorie is oorspronkelijk afkomstig uit de politicologie en veronderstelt dat gekozen bestuurders herkozen willen worden (Ashworth, 2012). Dat heeft gevolgen voor de beleidskeuzes die gekozen bestuurders maken. Om herkozen te worden zullen ze populair willen blijven onder diegenen die hen kunnen herverkiezen: het electoraat (Bueno de Mesquita, Smith, Siverson & Morrow, 2005). Zo zullen gekozen bestuurders willen afzien van impopulaire besluiten, zeker wanneer er verkiezingen naderen. Tegelijkertijd zijn ze geneigd om onder het electoraat geliefde besluiten wel te nemen. Op korte termijn kunnen dergelijke populaire besluiten gunstig zijn voor de kansen op herkiezing. (Ashworth, 2012; Bueno de Mesquita et al., 2005).

Een voorbeeld hiervan is het verlagen van de belastingen hetgeen kan leiden tot herverkiezing maar uiteindelijk nadelig voor het electoraat kan uitpakken wanneer als gevolg van de belastingverlaging er bezuinigd wordt op de sociale voorzieningen. Het voeren van campagne, het doen van populaire toezeggingen en het debatteren met uitdagers zijn manieren waarop politici proberen hun herverkiezing proberen te bewerkstelligen (Ashworth, 2012). Dit geldt niet alleen voor politici als individuen, maar ook op partijniveau (Garry, 2014).

Er kan dus een discrepantie zijn tussen effectief beleid enerzijds en het winnen van verkiezingen anderzijds (Ashworth, Bueno de Mesquita & Friedenber, 2017). Deze theorie kan daarmee een verklaring geven voor de potentieel veranderde verantwoording: door de naderende verkiezingen veranderen de voorkeuren van de bewindslieden dan wel coalitiepartijen en vindt er sneller politisering plaats. Immers zouden ze zich schikken naar de wensen van het electoraat. In dit onderzoek wordt om praktische redenen naar deze theorie verwezen als de verkiezings- of electoraatstheorie.

Bovenstaande theorieën raken bovendien in grote mate aan elkaar. Het toeschrijven van blaam, het vermijden ervan en de frames waarmee dat gebeurt maken onderdeel uit van een verkiezingscampagne (McGraw, 2001). De crisistheorie en de verkiezingstheorie vloeien zodoende natuurlijk in elkaar over. Dat maakt het lastig om de theorieën in deze situatie afzonderlijk van elkaar vast te stellen. Vaak zijn wel de effecten van crises op verkiezingsuitslagen onderzocht (zie onder andere Boin et al., 2016; 't Hart, 2014), maar het effect van verkiezingen op een lopende crisis en de verantwoording van de crisisrespons niet. De coronacrisis in Nederland biedt zodoende een uitgelezen kans om de genoemde perspectieven bij elkaar te brengen en zo inzicht te verwerven in de werking van verantwoording rondom verkiezingen tijdens crises.

Bovendien biedt de situatie de kans om een vergelijkend perspectief te hanteren. De Nederlandse wijze van verantwoording kan vergeleken worden met een land waar geen verkiezingen hebben plaatsgevonden. De Nederlandse verantwoording wordt in dit onderzoek vergeleken met de verantwoording afgelegd door de regering van Ierland. Zo kan met behulp van een vergelijkende analyse beter worden vastgesteld of veranderingen in de wijze van verantwoording daadwerkelijk het effect zijn van de naderende Tweede Kamerverkiezingen.

Het verwerven en verweven van dergelijke inzichten is niet alleen interessant vanuit een wetenschappelijk oogpunt. De pandemie legt wereldwijd druk op democratieën en draagt het risico om van een gezondheidscrisis te veranderen in een democratische crisis (Flinders, 2021). Langer bestaande negativiteit ten opzichte van overheden wordt verder gevoed door onvrede en scepticisme over de aanpak van regeringen en de voor velen verslechterende persoonlijke omgeving (ibid.). Daarnaast wordt getracht om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan door maatregelen te nemen die in westerse democratieën in de moderne tijd ongekend zijn en waarvan een aantal maatregelen persoonlijke vrijheden inperkt (zie Hale et al., 2021). Het is daarom van belang dat regeringen verantwoording afleggen over het coronabeleid, dat het helder is hoe dat gebeurt, dat het duidelijk is welke ontwikkelingen daarin plaats hebben gevonden en welke gebeurtenissen daar invloed op uitgeoefend hebben. Dit onderzoek poogt daar aan bij te dragen.

In de Nederlandse context, samen met landen waar in 2020 en 2021 eveneens verkiezingen plaatsvonden of plaats gaan vinden, is het daarnaast van belang om scherp te hebben of de verkiezingen een effect hebben gehad op die cruciale verantwoording en wat het effect ervan is geweest. Zo kan naar aanleiding van de indicaties van dit onderzoek nagegaan worden of het plaatsvinden van verkiezingen een ongunstig dan wel gunstig effect heeft gehad op de wijze van verantwoording.

1.5 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van deze scriptie is zodoende om in kaart te brengen welke veranderingen er in de publieke verantwoording van de coronacrisis hebben plaatsgevonden en waardoor deze veranderingen zich voor hebben gedaan. Dit onderzoek richt zich op de verantwoording van besluiten tot het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen door het Nederlandse kabinet. De coronacrisis omvat vanzelfsprekend veel meer dan alleen de beperkende maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, zoals het testbeleid en de vaccinatiestrategie. Gezien de langdurige impact van de beperkende maatregelen, die bovendien op verschillende momenten gedurende de crisis zijn op- en weer afgeschaald, lenen deze maatregelen zich echter beter om de veranderingen van verantwoording in kaart te brengen. Deze overwegingen monden uit in de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag: **Welke verklaringen zijn er voor de veranderingen in de inhoudelijke wijze van publieke verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van coronamaatregelen tot aan de Tweede Kamerverkiezingen van 2021?**

De onderzoeksvraag kan worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- **Deelvraag 1:** Welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de inhoudelijke wijze van verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen en in hoeverre is daarbij sprake van politisering?
- **Deelvraag 2:** Hoe verhouden de veranderingen in de inhoudelijke wijze van verantwoording die het Ierse kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen zich tot de Nederlandse verantwoording?
- **Deelvraag 3:** Hoe verklaart de langdurigheid van de crisis de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen?
- **Deelvraag 4:** Hoe verklaart het plaatsvinden van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen?
- **Deelvraag 5:** Zijn er alternatieve verklaringen denkbaar om de veranderingen in de verantwoording te verklaren?

Deelvraag 1 wordt beantwoord door een vergelijkende casestudy naar twee perioden waarbij er binnen elke periode een moment van op- en afschaling van de beperkende coronamaatregelen wordt geanalyseerd. Deze casestudy krijgt vorm door de verantwoording afgelegd in persconferenties en tijdens debatten in de Tweede Kamer te analyseren. De uitkomsten van de casestudy worden vergeleken met een gelijksoortige casestudy naar de verantwoording van coronabeleid in Ierland, alwaar er geen verkiezingen tijdens de coronacrisis hebben plaatsgevonden, maar waar er wel sprake is geweest van twee 'coronagolven'. Hieruit volgt een antwoord op de tweede deelvraag. Deze analyse zal ook relevante data opleveren om een antwoord op de overige deelvragen te kunnen formuleren.

Voor deelvragen drie tot en met vijf zal gebruik worden gemaakt van een mix van de uitkomsten van de vergelijkende casestudy en de bevindingen afkomstig uit zeven expertsinterviews. De interviews zijn gehouden met zes wetenschappelijke experts op het gebied van verantwoording, crises en blaamvermijding. Ook wordt de voormalig fractievoorzitter van de VVD, Klaas Dijkhoff, als direct betrokkene geïnterviewd.

Dit onderzoek streeft er nadrukkelijk niet naar om een absolute verklaring te bieden voor de veranderende verantwoording. Zowel publieke verantwoording als de coronacrisis zelf zijn zeer complexe onderwerpen met veel variabelen en mogelijke verklaringen. Bovendien sluiten de crisistheorie de verkiezingstheorie elkaar niet uit en vice versa. Het is mogelijk dat er een wisselwerking heeft opgetreden en dat er gelijktijdig sprake is van elementen uit beide theorieën.

Deelvraag drie en vier verhouden zich dus tot elkaar als A + B. Het theoretisch kader gaat hier verder op in. Om te voorkomen dat dit onderzoek belangrijke alternatieve verklaringen over het hoofd ziet, is een deelvraag naar alternatieve verklaringen expliciet onderdeel van het onderzoek. Deze deelvraag is indicatief van aard en is bedoeld om de mogelijkheid open te houden om de respondenten tijdens de empirische fase de mogelijkheid te geven een alternatieve verklaring aan te dragen.

1.6 LEESWIJZER

In het theoretisch kader worden de concepten die in dit onderzoek aan bod komen uitgewerkt en wordt een overzicht gegeven van de bestaande literatuur. Het methoden- en operationalisatiehoofdstuk legt daarna uit hoe de empirische fase is opgezet en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. De resultaten van de analyse en de expertinterviews worden gepresenteerd in het resultatenhoofdstuk. Hierin worden ook de deelvragen en uiteindelijk de onderzoeksvraag beantwoord. Het onderzoek vervolgt met een discussiehoofdstuk waarbij de implicatie en limitaties van dit onderzoek worden besproken. Ook doet dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek eindigt met de conclusie waarin er kort en bondig een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen.

2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk verkent de bestaande concepten en vormt aan de hand van de hieruit voortvloeiende inzichten een theoretisch raamwerk dat wordt toegepast in het empirische gedeelte van dit onderzoek. De theorieën en concepten hebben grofweg een gedeelde noemer: publieke verantwoording. Dit kader focust daarom op het begrip van verantwoording en past dit begrip toe op de twee theorieën die in de inleiding zijn aangestipt.

Het hoofdstuk vangt aan met een beschrijving van de verschillende vormen van verantwoording. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan politieke en sociale verantwoording. Vervolgens worden de begrippen *frame contests* en blaamvermijding, acties die de verantwoording kunnen beïnvloeden, geïntroduceerd. Aansluitend volgt er een bespreking van de ontwikkeling van expertraadpleging en depolitisering van beleid die een onderdeel kunnen vormen van een blaamvermijdingsstrategie (Flinders, 2020; Hood, 2010; Wood, 2019).

Dit hoofdstuk eindigt met het aandragen van twee mogelijke verklaringen voor veranderingen binnen verantwoording. Een verklaring gaat uit van de langdurigheid van de crisis waardoor de crisis in een verantwoordingsfase belandt waardoor de crisis onderdeel wordt van het politieke (Boin et al., 2016). Een andere verklaring vormt het naderen van de verkiezingen voor de Tweede Kamer terwijl de crisis niet opgelost is waardoor de drijfveren van politici veranderen (Ashworth, 2012).

2.1 PUBLIEKE VERANTWOORDING

Verantwoording is in de literatuur naar openbaar bestuur en de publieke sector een zeer breed en veelvuldig bestudeerd begrip. Dat is niet geheel onlogisch: verantwoording is essentieel om een moderne democratie te kunnen laten functioneren (Bovens, 2007). Het oefent controle uit op actoren waardoor maatschappelijke wensen, veiligheid en zorgvuldigheid gewaarborgd worden (Romzek & Dubnick, 1987).

Meer specifiek zijn er drie perspectieven te ontwaren waarom publieke verantwoording van belang is (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). Het democratisch perspectief op verantwoording raakt het meest aan het fundament van een representatieve democratie en ziet publieke verantwoording als een middel voor burgers om gekozen politici en het openbaar bestuur te controleren (ibid.). Het constitutioneel perspectief ziet verantwoording als een middel om machtsmisbruik en corruptie in de brede zin van het woord te voorkomen. Het lerend perspectief ziet tenslotte verantwoording als een middel dat ten doel heeft om gemaakte keuzes te evalueren en zodoende de effectiviteit van het openbaar bestuur te vergroten (Bovens et al., 2008).

Deze drie perspectieven op verantwoording geven een beeld wat het doel kan zijn van verantwoording. Publieke verantwoording is echter door de grote belangstelling en het vele onderzoek een breed begrip geworden waardoor soms onscherp is wat verantwoording daadwerkelijk inhoudt (Brummel, 2020; Hood, 2014; Mulgan, 2000). Een vaak gehanteerde definitie is afkomstig van Bovens (2007, p. 452): *“er is een relatie tussen een actor en forum waarbij de actor verplicht is om uitleg te geven en verantwoording af te leggen over zijn beleid en waarbij het forum vragen kan stellen, een oordeel kan vormen en waarbij er consequenties voor de actor kunnen zijn.”* Deze definitie van publieke verantwoording veronderstelt een aantal voorwaarden waaraan voldoen moet worden om van verantwoording te spreken.

Twee belangrijke voorwaarden die uit de definitie gedestilleerd kunnen worden, zijn: er moet zowel een actor als een forum zijn en de acties van deze actor moeten kunnen gevolgen hebben. Dat heeft als gevolg dat er, inherent binnen onvolmaakte rationaliteit en dus incomplete informatie, sprake is van een agent-principaalrelatie (Strøm, 1995). Verantwoording kan dan vervolgens een middel zijn om het agent-principaalprobleem te ondervangen (Bovens, 2014; Strøm, 1995).

Op basis van de onderdelen in de gegeven definitie is het bovendien mogelijk om verschillende vormen van publieke verantwoording te identificeren. Afhankelijk van de actor, het forum, het gedrag en de verhouding tussen actor en forum maakt Bovens (2007) een overzicht van de verschillende dimensies van verantwoording. Zie hiervoor tabel 1.

Tabel 1. Typen van publieke verantwoording

Gebaseerd op de aard van het forum
Politieke verantwoording
Juridische verantwoording
Administratieve verantwoording
Professionele verantwoording
Sociale verantwoording
Gebaseerd op de aard van de actor
Corporate verantwoording
Hiërarchische verantwoording
Collectieve verantwoording
Individuele verantwoording
Gebaseerd op de aard van het beleid¹
Financiële verantwoording
Procedurele verantwoording
Product-verantwoording
Gebaseerd op de aard van de verhouding
Verticale verantwoording
Diagonale verantwoording
Horizontale verantwoording

Tabel afkomstig uit Bovens (2007), p. 461.

Er bestaan echter ook andere indelingen van verantwoording. Romzek en Dubnick (1987) maken een indeling van verantwoording in bureaucratische, juridische, professionele en politieke verantwoording. Deze indeling berust met name op de verhouding die er is tussen actoren en het forum. Thomann, Hupe en Sager (2017) kijken daarentegen naar de plaats waar de verantwoording plaatsvindt. Zij maken een onderscheid in verantwoordingsregimes en onderscheiden daarin de staat, de markt, het professionele beroepsveld en de maatschappij als verschillende soorten regimes.

Met name het onderscheid tussen een politiek verantwoordingsregime enerzijds en een maatschappelijk of participatief verantwoordingsregime (Hupe & Hill, 2007), hetgeen sterk vergelijkbaar is met sociale verantwoording in het overzicht van Bovens (2007), anderzijds is interessant in het licht van dit onderzoek. Politisering kan immers niet plaatsvinden zonder bekendheid, meerdere actoren en polarisering (Grande & Hutter, 2016). Om daar sprake van te laten zijn, is het essentieel dat het onderwerp 'leeft' in de maatschappij. Dat zou zich kunnen vertalen in een nauwzetter gevolgd en intensiever verantwoordingsproces.

¹ De originele Engelstalige tekst spreekt over "conduct". In de context van deze scriptie laat zich dat het beste vertalen naar "beleid", maar in andere contexten kan het ook vertaald worden naar "gedrag".

2.2 POLITIEKE EN SOCIALE VERANTWOORDING

Voor dit onderzoek zijn dus met name de politieke en sociale verantwoording van belang. Politieke verantwoording is hierin de klassiek-democratische vorm van verantwoording waarbij de ministers zich voor hun beleid verantwoorden ten overstaande van de gekozen volksvertegenwoordiging (Dimova, 2020). Hierbij is zoals eerder opgemerkt sprake van een principaal-agentrelatie, waarin de volksvertegenwoordiging de principaal is en een minister de agent (Strøm, 1995). De bewindslieden zijn in dat geval de agenten en de parlementariërs de principalen. Het parlement controleert immers of de bewindslieden handelen volgens de wens van het parlement, waarbij er sprake is van een informatie-asymmetrie (Enthoven, 2011). Ministers en staatssecretarissen beschikken immers over een groot ambtelijk apparaat dat hen voorziet van veel meer kennis over beleid dan parlementariërs tot zich kunnen nemen.

Er is daarbij sprake van een hiërarchische vorm van verantwoording waarbij een minister als leidinggevende van een ministerie door de principalen voor het gehele ministerie en het daaronder vallende beleidsterrein verantwoordelijk wordt gehouden. In dit licht past bijvoorbeeld de kritiek van de Tweede Kamer op VWS-minister De Jonge vanwege de achterblijvende testcapaciteit van de GGD, een instituut dat in de portefeuille van minister De Jonge zit (Kieskamp, 2020).

De aard van het beleid loopt bij politieke verantwoording uiteen (Bovens, 2007). De aard van de verhouding is daarentegen wel eenduidig: bij politieke verantwoording past verticale verantwoording. De volksvertegenwoordiging heeft een hiërarchische positie ten opzichte van een minister en heeft de mogelijkheid om hem of haar uit het ministerschap te ontheffen. Er is daarnaast een formele plicht om direct het parlement in te lichten waarbij er politieke consequenties kunnen zijn als deze plicht verzuimd wordt (Enthoven, 2011). In de context van de coronacrisis zou dit kunnen betekenen dat een meerderheid van de Tweede Kamer het vertrouwen in een minister opzegt als de gegeven verantwoording als onvoldoende wordt beoordeeld.

Een andere vorm die in de context van dit onderzoek van belang is, is sociale verantwoording. Waar politieke verantwoording in moderne democratieën in grote mate helder gedefinieerd is, is dit bij sociale verantwoording minder het geval (Brummel, 2020). Sociale verantwoording slaat op de informele verantwoording die wordt afgelegd aan de maatschappij doordat belangenbehartigers, actiegroepen en andere maatschappelijke actoren om verantwoording vragen of roepen (Bovens, 2007; Brummel, 2020; Meijer & Schillemans, 2009). Brummel (2020) onderscheidt vier vormen van sociale verantwoording, gebaseerd op de aard van de verantwoordingsvragers.²

Allereerst zijn er individuele burgers die om verantwoording kunnen vragen. Daarnaast zijn er externe maar los georganiseerde groepen die actoren ter verantwoording roepen. Dit zijn vaak actiegroepen die ad hoc ontstaan op een bepaald onderwerp. Oproepen en acties op sociale media vallen hier ook onder (Brummel, 2020). Hieronder kunnen dus groepen die zich verzetten tegen de beperkende coronamaatregelen zoals Viruswaarheid en de beweging #IkDoeNietMeerMee worden geschaard. Ook groepen die juist pleiten voor strengere maatregelen zoals RedAlert en Containment.nu vallen in deze categorie.

Een derde vorm komt van georganiseerde groepen die langduriger bestaan dan de tweede vorm. Hierbij kan gedacht worden aan belangenorganisaties en NGO's. In de coronacrisis lijken dit met name de belangenorganisaties die voor hun eigen sector of doelgroep opkomen te zijn. De vierde vorm ontstaat tenslotte uit interne en geïnstitutionaliseerde groepen zoals panels en klankbordgroepen. Deze opereren vaak binnen de organisatie (Brummel, 2020). Het projectteam *Lessons Learned* van het VWS raakt hier het meeste aan (De Jonge, 2020).

² *Account-holders* onvertaald. Daarmee wordt bedoeld diegene die om verantwoording vragen.

Bij sociale verantwoording is er in de typologie van Bovens (2007) sprake van een overlap tussen corporate en hiërarchische verantwoording, afhankelijk van de visie van diegenen die om verantwoording vragen. Bij corporate verantwoording wordt een actor als unitair gezien (Bovens, 2007). Kritiek op een ministerie, een orgaan of de Staat als geheel kan als zodanig worden opgevat. Tegelijkertijd kan er ook sprake zijn van hiërarchische verantwoording, waarbij de maatschappij net als de volksvertegenwoordiging een beroep doet op de ministeriële verantwoordelijkheid en de minister ter verantwoording roept (Bovens, 2007; Brummel, 2020; Enthoven, 2011). Dat is terug te zien in de coronacrisis: kritiek van actiegroepen richt zich op het RIVM, hetgeen een uiting zou betekenen van corporate verantwoording, maar spreken daarbij ook minister De Jonge aan, hetgeen betekent dat er sprake is van hiërarchische verantwoording.

Verder kan de aard van het beleid waarop om verantwoording wordt gevraagd net zoals bij politieke verantwoording uiteenlopen. Tot slot is er wel een scherp contrast in de aard van de verhouding: waar er bij politieke verantwoording sprake is van een directe verticale verhouding is dat bij sociale verantwoording niet het geval. De verantwoording die wordt afgelegd is horizontaal; er is geen hiërarchische verhouding tussen actor en principaal en de actor legt met name op morele gronden verantwoording af (Bovens, 2007; Brummel, 2020). Dit is te herkennen in bijvoorbeeld het feit dat het kabinet in gesprek gaat met belangengroepen, zoals de KNH.

Bovendien vindt een belangrijk deel van sociale verantwoording indirect plaats via de media. Media kunnen in grote mate een frame creëren of weerleggen ('t Hart, 2014). Ook kunnen kritische vragen van journalisten, waar tijdens de persconferenties in de coronacrisis ruimte voor was, het maatschappelijk sentiment en de roep om (sociale) verantwoording overdragen aan de bewindslieden, die vervolgens direct genoodzaakt zijn daarop te reageren.

Politieke en sociale verantwoording kunnen echter, ondanks dat ze hier als twee verschillende vormen zijn aangemerkt, niet los van elkaar gezien worden. Het onderscheid heeft louter een functioneel doel om verschillende aspecten van verantwoording te beschrijven, maar in de praktijk lopen deze vormen van verantwoording door elkaar heen. Tussen politici en de maatschappij is er immers ook sprake van een agent-principaal-relatie en daarmee verantwoording (Ashworth, 2012; Strøm, 1990). Zeker bij verkiezingen speelt verantwoording een grote rol. Ashworth (2012) gebruikt de term *electorale verantwoording* om deze verhouding tussen het electoraat en politici te beschrijven. De roep van maatschappelijke actoren om verantwoording klinkt daarmee door in de politieke verantwoording. Politici nemen opvattingen uit de maatschappij over en houden vervolgens in de politieke arena bewindslieden verantwoordelijk (Boin et al., 2016; Strøm, 1990). Sociale verantwoording werkt dus door in de politieke verantwoording. Andersom kan politieke verantwoording, zoals oproepen van oppositiepartijen om wel of juist niet te versoepelen, doorklinken in vragen van journalisten. Sociale en politieke verantwoording smelten zodoende samen.

2.3 FRAME CONTESTS, BLAAMVERMIJDING & RECHTVAARDIGINGEN ALS VERANTWOORDINGSTECHNIEKEN

Een manier om verantwoording af te leggen en daarbij als actor negatieve consequenties te vermijden is door beleid te framen en als onderdeel daarvan bij een impopulair besluit te kiezen voor blaamvermijdingstactieken (Hood, 2014; Hinterleitner & Sager, 2020; Stone, 2012; Tversky & Kahneman, 1981; Weaver, 1986). Door deze technieken toe te passen in het verantwoordingsproces kunnen voor politici nadelige consequenties, zoals geformuleerd door Bovens (2007), vermeden worden.

Bij framing worden vaak in politieke en maatschappelijke discussies er ook contraframes geproduceerd door de fora die geen genoegen nemen met het door de actor(en) aangedragen frame. Daardoor ontstaan er *frame contests* waarbij er een strijd plaatsvindt tussen verschillende 'lenzen' op het gevoerde beleid, waarbij in sommige lenzen consequenties voor de actor als noodzakelijk worden gezien en bij andere lenzen juist niet (Boin et al., 2009).

In zowel crises als rondom verkiezingen is er bij een deel van de frames, afkomstig vanuit de verantwoordingsvragers, sprake van schuldtoeschrijving aan de actoren (Ashworth, 2012; Boin et al., 2009; Boin et al., 2016; Pierson, 1996). Actoren kunnen vervolgens gebruik maken van blaamvermijdingstactieken. Die voorkomen dat een schuldframe succesvol wordt en dat actoren, in dit geval de bewindslieden, de (electorale) consequenties daarvan ervaren (Pierson, 1996; Weaver, 1986). Tegelijkertijd kunnen actoren ook proberen om succes te claimen als beleid voordelig heeft uitgepakt (McGraw, 2001). Weaver (1986, p. 379) vat het samen in figuur 2.

Figuur 2. Kosten-batenverdeling en beleidsmakers' beweegredenen

		Gepercipieerde baten van beleidskeuze voor electoraat	
		Hoog	Laag
Gepercipieerde kosten van beleidskeuze voor electoraat	Hoog	Blaamvermijding	<i>Credit claiming</i>
	Laag	<i>Credit claiming</i>	Non-electorale motivaties (bijv. goed beleid)

Figuur afkomstig uit Weaver (1986), p. 397.

Of er sprake gaat zijn van blaamvermijding of succes claimen is in dit kader dus een rationele afweging (Pierson, 1996). Omdat de coronacrisis en de bijgaande beperkende maatregelen in verregaande mate impact hebben op het dagelijks leven, is het aannemelijk dat zowel de gepercipieerde kosten als opbrengsten van het coronabeleid hoog zijn. Dat betekent dat bewindslieden blaam dan wel schuld zullen proberen te vermijden (Weaver, 1986). Bovendien vindt de verantwoording ook plaats aan het einde van een electorale cyclus, waardoor zittende bewindslieden meer risico lopen om succesvol schuld aangewreven te krijgen. Dat kan dan immers meteen resulteren in zetelverlies en het uitblijven van herverkiezing (Boin et al., 2009). Er staat voor bewindslieden in de coronacrisis dus meer op het spel dan bij andere crises die niet vlak voor verkiezingen plaatsvonden.

Er is een groot en gevarieerd aanbod aan publicaties die een overzicht bieden van de verschillende blaamvermijdingstactieken. Zo brengen Hinterleitner en Sager (2020) blaamvermijdingstechnieken in kaart die toegepast kunnen worden bij bezuinigingen op de welvaart en geven Boin en anderen (2016) een overzicht van gebruikte blaamvermijdingsstrategieën tijdens crises en de nasleep daarvan. Deze overzichten, net zoals die van Weaver (1986), vermelden echter strategieën om blaam te vermijden wanneer het bediscussieerde besluit al enige tijd geleden genomen is. In dat licht passen deze strategieën grotendeels in de evaluaties en parlementaire enquêtes en minder in het hart van de crisis, zoals dit onderzoek poogt te doen.

McGraw (2001) spreekt echter over rechtvaardigingen³ en excuses, die ook tijdens de bekendmaking van een besluit geuit kunnen worden. Daarmee blijft een belangrijke dimensie van dit onderzoek niet onderbelicht. Het immers aannemelijk dat de genomen besluiten tijdens de persconferenties door premier Rutte en minister De Jonge gerechtvaardigd worden alvorens de roep om politieke en sociale verantwoording zich heeft kunnen manifesteren. Bovendien is de indeling van McGraw (2001) op een breder pallet aan gevallen toepasbaarder dan de eerder genoemde overzichten. Dat maakt dat het overzicht van McGraw geschikt is om toe te passen op verantwoording tijdens de coronacrisis. Zie tabel 2 in het operationalisatiehoofdstuk voor het overzicht van de type rechtvaardigingen.

Een tactiek om blaam te vermijden die interessant is om apart te belichten, is het verticaal spreiden van verantwoordelijkheid. Hieronder valt ook het verwijzen naar adviezen van experts. Door de toenemende druk op regeringen, waarvan naar verwachting ook zeker tijdens coronacrisis sprake zal zijn, besteden regeringen veel meer taken uit aan onafhankelijk, gedepoliteerde organen (Flinders & Wood, 2015). De term depolitisering kan het tegenovergestelde van politisering betekenen (Grande & Hutter, 2016; Zürn, 2019), maar heeft ook een andere definitie gekregen. Door onderwerpen uit het politieke domein te halen en uit te besteden aan aparte instituten en experts kan depolitisering eveneens optreden (Grande & Hutter, 2016; Flinders & Wood, 2015).

In de coronacrisis wordt in verreweg de meeste landen gevaren op de adviezen van medische en epidemiologische experts (Nguyen, Breznau & Heukamp, 2020). Deze experts en de organen waarbinnen zij functioneren zijn vaak, in ieder geval in Nederland, normaliter niet gepoliteerd. Daardoor treedt depolitisering op. Zo legt het *Outbreak Management Team* (OMT), het medisch en epidemiologisch adviesorgaan tijdens de coronapandemie, geen directe verantwoording af aan de Tweede Kamer of als geheel aan de samenleving.⁴

Tegelijkertijd lijkt het kabinet veel besluiten te staven op de gegeven adviezen van het OMT. Het gevolg hiervan is dat de verantwoording over belangrijke kabinetsbesluiten kan worden afgeschoven of afgewenteld op een orgaan dat formeel buiten de politiek staat. In dat licht kan expertraadpleging ook een vorm blaamvermijding zijn geworden (Boin et al., 2009; Flinders & Wood, 2015). Het overzicht van McGraw is daarom lichtelijk gewijzigd zodat deze vorm van blaamvermijding, die relevant kan zijn voor dit onderzoek, ook opgenomen is. Zie hiervoor tabel 2 in het operationalisatiehoofdstuk.

2.4 SAMENHANG VAN VERANTWOORDING, POLITISERING EN BLAAMVERMIJDING

Dit onderzoek heeft tot nu toe de begrippen verantwoording, politisering en blaamvermijding in grote mate als afzonderlijke concepten benaderd. Hood (2014) verbindt echter nadrukkelijk verantwoording en blaamvermijding met elkaar. Een intensievere mate van verantwoording vergroot over het algemeen de kans op een succesvolle schuldtoeschrijving. Wanneer er meer verantwoord moet worden en de afgelegde verantwoording kritischer gewogen wordt is de kans immers groter dat er een succesvol frame van schuld ontstaat. Als gevolg kan de principaal tot negatieve consequenties ten opzichte van de agent besluiten. Strategieën om dit te voorkomen en dus om blaam te vermijden worden zodoende relatief aantrekkelijker. Eenvoudig gezegd zou daarom gesteld kunnen worden dat een toenemende mate van politieke en sociale verantwoording leidt tot meer politisering. Daardoor stijgt de kans op blaam en negatieve gevolgen voor de actoren, in casu het kabinet. Als gevolg hiervan wordt het aantrekkelijker om technieken te hanteren die blaam kunnen vermijden (Hood, 2014; Weaver, 1986). Dit is schematisch weergegeven in figuur 3.

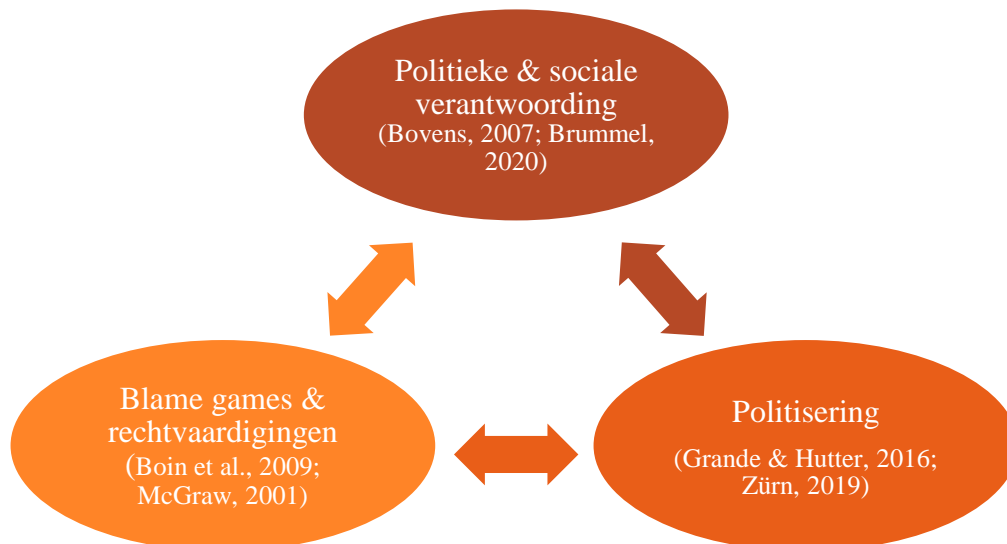
³ Onvertaald *justification*, in dit onderzoek vertaald als rechtvaardiging of onderbouwing. Gedefinieerd als: “accounts in which one accepts responsibility for the act in question, but denies the pejorative quality associated with it.” (Scott & Lyman, 1968, p. 47). Bij excuses wordt de pejoratieve betekenis niet verworpen.

⁴ Wel is sprake van briefings aan de Tweede Kamer, maar deze worden geacht puur informatief te zijn. De verantwoording loopt via de betrokken ministers.

Zeker in de politieke context van deze scriptie zijn deze twee begrippen niet los van elkaar te zien. Sociale en politieke verantwoording verhogen vanuit het parlement en de samenleving de druk op het kabinet om bepaalde maatregelen te nemen of juist te versoepelen. Daardoor belanden deze maatregelen in een politiek(er) domein. Het kabinet reageert hier op door rechtvaardigingsgronden te presenteren op basis waarvan besluiten genomen zijn. Hieruit kunnen *blame games*, een politiek welles-nietes-spel, ontstaan waarbij andere actoren de rechtvaardigingen in twijfel trekken en juist proberen blaam toe te schrijven (Boin et al., 2016; Hood, 2014; McGraw, 2001). Deze *blame games* en daarmee gepaarde frames veranderen echter ook de dynamiek van het politieke discours doordat het toeschrijven van blaam aan de ander ervoor zorgt dat diegene zich opnieuw moet verantwoorden (Tversky & Kahneman, 1981).

De verwachting is dat dit doorwerkt in de manier waarop het kabinet verantwoording aflegt over besluiten die later in de crisis genomen worden. Een maatregel waarbij er felle *blame games* zijn ontstaan vereist immers een robuustere en uitgebreide verantwoording om te voorkomen dat er succesvol blaam wordt toegeschreven. In dat opzicht sluit dit onderzoek aan bij Hood (2014) die stelt dat verantwoording en blaamvermijding voor wat dit betreft twee kanten van dezelfde medaille zijn: blaam vermijden is paradoxaal genoeg een vorm van verantwoording.

Figuur 3. Weergave cyclus van verantwoording naar *blame games*



2.5 MOGELIJKE VERKLARINGEN

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk beschreven, worden twee mogelijke verklaringen aangedragen voor de verwachte verandering van verantwoording. Dit theoretisch kader eindigt met een korte uiteenzetting van deze theorieën en wat deze theorieën betekenen voor de verantwoording van de coronacrisis.

2.5.1 CRISISTHEORIE

Crises, ontwrichtende gebeurtenissen die de dagelijkse gang van zaken overstijgen, verlopen in verschillende fases (Boin et al., 2016; Boin et al., 2009; Rosenthal & Scholten, 1977): de crisis start met een identificeringsfase, gevolgd door fasen van besluiten en betekenisgeving. Vervolgens dient zich, vaak als de acute crisis beëindigd is, een fase van verantwoording aan. De crisis eindigt tenslotte met een leer- of evaluatiefase. Hierbij moet opgetekend worden dat de fasen ook door elkaar kunnen lopen, zoals in een slepende crisis als de coronacrisis het geval is (Boin et al., 2020). Een verantwoordingsfase kan dan aanbreken terwijl de crisis nog loopt en er onderwijl belangrijke besluiten genomen moeten worden.

Zo werd de Tweede Kamer naarmate het voorjaar van 2020 duurde steeds kritischer op het kabinetsbeleid (Rutten, 2020). Ook vroeg de Tweede Kamer reeds in juni 2020 om een evaluatie van het VWS-beleid door onafhankelijke experts die vervolgens in augustus 2020, toen de besmettingen begonnen toe te nemen, werd opgeleverd (Hendriks, 2020). Een ander voorbeeld is de publicatie van de evaluatie van de CoronaMelder-app in januari 2021, midden in een periode waarin het aantal coronabesmettingen zeer hoog was (Van der Laan, Van der Waal & De Wit, 2020).

Een reden voor het aanbreken van een verantwoordingsfase is dat naar verloop van tijd het *rally around the flag*-effect afneemt (Kuijpers, 2019) en de bereidheid van burgers om zich aan maatregelen te houden daalt (Nguyen, Breznau & Heukamp, 2021). Daardoor ontstaat er een verantwoordingscrisis en potentieel een democratische crisis (Boin et al., 2016; Flinders, 2020). Politiek en samenleving gaan de genomen en de te nemen besluiten kritischer bekijken waardoor de roep om verantwoording zal toenemen. In een verantwoordingsfase wordt betwist of de uitvoerende macht de juiste keuzes heeft gemaakt. De uitvoerende macht zelf probeert een succesvolle betwisting dan wel schuldtoeschrijving te voorkomen en legt zich toe op strategieën om dat te voorkomen. Dat zijn de blaamvermijdingsstrategieën en rechtvaardigingen zoals eerder besproken. Hierdoor ontstaat uiteindelijk een *blame game* waarbij beide kampen schuld proberen toe te schrijven aan de ander en zelf proberen succes te claimen.

Vertaald naar de Nederlandse coronacontext is het beleid rondom mondkapjes in verpleegtehuizen een treffend voorbeeld. In eerste instantie werd de mondkapjesrichtlijn vrijwel niet benoemd door het kabinet. Later in de crisis bleek echter dat de richtlijn niet in lijn was met eerdere bevindingen en gebaseerd was op schaarste, iets dat het kabinet eerder had ontkend (Holdert & Van Hest, 2020). Vervolgens ging zowel het politiek debat als het maatschappelijk debat geruime tijd over de vraag of het kabinet schuld viel toe te schrijven en onware uitspraken had gedaan. Zodoende ontstond een *blame game* waarbij een deel van de politiek en samenleving de mondkapjesrichtlijn framede als een tekortkoming van het kabinet waardoor men blootgesteld is aan gevaar terwijl het kabinet dat ontkent en stelt te hebben gehandeld op het advies van experts (Van Ark, 2020).

De verwachting die voortvloeit uit deze crisistheorie is dat door de langdurigheid van de crisis de verantwoordingsfase is gestart en het *rally-around-the-flag*-effect is afgenomen. De verantwoording die het kabinet daardoor moet afleggen is veranderd en politieker geworden. Dat resulteert in het toepassen van meer blaamvermijdingstactieken door het kabinet waardoor er politisering plaatsvindt. Bovenstaande figuur 3 geeft deze verhoudingen schematisch weer.

2.5.2 VERKIEZINGSTHEORIE

Een andere theorie is de verkiezingstheorie. Deze theorie stelt het begrip electorale verantwoording centraal. Dat houdt in dat, contrasterend met een situatie zonder verkiezingen, verkiezingen zorgen voor een verandering in de wijze van verantwoording die een regering aflegt (Ashworth, 2012).

Wanneer er twee politicologische inzichten met elkaar verbonden worden, namelijk het inzicht dat politici herkozen willen worden en dat het electoraat niet altijd stemt voor effectief of 'goed' beleid (Maravall, 1997; Bueno de Mesquita et al., 2005), kan de Machiavellistische conclusie worden getrokken dat bij naderende verkiezingen politici het belang van herverkiezing laten prevaleren boven andere belangen (Ashworth et al., 2017). Er kunnen dus besluiten genomen worden die op langere termijn niet voordelig uitpakken, maar die wel populair zijn onder het electoraat. Besluitvorming en de verantwoording daarvan is kortom afgestemd op de populariteit van het electoraat.

Tegelijkertijd neemt daardoor ook de politieke strijd toe. Uitdaggers van bewindslieden willen juist schuld aan hen toeschrijven en bewindslieden niet laten weggelaten met 'campagnetrucs' (Strøm, 1990). Deze situatie mondt dus eveneens uit in een *blame games* of *frame contests* waarbij politici zullen proberen andere politici te beschadigen die dat op hun beurt proberen te voorkomen en juist succes proberen te claimen (Hood, 2014) zodat het electoraat op hen stemt.

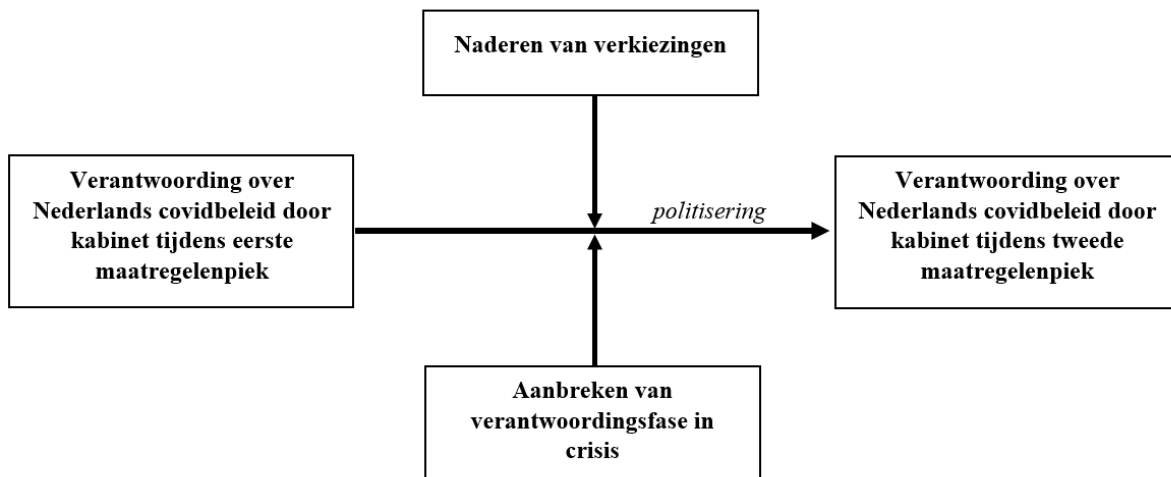
Een niet-coronagerelateerd voorbeeld dat deze theorie duidelijk illustreert is het verwijt van een aantal politici dat premier Rutte persoonlijk door de zogenaamde 'Ruttedoctrine' heeft bijgedragen aan de toeslagenaffaire waardoor duizenden ouders onterecht beschuldigd werden van fraude. Daarmee werd geprobeerd premier Rutte schuld toe te schrijven en zo de kiezer ervan te overtuigen niet op hem stemmen. Premier Rutte reageerde vervolgens dat het hele systeem een fout heeft gemaakt en trachtte de term te laten verdwijnen (Van Steenberghe & De Koning, 2021). Ook deze situatie kan worden gedefinieerd als *frame contest* of *blame game* met als resultaat dat premier Rutte zich in aanloop van de verkiezingen zich heeft moeten verantwoorden.

De verwachting die uit deze theorie voortvloeit is dan ook dat door het naderen van de verkiezingen de publieke verantwoording inhoudelijk verandert. De rechtvaardigingen verschuiven van het volgen van medische en epidemiologische adviezen naar het nemen van besluiten die als populair worden gezien en dus de kans op herverkiezing vergroten. Dat kan als gevolg hebben dat het verantwoordingsproces gepolitiseerd raakt: als het coronabeleid en de verantwoording daarvan onderdeel gaat uitmaken van de politieke campagne, dan zullen politici van (oppositie)partijen zich daartegen gaan verzetten. Zij proberen immers zelf het electoraat ervan te overtuigen op hen te stemmen. Om dat te doen kan het afzetten tegen het huidige kabinet gunstig zijn (Ashworth, 2012; Bueno de Mesquita et al., 2005). Om zich te verdedigen tegen deze 'aanvallen' van (oppositie)partijen is de verwachting dat het kabinet meer blaamvermijdingstechnieken gaat toepassen om de 'aanvallen' af te slaan en kritiek op besluiten te prepareren. Hierdoor ontstaat de cyclus zoals weergegeven in figuur 3.

2.6 CONCEPTUEEL MODEL

In het conceptueel model van dit onderzoek sluiten de crisistheorie en de verkiezingstheorie elkaar niet uit. Beide kunnen gelijktijdig een deel van de verandering in de wijze waarop verantwoord wordt verklaren. Wel kan het naderen van de verkiezingen doorwerken in de effecten van de verantwoordingsfase van de crisis en andersom. Figuur 4 verbeeldt het conceptuele model met de uitgesproken verwachtingen die in dit onderzoek centraal staan.

Figuur 4. Conceptueel model van onderzoek



3. OPERATIONALISATIE & METHODE

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe dit onderzoek uitgevoerd is en hoe de onderzoeksvraag op een betrouwbare en valide wijze beantwoord is. Allereerst wordt uitgelegd hoe de theoretische concepten in dit onderzoek worden vertaald naar de praktijk. Vervolgens wordt uiteengezet welke perioden zijn geselecteerd als casus en op welke wijze de vergelijkende casusanalyse is uitgevoerd. Ook wordt vermeld welke respondenten zijn geïnterviewd.

3.1 OPERATIONALISATIE

Publieke verantwoording is zoals vermeld een veelomvattend en complex concept. Daarom is het voordelig om verantwoording helder te operationaliseren. Deze scriptie operationaliseert publieke verantwoording als alles wat door kabinetslieden tijdens debatten, tijdens persconferenties en het gesprek met journalsiten achteraf wordt gezegd. Sociale en politieke verantwoording lopen hierbij door elkaar: uitspraken gedaan in de Tweede Kamer kunnen ook een vorm van sociale verantwoording zijn en journalisten kunnen vragen stellen die in de politiek leven. Het onderscheid tussen sociale en politieke verantwoording is daardoor niet scherp, zoals ook Bovens (2007) zelf aangeeft, en wordt in de empirische fase losgelaten.

Dit gekozen operationalisatie past in definitie van Bovens (2007) waarbij er sprake is van een actor, de bewindspersoon, die verantwoording aflegt aan een forum; de Tweede Kamer of journalisten. Dit onderzoek focust zich op de inhoudelijke wijze van publieke verantwoording. Dat wil zeggen dat het niet zozeer kijkt naar de vorm van verantwoording, zoals hoe vaak of hoe lang verantwoording wordt afgelegd, maar meer naar de inhoudelijke wijze van verantwoording: welke argumenten worden er aangedragen om besluiten te rechtvaardigen. Om de inhoudelijke wijze van verantwoording te analyseren wordt gebruik gemaakt van de classificatie van rechtvaardigingen van McGraw (2001), zoals weergegeven in tabel 2. Rechtvaardigingen zijn hierin een fundamenteel onderdeel van publieke verantwoording en geven bovendien ook inzicht in de inhoudelijke redeneringen die als verantwoording worden gepresenteerd. Ook worden ze vaak simultaan met het besluit zelf geuit, hetgeen een verschil vormt met de andere uitwerkingen van blaamvermijdingstechnieken (McGraw, 2001). In tabel 2 zijn ter illustratie voorbeeldzinnen opgenomen. Aan de typen rechtvaardigingen zijn zoals aangegeven gedurende de empirische fase van het onderzoek inductief enkele nieuwe typen toegevoegd. Dat is in de tabel vermeld. De uiteindelijk gehanteerde codeboom is opgenomen in bijlage A.

Tabel 2. *Overzicht van rechtvaardigingen voor besluiten*

Typen rechtvaardiging	Voorbeeldzinnen
Benadrukken van baten	Benadrukken van voordelige gevolgen van het besluit
<i>Benadrukken van huidige baten</i>	<i>“Dit besluit zal nu zorgen minder besmettingen/minder ziekenhuisopnames/minder nevenschade”</i>
<i>Benadrukken van toekomstige baten</i>	<i>“Dit besluit zal gunstig doorwerken op het aantal besmettingen in de toekomst” en “Straks kunnen we weer knuffelen”</i>
<i>Benadrukken van het afwenden van nadelige uitkomsten (toegevoegd)</i>	<i>“Dit besluit voorkomt dat de zorg overbelast raakt”</i>
Op basis van eerdere afspraken of rechtvaardigingen (toegevoegd)	Rechtvaardigingen omdat er eerdere besluiten zijn genomen: <i>“Dit besluit nemen we omdat de drempelwaarde is overschreden/is behaald”</i>
Benadrukken omstandigheden	Opvoeren van verzachtende omstandigheden waardoor er geen schuld zou zijn
<i>Verzachtende omstandigheden in het verleden</i>	<i>“Ik heb dit besluit genomen omdat door bezuinigingen de IC-capaciteit te laag is waardoor drastische actie nodig is”</i>

<i>Verzachtende omstandigheden in het heden</i>	<i>“Ik heb dit besluit genomen omdat de pandemie te hard om zich heen grijpt”</i>
Onvoorziene gevolgen	Het doen van een beroep op onwetendheid in het verleden en/of onvoorziene gevolgen: <i>“Ik heb dit besloten toen ik nog geen juist beeld had van de nadelige gevolgen”</i>
Persoonlijke rechtvaardiging	Rechtvaardigen van besluit op basis van eigen opvattingen en afwegingen
<i>Rechtvaardiging op grond van eerlijkheid en/of rechtvaardigheid</i>	<i>“Het genomen besluit vind ik eerlijker/rechtvaardiger.”</i>
<i>Morele rechtvaardiging</i>	<i>“Ik heb dit besluit genomen omdat ik geloof dat dit beter/belangrijker is” en “Wij vinden het nodig om ruimte te bieden aan deze sector”</i>
Omwille van praktische redenen (<u>toegevoegd</u>)	Rechtvaardiging van besluit omdat het pragmatisch/praktisch is: <i>“Vaak is de ervaring dat er veel voorbereidende bijeenkomsten ook zijn om tot een evenement te komen. En vandaar dat we die datum gewoon wat verder in de tijd hebben gezet.”</i>
Toegeven van eerder gemaakte fouten (<u>toegevoegd</u>)	Rechtvaardiging van besluit door gemaakte fouten toe te geven: <i>“We hadden toen anders moeten handelen en eerder moeten ingrijpen”</i>
Verantwoordelijkheidsspreiding	Aanwijzen van andere actoren die (mede)verantwoordelijk zijn
<i>Horizontale verspreiding van verantwoordelijkheid</i>	<i>“Wij hebben gezamenlijk als X (kabinet/fractie/Europese Unie dit besluit genomen”</i>
<i>Verticale verspreiding van verantwoordelijkheid</i>	<i>“Ik heb dit besluit op advies van X (uitvoeringsorgaan/ambtenaren/experts/OMT) genomen”</i>
Vergelijking	Het maken van een vergelijking waardoor het genomen besluit relatief gunstig lijkt
<i>Vergelijking met eerdere omstandigheden</i>	<i>“Het besluit moet voorkomen dat reguliere zorg niet hoeft worden uitgesteld zoals in de eerste golf”</i>
<i>Vergelijking met buitenland (<u>toegevoegd</u>)</i>	<i>“In alle Westerse landen wordt voor deze aanpak gekozen” en “In Slowakije is daarvoor gekozen, maar dat heeft niet gewerkt” en “Wij hebben als enige goed getest in de verzorgingstehuizen”</i>
<i>Vergelijking met worst case</i>	<i>“Het besluit genomen door X op terrein A is veel nadeliger” of “Een extreme strategie zou zijn om het virus maar gewoonte laten waaien. Dan zou je op het hoogtepunt 23.000 mensen op de IC hebben [=worst case]”</i>

Op basis van McGraw (2001), pp. 188-189.

Bij de analyse is ook rekening gehouden met de context waarin deze uitspraken worden gedaan zodat er een indicatief beeld ontstaat van de roep om een vorm van verantwoording. Een kritische roep om onderbouwingen van politici, een opkomst van actiegroepen in de media en groei aan kritische vragen van journalisten tijdens persconferenties kan immers informatie bevatten over de rol van het forum in de publieke verantwoording (Boin et al., 2009, Bovens, 2007).

Op basis van bovenstaande operationalisatie kan een uitspraak kan worden gedaan over de veranderingen van de publieke verantwoording. Om te kijken welke van de twee besproken verklaringen er mogelijk zijn, is het echter noodzakelijk om de verschillen in uitingsvormen van deze verklaringen te vergelijken. Tabel 3 geeft een niet-uitputtend overzicht van de verschillen tussen de theorieën en het verband met verschillende typen rechtvaardigingen. Het is hierbij goed om te onthouden dat de theorieën elkaar niet uitsluiten en ook beide een verklaring kunnen bieden.

Tabel 3. *Verschillen tussen blaamtheorie en verkiezingstheorie*

Dimensie	Crisistheorie: verantwoording verandert naarmate crisis vordert (Boin et al., 2016)	Verkiezingstheorie: verantwoording verandert naarmate verkiezingen naderen (Ashworth, 2012)
Type rechtvaardigingen	Rechtvaardiging van beleid door te verwijzen naar adviezen van experts	Rechtvaardiging door te verwijzen naar persoonlijke (politieke) opvattingen en minder naar expertadviezen
	Rechtvaardiging van beleid door beroep te doen op verzachtende omstandigheden in heden en verleden	Rechtvaardiging van beleid door huidige en toekomstige baten te benadrukken
	Vergelijkingen als rechtvaardiging om blaam te vermijden	Vergelijkingen als rechtvaardiging om succes te claimen
Doel	Doel is het winnen van <i>blame games</i> en het claimen van successen	Doel is het winnen van verkiezingen
	Nadruk op politieke verantwoording: verantwoording vindt plaats om politici die kunnen straffen te overtuigen dat iets een goed besluit is	Nadruk op sociale verantwoording: verantwoording vindt plaats om electoraat ervan te overtuigen dat iets een goed besluit is
	Verantwoording ook als evaluatief proces	Verantwoording als vehikel om kiezers te overtuigen
Inhoud	Meer procedurele verantwoording: parlement controleert of politieke procedures zijn gevolgd	Minder procedurele verantwoording: electoraat hecht minder waarde aan politieke procedures en focust meer op bereikt of beloofd resultaat
Belangenafweging	Meerdere verschillende belangen spelen op doordat gepercipieerde urgentie verdwijnt; afnemend rallyeffect	Meerdere verschillende belangen spelen op omdat partijen zich willen profileren
Suboptimale besluiten	Suboptimale besluiten kunnen genomen worden omdat niet alle informatie over een crisis beschikbaar is	Suboptimale besluiten kunnen genomen worden omdat het toch populair is onder kiezers

3.2 ONDERZOEKSDESIGN

Dit onderzoek stelt zoals vermeld een tweetal perioden centraal die goed de veronderstelde verandering kunnen illustreren van de kabinetsverantwoording. Er is daarbij gebruik gemaakt van een *multiple case study* waarbij een *most-similar-case* design is gehanteerd (Van Thiel, 2015). Hierbij zijn de omgevingsvariabelen overeenkomstig terwijl de variabelen die in dit onderzoek centraal staan, de nabijheid van de verkiezingen en de lengte van de crisis, wel verschillen. Deze variabelen kunnen door het gekozen design geïsoleerd worden waardoor er valide uitspraken mogelijk zijn over het effect van deze variabelen (King, Keohane & Verba, 1994).

Het grote verschil tussen de twee gekozen perioden is immers de verstreken tijd sinds de start van de crisis en de veranderende politieke context door het naderen van de verkiezingen. Daarmee verschillen de twee variabelen die centraal staan in dit onderzoek het meest terwijl de verdere omstandigheden, uitgezonderd van de aanwezigheid van vaccins, weinig verandering lijken te vertonen. De validiteit van de gekozen cases is daardoor gewaarborgd (Bryman, 2016; King et al., 1994; Van Thiel, 2015).

De zwaarte van de beperkende maatregelen is over de cases heen is bovendien in grote mate vergelijkbaar (Hale et al., 2021). Ook het aantal ziekenhuisopnames en overlijdens komt in grote mate overeen. Een klein verschil is dat er in de tweede periode wel meer perspectief was door de komst van vaccins, maar omdat deze vaccins bij de tweede lockdown nog niet toegediend werden, wordt dit verschil als acceptabel en niet vertekenend geacht.

3.3 VERGELIJKING MET IERLAND

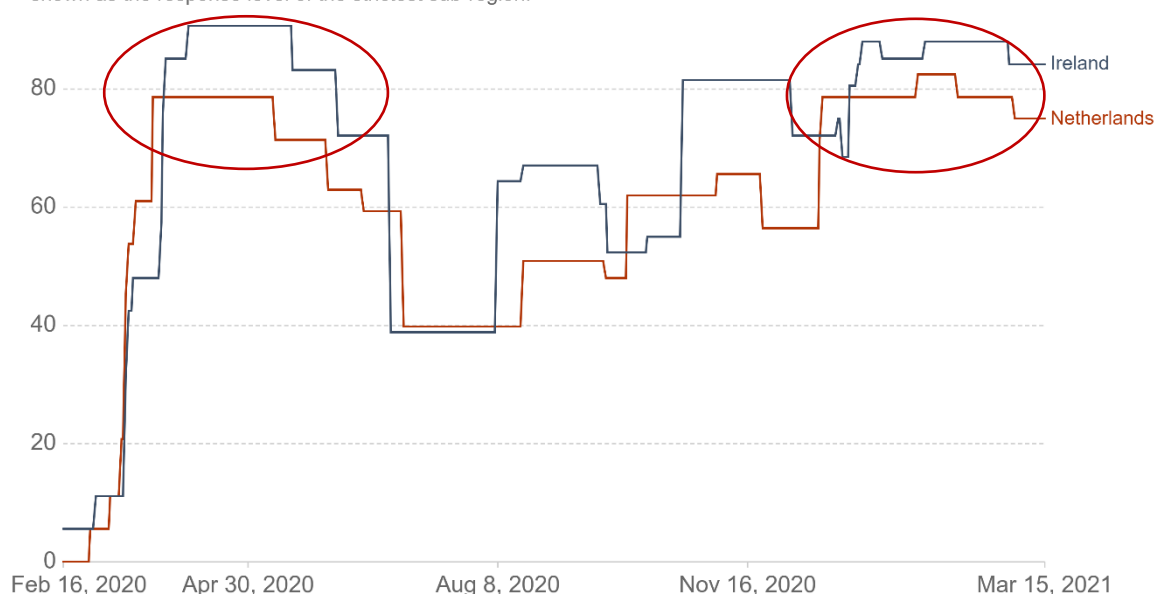
Eenzelfde aanpak is gehanteerd voor de vergelijkende casusanalyse van de publieke verantwoording in Ierland. Deze analyse dient ter controle en maakt het mogelijk om een situatie waarin er verkiezingen plaatsvonden te vergelijken met een situatie waarbij dat niet het geval was, maar waarbij de duur van de crisis wel vergelijkbaar is. Hiermee kan de verkiezingsvariabele verder worden geïsoleerd en bovendien gedifferentieerd van de lengtevariabele (King et al., 1994). Voor Ierland is gekozen omdat er vlak voor het begin van de coronacrisis op 8 februari 2020 verkiezingen voor Ierse lagerhuis, de *Dáil Éireann*, plaatsvonden. Ook op lokaal niveau vonden er geen in de coronacrisis geen verkiezingen plaats.⁵ Daardoor is het aannemelijk dat verkiezingen en verkiezingscampagnes geen rol kunnen gespeeld bij de verantwoording van kabinetsbeleid. Verder is voor Ierland gekozen omdat het coronabeleid daar net zoals in Nederland gecentraliseerd is, in tegenstelling tot federaties zoals België of Duitsland. Een derde reden is dat Ierland ook twee golven van de pandemie kende die in grote lijnen gelijktijdig samenvielen met de twee golven in Nederland. Daardoor is de zwaarte van de coronamaatregelen eveneens gelijktijdig en vergelijkbaar, zoals de *Government Stringency Index* in figuur 5 illustreert. De tweede golf in Ierland was qua aantal coronabesmetting echter korter, maar wel heviger.

Figuur 5. *Strengheid van Nederlands en Ierse coronamaatregelen.*

COVID-19: Stringency Index

This is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest). If policies vary at the subnational level, the index is shown as the response level of the strictest sub-region.

Our World
in Data



Figuur afkomstig van Hale et al. (2021).

⁵ Wel vonden er twee tussentijdse verkiezingen plaats in 2021 voor twee vrijgekomen zetels in het parlement.

Een vierde reden is tenslotte een pragmatische: de debatten en persconferenties vonden grotendeels in het Engels plaats waardoor de verslagen hiervan gemakkelijker te analyseren zijn.

Met betrekking tot deze vergelijkende casestudy is het belangrijk om een viertal opmerkingen te bespreken. Ten eerste is gedurende de coronacrisis in juli een nieuw Iers kabinet aangetreden, naar aanleiding van de verkiezingsuitslag van 8 februari 2020. Dit kan tot een verandering van de wijze van verantwoording hebben geleid, maar is acceptabel omdat de coalitiepartij van de eerste regering ook plaatsheeft in de tweede regering. Er is bovendien geen indicatie dat de regeringswissel tot een verandering van de verantwoording heeft geleid.

Ten tweede heeft Ierland een substantieel lager inwoneraantal dan Nederland: grofweg 5 miljoen tegenover 17,5 miljoen. Voor de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd is het echter niet aannemelijk dat dit een effect heeft gehad.

Ten derde worden er na de persconferenties in Ierland geen vragen door journalisten gesteld. Dat betekent dat persconferenties korter duren en er minder rechtvaardigingen worden geuit dan in Nederland. Omdat dit onderzoek kijkt naar het relatieve aandeel van rechtvaardigingen is dat echter niet problematisch. Bovendien omvat de Ierse analyse meer persconferenties dan de Nederlandse analyse om genoeg data te verzamelen.

Tot slot is het goed om op te merken dat het Ierse parlementaire proces dat wordt doorlopen bij nieuwe besluiten minder routinematig is dan in Nederland. Waar er in Nederland in de dagen na een nieuw besluit een debat erover volgt, is dat in Ierland diffuus: soms volgt een debat meteen de dag erna en soms scheidt dat enkele weken. Daarom is het noodzakelijk om meerdere debatten rondom een bekendmaking van een besluit te analyseren omdat de verantwoording kan zijn verdeeld over meerdere debatten. In tabellen 7 en 8 wordt vermeld hoeveel debatten per besluit zijn geanalyseerd.

3.4 EXPERTINTERVIEWS

Om tot een betrouwbaar antwoord op de onderzoeksvraag te komen is naast bovengenoemde casestudy ook gebruik van expertinterviews (Van Thiel, 2015). Een zestal wetenschappelijke experts op het gebied van bestuurskunde en publieke verantwoording op semigestructureerde wijze is hiervoor geïnterviewd. De vragenlijst die als leidraad is gebruikt is opgenomen in bijlage B. Met de expertinterviews kan nagegaan worden welke observaties over de verantwoording in de coronacrisis de experts hebben en of er sprake is geweest van politisering. Ook is er stilgestaan bij de verklaringen voor veranderende wijze van verantwoording. Daarbij is expliciet gevraagd naar de waarschijnlijkheid van de crisis- en verkiezingstheorie of van beide theorieën tegelijkertijd. Daarnaast is er gevraagd naar alternatieve verklaringen. Hierdoor wordt de validiteit van dit onderzoek gewaarborgd. Een lijst met de namen en expertises van de gesproken experts is opgenomen in tabel 4. De respondenten krijgen ieder willekeurig een vast letter, lopend van A tot en met F, toegewezen om in het resultatenhoofdstuk een overzicht te verschaffen welke respondent wat gezegd heeft.

Tabel 4. Overzicht geraadpleegde experts

Naam	Functie
Prof. dr. Thomas Schillemans	Hoogleraar Verantwoording, gedrag en instituties
Prof. dr. Arjen Boin	Hoogleraar Publieke Instituties en Openbaar Bestuur, expertise in crisismangement
Prof. dr. mr. Mark Bovens	Hoogleraar Bestuurskunde, expertise in publieke verantwoording
Dr. Jorren Scherpenisse	Co-decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Gepromoveerd op het gebruik van tijd in bestuur en beleid.
Marij Swinkels PhD	Assistent professor. Expertise in politiek leiderschap en crisismangement.
Lars Brummel MSc	PhD-kandidaat met PhD over publieke en sociale verantwoording. Auteur van aangehaald artikel over sociale verantwoording.
Direct betrokkene	
Dr. mr. Klaas Dijkhoff	Fractievoorzitter van coalitiepartij VVD ten tijde van de coronacrisis (2017 - maart 2021)

Daarnaast is direct betrokkene Klaas Dijkhoff op dezelfde wijze geïnterviewd. Dijkhoff was tot maart 2021 fractievoorzitter van de grootste coalitiepartij VVD en was door bijvoorbeeld coalitie-overleggen nauw betrokken bij het coronabeleid. Ook nam hij zelf deel aan de coronadebatten. Met de inzichten en ervaringen van Dijkhoff wordt het onderzoek verrijkt met interne data die de casestudy en expertsinterviews niet kan bevatten. De citaten worden niet geanonimiseerd gebracht omdat er één betrokkene is gesproken in dit onderzoek.

Met dit diverse palet aan openbare databronnen, gesproken experts en inzichten uit de praktijk kan vervolgens een valide en betrouwbaar antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag. Figuur 6 geeft een schematisch overzicht van het onderzoeksdesign.

Figuur 6. Schematisch overzicht onderzoeksdesign.



3.5 DATAVERZAMELING

Tabel 5 en 6 geven een overzicht van de gekozen casus in respectievelijk Nederland en Ierland. De twee eerder geselecteerde perioden zijn opgedeeld in twee momenten van op- en afschaling van de maatregelen. Het onderscheid is van belang omdat het voorstelbaar is dat de inhoudelijke wijze van verantwoording bij afschalingen zou kunnen afwijken van de verantwoording bij opschalingen. Het vergelijken van een opschaling in de eerste golf met een versoepeling in de tweede golf zou immers kunnen leiden tot een scheve vergelijking. Door zowel twee momenten van afschaling als twee momenten van opschaling te selecteren kan er echter ook onderling per type besluit vergeleken worden. Dat resulteert in totaal in vier momenten in Nederland en vier momenten in Ierland waarbij één periode het voorjaar van 2020 beslaat en de andere periode de winter van 2020-2021. Deze casus zijn voorzien van een casusnummer om de oorsprong van citaten in het vervolg gemakkelijk weer te geven.

De momenten van opschaling betreft steeds het moment van de periode waarop het maatregelenpakket het meest in één keer verzaagd werd. In andere woorden is dat het moment waarop de *Covid-19 Stringency Index* het meest toenam. De momenten van afschaling zijn de eerste momenten na de verzwaring waarop er significante versoepelingen aangekondigd werden en de index afnam. Zoals vermeld zijn er in het geval van Ierland per moment dan wel besluit soms meerdere debatten geanalyseerd omdat de verantwoording van het besluit niet aan één debat gekoppeld is. Dit staat vermeld in tabel 6.

Zowel de Ierse als Nederlandse persconferenties zijn uitgeschreven en gepubliceerd op de officiële overheidssites (Rijksoverheid.nl & Gov.ie). De verslagen van de debatten zijn eveneens openbaar en gepubliceerd op de officiële sites van de parlementen (Tweedekamer.nl & Oireachtas.ie). De documenten zijn geanalyseerd via het programma NVivo 12. Het totaal aantal gevonden rechtvaardigingen voor Nederland bedraagt $N = 312$ en $N = 127$ voor Ierland. Omdat een vergelijking wordt gemaakt met het relatieve aandeel van soorten rechtvaardigingen vormt zoals vermeld het verschil in het aantal gevonden rechtvaardigingen geen belemmering. Het totaal aantal geanalyseerde documenten is $N = 18$ waarvan er 8 afkomstig zijn uit Nederland en 10 uit Ierland. Van de in totaal 18 geanalyseerde documenten zijn er 9 verslagen van parlementaire debatten en 9 transcripties van gegeven persconferenties. In deze debatten en persconferenties voerden de minister-presidenten, de ministers van Volksgezondheid en de ministers van Justitie het woord. In Ierland was er bovendien een staatssecretaris van Volksgezondheid die het woord nam namens de Ierse regering.

Tabel 5 en 6 geven naast een overzicht van de geanalyseerde casus ook een overzicht van de inhoudelijke besluiten die op dat moment zijn aangekondigd.

Tabel 5. Geselecteerde casus Nederland

Casus-nummer	Op- of afschaling	Datum officiële bekendmaking besluit (persconferentie)	Besluit	Databron(nen)
NL1+ ⁶	Opschaling	23 maart 2020	Instellen van intelligente lockdown. Verbod op groepsvorming op last van boetes, sluiting van contactberoepen en verplichting van 1,5 meter afstand	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 23 maart 2020 - Verslag TK-debat d.d. 26 maart 2020
NL1-	Afschaling	19 mei 2020	Openen van horeca, onderwijs ⁷ en contactberoepen. Groepsvorming, op 1,5 meter, weer toegestaan	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 19 mei 2020 - Verslag TK-debat d.d. 20 mei 2020
NL2+	Opschaling	14 december 2020	Instellen van een lockdown. Niet-essentiële winkels, publiekelijke toegankelijke locaties en het onderwijs gaan dicht.	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 14 december 2020 - Verslag TK-debat d.d. 15 december 2020
NL2-	Afschaling	23 februari 2021	Contactberoepen worden toegestaan en het voortgezet en beroepsonderwijs gedeeltelijk geopend. Winkelen op afspraak mogelijk en buiten sporten in groepsverband tot 27 jaar toegestaan.	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 23 februari 2021 - Verslag TK-debat d.d. 24 februari 2021

⁶ NL staat voor Nederland, 1 voor de periode en + en – respectievelijk voor op- en afschaling.

⁷ Het primair onderwijs was al eerder geopend.

Tabel 6. Geselecteerde casus Ierland.

Casus-nummer	Op- of afschaling	Datum officiële bekendmaking besluit (persconferentie)	Besluit	Databron(nen)
IR1+	Opschaling	24 maart 2020	Sluiting van horeca, publieke ruimten, scholen contactberoepen en niet-essentiële winkels. Maximaal 4 gasten thuis ontvangen. Advies om thuis te werken. Verplichting om onderling 2 meter afstand te houden. Vanaf 27 maart: verplichting om thuis te blijven en aankondiging steunpakket.	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 24 maart 2020 - Verslag <i>Dáil Éireann (DE)</i>-debat d.d. 26 maart 2020 - Persconferentie d.d. 27 maart 2020
IR1-	Afschaling	5 juni 2020	Maximale reisradius naar 20 km, opening van winkels en speeltuinen. Maximaal aantal gasten wordt verhoogd naar 6. Werken op kantoor meer toegestaan.	<ul style="list-style-type: none"> - Verslag DE-debat d.d. 4 juni 2020 - Persconferentie d.d. 5 juni 2020 - Verslag DE-debat d.d. 11 juni 2020
IR2+	Opschaling	22 december 2020	Verplichting om in eigen <i>county</i> te blijven. Verbod op ontvangen van personen buiten eigen huishouden. Sluiting van horeca, religieuze instellingen en hoger onderwijs. Maatregelen treden in werking na Kerst.	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 22 december 2020 - Verslag DE-debat d.d. 13 januari 2021
IR1-	Afschaling	23 februari 2021	Heropening van kinderopvang, primair en secundair onderwijs. Hervatting van non-covid zorg en andere zorg zoals thuiszorg.	<ul style="list-style-type: none"> - Persconferentie d.d. 23 februari 2021 - Verslag DE-debat d.d. 25 februari 2021

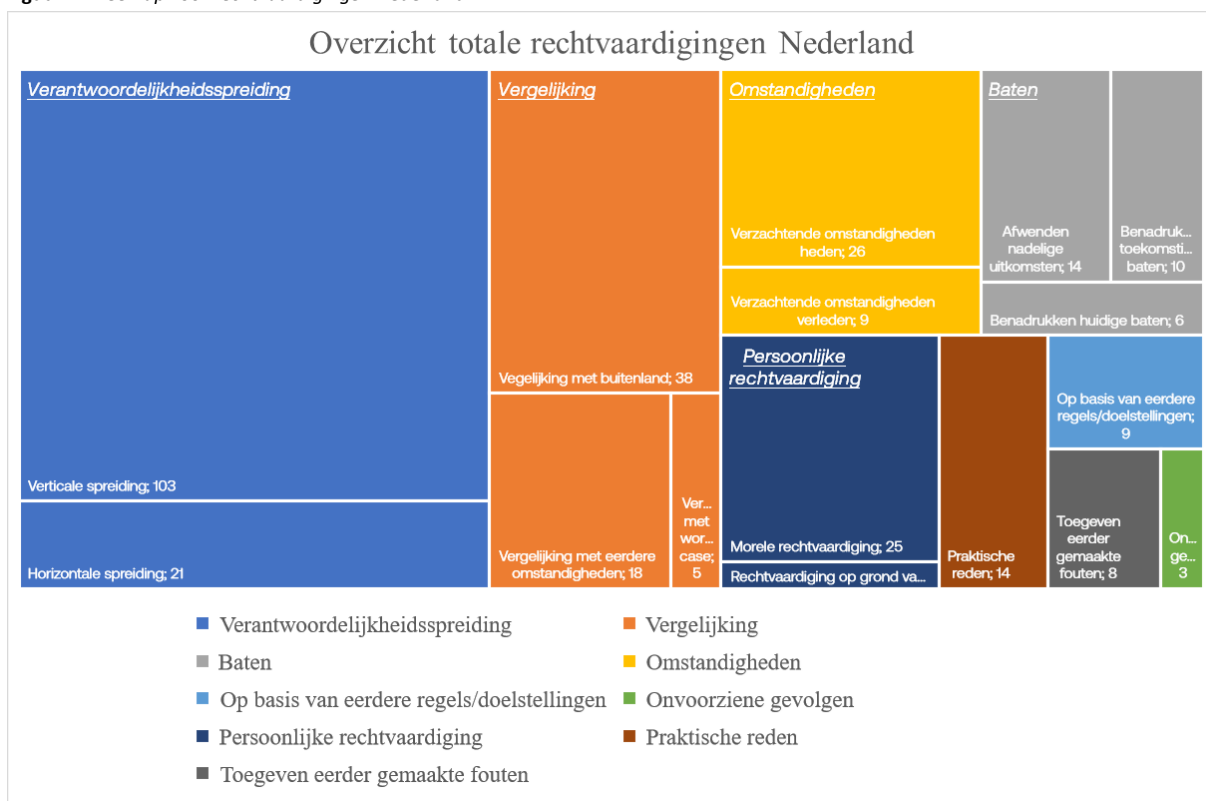
4. RESULTATEN

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van de vergelijkende casusanalyse en de expertsinterviews. Allereerst worden de algemene bevindingen gepresenteerd, gevolgd door de resultaten per dimensie zoals geschetst in tabel 4. De dimensies zijn de typen rechtvaardigingen, het doel, de inhoud, de mate van belangenafweging en de verklaring voor suboptimale besluiten. Deze resultaten geven gecombineerd een antwoord op de onderzoeksvraag die centraal staat in deze scriptie.

4.1 ALGEMENE BEVINDINGEN

Figuur 7 en 8 geven een overzicht van de relatieve verdeling van de type rechtvaardigingen die gedurende alle casusperioden zijn geuit. Nederland en Ierland zijn hierin in grote mate overeenkomstig. Dat betekent dat de landen zich wat betreft de types gebruikte rechtvaardigingen lenen om verder met elkaar te vergelijken. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat in absolute zin het Ierse kabinet veel minder verantwoording heeft afgelegd dan het Nederlandse kabinet. Ondanks dat er meer debatten zijn geanalyseerd is het totaal aantal gevonden rechtvaardigingen zoals eerder vermeld minder dan het totaal aantal gevonden rechtvaardigingen in Nederland.

Figuur 7. Treemap voor rechtvaardigingen Nederland



Figuur 8. Treemap voor rechtvaardigingen Ierland



Bovenstaande figuren geven de relatieve verdeling van de verschillende typen rechtvaardigingen weer. Hoe groter het blok van een type rechtvaardiging, hoe groter het relatieve aandeel. De kleuren corresponderen met het type rechtvaardiging. De cijfers in de blokken staan voor het totaal aantal gevonden rechtvaardigingen.

4.1.1 MEEST GEVONDEN RECHTVAARDIGINGEN

Verder valt op dat een verticale spreiding van verantwoordelijkheid in zowel Nederland als Ierland het meest gebruikte rechtvaardigingstype is. Dat sluit aan bij de opvatting van de meeste respondenten die stellen dat de crisis is “gemedicaliseerd” en dat daarbij (medische) adviesorganen worden aangehaald als autoriteit.

In beide landen gaven de regeringen aan te sturen op basis van adviezen van teams van medici en epidemiologen. In Nederland is dat het Outbreak Management Team (OMT) en in Ierland zijn dat het National Public Health Emergency Team (NPHE) en de Chief Medical Officer (CMO). Wanneer beleid verantwoord wordt, verwijzen bewindslieden zowel in Nederland als Ierland naar de observaties en adviezen van deze teams. Daarmee wordt ook de verantwoordelijkheid al dan niet impliciet voor het beleid naar deze teams doorgeleid. Dat uit zich in uitspraken als “Under the guidance of the CMO, we will work out in the days ahead which actions will take place in each” (IR1+) en “Het Outbreak Management Team zegt dat in situaties waar de 1,5 meter niet altijd kan worden gehandhaafd, een niet-medisch mondkapje nut heeft. Dat is de reden dat wij het verplicht opleggen.” (NL1-).

De bevinding dat er relatief het vaakst verwezen wordt naar experts past in de theorie dat regeringen bij toenemende druk en in crises taken uitbesteden aan onafhankelijke adviesorganen (Flinders & Wood, 2015). Bovendien kan daardoor de besluitvorming gedepolitiseerd worden waardoor er regeringen wellicht schuld of blaam kunnen vermijden (Grande & Hutter, 2016; Weaver, 1986).

Naast de spreiding van verantwoordelijkheid is ook een vergelijking met het buitenland een vaak gehanteerde rechtvaardiging in beide landen. Vergelijkingen met het buitenland kwamen later in de crisis vaker voor dan in de beginfase. Het is immers niet onvoorstelbaar dat regeringen in een pandemie naar andere landen kijken om te leren van gemaakte fouten en goedwerkende besluiten elders. Vervolgens kan die afweging worden gebruikt als argument voor gemaakte beleidskeuzes. Dit resulteert in zinnen als “Een land als Luxemburg test acht keer zoveel. In de afgelopen periode heeft het ook een keer grootschalig getest, net na de zomer. Maar de tweede golf is daar twee keer zo hoog als in Nederland. Duitsland heeft zijn testen al een tijd prima op orde, maar ook daar nemen de besmettingen gewoon toe” (NL2+).

Tegelijkertijd kan een vergelijking met het buitenland ook gebruikt worden om aan te tonen dat het gevoerde beleid vooruit loopt op het beleid van andere landen. Deze type vergelijkingen worden vaker in Ierland gevonden dan in Nederland. Twee voorbeelden hiervan zijn: “This system of hotel quarantine, as the evidence shows, will be, by a long way, the most restrictive and the most comprehensive in Europe” (IR2+) en “We are one of very few countries, if not the only country, in the world that tested all of the staff in our nursing homes” (IR1-).

Een tegenovergesteld gebruik van dit type rechtvaardiging is meermaals gevonden in Nederland. Hierbij worden beleidskeuzes gerechtvaardigd omdat andere landen eenzelfde keuze gemaakt hebben: “Dat zie je in heel Europa. Het is net alsof Nederland iets gek doet. Nee, heel Europa kiest ervoor om niet-medische mondkapjes verplicht te stellen in het openbaar vervoer” (NL1-).

Het relatief grote aandeel van vergelijkingen als rechtvaardigingen is minder voorzien in de bestaande literatuur dan het spreiden van verantwoordelijkheid. Wel geven Boin en anderen (2016) aan dat beleid in de verantwoordingsfase van een crisis vergeleken kan worden ter evaluatie en ter beoordeling. In die hoedanigheid zou crisistheorie de toename van vergelijkingen kunnen verklaren.

Een andere verklaring is de aard van de coronacrisis. Anders dan bijvoorbeeld natuurlijke crises is een pandemie inherent wijdverspreid over landsgrenzen heen. In dit geval betrof het bovendien een nieuw virus dat zich in een hoog tempo verspreidde. Daardoor was in relatief korte tijd, haast gelijktijdig met de intrede van het virus zelf, veel vergelijkingsmateriaal voorhanden. Ieder land ging op zeker tijdens de eerste golf op een andere manier met het coronavirus om. Als gevolg daarvan waren er in de tweede periode veel voorbeelden beschikbaar van strategieën die wel of juist niet effectief zijn gebleken. Zo haalt premier Rutte meermaals in februari 2021 (NL2-) het testbeleid van het Litouwse Vilnius aan.

4.1.2 VERSCHILLEN TUSSEN OP- EN AFSCHALINGEN: MEER VERGELIJKINGEN BIJ AFSCHALINGEN

Om een geschikte vergelijking te kunnen maken tussen de twee perioden, is het noodzakelijk om te kijken naar verschillen tussen op- en afschalingen. In bijlage C zijn de grafieken opgenomen die de verdeling van de type rechtvaardigingen weergeven bij op- of afschalingen van de maatregelen. Het gaat hierbij om alle casus waarin op- of afgeschaald is over de twee perioden heen. Het totaal aantal gevonden rechtvaardigingen bij opschalingen (n = 161) en afschalingen (n = 151) is vergelijkbaar. Uit de vergelijking blijkt dat er in de Nederlandse context bij opschalingen relatief vaker een beroep op verzachtende omstandigheden werd gedaan. Ook werden de baten van de maatregelen als rechtvaardiging vaker benadrukt. Bij afschalingen werd er juist meer gebruik gemaakt van vergelijkingen. Tevens was het aandeel van het spreiden van verantwoordelijkheid, met name het verwijzen naar adviezen van het OMT en andere instituten, groter bij afschalingen dan bij opschalingen.

Inhoudelijk verschilt de verantwoordelijkheidsspreiding bovendien ten opzichte van momenten waarop de maatregelen worden aangescherpt. Er wordt wel verwezen naar de medische experts en het OMT, maar er wordt rekkelijker omgegaan met de adviezen. Zo zegt premier Rutte in mei 2020: “En het OMT zegt nou: je ziet daardoor de onzekerheid wel wat toenemen natuurlijk naar de toekomst toe. Dat is ook logisch. Maar gegeven de context waarbinnen je het doet, namelijk de context ook van het naar 100% testen gaan, het intensievere bron- en contactonderzoek wat we gaan, is het een stap die verantwoord is.” (NL1-).

In februari 2021 is eenzelfde rechtvaardiging te vinden: “Toen hebben wij gedacht: laten we nou eerst het OMT volgen over het voortgezet onderwijs en laten we bij het MBO zelfs een stapje verder gaan dan het OMT suggereerde, want het OMT had het over dezelfde leeftijd als scholieren in het middelbaar onderwijs.” (NL2-). In februari 2020, tijdens de aanscherping van de maatregelen in de eerste golf, zegt premier Rutte echter: “Al de dingen die ik noem, zijn gebaseerd op de adviezen van het Outbreak Management Team. Hier zit niets bij wat wij als politiek bedacht hebben, waarvan we dachten: dit moesten we maar eens doen.” (NL1+). Bij versoepelingen lijkt dus evenveel of zelfs meer naarmate de crisis vorderde te zijn verwezen naar de experts, maar inhoudelijk is er sprake van een verschil: de autoriteit van de gegeven adviezen wordt als minder absoluut en als onderhevig aan politieke besluitvorming gepresenteerd. Ook neem het belang dat aan andere, niet-medische gevolgen wordt gehecht in de rechtvaardigingen toe.

In Ierland wordt wat betreft de verschillen tussen op- en afschalingen in grote lijnen eenzelfde patroon waargenomen. Zowel vergelijkingen als verantwoordelijkheidsspreidingen werden bij afschalingen relatief vaker gevonden. Bij afschalingen ($n = 82$) werden daarnaast ook meer rechtvaardigingen gevonden dan bij opschalingen ($n = 45$), hoewel dit ook verklaard kan worden doordat er bij opschalingen één debat meer in de analyse is meegenomen. Bovendien werden de maatregelen van de tweede periode vlak voor Kerst genomen, waardoor dat besluit later besproken is in het parlement en er daardoor in absolute zin minder rechtvaardigingen zijn geuit. Het benadrukken van baten en het gebruik van persoonlijke rechtvaardigingen werden daarentegen relatief vaker gevonden bij aanscherping van de maatregelen. Dat sluit eveneens aan bij het Nederlandse beeld.

4.2 VERSCHILLEN TUSSEN PERIODEN

De crisis zelf en de omgang daarmee is allerm minst statisch gebleven. Uit de expertinterviews blijkt dat alle respondenten een vorm van een afnemend *rally-around-the-flag-effect* ontwaren, hetgeen past bij de veronderstelling dat er verschillende fases van een crisis zijn. De acute crisis zou zijn afgenomen en in plaats daarvan is de coronacrisis meer een slepende crisis geworden. Het blijkt dat in Nederland naarmate de crisis duurde meer belangen werden meegenomen in het besluitvormingsproces. Dit wordt ook benoemd in de rechtvaardigingen. Hierop wordt later in dit hoofdstuk verder ingegaan. Uit het feit dat er tijd is om belangen af te wegen, kan gesteld worden dat de crisis niet zeer acuut meer was. Dit is ook de redenatie van de rechtbank te Den Haag in het vonnis over de avondklok, ook al werd in hoger beroep dit vonnis teruggedraaid.

Dat de gepercipieerde urgentie van de crisis afneemt naarmate de crisis duurde blijkt ook uit de analyses. Verwijzingen naar verzachtende omstandigheden als rechtvaardiging werden minder gebruikt. In de eerste periode werd verwezen naar de onbekendheid van het virus met uitspraken als: “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.” (NL1-). In de tweede periode gebeurde dat minder, hoewel ook naar de onzekerheden van de Britse coronavariant werd verwezen: zo zegt minister De Jonge “En inmiddels weten we steeds meer over dat virus. Maar iedere keer dat we denken dat we het wel in de smiezen hebben, moeten we toch constateren dat we ook heel veel nog niet weten.” (NL2-).

Ondanks de opkomst van virusmutaties kan gezegd worden dat het coronavirus van “getemd” probleem richting een “ongetemd” probleem schoof (Hoppe, 2018). In de eerste periode was er namelijk ook volgens de respondenten veel meer onzekerheid; “iedereen kon er [van het virus] mogelijk last van krijgen, normatief was het duidelijk dat er iets moest gebeuren.”, zo stelt respondent F. In de tweede periode na de zomer lijkt er vrijwel meer zekerheid te zijn. Het is daardoor normatief onzekerder geworden welk beleid gepast is. Het werd immers snel duidelijk dat niet iedereen even ziek wordt van het coronavirus waardoor ook de belangen uiteen liepen. Of de coronamaatregelen nodig zijn om iemands eigen gezondheid te beschermen hangt daarmee af van zijn of haar positie.

De manier waarop het OMT zich presenteerde is eveneens niet statisch gebleven gedurende de crisis. Volgens respondent E kan de positie die het OMT innam veranderd zijn doordat OMT-leden zich nadrukkelijker gingen mengen in het publieke debat, soms met tegengestelde standpunten. Dat kan relevant zijn voor het geloofwaardig verticaal spreiden van verantwoordelijkheid en maakt dat het gemakkelijker wordt om adviezen van het OMT af te wegen met andere belangen. Het OMT is zodoende namelijk onderdeel van het debat geworden in plaats van dat het erboven is blijven staan. Respondenten A en F tekenden bovendien op dat het OMT zelf wellicht naarmate de crisis duurde zelf meer belangen dan alleen medische belangen is gaan afwegen. Dit beeld wordt ondersteund door de gevonden rechtvaardigingen in NL2-, waarbij premier Rutte opmerkt dat het OMT zelf adviseert om kinderen en tieners weer naar school te laten gaan, ook al zorgt dat voor een stijging van het aantal besmettingen.

Door de veranderende perceptie van het virus is kortom de aard van het probleem fundamenteel veranderd. Beleid gebaseerd op adviezen van medici of epidemiologen kan daardoor aan kracht verliezen. Dat kan de reden zijn waarom het aandeel van verwijzingen naar het OMT en medische experts bij het aanscherpen van de maatregelen in de tweede periode afnam: om het beleid te rechtvaardigen volstonden alleen medische redenen niet langer. Dit is ook een verklaring die expliciet genoemd wordt door respondent D: “In de loop van het jaar is er verschuiving gekomen van medisch naar politieke afweging. Het kabinet verschuilt zich minder achter experts nu.” Dit geldt echter niet voor alle momenten die geanalyseerd zijn. Voor wat betreft het moment van aanscherpingen in de tweede periode (NL2+) klopt deze uitspraak, maar voor het moment van versoepelen in de tweede periode (NL2-), tevens het moment het dichtst op de Tweede Kamerverkiezingen, klopt deze uitspraak niet. De volgende sectie zal dit nader uitlichten.

4.3 VERSCHILLEN IN VERANTWOORDING TUSSEN DE TWEE PERIODEN

Het feit dat de crisis zelf en de omgang daarmee niet statisch is gebleven, komt ook terug in de verantwoording. In bijlage D is een grafisch overzicht van de gevonden rechtvaardigingen per besluit opgenomen. Wanneer gekeken wordt naar de gebruikte rechtvaardigingen tussen de eerste en tweede periode, valt een aantal veranderingen te ontwaren.

4.3.1 VERSCHILLEN TUSSEN MOMENTEN VAN OPSCHALING

Allereerst valt op dat bij de tweede opschaling van de maatregelen in Nederland (NL2+) er relatief meer vergelijkingen worden toegepast om beleid te rechtvaardigen. Daaronder vallen zowel vergelijkingen met de situatie in andere landen als vergelijkingen met eerdere omstandigheden. Ook in de reactie op vragen van Kamerleden vergelijken bewindslieden met situaties in het buitenland. Zo verweert premier Rutte zich tegen kritiek van Lodewijk Asscher dat het kabinet in het najaar van 2020 te laat maatregelen zou hebben genomen: “Je ziet dat heel Europa geconfronteerd wordt toch weer sneller stijgende cijfers dan we met elkaar hadden verwacht op basis van alle berekeningen, op basis van alle deskundige adviezen.” (NL2+).

Tegelijkertijd neemt tussen de NL1+ en NL2+ het benadrukken van de baten relatief af. In de beginfase van de crisis, toen de intelligente lockdown werd afgekondigd, werd de nadruk gelegd op het nut van het beleid: het afwenden van de nadelige uitkomst dat de gezondheidszorg zou bezwijken en kwetsbare mensen ernstig ziek worden. Met dat doel werden de maatregelen ook aangekondigd, zoals door minister De Jonge: “Nieuwe maatregelen dus om onze kwetsbaarste mensen te beschermen. Maar we nemen ook maatregelen om ervoor te zorgen dat de zorg het aan blijft kunnen.” (NL1+). Dergelijke uitspraken worden in de tweede lockdown ook gedaan, maar in mindere mate en minder stellig. Bovendien zijn de baten soms anders gedefinieerd. Zo stelt Rutte in zijn toespraak van 14 december 2020 “Alles is erop gericht het aantal contacten tot een minimum te beperken.” (NL2+). Dat ligt weliswaar in het verlengde van het doel om kwetsbare mensen te beschermen en de zorg niet te laten bezwijken, maar is desalniettemin een ander doel.

Verder neemt het aandeel van het beroepen op verzachtende omstandigheden af en het aantal persoonlijke rechtvaardigingen toe bij de opschaling in de tweede periode (NL2+). Zo nam het relatieve aandeel persoonlijke rechtvaardigingen toe van 7,4% naar 10,0%. De toename blijft dus wel beperkt.

4.3.2 VERSCHILLEN TUSSEN MOMENTEN VAN AFSCHALING

Tussen de twee momenten waarop er een afschaling van de maatregelen zijn geweest, hebben zich andere veranderingen voor gedaan. Tegenovergesteld aan de ontwikkeling bij de opschalingen valt op te merken dat bij NL2- het relatieve aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding juist iets toeneemt waarbij dat bij de aanscherping van de maatregelen juist af nam. Er wordt dus relatief meer naar adviezen van medische experts verwezen ten opzichte van de versoepelingen in de eerste golf (NL1-). Ook in vergelijking met andere momenten, zowel in Nederland als in Ierland, is het relatieve aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding het grootst bij de versoepelingen van februari 2021. Dit is tegelijkertijd het besluit dat het dichtst bij de Tweede Kamerverkiezingen werd verantwoord. Daarmee kan het relatief grotere aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding een effect zijn van de verkiezingen. Hierop wordt in de desbetreffende paragraaf over de rol van verkiezingen nader op ingegaan.

Verder kan er een andere contrasterende verandering worden opgemerkt ten opzichte van de opschalingsmomenten. Waar bij de opschalingen het aandeel van vergelijkingen over de tijd heen toenam, nam dat tussen de afschalingmomenten juist af. De vergelijkingen die in de tweede periode wel worden gemaakt focussen zich bovendien op vaccinatie- en teststrategieën en niet zozeer op de versoepelingen in andere landen.

Eveneens opvallend is dat het benadrukken van baten qua relatief aandeel gelijk blijft of zelfs iets toeneemt. Dat is ook tegenovergesteld aan de verandering die gevonden is bij momenten van opschaling. Zowel in de eerste als in de tweede periode worden bij versoepelingen de huidige baten benadrukt terwijl een “mooie zomer” als toekomstige baten wordt gebracht: “We zijn op weg naar betere tijden. We zijn op weg naar een stapsgewijze opening van de samenleving – onderwijs en horeca, sport en cultuur, winkels, werk en vakantie. Dat perspectief is er.” (NL2-). Dat past bij de verwachting die een aantal respondenten had en sluit aan op de verkiezingstheorie van Ashworth et al. (2017) en Buena de Mesquita et al. (2005). Door baten te benadrukken, in essentie een vorm van *credit claiming*, zal het electoraat immers geneigd zijn om politici te herverkiezen: daar hebben zij, zo is het narratief, immers baat bij. Daar er een kleine toename te zien is bij de versoepelingen, waarbij het laatste moment het dichtst bij de verkiezingen plaatsvond, maar juist een afname bij de aanscherpingen, kan gesteld worden dat dit het effect is van de verkiezingen die destijds naderden. Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat in Ierland, dat geen verkiezingen kende, een soortgelijke verandering kent. Het is dus niet sluitend aangetoond dat een toename van batenbenadrukking een effect van de verkiezingen is.

Ten slotte is er een klein, toenemend gebruik van persoonlijke rechtvaardigingen op het tweede moment van versoepelingen (NL2-) ten opzichte van het eerste moment (NL1-). Het relatieve aandeel stijgt van 8,3% van het totaal naar 10,5%. Desalniettemin is dat een zeer relevante ontwikkeling. Dergelijke rechtvaardigen kunnen immers op gespannen voet staan met de adviezen van het OMT en dus met de verwijzingen daarnaar. Daarvan is hier bijvoorbeeld sprake: “En dan komt de derde vraag: waarom doe je dat? Dat is een goede vraag. En dat is ook waar de persconferentie van gisteren over ging, omdat strikt genomen, epidemiologisch bekeken, je dat misschien niet zou moeten doen. Strikt genomen zou je moeten zeggen: zelfs het voortgezet onderwijs houden we dicht. Strikt genomen zou je moeten zeggen: we laten alles zoals het is. Wat je dan doet, is twee dingen negeren.” (NL2-).

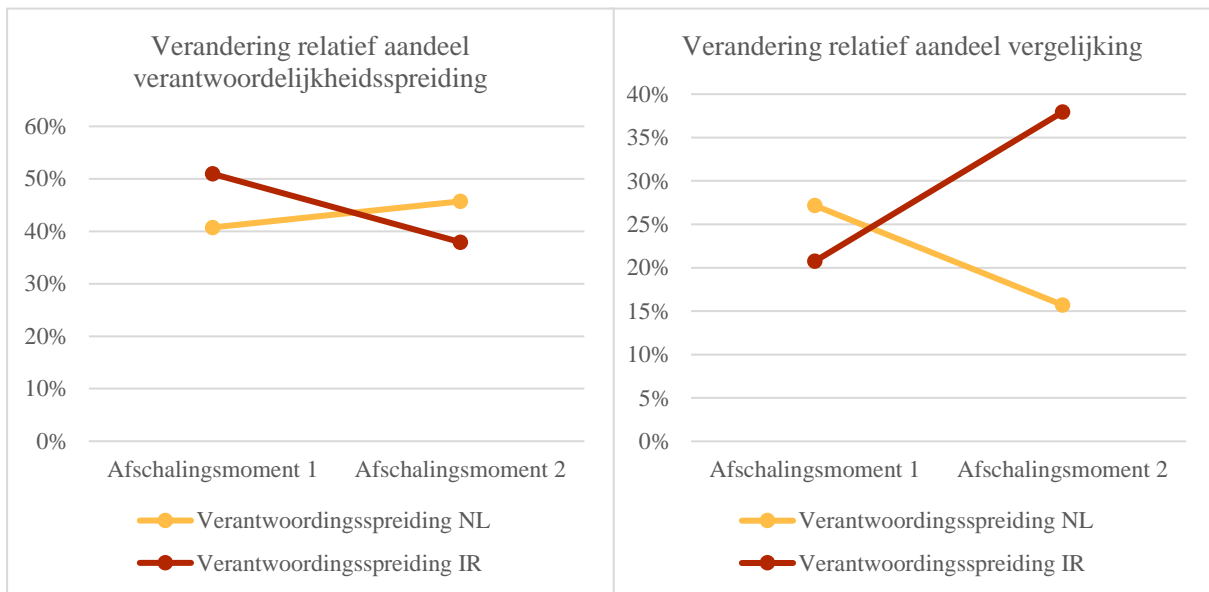
Een ander voorbeeld is “Met dit pakket nemen we een, vind ik, acceptabel, [sic] maar we nemen wel een risico” (NL2-). Persoonlijke rechtvaardigingen als deze, waarbij dus andere belangen dan alleen strikt epidemiologische belangen worden meegewogen, sluiten ook aan bij de opvattingen van de respondenten dat de verantwoording achter de versoepelingen politiek(er) is geworden.

In die hoedanigheid zou de verkiezingstheorie van Ashworth (2012) en anderen (zoals Buena de Mesquita et al., 2005) bevestigd worden, ware het niet dat eenzelfde verandering ook plaats had bij aanscherpingen van de maatregelen. Het tweede moment van aanscherpen (NL2+) vond plaats in december 2020 en daarmee enkele maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen. Daar ook Klaas Dijkhoff aangaf dat de campagnes pas echt in de eerste weken van januari start gingen, kan worden geconcludeerd dat het toenemend gebruik van persoonlijke rechtvaardigingen geen effect is van de verkiezingen.

4.3.3 VERGELIJKING MET IERLAND

Kijkend naar de veranderingen van verantwoording in Ierland kan vastgesteld worden dat de ontwikkelingen voor wat betreft opschalingsmomenten grotendeels overeenkomen met de Nederlandse ontwikkelingen. Het relatieve aandeel van de vergelijkingen neemt in Ierland toe en het aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding blijft vergelijkbaar. Een verschil met de veranderingen in Nederland is dat het aandeel persoonlijke rechtvaardigingen juist minder wordt, terwijl dit in de Nederlandse context juist toeneemt. Kanttekening bij deze gegevens is dat het in de Ierse situatie om een klein totaal aantal rechtvaardigingen gaat waardoor een kleine verandering een groot effect kan hebben. Desalniettemin kan er een indicatieve werking van uitgaan.

Tussen de momenten waarop de coronamaatregelen afgeschaald zijn, valt op dat het relatieve aandeel vergelijkingen hier eveneens toeneemt terwijl het aandeel verantwoordelijkheidsspreiding juist afneemt. Dat is het tegenovergestelde van wat er in de Nederlandse context gebeurde waar de Tweede Kamerverkiezingen zich aandienen. Figuur 9 schetst deze ontwikkeling. Dit kan erop duiden dat het spreiden van verantwoordelijkheid inderdaad niet zozeer door langdurigheid verklaard kan worden, maar door andere verklaringen. Immers is de lengte van de crisis in Nederland en Ierland nagenoeg hetzelfde. Verder steeg het aandeel van verzachtende omstandigheden als rechtvaardiging. In Nederland bleef het aandeel vergelijkbaar.

Figuur 9. Verloop relatief aandeel rechtvaardigingstypen in Nederland en Ierland.

4.4 POLITISERING

De vraag is in hoeverre de waargenomen veranderingen van de wijze van verantwoording duiden op politisering. De analyses van de rechtvaardigingen geven hierover geen eenduidig beeld. De hoeveelheid rechtvaardiging per onderzocht moment lijkt zowel in Nederland als in Ierland te zijn afgenomen. Dat kan een signaal zijn dat de genomen besluiten minder politiek zijn aangevochten en er daarmee geen politisering heeft plaatsgevonden (Grande & Hutter, 2016; McGraw, 2001).

Tegelijkertijd geven de respondenten unaniem aan een politiserende ontwikkeling te hebben waargenomen in de verantwoording van het Nederlandse kabinet. De meeste respondenten ontwaren hierin ook een omslagpunt. Dit omslagpunt zou hebben plaatsgevonden in de zomer van 2020 waarin er relatief weinig beperkende maatregelen waren. Hierdoor kon 'normale politiek' hervat worden: "Semipermanente maatregelen hielpen *politics as usual* in de hand" volgens respondent D. Respondent E tekende op: "in het begin had je een crisiskabinet, maar daarna werd het meer kabinetsbeleid. Daar kan je dan gewoon een debat over voeren. Ergens na de zomer lag het omslagpunt. Alles werd ter discussie gesteld. De [Tweede] Kamer ging op de stoel zitten van meebesturen. Dat is in zekere zin politisering."

De vanzelfsprekendheid van de aanpak en het één-op-één volgen van medisch advies zou afgenomen zijn toen in het najaar duidelijk werd dat het aantal besmettingen weer toenam. Daardoor werden ook de nadelige gevolgen voor andere delen van de samenleving, zoals de economie en welzijn, zichtbaarder: "Nadelen van de maatregelen worden manifest. Als je meer weerstand verwacht, ga je ook meer doen om die weerstand beheersbaar te houden", zo vermeldde respondent F. Ook in termen van de sociale verantwoording zou de vraag om verantwoording, mede door de groeiende en soms mondige weerstand, zijn toegenomen. Respondenten A, D en F refereerden daarbij naar ad-hoc gevormde actiegroepen zoals Viruswaarheid.

Een gepolitiseerd beeld sluit aan bij het beeld dat ook Klaas Dijkhoff heeft. In zijn opvatting is de verantwoordingsvraag veel gedetailleerder geworden en is de verantwoordingsvraag “zeker” gepolitiseerd: “[eerst was er] eigenlijk een marginale toets vanuit het parlement: is het logische conclusie die het kabinet verbindt aan het nemen van de maatregelen als je kijkt naar de adviezen van de experts? En die toetsing werd steeds minder marginaal en daarna heb je een fase gehad waarbij de experts informatie verstrekten die de Kamerleden gebruikten om het kabinet kritisch te bevragen en ter verantwoording te roepen, om dat beter geïnformeerd te doen. Daarna brak er een fase uit in mijn ogen waarbij de experts verantwoording aflegden over hun wetenschappelijke adviezen en dat er daarna politiek niet echt een verantwoordingsdebat was, maar meer echt een politiek debat.”

De respondenten plaatsten bij de observatie dat er sprake is van gepolitiseerde verantwoording twee kanttekeningen. Allereerst is de mate van politisering is relatief: de coronacrisis blijft volgens respondenten B, D en F bovenal een medische crisis. Daardoor is de ruimte om te politiseren vrij klein gebleven. Dat correspondeert met de bevindingen van de analyse waaruit blijkt dat inderdaad de rol van medische dan wel epidemiologische experts in de verantwoording over alle perioden heen substantieel blijft, ook al daalt het op moment van aanscherping in de tweede periode (NL2+).

Ten tweede gaven respondenten A, D en E aan dat het coronabeleid vanaf het begin af aan al in een zekere zin gepolitiseerd is geweest. In de eerste periode zou er eveneens sprake zijn geweest van ad-hoc-rechtvaardigingen om besluiten te rechtvaardigen: er wordt tot versoepelingen besloten en pas daarna wordt de juiste rechtvaardiging gezocht. Als voorbeeld werd hierbij de schoolsluiting, iets dat het OMT niet had geadviseerd maar waartoe toch besloten werd, genoemd. In de analyse werd één geval gevonden waarbij er in de verantwoording werd vermeld dat het besluit afweek van het OMT-advies.

Opmerkelijk is het dat dergelijke opvattingen niet tot nauwelijks uit de casusanalyse naar voren komen. De geraadpleegde respondenten merken dus iets anders op dan de resultaten van de analyse. De mate waarin er andere belangen worden afgewogen is weliswaar toegenomen en naarmate de crisis vordert wordt er in debatten vaker verwezen naar niet--medische gevolgen, maar dat is niet per definitie hetzelfde als politisering. De rol van expertadviezen in de rechtvaardiging blijft substantieel en het aandeel van de bij uitstek gepolitiseerde vorm van rechtvaardigingen, persoonlijke rechtvaardigingen, blijft beperkt over alle perioden heen. Bovendien daalt het aantal gevonden rechtvaardigingen per debat of persconferentie. Of sprake is van politisering kan dus niet eenduidig worden vastgesteld, hetgeen een contrast vormt met de publieke opinie dat er onomstotelijk sprake is geweest van politisering.

4.5 DIMENSIES VAN VERANDERDE VERANTWOORDING

Onderstaande paragraaf behandelt de verschillende dimensies zoals uiteengezet in tabel 5.

4.5.1 TYPEN RECHTVAARDIGINGEN: EXPERTVERWIJZINGEN

Zoals eerder vermeld neemt het relatieve aandeel van verticale verantwoordelijkheidsspreiding toe wanneer de versoepelingen in de eerste periode (NL1-) en in de tweede periode (NL2-) met elkaar vergeleken worden. Dat vormt een contrast met zowel de aanscherpingen van de eerste en twee perioden als met de geanalyseerde lere casus. In iedere vergelijking neemt het aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding af in de tweede periode ten opzichte van de eerste periode. Dat is bij de versoepelingen in Nederland, waarbij het laatste moment minder dan een maand verwijderd was van de Tweede Kamerverkiezingen, als enige niet het geval. Dat kan duiden op een effect van diezelfde verkiezingen.

Kijkend naar de verwachtingen die voortvloeien uit de crisis- of verkiezingstheorie valt op dat de analyse het omgekeerde van de verwachtingen aantoont. Waar verwacht werd dat de nabijheid van verkiezingen ervoor zou zorgen dat beleid vaker gerechtvaardigd werd door persoonlijke opvattingen en minder door te verwijzen naar expertadviezen toont de analyse aan dat dit niet geval is. De versoepelingen die vlak voor de verkiezingen gerechtvaardigd werden, werden juist relatief meer gerechtvaardigd door naar experts te verwijzen.

Tegelijkertijd valt op dat in de situaties waarin er geen verkiezingen waren, zoals in Ierland, het relatieve aandeel van expertverwijzingen wel afneemt. Ook dat is anders dan verwacht; vanuit de crisistheorie, die aan de orde zou zijn vanwege de afwezigheid van verkiezingen, zou verwacht worden dat beleid in de verantwoordingsfase verdedigd wordt door te verwijzen naar onafhankelijke instituties en experts. Daarmee kan tijdens de verantwoordingsfase ook schuld worden vermeden (Boin et al., 2009). Dat volgt echter niet uit de analyse; daar daalt het relatieve aandeel van verticale verantwoordelijkheidsspreiding.

Het relatieve grote aandeel van expertverwijzingen rondom de verkiezingen sluit echter goed aan bij het beeld dat de meeste respondenten schetsen over de aard van de crisis. Respondent E gaf aan dat de crisis vanaf de start is “gemedicaliseerd” waardoor enerzijds de verwijzingen naar onafhankelijke instituten belangrijker zijn geworden dan bij andere crises en waardoor er anderzijds weinig ruimte was om af te wijken van medische adviezen op basis van persoonlijke overtuigingen, ook niet in verkiezingstijd.

Bovenstaande observatie duidt op een vorm van padafhankelijkheid: keuzes gemaakt in de eerste periode kunnen enerzijds het keuzepallet in de tweede periode beperkt hebben en anderzijds voor kritiek hebben gezorgd vanuit het parlement of de samenleving (Kay, 2005). Meerdere respondenten lijken hieraan te appelleren. Zo tekende respondent F op: “In de tweede fase heb je steeds meer last van de gevolgen van de genomen beslissingen. De verantwoording liep tussen perioden door. Rutte kon dus meer fout hebben gedaan.” Respondent E observeerde: “Het wordt steeds moeilijker om het idee van consistente besluitvorming te creëren. Mensen gaan dan ook op dat verhaal schieten. Onderliggende redenering kan altijd aangevallen worden met eerder gedane uitspraken. Maar de crisis verandert en dus veranderen ook de argumenten, maar critici kunnen daar aan voorbij gaan.”

Vanwege het feit dat premier Rutte en minister De Jonge meermaals aangaven in de eerste periode te allen tijde het advies van het OMT te volgen, konden ze die argumentatie later niet meer substantieel veranderen. Zelfs als het kabinet beleid persoonlijk of politieker had willen rechtvaardigen zou dit in tegenspraak zijn geweest met eerder gedane uitspraken, hetgeen potentieel schadelijk is voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen dat al dalende was (Kanne & Driessen, 2021). Deze vorm van padafhankelijkheid blijkt eveneens uit uitspraken gedaan in debatten waarin er opschalingen werden aangekondigd. Zo zegt premier Rutte in maart 2020: “Wij baseren ons op de wetenschappelijke adviezen en daarom hebben we overgenomen wat het OMT zegt” (NL1+) en in december 2020 “We hebben áltijd gedaan wat de experts zeiden dat we moesten doen. Nadat we ze door elkaar hadden geschud, ondersteboven hadden gehouden en vervolgens nog een keer door hadden gevraagd, hebben wij per saldo altijd de maatregel genomen waarvan de experts zeiden: die moet je nu nemen. En terecht.” (NL2+). Dergelijke uitspraken verkleinen de ruimte om publiekelijk besluiten anders te rechtvaardigen dan naar de expertadviezen te verwijzen.

Naarmate de tijd vordert, verandert de wijze waarop verwezen wordt wel inhoudelijk. Waar in het begin van de crisis gezegd is dat de adviezen in absolute zin worden opgevolgd, worden vanaf het najaar van 2020 de adviezen afgewogen met andere belangen. Zo zegt premier Rutte: “Daarom denken we nu in een fase te komen waarin we bereid moeten zijn een klein beetje meer risico te nemen. Weliswaar beperkt en weloverwogen, maar met de Britse variant in het achterhoofd wel degelijk een risico.” (NL2-). Er wordt echter niet expliciet gezegd dat ze afwijken van de adviezen van het OMT, omdat dat niet congruent zou zijn met de eerder gedane uitspraken. Een relatief groot deel van de rechtvaardiging is daarmee padafhankelijk geworden.

Apolitieke paradox

De bevinding uit de analyse dat er relatief meer wordt verwezen naar adviezen van het OMT op het moment dat verkiezingen naderden sluit aan bij de observatie van Klaas Dijkhoff dat bewindslieden en de meeste politieke partijen veronderstelden dat het electoraat niet zat te wachten op een politieke aanpak van de coronacrisis, maar op een medisch onderbouwde aanpak. Hij gaf aan dat er in de VVD-campagne er bewust voor gekozen is om het crisisleiderschap van Rutte te benadrukken. Ook coalitiepartij D66 en oppositiepartij PVV zouden ervoor gekozen hebben om leiderschap te benadrukken. De gedachte hierachter bij in ieder geval de VVD was dat corona door het electoraat als dominante bedreiging werd gezien. Bij bedreigingen zou men behoefte hebben aan stabiel leiderschap. Doordat Rutte als premier het coronabeleid coördineerde, was hij in staat om leiderschap te tonen op het coronabeleid.

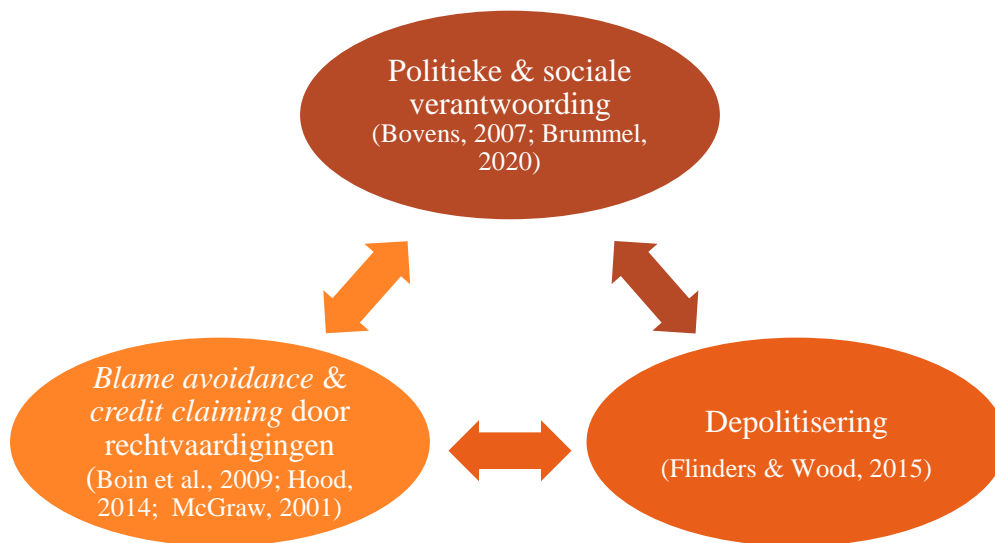
Bovendien bleek volgens Dijkhoff dat de linkse oppositiepartijen, die niet zelden kritiek uitten op het coronabeleid, de coronakritiek niet konden vertalen naar meer stemmen omdat critici van de maatregelen zich reeds achter andere partijen zoals Forum voor Democratie hadden geschaard. De motivatie voor de linkse oppositie om corona als centraal punt te nemen in de campagne was daardoor weg. Een aantal respondenten noemde bovendien dat de steun voor de corona-aanpak op grote lijnen breed is: "Oppositiepartijen zijn meegegaan in het frame van de regering." Het zou daarom ook niet geloofwaardig zijn om in de campagne het coronabeleid hard aan te vallen, hetgeen eveneens als een vorm van padafhankelijkheid kan worden gezien: door steun aan de corona-aanpak, gestoeld op adviezen van experts, in het begin van de coronacrisis werd het lastig om diezelfde aanpak, waarbij zoals is gebleken nog altijd naar de expertadviezen werd verwezen, publiekelijk af te vallen. De noodzaak om anders te verantwoorden viel daardoor ook wellicht ook weg.

Daarnaast gaf Dijkhoff aan dat de verkiezingen, anders dan vaak in de media gedacht en door sommige politici in het coronadebat van 24 februari 2021 geuit, volgens hem niet hebben geleid tot het eerder nemen van versoepelingen. Dijkhoff stelt dat het zelfs andersom zou zijn: "Eigenlijk [is het] een beetje zoals een docent die lesgeeft aan een klas waar zijn eigen kind in zit, dat je dan juist omdat je niet het verwijt wil krijgen dat je die voortrekt je extra kritisch gaat zijn. Dus ik denk dat het heeft meegespeeld dat ze beiden [Rutte & De Jonge] het eerder naar beneden zouden afronden, de versoepelingen, dan naar boven." Dat zou betekenen dat er juist voorzichtiger is omgesprongen met de versoepelingen dan in een situatie waarin er geen verkiezingen zouden zijn geweest. Verder duidt het erop dat het opvallend grote aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding verklaard kan worden doordat bewindslieden wilden voorkomen dat het frame van electoraal opportunisme, in de zin dat er alleen maar versoepeld zou worden om vlak voor de verkiezingen meerdere sectoren tevreden te stellen, verder groeide. In dat licht zijn de verwijzingen naar de expertadviezen gebruikt om blaam, of beter gezegd een negatief frame, te vermijden. Dat is een onderdeel van een *blame game* en past zodoende bij de crisistheorie (Boin et al., 2009).

Meerdere respondenten herkennen bovendien de geschetste VVD-strategie. Door leiderschap te benadrukken kon Rutte als 'crisisleider' boven de partijen blijven staan. Respondent B noemde expliciet het benadrukken van Rutte als crisisleider als campagnestrategie. Bovendien maakt het medische karakter van de crisis volgens respondenten D en F dat de crisisaanpak gemakkelijk te depolitiseren is door te verwijzen naar het OMT: "rechtvaardiging gaat heel erg langs *life sciences*-lijnen." De medicaliserende en apolitieke aard van de crisis behouden lijkt een strategie van het kabinet, of in ieder geval van de VVD, te zijn geweest, zo stellen ook respondenten A en B. Laatstgenoemde noemt dat de coronapremierbonus: "VVD-leider Rutte heeft natuurlijk ook zelf stevig ingezet op binnenhalen coronapremierbonus."

Dat geeft een paradox: door de crisis zo apolitiek mogelijk te maken, is de crisis onderdeel geworden van de politiek. Door het benadrukken van zijn partij-overstijgend leiderschap kon Rutte immers wellicht de verkiezingen winnen. Deze paradox sluit aan bij de stelling van Hood (2014) dat verantwoording en blaamvermijding dan wel *credit claiming* twee kanten van dezelfde medaille zijn: door verantwoording af te leggen, waarbij beleid gerechtvaardigd werd door te verwijzen naar de adviezen van medische experts, kon premier Rutte een claim leggen op goed crisisleiderschap. Daarmee wordt ook figuur 10, een aangepaste versie van figuur 3 waarbij in een cyclus is weergegeven hoe verantwoording tot *credit claiming* dan wel blaamvermijding kan leiden, bevestigd. Het verschil met figuur 3 is dat dit niet zozeer via politisering plaatsvindt, maar juist via depolitisering, zoals in de definitie van Flinders en Wood (2015).

Figuur 10. Aangepaste weergave van cyclus van verantwoording naar blame games



Deze observaties sluiten vanuit dit perspectief wel goed aan bij de verkiezingstheorie. Dijkhoff stelt immers dat door de VVD en andere partijen gepercipieerd werd dat het electoraat behoefte had aan leiderschap. De coronacrisis vormde de "belangrijkste bedreiging" en zodoende zou er vraag zijn naar stabiel leiderschap. Doordat premier Rutte zichzelf nadrukkelijk als partij-overstijgend crisisleider wilde tonen door te benadrukken dat beleid gemaakt werd op basis van medische adviezen en afwegingen van verschillende belangen, maar niet op basis van campagne-tactische overwegingen, probeerde Rutte in de wensen van het electoraat te voorzien. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat van Rutte over het besluit om de middelbare scholen en de MBO's te openen: "In het coronabeleid gaat het steeds om een weging van ongelijksoortige belangen. En in die afweging vinden we, luisterend naar alle deskundigen, ook luisterend naar de burgemeesters in het veiligheidsberaad, dat het maatschappelijk belang van versoepeling voor jongeren en het welzijn van ons allemaal op dit moment zwaar weegt." (NL2-). Dat past in de theorie van Ashworth (2012) en Bueno de Mesquita en anderen (2005) dat politici in verkiezingstijd beleid maken dat populair is onder het electoraat om herverkiezing veilig te stellen. Anders dan verwacht is het onder het electoraat echter populair om besluiten te nemen die apolitiek lijken en op basis van onafhankelijk expertadvies wordt worden genomen, zo lijkt het kabinet althans gedacht te hebben.

Zo kan verklaard worden waarom er juist op het moment van de versoepelingen, midden in de campagneperiode en vlak voor de verkiezingen, relatief vaker naar de medische adviezen werd verwezen⁸, contrair aan de ontwikkelingen bij opschalingen en aan de ontwikkelingen in Ierland. Het is voorstelbaar dat bij de afwezigheid van de verkiezingen de persoonlijke rechtvaardigingen en politieke overtuigingen meer hadden doorgeklonken.

Tegelijkertijd geeft een meerderheid van de experts aan dat het lastig is om vast te stellen of de verkiezingen invloed hebben gehad op de verantwoording. Respondenten B, D en F geven aan geen duidelijk effect te hebben gezien van de verkiezingen terwijl anderen, zoals respondent A en E, aangeven dat de versoepelingen in het voorjaar juist versneld zouden zijn ingevoerd met het oog op de verkiezingen.

Klaas Dijkhoff gaf aan dat de verkiezingen op het beleid zelf geen invloed gehad hebben, los van dat de datum van een persconferentie verschoven is zodat er geen persconferentie een week voor de voorverkiezingen zou zijn. Wel merkte hij op dat politieke partijen vanaf het najaar van 2020 zich meer gingen profileren. Uit de analyse van de handelingen en de persconferenties blijkt verder dat met name in het debat van 24 februari 2021 de PVV, de SP en DENK de premier verweten versoepelingen aan te kondigen met het oog op de verkiezingen. Rutte negeerde deze verwijten echter en ging op andere punten in. Daardoor is moeilijk vast te stellen wat de opvatting van Rutte zelf hierover is.

Hierdoor is een alternatieve verklaring, aangedragen door enkele respondenten, niet uit te sluiten. Het kan namelijk ook het geval zijn dat bewindslieden de coronacrisis dermate ernstig vonden dat ze een gedegen aanpak van de crisis, berustend op medische adviezen, lieten prevaleren boven een gunstige verkiezingsuitslag. Zo tekende Klaas Dijkhoff op dat de “*key players* van het kabinet” de mentaliteit hadden dat een situatie als de coronacrisis het waard is om de “juiste dingen” te doen, ook al verkleint dat de kans op een herverkiezing. Deze opvatting zou echter minder goed verklaren waarom de verwijzingen naar het OMT alleen bij de verkiezingen relatief toenemen, terwijl het in andere gevallen, zowel in Nederland als in Ierland, afneemt. Immers zou de verantwoording vlak voor de verkiezingen dan niet moeten afwijken van andere momenten, hetgeen wel het geval is.

Een andere, alternatieve verklaring is de demissionaire status van het kabinet. Anders dan op alle andere geanalyseerde momenten was het kabinet ten tijde van de versoepelingen in februari 2021 demissionair. Door de demissionaire status zou het lastiger zijn om het kabinet ter verantwoording te roepen. Zo stelt respondent E: “Een demissionair kabinet ter verantwoording roepen schiet ook niet echt op. Eigenlijk hebben ze meer macht dan ze daarvoor hadden. Verantwoording staat in de koelkast.” Een ander effect kan zijn dat er meer externe verantwoording, zoals verwijzing naar de adviezen van het OMT en het RIVM, benodigd is omdat het kabinet zelf door de demissionaire status minder als autoriteit wordt gezien. Respondenten zoals respondent A wijzen erop dat de politieke dynamiek achter toeslagenaffaire, de reden voor de demissionaire status, door kan hebben gewerkt in de verantwoording van het coronabeleid: omdat een meerderheid in de Tweede Kamer niet langer vanzelfsprekend was en het vertrouwen in het kabinet afgenomen, zou het spreiden van verantwoordelijkheid een effectievere rechtvaardiging van beleid zijn dan andere typen van rechtvaardigingen.

Uit de vergelijkende casusanalyse blijkt echter niet dat de demissionaire status een rol heeft gespeeld in de onderzochte verantwoording. Beide onderzochte fora, zowel de journalisten na de persconferentie als wel de Tweede Kamer, benoemen de demissionaire status evenmin. Daarmee blijft de apolitieke paradox, waardoor de verantwoording apolitieker lijkt te zijn geworden maar waarbij dat een verkiezingstactiek vormde, een plausibele verklaring.

⁸ Dat ernaar werd verwezen betekent overigens niet dat ernaar gehandeld werd. Zoals eerder gemeld werden er ook besluiten genomen die niet in lijn waren met het OMT-advies.

4.5.2 TYPEN RECHTVAARDIGINGEN: BEROEP OP OMSTANDIGHEDEN & BENADRUKKEN VAN BATEN

Een andere interessante bevinding uit de analyse is dat het relatieve aandeel van het benadrukken van baten licht toeneemt op het moment dat de verkiezingen het meest nabij zijn (NL2-). Dat vormt een contrast met andere momenten, waarop het benadrukken van baten juist relatief gezien afneemt. Deze constatering wijkt bovendien af van de verwachting vanuit de verkiezingstheorie dat baten juist benadrukt zouden worden naarmate de verkiezingen naderden. Door baten te benadrukken kan het electoraat immers ervan overtuigd worden dat het kabinet in haar voordeel beleid maakt, waardoor de kans op herverkiezing zou toenemen. Dat gebeurt echter niet.

Een mogelijke verklaring hiervoor ligt besloten in de doelstelling van verantwoording tijdens een crisis. Verantwoording dient ook als een middel om draagvlak te behouden voor de genomen besluiten (Boin et al., 2016; Flinders & Wood, 2015), iets dat noodzakelijk is om een virusuitbraak onder controle te kunnen krijgen. Op het moment dat de versoepelingen in februari 2021 werden bekendgemaakt, was het draagvlak voor de maatregelen onder de Nederlandse bevolking. Door toekomstige baten te benadrukken kon er perspectief worden geboden, waardoor het draagvlak wellicht vergroot werd. Premier Rutte liet dit expliciet doorklinken in het eerste gedeelte van de persconferentie van 23 februari 2021: “We zijn op weg naar betere tijden. We zijn op weg naar een stapsgewijze opening van de samenleving – onderwijs en horeca, sport en cultuur, winkels, werk en vakantie. Dat perspectief is er.” (NL2-). Dit duidt erop dat het naderen van de verkiezingen voor een verklaring kan bieden voor de veranderende, inhoudelijke wijze van verantwoording voor wat betreft het benadrukken van baten.

Dat lijkt daarentegen niet te gelden voor de mate waarin er een beroep door het kabinet wordt gedaan op verzachtende omstandigheden. Dat is een tactiek om eventuele schuld die in een later stadium toegeschreven kan worden te vermijden (Boin et al., 2009). Met name in een crisis waarbij er sprake is van een nieuw, onbekend virus zijn er veel onzekerheden. Door deze onzekerheden te benadrukken zullen de fora waaraan de verantwoordelijken verantwoording afleggen minder snel geneigd zijn consequenties te verbinden wanneer genomen besluiten nadelig hebben uitgepakt.

Uit de analyse blijkt echter geen eenduidig beeld. De vergelijking tussen de momenten van aanscherpingen in Nederland (NL1+ en NL2+) laat zien dat het relatieve aandeel van een beroep op verzachtende omstandigheden afneemt. Inhoudelijk verandert dit beroep niet. Zo merkt minister De Jonge in maart 2020 op: “ik heb recht te doen aan de werkelijkheid. Die werkelijkheid is complex. Die werkelijkheid is namelijk dat er een virus over de wereld raast (...)” (NL1+). In december 2020 spreekt Rutte uit: “Maar het is onmogelijk met dit virus altijd precies op tijd te zijn. Je zult soms te vroeg zijn en soms te laat. Dat is nou eenmaal het karakter van deze pandemie, die we samen moeten bestrijden.” (NL2+).

Bij de versoepelingen valt op dat de mate van beroepen op verzachtende omstandigheden afneemt noch toeneemt wanneer de eerste periode met de tweede wordt vergeleken. Inhoudelijk lijkt er echter wel een verandering plaats te vinden: in de tweede periode (NL2-) wordt alleen een beroep gedaan op verzachtende omstandigheden in het heden terwijl bij alle andere momenten een beroep wordt gedaan op verzachtende omstandigheden zowel in het heden als in het verleden. Opmerkingen als “Nederland had nauwelijks of geen eigen productie van dit soort middelen. We zijn bezig dat allemaal op te bouwen”(NL1+) worden zodoende op het moment het dichtst bij de verkiezingen niet meer gemaakt. Dat kan verklaard worden vanuit de verkiezingstheorie. Verzachtende omstandigheden in het verleden, zeker wanneer een kabinet er langer zit, kunnen immers alsnog het zittend kabinet aangerekend worden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de debatbijdragen van de PVV en SP die de nadruk legden op de zorgcapaciteit als gevolg van bezuinigingen.

In Ierland blijft het beroepen op verzachtende omstandigheden bij aanscherpingen tussen de momenten vergelijkbaar en is er een lichte stijging zichtbaar bij de versoepelingen. Op alle onderzochte momenten werd er zowel een beroep gedaan op verzachtende omstandigheden in het heden als in het verleden. De totale aantallen zijn echter zeer klein, met name in de versoepelingen bij de tweede periode. Het totaal aantal keer dat er op dat moment een beroep op verzachtende omstandigheden werd gedaan bedroeg 3, waarvan slechts één keer een beroep op verzachtende omstandigheden in het verleden. Dat zijn te kleine aantallen om definitieve conclusies te trekken en om te concluderen dat er in Nederland, waarbij er in dezelfde periode wel verkiezingen waren en geen beroep om omstandigheden in het verleden, op dit terrein sprake is geweest van een verkiezingseffect. Ook de respondenten sneden dit aspect niet aan. Tegelijkertijd is het wel een indicatieve, plausibele verklaring vanuit een verkiezingsperspectief.

4.5.3 TYPEN RECHTVAARDIGINGEN: VERGELIJKINGEN

Er is reeds opgemerkt dat het relatief gebruik van vergelijkingen als rechtvaardiging over het algemeen toeneemt in de tweede periode ten opzichte in de eerste periode, behalve wanneer de verkiezingen naderden. Inhoudelijk valt op dat, zeker in vergelijking met Ierland, de gebruikte rechtvaardigingen in Nederland met name defensief van aard zijn en vaak worden gebruikt als reactie op kritische vragen van journalisten of parlementsleden. Zie bijvoorbeeld het eerder gepresenteerde citaat in 4.1.1 over Luxemburg.

In februari 2021, het moment van de versoepelingen in de tweede periode en het moment het dichtst bij de verkiezingen, verandert dit beeld niet. Vergelijkingen blijven ingezet worden om beleid te verdedigen en niet zozeer om successen, zoals expliciet in Ierland gebeurt, te claimen. Tegelijkertijd neemt het relatieve aandeel van vergelijkingen in dit moment ten opzichte van eerdere momenten van versoepelingen af. Dat past in het beeld van de apolitieke paradox. Door successen te claimen verwordt een debat of persconferentie eerder tot een verkiezingsdebat of een campagnemoment. Dat is echter juist iets dat het kabinet en in ieder geval de VVD wilde voorkomen. Gedacht werd immers dat het electoraat behoefte had aan een partij-overstijgende, op expertadviezen gebaseerde aanpak van de coronacrisis. Het claimen van successen door het beleid met landen te vergelijken waar het slechter gaat, zoals de Ierse regering deed met haar testbeleid in verzorgingstehuizen, past minder in dat frame.

Wel gebruikt minister De Jonge meermaals tijdens de persconferentie en het debat over de versoepelingen een vergelijking om Nederlanders aan te sporen zich aan de coronamaatregelen te houden: “Maar de allerbelangrijkste verklaring voor het terugdringen van het virus en waarom het in landen als Japan en andere landen, of Taiwan, zo beperkt is, is toch in de allereerste plaats dat mensen zich houden aan de basisafspraken.” (NL2-). Dit past bij het beeld dat het afleggen van verantwoording niet alleen gebruikt wordt als middel om de passendheid van de genomen besluiten aan te tonen, maar ook als aansporing om gehoor te geven aan die besluiten. Daar wordt hieronder verder op ingegaan.

4.5.4 DOEL

De doelen van rechtvaardigen en verantwoorden zijn reeds meermaals ter sprake gekomen. Vanuit de crisistheorie werd verwacht dat het doel het winnen van *blame games* en het claimen van successen is: rechtvaardigingen te gebruiken ten overstaande van het parlement neemt de kans af dat het parlement schuld toe schrijft aan de regering en bijvoorbeeld een motie van wantrouwen of afkeuring aanneemt.

Vanuit de verkiezingstheorie werd verwacht dat rechtvaardigingen en verantwoording vooral als doel hebben om het electoraat te overtuigen om (opnieuw) op de bewindslieden en hun partijen te stemmen. Door verantwoording af te leggen kan immers bereikt worden dat het electoraat ervan overtuigd raakt dat een regering in hun voordeel beleid maakt. Hier past met name sociale verantwoording bij: de maatschappij, of preciezer gezegd het electoraat, is het forum dat besluit om de regeringspartijen wel of niet te herverkiezen.

Opvallend genoeg blijkt uit de analyse en de interviews dat geen van beide verwachtingen overeenkomt met de gevonden uitkomsten. Het doel waarmee de rechtvaardigingen worden geuit is met name om de besluiten te verdedigen, niet om schuld te vermijden of om successen toe te eigenen. Dat geldt ook voor de verkiezingsperiode. In een pandemie zoals de coronacrisis is vertrouwen in de regering en draagvlak voor het coronabeleid essentieel voor de effectiviteit van datzelfde beleid. De verantwoordingsfase van een dergelijke crisis lijkt dus synergetisch te zijn met de *meaning making* fase waarbij de bevolking door de regering overtuigd wordt van de noodzaak van besluiten (Boin et al., 2016). Door verantwoording af te leggen kan getracht worden het draagvlak en vertrouwen onder inwoners te behouden en mensen ervan te overtuigen zich te houden aan de coronamaatregelen. Het blijkt dan ook dat rechtvaardigingen er met name op gericht zijn om toehoorders ervan te overtuigen dat het beleid passend is en aansluit bij adviezen van het OMT. Zo kan zodoende draagvlak en voldoende vertrouwen onder zowel politici als de bevolking gecreëerd worden.

In Ierland wordt eenzelfde ontwikkeling gevonden, waarbij rechtvaardigingen bovendien vaker dan in Nederland gebruikt worden om gerust te stellen of om het forum empathisch aan te spreken. Zo wordt meermaals een vergelijking getrokken met de Brexit waardoor Ierland en de Ieren voorbereid zouden zijn op een crisis (IR1+). Ook wordt gerefereerd aan de ontstaansgeschiedenis van de Ierse republiek waarbij “eveneens” offers zijn gebracht om later in vrijheid te kunnen leven (IR1+).

Naarmate de Tweede Kamerverkiezingen in Nederland naderden kregen verantwoording en de rechtvaardigingen bovendien een ander doel: door te verwijzen naar expertadviezen zou geprobeerd zijn een frame van campagne-opportunisme door oppositiepartijen, dat volgens Klaas Dijkhoff zou zijn gecreëerd wanneer de rechtvaardigingen politieker zouden worden, te voorkomen. Adviezen van het OMT worden volgens respondenten D en E aangehaald als autoriteitsargument om kritiek van oppositiepartijen te pareren dat er slechts tot versoepelingen omdat de verkiezingen naderden. Daardoor heeft de waargenomen verantwoording kenmerken van zowel politieke als sociale verantwoording. Het doel waarmee de rechtvaardigingen zijn geuit, namelijk het verdedigen van beleid en het voorkomen van een opportunismeframe, geldt immers voor zowel de Tweede Kamer als de samenleving in den brede. Ook appelleert het kabinet met verwijzingen naar expertadviezen aan zowel politieke als maatschappelijke kritieken, geuit in de (sociale) media, dat de versoepelingen van de coronamaatregelen bedoeld waren om vlak voor de verkiezingen politiek te ‘scoren’. In de praktijk wordt dus eveneens gevonden dat politieke en sociale verantwoording tegelijkertijd kunnen optreden.

Vanuit de crisistheorie en in theorieën over verantwoording in het algemeen wordt verantwoording daarnaast als een evaluatief proces gezien (Bovens et al., 2008). Verantwoording dient dan ook om te leren van gemaakte fouten. Vanuit de verkiezingstheorie ontstaat die verwachting niet en dient verantwoording als middel om potentiële kiezers te overtuigen. Opvallend genoeg blijkt dat er in NL2+, in december 2020, sprake was van verantwoording als evaluatief proces. Zo geven premier Rutte en minister De Jonge meermaals toe te laat te hebben ingegrepen toen in september 2020 het aantal besmettingen weer begon op te lopen. Ook trekken ze als rechtvaardiging voor de nieuwe aanscherpingen een parallel met de eerste coronagolf. Zo wordt door De Jonge opgemerkt dat het bezoekersverbod voor mensen in verpleeginstellingen veel schade heeft veroorzaakt en dat daarom er in de tweede golf vanaf wordt gezien (NL2+).

Bovendien trekt het kabinet de conclusie dat het afschalen van de reguliere zorg in de eerste golf nadelig is geweest en stelt zichzelf als doel om dat in tweede golf te voorkomen. Zo stelt premier Rutte: “Aan het begin van dit jaar was het voor de hele wereld een verrassing. Toen koersten wij inderdaad in de mist. Dat is waarom wij nu willen leren, moeten leren, en waarom we in deze golf hebben gezegd: de reguliere zorg moet zo min mogelijk afgeschaald worden.”(NL2+). Deze vorm van reflectie past overigens bij de crisisfase die normaliter na de verantwoordingsfase plaatsvindt; de lerende fase (Boin et al., 2016). Dit kan erop duiden dat door het verstrijken van de tijd inderdaad andere crisisfasen zijn aangebroken, hoewel respondenten B en E expliciet aangaven dat de verantwoordingsfase in de zin van parlementaire enquêtes nog niet is aangebroken.

Dergelijke parallelen en conclusies worden echter niet door bewindslieden getrokken wanneer de coronamaatregelen in februari 2021 versoepeld worden en de verkiezingen naderen (NL2-). Ook meerdere respondenten merken op dat bij er de versoepelingen geen sprake lijkt te zijn geweest van verantwoording ter evaluatie terwijl die mogelijkheid er wel degelijk was. Ook naar aanleiding van de versoepelingen in de eerste periode konden er immers lessen getrokken worden voor versoepelingen bij de tweede golf. Dergelijke vergelijkingen zijn echter niet als rechtvaardiging genoemd. Daarmee kent de verantwoording in verkiezingstijd op de geanalyseerde momenten geen evaluatief proces.

Tegelijkertijd wordt de verantwoording in verkiezingstijd, zoals vaker opgemerkt, ook niet gebruikt om rechtstreeks kiezers te overtuigen. Dat zou volgens betrokkenen averechts werken. Geen van beide verwachtingen van de theorieën lijkt daarom te kloppen. In plaats daarvan werd gekozen voor een apolitekere vorm van rechtvaardiging zodat er partij-overstijgend crisisleiderschap werd uitgestraald. Indirect werd de nadruk op leiderschap wel gebruikt om kiezers te overtuigen, maar dat kan niet gemeten worden door de rechtvaardigingenanalyse.

4.5.5 INHOUD

Voor wat betreft de inhoudelijke dimensie van verantwoording geldt dat de crisistheorie een nadruk op procedurele verantwoording zou verwachten. In parlementaire commissies ligt de nadruk immers op gevolgde procedures (Boin et al., 2016). Vanuit de verkiezingstheorie zou er minder nadruk op procedurele verantwoording worden verwacht. Dat sluit vaak niet aan bij de wensen van het electoraat; dat is meer geïnteresseerd in behaalde en beloofde resultaten (Ashworth, 2012).

Uit de analyse blijkt dat parlementariërs en journalisten zich echter in eerste instantie focussen op de nieuw aangekondigde maatregelen en wat deze precies inhouden. Vragen of de gemaakte keuzes passen in de overkoepelende coronastrategie komen minder vaak naar voren. Parlementariërs in zowel Nederland als Ierland legden gedurende de twee perioden de nadruk van de debatten op operationele dan wel praktische vraagstukken en niet zozeer op verantwoordingsvraagstukken. Het gaat meer om hoe bijvoorbeeld de kappers veilig openkunnen, of de terrascapaciteit niet kan worden uitgebreid en of de toegestane bewegingsvrijheid in Ierland op 10 of 20 kilometer afstand van iemands huis moet liggen. Respondenten B, D en E gaven aan dat er weinig sprake was van een open, politiek debat. In plaats daarvan werd er gefocust op klein aspect van de maatregelen.

Het ging zodoende minder over de fundamentele vraag of de gemaakte keuzes wel binnen de strategie passen en of de juiste procedures gevolgd zijn: “De kleine dingen vertroebelden de grote vragen.” aldus respondent A. De focus lag kortom op de organisatie in plaats van op het proces. Datzelfde geldt voor de vragen die in Nederland door de journalisten na afloop van de persconferenties werden gesteld. Opvallend is dat dat in Ierland niet gebeurde waardoor er daar minder fora zijn voor verantwoording zijn geweest. In Nederland blijkt dat journalisten wel maatschappelijke vragen en sentimenten laten doorklinken in hun eigen vragen. Deze blijven echter operationeel van aard.

De reacties van bewindslieden op bijdragen van parlementsleden hebben als gevolg van de nadruk op operationele vragen meestal meer een informerend dan een verantwoordend karakter. Dit sluit aan bij de verwachting van de respondenten. Een aantal van hen gaf aan dat er in algemene zin relatief weinig verantwoording is afgelegd. De verklaring die hiervoor is aangedragen, is dat er in het parlement in grote mate steun is voor de aanpak en strategie. Er was, zeker in de eerste periode, sprake van een *rally-around-the-flag-effect*. Klaas Dijkhoff gaf aan dit effect te herkennen en dat veel partijen, zowel coalitie- als oppositiepartijen, zich daardoor constructief opstelden en de gekozen strategie niet of nauwelijks ter discussie stelden. Als gevolg werd het voor deze partijen lastig om diezelfde strategie later, op het moment dat de verkiezingen naderden, kritisch te bevragen. Door deze padafhankelijkheid lijkt de verantwoording met name operationeel te zijn gebleven.

Overeenkomstig met de verwachting vanuit de verkiezingstheorie ligt kortom de nadruk inderdaad in mindere mate op procedurele verantwoording. De nadruk van de verantwoording ligt echter ook niet op beloofde of behaalde resultaten. Het relatieve aandeel van batenbenadrukking stijgt zoals vermeld licht, maar blijft wel beperkt. Bovendien geldt de mindere mate van procedurele verantwoording en sterke mate van operationele verantwoording ook voor Ierland, waardoor de verkiezingstheorie geen sluitende verklaring kan bieden. Het is waarschijnlijk dat de omvang van de coronacrisis en de onzekerheid waarmee deze gepaard gaat blijvend voor operationele vragen heeft gezorgd. Doordat bewindslieden deze vragen pogen te beantwoorden is de verantwoording ook in grote mate operationeel. De mate van padafhankelijkheid kan eveneens een verklaring vormen voor de operationele verantwoording.

De verwachting van respondenten B en E is dat de procedurele verantwoording in een later stadium van de crisis volgt. Respondent F merkt daarbij op dat er ook een kans is dat er nauwelijks procedurele verantwoording gaat worden afgelegd op het moment dat de coronacrisis zelf voorbij is en het 'normale leven' weer hervat kan worden.

4.5.6 MATE VAN BELANGENAFWEGING

Uit de inhoudelijke analyse van de rechtvaardigingen blijkt dat naarmate de tijd vorderde het aantal verschillende belangen dat gewogen werd in Nederland toenam. Zo worden er in de debatten en persconferenties meer instituten, organisaties en sectoren genoemd. Ook wordt er als rechtvaardiging verwezen naar niet-medische adviezen zoals adviezen Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal-Cultureel Planbureau in NL2-. Naarmate de tijd vordert klinken bovendien belangenafwegingen rechtstreeks door in de geuite rechtvaardigingen. Zo merkt premier Rutte op: "Wij proberen zo veel mogelijk rekening te houden met de maatschappelijke consensus, ons realiserend dat wat wij nu aan mogelijkheden creëren voor jongeren tot 27 jaar om weer te sporten, schade kan betekenen voor iemand met een bedrijf dat niet open kan of voor de mensen die er werken en die bang zijn om hun baan te verliezen." (NL2-).

Daarmee lijkt de volgtijdelijkheid van de besluitvorming te zijn veranderd. Eerst wordt er een politiek-maatschappelijke afweging gemaakt en vervolgens worden de medische experts om advies gevraagd hoe het beste aan de gemaakte afweging gehoor kan worden gegeven: "Daarnaast geldt dat wij tot het oordeel zijn gekomen dat het belangrijk is om te kijken wat je heel voorzichtig aan ruimte kunt bieden. Het Outbreak Management Team zegt dat je dan met grote prioriteit eerst naar het voortgezet onderwijs moet kijken." (NL2-). Dat is een contrast met het categorisch volgen van de OMT-adviezen zoals in de eerste periode door premier Rutte en minister De Jonge meermaals is aangegeven: "Al de dingen die ik noem, zijn gebaseerd op de adviezen van het Outbreak Management Team. Hier zit niets bij wat wij als politiek bedacht hebben, waarvan we dachten: dit moesten we maar eens doen" (NL1+).

De relatief lange duur van de operationele crisis zorgde er bovendien voor dat, zoals ook uit eerder genoemde citaten over belangenafweging bleek, 'normale politiek' terug kon keren: "Het kabinet is de crisissfeer is kwijtgeraakt en dan wordt het complexe besluitvorming", aldus respondent E. Deze verklaring hangt samen met de afgenomen urgentie. Doordat de urgentie in de zomer van 2020 minder werd gevoeld, ontstond er een kans voor Kamerleden en maatschappelijke partijen om beleid te beïnvloeden. Experts C en F benoemden ook nadrukkelijk het toegenomen lobbyen van organisaties om het coronabeleid te beïnvloeden. Bovendien nemen de nadelen van crisismaatregelen bij een langdurige crisis toe. Daardoor ontstonden er meer belangen en door de gepercipieerde (politieke) ruimte om belangen af te wegen was het kabinet genoodzaakt om dat ook te doen.

Volgens Klaas Dijkhoff deed het kabinet dat: “twee maanden geen inkomen hebben door maatregelen is iets anders dan twee jaar geen inkomen hebben. Dan moet je ook andere belangen gaan wegen. De eerste drie maanden kijk je echt alleen maar naar dat virus, maar daarna ga je de *trade-off* anders ervaren. Dan ga je zoeken naar gevoelens anders beargumenteren en kijken naar andere dingen.” De “ethiek van het moment” moest worden afgewogen met de “ethiek van de lange termijn”, hoewel er op de lange termijn vrij weinig zicht is wat de maatregelen voor een effect hebben.

Er vond kortom een spillover plaats van een medische crisis naar een economische en sociale crisis. Dit wordt in de tweede periode tevens door de bewindslieden zelf erkend. Zo spreekt premier Rutte uit: “je moet ook natuurlijk na zo’n jaar kijken hoe ga je als samenleving met elkaar met dat virus om.” (NL2-). De verbreding van de belangen blijkt ook uit de adviezen die door Rutte en De Jonge aangehaald worden in de tweede periode: “Het schuurt en het knelt. Het piept en het kraakt. Ik denk dat iedereen dat herkent in zijn eigen omgeving. En het is ook wat belangrijke adviseurs als het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau ons vertellen, onderbouwd met stevige analyses en cijfers. Daar kunnen en daar willen we natuurlijk niet omheen. Op zijn Hollands gezegd: het moet wel vol te houden zijn.” (NL2-).

Daaruit blijkt ook het belang van tijd; het klinkt door dat na een jaar de samenleving anders op een virus reageert. Het alleen volgen van medisch of epidemiologisch advies kan dan onvoldoende zijn. Dit is daarom een verklaring waarom het kabinet inhoudelijk de adviezen van het OMT dan wel het RIVM anders is gaan wegen en niet meer zegt één-op-één te volgen. Dit sluit aan bij de verwachting van de crisistheorie die veronderstelt dat het rallyeffect afneemt en er daardoor meer ruimte ontstaat om verschillende belangen politiek af te wegen in de vervolgfases van de crisis.

De verwachting van de verkiezingstheorie blijkt niet te zijn uitgekomen. Uit de rechtvaardigingen noch uit de afgenomen interviews blijkt dat het naderen van de verkiezingen als resultaat had dat andere actoren en partijen zich actiever in het coronadebat zijn gaan mengen. De uitspraak van Klaas Dijkhoff dat linkse oppositiepartijen afzagen van campagnevoeren op corona-gerelateerde onderwerpen omdat dat niet kon worden vertaald in electorale winst duidt zelfs op het tegenovergestelde. Respondent F voegt daaraan toe dat het wegvallen van Lodewijk Asscher als partijleider van de PvdA ook een rol kan hebben gespeeld in de relatieve afzijdigheid van corona-gerelateerde onderwerpen gedurende de campagne.

Uit de analyse van de Ierse rechtvaardiging komt verder naar voren dat de mate van belangenafweging in Ierland veel minder is toegenomen dan in Nederland. Gedurende de crisis wordt er niet meer verwezen naar andere, niet-medische instituten en ook de gemaakte belangenafwegingen worden niet zoals in Nederland expliciet benoemd. De positie van de adviezen van het NPHE, de Ierse evenknie van het OMT, lijkt bovendien evenmin te veranderen gedurende de crisis. De adviezen blijven één-op-één opgevolgd worden, volgens de bewindslieden zelf althans. Wel gaat er gedurende de crisis meer aandacht uit naar de mentale schade die coronamaatregelen kunnen veroorzaken. Zo benoemt premier Martin op meerdere momenten het belang van geestelijke gezondheid als reden voor een besluit: “It was important for people’s mental health and well being that there was some respite from the restrictions that had been in place. It is also important that people have the chance to celebrate the Christmas period with their loved ones.” (IR2+). In Nederland zijn dergelijke rechtvaardigingen niet gevonden om brede versoepelingen te verdedigen. Alleen het welzijn van scholieren werd tijdens het openen van de scholen in februari 2021 genoemd.

Nederland kent kortom in vergelijking met Ierland een relatief hoge mate van belangenafweging die als rechtvaardigingen worden gebracht. De positie van OMT-adviezen lijkt meer veranderd te zijn dan de adviezen van de Ierse tegenhanger. Dat betekent overigens niet dat ook daadwerkelijk het geval is. In Nederland wordt het wegen van belangen transparant als rechtvaardiging van beleid gebracht. Het is de vraag of dit in Ierland niet gebeurt of dat dit slechts intern heeft plaatsgevonden en dit niet publiekelijk gedeeld is.

4.5.7 SUBOPTIMALE BESLUITEN

Tot slot is het relevant om te kijken naar de positie van suboptimale besluiten. Deze scriptie heeft niet onderzocht of er besluiten zijn genomen die daadwerkelijk nadelig hebben uitgepakt, maar heeft wel geanalyseerd hoe besluiten die als nadelig worden gezien zijn verantwoord. De verwachting die voortvloeit uit de crisistheorie, namelijk dat nadelige besluiten genomen kunnen worden omdat er in een crisis veel onzekerheden zijn, blijkt te kloppen.

Zowel in de eerste als in de tweede periode verwijzen bewindslieden naar de onbekendheid en onvoorspelbaarheid van het coronavirus: “We zien in alle landen dat die experts proberen om zo gewetensvol mogelijk te adviseren en het achteraf niet altijd precies goed blijken te hebben. Dat kán ook niet bij zo'n pandemie, dat is gewoon een feit.” (NL2+). Ook de eerder benoemde lessen die het kabinet trekt uit de late opschaling van de maatregelen in september 2020 worden gelinkt aan de onbekendheid van het virus. In februari 2021 komt eenzelfde sentiment naar voren met betrekking tot de Britse virusmutatie.

Ook in Ierland worden suboptimale besluiten verdedigd door een beroep te doen op de onbekendheid en onvoorspelbaarheid van het virus: “Nobody knew about the variant. We found out about the variant on the Friday before Christmas.” (IR+2). Ook de veronderstelde onontkoombaarheid van het virus wordt benoemd: “Unfortunately we cannot stop this virus.” (IR+1).

De verwachting vanuit de verkiezingstheorie blijkt niet te zijn uitgekomen. In de gevonden rechtvaardigingen rondom de verkiezingen worden geen afwijkende rechtvaardigingen gevonden die verwijzen naar de druk van het electoraat. Dat gebeurde bijvoorbeeld wel eerder tijdens het sluiten van de scholen in maart 2020 waarbij wel nadrukkelijk naar de maatschappelijke druk werd verwezen. Ook de beschreven apolitieke paradox duidt er niet op dat er besluiten zijn genomen omdat ze populair zouden zijn bij het electoraat. De enige wijze waarop de verwachting wel zou zijn uitgekomen is als besluiten op basis van de OMT-adviezen suboptimaal blijken te zijn geweest. Zoals vermeld zorgden de verkiezingen er immers voor dat er juist meer naar de OMT-adviezen werd verwezen omdat dat zou aansluiten bij de voorkeuren van het electoraat. Als blijkt dat dat heeft geleid tot nadelige besluiten kunnen de verkiezingen wel degelijk indirect hebben geleid tot suboptimale besluiten. De coronacrisis is echter op het moment van schrijven te recent om de genomen besluiten te evalueren en om tot bovenstaande conclusie te komen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de operationele fase van de crisis ten einde komt.

4.5.8 OVERZICHT WAARNEMINGEN TEN OPZICHT VAN VERWACHTINGEN

Tabel 7 geeft een overzicht van de verwachtingen en de waargenomen kenmerken van de verantwoording van coronabeleid in verkiezingstijd. De kleuren tonen bij welke theorie de waarneming het beste past, ook al is er bij sommige dimensies sprake van waarnemingen die beter door beide of juist door geen van beide theorieën verklaard kunnen worden. In dat geval is gekozen voor de theorie die het meest aansluit op de waarneming. Het beeld dat beide theorieën simultaan een verklaring kunnen bieden voor de gevonden verandering blijkt uit het feit dat er vijf onderdelen het beste aansluiten bij de crisistheorie en vier bij de verkiezingstheorie.

Tabel 7. Waargenomen onderdelen van blaamtheorie en verkiezingstheorie in Nederland

Dimensie	Crisistheorie: verantwoording verandert naarmate crisis vordert (Boin et al., 2016)	Verkiezingstheorie: verantwoording verandert naarmate verkiezingen naderen (Ashworth, 2012)	Gevonden kenmerken van verantwoording van coronabeleid in verkiezingstijd
Type rechtvaardigingen	Rechtvaardiging van beleid door te verwijzen naar adviezen van experts	Rechtvaardiging door te verwijzen naar persoonlijke (politieke) opvattingen en minder naar expertadviezen	Voornamelijk rechtvaardiging van beleid door te verwijzen naar expertadviezen (<i>apolitieke paradox</i>)
	Rechtvaardiging van beleid door beroep te doen op verzachtende omstandigheden in heden en verleden	Rechtvaardiging van beleid door huidige en toekomstige baten te benadrukken	Lichte toename van batenbenadrukking; alleen een beroep op verzachtende omstandigheden in het heden
	Vergelijkingen als rechtvaardiging om blaam te vermijden	Vergelijkingen als rechtvaardiging om succes te claimen	Vergelijkingen als middel om beleid te verdedigen, maar het relatieve aandeel van vergelijkingen neemt af
Doel	Doel is het winnen van <i>blame games</i> en het claimen van successen	Doel is het winnen van verkiezingen	Directe doel is het verdedigen van beleid, het overtuigen van de juistheid van de belangenafweging en het voorkomen van een frame van opportunisme
	Nadruk op politieke verantwoording: verantwoording vindt plaats om politici die kunnen straffen te overtuigen dat iets een goed besluit is	Nadruk op sociale verantwoording: verantwoording vindt plaats om electoraat ervan te overtuigen dat iets een goed besluit is	Verantwoording door te verwijzen naar experts om politici te overtuigen van passendheid van besluiten en om apolitiek crisisleiderschap uit te stralen naar electoraat
	Verantwoording ook als evaluatief proces	Verantwoording als vehikel om kiezers te overtuigen	Verantwoording als middel om crisisleiderschap uit te stralen en zodoende kiezers te overtuigen
Inhoud	Meer procedurele verantwoording: parlement controleert of politieke procedures zijn gevolgd	Minder procedurele verantwoording: electoraat hecht minder waarde aan politieke procedures en focust meer op bereikt of beloofd resultaat	Voornamelijk operationele verantwoording: focus van parlement ligt op genomen besluiten en te nemen besluiten
Belangenafweging	Meerdere verschillende belangen spelen op doordat gepercipieerde urgentie verdwijnt; afnemend rallyeffect	Meerdere verschillende belangen spelen op omdat partijen zich willen profileren	Hogere mate van belangenafweging en compromissluiting omdat nevenschade toenam
Suboptimale besluiten	Suboptimale besluiten kunnen genomen worden omdat niet alle informatie over een crisis beschikbaar is	Suboptimale besluiten kunnen genomen worden omdat het toch populair is onder kiezers	Suboptimale besluiten kunnen genomen worden omdat niet alle informatie beschikbaar is of omdat het de uitkomst is van een compromis

4.6 ALTERNATIEVE VERKLARINGEN

Naast de crisis- en verkiezingstheorie is er ook gekeken naar andere verklaringen die de veranderingen in de rechtvaardiging en verantwoording kunnen verklaren. Hiernaar is expliciet gevraagd in de afgenomen interviews. Hierbij werden drie alternatieve verklaringen het meest genoemd.

De eerste alternatieve verklaring die veelvuldig werd genoemd is de rol van de persoonlijke kenmerken van de bewindslieden zelf. Dat werd uiteenlopend opgevat: van leiderschapstijl tot om kunnen gaan met kritiek tot de mate van vermoeidheid. Zo gaf Klaas Dijkhoff aan dat de mate waarin fouten toegegeven worden ook kan bepalen hoe kritisch de oppositiepartijen blijven: wanneer gemaakte fouten snel worden toegegeven verliezen oppositiepartijen 'munitie' in een debat. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop om verantwoording gevraagd wordt. Datzelfde geldt voor de persoonlijke opvattingen van bewindslieden. Sommigen hechten meer waarde aan het volgen van medisch advies en anderen meer aan het voorkomen van economische schade. Dat kan mogelijk ook samenhangen met politieke affiniteit of ideologie. De verschillen in het kabinet hierover worden bovendien door henzelf erkend: "Dat daar veel discussie over was in het kabinet, toegegeven, dat klopt. Daar schaam ik mij niet voor. Ik vind dat bij zo'n grote crisis ook niet gek. (...) Maar het heeft niet geleid tot het niet nemen van de noodzakelijke besluiten." (NL1+). Het is zeer plausibel dat persoonlijke kenmerken een rol hebben gespeeld in de verantwoording van het beleid. Bestaande onderzoeken en verkenningen zoals 't Hart (2014) en Hermann (2005) hebben aangetoond dat het uitmaakt wie de 'leider' is en hoe leiderschap wordt ingevuld. Dat geldt des te meer in crisissituaties (Hart, 2014). Het is daarom aannemelijk dat persoonlijke kenmerken ook van invloed zijn geweest op de veranderende wijze van verantwoording.

De tweede alternatieve verklaring waarom de verantwoording van het versoepelen in februari 2021 afwijkt van de andere onderzochte momenten is zoals eerder opgemerkt de demissionaire status van het kabinet. Door de demissionaire status zou het lastiger zijn om het kabinet ter verantwoording te roepen. Zo stelt respondent E: "Een demissionair kabinet ter verantwoording roepen schiet ook niet echt op. Eigenlijk hebben ze meer macht dan ze daarvoor hadden. Verantwoording staat in de koelkast." Een ander effect kan zijn dat er meer externe verantwoording, zoals verwijzingen naar de adviezen van het OMT en het RIVM, benodigd is omdat het kabinet zelf door de demissionaire status minder als autoriteit wordt gezien. Dat is ook belangrijk wanneer naar verantwoording wordt gekeken als middel om de bevolking te overtuigen van het belang van de coronamaatregelen. Respondenten zoals respondent A wijzen erop dat de politieke dynamiek achter toeslagenaffaire, de reden voor de demissionaire status, door kan hebben gewerkt in de verantwoording van het coronabeleid: omdat een meerderheid in de Tweede Kamer niet langer vanzelfsprekend was en het vertrouwen in het kabinet afgenomen, zou het spreiden van verantwoordelijkheid naar medische en epidemiologische experts een effectievere rechtvaardiging van beleid zijn dan andere typen rechtvaardigingen die meer op de eigen positie van de bewindslieden gestoeld zijn.

Het is binnen dit onderzoek echter niet mogelijk om de invloed van de verkiezingen en de demissionaire status gescheiden te onderzoeken omdat beide variabelen zich op hetzelfde onderzochte momenten hebben voorgedaan. Tegelijkertijd is er door bewindslieden meermaals op gewezen dat het coronabeleid als enige een 'missionair' onderwerp bleef. Dat is ook terug te zien in de analyses waarbij de coalitiepartijen de bewindslieden minder kritisch dan de oppositieleiden ter verantwoording roepen. Het is dus ongewis of de demissionaire status van het kabinet invloed heeft gehad op de wijze van rechtvaardiging en verantwoording.

Een laatste aangedragen verklaring door met name respondent C is dat het gebruik van tijd ook een actieve strategie van het kabinet kan zijn geweest. In de eerste periode zette het kabinet in op het benadrukken van de baten die zouden ontstaan als de coronamaatregelen gevolgd zouden worden: "als we hier doorheen zijn met zijn allen, dan kunnen we een heleboel feestjes achter elkaar alsnog vieren." (NL1+). Daarmee werd een perspectief gecreëerd op de relatief korte termijn. Toen na de zomer van 2020 het coronavirus zich opnieuw begon te verspreiden bleek het geschetste perspectief van de korte termijn onjuist.

Het kan vervolgens voor het kabinet noodzakelijk zijn geweest om die tijdshorizonten op te schuiven naar een perspectief op de langere termijn. Het benadrukken van baten kan dan minder effectief zijn geworden omdat de geschetste baten eerder niet waarheidsgetrouw bleken of te lang op zich lieten wachten waardoor deze vorm van rechtvaardiging ongeloofwaardiger is geworden. Het benadrukken van baten neemt in de tweede periode dan ook relatief af. Het gebruik van tijd als strategie zou zodoende een verklaring voor de veranderende verantwoording kunnen bieden. Dit vormt een plausibele verklaring, maar het verklaart meer de veranderende aard van het probleem en het afnemend rallyeffect dan dat het de veranderingen in de rechtvaardigingen verklaart. Zo zou het gebruik van tijd als strategie niet kunnen verklaren waarom er vlak voor de verkiezingen meer naar expertadviezen werd verwezen.

4.7 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

Nu de gevonden resultaten behandeld zijn en gekoppeld zijn aan de crisis- en verkiezingstheorie kunnen de deelvragen beantwoord worden alvorens de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt.

4.7.1 BEANTWOORDING EERSTE DEELVRAAG

De eerste deelvraag luidde: *welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de inhoudelijke wijze van verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen en in hoeverre is daarbij sprake van politisering?* De opvallendste verandering is dat het rechtvaardigen van beleid door te verwijzen naar medische experts relatief afnam bij aanscherpingen, maar juist toenam bij versoepelingen.

Dit wijkt het af van hetgeen de respondenten verwachtten, maar past bij het beeld dat in tijden van crises politici zich laten adviseren door gedepoliteerde instituten en experts (Boin et al., 2016; Flinders & Wood, 2015).

Inhoudelijk trad er bij versoepelingen echter wel een verandering op in de wijze waarop de verantwoordelijkheid 'werd gespreid'. Het advies werd minder categorisch gevolgd en persoonlijke afwegingen kregen een meer leidende rol. Dit past bij de uitkomsten van de expertsinterviews die unaniem een toename zagen aan verschillende belangen en politieke discussies.

Naast verantwoordelijkheidsspreiding zijn er nog een aantal andere veranderingen waar te nemen: zo namen vergelijkingen met het buitenland en met eerdere omstandigheden namen relatief gezien toe, behalve bij de versoepelingen in de tweede periode in Nederland (NL2-). Dit is anders dan logischerwijs verwacht zou worden: hoe langer andere landen een aanpak voor de crisis hanteren en hoe langer het beleid in werking is, hoe meer vergelijkingsmateriaal ervoor handen zou zijn. Vergelijkingen worden immers vaak gebruikt in de verantwoordingsfase van de crisis, als de operationele crisis vaak reeds voorbij is (Boin et al., 2016). Dat is dus niet het geval bij de versoepelingen. Een verklaring hiervoor is lastig te vinden. Een reden kan zijn dat de verantwoording door te verwijzen naar instituties en medische experts prevaleerde boven vergelijkingen met andere landen en andere situaties.

Verder nam het benadrukken van baten relatief gezien af bij opschalingen van de maatregelen, maar steeg het aandeel van batenbenadrukking bij versoepelingen. Dat kan duiden op een effect van de Tweede Kamerverkiezingen, maar kan ook een andere verklaring hebben. In Ierland werd immers eenzelfde verandering waargenomen.

Een definitief antwoord op de vraag in hoeverre er bij deze verandering sprake is van politisering, is lastig om te geven. Respondenten geven unaniem aan een politiserende ontwikkeling te hebben gezien of te hebben ervaren. Ook neemt het aantal actoren dat genoemd wordt in de rechtvaardigingen toe, hetgeen een kenmerk is van politisering. Tegelijkertijd neemt het aantal geuite rechtvaardigingen per moment juist af in de tweede periode. Het relatieve aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding, waarbij verwezen wordt naar adviezen van het OMT als rechtvaardiging van beleid, blijft bovendien groot en neemt bij de versoepelingen in de tweede periode zelfs toe. Dit kan verklaard worden door de apolitieke paradox.

Het is echter afhankelijk van de definitie van politisering of deze paradox, waarbij beleid vanuit politieke overtuigingen apolitiek wordt gerechtvaardigd, als politisering kan worden gezien. Nader onderzoek naar politisering is daarom essentieel om definitief vast te stellen in welke mate politisering heeft plaatsgevonden. Hierin wordt in de discussiesectie uitgebreider bij stilgestaan.

4.7.2 BEANTWOORDING TWEEDE DEELVRAAG

De tweede deelvraag luidde: *hoe verhouden de veranderingen in de inhoudelijke wijze van verantwoording die het Ierse kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen zich tot de Nederlandse verantwoording?* Hierop kan geantwoord worden dat in grote mate de veranderingen van verantwoording in Nederland overeenkomen met de gevonden veranderingen in Ierland. Wel verschilt de uitgangspositie en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Zo is er in Ierland minder ruimte voor vragen van parlementsleden en geen ruimte voor vragen van journalisten na afloop van persconferenties. Inhoudelijk gezien komen de veranderingen in de verantwoording echter in grote lijnen overeen. Het aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding als rechtvaardiging neemt af en het aandeel van vergelijkingen neemt naar verloop van tijd toe.

Er zijn desalniettemin twee aspecten waarop de Ierse en Nederlandse veranderingen afwijken. Ten eerste worden in Nederland naarmate de crisis duurt meer belangen van verschillende actoren betrokken in de rechtvaardigingen van beleid. De verwijzingen naar onafhankelijke experts worden bijvoorbeeld meer divers en zijn niet langer uitsluitend medisch. In Ierland wordt deze verbreding van rechtvaardigingen niet gevonden.

Een ander, in het licht van dit onderzoek belangrijk verschil is dat het moment in Nederland waarop de Tweede Kamerverkiezingen het dichtst bij zijn er afwijkende veranderingen in de rechtvaardigingen worden gevonden. Waar in Ierland zonder verkiezingen het aandeel van verwijzingen naar onafhankelijke expertadviezen blijft afnemen en het aandeel van vergelijkingen toeneemt, gebeurt in Nederland het tegenovergestelde. Dat is opvallend en kan zoals eerder beschreven duiden op een effect van de naderende verkiezingen.

4.7.3 BEANTWOORDING DERDE DEELVRAAG

De derde deelvraag luidde *hoe verklaart de langdurigheid van de crisis de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen?* Door de langdurigheid van de crisis namen de belangen van niet-medische actoren toe en vond er een al dan niet tijdelijke terugkeer naar 'normale politiek' plaats toen het virus na de eerste golf in de zomer van 2020 onder controle leek. Door het voortschrijden van de tijd was er daarnaast ook meer vergelijkingsmateriaal voorhanden in de tweede periode, waarin ook de verkiezingen dichterbij kwamen.

Bovendien nam de mate van onzekerheid van de crisis af, waardoor het probleem gestructureerder werd (Hoppe, 2018). Deze ontwikkelingen hadden als resultaat dat het *rally-around-the-flag-effect* afnam. Rechtvaardigingen door alleen te verwijzen naar medici en epidemiologen leken daardoor niet te volstaan. Dit past in het beeld van de verantwoordingsfase van de crisistheorie (Boin et al., 2016). Padafhankelijkheid van verantwoording in de eerste periode kan er echter juist aan hebben bij gedragen waarom een substantieel deel van de rechtvaardigingen door de perioden in grote mate consistent gebleven is. Daarmee is derde deelvraag beantwoord.

4.7.4 BEANTWOORDING VIERDE DEELVRAAG

De vierde deelvraag luidde: *hoe verklaart het plaatsvinden van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van beperkende coronamaatregelen?* De apolitieke paradox kan een verklaring vormen voor de veranderingen in de verantwoording die alleen op het moment het dichtst bij de verkiezingen zijn gevonden. De strategische keuze van premier Rutte en zijn partij om hem te profileren als partij-overstijgende crisisleider kan ervoor gezorgd hebben dat het beleid meer gerechtvaardigd werd door te verwijzen naar onafhankelijke medische en epidemiologische adviezen naarmate de verkiezingen naderden. Dat zou hebben aangesloten bij de wensen van het electoraat en zodoende passen bij de verkiezingstheorie zoals in dit onderzoek gedefinieerd (Ashworth, 2012; Bueno de Mesquita et al., 2005). Het relatief grotere aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding in het debat het dichtst op de verkiezingen kan dus worden verklaard door het naderen van diezelfde verkiezingen.

Daarnaast is er de mogelijkheid dat er werd verwezen naar medische adviezen om juist de beeldvorming te voorkomen dat er versoepeld werd vanwege de verkiezingen. In die redenering hebben de verkiezingen wel degelijk een invloed gehad, maar niet op de manier zoals de verkiezingstheorie had voorzien. Het is dan eerder een vorm van blaamvermijding, of meer accuraat geformuleerd, een vorm van framevermijding. Dat past eerder in de verantwoordingsfase van een crisis en daarbij de andere theorie die centraal staat in dit onderzoek; de crisistheorie. Beide theorieën kunnen echter ook gedeeltelijk gelijktijdig een verklaring bieden.

4.7.5 BEANTWOORDING VIJFDE DEELVRAAG

De vijfde en laatste deelvraag luidde: *zijn er alternatieve verklaringen denkbaar om de veranderingen in de verantwoording te verklaren?* De persoonlijke kenmerken van de bewindslieden, de demissionaire status van het kabinet, het uiteenlopende medialandschap en het gebruik van tijdshorizonten in de eerste periode kunnen een andere verklaring bieden waarom de verantwoording van het kabinetsbeleid in de coronacrisis veranderd in de tweede periode ten opzichte van de eerste periode. Nu de vijf deelvragen van een antwoord zijn voorzien, zal het volgende deel een antwoord formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

4.8 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

Met de beantwoording van de deelvragen kan de onderzoeksvraag beantwoord worden. De onderzoeksvraag luidde: *Welke verklaringen zijn er voor de veranderingen in de inhoudelijke wijze van publieke verantwoording die het Nederlands kabinet aflegt over het op- en afschalen van coronamaatregelen tot aan de Tweede Kamerverkiezingen van 2021?*

Globaal gezien neemt verantwoording door te verwijzen naar adviezen van medische of epidemiologische experts relatief af in de tweede periode ten opzichte van de eerste periode, net zoals verantwoording door baten te benadrukken. Ook inhoudelijk verandert de verantwoording. Waar eerst gezegd werd dat de OMT-adviezen prevaleren en worden opgevolgd, is in en na de tweede golf veranderd. De OMT-adviezen vormen nog wel een belangrijke leidraad maar er worden ook nadrukkelijk andere belangen afgewogen. Deze ontwikkeling kan duiden op politisering. Tegelijkertijd met de afname van verwijzingen naar experts neemt globaal het aandeel van vergelijkingen toe. Deze ontwikkelingen zijn zowel in Nederland als in Ierland te zien. Dergelijke veranderingen van verantwoordingen kunnen verklaard worden door een (gedeeltelijke) verschuiving naar andere crisisfasen. De linkerkolom van tabel 8 geeft hier een overzicht van.

In het debat dat plaatsvond binnen een maand van de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen (NL2-) gebeurde echter het tegenovergestelde en nam ten opzichte van de versoepelingen in de eerste golf het relatieve aandeel van verantwoordelijkheidsspreiding, het verwijzen naar het OMT en andere experts, toe terwijl het aandeel van vergelijkingen afnam. Dat is lastig te verklaren vanuit de crisistheorie. De verkiezingstheorie biedt hier op twee manieren echter wel een verklaring. Het verwijzen naar het OMT kan zowel een campagnestrategie zijn geweest om als partij-overstijgende crisisleider over te komen als een manier om een frame van verkiezingsopportunisme te voorkomen. Met name eerstgenoemde verklaring is paradoxaal: doordat de verkiezingen naderden werd de verantwoording juist meer gedepolitiseerd (Flinders & Wood, 2015). Tabel 8 geeft een overzicht van deze verklaringen.

Tenslotte zijn er door de respondenten ook een drietal alternatieve verklaringen aangedragen voor de verandering van de publieke verantwoording, uiteenlopend van persoonlijke kenmerken tot aan de demissionaire status van het kabinet. De rechterkolom van tabel 8 zet deze verklaringen uiteen.

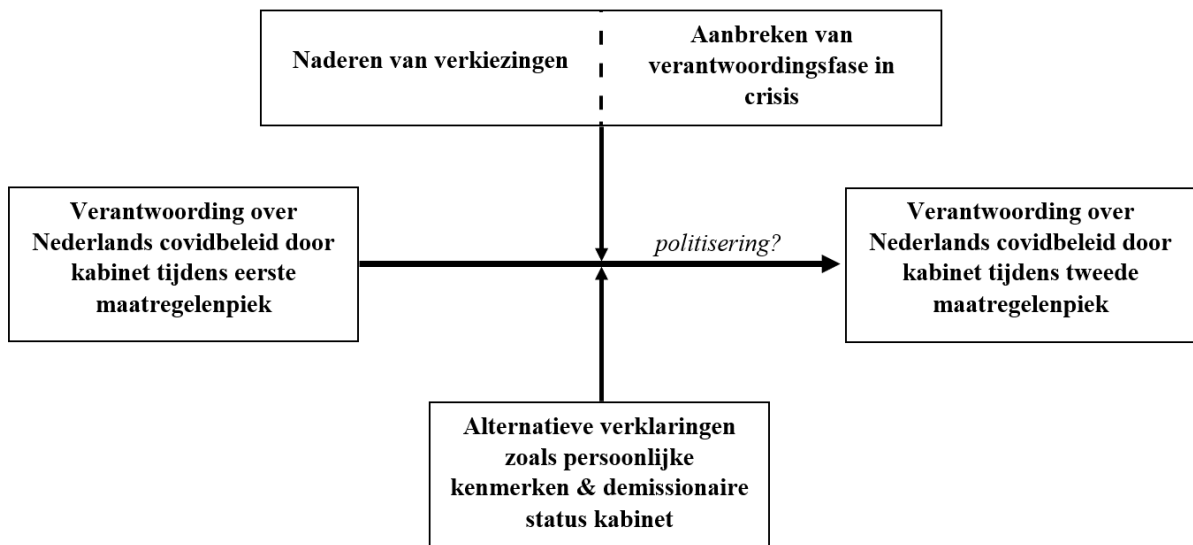
Tabel 8. *Verschuiving naar verantwoordingsfase als verklaring*

Verschuiving naar verantwoordingsfase als verklaring	Naderen van verkiezingen als verklaring	Anderen aangedragen verklaringen
De gepercipieerde urgentie nam af waardoor het rallyeffect ook afnam, er een terugkeer naar 'normale politiek plaatsvond en er meer belangen konden worden gewogen	Door de crisis had het electoraat behoefte aan een crisisleider die de risico's beperkte. Door vaak te benadrukken te handelen op basis van expertadviezen werd crisisleiderschap uitgestraald en werd getracht herkozen te worden	Persoonlijke kenmerken zoals reflectief vermogen, leiderschapstijl en vermoeibaarheid kunnen de wijze van verantwoording ook beïnvloeden
Doordat de crisis langer duurde werd de niet-medische schade en daarmee niet-medische belangen belangrijker	Door de naderende verkiezingen ontstond het verwijt dat er versoepeld werd vanuit partijpolitieke motieven. Met verwijzingen naar expertadviezen kan dat frame tegengegaan worden	Demissionaire status van het kabinet kan de wijze van verantwoording veranderd hebben. Kabinet kan autoriteit hebben moeten ontlenen aan het OMT en experts
Het gebruik van meer vergelijkingen kan worden verklaard doordat er met het verstrijken van de tijd meer vergelijkingsmateriaal ontstaat	-	De geschetste baten in de eerste periode zijn wellicht te vroeg geschetst waardoor er in de tweede periode een andere rechtvaardiging dan het benadrukken van directe baten nodig was

Kijkend naar het opgestelde conceptueel model kan worden geconcludeerd dat deze grotendeels juist is gebleken. Zowel de het naderen van de verkiezingen als het aanbreken van de verantwoordingsfase in een crisis lijken gelijktijdig een deel van de veranderingen te kunnen verklaren. Dat volgt ook uit het overzicht van tabel 9. Het kan niet vastgesteld worden wat meer effect heeft gehad. Ook de opvatting van de respondenten loopt daarover uiteen. Daarnaast is er ook geen duidelijke demarcatie aan te brengen: sommige veranderingen zoals de afname van het benadrukken van baten kunnen door beide verklaard worden. Er kan dus sprake zijn geweest van een overlap.

Of de gevonden veranderingen van verantwoording daadwerkelijk als politisering kunnen worden aangemerkt is bovendien eveneens ongewis. Er zijn aanwijzingen dat er sprake is geweest van politisering, maar dat is geen onomstotelijk bewijs. Tenslotte zijn er ook overtuigende, alternatieve verklaringen aangedragen door de respondenten en de direct betrokkene. Dit mondt uit in het finale conceptueel model van dit onderzoek, hetgeen is weergegeven in figuur 11.

Figuur 11. Definitief model van gevonden relaties



Het volgende hoofdstuk bespreekt de implicaties van deze bevindingen en de beperkingen van dit onderzoek. Dit mondt uiteindelijk uit in een algemene conclusie.

5. DISCUSSIE & CONCLUSIE

5.1 DISCUSSIE

Publieke verantwoording is essentieel in een crisis met de omvang zoals die van de coronacrisis. Verantwoording is een middel om het vertrouwen in de regering, dat bij crises vaak afneemt, te herstellen (Clarke, 1999). Zonder verantwoording kunnen in de media, politiek en in de samenleving als geheel nadelige frames ontstaan die niet alleen de democratische legitimiteit van het coronabeleid van het kabinet in twijfel trekken, maar in het geval van de coronacrisis ook de volksgezondheid schaden (Flinders, 2021). Zonder verantwoording kunnen bewindslieden daarnaast ook geen invloed uitoefenen op de mate van schuld die zichzelf aangewreven krijgen. Zicht krijgen op de wijze van verantwoording en waardoor dit gedurende de crisis is veranderd is daarom van maatschappelijk belang.

De Tweede Kamerverkiezingen creëerden bovendien een unieke situatie in de recente Nederlandse geschiedenis: midden in een grote crisis streden bewindslieden en andere politici voor herverkiezing en een gunstige verkiezingsuitslag voor hun partij in het algemeen. Daarmee kwamen twee verschillende bestuurskundige theorieën, een theorie over crisisfasen en een theorie over de electorale cyclus en het electoraat, op een natuurlijke wijze samen.

Deze scriptie heeft getracht deze twee theorieën ook wetenschappelijk aan elkaar te koppelen. Door deze koppeling is een nieuw perspectief ontstaan van waaruit de doorwerking van verkiezingen in crisistijd kan worden gezien. Het blijkt dat verkiezingen niet in een vacuüm plaatsvinden en inderdaad effect hebben op de wijze van verantwoording. Het effect blijkt echter anders dan in de media en door oppositiepartijen verondersteld werd. Waar werd verwacht dat beleid verdedigd zouden worden vanuit de baten voor het electoraat (Ashworth, 2012), namen juist de verwijzingen naar expertadviezen toe omdat coalitiepartijen en bewindslieden inschatten dat het electoraat in tijden van crisis bovenal stabiel, apolitiek leiderschap wenst. Dit kan ook wel de apolitieke paradox genoemd worden. Hierbij lijkt verantwoording apoliteker te worden doordat naar apolitieke experts wordt verwezen, maar blijkt dit onderdeel van een politieke campagne strategie. De verantwoording wordt dus feitelijk politieker, maar wordt apoliteker gebracht.

Het kan onderwerp van discussie zijn of dit een positief of negatief effect is. Enerzijds kan het kabinetsbeleid door de verwijzingen naar experts autoriteit en legitimiteit behouden. Het niet verworden van verantwoording tot een politieke speelbal kan bovendien gunstig zijn voor het vertrouwen in het kabinetsbeleid. Anderzijds worden onafhankelijke experts en instituten onderdeel van een politiek-electoraal proces terwijl het politieke debat over het coronabeleid door verwijzingen naar onafhankelijke experts wordt geblokkeerd. Een grote kanttekening hierbij is dat de bevindingen indicatief van aard zijn. Verder onderzoek, zoals hieronder gedetailleerder betoogd, is nodig om vast te stellen of het gevonden effect daadwerkelijk door de verkiezingen is veroorzaakt.

De genoemde paradox sluit aan bij de heersende wetenschappelijke opvattingen dat in tijden van onzekerheid en hoge risico's voor bewindslieden deze risico's worden uitbesteed aan experts door naar hun adviezen te verwijzen (Flinders & Wood, 2015; Wood, 2019). De resultaten van deze scriptie rijken echter nog een stap verder. Rechtvaardigingen van beleid waarbij verwezen wordt naar de adviezen van experts worden niet alleen gebruikt als verdedigingsmechanisme tegen kritiek, maar ook als manier om aan *credit claiming* te doen en verkiezingen te winnen. Daarmee lijkt ook een voorspeller te zijn gecreëerd voor nieuwe verkiezingen die plaatsvinden in crisistijd: zittende politici zullen gemaakte keuzes vaker verdedigen door naar experts te verwijzen.

De invloed van deze experts neemt zodoende in crisistijd toe. Dat kan nadelig zijn voor de publieke verantwoording (Flinders & Wood 2015). Experts hebben geen of in mindere mate een vast verantwoordingsproces dan het kabinet. Ook vindt er minder directe parlementaire controle plaats. Bovendien betekent het rechtvaardigen van beleid door naar expertadviezen te verwijzen niet dat deze adviezen daadwerkelijk opgevolgd worden. Daardoor kunnen experts door de samenleving verantwoordelijk gehouden worden voor beleid dat ze zelf niet hebben geadviseerd maar dat wel als zodanig door bewindslieden is gebracht.

In crises als deze waarbij er gelijktijdig verkiezingen plaatsvinden is het dus van belang om rekening te houden met de dubbelzinnige rol die verwijzingen naar expertadviezen kunnen hebben. Een concrete aanbeveling aan betrokken politici en journalisten zou daarom zijn om extra kritisch door te vragen op verwijzingen naar expertadviezen in tijden van crisis. Een dergelijke verwijzing kan meerdere doelen dienen dan alleen rechtvaardiging van het beleid.

Een andere, meer wetenschappelijke, opbrengst van dit onderzoek is dat twee op het oog verschillende theorieën zijn geïntegreerd. Het is aangetoond dat de verkiezingstheorie en de crisistheorie elkaar niet uitsluiten, maar juist elkaar aanvullen. Daarmee wordt er een nieuwe verbinding gelegd tussen verkiezingen en crises. Waar bestaand onderzoek zich focust op het effect van crises op verkiezingen en verkiezingsuitslagen (zoals door Boin et al., 2016; 't Hart, 2014) heeft dit onderzoek dat omgedraaid en het effect van verkiezingen op een deel van de crisisaanpak onderzocht. Het zou interessant zijn om deze aanpak toe te passen op verkiezingen die tijdens andere crises in andere landen hebben plaatsgevonden om zo na te gaan of de observaties van dit onderzoek ook in andere crises stand houden.

De verantwoording van coronacrisis zelf is echter ook van belang om verder te onderzoeken. De coronacrisis is zeer complex en kent vele variabelen die van invloed kunnen zijn geweest op het beleid en de rechtvaardigingen daarvan. Nieuw onderzoek zou de door respondenten genoemde alternatieve verklaringen nader kunnen onderzoeken. Een onderbelicht gebreven factor in dit onderzoek is bijvoorbeeld de demissionaire status van het kabinet waardoor volgens respondent E "verantwoording in de koelkast" is gezet. Het is denkbaar dat een demissionair kabinet meer naar externe adviezen verwijst omdat het zelf minder legitimiteit heeft om vergaande besluiten te nemen. Dit kan dus een alternatieve verklaring vormen voor de waargenomen veranderingen in het debat vlak voorafgaand aan de verkiezingen. Tegelijkertijd geven de analyses van de onderzochte casus geen aanleiding om te veronderstellen dat demissionaire status van invloed is geweest. Nader onderzoek, waarbij meer momenten waarop het kabinet demissionair was worden geanalyseerd, kan hier uitsluitsel over geven.

Ook zou het waardevol zijn om meer direct betrokkenen te spreken over de veranderende wijze van verantwoording. Zo hebben de medische experts van het OMT een belangrijke rol in de verantwoording gekregen, maar is hun eigen perspectief niet in dit onderzoek meegenomen. Ook is het waardevol om met betrokken politici van andere partijen dan de VVD te spreken over hun perspectief op de verantwoording. Bewindslieden en Tweede Kamerleden van het CDA hebben, gezien de interne lijsttrekkersverkiezing, wellicht een andere dynamiek en later campagnestrategie ervaren dan politici van de VVD. Datzelfde kan bijvoorbeeld gelden voor de PvdA waar vlak voor de verkiezingen Lodewijk Asscher, die zich vaak kritisch opstelde tegenover genomen besluiten aangaande corona, zijn lijsttrekkerschap neerlegde.

Een andere aanbeveling voor toekomstig onderzoek is het uitvoeren van een breder onderzoek naar meer momenten waarop coronabesluiten zijn verantwoord. De scope van dit onderzoek heeft zich beperkt tot een aantal sleutelmomenten, maar er zijn ook gedurende de anderhalf jaar die de coronacrisis op het moment van schrijven voortduurt meer momenten aan te wijzen waarop beleid verantwoord is. Door deze mee te nemen in de analyses kan meer dan slechts een indicatief beeld geschetst worden. Datzelfde geldt ook voor vergelijkingen met andere landen. Ieder land kent een eigen vorm van coronabeleid en een eigen vorm van verantwoording. Het is daardoor voorstelbaar dat de gevonden effecten niet in alle landen hebben plaatsgevonden.

Bovendien kan dit onderzoek geen definitief uitsluitsel geven of de waargenomen veranderingen van verantwoording vallen te classificeren als politisering. Veel publieke signalen, zoals ook unaniem aangegeven door de respondenten, lijken daarop te wijzen. Uit de casusanalyse blijkt dat echter niet. Dat is an sich een waardevolle bevinding: anders dan in de media en door respondenten gesteld is er in de verantwoording van het coronabeleid niet onomstotelijk sprake van politisering.

Een verklaring voor de discrepantie tussen de observaties van de respondenten en de uitkomsten van de analyse kan zijn dat het beleidsproces gepolitiseerd is, maar de wijze waarop dat beleid vervolgens gerechtvaardigd wordt niet. Een voorbeeld hiervan is het openen van de MBO-scholen in februari 2021, iets dat het OMT niet adviseerde, maar enkele politieke partijen wel graag wilden. Er is besloten om de MBO-scholen te openen, maar dat werd vervolgens gerechtvaardigd door een passage van het OMT-advies aan te halen, niet door te stellen dat het welzijn van MBO-studenten (politiek) belangrijker werd gevonden. Op de manier kunnen de uitkomsten van de analyse afwijken van de observaties van de respondenten.

De operationalisatie van de casusanalyse is kortom niet toereikend gebleken om politisering voorafgaand aan de rechtvaardiging te meten. Een onderzoek dat specifiek gericht is op de politisering van verantwoording van het coronabeleid is daarom nodig om meer zekerheid te geven. De definiëring van politisering zoals gegeven door Grande en Hutter (2016) kan daarbij een nieuw uitgangspunt vormen.

Het verdient daarnaast ook de aanbeveling dat verantwoording van de coronacrisis in Nederland, maar ook in andere landen, in de toekomst onderzocht blijft. Verantwoording in de zin van parlementaire enquêtes en wetenschappelijke reconstructies moeten voor het grootste deel nog plaats gaan vinden. De publieke opinie zal daardoor, vaak ten negatieve, beïnvloed worden. Bewindslieden zullen ook de eventuele politieke schade daarvan willen voorkomen. Daardoor kunnen er nieuwe *blame games* ontstaan en kan de wijze van publieke verantwoording veranderen (Boin, McConnell & 't Hart, 2021). Bovendien is de crisis op het moment van schrijven niet ten einde en worden er dagelijks nieuwe besluiten genomen waarover verantwoording wordt afgelegd. De kans bestaat daardoor dat de wijze van verantwoording na de verkiezingen opnieuw veranderd is. De kabinetsformatie is bijvoorbeeld ook een voorstelbare factor die de verantwoording kan beïnvloeden.

Verder is de rol van het forum, in dit geval zowel de Tweede Kamer als de journalisten die aanwezig zijn bij de persconferenties, eveneens interessant om nader te onderzoeken. Beide verantwoordingsfora zijn in de casusanalyse grotendeels passief opgevoerd. Dat correspondeert echter niet met de praktijk. Fora waar verantwoording wordt afgelegd hebben actief invloed op de wijze waarop dat gebeurt en verkeren in de positie om te oordelen of de afgelegde verantwoording afdoende is (Bovens, 2007). Journalisten en de Tweede Kamer verkeren in de positie om bewindslieden verantwoording te laten afleggen en kunnen bepalen of dat voldoende is geweest. Bovendien kunnen ze door middel van vragen, interrupties en moties ook de wijze van verantwoording sturen. Deze fora spelen dus een belangrijke rol in het verantwoordingsproces. De effecten van de langdurigheid van de crisis en de naderende verkiezingen op de verantwoordingsfora zijn in deze analyse niet meegenomen, terwijl het aannemelijk is dat hier wel sprake van zal zijn. Zo gaf Klaas Dijkhoff aan dat andere, veelal oppositiepartijen, wisselden van opstelling in het coronadebat naarmate de verkiezingen naderden. Om een volledig beeld te krijgen van het verantwoordingsproces rondom het coronabeleid is het dus noodzakelijk dat er meer aandacht wordt besteed aan de forumkant van de verantwoording.

Datzelfde geldt voor de rol van de actoren op het verantwoordingsproces: ook die is niet statisch (Bovens, 2007). Persoonlijke kenmerken zoals reflectief vermogen en vermoeidheid beïnvloeden hoogstwaarschijnlijk de wijze waarop de actoren verantwoording afleggen. Dat geldt ook voor politieke voorkeuren of ideologieën van bewindslieden. Daar is in dit onderzoek beperkt rekening mee gehouden, maar kan een rol hebben gespeeld in de wijze van verantwoording. Het is niet ondenkbaar dat liberale bewindslieden meer individuele baten benadrukken ter verdediging van beleid, terwijl christen- of sociaaldemocratische bewindslieden juist inzetten op het benadrukken van collectieve baten. Een splitsing naar de wijze van verantwoording per bewindspersoon kan dus van toegevoegde waarde zijn om andere factoren die verantwoording beïnvloeden. Kortgezegd focust dit onderzoek zich nadrukkelijk op de inhoudelijke wijze van de verantwoording, de boodschap, maar niet op de ontvanger en verzender van deze verantwoording. Daar zijn aanvullende analyses voor nodig.

Een andere kanttekening die verder bij dit onderzoek geplaatst dient te worden is dat de doelen van verantwoording eenzijdig zijn gedefinieerd. Verantwoording is hier met name uitgelegd als een middel van bewindslieden om zowel proactief als reactief anderen ervan te overtuigen dat genomen besluiten rechtvaardig en juist waren. Bovendien is verantwoording gezien als een middel om framing op een gunstige wijze te beïnvloeden en te voorkomen dat er schuld wordt toegeschreven aan een bewindspersoon of aan het kabinet. Er is echter een derde, fundamenteel doel van verantwoording: evaluatie en reflectie (Bovens, 2007; Bovens et al., 2008). Hoewel deze doelstelling sporadisch in dit onderzoek naar boven is gekomen, verdient het een grotere belangstelling. Verantwoording is essentieel om te leren van gemaakte fouten en om ervaring op te doen met besluiten die wel gewerkt hebben. Daarmee kan verantwoording ook beleid in de toekomst kwalitatief verbeteren. De wijze van verantwoording kan hier dus invloed op hebben. Dit perspectief is beperkt meegenomen in dit onderzoek, terwijl het wel van groot belang is voor de samenleving. Vervolgonderzoek naar deze functie van verantwoording binnen de context van de coronacrisis is zodoende gewenst.

Daarnaast is het ook goed om op te merken dat dit onderzoek een sterk kwalitatief karakter heeft. Hoewel uit dergelijke onderzoeksopzetten betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden (Bryman, 2016; King et al., 1994), zitten er ook nadelen aan deze opzet. Persoonlijke interpretatie, hoewel zoveel mogelijk vermeden, zal tot op zekere hoogte een stempel hebben gedrukt op de analyses. Dat is niet ernstig, maar de uitkomsten van dit onderzoek moeten wel in dat licht worden gezien. Een meer kwantitatief onderzoek kan deze uitkomsten nader onderzoeken en toetsen waarna de kans op een bias bij de gevonden resultaten zal afnemen.

Een laatste kanttekening is dat het begrip van tijd relatief is (Scherpenisse, 2019). De gebruikte term 'langdurigheid' verbergt een oordeel over de tijd, namelijk dat het 'lang' duurt. Dat is echter geen objectief oordeel, maar subjectief en afhankelijk van de context. Tijd is nooit een neutraal begrip en kan gebruikt worden om frames te creëren (ibid.). Datzelfde geldt voor de crisisfases die Boin en anderen (2016) onderscheiden. Deze dienen als een middel om te classificeren en beschrijven, maar bestaan niet als objectief gegeven in de praktijk. Wel kunnen tijd en tijdshorizonten gebruikt worden door bewindslieden om verwachtingen te beheersen en bijvoorbeeld beleid te rechtvaardigen. De rol van tijd zelf als rechtvaardiging, zeker met het oog op een crisis als de coronacrisis die operationeel langer lijkt te duren dan de meeste crises, is zodoende een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek naar zowel verantwoording tijdens de coronacrisis als naar verantwoording in brede zin.

5.2 CONCLUSIE

Dit onderzoek schetst de veranderingen in de wijze van verantwoording over het kabinetsbeleid in de coronacrisis en brengt hierbij twee afzonderlijke theorieën, de crisis- en verkiezingstheorie, met elkaar in verbinding. Er is hiervoor gekeken naar de geuite rechtvaardigingen van bewindslieden tijdens momenten waarop op- en afschalingen van restrictieve coronamaatregelen bekend werden gemaakt. Vervolgens zijn de rechtvaardigingen vergeleken tussen twee perioden. De eerste periode betrof het voorjaar van 2020 en de tweede periode betrof de winter van 2020-2021. De belangrijkste globale verandering, gevonden in zowel de Nederlandse als Ierse context, is dat het aandeel van verticale verantwoordelijkheidsspreiding, waarbij beleid wordt gerechtvaardigd door te verwijzen naar onafhankelijke instituties en experts zoals het OMT, afneemt in de tweede periode. Tegelijkertijd wordt er relatief meer vergeleken met andere landen in de tweede periode ten opzichte van de eerste periode.

De belangrijkste conclusie is dat de Tweede Kamerverkiezingen invloed hebben gehad op de wijze van verantwoording, maar niet zoals in de publieke opinie wordt verondersteld. Politisering kan niet onomstotelijk worden vastgesteld. Uit politieke overwegingen werd de juiste verantwoording meer apolitek. Besluiten vlak voor de verkiezingen worden meer gerechtvaardigd door te verwijzen naar de adviezen van medische en epidemiologische experts. Dat wijkt af van de trend die is waargenomen op andere momenten en in Ierland. De opvatting onder meerdere coalitiepartijen was dat kiezers niet zozeer behoefte hadden aan inhoudelijke campagnes en snelle versoepelingen, maar aan stabiel crisisleiderschap met beleid dat gebaseerd is op deskundig advies. Door te verwijzen naar onafhankelijke expertadviezen werd dit leiderschap uitgestraald en kon de geuite kritiek dat er vanwege de verkiezingen opportunistisch versoepeld werd worden weerlegd. Dat verklaart de toename aan dergelijke rechtvaardigingen. Daardoor ontstaat een paradox: door politieke redenen werd de verantwoording juist apolitek. Als gevolg daarvan worden deskundigen explicieter onderdeel van de verantwoording en het publieke debat naarmate er verkiezingen naderen. Het is daarmee echter niet gezegd dat er daadwerkelijk gehoor wordt gegeven aan deze adviezen of dat deze slechts worden gebruikt om apolitek crisisleiderschap uit te stralen. Politici en journalisten dienen zodoende kritisch door te vragen wanneer rond verkiezingstijd verwezen wordt naar expertadviezen.

Tegelijkertijd zijn er ook veranderingen gevonden die door de duur van de crisis kunnen worden verklaard. **Door de relatief lange duur van de crisis nam het gevoel van urgentie en het rally-around-the-flag-effect af.** Daarmee verschoof de crisis gedeeltelijk richting een fase van verantwoording en *blame games*. Dat resulteerde in meer ruimte was om verschillende belangen af te wegen, andere actoren te horen en te onderhandelen. De verschillende belangen namen bovendien door de gepercipieerde lange duur van de crisis eveneens toe: de nadelige gevolgen van de beperkende maatregelen werden als steeds groter ervaren. Er werd dus niet alleen gevoeld dat er meer tijd was om af te wegen; er waren ook meer en grotere belangen om af te wegen. Om recht te doen aan deze andere, vaak niet-medische belangen, volstonden verwijzen naar medische experts als rechtvaardiging niet langer.

Er zijn ook andere verklaringen mogelijk voor de verandering in de verantwoording: persoonlijke kenmerken en de demissionaire status van het kabinet hebben wellicht eveneens invloed gehad op de verantwoording gedurende de crisis. Vervolgonderzoek, naar deze verklaringen kunnen de kennis hierover vergroten.

Er zijn kortom verschillende verklaringen mogelijk om de verandering in de wijze van verantwoording te duiden. Er kan met enige zekerheid worden gesteld dat de relatief lange duur van de crisis een effect heeft gehad op de wijze van verantwoording. Ook de Tweede Kamerverkiezingen lijken voor een andere wijze van verantwoording te hebben gezorgd. Die verantwoording is echter niet gewijzigd zoals verwacht. Waar politiekere rechtvaardigingen als verantwoording werden verwacht werden deze meer apolitek. Ook andere factoren zoals persoonlijke kenmerken kunnen een rol in de verantwoording hebben gespeeld.

De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding om verantwoording van coronabeleid te blijven onderzoeken. Het effect van verkiezingen op verantwoording van crisisbeleid blijft een urgent onderwerp. De coronacrisis is veelomvattend en dit onderzoek heeft slechts een klein gedeelte vanuit een bestuurskundig perspectief onderzocht. Er zijn nog meer momenten, actoren en fora waarop de bevindingen van dit onderzoek getoetst kunnen worden. Ook geven deze bevindingen aanleiding om de relatie tussen verkiezingen en crises verder te onderzoeken. Waar bestaand onderzoek zich focust op het effect van crises op verkiezingen heeft dit onderzoek het omgedraaid.

Deze scriptie hoopt met deze conclusies een bijdrage te hebben geleverd aan het begrip van de uitzonderlijke crisis die de wereld begin 2020 trof en wat de bestuurskundige gevolgen daarvan zijn geweest. Ook hoopt dit onderzoek hiermee bij te dragen aan de kennis over de relatie tussen verkiezingen en verantwoording. Verkiezingen en verantwoordingen zijn immers twee kanten van dezelfde medaille: verkiezingen zijn voor politici de ultieme verantwoording. Verantwoording dient als middel om politici te controleren; verkiezingen bieden expliciet die mogelijkheid. Juist in een crisis als de coronacrisis, waarbij er voor vreedstijd ongekende maatregelen zijn genomen, is het van groot belang dat verantwoording en daarmee het verkiezingsproces goed en op transparante wijze plaatsvindt. Om dat te bepalen is er allereerst kennis nodig over deze relatie. Deze scriptie heeft daartoe een eerste stap gezet.

6. LITERATUURLIJST

- Aa, E. van der & Klaassen, N. (2021). Hoe kwam het kabinet plots tot gewaagde versoepeling? *Het Parool*. Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/nederland/hoe-kwam-het-kabinet-plots-tot-gewaagde-versoepeling~b29b3b73/>
- Ark, T. van (2020). Commissiebrief Tweede Kamer inzake verzoek om reactie op bericht mondkapjesrichtlijn RIVM voor ouderenzorg toch gebaseerd op schaarste. *Kamerbrief*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/22/commissiebrief-inzake-verzoek-om-reactie-op-bericht-mondkapjesrichtlijn-rivm-voor-ouderenzorg-toch-gebaseerd-op-schaarste>
- Ashworth, S. (2012). Electoral accountability: Recent theoretical and empirical work. *Annual Review of Political Science*, 15, 183-201.
- Ashworth, S., Bueno de Mesquita, E., & Friedenber, A. (2017). Accountability and information in elections. *American Economic Journal: Microeconomics*, 9(2), 95-138.
- Bessem, K. (2021). Corona is het enige campagnethema dat er nu werkelijk toe doet. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/corona-is-het-enige-campagnethema-dat-er-nu-werkelijk-toe-doet~be9caece/>
- Boin, A., Brock, K., Craft, J., Halligan, J., 't Hart, P., Roy, J., ... & Turnbull, L. (2020). Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration. *Canadian Public Administration*, 63(3), 339-368.
- Boin, A., Hart, P. 't, & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European public policy*, 16(1), 81-106.
- Boin, A., Hart, P. 't, Stern, E. & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2e editie). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., McConnell, A., & Hart, P. 't (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave MacMillan.
- Boersema, W. (2020). Het virus zet de campagne op scherp: de politieke paradox van het coronavirus. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/politiek/het-virus-zet-de-campagne-op-scherp-de-politieke-paradox-van-het-coronavirus~b213c31e/>
- Bovend'Eert, P. & Broeksteeg, J. (2010). Vertrouwen in het parlement kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010(1), 24-50.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2014). Public accountability. In Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford handbook of Public Accountability* (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. 't. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225-242.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From 'normal incidents' to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures. *Government and opposition*, 38(3), 279-305.

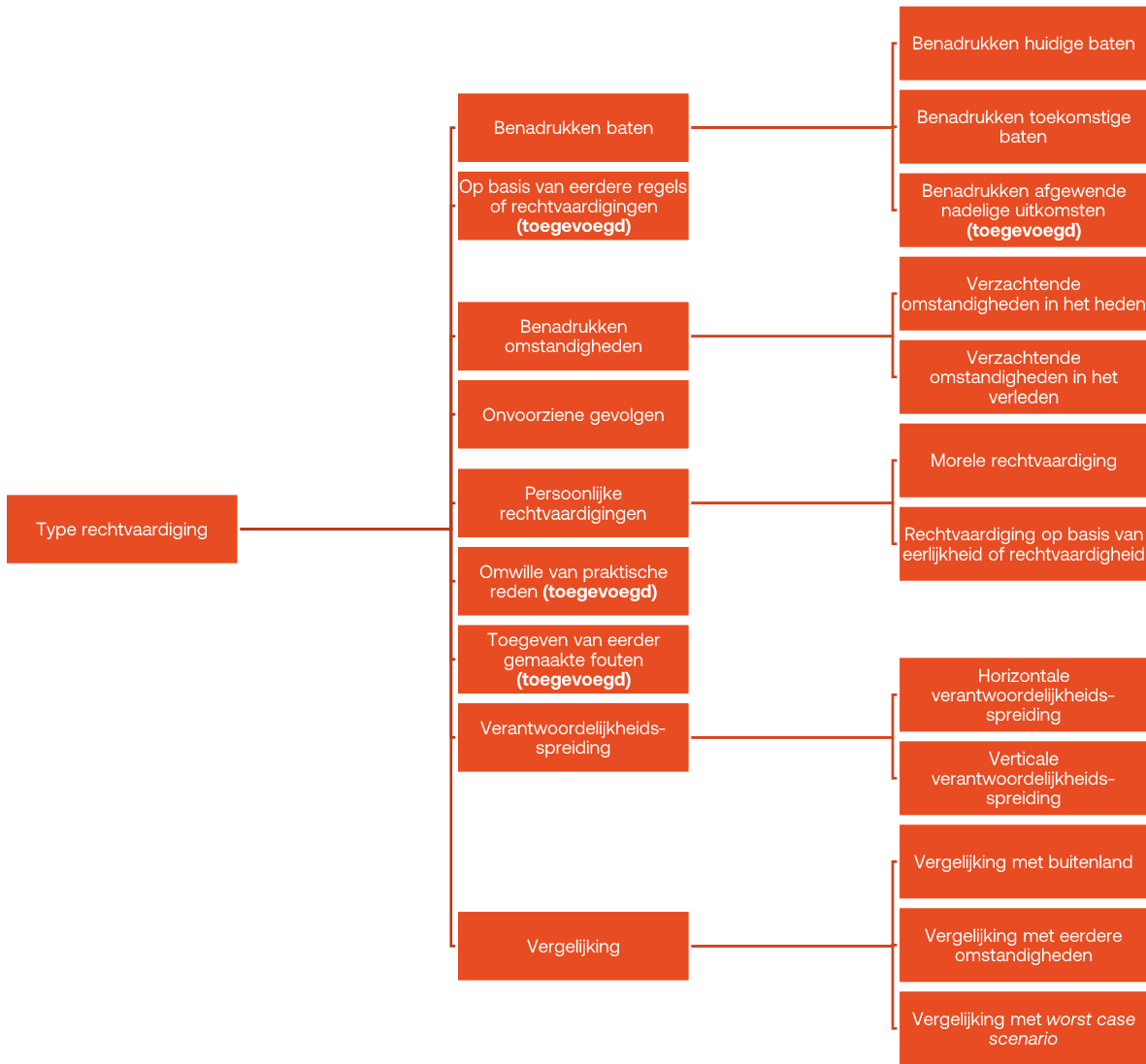
- Brummel, L. (2020). Social Accountability Between Consensus and Confrontation: Developing a Theoretical Framework for Societal Accountability Relationships of Public Sector Organizations. *Administration & Society*.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bueno de Mesquita, B.; Smith, A., Siverson; R. M., & Morrow, J. D. (2005). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT press.
- Clarke, L. (1999). *Mission improbable: Using fantasy documents to tame disaster*. University of Chicago Press.
- Dimova, G. (2020). *Democracy Beyond Elections: Government Accountability in the Media Age*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Dool, P. van den (2021). Oppositiepartijen trekken timing van versoepelingen in twijfel tijdens coronadebat. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://advance-lexis-com.proxy.library.uu.nl/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:622X-M9B1-JBNH-J3BH-00000-00&context=1516831>.
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft: Eburon.
- Flinders, M., & Wood, M. (2015). When politics fails: Hyper-democracy and hyper-depoliticization. *New Political Science*, 37(3), 363-381.
- Flinders, M. (2020). Democracy and the politics of coronavirus: Trust, blame and understanding. *Parliamentary Affairs*, 0(0), 1-20.
- Garry, J. (2014). Holding parties responsible at election time: Multi-level, multi-party government and electoral accountability. *Electoral Studies*, 34, 78-88.
- Gestel, M., van (2021). Begrip voor versoepelingen, ook onder critici. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/binnenland/begrip-voor-versoepelingen-ook-onder-critici~b1fde074/>
- Grande, E. & Hutter, S. (2016) Beyond authority transfer: explaining the politicisation of Europe. *West European Politics*. 39(1), 23-43.
- Green-Pedersen, C. (2012). A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies*, 60(1), 115-130.
- Hale, T.; Webster, S.; Petherick, A., Phillips, T. & Kira, B. (2020). *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government.
- Hart, P., 't (2014). *Understanding Public Leadership*. Basingstoke: Palgrave.
- Hendrickx, F. (2020). Externe deskundigen: 'Tweede Kamer krijgt nu te veel adviezen over coronabeleid'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/externe-deskundigen-tweede-kamer-krijgt-nu-te-veel-adviezen-over-coronabeleid~b1d828ea>
- Hermann, M. G. (2005). Assessing leadership style: Trait analysis. In Post, J. (ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders* (pp. 178-212). Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Hinterleitner, M. & Sager, F. (2020) Governing Elites under Pressure: Blame Avoidance Strategies and Welfare State Retrenchment, in Careja, R., Emmenegger, P., & Giger, N. (eds). *The European Social Model under Pressure*. Wiesbaden: Springer, pp. 109–122.
- Holdert, M. & Hest, R. van (2020). Mondkapjesrichtlijn RIVM voor ouderenzorg tóch gebaseerd op schaarste. *Nieuwsuur*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2348840-mondkapjesrichtlijn-rivm-voor-ouderenzorg-toch-gebaseerd-op-schaarste.html>
- Holsteyn, J. J., van & Irwin, G. A. (2003). Never a dull moment: Pim Fortuyn and the Dutch parliamentary election of 2002. *West European Politics*, 26(2), 41-66.
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C. (2014). Accountability and Blame–Avoidance. In Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford handbook of Public Accountability* (pp.603-617). Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.
- Hoppe, R. (2018). Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public Policy and Administration*, 33(4), 384-408.
- Hutter, S. & Kerscher, A. (2014) Politicizing Europe in Hard Times: Conflicts over Europe in France in a Long-term Perspective, 1974–2012, *Journal of European Integration*, 36(3), 267-282.
- Hutter, S. & Kriesi, H. (2019) Politicizing Europe in Times of Crisis. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 996–1017.
- Jonge, H., de (2020). Leasons Learned Covid-19. *Kamerbrief*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/09/01/kamerbrief-over-lessons-learned-covid-19/kamerbrief-over-lessons-learned-covid-19.pdf>
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public administration*, 83(3), 553-571.
- Kanne, P. & Driessen, M. (2021). *Draagvlak coronamaatregelen 3 maart 2021*. I&O Research.
- Kieskamp, W. (2020). Niet eerder was de kritiek van de Kamer op het coronabeleid zo hard. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/politiek/niet-eerder-was-de-kritiek-van-de-kamer-op-het-coronabeleid-zo-hard~bd1e6afa/>
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton university press.
- Koole, R. R. (2018). Gouvernentalisering: De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2018(5), 317-341.
- Laan, L. van der; Waal, N. van der & Wit, J. de (2020). *Eindrapportage CoronaMelder Evaluatie*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/13/rapportage-evaluatie-coronamelder>
- Lee, J. R. (1977). Rallying around the flag: Foreign policy events and presidential popularity. *Presidential Studies Quarterly*, 7(4), 252-256.

- Maravall, J. M. (1999). Accountability and manipulation. Democracy, accountability, and representation. In Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation* (2e ed.) (pp. 154-197). Cambridge: Cambridge University Press.
- McGraw, K. (2001). Political Accounts and Attribution Processes. In J. Kuklinski (Ed.), *Citizens and Politics: Perspectives from Political Psychology* (pp. 160-197). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mebius, K. (2021). Kaag: vaccinatiewijs of negatieve test moet weer toegang bieden tot 'het leven'. De Volkskrant. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kaag-vaccinatiewijs-of-negatieve-test-moet-weer-toegang-bieden-tot-het-leven~baadd1c8/>
- Meijer, A., & Schillemans, T. (2009). Fictional citizens and real effects: Accountability to citizens in competitive and monopolistic markets. *Public Administration and Management*, 14(2), 254–291.
- Misérus, M. & Bommel, N., van (2021). Invoeren avondklok verdeelt burgemeesters. Ook Tweede Kamer kan nog dwarsliggen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://advance-lexis-com.proxy.library.uu.nl/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:61T7-FHP1-DY0X-9490-00000-00&context=1516831>
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- NOS (2020). *Oppositie zeer kritisch over corona-aanpak, 'kabinet heeft gefaald'*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2352253-oppositie-zeer-kritisch-over-corona-aanpak-kabinet-heeft-gefaald.html>
- NOS (2021). *Coronadebat in verkiezingstijd: campagne voeren in de Tweede Kamer*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2370140-coronadebat-in-verkiezingstijd-campagne-voeren-in-de-tweede-kamer.html>
- Nguyen, H., Breznau, N., & Heukamp, L. (2021). Locked Down or Locked In? Institutionalized Public Preferences and Pandemic Policy Feedback in 32 Countries, *Social Policy Review*, 33(1).
- Peters, B. G. (2013). Politicisation: What is it and why should we care?. In Neuhold, C., Vanhoonacker, S., Verhey, Luc (Eds.). *Civil Servants and Politics* (pp. 12-24). Londen: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (1996). 'The New Politics of the Welfare State'. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public administration review*, 227-238.
- Rosenthal, U., & Scholten, G. H. (1977). Crises en openbaar bestuur. *Beleid en Maatschappij*, 4(12), 370-380.
- RTL Nieuws (2021). *Groot deel horeca wil terrassen op 2 maart openen*. Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5216539/actiegroep-65-afdelingen-koninklijke-horeca-nederland-openen>
- Rusman, F. (2021). De lobby wint het van de routekaart. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/24/de-lobby-wint-het-van-de-routekaart-a4033010>
- Rutten, R. (2020). Kamer steeds kritischer nu de 'coronavrede' voorbij is. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/16/kamer-steeds-kritischer-nu-de-coronavrede-voorbij-is-a4003034>

- Rutten, E. (2021). Bruls roept op: 'Snel meer versoepelen, dit is niet meer te houden'. *De Gelderlander*. Geraadpleegd via <https://www.gelderlander.nl/nijmegen/bruls-roept-op-snel-meer-versoepelen-dit-is-niet-meer-te-houden~acf59ea2/>
- Scherpenisse, K. J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Schildkamp, V. (2021) Grapperhaus ziet 'meer draagvlak voor avondklok', maar feiten spreken hem tegen. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/binnenland/grapperhaus-ziet-meer-draagvlak-voor-avondklok-maar-feiten-spreken-hem-tegen~abb269e6/>
- Steenbergen, E., van, & Koning, P., de (2021). Hoe team-Rutte de term 'Rutte-doctrine' liet verdwijnen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/14/hoe-team-rutte-de-term-rutte-doctrine-liet-verdwijnen-a4035531>
- Scott, M. B., & Lyman, S. M. (1968). Accounts. *American Sociological Review*, 33(1), 46-62.
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3e editie). New York: W. W. Norton.
- Strøm, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.
- Strøm, K. (1995). Parliamentary Government and Legislative Organisation. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 51-82). Frankfurt/NewYork: Campus Verlag.
- Thiel, S., van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. (3e druk). Bussum: Coutinho.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.
- Wilde, P., de., Leupold, A. & Schmidtke, H. (2016) Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3-22.
- Wilde, P., de & Lord, C. (2016). Assessing Actually-existing Trajectories of EU Politicisation, *West European Politics*, 39(1), 145-163.
- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance, *Journal of public policy*, 6(4), 371-398.
- Wood, M. (2019). *Hyper-active Governance: How Governments Manage the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zoggel, M, van (2021). Kappers laten licht aan uit protest tegen sluiting. Het Parool. Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/amsterdam/kappers-laten-licht-aan-uit-protest-tegen-sluiting~bdf99db/>
- Zürn, M. (2016). Opening up Europe: next steps in politicisation research. *West European Politics*, 39(1), 164-182.
- Zürn, M. (2019). Politicization compared: at national, European, and global levels. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 977-995.

BIJLAGE A. STROOMSCHEMA GEANALYSEERDE TYPEN RECHTVAARDIGINGEN GEBASEERD OP MCGRAW (2001)



BIJLAGE B. VRAGENLIJST SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

Is de verantwoording die het kabinet over het coronabeleid in de coronacrisis aflegt veranderd en indien ja, op welke wijze? Hoe vertaalt zich dat?

Is de verantwoording, en de roep om verantwoording, gepolitiseerd? Op basis waarvan antwoordt u dat?

Wat ziet u als oorzaak van de eventuele verandering van verantwoording?

In hoeverre denkt u dat de Tweede Kamerverkiezingen een rol hebben gespeeld in de verantwoording van het kabinet?

In hoeverre denkt u dat de langdurigheid van de coronacrisis een rol heeft gespeeld in de verantwoording van het kabinetsbeleid?

Zijn er volgens u nog andere factoren die de verantwoording hebben beïnvloed?

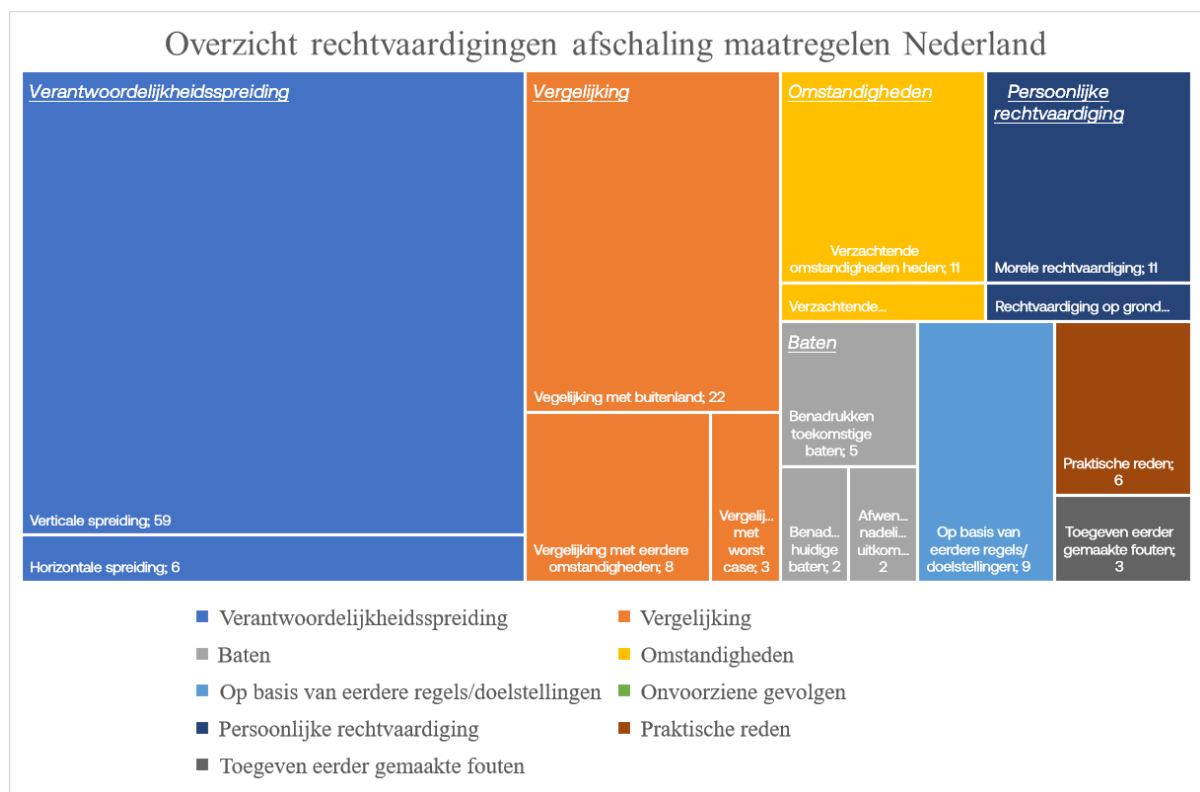
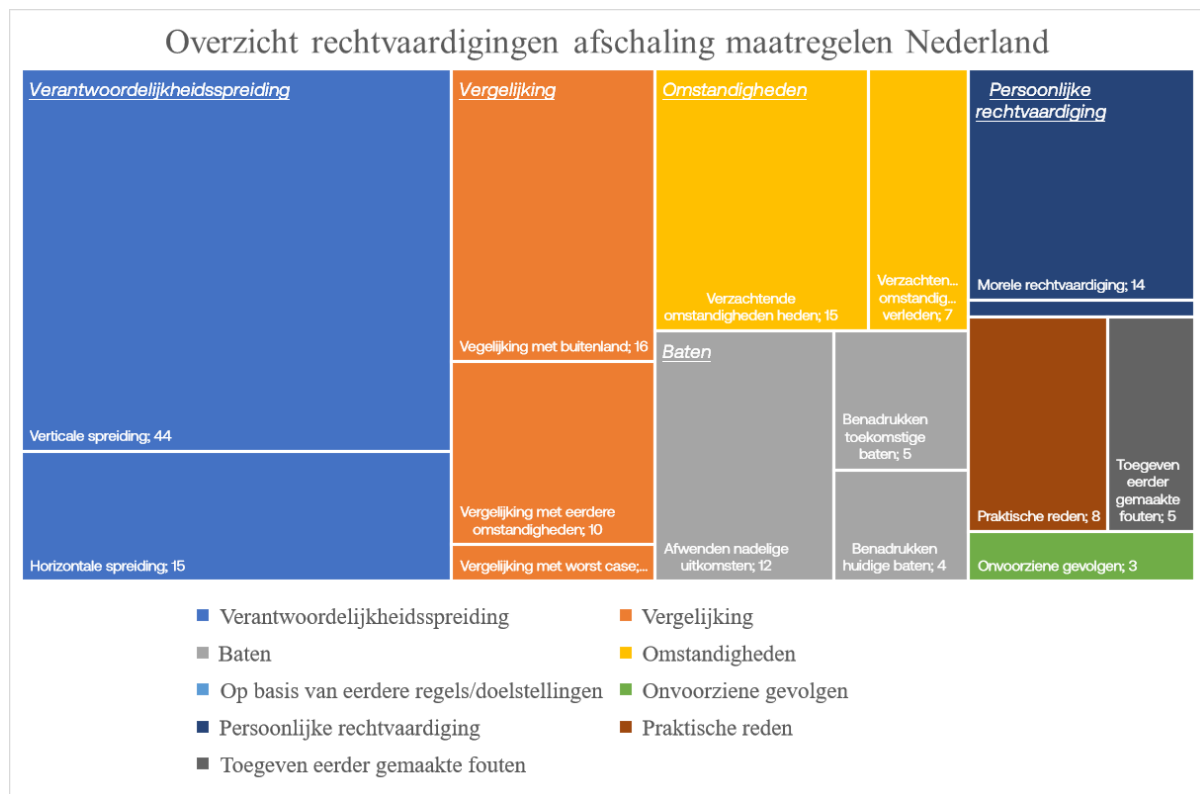
Welke factor identificeert u als het belangrijkste, langdurigheid of de verkiezingen?

Is er volgens u een verschil in verantwoording op momenten dat maatregelen ingesteld worden versus momenten waarop maatregelen versoepeld worden?

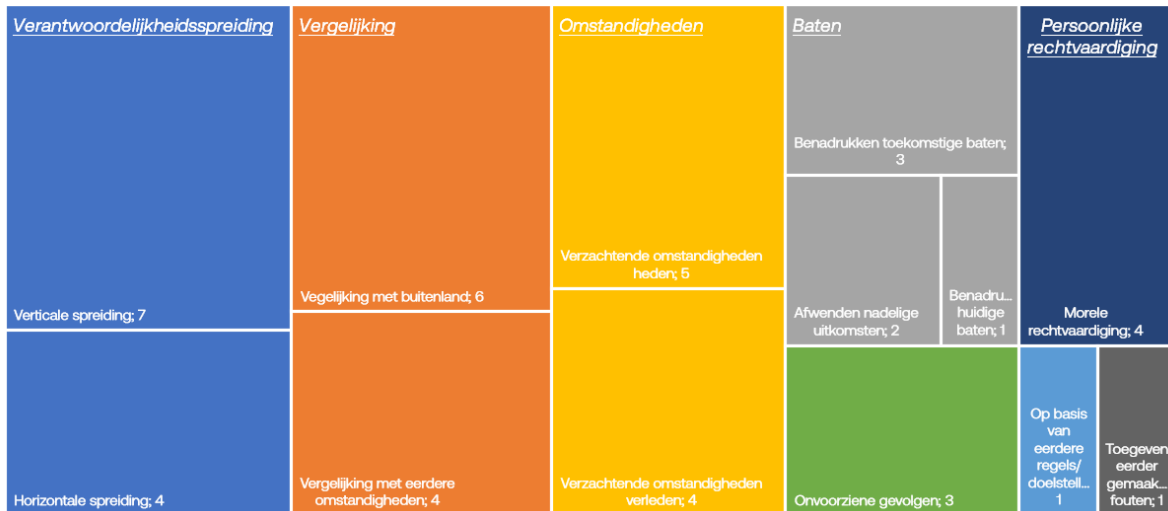
Zijn versoepelingen van de coronamaatregelen in uw perceptie rondom de verkiezingen anders aangekondigd dan eerder?

Heeft u verdere vragen?

BIJLAGE C. GRAFIEKOVERZICHT RECHTVAARDIGINGEN NAAR OP- OF AFSCHALING

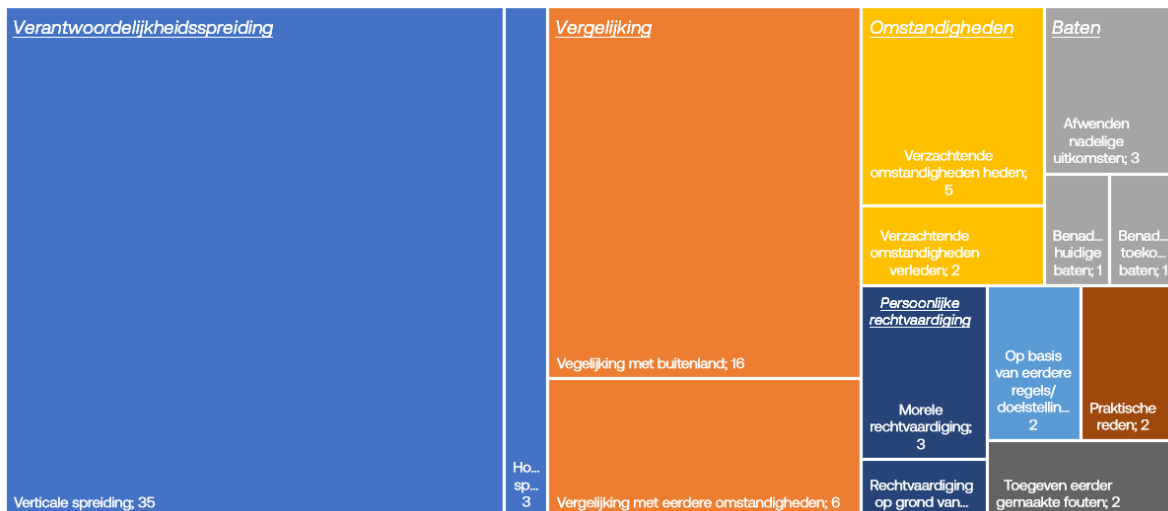


Overzicht rechtvaardigingen opschaling maatregelen Ierland



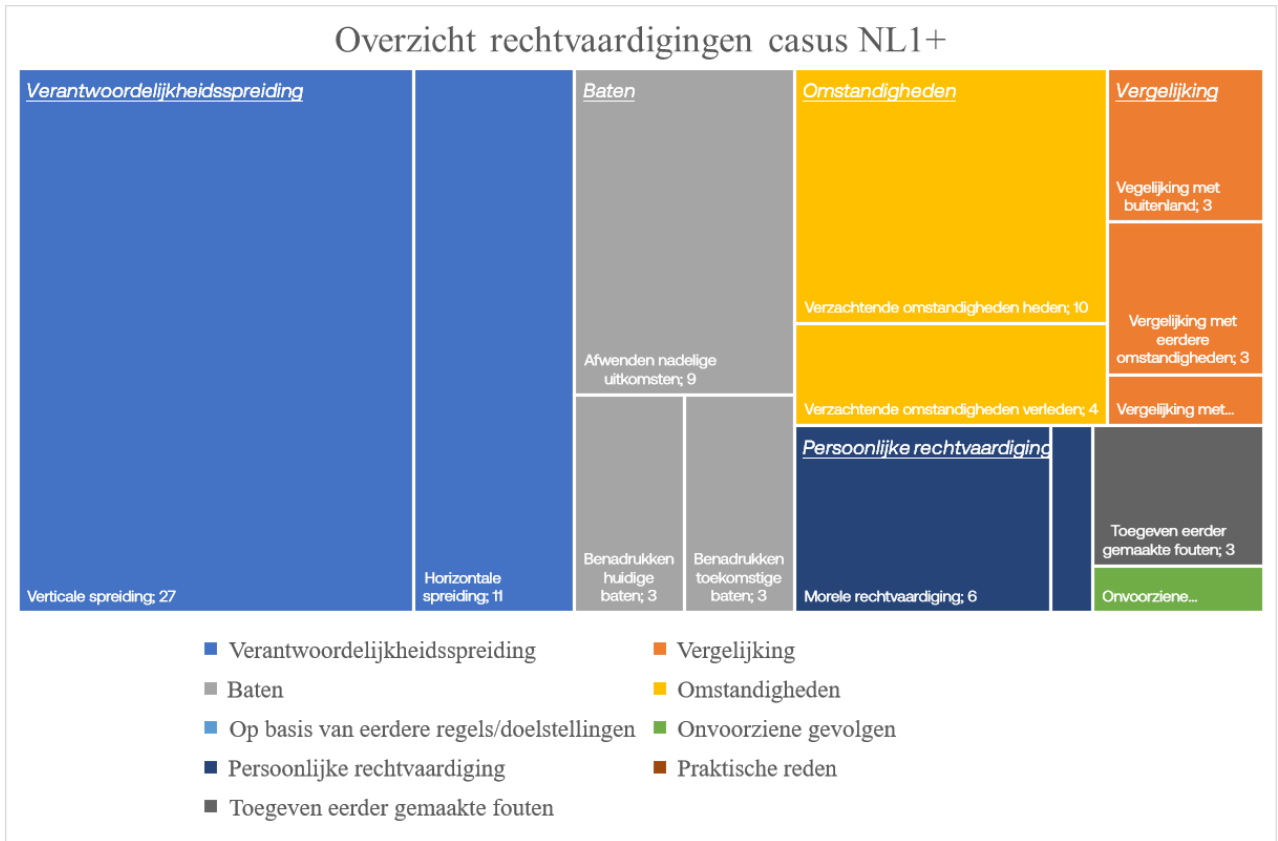
- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Vergelijking
- Baten
- Omstandigheden
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Onvoorziene gevolgen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Praktische reden
- Toegeven eerder gemaakte fouten

Overzicht rechtvaardigingen afschaling maatregelen Ierland

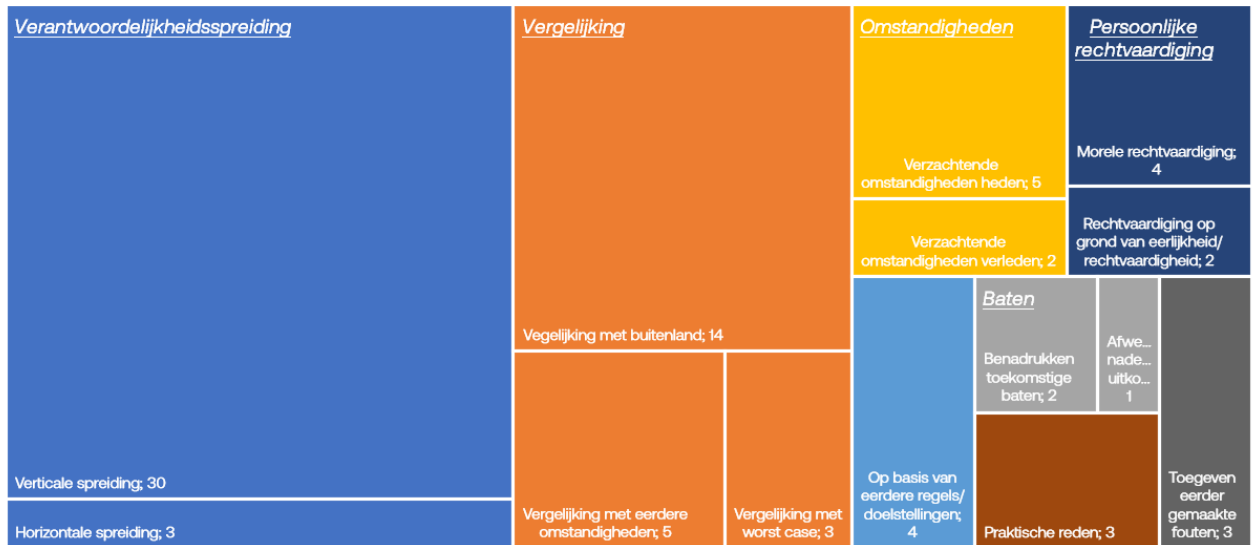


- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Vergelijking
- Baten
- Omstandigheden
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Onvoorziene gevolgen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Praktische reden
- Toegeven eerder gemaakte fouten

BIJLAGE D. GRAFISCH OVERZICHT PER CASUS

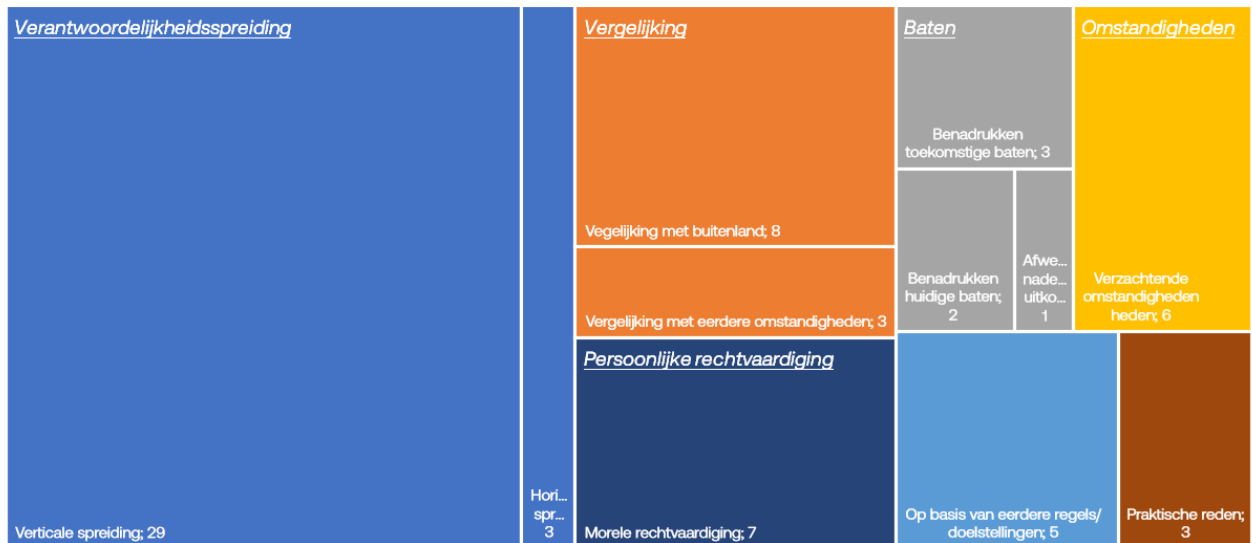


Overzicht rechtvaardigingen casus NL1-



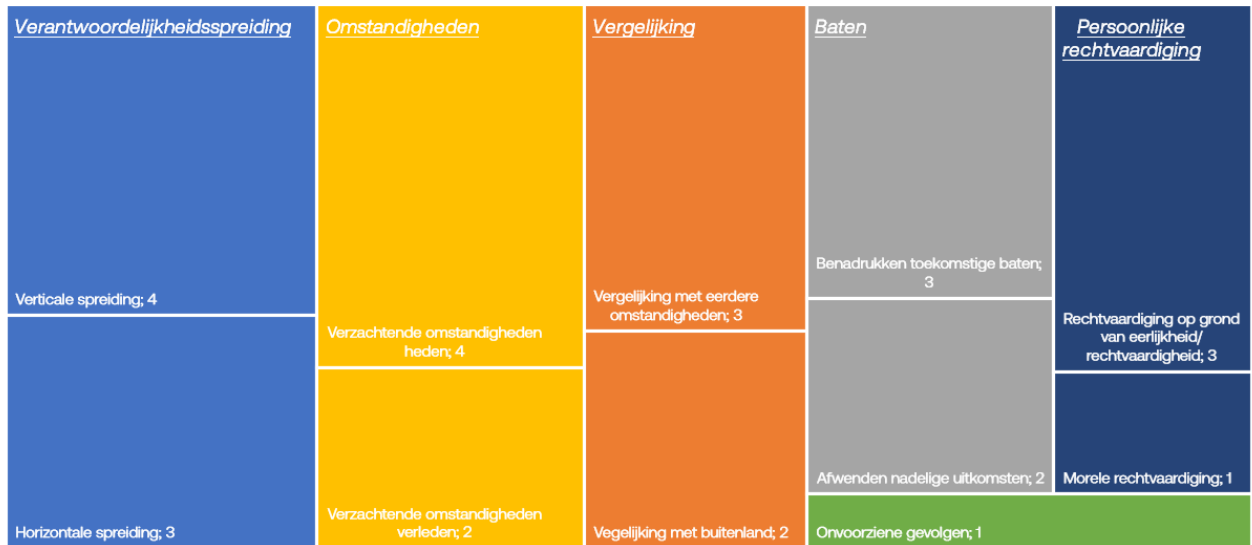
- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische redenen

Overzicht rechtvaardigingen casus NL2-



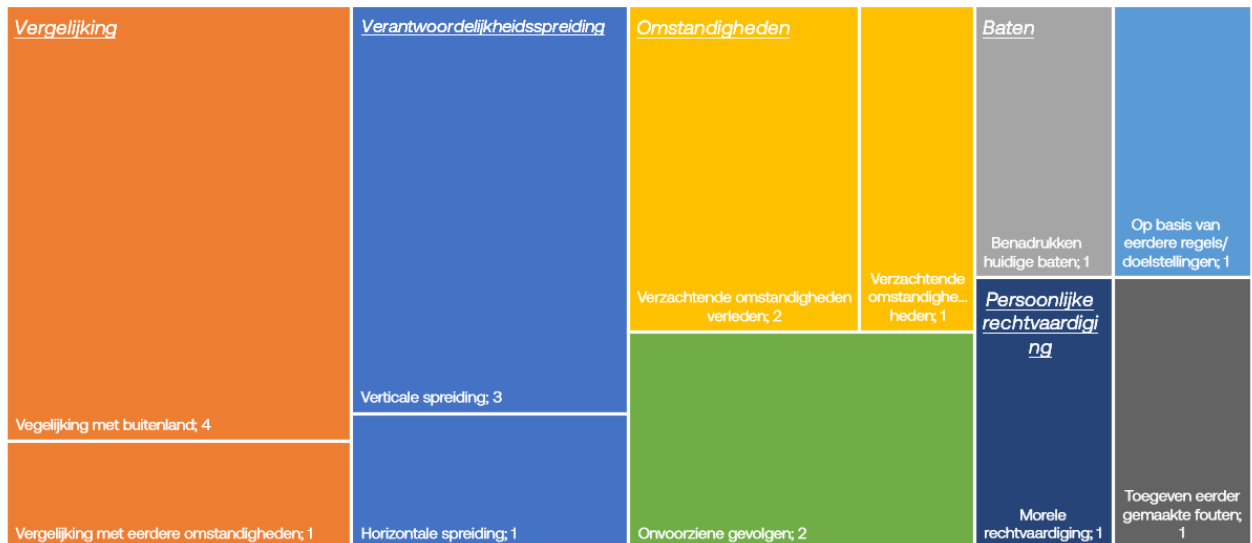
- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische redenen

Overzicht rechtvaardigingen casus IR1+



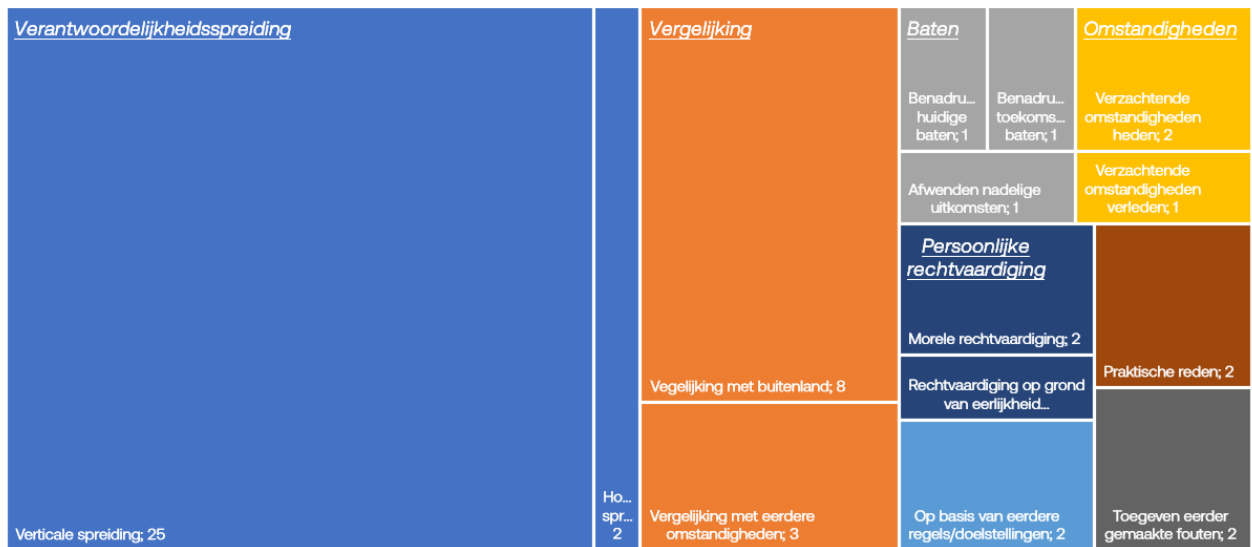
- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische redenen

Overzicht rechtvaardigingen casus IR2+



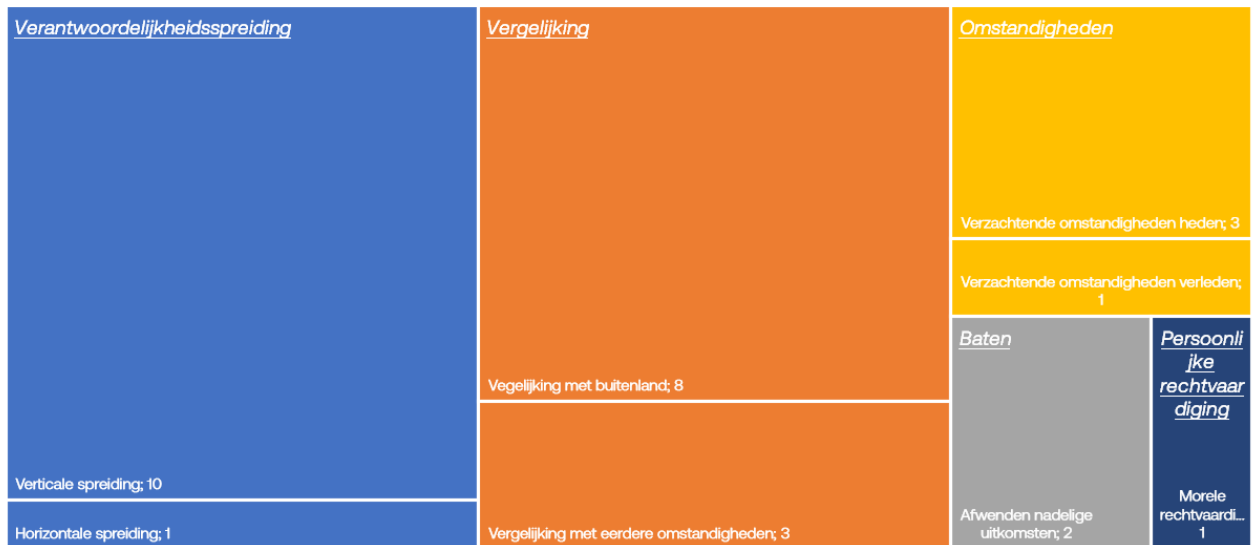
- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische redenen

Overzicht rechtvaardigingen casus IR1-



- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische reden

Overzicht rechtvaardigingen casus IR2-



- Verantwoordelijkheidsspreiding
- Baten
- Op basis van eerdere regels/doelstellingen
- Persoonlijke rechtvaardiging
- Toegeven eerder gemaakte fouten
- Vergelijking
- Omstandigheden
- Onvoorziene gevolgen
- Praktische reden