

3

Mark Ruttes crisisleiderschap: laverend op zoek naar staatsmanschap

Paul 't Hart, Friso Selten

3.1 Inleiding

Op het moment dat de coronapandemie Nederland bereikte, was Mark Rutte bijna negenenhalf jaar lang premier. Nederland ging een preverkiezingsjaar in. De vraag of Ruttes houdbaarheidsdatum aanstaande was, viel met enige regelmaat.¹ Zou hij niet liever zijn vleugels uitslaan en een Europese functie bekleden? Hij ontkende te willen vertrekken en zijn politieke kapitaal stond er relatief goed bij, zeker voor iemand die al zo lang in het zadel zat. Hij had gepresideerd over de nodige politieke bedrijfsongevallen en beleidsfiasco's (Bekker, 2020) en hij had politieke vijanden gemaakt – bijvoorbeeld in Zuid- en Oost-Europa. Rutte werd desondanks breed gerespecteerd als een persoonlijk innemende, politiek behendige, helder communicerende en pragmatische probleemoplosser, die in het Nederlandse polderland de essentiële kunst van het inhoudelijke, verbale, interpersoonlijke, partijpolitieke en interbestuurlijke laveren tot in de puntjes beheerste.

Rutte had niet het aura van een aan het politiek gewoel ontstegen staatsman, zoals dat bij de buren om de *ewige Kanzler* Konrad Adenauer (1949-1966) en *Mutti* Merkel was komen te hangen en in Nederland eigenlijk alleen aan 'vadertje' Drees wordt toegekend. Maar scherpzinnige, politieke waarnemers wisten dat er nog voldoende benzine in zijn tank zat om nog lange tijd door te kunnen (Van den Berg, 2019). Hij had zich even resultaatgericht getoond als *Macher* Lubbers, maar minder wollig en omzichtig. Hij was een even a-ideologische pragmaticus als Kok, maar besluitvaardiger en vrolijker. En even politiek wendbaar in zijn

¹ *Nederlands Dagblad*, 4 juli 2019, 'Mark Rutte kan nog jaren mee'.

coalitievorming als Balkenende, maar dominanter en gezaghebbender in het kabinet, de Kamer en het land. Iemand om wie men in Brussel niet zomaar heen kon. Zacht op de relatie, stevig op de inhoud. Creatief met taal. Een procesmanager en teambuilder pur sang. Gezegend met een ijzeren gestel en een onverwoestbaar optimistisch gemoed. Een electorale magneet, die in zijn eentje verkiezingen voor zijn partij had weten te winnen, en als een van de weinigen Wilders in de Kamer de baas bleef (Sitalsing, 2016; De Koning, 2020; Korsten, 2020).

Hij had ook ruime crisiservaring opgedaan. Behoudens Joop den Uyl, die met de oliecrisis, de Lockheed-affaire, de zaak Menten en een hele reeks grote terreuracties rijkelijk met crises was bedeed, hadden weinig van Ruttes voorgangers zo'n breed palet aan crises voor de kiezen gekregen. Een kleine greep: de recessie en de eurocrisis van 2012-2013, MH17, het aardbevings- en gaswinningsdrama in Groningen, de vluchtelingencrisis, de stikstof- en PFAS-problematieken. Meer dan de meeste van zijn naoorlogse voorgangers was Rutte daarbij vaak zowel de spin in het web, als het publieke gezicht van de crisisaanpak van zijn kabinetten (vgl. Visschers, 2005), al wist hij als politieke overlever zich ook trefzeker op de achtergrond te houden, om vakministers de kastanjes uit het vuur te laten halen – en hen te zien sneuvelen, terwijl zijn eigen 'teflonlaag' intact bleef (Bovens & Brandsma, 2017).

Hoe heeft deze politieke 'crisisveteraan' het tijdens de eerste negen maanden van de coronacrisis aangepakt, en hoe is dat uitgekapt? In dit hoofdstuk onderzoeken we twee aspecten van Ruttes crisisleiderschap (Boin et al., 2017): zijn rol als *crisisbesluitvormer* en zijn rol als *crisiscommunicator*. Waar nuttig voorzien we de beschouwing van enig reliëf door Ruttes functioneren te vergelijken met dat van regeringsleiders in andere kleine-maar-fijne Westerse landen.

3.2 Crisisbesluitvorming: dansen met experts, laveren tussen belangen

Rutte functioneerde in het eerste jaar van de coronacrisis als spin in het web van de crisisbesluitvorming. Hij zat de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) voor, die de belangrijkste beslissingen nam.

Hij presideerde over de manier waarop deze besluitvorming werd gevoed door adviezen van het Outbreak Management Team (OMT), de economische en later ook bredere sociaalwetenschappelijke inzichten vanuit de rijkskennisinstituten (als het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau), het crisisbeheersingsperspectief vanuit de NCTV en het bestuurlijke perspectief vanuit de veiligheidsregio's. Hij orkestreerde de ritmiek van zondagse Catshuisbriefings, die dan in de loop van zondag tot en met dinsdagmiddag in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke gremia werden 'omgewerkt' tot MCCb-beslissingen.

Kort overzicht van belangrijke besluitvormingsmomenten in het eerste jaar van de coronacrisis

27 januari	Minister Bruins voor Medische Zorg classificeert COVID-19 als A-ziekte.
3 maart	De eerste vergadering van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.
9 maart	Persconferentie van premier Rutte en de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb), Jaap van Dissel, waarin wordt opgeroepen geen handen meer te schudden.
12 maart	Aankondiging van de eerste grote maatregelen: heel Nederland blijft thuis bij klachten, evenementen met meer dan honderd personen worden afgelast.
16 maart	Start eerste 'intelligente' lockdown: sluiting van horecagelegenheden, scholen en sportclubs.
20 maart	Martin van Rijn (PvdA) volgt Bruno Bruins op als minister voor Medische Zorg.
21 april	Rutte kondigt de eerste versoepeling van maatregelen aan.
6 mei	Aankondiging van de routekaart met versoepelingen tot 1 september 2020.
11 mei	Eerste versoepelingen: scholen weer open en contactberoepen toegestaan.
29 september	Opnieuw aanscherping van landelijke maatregelen als reactie op de aanhoudende toename van besmettingen.

13 oktober	Rutte kondigt een gedeeltelijke lockdown aan: onder andere de horeca moet weer sluiten.
15 december	Tweede lockdown: alle scholen moeten sluiten en alleen essentiële winkels mogen openblijven.

3.2.1 Een ‘intelligente’ lockdown

Na de initiële ‘paniekfase’ waarin hard werd doorgepaktd – met onder meer het op stel en sprong doen sluiten van de horeca – liet Rutte zich niet verleiden tot de categorische lockdowns die op dat moment in Zuid-Europa werden ingevoerd. De ‘intelligente’ lockdown werd geboren. Intelligent stond in de praktijk vooral voor incrementeel: maatregelen om het virus te beheersen werden stapsgewijs ingevoerd en aangepast. Al beweerde Rutte initieel dat de adviezen van het OMT heilig waren,² hij liet zich niet tot crisistechnocraat maken. Ook tijdens deze coronacrisis moest hij immers regeren in polderland. Hij was minder categorisch dan de Deense premier Mette Frederiksen, die het primaat van de politiek benadrukte en afstand hield tot de gezondheidsinstanties (Rubin & De Vries, 2020). Uitsluitend beslissen op basis van de op dat moment beschikbare wetenschappelijke inzichten, zou te veel levens op het spel zetten (Nielsen, 2020).

Rutte integreerde het OMT juist in de besluitvorming. Tegelijkertijd begrepen de OMT-adviezen weliswaar het speelveld, maar niet de uitkomst van het spel. Wie veel lawaai maakte, werd door de premier en het kabinet gehoord. Daarom werden in maart de scholen gesloten (Boin et al., 2020, p. 85), en werden begin december mondkapjes in openbare binnenruimten verplicht gesteld – beide tegen de expliciete en vasthoudende scepsis van het RIVM en het OMT in. Erna Solberg, de premier van Noorwegen, koos voor eenzelfde flexibele crisisaanpak als Rutte, waarin gesteund werd op adviezen van experts, maar de premier ook eigen afwegingen maakte. Waar Mark Rutte echter aangaf dat soms werd afgeweken van medische adviezen op basis van maatschappelijke druk – ‘u weet: dat is niet gebeurd op wetenschappelijk advies, maar dat is gebeurd omdat er onrust was bij ouders en leraren’ – en

2 *Algemeen Dagblad*, 2 mei 2020. Binnenland: ‘Achter de schermen bij de coronacrisis: “Het is al te snel verspreid”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/achter-de-schermen-bij-de-coronacrisis-het-is-al-te-snel-verspreid-acc59a9/.

daarmee de indruk wekte dat er schijnmaatregelen werden genomen,³ verdedigde de Noorse premier het nemen van strengere maatregelen dan aanbevolen principieel, vanuit het verzorgingsbeginsel (Christensen & Læg Reid, 2020).

Rutte opereerde tijdens de crisis nadrukkelijk in de hem goed liggende rol als procesmanager (Korsten, 2020). Hij zorgde ervoor dat ieder zijn zegje kon doen, bewaakte de sfeer, maar zag er ook op toe dat vraagstukken van zo veel mogelijk kanten werden bekeken en gewogen. Hij belde en sms'te onophoudelijk en breed, om zich van draagvlak te verzekeren. Hij noemde minister Hugo de Jonge van Volksgezondheid meerdere malen de 'hoofdverantwoordelijke voor het bestrijden van de crisis', maar ondertussen was zijn invloed veel groter dan die van De Jonge. Hij moest naarmate de crisis voortduurde steeds meer balanceren, toen andere waarden en belangen dan die van de publieke gezondheid zich opdrongen. Rutte schaarde zich lang aan de zijde van zijn 'coronaminister', maar als consensusarchitect in coalitieland pur sang gaf hij, toen de urgente virusdreiging afnam, meer 'draad' aan de 'drie W's' (de ministers Wopke Hoekstra, Eric Wiebes en Wouter Koolmees) die hem wezen op de negatieve consequenties van de maatregelen voor de economie en het welzijn van specifieke bevolkingsgroepen.

De incrementele, laverende crisisaanpak – de intelligente lockdown – die Rutte van meet af aan voorstond, zou optimaal werken als er continu informatie beschikbaar zou zijn over het pad dat was ingeslagen. Het gebrek aan test- en onderzoekscapaciteit beroofde de beleidsmakers van de voor deze strategie essentiële, snelle feedback. Rutte c.s. moesten daarom lang achter de feiten aanlopen. De langzame afbouw van maatregelen paste bij de combinatie van het verzorgingsbeginsel en de 'evidence-based' flexibiliteit. Mede door het gebrek aan goede informatie stond voorzichtigheid voorop (Boin et al., 2020).

Rutte hield in deze fase de touwtjes van de lockdown strakker in handen dan sommige van zijn collega's, en navigeerde wekenlang zonder een voor het publiek kenbare routekaart. Binnen Europa waren het

3 Zie Rijksoverheid, 6 augustus 2020. Documenten: 'Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (6-8-2020)'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/08/06/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-6-8-2020.

juist de twee premiers die aan het begin van de crisis kozen voor een principiële benadering (de Deense premier Mette Frederiksen en de Oostenrijkse kanselier Sebastian Kurz) die in het voorjaar als eerste plannen voor versoepelingen van de maatregelen presenteerden.⁴

3.2.2 Politisering

De besluitvorming in Nederland werd politieker naarmate de angst voor het virus afnam. Waar Rutte pleitte voor voorzichtigheid bij het versoepelen van de maatregelen na de intelligente lockdown in het voorjaar van 2020, pleitten de economie-ministers voor een snelle heropening van horecagelegenheden en instellingen. Bij het vormgeven van de exitstrategie waren de kabinetsbesluiten in toenemende mate het resultaat van integrale afwegingen, lees: compromissen tussen haaks op elkaar staande waarden en belangen (Boin et al., 2020).

Deze lijn zette zich door in de aanloop naar de tweede golf. Waar er in de eerste golf bijna geen discussie was en Rutte eenheid wilde uitstralen,⁵ gaf hij in het najaar van 2020 juist aan dat hij openstond voor andere meningen. Zo zei hij dat het OMT moest kijken naar de adviezen van het Red Team, waarmee hij volgens een lid van het Red Team het OMT 'in z'n hemd' zette.⁶ Ook gaf hij nu ruiterslijk toe dat het 'knetterde' in het kabinet, toen men in het najaar voor de vraag kwam te staan wat te doen met de oplopende besmettingen.⁷

- 4 *The Washington Post*, 7 april 2020. Coronavirus: 'Austria and Denmark are first in Europe to announce easing of coronavirus lockdowns'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.washingtonpost.com/world/europe/austria-coronavirus-lockdown-end/2020/04/06/b4dedd8e-7805-11ea-a311-adb1344719a9_story.html.
- 5 *de Volkskrant*, 11 april 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Februari: De verloren maand'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/februari-de-verloren-maand-in-de-strijd-tegen-het-coronavirus-b09e4c7a8/.
- 6 *de Volkskrant*, 30 september 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Wie vormen dat RedTeam, dat burgemeester Halsema adviseert over mondkapjes en waarover premier Rutte het heeft?'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wie-vormen-dat-redteam-dat-burgemeester-halsema-adviseert-over-mondkapjes-en-waarover-premier-rutte-het-heeft-b342f45d/.
- 7 *NRC Handelsblad*, 14 november 2020. Column Ton-Jan Meeus: 'Hoe Rutte en De Jonge inbonden na een interne opstand van vakministers'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/11/14/hoerutte-en-de-jonge-inbonden-na-een-interne-opstand-van-vakministers-a4020038.

De consensusman Rutte was er snel bij om deze conflicten te ‘spinnen’: af en toe knetteren was goed, want dat leidt tot betere besluitvorming.⁸ In de media, het parlement en in de samenleving ging men dat anders zien: het begon erop te lijken dat de besluitvormingsmachine achterliep op het tempo van de gebeurtenissen. Het odium dat het kabinet ‘te weinig, te laat’ deed in reactie op de tweede golf, liet zich ook door Rutte niet meer zo makkelijk wegpoetsen. Eerst liet zijn kabinet de veiligheidsregio’s lang voortmodderen en herpakte hij pas de regie toen zij die hem min of meer noodgedwongen terug in handen duwden.

Ook de invoering van nieuwe beperkende maatregelen duurde lang. Van ‘intelligentie’ als kompas voor het kabinetsbeleid werd niet zo veel meer gesproken, al kon Rutte erop blijven wijzen dat het kabinet wel degelijk ‘*evidence-informed*’ handelde. Er trad immers na het eerste pakket van maatregelen een daling in de besmettingscijfers op. Dat was voor hem reden om een pas op de plaats te maken en zelfs weer over versoepelingen na te gaan denken. Toen vervolgens de cijfers snel de verkeerde kant opgingen, knetterde het weer in het Torentje, maar bleef een reactie aanvankelijk uit. Pas toen begin december het medisch systeem opnieuw het water tot aan de lippen kwam te staan, zag Rutte kans de patstelling in het kabinet te doorbreken.

3.3 Crisiscommunicatie: zoeken naar werkzame frames

Effectieve crisiscommunicatie kan de bevolking vertrouwen geven in de regering, de informatie die zij verstrekt, en in haar beleid (Newton, 2020). Het langdurige, met permanente onzekerheid omgeven karakter van de pandemie, maakte het echter buitengewoon lastig om de juiste toon te (blijven) treffen. Leaders moesten laveren tussen *talking up* en *talking down* van de bedreiging die van de pandemie uitging en van het vermogen van de overheid en samenleving om aan die bedreiging weerstand te bieden (Lunn et al., 2020). Bij Rutte – en met enthousiaste participatie van coronaminister De Jonge – kwam dit laveren tot uitdrukking in een grote semantische creativiteit, die overigens ook in

8 De Telegraaf, 11 november 2020. Nieuws: ‘Rutte in live-sessie met De Jonge: “Het knettert soms flink”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.telegraaf.nl/nieuws/535255373/rutte-live-sessie-met-de-jonge-het-knettert-soms-flink.

de rest van de samenleving aan de dag werd gelegd (Den Boon, 2020). In 39 (van de in totaal 43) persconferenties, twee Torentjestoespraken en de talrijke parlementaire briefings en debatten over de crisis waarin Rutte meestal vergezeld werd door De Jonge, bezigde hij steeds nieuwe metaforen om de crisis te duiden en kabinetsmaatregelen te presenteren en te verdedigen.

Taalwetenschappers en satirici kregen veel stof aangereikt: Ruttes crisistaal was doordrenkt van mechanische (de veelbesproken ‘hamer’), nautische (‘dit virus is als een mammoettanker’), plastische (lokaal ‘uitstampen’ van het virus) en menselijke (het virus ‘discrimineert niet’, ‘gaat niet op vakantie’, ‘heeft geen paspoort’) metaforen. Toch trok hij ook semantische grenzen. Waar Rutte sprak over het nemen van maatregelen die ongekend waren voor landen in vreedestijd, kozen andere regeringsleiders (Trump, Johnson, Conti, Macron) in de eerste weken van de pandemie juist voor krijgsmetaforen, die Rutte gedurende de hele crisis juist – en terecht – schuwde.

Ruttes crisiscommunicatie in 2020

15 maart	In afwezigheid van premier Rutte introduceren ministers Bruins en Slob de ‘anderhalvemeterafstandregel’ en kondigen de sluiting van de horeca, scholen en sportclubs aan.
16 maart	Premier Rutte spreekt voor het eerst burgers direct toe vanuit het Torentje.
19 maart	Gaat op werkbezoek in een supermarkt om vakkenvullers een hart onder de riem te steken en naar aanleiding van het hamsteren.
23 maart	Rommelige persconferentie van Rutte met ministers Grapperhaus, De Jonge en Slob. Rutte munt het begrip ‘intelligente’ lockdown.
29 april	Geeft tijdens een werkbezoek bij een afvalverwerkingsbedrijf half grappend aan dat hij niet zomaar instemt met coronasteun voor Zuid-Europese landen.
9 juni	Ontvangt jongerenvertegenwoordigers
12 juli	Eerste tv-interview sinds begin van de crisis bij <i>Op1</i> . Focus op economie, Europees Herstelfonds en racismediscussie.
15 juli	Op werkbezoek bij ziekenhuis Bernhoven in Uden.

17 juli	Presenteert zich als aanvoerder van 'vreckige vier' op Europese Raad over het corona herstellfonds.
24 juli	Op werkbezoek bij verschillende verzorgingshuizen in Twente.
6 oktober	In gesprek met Brabanders die op verschillende manieren geraakt zijn door het coronavirus, zoals zieken en ondernemers.
17 november	Keurt tijdens het vragenuur in de Tweede Kamer het blokkeren van de EU-begroting door Hongarije en Polen fel af.
23 november	Bezoekt ziekenhuis Bernhoven opnieuw omdat hij in juli had afgesproken terug te komen bij een eventuele tweede golf.
14 december	Tweede toespraak vanuit het Torentje.

Rutte behoorde tot de regeringsleiders die tijdens de pandemie een groot aandeel namen in de crisiscommunicatie. Tegelijkertijd monopoliseerde hij die niet. Sterker nog, meer dan ambtgenoten als Frederiksen (Denemarken), die het politieke gezicht van de crisis werden en daarvan de politieke vruchten konden plukken zolang het goed ging, maar persoonlijk onder grote druk kwam te staan zodra er tegenslagen waren (Gjertsen & Seidelin, 2020),⁹ koos Rutte voor een communicatiestrategie waarin minister De Jonge minstens zo zichtbaar was als hijzelf. Dat paste bij Ruttés collegiale bestuursstijl en deed recht aan de coalitieverhoudingen, maar had – laten we wel wezen – in een pre-verkiezingsperiode natuurlijk ook voor hem nuttige bijeffecten: gedeelde blaam voor wat er fout is gegaan of wat controversieel is gebleken, is halve blaam. De immer zichtbare, gretig communicerende maar veelvuldig tot publiek *'backtracken'* gedwongen De Jonge vormde voor Rutte een welkome politieke bliksemafleider. Het kostte De Jonge zijn lijsttrekkerschap, terwijl Ruttés peilingen onverminderd sterk bleven.

9 Jyllands-Posten, 28 maart 2020. 'Krisen indefra: Allerede i februar voksede uenigheden mellem regeringen og myndighederne'. Op 9 april 2021 ontleend aan [jyllands-posten.dk/indland/ECE12040710/krisen-indefra-allerede-i-februar-voksede-uenigheden-mellem-regeringen-og-myndighederne/](https://www.jyllands-posten.dk/indland/ECE12040710/krisen-indefra-allerede-i-februar-voksede-uenigheden-mellem-regeringen-og-myndighederne/).

Qua frequentie en intensiteit van zijn crisiscommunicatie kwam Rutte ergens in het middengebied uit. Voor hem niet de strategische onzichtbaarheid van zijn Zweedse ambtgenoot Stefan Lofven, die de ‘Zweedse Van Dissel’ Anders Tegnell tot het gezicht van het crisisbeleid liet uitgroeien (Jostein & Bergstrøm, 2020). Voor hem ook niet het politiek gemotiveerde ‘wegduiken’ dat Trump en Johnson praktiseerden. Maar ook niet het Spartaanse regime van elke dag een persmoment, dat Jacinda Ardern en de premier van de Australische deelstaat Victoria, Daniel Andrews, maandenlang hanteerden. Tegelijkertijd legde Rutte veel vaker dan vrijwel al zijn ambtgenoten in het parlement verantwoording af – een prijzenswaardige, tegelijkertijd tijdsintensieve, maar vooral ook politiek effectieve strategie. Rutte bleef traditiegetrouw in de Kamer relatief makkelijk overeind en verschaftte zichzelf zo al doende een tweede platform om zijn narratief voor het voetlicht te brengen en die van zijn politieke tegenstrevers zo veel mogelijk te neutraliseren.

Ruttes crisiscommunicatie was echter niet van wisselvalligheid ontbloot. Sterke en minder sterke perioden wisselden elkaar af. Als we de periode van maart tot en met december 2020 overzien, zijn er grofweg vier fasen te onderscheiden:

- *zoeken naar regie en lijn* (maart) – met als hoogtepunt Ruttes eerste Torentje-speech en dieptepunten als de al te jolige tweede persconferentie (op 9 maart) en de chaotische persconferentie van vier onvoorbereide, inconsistent communicerende bewindspersonen (op 23 maart);
- *dominantie* (april-eind juni) – strakke regie en consistente communicatie van het duo Rutte/De Jonge, geflankeerd door de technische briefings van Van Dissel;
- *vacuüm en verbrokkeling* (juli-medio oktober) – langdurige onderbreking van de zo succesvol gebleken communicatieritmiek, delegatie van beleid en communicatie naar de veiligheidsregio’s, wegvallen van de premier in de crisiscommunicatie;
- *restauratie* (medio oktober-eind december) – recentralisatie van beleid en communicatie, presentatie routekaart, tweede Torentjes-toespraak, kerstboodschap.

Het blijft ook nu nog moeilijk te begrijpen waarom Rutte en De Jonge in de zomermaanden zo’n langdurig communicatievacuüm vanuit het

Rijk lieten ontstaan, waar een ontregelende kakofonie van boodschappen van burgemeesters, het Veiligheidsberaad en allerlei criticasters van het beleid voor in de plaats kwam.

Logos, ethos en (af en toe) pathos

Als we Ruttes crisiscommunicatie inhoudelijk ontleden in termen van Aristoteles' retorische drieslag van *logos* (feitelijke, op de ratio gerichte argumentatie), *pathos* (het benoemen van en aanspreken op emotie) en *ethos* (appel aan gedeelde waarden en normen), zien we dat Rutte vooral steunde op *logos*-argumentatie. De hele crisisstrategie was ingebed in termen van 'de wetenschap', 'de deskundigen', het sturen op indicatoren en de pragmatiek van 'pakketten' van maatregelen die situatie-afhankelijk kunnen worden 'opgeschaald' of 'afgebouwd'. *Ethos*-argumentatie kwam op een goede tweede plaats: in vrijwel ieder persmoment benadrukte hij wat het gewenste gedrag was, dat 'we' het samen moeten doen, en prees hij de 'overgrote meerderheid' van de mensen die zich aan de regels hield. Van *pathos*-argumentatie bedienen Nederlandse premiers zich in de regel niet graag en de pragmatische probleemoplosser en anti-visionair Rutte al helemaal niet. Uiteraard deed hij zowel in taal, als door de keuze van zijn werkbezoeken, het nodige aan erkenning van de enormiteit van de impact van de crisis, maar hij schuwde de van *pathos* doordrongen communicatie die hij (en vooral ook Frans Timmermans) tijdens de MH17-crisis hanteerde.

Met deze combinatie van 1 – *logos*, 2 – *ethos*, 3 – *pathos* plaatste Rutte zich in een rij van regeringsleiders als Angela Merkel, Erna Solberg, Kiriakos Mitsotakis en Jacinda Ardern en onderscheidde hij zich van de meer van *pathos* doordrongen communicatiestijl van Macron en Johnson (Rorso, 2020; Nilsen & Skarpenes, 2020; Blake-Beard, Shapiro, & Ingols, 2020; McGuire, Cunningham, Reynolds & Matthews-Smith, 2020). Ruttes oproep tot solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid was minder dramatisch dan de mobilisatie via oorlogsanalogieën en krijgstaal, maar had wel een langere houdbaarheidsdatum.¹⁰

De wisselvalligheden en het verlies van dominantie in de framing van de crisis ten spijt wist Rutte zich verzekerd van maatschappelijke steun.

10 *The Conversation*, 8 april 2020. 'War metaphors used for COVID-19 are compelling but also dangerous'. Op 9 april 2021 ontleend aan theconversation.com/war-metaphors-used-for-covid-19-are-compelling-but-also-dangerous-135406.

In een kerstinterview met *NRC Handelsblad* waarin hem gevraagd werd in welke mate mensen nog naar hem luisterden, kende hij – ongetwijfeld gevoed door de weer stijgende vertrouwenspeilingen – geen twijfel:

‘Het brede maatschappelijke midden – politiek gezegd: van centrum-links tot centrum-rechts – staat in overgrote meerderheid achter de maatregelen. De meeste mensen zeggen: we snappen dit, dit is nodig.’¹¹

Daarmee rekende hij zich misschien te rijk. Het publieke vertrouwen in leiders en hun maatregelen volgde immers niet alleen de framing en de werking van de crisismaatregelen, maar vooral ook de door het virusverloop bepaalde variaties in de collectieve stress. Toen in de loop van 2020 onder burgers de angst voor het virus afnam, kregen concurrerende frames zuurstof en werd het bij aanvang van de tweede besmettingsgolf moeilijker ze te motiveren om de (nieuwe reeks) maatregelen net zo strikt na te leven als tijdens de eerste golf het geval was geweest.

3.4 Conclusie: lakmoesproef voor een crisisveteraan

Sommige media riepen Rutte in luttele weken na het begin van de pandemie al uit tot ‘staatsman’.¹² Dat was toen al een tamelijk rooskleurige voorstelling van zaken, die voorbijging aan het feit dat Rutte, in de incubatiefase van de pandemie, zijn kabinet op sleeptouw had laten nemen door een epidemiologische ‘*expert community*’ die de ernst van de dreiging die ook voor Nederland van het virus uitging, te lang had onderschat. De toenmalige jubel gold vooral de overtuigdheid van de rolwisseling die Rutte liet zien, toen het crisisbesef uiteindelijk was ingedaald: schijnbaar moeiteloos maakte de joviale grijns van de ‘onverwoestbaar optimistische’ politieke fixer (Sitalsing, 2016) plaats voor de *gravitas* van een leider die weet dat het ernst is, en die hij ook

11 *NRC Handelsblad*, 23 december 2020. ‘Mark Rutte: “Het is best even spannend om een tv-toespraak te houden”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/12/23/mark-rutte-het-is-best-even-spannend-om-een-tv-toespraak-te-houden-a4024697.

12 *Algemeen Dagblad*, 13 april 2020. Politiek: ‘Mark Rutte is opgestaan als hoeder van de natie in crisistijd’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/politiek/mark-rutte-is-opgestaan-als-hoeder-van-de-natie-in-crisistijd-a38f5bed/.

tijdens de MH17-crisis had getoond. Totdat er een werkend vaccin zou zijn, viel er immers bijzonder weinig te 'fixen'. Economische pijn verzachten, dat ging nog. Maar de gijzeling doorbreken waarin het virus Nederland had genomen, dat ging niet. Rutte begreep dat hij zich daarom vooral moest toeleppen op het mobiliseren van veerkracht in de samenleving: het ging om de wil en discipline om offers te brengen ten bate van anderen en om het doorvoeren van pijnlijke veranderingen in leefstijlen en bedrijfsconcepten voor zo lang als het virus niet onder controle was. Hij praktiseerde wat Harvard-goeroe Ronald Heifetz ziet als een meer adaptieve vorm van leiderschap die een ongemakkelijke essentie heeft, namelijk: *disappointing people at a rate they can stand* (Heifetz, 1994).

Rutte beseftte het, maar had het er zichtbaar moeilijk mee. Het ging in tegen zijn optimistische natuur en zijn voorkeursrol als probleemoplosser-in-chief. Op zijn beste momenten was zijn handelen doordrongen van een besef van de essentiële onzekerheid en het moeilijk beheersbare karakter van het virus – en van de lange, zware economische en maatschappelijke schaduw die het zou gaan werpen. Maar nadat de curve was platgedrukt, maatregelen konden worden versoepeld en de collectieve stress sterk afnam, liet zijn beoordelingsvermogen hem af en toe in de steek. Hij liet zich in de zomermaanden verblinden door gunstige besmettings- en opnamecijfers, terwijl houding en gedrag van grote delen van het publiek toen al merkbaar sleets werden en dus de terugkeer van het virus onvermijdelijk maakten. Hij liet een groot gat vallen in zijn tot dan toe frequente en consistente publiekscommunicatie, waardoor contra-narratieven van dubieus allooi zuurstof kregen. Hij liet Grapperhaus zitten, ten koste van het morele gezag en daarmee ook van het gedrag beïnvloedend potentieel van het kabinet. Onder zijn leiding luisterde het kabinet – opnieuw – vooral naar de eigen *in-house* experts (van RIVM en OMT) wier beleidstheorie over de heropleving van het virus er zowel qua timing (vele weken later dan feitelijk het geval was) als verschijningsvorm (geen lokaal te beheersen uitbraken, maar al snel uitgroeiend tot een brede, nationale golf) naast bleken te zitten. Hij trok de regie over de crisisaanpak te laat terug bij weinig slagvaardig opererende veiligheidsregio's. Hij zag toe hoe het publieke gezondheidsstelsel worstelde met het optuigen van een adequaat test- en bron- en contactonderzoeksbeleid. Hij liet in de herfst de drie W's in het kabinet

het hoogste woord voeren, terwijl de tweede golf om zich heen greep. Kennelijk niet meer in staat om proactief – en in het belang van de waarden die hij in het voorjaar zo eloquent uitdroeg – over te gaan tot *'disappointing people'*, liet hij toe dat het kabinet wachtte met een tweede lockdown, totdat die min of meer werd afgedwongen door de medische stand en de terugkeer van de angst in de gemeenschap.

Crisisveteraan Rutte bewees het land grote diensten met zijn prudente leiderschap in het voorjaar van 2020, maar opereerde sindsdien bepaald niet feilloos. Het mocht de electorale magneet die Rutte was en bleef, niet deren. Maar het zal zeker niet ongenoemd blijven in de evaluatie en verantwoording van het crisisbeleid die in de loop van 2021-2022 hun beslag zullen krijgen. Zijn performance tijdens de coronacrisis was bij vlagen indrukwekkend, meestal solide, maar in de tweede helft van het jaar duidelijk minder doortastend. De tijd zal leren of het genoeg is geweest om in het collectieve geheugen als 'staatsman' te worden geboekstaafd.



Foto: Rijnmond