

De coronacrisis en het institutionele filter: naar een verklaring van West-Europese variaties op een thema

*Frank Hendriks, Juni 2020*¹

1) Introductie: naar een verklaring van West-Europese verschillen

In zomer 2020, als ik dit essay schrijf, zijn we volgens velen op weg naar het 'nieuwe normaal', naar een verhoopt meer coronabestendige 'anderhalvemetersamenleving'. Het 'oude normaal' van vóór corona en coronabeleid ligt echter nog helemaal niet zo ver achter ons. In mijn eigen agenda kan ik de ongekend snelle omslag van normaal naar niet-meer-normaal nog duidelijk terugvinden. Zaterdag 29 februari zat ik nog in een volle theaterzaal (in Breda - met de wetenschap van nu niet echt verstandig). Een week later, zaterdag 7 maart, bezocht ik een redelijk gevulde concertzaal (in Brussel - ook niet zo verstandig). De zaterdag daarna (14 maart) gingen we nergens meer heen.

In de voorafgaande week was het onmiskenbaar geworden dat het virus serieus rondwaarde, ook in Nederland. Donderdag 12 maart had een veelbekeken persconferentie plaatsgevonden waarop premier Rutte, toenmalig zorgminister Bruins en RIVM-directeur Infectieziektenbestrijding Van Dissel "additionele maatregelen" aankondigden vanwege de constatering van nieuwe, niet direct traceerbare gevallen van coronabesmetting. Bijeenkomsten met meer dan 100 bezoekers werden afgelast. Musea, theaters en sportclubs werden gelast de deuren te sluiten. De Nederlander werd opgeroepen thuis te blijven bij klachten van neusverkoudheid, hoesten, keelpijn of koorts. Sociaal contact mijden en zoveel mogelijk thuiswerken was het devies voor iedereen.

Tijdens een persconferentie enkele dagen eerder, op maandag 9 maart, was de toon nog anders geweest. Na het dringende advies geen handen meer te schudden gaf premier Rutte RIVM-directeur Van Dissel nog vrolijk een hand. Het illustreert hoe sterk de macht der gewoonte aan het begin van die week nog was. Aan het eind van de week kon volgens het kabinet geen twijfel meer bestaan over de ernst van de situatie en de noodzaak van nog weer nieuwe maatregelen. Op zondag 15 maart, tijdens een opnieuw veelbekeken persconferentie, werd aangekondigd dat horeca-ondernemingen diezelfde dag nog om 18:00 uur de deuren moesten sluiten, en dat scholen en kinderopvangvoorzieningen de volgende dag niet open zouden gaan. De maatregelen zouden in ieder geval de komende drie weken van kracht blijven. Inmiddels weten we dat er nog extra maatregelen bij kwamen

¹ Frank Hendriks is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University. Dit verhaal is ook als minicollege te bekijken op via: <https://www.bestuurskunde.nl/special-state-of-science/>

en dat pas na bijna drie maanden maatregelen voorzichtig wat zouden worden teruggeschroefd.

De Nederlandse maatregelen werden door het kabinet geafficheerd als 'intelligente *lockdown*'. Impliciet en deels ook expliciet werd het verschil benadrukt met andere - strakker aangeschroefde en strenger gehandhaafde - vormen van *lockdown* die denkbaar waren en die in sommige buitenlandse kennelijk de voorkeur genoten. Het archetype van de strakke *lockdown* was te vinden in de Chinese provincie Wuhan. Na aanvankelijk traag reageren door de Chinese autoriteiten werden daar inderdaad zeer vergaande en strikt gehandhaafde maatregelen getroffen. Sommige Europese landen kozen ook voor snel en vergaand afsluiten, terwijl andere Europese landen net als Nederland meer terughoudend leken in het afsluiten van het sociale verkeer.

Het internationaal opererende tijdschrift *The Economist* nam (net als veel andere beschouwers) stevige verschillen waar in Europa en relateerde die (net als sommige andere beschouwers) aan verschillen in sociaal vertrouwen. Veel van de Oost-Europese landen "*locked down hard and fast*" en dat kon niet louter door een sterkere verspreiding van het virus aldaar worden verklaard; vanwege het geringe publieke vertrouwen, in elkaar en in de overheid, zouden de instanties daar niet op *goodwill* kunnen vertrouwen en niet anders dan strikt en dwingend kunnen optreden.² In West-Europa signaleerde het tijdschrift hardere *lockdowns* in Frankrijk, Italië en Spanje - deels verklaard door het harder toeslaan van het coronavirus aldaar, maar deels ook door het weider verbreide wantrouwen in die landen. In landen als Nederland, Duitsland en Zweden zou *lockdown* minder strak en streng zijn geweest vanwege een combinatie van een minder dramatisch spreidend virus en een hoger sociaal vertrouwen.

Voorgaande redenering bevat plausibele elementen, maar is dit het hele verhaal? Speelt hier niet meer? Sociaal en vooral politiek vertrouwen staat in Duitsland toch echt op een ander - lager - niveau dan in Nederland en Zweden. Het Verenigd Koninkrijk wordt in de redenering niet meegenomen maar is wel interessant: qua coronamaatregelen stond het VK dicht bij Zweden en Nederland; qua vertrouwen al meerdere decennia niet meer. Hoewel vertrouwen een relevante variabele lijkt, is het toch de vraag welke mechanismen dan zorgen voor de vertaling naar maatregelen - vertrouwen zelf handelt niet. Hoewel een relatie tussen de dodelijke verspreiding van het coronavirus in een bepaald land en de strengheid van de getroffen maatregelen alleszins plausibel is, is dit ook weer geen één-op-één relatie. Het aantal doden liep in Zweden bijvoorbeeld een stuk sneller op dan in Polen, maar in Zweden was en bleef het coronabeleid toch minder stringent. Daarnaast waren Europese regeringen op enig moment - zeker in de loop van maart 2020 - niet meer afhankelijk van corona-ervaringen in eigen land om doordrongen te raken van de

² The Economist, *Lockdowns and trust: Infectious doubt*, May 2nd, 2020.

aanwezigheid van het coronavirus in Europa en de noodzaak van bestrijdende maatregelen. Nogmaals: speelt hier niet meer?

In het navolgende wordt een denk- en verklaringsmodel ontwikkeld waarmee uiteenlopende nationale reacties op het rondwarende coronavirus grondig kunnen worden doordacht en vergeleken. Het denkmodel wordt tentatief beproefd. Dat wil zeggen dat vermoede relaties worden aangewezen, zonder die op dit moment en op deze plek volledig te kunnen toetsen. De nadruk ligt op West-Europa, om praktische en methodologische redenen. Voor dit deel van Europa behoort een '*most similar systems*' (of althans een '*more similar systems*') vergelijking nog tot de mogelijkheden - mogelijkheden die verdampen als Oost-Europa ook zou worden toegevoegd. West-Europa biedt praktisch ook voordelen in termen van beschikbare kennis van en ervaring in dit gebied. De nadruk ligt hier op factoren die de ontwikkeling van coronabeleid mogelijk kunnen verklaren. De manier waarop dit beleid tot maatschappelijke effecten heeft geleid is voorwerp van ander onderzoek (effectenstudies en effectiviteitsonderzoek). Voordat we kijken naar potentieel verklarende factoren werpen we eerst een blik op het te verklaren fenomeen: het coronabeleid of in internationale termen de '*Covid-19 government response*'.

2) Variaties op een dominant thema: '*Covid-19 government responses*'

De verschillen die *The Economist* (net als veel andere beschouwers) waarnam in het coronabeleid van Europese landen zijn niet zonder grond, maar moeten ook weer niet overdreven groot worden voorgesteld. Er zijn significante verschillen - zeker in de communicatie, uitwerking, uitvoering en handhaving - maar andere beschouwers hebben er terecht ook op gewezen dat we hier kijken naar variaties binnen een dominant thema: *lockdown* en *social distancing*.

Veel hangt af van hoe men precies kijkt en meet. De Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) van Oxford University monitort de coronagerelateerde maatregelen genomen in een reeks van landen voor 18 verschillende items, verdeeld over vier clusters (*containment and closure/ economic response/ health systems/ miscellaneous*). De acht items van het cluster *containment and closure* zijn samen met één uit het cluster *health* bepalend voor de zogenaamde *stringency index* - een vrij eenvoudige samengestelde maat voor de striktheid van het coronabeleid in een land.³ De index laat de nodige verschillen zien, maar mede door de gekozen meet- en aggregatiemethode achter de index lijken de

³ Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster. "Variation in Government Responses to COVID-19" Version 5.0. *Blavatnik School of Government Working Paper*. April 29, 2020. Available: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker

verschillen meer gematigd dan men op basis van meer impressionistische media- en ooggetuigenverslagen zou verwachten.

Hieronder is op de kaart van Europa het striktheidsniveau weergegeven van de coronamaatregelen (volgens de OxCGRT-index) op 20 maart 2020. Binnen dezelfde kleurcategorie vallen verschillende scores. Striktheidsniveau op 20 maart voor bijvoorbeeld Italië: 91.67, Frankrijk: 90.74, België: 81.48, Nederland: 70.73, Zweden: 28.7, VK: 20.37.⁴

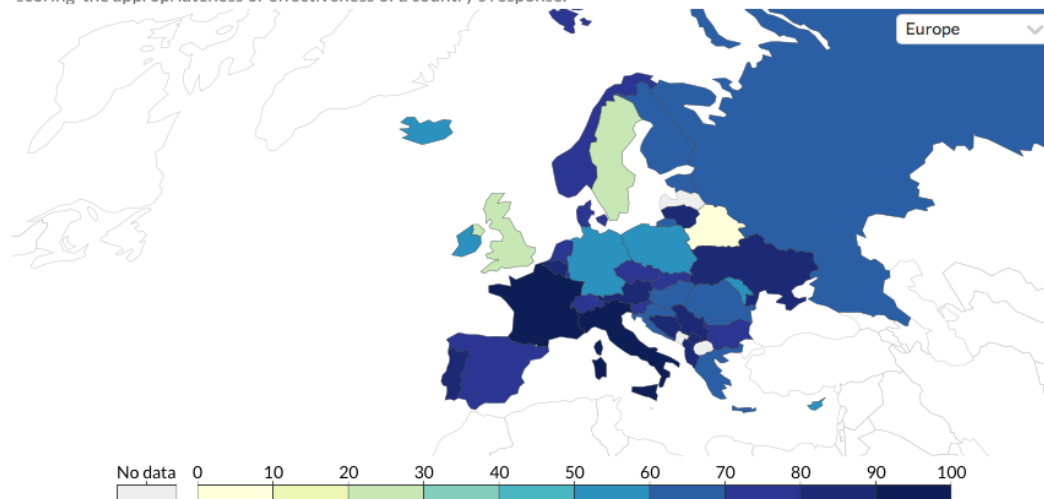
In twee grafieken daaropvolgend is het striktheidsniveau van de coronamaatregelen in landen (volgens de OxCGRT) afgezet tegen het aantal bevestigde covid-19 cases. Dezelfde zes landen zijn uitgelicht (Nederland, België, Zweden, Italië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk), in de eerste grafiek opnieuw voor 20 maart, in de volgende grafiek voor 30 maart. In een *working paper* formuleren de opstellers van de OxCGRT de verwachting dat de overheidsmaatregelen voor verschillende landen met het voortschrijden van de tijd, en het virus, scherper zullen worden en - althans op het niveau van de samengestelde *stringency index* - meer op elkaar zullen gaan lijken.⁵ Voor de verschillende landen, behalve Zweden, zien we dat inderdaad gebeuren. Als men in de OxCGRT meer landen aan de selectie toevoegt en de tijdbalk verder opschuift in de tijd zien we dit patroon zich breder manifesteren.

COVID-19: Government Response Stringency Index, Mar 20, 2020

The Government Response Stringency Index 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 response).



This index simply records the number and strictness of government policies, and should not be interpreted as 'scoring' the appropriateness or effectiveness of a country's response.



Source: Hale, Webster, Petherick, Phillips, and Kira (2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker - Last Updated 27th May. OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

⁴ <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>. Retrieved: 28/5/2020

⁵ Hale et al., op cit.



Bron beide figuren: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT)

Sommigen zullen met de OxCGRT in de hand stellen "Iedereen deed ongeveer hetzelfde (ja, ook Zweden" (Volkskrant, 22/5/2020) of suggereren dat landen domweg aan *copy-cattig of copy-pasting* deden (Financial Times, 7/4/2020).⁶ Dat schiet op een aantal punten dan weer

⁶ Maarten Keulemans & Serena Frijters, Iedereen deed ongeveer hetzelfde (ja, ook Zweden), in: Volkskrant, 22/5/2020; Ivan Krastev, Copycat coronavirus policies will soon come to an end, in: Financial Times, 7/4/2020.

te ver door. De opstellers van de OxCGRT ontkennen de variatie in nationale aanpakken niet, en zijn zich ervan bewust dat achter items die vergelijkbare scores krijgen (bijvoorbeeld een score "1" voor *recommended closing*) nog steeds verschillende communicatie-, uitvoerings- en handavingspraktijken kunnen schuilgaan. Landen als Nederland en België die qua *stringency index* misschien bij elkaar in de buurt uitkwamen, vertoonden op onderliggend niveau wel degelijk zeer waarneembare en navoelbare verschillen, onder meer in de beleving van de dagelijkse bewegingsvrijheid en de beleidscommunicatie en -uitvoering door burgers.

De werkelijkheid van het coronabeleid van West-Europese zat ergens tussen 'iedereen ongeveer hetzelfde' en 'allemaal hun eigen aanpak'. De werkelijkheid was er één van significante verschillen te midden van onmiskenbare overeenkomsten. Hoe deze te begrijpen?

3) Stimulus, respons en het institutionele filter: een model voor de verklaring van variatie

Het basale stimulus-respons model (figuur 1) lijkt op het eerste gezicht een grote verklaringskracht te hebben voor beslissingen die met een dodelijk virus in het vizier genomen moeten worden. Als een huis in brand staat zijn er niet veel andere beslissingen te nemen dan de brandweer laten uitrukken en blussen. Als een schip zinkt: naar de reddingsboten en roeien. Een dreigende virusuitbraak is wel wat anders - het komt om te beginnen minder direct en onbetwist 'in het vizier' als de vorige twee voorbeelden - maar als het eenmaal wat duidelijker in beeld is gekomen heeft het wel degelijk kenmerken die het een relatief dwingend beleidsprobleem maken. Zelfs politieke leiders die er aanvankelijk het liefst van wilden weggijken, zoals de Amerikaanse president als Trump en de Britse premier Johnson, konden er op enig moment niet meer onderuit om bepaalde maatregelen te doen treffen.

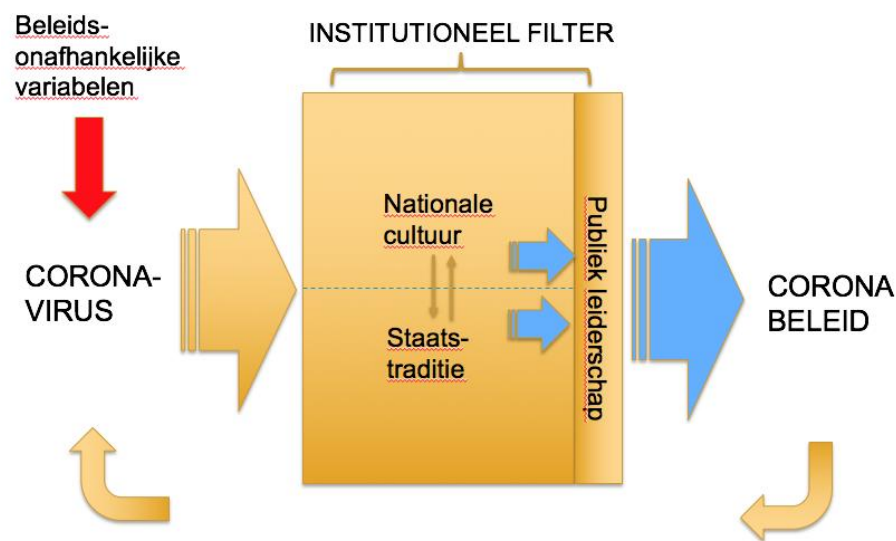
Figuur 1: eenvoudig stimulus-respons model



Toen premier Rutte tijdens een persconferentie de opgewonden vraag kreeg waarom de Nederlanders na enkele weken maatregelen opvolgen niet beloond werden met lichtere maatregelen was zijn verklaring: "het virus" - met andere woorden: de regering kon niet

anders.⁷ Tot op zekere hoogte was het waar, maar niet helemaal. Overall om ons heen in West-Europa zagen we regeringen die geprest werden tot *lockdown* en *social distancing* maatregelen, maar daarbij zoals eerder gezegd ook verschillende accenten legden: in de opstelling van maatregelen (zoals gemonitord door OxCGRT), maar zeker ook in de communicatie, uitvoering en handhaving van maatregelen (zoals gerapporteerd op veel andere plekken).

Figuur 2: Coronabeleid en het institutionele filter



Om dit te begrijpen hebben we een verfijnder model nodig, dat de belangrijkste elementen in het intermediërende veld tussen virus en beleid inzichtelijk maakt - ik noem dit het institutionele filter (zie figuur 2) - en daarnaast de wisselwerking tussen beleid en virus erkent.

Het laatste staat in deze beschouwing niet centraal, dit is geen effectenstudie, maar enkele woorden over de pijlen buiten het institutionele filter zijn op hun plaats. Covid-19 beleid heeft in algemene zin tot doel het Covid-19 probleem te bestrijden door curatieve maatregelen (verspreiding en doorwerking terugdringen) en preventieve maatregelen (landing en verspreiding voorkomen). Voor beleidsevaluatiestudies is de ingewikkelde uitdaging te achterhalen hoe effectief curatieve en preventieve maatregelen zijn geweest in termen van probleembestrijding. Een ingewikkelde uitdaging daarbij is de effecten van beleid te onderscheiden van omstandigheden die met Covid-19 beleid in engere zin weinig van doen hebben. Sterkere of zwakkere spreiding van het coronavirus en zijn dodelijke gevolgen kan op het eerste gezicht met (on)succesvol beleid te maken hebben, terwijl op de

⁷ Zie ook Jaap van Dissel, Rivm, geïnterviewd in de Volkskrant 6/6/2020: "Je moet je trouwens wel realiseren hoe beperkt de keuzemogelijkheden zijn aan het begin van zo'n uitbraak... Er waren binnen de wetenschap niet veel vrijheidsgraden om dit anders te doen."

achtergrond (niet)bevorderende omstandigheden als luchtvochtigheid, bevolkingsdichtheid, stedelijkheid, bevolkingsopbouw en dergelijke een (mede)bepalende rol spelen.

Zoals gezegd, dit is geen beleidseffectenstudie maar een poging om de uiteenlopende nationale expressies van coronabeleid beter te kunnen begrijpen dan mogelijk is door louter naar de aanwezigheid van het coronavirus te kijken of naar de veronderstelde aanwezigheid van sociaal vertrouwen in een land. Tussen coronavirus en coronabeleid bevindt zich een veld van intermediaire factoren en handelende actoren die tezamen het 'institutionele filter' vormen dat in verschillende nationale contexten verschillend uitpakt voor de (h)erkenning van het coronavirus als probleem en de (h)erkenning van beleidsmaatregelen als passend en aanvaardbaar.

Het onder figuur 2 gepresenteerde model veronderstelt dat twee samenwerkende factoren - nationale cultuur en staatstraditie - hierbij doorslaggevend zijn. Uiteindelijk maken handelende actoren (regeringen, regeringsleiders voorop, zorgministers en -autoriteiten, volksvertegenwoordigingen, decentrale overheden, uitvoerende diensten, frontlijnprofessionals) - keuzes in de formulering, uitvoering en handhaving van beleidsmaatregelen. Welke handelende actoren komen bovendien, welke rollen en posities ze innemen, in welke verhouding ze tot elkaar en tot de samenleving staan, wat ze geacht worden te doen en laten, hoe ze legitimiteit kunnen verwerven en behouden: al dat wordt evenwel in sterke mate gestuurd door de eerdergenoemde factoren staatstraditie en nationale cultuur.

4) Allemaal andersdenkenden: cultuurverschillen in West-Europa

Er zijn veel benaderingen van cultuur. Voor ons doel is een praktisch vertrekpunt de wijze waarop Geert Hofstede (samen met anderen) nationale cultuur in kaart heeft gebracht. Cultuur is hier "de collectieve mentale programmering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van andere" (Hofstede c.s., 2011: 21). Die mentale programmering kan worden waargenomen op het vlak of niveau van beroepsgroepen, seksen, generaties, klassen, regio's en - voor onze beschouwing hier relevant - ook op nationaal niveau (ibid, 32).

Hofstede onderscheidt zes culturele dimensies waarop categorieën of groepen mensen - hier: landen - van elkaar kunnen verschillen. In Tabel 1 zijn ze samengevat en in Figuur 3 en 4 is weergegeven hoe op deze zes dimensies de eerdergenoemde landen ten opzichte van elkaar scoren.

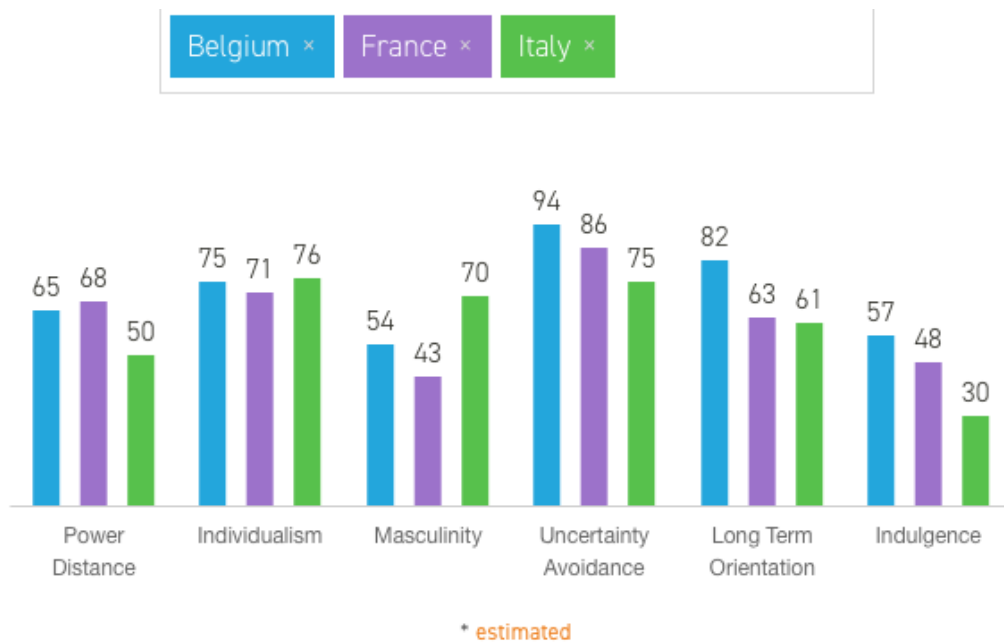
Tabel 1: dimensies van cultuur (volgens Hofstede c.s.)⁸

Lage score (-)	CULTURELE DIMENSIES	Hoge score (+)
Meer machtsgeëlijk, egalitaire verhoudingen, horizontale afstemming, decentralisatie	Machtsafstand (Power distance)	Meer machtsongelijk, hiërarchische verhoudingen, verticale instructie, centrale sturing
Meer collectivistisch, groepsdenken, groepssturing, 'wij-cultuur'	Individualisme (Individualism)	Meer individualistisch, eigenstandigheid, zelfsturing, 'ik-cultuur'
Meer feminien, consensueel, tolerant, samenwerkend, 'caring culture'	Masculiniteit (Masculinity)	Meer masculien, assertief, repressief, competitief, 'hardball culture'
Meer onzekerheidstolerant, regelruimte, informalisering, 'relaxed culture'	Onzekerheidsvermijding (Uncertainty avoidance)	Meer onzekerheidsavers, regelzucht, formalisering, 'control culture'
Meer korte-termijngericht, gedreven door momentane sociale verplichtingen, 'monumentalist'	Langetermijngerichtheid (Long term orientation)	Meer lange-termijngericht, missiegedreven, rationeel-seculier, 'sparen-voor-later'
Meer geremd, strikte mores, meer ordehandhaving, 'law & order'	Hedonisme (Indulgence)	Meer hedonistisch, vrije mores, minder surveillance, 'fun & leisure'

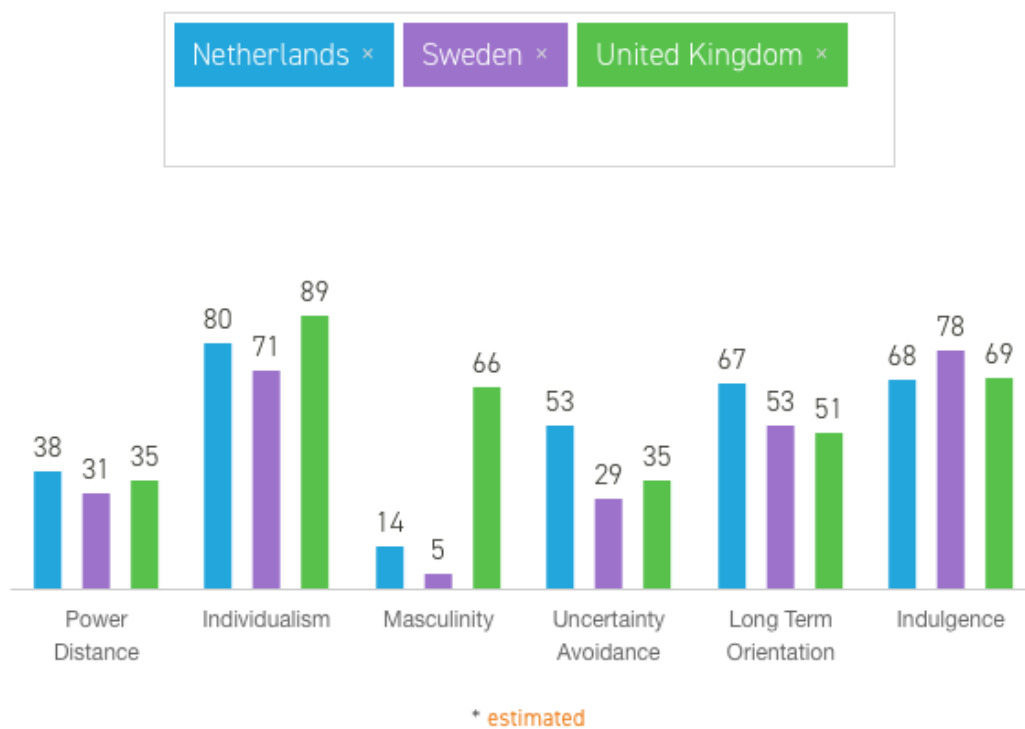
Hoewel nuancerings op hun plaats zijn - zie eerder - kunnen we toch wel stellen dat het coronabeleid in Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk over het geheel genomen aanmerkelijk minder ingrijpend en dwingend werd opgesteld en uitgevoerd dan in België, Frankrijk en Italië. Deels is dit vanuit de prominentie van het virus in de verschillende landen te verklaren, maar niet geheel. Elders is gesuggereerd dat uiteenlopende maten van sociaal vertrouwen het verschil verder kunnen verklaren, maar het blijft de vraag hoe dit dan werkt. De culturele dimensies van Hofstede kunnen verdere inkleuring geven bij het causaal mechanisme. Naar alle waarschijnlijkheid is dit een *multi*-causaal mechanisme, waarbij verschillende culturele dimensies in wisselwerking met elkaar moeten worden begrepen en in wisselwerking met de verschillende staatstradities (zie verderop).

⁸ Als grondslag voor de formulering van de zes dimensies is gebruik gemaakt van het Nederlandse overzichtswerk *'Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen'* van Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, Michael Minkov, Amsterdam: Contact, 2011.

Figuur 3: België, Frankrijk, Italië op de zes culturele dimensies (Hofstede-insights)⁹



Figuur 4: Nederland, Zweden, Verenigd Koninkrijk (Hofstede-insights)¹⁰



⁹ Hofstede-insights.com, retrieved 28/5/2020.

¹⁰ Hofstede-insights.com, retrieved 28/5/2020

Kijkend naar de culturele dimensies valt op dat de strengere landen alle een stuk hoger scoren op onzekerheidsvermijding en een stuk lager op hedonisme. Ze zijn over het algemeen meer onzekerheidsavers, meer geneigd om onzekerheid met strenge, formele regels te beheersen (Hofstede c.s., 2011: 219, schrijven over een "emotionele behoefte aan regels"), meer gehecht aan strikte mores, 'law & order' en sneller bereid stevige ordehandhaving en (politie)surveillance in te zetten (Hofstede c.s., 2011: 296, zien in meer geremde culturen vaker politie op straat). De strengere landen scoren ook hoger op machtsafstand en in vergelijking met Nederland en Zweden (maar niet het VK) hoger op masculiniteit. Ze kennen in het algemeen meer legitimiteit toe aan hiërarchische verhoudingen en gedetailleerde instructies vanuit de centrale leiding, op assertieve en als het nodig lijkt te zijn repressieve manier gebracht. Op de dimensies van individualisme en langetermijngerichtheid zijn de verschillen iets minder prominent. De striktere landen zijn wat minder individualistisch en wat meer langetermijngericht.

Over het geheel bezien kan men stellen dat de nationale cultuur van Italië, Frankrijk en België minder belemmeringen opwierp en meer aanknopingspunten bood voor ingrijpender, strikter en meer van bovenaf voor iedereen opgelegd coronabeleid dan de nationale cultuur van Nederland, Zweden en tot op zekere hoogte ook het VK. Deze landen scoren duidelijker lager op machtsafstand (zoeken eerder hun heil in horizontale en gedecentraliseerde afstemming) en onzekerheidsvermijding (zijn meer geneigd tot open normen met regelruimte) en duidelijk hoger op hedonisme (meer gehecht aan het vrije leven en een vrijetijdscultuur van sport en spel). Minder significant, maar wel consistent met het algemene beeld, zijn de verschillen op de dimensies individualisme en langetermijngerichtheid (vooral bij Nederland zien we dat deze dimensie weinig of geen verschil maakt).¹¹

Interessant is de dimensie masculiniteit, waarop Nederland en Zweden met meer feminiene scores duidelijk afwijken van het meer masculiene VK. Om te begrijpen hoe dit uitpakt in zoiets als het coronabeleid moeten we behalve naar de interactie met andere culturele dimensies ook kijken naar de interactie met verschillende staatstradities.

5) Repertoires van de staat: verschillende staatstradities in West-Europa

In Tabel 2 zijn de meest invloedrijke West-Europese staatstradities op een rij gezet. Aanknopingspunt is de classificatie die John Loughlin - samen met anderen en voortbouwend op eerder onderzoek - heeft ontwikkeld. Waar in eerder onderzoek vaak een

¹¹ De dimensie langetermijngerichtheid is wellicht de felst bekritiseerde van de Hofstede-dimensies. Zie Fang, T. (2003). A Critique of Hofstede's Fifth National Culture Dimension. *International Journal of Cross Cultural Management*, 3(3), 347-368. Het is de vraag of deze in vervolgonderzoek behouden moet blijven, gezien ook de verwarrende interrelatie met individualisme-collectivisme. Dank aan Marco Verweij voor deze bemerking.

dominant Noord-Zuid onderscheid in West-Europa werd aangewezen, onderscheiden Loughlin c.s. vier staatstradities die in sommige landen dominant en in andere meer gemengd kunnen worden aangetroffen.

Voor een goed begrip van de Angelsaksische of Westminster staatstraditie is het onderscheid belangrijk tussen de interne staatsstructuur (de traditionele verhoudingen *binnen* de staat: relatief hiërarchisch en centralistisch) en de externe staatsstructuur (de traditionele verhouding *tussen* staat en samenleving: relatief pluralistisch en '*minimal*').¹² Ten opzichte van de samenleving zijn de sturingsambities vanouds terughoudend; de staat is eerder marktmeester dan auteur van de natie. De Britse *civil service* maakt traditioneel liever incrementeel-casuïstisch beleid (stap voor stap en *case-by case* bezien wat opportuun is) dan rationeel-planmatig beleid (zoals in bijvoorbeeld de Franse vooruitziende plannings- en reguleringscultuur). Overheidsregulering is bij voorkeur grofmazig, maar niet per sé zwak. Als een domein prioritair wordt geacht stelt de interne staatsstructuur - de gecentraliseerde eenheidsstaat met beperpte decentralisatie - het centrum in staat om krachtig op te treden. De majoritaire '*winner-takes-all*' democratie en de masculiene '*kick-and-rush*' leiderschapcultuur kunnen de besluitvorming dan ook onbesuisd maken. De regering Johnson koos aanvankelijk vrij onbesuisd voor licht en luchtig reguleren van de coronadreiging, maar toen de realiteit van het virus onmiskenbaar werd en Johnson zelf ook ernstig besmet raakte werd opvallend snel omgeschakeld. *Stop-and-go-policy* noemen Britse collega's dit verschijnsel.

Het coronabeleid van het VK ging na de aanvankelijke terughoudendheid weliswaar meer lijken op dat van de strengere *lockdown* landen - Italië, Frankrijk, België - maar in de genese, formulering, uitvoering en handhaving waren wel degelijk verschillen waarneembaar die door verschillen in nationale cultuur én staatstraditie voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden.

Frankrijk, Italië en België zijn in verschillende maten gevormd door de Napoleontische staatstraditie, die in veel opzichten juist meewerkte (anders dan de Angelsaksische staatstraditie) bij het opstellen, uitwerken en uitrollen van gedetailleerde regels en strenge instructies richting samenleving. De Napoleontische en Angelsaksische staatstradities kennen weliswaar enige overeenkomsten qua interne staatsstructuur, democratisch model en leiderschapstijl (gecentraliseerde eenheidsstaten, majoritaire democratieën, dominante leiderschapstijlen), maar qua externe staatsstructuur en traditionele beleidsstijl zijn er stevige verschillen. In de Napoleontische staatstraditie wordt de samenleving veel meer dan in de Angelsaksische benaderd als een te bedwingen en beteugelen fenomeen, waarvoor een juridische en technocratische beleidsstijl toepasselijk is. Er is minder aarzeling om

¹² Dearlove, J. (1989) Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State, in *Political Studies*, 37(4): 521-539.

overheidsmaatregelen bureaucratisch voor te bereiden, aan de samenleving op te leggen en op naleving gedetailleerd te controleren.

Tabel 2: West-Europese staatstradities - naar Loughlin c.s., 2011¹³

	Anglo (‘Westminster’)	French (‘Napoleonic’)	Germanic (‘Rhinelandic’)	Nordic (‘Scandinavian’)
Policy/civil service style	Incrementalist	Legal-technocratic, imposed	Legal-corporatist, negotiated	Consensual
State-society relations	Pluralistic	Antagonistic	Organicist	Organicist
Within-state relations	Unitary & devolved	Unitary & centralised (more recently regionalised)	Federal & decentralised	Unitary & decentralised
Democratic model	Strongly majoritarian (‘Westminster’)	Majoritarian	Consensual-consociational	Consensual-homogenous
Leadership style	Adversarial, kick-and-rush	Dirigiste, monumental	Coalescent, bridging	Coalescent, caring

De Rijnlandse en Skandinavische staatstradities onderscheiden zich op veel punten van de Westminster en Napoleontische staatstradities. De verhouding staat-samenleving wordt vanouds meer organisch voorgesteld, als één samenhangend en samenwerkend geheel. De interne staatsstructuur en het democratisch model zijn traditioneel meer op machtsdeling en consensusvorming ingesteld. In het Rijnland ligt hier een religieus en anderszinds meer verdeelde (of verzuilde) samenleving aan ten grondslag, die door verdergaande federalisering en decentralisatie in de interne staatsstructuur wordt gereflecteerd.

De verzuilde, corporatistische achtergrond van de *Konkordanz*-, pacificatie- en polderpolitiek is in Skandinavië niet op dezelfde manier aanwezig als in het Rijnland, maar democratie en politiek zijn evengoed meer middelpuntzoekend en consensueel van aard: meer op

¹³ Naar J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (eds) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, 2011: p. 11 e.v. In dit werk worden verschillende staatstradities in samenhang met verschillende democratiemodellen behandeld, hetgeen in de hier gepresenteerde tabel verder wordt geëxpliciteerd. Daarnaast is de tabel licht vereenvoudigd.

samenwerking en afstemming door overleg gericht. Zweden is het kernland van de Scandinavische staatstraditie die nauw aansluit op de Zweedse cultuur. In het Zweedse coronabeleid lag de nadruk heel sterk op vrijwillige medewerking en vertrouwen.¹⁴

De Rijnlandse staatstraditie is dominant aanwezig in Nederland. Sinds de Franse overheersing (1795-1813) heeft de Napoleontische staatstraditie echter ook haar sporen nagelaten: de (con)federale republiek werd een eenheidsstaat, later weer stevig gedecentraliseerd maar toch uniformer dan voorheen. De Napoleontische invloed was sterker en langduriger aanwezig in België en Italië, maar ook die landen zijn tot op zekere hoogte hybrides. In Italië lijkt de Rijnlandse consensus- en samenwerkingzoekende component de afgelopen decennia minder invloedrijk geworden. In België sinds de staatshervormingen is het coöperatief federalisme formeel sterker gevestigd, maar zijn Napoleontisch-Latijnse tendenzen op het informele vlak niet verdwenen.

Dat Italië in de coronacrisis sterk overhelde naar Napoleontisch staatsingrijpen - van bovenaf gedetailleerd ingrijpen tot diep in de persoonlijke levenssfeer - staat niet los van de vroegere en sterkere zichtbaarheid van het coronavirus aldaar. Voor de zeer nabije burens Nederland en België kunnen de uiteenlopende reacties op de coronadreiging minder eenvoudig gerelateerd worden aan de zichtbaarheid van het virus. Het lijkt erop dat vooral een veel sterkere hang naar onzekerheidsreductie, machtsafstand en masculien optreden de Napoleontische component in de Belgische staatstraditie heeft geactiveerd en de Belgische respons op de coronadreiging meer de kant van Frankrijk en Italië heeft opgetrokken. Een grotere mate van onzekerheidstolerantie, hechting aan horizontale verhoudingen en communicatieve afstemming lijkt in Nederland vooral het dominante Rijnlandse repertoire van samenwerkend draagvlak zoeken voor het coronabeleid ('we moeten het echt met 17 miljoen doen') te hebben bevestigd.

6) Voorlopige conclusies en volgende uitdagingen

West-Europese variaties op het dominante thema *lockdown* en *social distancing* lijken plausibel te kunnen worden begrepen door toevoeging van het institutionele filter aan verklaringmodellen die starten met verschillen in de zichtbare aanwezigheid van de coronadreiging in een land: zulke verschillen zijn weliswaar relevant maar niet allesbepalend, zoals we eerder zagen. Het institutionele filter is een samenhangend geheel dat in staat stelt om de causale mechanismen beter te begrijpen die schuilgaan achter

¹⁴ De Zweedse politicoloog Olof Petersson wijst op twee aanvullende bijzonderheden: de virusinfectiebestrijdingswet uit 2004, die sterk inzet op vrijwillige medewerking en persoonlijke autonomie; en de semi-autonome positie van de Dienst voor Infectieziektenbestrijding die anders dan bijvoorbeeld de Deense evenknie minder vatbaar is voor politieke *overruling* (zoals in Denemarken gebeurde bij de schoolsluiting).

enkelvoudige correlaties, zoals correlaties tussen coronamaatregelen en 'sociaal vertrouwen'.

Dat de combinatie van nationale cultuur en staatstraditie relevant is voor het begrijpen van de genese en uitwerking van coronamaatregelen is aannemelijk gemaakt voor een selectie van West-Europese landen: we keken naar Nederland, België, Frankrijk, Italië, Zweden en het VK. De kracht van het institutionele filter zou verder onderzocht moeten worden op bredere schaal, bijvoorbeeld voor alle zeventien West-Europese landen (minus de eilanden Cyprus en Malta die op dit vlak nog meer dan anders uitzonderlijk zijn). Ruimere landselecties zijn denkbaar - en met het vergroten van de N komt het zoeken naar statistische correlaties dan ook nadrukkelijker in beeld. Het hier gepresenteerde model suggereert dat zinvolle verklaringen multicausaal - in combinaties van factoren en actoren - moeten worden gezocht.

In deze beschouwing ben ik vooral ingegaan op twee centrale, samenwerkende factoren: nationale cultuur en staatstraditie. De gegronde veronderstelling is dat handelende actoren (regeringen, regeringsleiders voorop, zorgautoriteiten, volksvertegenwoordigingen, decentrale overheden, *et cetera*) sterk door deze factoren worden gevormd en gestuurd, maar genoemde actoren zijn geen *automatons* die culturele en statelijke algoritmes volstrekt voorspelbaar uitacteren. Binnen geïnstitutionaliseerde kaders, regels en normen bestaat ruimte voor keuzes, vertalingen en vertolkingen door situationeel handelende actoren. In crisissituaties worden soms ook hulpstructuren en specifieke instituties ingericht of geactiveerd (het *Outbreak Management Team* bijvoorbeeld) die de bredere institutionele kaders tijdelijk wat meer in de schaduw kunnen plaatsen. Nationaal publiek leiderschap staat zelden of nooit los van nationale cultuur en staatstraditie, maar in een crisissituatie kunnen momentane beslissingen en tijdelijke bezetters van bestuurszetels wel degelijk verschil maken. Daar hebben we hier niet bij stil kunnen staan, maar dat verdient elders zeker nog aandacht.

Verdiepend onderzoek naar de verschillende manieren waarop handelende actoren met en binnen instutionele kaders hebben geopereerd is nodig voor het begrijpen van variatie binnen samenhangende regio's (zoals Skandinavië) en binnen landen (zoals Nederland). Waarom hebben bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen andere accenten gelegd in hun *lockdown* en *social distancing* dan Zweden? Behalve een verdere afdaling in culturele en structurele specificiteiten zullen feitelijk acterende organisaties en functionarissen dan in de beschouwing moeten worden betrokken.

Op Nederlandse schaal is hier ook nog veel uit te zoeken. Uiteenlopende plaatsen en veiligheidsregio's hebben binnen eenzelfde kader verschillende accenten gelegd. Is dit wellicht te begrijpen vanuit regionale variatie in cultuur en bestuurstraditie, gecombineerd met variatie op actor-en handelingsniveau?