

# LEREN VAN CORONA

Naar een nieuw vertrouwen in  
samenleving en democratie



**WI**  
*Wetenschappelijk  
Instituut*

# Voorwoord

De coronacrisis legde de fundamenten van het samenleven bloot. Er kwam in deze crisis scherp naar voren wat de samenleving draagt en wat haar ondermijnt. Zowel solidariteit en omzien naar elkaar als egoïsme en samenzweringsgeloof werden zichtbaar. Ook de democratie, de economie en de zorg werden op de proef gesteld.

Tot nu toe is weinig aan politieke en bestuurlijke reflectie en evaluatie gedaan. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA brengt op verzoek van het CDA deze essaybundel uit. Het ‘crisismanagement’ in de coronatijd was als varen in de mist: met beperkte kennis moesten ingrijpende besluiten worden genomen. Per definitie worden er dan fouten gemaakt, grotere en kleinere.

Waarom dan toch een essaybundel? Heel simpel: om voor de toekomst lessen te kunnen trekken. Deze bundel is een oefening in, wat de laatmiddeleeuwse filosoof Meister Eckhart noemde, *Gelassenheit*: een zekere gelatenheid, een ‘leeg gemoed’, is nodig om grip te krijgen op zo’n ingrijpende pandemie, om er vervolgens met beheerstheid en waardigheid lering uit te kunnen trekken.

Juist ook in crisistijd zou een politieke filosofie houvast moeten bieden. De christendemocratie wil altijd een appel doen op een verantwoordelijke en coöperatieve samenleving. In hoeverre ging de Nederlandse overheid in haar corona-aanpak uit van vertrouwen in de samenleving? Welke lessen zijn daaruit te trekken voor de omgang van het openbaar bestuur met de samenleving, zowel bij een nieuwe pandemie als onder gewoner omstandigheden? Dat zijn de centrale vragen in deze essaybundel.

Wij danken Gerard Adelaar voor het samenstellen van de bundel. De auteurs van de verschillende essays zijn wij zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan deze belangrijke bezinning. Tot slot spreken we onze dank uit aan de leden van de klankbordgroep voor hun waardevolle en inspirerende manier van meedenken: Peter Arensman, Marius Buiting, Paul van Geest, Mona Keijzer, Aart Nederveen en André Poortman. Deze bundel draagt bij aan een leerzame terugblik en een constructieve vooruitblik.

Corien Wortmann-Kool  
*Vice-voorzitter bestuur Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA*

Pieter Jan Dijkman  
*Directeur Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA*

# Inhoud

Inleiding: Coronacrisis is een les in de kunst van besturen en politiek bedrijven  
Gerard Adelaar, Pieter Jan Dijkman en André Poortman 4

## DEEL I BESCHOUWING

---

Een crisis als de coronacrisis wordt door mensen zelf veroorzaakt  
Jan Hoogland 9

## DEEL II CRISISBENADERING DOOR KABINET

---

Crisismanagement vraagt loslaten  
Ira Helsloot 15

Crisisaanpak moet bijdragen aan vertrouwen in politiek  
Arjen Boin 19

Steun voor bedrijven moet minder royaal  
Raymond Gradus en Roel Beetsma 24

Staatsnoodrecht en crisisrecht hebben herziening nodig  
Hansko Broeksteeg 29

Materiële grondrechtentoets is essentiële voorwaarde voor overheidsingrijpen  
Tijmen Wisman en Mona Keijzer 34

## DEEL III WAARDEN IN WETENSCHAP EN POLITIEK

---

Laat cijfers pandemiebeleid voeden in plaats van dicteren <b>Ronald Meesters</b>	40
Politici moeten zich niet verschuilen achter feiten <b>Aart Nederveen</b>	45
Politiek gaat over representatie van alle inwoners en over waarden <b>Henk den Uijl</b>	49

## DEEL IV ONGANG MET ZIEKTE EN GEZONDHEID

---

Offering van gezonde levensjaren voor patiënten moet expliciet <b>Eline van den Broek – Altenburg</b>	55
Het virus daagt ons uit ons leven te veranderen <b>Paul van Geest</b>	61
Politieke moed gevraagd voor echt gezondheidsbeleid <b>Miriam de Kleijn</b>	65

# Coronacrisis is een les in de kunst van besturen en politiek bedrijven

Gerard Adelaar, Pieter Jan Dijkman en André Poortman  
medewerkers bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

De coronacrisis was een test voor de samenleving en de democratie. Het is zeer gewenst van deze crisistijd te leren. Crisisbeleid moet uitgaan van een verantwoordelijke, vrije en veerkrachtige samenleving. Politici dienen het samenspel van macht en tegenmacht serieus te nemen.

Het coronavirus was vermoedelijk een aanjager van ontwikkelingen die al langer in gang gezet waren.<sup>1</sup> De coronacrisis fungeert als een vergrootglas voor verschillende aspecten van ons samenleven en geeft ons gelegenheid tot een herziening van ingesloten structuren.

Het doel van deze bundel is dat we leren van de coronacrisis. Laten we eerst markeren dat veel relatief goed is gegaan. In internationaal perspectief hebben de Nederlandse overheid en samenleving weinig rare dingen gedaan. De samenleving bloeide zelfs in bepaalde opzichten. Mensen stonden klaar om elkaar te helpen en ze hielden rekening met kwetsbaren. Maar, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) vaststelt: evaluatie van de ingrijpende maatregelen heeft nauwelijks plaatsgevonden.<sup>2</sup> Deze bundel is niet bedoeld om kritiek te leveren als doel op zich en al helemaal niet om voeding te geven aan ongegronde waanideeën. Wel willen wij met een aantal scribenten bijdragen aan constructieve reflectie. Ons streven: een vitale samenleving en een politiek die daaraan dienstbaar is. Voor het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zijn de schuivende panelen in de verhouding tussen overheden en de samenleving in de crisis belangwekkend, alsook de kracht of zwakte van de democratie daarin. Vanuit christendemocratisch perspectief is niet primair een bepalende overheid gewenst, maar een verantwoordelijke, vrije en veerkrachtige samenleving, die genomen maatregelen kan dragen.

In hoeverre ging de Nederlandse overheid in haar corona-aanpak uit van vertrouwen in de samenleving? Welke lessen zijn daaruit te trekken voor de omgang van het openbaar bestuur met de samenleving, zowel bij een nieuwe pandemie als onder gewoner omstandigheden?

Vanuit christendemocratisch perspectief is niet primair een bepalende overheid gewenst maar een verantwoordelijke, vrije en veerkrachtige samenleving

## Eenzijdige blik op het virus

Een belangrijke vraag is wat onze blik op het virus bepaalde en vanuit welk kader de bestrijding werd benaderd. Het ging om existentiële vragen, om leven en dood. In de bestuurlijke praktijk bleek de ziekenhuiscapaciteit vooral leidend in de omgang met het virus. Dit gaf aan virologen een bijna onaantastbare positie. Doorgaans waren de taxatie van en de consensus onder deze groep wetenschappers doorslaggevend. De maatschappij werd gezien als een verzameling mogelijke patiënten en besmetters. Dat is een gemedicaliseerde en medicaliserende blik. Politieke afwegingen vonden meer plaats op de achter- dan op de voorgrond. Een mogelijk gevolg hiervan was bijvoorbeeld de minder vanzelfsprekende weging van de belangen van verpleeghuisouderen of kinderen en jongeren.

Deze gemedicaliseerde blik op het virus was sterker modelmatig dan samenlevingsgericht. In verschillende al dan niet intelligente 'lockdowns' werd de samenleving stilgelegd. Daarbij was er te weinig oog voor het gegeven dat mensen eerst en vooral actieve, relationele en saamhorige wezens zijn. Zo werden de mogelijkheden om elkaar te ontmoeten,

<sup>1</sup> Lees de bijdrage van Hoogland in deze bundel.

<sup>2</sup> <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/aanpak-coronacrisis-deel2>.

beperkt. Buurthuizen, culturele instellingen, horecagelegenheden, kleine winkels en sportclubs en verenigingen moesten hun deuren sluiten. Ze kregen weinig gelegenheid om mee te denken over een manier om, binnen de gegeven kaders en coronaproof, alsnog open te zijn. De gevolgen hiervan ebben vermoedelijk nog steeds door in de mentale en fysieke gesteldheid van velen. Zelfs de vrijheid en ontwikkeling van kinderen en jongeren waren in niet geringe mate ondergeschikt aan de virusaanpak. Was het aanvankelijk niet primair de keus van de overheid om de scholen te sluiten, naderhand bleek het vaak een voor de hand liggende optie. Tegenover stillegging van het samenleven stond een pakket aan ruime overheidssteun om de economie draaiende te houden.

Sommige overheidsmaatregelen waren niet zozeer modelmatig bepaald als wel gericht op overzicht en daardoor betwistbaar. Denk aan het verbieden van buitensporten tijdens de lockdowns of de avondsluiting vanaf 17.00 uur waardoor meer mensen logischerwijs juist in minder tijd bij elkaar gebracht werden met bijbehorende besmettingsmogelijkheden.<sup>3</sup> Mensen voelden zich genoopt af te wachten van persconferentie naar persconferentie, wat afdeed aan hun handelingsvermogen en een gezonde balans tussen loslaten en grip op de situatie.

Levensstijl werd passief veronachtzaamd en actief geschaad

Levensstijl werd passief veronachtzaamd en actief geschaad.<sup>4</sup> Snoepwinkels, slijterijen en fastfoodketens bleven veelal geopend, terwijl de sportverenigingen en sportscholen hun deuren moesten sluiten en stimuli om gezond te leven uitbleven. Dat was niet alleen het effect van een banale indeling in sectoren, maar ook van het onvoldoende onderkennen van het belang van gezond leven, ondanks vele oproepen hiertoe. Veel verder dan de aanbevelingen om afstand te houden, de handen te wassen en te hoesten in de elleboog kwamen de aansporingen niet. En die hadden veel meer te maken met opvattingen over besmettingsrisico's dan met ideeën over gezond leven. De lockdown-maatregelen namen bewegen en sporten verschillende malen weg uit de ingeoeffende gewoontestructuur van mensen. De veelgehoorde verzuchting dat wetenschap te doorslaggevend was in de crisisaanpak, is maar ten dele raak: er is legio bewijs hoe belangrijk een gezonde en actieve levensstijl is om dit soort omstandigheden het hoofd te bieden en ernstige effecten van besmetting voor te zijn. Gezond leven is primair iets van de samenleving zelf. Maar een overheid die dat in verdrukking brengt om virusbesmetting te beperken, krijgt daarmee een additionele verantwoordelijkheid.<sup>5</sup>

Er werden ingrijpende maatregelen genomen die vooral het beeld moesten geven dat de overheid 'in control' was en dat we het virus konden 'verslaan'. Dit kan begrepen worden tegen de achtergrond van een dominant technisch en technocratisch denken, waarin de werkelijkheid berekend en beheerst kan worden en elk mogelijk risico moet worden uitgesloten. Michel Foucault schaarde deze rationele beheersingslogica eind jaren zeventig al eens onder de noemer van 'biopolitiek': via rationele besturingspraktijken komt het menselijk leven zelf – de gezondheid, hygiëne, het geboortecijfer, de levensverwachting, ons dna – onder een voortdurende controle te staan.<sup>6</sup> Foucault richtte zich vooral op de beheersingslogica van het openbaar bestuur, inmiddels oefenen ook de techreuzen met hun 'surveillancekapitalisme' controle uit over het leven van burgers.<sup>7</sup>

Het vertrouwen in elkaar, in bestuurders en politici heeft intussen wel een knauw gekregen. De discussie over wel of niet vaccineren liet barsten ontstaan in kringen zoals die van verenigingen, families en vriendengroepen, en voedde een reeds aanwezig wantrouwen jegens instituties. Een spiraal van angst, controle en regelzucht is doorgaans contraproductief: mensen

<sup>3</sup> Adelaar, G. (2021), 'Sportverbod is onzinnig', NRC, 8 december 2021

<sup>4</sup> Verbrugge, A. (2020), Maat houden is de kunst in tijden van corona in: *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2020, pp. 81-83.

<sup>5</sup> Klep, C. (2022), *We hebben alles onder controle. Risico en corona*. Zutphen: Walburg pers.

<sup>6</sup> Foucault, M. (2013), *De geboorte van de biopolitiek*. Amsterdam: Boom, p. 415.

<sup>7</sup> Zuboff, S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism. The fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

die zich in een hoek gedrukt voelen, gaan niet allemaal meewerken aan het beoogde beleid, integendeel. Hier zien we: wie de werkelijkheid wil beheersen en vastgrijpen, zal vaak zien dat zij hem als een aal ontglipt.

### Belangrijke lessen

Vier behartigenswaardige lessen over de gewenste verhouding tussen overheid, politiek en samenleving, lopen als een rode draad door de essays van deze bundel. Deze gelden met nadruk ook voor gewoner en niet uitsluitend crisismoments. Aangezien we mogen veronderstellen dat wat zich voordeed tijdens de coronacrisis een acute uitvergroting is van dieperliggende kwesties, is een terugkeer naar normaal niet nastrevenswaardig. Normaal vormde waarschijnlijk al het probleem.<sup>8</sup> Wat zegt dat ons?

Ten eerste gaat politiek over waarden en betekenis en de weging daarvan en dus in crisismoments over de onderlinge afweging van grondrechten.<sup>9</sup> Dat politieke debat over de weging tussen grondrechten, zoals tussen volksgezondheid en onderwijsvrijheid, werd nauwelijks gevoerd. Opvallend was dat vrijwel alle gevestigde partijen hun eigenheid verloren. Je zou verwachten dat liberale partijen als VVD en D66 het accent hadden gelegd op de vrijheid van het individu, dat GroenLinks had gewezen op het schadelijke effect van miljoenen weggegooiden mondkapjes op de natuur en dat het CDA meer oog had gehad voor de veerkracht van de samenleving; van de creativiteit van uitbaters van horecagelegenheden tot de inventiviteit van onderwijzers. Niet dus. Van de politieke flanken klonken wel luidkeels tegengeluiden maar die waren meer extreem dan constructief. Beperking tot wetenschappelijke bevindingen en een selectie daarvan betekent een vernauwing van de blik op de werkelijkheid. De samenleving totaal op slot doen is in alle gevallen een uiterst hygiënische maatregel maar dat doen we niet, dus kennelijk vinden we ook andere zaken belangrijk. De politieke keuzes tussen verschillende waarden verdienen explicitering. Van het gegoochel met cijfers wordt niemand wijs. Voer het debat over de betekenis van maatregelen en over de afweging tussen waarden en maak dáárin beargumenteerde keuzes.<sup>10</sup>

Ten tweede behelzen verstandig politiek bedrijven en besturen mede het vertegenwoordigen van alle inwoners.<sup>11</sup> Dat is bij uitstek een van de kwesties van algemeen belang. Cynisme en afkeer van elkaar, het bestuur en de politiek gedijen bij een tekort aan contact en interactie. Vertegenwoordiging van allen is extra belangrijk als maatregelen menselijke relaties bemoeilijken – ‘lockdowns’ – of merkbaar scheidslijnen met zich dreigen mee te brengen in de samenleving – denk aan vaccinatiedrang.

▮ Het spel van de verdeling der machten moet met ernst gespeeld worden

Het spel van de verdeling der machten moet ten derde met ernst gespeeld worden.<sup>12</sup> In crisistand doet zich bij bestuurders welhaast per definitie een tunnelvisie voor, een bekend gegeven uit de politieke psychologie. De politieke roeping is daarin niet mee te gaan maar juist gezond en krachtig tegenwicht te bieden.

Tot slot: crisisbeleid en de bijbehorende economische maatregelen dienen te bouwen op de actieve samenleving. Mensen willen en kunnen meer dan crisismanagers veelal denken. Een spiraal van angst is contraproductief en ongezond. Nodig is crisisleiderschap, dat uitgaat van de actieve samenleving. Hierbij is een gezond leven in brede zin van cruciaal belang, zowel in het verzachten van de crisismoments alsook bij het weerstand kunnen bieden aan

---

<sup>8</sup> Gustavo Esteva e Aldo Zanchetta, ‘I giorni del coronavirus’, in: G. Esteva & A. Zanchetta, *Transitare le pandemie con Ivan Illich*. Riola BO: Mutus Liber, 2021, p. 6.

<sup>9</sup> Lees de bijdragen van respectievelijk Broeksteeg en van Wisman & Keijzer in deze bundel.

<sup>10</sup> Lees de bijdrage van Nederveen in deze bundel.

<sup>11</sup> Lees de bijdrage van Den Uijl in deze bundel.

<sup>12</sup> De uitdrukking is uiteraard ontleend aan het boek *Homo ludens* van Johan Huizinga. Zie: Huizinga, J. (1985), *Homo ludens*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

besmetting.<sup>13</sup> Dit vraagt van overheden een wezenlijk andere manier van met gezondheid en zorg omgaan.<sup>14</sup>

### Christendemocratisch afwegingskader voor noodmaatregelen

Een specifieke vraag is, hoe politici en bestuurders de afweging van noodmaatregelen hebben te maken, mochten de omstandigheden daarom vragen. Die taak is bepaald niet licht op te vatten. Het is dan aan de politiek om vrijheden en rechten tegen elkaar af te wegen.<sup>15</sup> Bij die afweging kan onderstaand afwegingskader behulpzaam zijn, dat uitgaat van het christendemocratische streven naar de verantwoordelijke, vrije en veerkrachtige samenleving.

Een noodmaatregel omwille van de volksgezondheid is legitiem als deze voldoet aan de volgende criteria:

- 1) De maatregel heeft een duidelijk omschreven doel. Hierbij hoort niet alleen een modelmatige considerans maar ook een uitdrukkelijke afweging van waarden en grondrechten. Tijdens de coronacrisis was bijvoorbeeld de capaciteit van zorg belangrijk maar hoe wegen we andere aspecten van de gezondheid van mensen?
- 2) De maatregel is afgewogen ten opzichte van minder vergaande middelen. Alternatieve opties moeten zijn uitgeput. Ook bij het middel hoort dus een proportionaliteitsafweging ten opzichte van opties die minder inbreuk maken op de vitaliteit van de samenleving en grondwettelijke vrijheden.
- 3) De maatregel heeft een navolgbare positie in het licht van een beoogd langetermijnperspectief en is tijdelijk. Het langetermijnperspectief helpt bij het houden van een navolgbare koers, de einddatum is belangrijk voor behoud van draagvlak en democratische legitimatie.
- 4) De maatregel gaat vergezeld van beweeg- en leefruimte voor degenen die principiële gewetensbezwaren hebben tegen de gekozen richting. Dit geldt in elk geval voor de toegang tot de essentiële levensbehoeften en tot zorg, arbeid en onderwijs. Ruimte voor gewetensbezwaarden is niet zomaar een privilege uit gemakzucht voor een minderheid maar geeft fundamenteel uitdrukking aan de christendemocratische visie op de samenleving. Wij zien de samenleving als pluriform en willen verdraagzaam en wellevend met elkaar omgaan.

---

<sup>13</sup> Voor ideeën over gezond leven, zie Gerard Adelaar, *Gezond leven. De zorg voor het lichaam als gemeenschappelijk goed*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2022.

<sup>14</sup> Lees de bijdrage van De Kleijn in deze bundel.

<sup>15</sup> Stremmer, M. (2021), Grondrecht als vrijblijvende suggestie? in: *Coronacratie: Rechtsstaat en democratie in tijden van crisis*. Heringa en Schinkelshoek, pp. 52-62.



**Deel I**

**Beschouwing**

# Een crisis als de coronacrisis wordt door mensen zelf veroorzaakt

Jan Hoogland

hoogleraar Christelijke filosofie aan de Universiteit Twente

De coronacrisis is een voorbeeld van een laatmoderne crisis. Dat houdt in dat de voor onze tijd vanzelfsprekende instrumenteel-technische aanpak zelf grote problemen oproept. Het feit dat daar onvoldoende aandacht voor was, lijkt een oorzaak voor de polarisatie die rond de crisis ontstond.

Vanuit het oogpunt van de coronapandemie is de zomer van 2022 relatief rustig verlopen. Het ‘oude normaal’ leek in redelijke mate hersteld. Daardoor kunnen we op dit moment met iets meer afstand naar de pandemie en de daarover gevoerde discussies kijken. In dit artikel wil ik vooral ingaan op de vraag hoe deze dikwijls hoogoplopende discussies geduid moeten worden tegen de actuele sociaal-culturele achtergrond. Voor mijn verhaal zal ik gebruikmaken van een onderscheid tussen een eerste en een tweede fase in de geschiedenis van de moderniteit, zoals dat gemaakt wordt in kringen van de sociale filosofie en sociale wetenschappen.

## Vroeg moderniteit en laatmoderniteit

Sinds de Verlichting wordt de Europese geschiedenis in hoge mate bepaald door een emancipatoire drijfveer. Mensen tekenden steeds openlijker verzet aan tegen de traditionele, veelal in godsdienstige levensovertuigingen gewortelde verhoudingen en structuren. Alleen die sociale verhoudingen die voor de menselijke rede staande konden blijven, werden als gerechtvaardigd gezien. Ook deden mensen steeds meer wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van de objectieve werkelijkheid, waardoor de techniek zich verder ontwikkelde en men steeds meer greep kreeg op de hen omringende natuurlijke omstandigheden. Natuur en samenleving namen steeds meer een maakbare gestalte aan. Daardoor bevrijdden mensen zichzelf uit oude machtsverhoudingen (‘ancien regime’) en de willekeur van natuurkrachten. Deze culturele ontwikkeling culmineerde aan het begin van de periode die wij als ‘moderniteit’ aanduiden in de industriële revolutie.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat wij de natuur, inclusief onze eigen gezondheid, in vergaande mate onder controle hebben gekregen en dat wij onze samenleving hebben kunnen inrichten als een democratische rechtsstaat. Ondanks enkele ernstige onderbrekingen, zoals twee wereldoorlogen en diepe economische crises werd deze periode in het algemeen gekenmerkt door een redelijk constant geloof in de vooruitgang (‘morgen zal het beter zijn dan vandaag’). De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat wij op de grens van de twintigste en eenentwintigste eeuw historisch gezien op het toppunt van het menselijke beheersingsvermogen zijn aangeland.

Met name de tweede helft van de twintigste eeuw kenmerkte zich door een sterk oplevende kritiek op de moderniteit. Ook de romantiek was kritisch over de Verlichting en haar gevolgen. Maar in de loop van de twintigste eeuw kwamen daar andere kritische stromingen bij: het neomarxisme en de kritische theorie, het postmodernisme en tal van maatschappelijke bewegingen zoals de anti-kernwapen-, anti-kernenergie- en milieubeweging. Soms heeft deze kritiek een corrigerend karakter (niet de moderniteit zelf is het probleem, maar wel een blinde, eenzijdige vormgeving daarvan). Vaak is de kritiek fundamenteleler en lijkt het erop dat het modernisme failliet wordt verklaard (het postmodernisme) en wordt er geroepen om alternatieve ontwikkelingspaden (de milieubeweging).

Meer recent is een andere term op de voorgrond getreden: de laatmoderniteit of reflexieve moderniteit<sup>16</sup>. Het leidende vraagstuk van de moderniteit was hoe de mensheid natuur en samenleving onder rationele controle zou kunnen krijgen om daarmee de willekeur van de natuur en irrationele machtsverhoudingen in de samenleving in de greep te krijgen en voorspelbaar te maken.

In de tweede helft van de twintigste eeuw lijken de problemen waarmee we geconfronteerd worden van karakter te veranderen. Naarmate wij de ons omringende wereld steeds beter onder controle krijgen, blijken het juist de gevolgen van de modernisering te zijn die ons steeds meer parten spelen. Vandaar dat men ook wel is gaan spreken van een tweede moderniteit of van de laatmoderniteit. De – op zichzelf in hoge mate geslaagde – modernisering van de samenleving bleek zelf nieuwe problemen op te werpen die vóór de modernisering van de samenleving helemaal niet bestonden. Sterker nog: de grote bedreigingen van onze tijd blijken niet langer natuurlijke bedreigingen te zijn, zoals overstromingen, aardbevingen, natuurlijke klimaatschommelingen en epidemieën, maar door mensen zelf voortgebrachte bedreigingen. Denk aan radioactiviteit, atoomwapens, milieuvervuiling, uitputting van grondstoffen, de klimaatcrisis, migratiegolven, financiële crises, cybercrime of cyberwars. Ons op voorspelbaarheid en risicoreductie gebaseerde welbevinden kwam steeds meer onder druk te staan van dreigingen die uitgingen van ons beheersingssysteem zelf.

Tegelijk gaat het bij veel van deze bedreigingen om wat de socioloog Ulrich Beck met de term risico's aanduidt<sup>17</sup>: een risico is niet zomaar een bedreiging die je kan overkomen zonder dat je er veel invloed op hebt, maar is een gecalculeerde bedreiging. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een kerncentrale. Aan het gebruik van kernenergie kleven bepaalde risico's. Maar wij menen die risico's redelijk goed te kunnen inschatten en zo te kunnen komen tot verstandige besluitvorming over de wenselijkheid van kernenergie. Daarbij moeten we echter ook altijd beslissingen nemen over de verdeling van dat risico: bouwen we de centrale dicht bij een stad of dicht bij de grens? En wat betekenen die beslissingen voor verschillende betrokken bevolkingsgroepen?

De grote bedreigingen van onze tijd blijken niet langer natuurlijke bedreigingen te zijn, maar door mensen zelf voortgebrachte bedreigingen

Nog complexer wordt het verhaal als blijkt dat de verschillende risico's die verbonden zijn met ons enorm gegroeide vermogen om zaken te beheersen en te controleren onderling interfereren en met elkaar verbonden zijn. Neem nogmaals het voorbeeld van kernenergie. Stel dat wordt besloten een bepaalde kerncentrale te bouwen, waarbij maximaal op de veiligheid wordt ingezet door de benutting van tal van ICT-systemen, maar systemen zeer kwetsbaar blijken te zijn voor cybercrime.

Het bijzondere aan deze laatmoderne problematiek is dat het veelal gaat om de onvoorziene neveneffecten van onze eigen keuzes en beslissingen. De calculatie van mogelijke risico's is meestal gebaseerd op veronderstellingen en rekenmodellen. Omdat het principiële onmogelijk is rekening te houden met de dingen die men niet kent, zit er aan iedere calculatie een marge van onzekerheid. Door de interferentie van verschillende beheersingssystemen kunnen kleine marges van onzekerheid met elkaar vermenigvuldigd tot enorme risico's

---

<sup>16</sup> Zie: Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press. Beck, U., Bonss, W., Lau, C. (2003). *The Theory of Reflexive Modernization. Problematic, Hypotheses and Research Programme*. *Theory, Culture & Society*, Vol. 20(2): 1-33.

Giddens, Anthony. *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press, 1991.

<sup>17</sup> Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications, 1992.

uitgroeien. Dat betekent dat we steeds weer onaangenaam verrast kunnen worden door problemen die we zelf hebben voortgebracht, maar niet voorzien.

Tegen deze achtergrond spreken we naast de aanduiding ‘laatmoderniteit’ ook wel van ‘reflexieve moderniteit’: hoezeer moderne mensen ook handelden op basis van kennis van en reflectie over de werkelijkheid, in het geval van typische laatmoderne crises moet toch vaak als in een reflex – zonder veel mogelijkheden tot reflectie – gehandeld worden. Je zou ook kunnen zeggen: vroegmodern regeren is vooruitzien en calculeren, laatmodern regeren heeft daarentegen veel meer van improviseren<sup>18</sup>: het onderling goed afstemmen van alle krachten, systemen en partijen die in een bepaalde problematiek een rol spelen en met elkaar interfereren. Dat leidt onvermijdelijk tot het afnemen van de voorspelbaarheid en het lineair verloop van ontwikkelingen.

### Coronacrisis als laatmoderne crisis

Als je vanuit het hierboven gemaakte onderscheid kijkt naar de coronapandemie, kun je stellen dat het een typisch laatmodern verschijnsel is. Vergelijk je haar met de Spaanse griep-pandemie van een eeuw eerder, dan springen er meerdere verschillen in het oog. Men vermoedt dat de Spaanse griep destijds kon uitbreken ten gevolge van de grote troepenbewegingen rond de Eerste Wereldoorlog. Het is daarmee een pandemie die past bij de zich moderniserende samenleving met steeds meer mobiliteit. Tegelijk is de Spaanse griep nog een echt voorbeeld van een pandemie die de mensheid overviel. Er was nog geen sprake van uitgebreide voorzorgsmaatregelen, van veel wetenschappelijke kennis of van een internationale gedegen aanpak om de pandemie onder controle te houden. Ongetwijfeld vormde de Spaanse griep wel een belangrijke aanleiding tot deze ontwikkelingen in de loop van de twintigste eeuw.

De entree van de coronapandemie was geheel anders. Inmiddels was er sprake van veel meer kennis over infectieziekten en hun verspreiding. De World Health Organization (WHO) hield het virus vanaf de eerste indicatie van zijn bestaan wereldwijd in de gaten en volgde de verspreiding ervan op de voet. Daarnaast bestonden er internationale afspraken over de aanpak van een (dreigende) pandemie. Een internationaal netwerk van onderzoeksinstituten stond van het begin af aan op scherp voor nader onderzoek.

Op die manier was er sprake van een heel andere ‘zichtbaarheid’ van de pandemie in wording. Nog ver voor het virus zich massaal manifesteerde, was het al geïdentificeerd, zocht men vaccins en werden eventuele mutaties nauwlettend in de gaten gehouden. Waar de Spaanse griep pas een realiteit was op het moment dat de ziekte een bepaalde stad of regio overviel en mensen er ziek werden, was corona voor ons al een realiteit maanden voordat het eerste slachtoffer van de ziekte in Nederland werd geïdentificeerd. Met andere woorden: al voordat er een pandemie was, was er sprake van een uitgebreid functionerend beheerssysteem voor de uitbraak van infectieziekten.

Wat maakt de coronapandemie nu tot een typisch laatmodern verschijnsel? Dat is niet de typisch moderne aanpak ervan. Maar wel het feit dat die moderne aanpak door de actuele stand van wetenschap, politiek en media gevolgen heeft die vaak nog bepalender zijn voor de wijze waarop wij met een dreigende pandemie omgaan dan de pandemie zelf. Eigen aan de dominantie van dit moderne apparaat is de puur functionele manier van kijken naar de coronapandemie. Vanuit modern gezichtspunt is de pandemie een betekenisloos, toevallig voorbijkomend fenomeen, waarop slechts één antwoord passend is, namelijk wetenschappelijk-technische en organisatorische controle. Door de ‘grip’ die wij op het fenomeen hebben of proberen te verkrijgen, is onze werkelijkheid echter ook een stuk complexer geworden. We moeten op tal van gebieden ingrijpende beslissingen nemen, die gevolgen hebben tot in de haarvaten van ons leven en samenleven. Denk aan medische en technische maatregelen, monitoring, gedragsvoorschriften, de aanschaf van beschermingsmiddelen en zorgen voor voldoende IC-capaciteit. De vereiste beslissingen en maatregelen buitelden over elkaar heen,

---

<sup>18</sup> Boutellier, H. (2011<sup>2</sup>). *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.

waarbij iedere keuze ook nog eens veel discussie oproep tussen deskundigen, politici, influencers en opiniemakers.

Deze complexiteit en onoverzichtelijkheid ten gevolge van het door onszelf in het leven geroepen beheersingsapparaat maakt van de coronacrisis een typisch laatmodern verschijnsel. De voor ons vanzelfsprekend geworden moderne, beheersmatige aanpak blijkt in allerlei opzichten zelf het probleem geworden te zijn. Door de vanzelfsprekendheid van deze benadering wordt voorkómen dat vragen over de zin en de existentiële impact van de pandemie en rond de vraag hoe wij de pandemie het beste in ons leven kunnen inpassen voldoende aan bod kunnen komen. Vanaf het prille begin van de pandemie stonden we collectief in de stand van een puur functionele houding tegenover de crisis: hoe kunnen wij deze pandemie zo snel mogelijk instrumenteel-technisch onder controle krijgen om terug te keren naar het ‘oude normaal’? Vragen naar de zin of de existentiële impact van een natuurverschijnsel als een pandemie doen in zo’n context niet ter zake.

### **Dominant en reactief frame**

Dat de pandemie ons wel degelijk existentieel diep raakte, kunnen we afleiden uit het feit dat de pandemie sinds de uitbraak alomtegenwoordig was in ons collectieve bewustzijn. Sinds de Tweede Wereldoorlog hadden we zo’n omvangrijke bedreiging van onze bestaanszekerheden niet meer ervaren. Corona confronteerde ons opnieuw collectief met onze kwetsbaarheid. Kijken we tegen deze achtergrond naar de maatschappelijke tegenstellingen die door de aanpak van de crisis ontstonden, dan kun je wellicht twee ‘frames’ onderscheiden.

Het dominante frame sloot naadloos aan bij de vanzelfsprekend geworden moderne aanpak van de crisis: ‘Laten we deze crisis zo snel mogelijk onder controle krijgen met alle middelen die we hebben.’ Een doelstelling die ook bijna alle middelen heiligde. Ook wanneer die middelen mogelijk erger dan de kwaal zouden blijken. Impliciet bestaat dit frame erin dat we collectief wegstijgen van onze kwetsbaarheid en streven naar een zo snel mogelijk herstel van het ‘oude normaal’. Opvallend is dat deze technisch-instrumentele benadering van de crisis zelf tot een nieuwe moraal leidde. Niet eerder werden mensen er zo massaal op aangesproken dat zij een besmettingsgevaar voor anderen zouden kunnen vormen. We telden niet de zieken, maar de besmettingen. Zo sterk zelfs dat velen hun naaste familieleden niet meer durfden te bezoeken uit angst dat zij een fatale besmetting zouden kunnen overbrengen. Met het dramatische isolement van veel kwetsbare mensen tot gevolg.

Een tweede kenmerk van deze nieuwe moraal bestond erin dat mensen werden aangesproken op een nieuw soort burgerschap, dat inhield dat men zich strikt aan de afgekondigde maatregelen moest houden. Wie dat niet deed, werd als asociaal beschouwd. De slogan ‘Alleen samen krijgen we corona onder controle’ hield een impliciet appel in op een nieuwe vorm van solidariteit: alleen wie zich aan de richtlijnen houdt, hoort erbij. Dikwijls werd wie ervan afweek dan ook intolerant bejegend.

Dan het andere frame. Ik vermoed dat de felheid van het verzet tegen het dominante frame moet worden begrepen tegen de achtergrond van deze nieuwe, dwingend opgelegde moraal. Een moraal die niet moreel, maar instrumenteel werd gelegitimeerd. Dat gegeven riep felle reacties op, wellicht als een reactief frame te typeren. Daaronder gaat een palet aan verschillende opvattingen schuil. Maar er is wel een gemeenschappelijke noemer en dat is het wantrouwen jegens het dominante frame. Daarmee is geen alternatieve ‘oplossing’ voor de pandemie gegeven. Sterker: er is sprake van een wilde variëteit van zinvolle overwegingen, alternatieve zienswijzen, complottheorieën en onzinnige oplossingen voor de crisis. Maar uit heel die variëteit blijkt wel een kritische houding ten opzichte van het dominante frame.

Ook al kan men terecht betwijfelen of het alternatieve frame bijgedragen heeft aan een betere aanpak van de crisis, toch maakt dit frame de eenzijdigheid en blinde vlek van het dominante frame zichtbaar. Vooral omdat dit frame een manier van wegstijgen impliceert. Het is ook niet vreemd dat dit frame zoveel weerstand oproep. Denk alleen maar aan het verschijnsel dat de maatregelen onder verschillende bevolkingsgroepen heel verschillend uitpakten. Is het immers niet het privilege van het meer welgestelde, hoger opgeleide en minder kwetsbare deel van de bevolking om weg te kunnen kijken? Dat deel kon gemakkelijk

thuiswerken en de noodzakelijke ontmoetingen met behulp van Zoom of Teams regelen. Ziekenverzorgenden, verpleegkundigen, pakketbezorgers en vele anderen kenden dat voorrecht niet en zagen zich vanwege hun dienstbaarheid genoodzaakt om het risico van besmetting te lopen met alle gevolgen van dien.

### **Wegkijken van existentiële vragen**

Het is niet aan mij te beoordelen in hoeverre de aanpak van COVID-19 toereikend is geweest. In ieder geval voelden wij ons gedwongen de crisis zo snel mogelijk met alle beschikbare middelen onder controle te krijgen. Wat die aanpak ons netto heeft opgeleverd, is waarschijnlijk heel moeilijk in beeld te krijgen. Mogelijk dat een vergelijking met de aanpak van andere landen ons iets wijzer kan maken, maar het is niet uitgesloten dat de uitkomst daarvan is dat het verloop van de pandemie in verschillende landen nauwelijks significante verschillen vertoont.

Wel kan bovenstaande beschouwing wellicht helpen om beter te begrijpen wat de pandemie met ons gedaan heeft. Het wantrouwen tegen het dominante frame moet mede begrepen worden tegen de achtergrond van het feit dat wetenschap en technologie niet alleen oplossingen aandragen voor problemen, maar ook in hoge mate medeoorzaak zijn van de problemen die kenmerkend zijn voor de laatmoderne samenleving. De emoties die de standaardaanpak van de crisis bij velen oproep, laten mijns inziens zien hoe eenzijdig men vanuit het dominante frame tegen de crisis aankeek. Door weg te kijken van de existentiële vragen die de crisis bij ons kon oproepen, leidde het tot een nogal dwingende omarming van een bepaald type moraliteit dat geen morele basis had, maar een puur pragmatische: doe alles wat noodzakelijk is om verspreiding van het virus zo snel mogelijk te stoppen. Het antwoord op de vraag hoeveel we daarmee zijn opgeschoten, staat nog open.

## Deel II

# Crisisbenadering door kabinet

# Crisismanagement vraagt loslaten

Ira Helsloot

hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Een crisis kan niet alleen door de overheid beheerst worden. De overheid moet daarom de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving benoemen en daarvan gebruikmaken. Sommige pech kan überhaupt niet voorkomen worden. De overheid moet daarom de feiten uitleggen aan de samenleving in plaats van meegaan in door media en politiek gecreëerde emoties.

Het CDA karakteriseert zichzelf onder andere als ‘verbindend en overbruggend’ en ‘niet bang om keuzes te maken die op de korte termijn pijn doen, maar die nodig zijn voor [de] komende generaties’.<sup>19</sup> Volgens de literatuur zijn dit precies de principes van goed crisismanagement door de overheid. Het is daarom spijtig dat een kabinet waarin het CDA zitting heeft gehad niet in staat is gebleken om volgens deze principes te acteren. Deze bijdrage is bedoeld om uit de overheidsomgang met de coronacrisis lessen te trekken voor de omgang van het openbaar bestuur met democratie en samenleving voor de volgende nationale crisis.

Zo’n evaluatie is nodig, want op voorhand moet duidelijk zijn dat de coronacrisis inhoudelijk geen unieke nationale crisis is. Zelfs wanneer alleen naar pandemieën wordt gekeken, mogen we verwachten dat over ongeveer tien jaar een volgende mutatie van een griep- of verkoudheidsvirus ons zal treffen. Leren is overigens niet eenvoudig: de nationale evaluatie van de Mexicaanse griep uit 2009 die waardevolle lessen bevatte over bijvoorbeeld de onwenselijkheid van een te zware rol voor het eenzijdig adviserende OMT heeft niet tot een ander overheidsoptreden in geleid.

## Rampen, crises en goed crisismanagement volgens de literatuur

De wetenschappelijke literatuur over crisisbeheersing geeft een eenduidig beeld over hoe goed crisismanagement door de overheid eruitziet.

Eerst en vooral moet de constatering zijn dat elke ramp, dat wil zeggen: een gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel mensen bedreigd wordt, niet door alleen de overheid beheerst kan worden. Overheidshulpdiensten zijn geoefend en uitgerust om dagelijkse ongevallen te beheersen. Een ramp leidt dan ook onvermijdelijk tot een overbelasting van die hulpdiensten. Net als in de rest van de wereld vergt dus ook in Nederland een ramp altijd de inzet van gewone mensen die zichzelf en anderen redden. Zo is van de ongeveer duizend mensen die na de Vuurwerkrampe in Enschede lichtere of zwaardere medische hulp nodig hadden slechts een tiental door ambulances naar het ziekenhuis gebracht.

Goed rampenmanagement door de overheid heeft als kernopgave de verbinding met de samenleving aan te gaan. Dit betekent concreet, snel en eerlijk communiceren met de samenleving over wat er aan de hand is en vervolgens de samenleving vertrouwen en handvatten geven om in actie te komen.

Sinds het begin van deze eeuw zijn we in de westerse wereld van het ouderwetse woord ‘ramp’ overgegaan naar het moderne begrip ‘crisis’. Veel is geschreven over de definitie hiervan met als opbrengst dat een crisis vooral begrepen moet worden als een subjectief fenomeen: een objectieve definitie in termen van aantal slachtoffers of iets dergelijks bestaat niet. Voor de bestuurskundige is het fascinerend dat het erop lijkt dat de objectief gezien kleinste risico’s de grootste crisis veroorzaken. Zo zijn zevenhonderd verkeersdoden per jaar een beleidsprobleem maar geen crisis terwijl het dramatisch omkomen van een viertal kinderen door een ongeval met de Stint (een gemechaniseerde bolderkar) leidde tot een storm aan mediabelangstelling, een scala aan onderzoeken en commissiedebatten in de Tweede Kamer. Zoals Uri Rosenthal het ooit samenvatte: ‘Een crisis is een crisis als in de media staat dat het een crisis is.’ De perceptie

---

<sup>19</sup> Zwol, R. van (2021), Verslag ‘Naar een herkenbaar CDA’.



dat er een crisis is, leidt in de praktijk meteen tot de risico-regelreflex: de neiging van politiek en bestuur om direct maatregelen te nemen zonder goed na te denken over de kosten en baten. Meestal blijkt dan ook achteraf dat die snel genomen maatregelen niet de goede zijn op de langere termijn.

Crisismanagement is daarmee meer dan alleen objectieve hulp bieden aan getroffen en. Het gaat ook, en volgens sommigen vooral, om het managen van de crisisperceptie in de media en volksvertegenwoordiging. Crisismanagers hebben daarbij de belangrijke taak om de voor- en nadelen van het effect van crisismaatregelen op de langere termijn in beeld te brengen en af te wegen tegen de korte termijneffecten.

In de praktijk bestaat er een onterechte angst bij politiek en bestuur dat de samenleving zo'n afweging van voor- en nadelen van al dan niet te nemen crisismaatregelen niet zou begrijpen. Zo begrepen de ouders van kinderen die in de kinderopvang zitten al snel dat dit een uniek ongeval was dat niet de grote voordelen van het Stint-gebruik in de weg mocht staan. Zij riepen daarom de politiek – tevergeefs – op tot het weer vrijgeven van het gebruik ervan.<sup>20</sup> Anders geformuleerd: waar media en politici niet meer durven te benoemen dat vreselijke pech bestaat in dit leven, is het bestaan van pech voor de gewone Nederlander een fact-of-life. Van de overheid wordt door weinig Nederlanders verwacht dat deze alle verdriet kan wegnemen. Het is de politiek zelf die op voorhand een te grote broek aantrekt door te veel zekerheid te beloven en als het toch onvermijdelijk een keer misgaat te willen overcompenseren door reflexmatig te beloven dat alles weer goed zal komen. Die nieuwe valse belofte als reactie op een eerdere verbroken belofte bevordert het vertrouwen van de samenleving in de politiek niet.

Het is daarom correct dat we spreken over de coronacrisis want de crisisperceptie maakte voor de media en de overheid een objectieve weging van de feiten en de kosten en baten van de crisismaatregelen onmogelijk. Volgens het CBS zijn er in 2020 ongeveer 20.000 mensen omgekomen door het coronavirus tegen zo'n 9.000 griepdoden in het griepseizoen 2018. Ook in 2018 leidde dat tot uitgestelde medische zorg. Toen overigens alleen door overbelasting, nu ook door het effect van rigoureuze protocollen die veel strenger waren dan de bestaande griepprotocollen en waardoor veel zorgcapaciteit niet werd benut. De feiten werden ook in 2018 gerapporteerd in de nationale media, maar wel slechts op de spreekwoordelijke vijfde pagina van de krant. Tot een politiek-bestuurlijke discussie heeft de griepgolf van 2018 niet geleid.

### **Coronacrisismanagement in enkele sleutelmomenten**

Voor deze bijdrage karakteriseren we de Nederlandse omgang met de coronacrisis door vijf ijkbeslissingen waar lessen uit te trekken zijn vanuit de hierboven genoemde perspectieven 'verbinding' en 'rentmeesterschap'.

Geruststelling tot maart 2020: als eerste valt op dat in januari en februari 2020 alle overheidscommunicatie gericht was op het geruststellen van de bevolking. Hier had een volwassen dialoog met de samenleving kunnen plaatsvinden over wat ons te wachten stond. Terwijl de ziekenhuizen in Italië overstromden, zaten wij nog in de ontkenningfase en liepen daarom de kans mis om proactief met de samenleving het gesprek aan te gaan. Zelfs al was het 'maar' een gewone zware griepgolf geweest, dan nog waren er immers duizenden doden gevallen. De overheid had er daarom rekening mee moeten houden dat het een crisis zou kunnen worden met veel media-aandacht. Ingewikkeld voor de regering was dat op dat moment het bijeengeroepen Outbreak Management Team (OMT) geruststellende geluiden liet horen. Dat bijzondere feit had meteen aanleiding kunnen en moeten zijn om te beseffen dat het advies van inhoudelijk experts nooit de basis kan zijn voor bestuurlijk adequaat crisismanagement.

Een abusievelijke sluiting van de scholen: op 15 maart 2020 besluit het kabinet, als onderdeel van een heel pakket aan restrictieve coronamaatregelen, de scholen te sluiten. Reconstructies achteraf van dit besluit wijzen erop dat dit vooral te wijten was aan een

---

<sup>20</sup> Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK), Brief over Stint aan de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat, 23 januari 2019.

overreactie op veronderstelde onrust bij onderwijzend personeel. Op dat moment werd dit besluit niet geadviseerd door het OMT. In de media en het parlement kreeg een min of meer toevallige uiting van zorg over de kwetsbaarheid van onderwijspersoneel tijdens een congres van de vakbond voor schoolleiders zoveel aandacht dat de regering sluiting onvermijdelijk achtte. Ik merk overigens op dat bij de tweede golf, later in 2020, het OMT het tegenovergestelde adviseerde, namelijk de sluiting van scholen. Nooit is door de media of de politiek gevraagd wat de reden is voor dit verschil. De effecten van schoolsluiting op het welzijn van een hele generatie werden niet in de besluitvorming meegenomen. Eén effect werd al meteen door experts benoemd: een vermindering van schoolniveau leidt tot een zomaar vier jaar kortere gezonde levensverwachting zoals iedereen direct op de CBS-website kan nalezen. Uit een WOB-verzoek van een voormalig directeur van het CBS bleek later dat ten minste de minister van EZK een kosten-batenanalyse heeft laten maken waarin dit ook naar voren kwam. Die kosten-batenanalyse is naar het ministerie van VWS gestuurd waarna er niets meer van gehoord is.

Een onjuiste focus op daadkracht van de regering als centrale overheid is niet behulpzaam voor goed crisismanagement

De ‘we moeten het samen doen’-speech op 16 maart 2020: de dag na het instellen van het pakket aan coronanoodmaatregelen hield de minister-president een televisietoespraak om de situatie te duiden. In deze veelgeprezen toespraak benadrukte hij dat er nog veel onzekerheid was maar er toch gehandeld moest worden. Zinsneden als ‘de realiteit is, dat het coronavirus onder ons is en voorlopig ook onder ons zal blijven. Er is geen eenvoudige of snelle uitweg uit deze zeer moeilijke situatie’ leidden niet tot paniek in de samenleving maar tot draagvlak voor het nemen van maatregelen. Vele daarvan werden zelfstandig, verstandig en direct genomen zoals de bekende ‘spatschermen’ van plexiglas bij kassa’s. De minister-president benadrukte dat de verspreiding van corona onvermijdelijk was maar afgeremd moest worden om de zorg niet te overbelasten. Een fraaie verbindende uitspraak was: ‘Ik wil eindigen met deze oproep: bij alle onzekerheden die er zijn, is één ding volstrekt duidelijk: de opgave waar we voor staan is heel groot en we moeten dit echt met 17 miljoen mensen doen.’ De toespraak gaf alle ruimte voor een integrale afweging van maatregelen. Het was echter jammer dat de minister-president meteen – en gezien de schoolsluiting niet conform de waarheid – benadrukte dat het advies van het OMT leidend was en zou moeten zijn voor het crisismanagement van de overheid.

Het vermijden van een integrale afweging in de zomer van 2020: het parlement zag in eerste instantie helder in dat er meer perspectieven waren dan alleen de gezondheid van vooral oudere kwetsbaren. Op 22 april 2020 nam de Tweede Kamer dan ook unaniem een motie aan die de regering verzocht een ‘Impact Management Team’ (IMT) in te stellen dat de regering breder zou kunnen adviseren dan het OMT, met een kosten-batenanalyse van onder andere de maatregelen die het OMT zelf zou voorstellen. Deze motie is nooit verwezenlijkt. De minister van VWS koos ervoor om in de zomer van 2020 door een extern adviesbureau een serie gesprekken met ‘dwarskijkende’ experts te organiseren en een verslag daarvan naar de Tweede Kamer te sturen in september 2020. De toezegging dat in de toekomst met de geleerde lessen rekening zou worden gehouden, volstond om de Tweede Kamer nooit meer terug te laten komen op de uitvoering van haar eigen motie. De discussies in de Tweede Kamer zijn daarna steeds smaller geworden, dat wil zeggen: gericht op uitvoeringsproblematiek van voorgenomen maatregelen en niet op een meer principieel niveau en/of gericht op de toekomst van de samenleving.

Het instellen van een avondklok en de beperking van het demonstratierecht: de eerste coronagolf verdween toen de zomer aanbrak. Dat er, net als bij alle griepvormen, onvermijdelijk nieuwe golven van een gemuteerd virus zouden komen, werd niet naar de samenleving gecommuniceerd. Voorspelbaar was dat die nieuwe mutaties lichter van ernst maar besmettelijker zouden worden. Ook dat gebeurt immers meestal. Nu leek elke nieuwe golf weer nieuwe zwaardere maatregelen te vereisen. Tot een democratisch dieptepunt leidde het besluit tot instelling van een avondklok. De maatschappelijke reactie bij een deel van de

samenleving hierop leidde tot demonstraties die verboden werden omdat daarbij de minimale afstand van anderhalve meter niet zou kunnen worden gehanteerd. Fundamentele rechten van onze democratische samenleving werden zonder een echte discussie in het parlement opzijgeschoven terwijl voor deze zware maatregelen geen zwaarwegend argument bestond: de avondklok was een advies van het OMT, zoals gebruikelijk zonder publieke onderbouwing, dat echter ook het verwachte heel kleine effect ervan benoemde. Feitelijk was er geen onderbouwing van het OMT-advies mogelijk: de besmettingskans in de buitenlucht is nihil, zo was en is de wetenschappelijke consensus.

Met deze laatste set maatregelen liet de regering elke vorm van het zoeken van werkelijke verbinding met de samenleving en het aandacht hebben voor de lange termijn los. Elke maatregel leek de regering beter dan niet daadkrachtig overkomen. De risico-regelreflex had definitief gewonnen.

### **Wat kan beter in het crisismanagement?**

Het voorgaande laat zien dat de kernwaarden van het CDA ook en juist in crisissituaties overeind moeten worden gehouden: de overheid moet verbinding zoeken met de samenleving en de moed hebben om het juiste te beslissen vanuit het algemeen belang ook voor de langere termijn.

Een onjuiste focus op daadkracht van de regering als centrale overheid is niet behulpzaam voor goed crisismanagement. Dit bevordert immers alleen de risico-regelreflex oftewel het kortetermijndenken. Er is alle reden voor bescheidenheid, en geen reden om aan te nemen dat centrale beslissingen door de regering beter zijn dan die van het lokaal bestuur in nauwe interactie met de samenleving.

De belangrijkste taak voor de regering is het contextualiseren van de crisis (de feiten in verhouding tot andere risico's), het benoemen van de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving en het faciliteren vanuit vertrouwen van lokale overheden en semi-overheidsorganisaties die het juiste zullen doen.

Daarbij zal telkens duidelijk moeten worden gemaakt, tegen de storm van oppervlakkige mediaberichtgeving en politiek opportunisme in, dat niet alle verdriet in deze wereld weggenomen kan worden door de overheid. Een middel daartoe is het constant benadrukken van de taak van de overheid om vrijheid, democratie en de toekomst van de samenleving in een integrale afweging mee te nemen.

Wat dit alles nog extra lastig maakt, is dat niet zomaar op smaldenkende experts en theoretische modellen kan worden vertrouwd. Goed bestuur vergt veel van de bestuurder: moed, gezond verstand en bescheidenheid.

# Crisisaanpak moet bijdragen aan vertrouwen in politiek

Arjen Boin

hoogleraar Public institutions and governance aan de Universiteit Leiden

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

Een ijzeren crisisregelmaticheid is wat politicologen het *rally-around-the-flag-effect* noemen: burgers schenken massaal vertrouwen aan hun leiders – populair of niet – en geven hun de ruimte om de crisis op te lossen. Die ruimte hebben ze ook nodig. Crisisleiders moeten snel cruciale beslissingen nemen zonder over alle benodigde informatie te beschikken. Tijdens een crisis kan niet worden gepolderd.

De Nederlandse crisismanagers leverden tijdens de eerste golf van de coronacrisis (maart-mei 2020) een prestatie van formaat.<sup>21</sup> De ‘intelligente lockdown’ genoot brede maatschappelijke steun. In een periode van zes weken werd het virus onder controle gebracht. Nog eens zes weken later waren de belangrijkste maatregelen van tafel. De terrassen stroomden vol en Nederlanders gingen massaal op vakantie. De crisis leek succesvol afgesloten. De meest zichtbare gezagsdragers werden met lof overladen: premier Rutte was een staatsman, minister De Jonge werd gezien als de redder van het CDA. Het was toen moeilijk voor te stellen hoe zwaar de coronacrisis nog zou worden voor deze gezagsdragers.

Op zaterdag 18 december 2021 ging Nederland andermaal in lockdown, wegens de omikronvariant, als enige land in Europa. De plechtige beloften van premier Rutte en minister De Jonge – dat scholen niet meer zouden sluiten en de lockdown tot het verleden behoorde – konden bij de vuilnis. Tijdens de persconferentie, bekeken door een kleine zeven miljoen mensen, erkende premier Rutte dat weinig mensen nog vertrouwen hadden in het coronabeleid. In september 2021 had nog maar een kwart van de respondenten van de Corona Gedragsunit vertrouwen in de aanpak van de Nederlandse overheid.<sup>22</sup> In november 2021 leek het nog verder gedaald.<sup>23</sup> De ‘omikron-lockdown’ deed het vertrouwen nog verder afbrokkelen.<sup>24</sup>

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

## Opportunisme en vage principes

In de diepe onzekerheid die een crisis teweegbrengt, kunnen crisisleiders kiezen tussen de principiële en de pragmatische benadering.<sup>25</sup> Ze kunnen één waarde centraal stellen, bijvoorbeeld het waarborgen van de publieke gezondheid of het beschermen van de economie, en alle mogelijke besluitvormingsopties bezien in het licht van de benoemde kernwaarde. Vele

<sup>21</sup> Voor een evaluatie van de eerste fase, zie Boin, A., Overdijk, W., Ham, C. van der, Hendriks, J. en Sloof, D. (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. Leiden: Crisis University Press.

<sup>22</sup> <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/samenvatting-onderzoekresultaten>.

<sup>23</sup> <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/binnenland/2021/12/vertrouwen-overheid-coronabeleid-coronamaatregelen/>.

<sup>24</sup> <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5286876/hoe-houden-we-ons-nog-aan-de-maatregelen-nu-omikron-niet-zo>.

<sup>25</sup> Zie Boin, A. en Lodge, M. (2021). Responding to the COVID-19 crisis: A principled or pragmatist approach? *Journal of European Public Policy*, 28(8): 1131-1152.

leiders kozen voor een dergelijke principiële benadering. Een keuze voor publieke gezondheid leidde tot harde lockdowns; een keuze voor de economie ging gepaard met een minimalistisch regime. Het voordeel van een principiële benadering is de duidelijkheid die leiders bieden. Een nadeel is dat de belangen van aanzienlijke groepen mensen ondergeschikt worden gemaakt aan die ene waarde. En die mensen kunnen hun vertrouwen in de overheid snel verliezen.

Een geheel andere benadering komt voort uit het denken van een groep Amerikaanse filosofen die bekend staan als de Pragmatisten. Vanuit een pragmatische benadering draait het om het belang van voorzichtig manoeuvreren, het nemen van kleine stapjes die snel kunnen worden aangepast in het licht van nieuwe informatie. Deze benadering geeft leiders veel meer flexibiliteit, maar laat zich moeilijk communiceren: mensen vinden het moeilijk te begrijpen wanneer leiders iedere keer met andere maatregelen komen. Zonder een onderliggende beleidsfilosofie – waar willen we eindigen en wat willen we absoluut vermijden? – kan de pragmatische benadering ontaarden in zwalkend crisisbeleid.

De Nederlandse aanpak tijdens de eerste golf leek op de pragmatische benadering en werkte goed. Rutte was een van de weinige leiders in Europa die een dergelijke aanpak omarmde. Maar het gedisciplineerd pragmatisme verwaterde gaandeweg in een mengelmoe van opportunisme en vage principes waar burgers geen wijs meer uit konden worden.

Zo werd het steeds onduidelijker hoe de nationale crisismanagers tot hun besluiten kwamen en wat de rol van het OMT precies was. Waarom sportscholen dicht en bordelen open? Waarom lang mondkapjes afraden en vervolgens verplichten? Waarom niet buiten op een terras maar wel in een vliegtuig? Waarom handen stuk wassen tegen een *airborne*-virus? Waarom een avondklok in de winter als niemand ergens naartoe kan – want alles is dicht? Waarom dansen met Janssen? Zelfs de doeleinden van de aanpak – sturen we nu op IC-bedden of besmettingscijfers? – bleven ongewis.

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

De basisprincipes van effectieve crisiscommunicatie zijn: wees eerlijk, betracht transparantie en leg uit wat mensen zelf kunnen doen. De crisiscommunicatie van premier Rutte en minister De Jonge was echter consistent zwak. Besluiten werden van tevoren gelekt. De persconferenties bestonden uit lange verhandelingen die vaak vragen opriepen die niet werden beantwoord. Het gespeel met argumenten voor of tegen een snelle interventie of geleidelijke versoepeling liep binnen de kortste keren vast in zelf gecreëerde tegenstellingen en vaagheden.

De basisprincipes van effectieve crisiscommunicatie zijn: wees eerlijk, betracht transparantie en leg uit wat mensen zelf kunnen doen.

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

Een beproefde strategie voor leiders is om schuldigen aan te wijzen wanneer zij worden geconfronteerd met de gevolgen van een ramp. Het is niet heel ingewikkeld: identificeer een zondebok en gebruik het crisispodium om de woede en frustratie van de bevolking richting die groep te kanaliseren. De prijs van deze strategie is een toename van maatschappelijke polarisatie. Het is ook een contraproductieve strategie. Wanneer zelfs een kleine minderheid afhaakt, wint het virus. En het is moeilijk mensen weer terug te winnen nadat je die publiekelijk in de hoek hebt gezet.

De eerste golf stond nog volledig in het teken van solidariteit. Maar toen de respons – het te late ingrijpen, de halfbakken maatregelen, de verhullende communicatie – gaandeweg steeds problematischer werd, kwam de zondebok steeds scherper in beeld. Minister De Jonge richtte de schijnwerpers op de vaccinweigeraars en ‘wappies’ als een belangrijke oorzaak van de eindeloos durende pandemie.

### Onderliggende faalfactoren

Hoe konden politieke leiders een effectieve en legitieme benadering, geëtaleerd tijdens de eerste golf, uit hun handen laten glippen? Vier onderliggende ‘faalfactoren’ – hubris, wensdenken, opportunisme en een gesloten bestuurscultuur – helpen een antwoord te formuleren op deze vraag.

In de zomer van 2020 toonden crisisleiders zich zeer tevreden over de ‘intelligente lockdown’. Bestuurlijke zelfgenoegzaamheid vertaalde zich al snel in een houding van ‘exceptionalisme’. Wat andere landen deden was niet interessant, Nederland deed het meeste beter. Gezagsdragers namen de coronaregels zelf niet zo nauw: de bruiloft van Grapperhaus; de vakantie van de Koninklijke familie. Kritiek van bijvoorbeeld het Red Team werd genegeerd of verworpen. De secretaris-generaal van VWS, Erik Gerritsen, en topambtenaar Mark Frequin verwoordden deze houding op treffende wijze in tv-programma *Buitenhof*: ‘We zien elkaar wel bij de parlementaire enquête.’

De gezagsdragers formuleerden deadlines en ‘signaalwaarden’ die in ‘routekaarten’ werden gepresenteerd en vervolgens genegeerd. Het had veel weg van wat Lee Clarke *fantasy plans* noemt.<sup>26</sup> Bestuurders onderschatten keer op keer de snelheid van exponentiële groei. Als het om versoepelingen ging, maakten besluitvormers steevast optimistische inschattingen: ‘We gaan een risico nemen, het wordt spannend.’ Zelfs de OMT-adviseurs deden mee met het wensdenken. ‘We hoopten dat het dubbeltje de goede kant uit zou vallen’, zo legde Jaap van Dissel op 15 december 2021 uit. ‘Vanuit positiviteit denk je: misschien valt het een keer mee’, aldus OMT-lid Diederik Gommers. Het wensdenken leidde tot het uitstellen van maatregelen, waardoor uiteindelijk een lockdown de enige optie was.

Bestuurlijk wensdenken vormt een tweeling met bestuurlijk opportunisme, de jacht op draagvlak. Tijdens de pandemie bleken premier Rutte en minister De Jonge niet altijd bestand tegen maatschappelijke druk. Dan kozen ze voor gewin op de korte termijn in plaats van een strategie voor de lange termijn. Opportunistische maatregelen – ‘kroegen om 00:30 uur dicht’, ‘dansen met Janssen’ – waren even populair, maar bleken vrijwel iedere keer uitstel van executie. Dat kwam het vertrouwen in de aanpak niet ten goede.

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

### De coronapas

De introductie van de coronapas illustreert de groeiende onmacht van de crisisaanpak. Minister De Jonge had nadrukkelijk en herhaaldelijk gesuggereerd dat bij een vaccinatiegraad van 60-70 procent alles weer ‘los’ mocht. ‘Dansen met Janssen’ liet al zien hoe lichtzinnig deze ‘strategie’ was. De beloofde versoepeling kwam echt in gevaar toen het aantal infecties hardnekkig hoog bleef ondanks een vaccinatiegraad die richting de 80 procent ging. Experts adviseerden tegen

---

<sup>26</sup> Clarke, L. (2001). *Mission Improbable: Using fantasy documents to tame disaster*. University of Chicago Press.

snelle versoepelingen, maar het maatschappelijke ongeduld was groot in de zomer van 2021. Het ongeduld van minister De Jonge was zo mogelijk nog groter.

De coronapas kwam als een geschenk uit de hemel. Er was geen enkel bewijs dat de coronapas de pandemie kon helpen bedwingen. Maar het instrument bood de minister de mogelijkheid om de mensen die het ‘verdiend hadden’ met hun vaccinatie hun gewone leven terug te geven.

De gecreëerde schijnveiligheid van de coronapas vormde de opmaat naar de lockdown van 18 december 2021

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

De toon van crisisleiderschap nam grimmige vormen aan. Tegenstanders van de coronapas werden weggezet in de wappie-categorie. Ook dreigde de minister met de invoering van een 2G-regime. Minister De Jonge en premier Rutte klampten zich vast aan een instrument dat niets opleverde en verdeeldheid zaaide, zoals eerder al was gebeurd met de avondklok.

### Naar een legitieme crisisrespons

Een crisisrespons is als varen in dichte mist: belangrijke besluiten worden op de tast genomen en de effecten zijn niet onmiddellijk duidelijk. Leaders vragen mensen mee te doen en offers te maken, maar ze zullen achteraf moeten toegeven dat sommige offers voor niets zijn gemaakt. Leaders moeten daarom kunnen rekenen op de vergevingsgezindheid van het publiek. De bevolking moet de intenties van leiders vertrouwen, de wijze van denken en doen ondersteunen, en de resultaten van de respons accepteren.

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

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

- Wensdenken mag nooit de leidraad zijn. Politieke leiders moeten hard durven ingrijpen om de crisis in een vroege fase een halt toe te roepen.
- Het klopt dat we alleen samen een crisis onder controle krijgen. Leaders moeten leren communiceren met teleurgestelde burgers en bange ondernemers. De kernboodschap is soms simpel, maar moet wel verteld worden. Tijdens de coronapandemie was de enige juiste boodschap: iedereen gaat iets aan vrijheid inleveren, zodat iedereen heel veel vrijheid behoudt. Wat we dus niet moeten doen, is de mythe ventileren dat wanneer een kleine groep alle vrijheden inlevert, de meerderheid al haar vrijheid kan behouden.
- De crisiscommunicatie moet voor iedereen glashelder zijn. Crisisleiders kunnen eerlijk zijn naar de burger. Crisisleiders denken dat burgers in paniek kunnen raken als ze begrijpen hoe ernstig de dreiging is. Het tegengestelde is waar.
- Groepen tegen elkaar opzetten is ongepast en een politieke leider onwaardig. Het is tijdens een pandemie ook nog eens contraproductief.
- Politieke leiders doen er goed aan een publieke discussie te organiseren over aanvaardbare risico's, eigen verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Wat zijn we als maatschappij bereid te accepteren? Hoe wegen we de gevolgen op korte en lange termijn

voor kinderen? Voor ouderen? Voor buurlanden? Wat mogen we van de overheid verwachten en wat niet?

- Politieke leiders moeten bestaande crisisbesluitvormingsstructuren respecteren of hervormen. Het creëren van parallelle structuren is vanuit een democratisch perspectief ongewenst.
- Internationale samenwerking is noodzakelijk. Een pandemie kan een land niet alleen oplossen. Nederland heeft jarenlang weinig vaart gegeven aan de verdieping van Europese samenwerking op crisisgebied. Een herijking is gewenst.
- Transparantie is belangrijk in een democratie, ook tijdens een crisis. Een overheid die informatie achterhoudt, verliest vertrouwen. Daarmee verliest de overheid het belangrijkste wapen in een pandemie: de bereidwilligheid van burgers om mee te doen.

Politieke leiders doen er goed aan een publieke discussie te organiseren over aanvaardbare risico's, eigen verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Wat zijn we als maatschappij bereid te accepteren?

De gaten in de defensieve linies van ons bestuur moeten worden gedicht. Dat vergt meer dan nieuw elan. Het zou heel nuttig zijn als nationale crisisleiders dieper reflecteren op de oorzaken van het uiteindelijk heel matige crisisoptreden. Dat begint met erkenning van het feit dat we het als land helemaal niet zo goed hebben gedaan. De uitdagingen van vandaag en morgen vragen om een nieuwe, misschien wel heel ouderwetse, invulling van leiderschap: niet te snel beloften doen, beloften zoveel mogelijk nakomen, solidariteit vooropstellen, en kritisch blijven reflecteren op het eigen functioneren. Met het oog op de aanstormende crises is zo'n herbezinning meer dan gewenst.



# Steun voor bedrijven moet minder royaal

Raymond Gradus en Roel Beetsma

Gradus is hoogleraar bestuur en economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam;

Beetsma is hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam

**Het Nederlandse steunpakket voor bedrijven was uitzonderlijk ruimhartig. Zwakke bedrijven bleven in leven. Dit heeft ongewenste effecten gehad op de productiviteit en personeelstekorten. De overheid moet stoppen met het stimuleren van zonnebloemkapitalisme, waarbij bedrijven zich bij tegenslagen gemakkelijk tot de overheid wenden. De budgettaire kaders moeten weer leidend worden.**

Waar in 2020 initieel de hoop was dat de coronacrisis zich tot China zou beperken, bleek deze hoop door het wereldwijde reisverkeer al snel ijdel. Drastische maatregelen, waarbij bedrijven gedwongen op slot gingen, waren onvermijdelijk. Omdat bedrijven geen eigen keuze hierin hadden, en om permanente afvloeiing van werknemers zoveel mogelijk te voorkomen, heeft Nederland vol ingezet op subsidies voor bedrijven.

Het Nederlandse steunpakket was – ook in internationaal perspectief – buitengewoon ruimhartig en is zonder onderscheid aan alle sectoren verstrekt.<sup>27</sup> Zo hebben de ICT-sector, architecten en ingenieurs tot oktober 2020 0,7 miljard euro aan loonsteun gekregen, terwijl er geen enkele indicatie was dat eventuele omzetverliezen bij bedrijven in deze sectoren coronagerelateerd waren.<sup>28</sup> Op bedrijfsniveau kan immers geen onderscheid gemaakt worden tussen coronagerelateerde en reguliere omzetverliezen. De overheid hield zwakke bedrijven in sterke sectoren in de lucht en verhinderde daarmee dat werknemers naar beter geleide bedrijven overstapten waar ze tot hogere productiviteit zouden kunnen komen. Dit gebeurde ook na de zomer van 2021 toen bleek dat het personeelstekort in deze sectoren astronomische vormen aannam.

Zowel Boot<sup>29</sup> als Bun en De Winter<sup>30</sup> plaatsen het recente steunpakket in breder perspectief. Al jaren maken, volgens Boot, overheden en monetaire autoriteiten het ‘zonnebloemkapitalisme’ mogelijk, waardoor bedrijven zich als een zonnebloem op de overheid richten. Hierbij worden private verantwoordelijkheden ondermijnd en verliezen van bedrijven door de overheid overgenomen. Door hun verwachtingen hieromtrent, zullen bedrijven hun gedrag veranderen (moreel gevaar).<sup>31</sup> In een empirische analyse geven Bun en De Winter aan dat de misallocatie van arbeid en kapitaal sinds de millenniumwisseling sterk is toegenomen. Misallocatie houdt in dat productiefactoren meer worden ingezet bij minder productieve bedrijven. Omdat laagproductieve bedrijven even vaak steun ontvingen als hoogproductieve, heeft het coronasteunpakket de misallocatie verder vergroot. Zowel Boot als Bun en De Winter roepen op om te komen tot een beleidsaanpak, die misallocatie verkleint en de productiviteit vergroot. In het licht van een verkrappende arbeidsmarkt en toenemende vergrijzing een absolute noodzakelijkheid.

---

<sup>27</sup> Beetsma, R. en Gradus, R. (2022). The Dutch experience with job preserving policy during the corona pandemic, in Veuger, S. en Strain, M. (Eds.), *How different OECD countries preserved employer-employee links during the pandemic*. American Enterprise Institute.

<sup>28</sup> Schellekens, M., Cnossen, A. en Jong, R. 't (2021), Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim, *ESB*, 106 (4799), 309-311.

<sup>29</sup> Boot, A. (2021). De dominantie van de overheid in het economisch proces moet stoppen. *ESB*, 106 (4799), 314-317.

<sup>30</sup> Bun, M. en Winter, J. de (2022). Misallocatie kapitaal en arbeid tijdens coronacrisis verder toegenomen. *ESB*, 107 (4811S), 14 juli.

<sup>31</sup> Neem als voorbeeld de NS dat zich in verlieslatende buitenlandse avonturen heeft gestort (bijvoorbeeld, Abellio GmbH in Duitsland, <https://nl.wikipedia.org/wiki/Abellio>).

## Inrichting van de steun

Al snel na het begin van de coronacrisis was duidelijk dat de regeling Werktijdverkorting niet in staat was om alle getroffen ondernemers te compenseren (circa 140.000 in NOW 1). Met spoed werd daarom een nieuwe subsidieregeling opgezet. Op 6 april 2020 – ongeveer drie weken nadat theaters en restaurants werden gesloten – keerde het UWV de eerste voorschotten van de Noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) uit. Bedrijven met meer dan 20 procent omzetverlies kregen naar rato van de geschatte omzetsdaling 90 procent van de loonsom vergoed. Hiervan werd 80 procent uitgekeerd als voorschot. Daarbovenop kwam een opslag van 30 procent voor aanvullende (werkgevers)lasten, die in de volgende NOW-ronden werd opgehoogd tot 40 procent. De eerste ronde, ‘NOW 1’, besloeg de periode maart-mei 2020. De NOW is vervolgens eerst verlengd met vier maanden (de ‘NOW 2’), vervolgens met vier keer drie maanden (NOW 3.1, 3.2, 3.3 en 4) en sinds november 2021 met nog eens twee maanden (NOW 5) en drie maanden (NOW 6).<sup>32</sup> In totaal bestond de NOW dus uit acht aanvraagperiodes. Binnen NOW 1 was ontslag van werknemers niet mogelijk, daarna was toestemming van (werknemers)organisaties nodig.

De overheid hield zwakke bedrijven in de lucht

Vanaf juni 2020 zat er voor ondernemingen met meer dan 30 procent omzetverlies ook een tegemoetkoming voor vaste lasten (TVL) in het steunpakket, uitgevoerd door de RVO.<sup>33</sup> Op basis van hun SBI-sectorcode,<sup>34</sup> werd een forfaitair percentage aan vaste lasten berekend.<sup>35</sup> In de eerste TVL-tranche was de vergoeding 50 procent van de forfaitaire vaste lasten. Onder druk van de werkgeversorganisaties ging dit percentage echter vanaf april 2021 naar 100 procent. Voor de horeca en de landbouw kwamen er extra opslagen bij van respectievelijk 5,6 procent en 21 procent voor voorraden e.d., waardoor de 100 procent werd overschreden.<sup>36</sup> Essentieel is ook dat vanaf oktober 2020 de TVL niet meer meetelde voor de omzetbelasting. Vanaf november 2021 kwamen ook ondernemingen met 20 procent omzetverlies voor de TVL in aanmerking. Door de toenemende verruiming van de TVL-pakketten werd de prikkel voor ondernemingen om de vaste kosten te beperken steeds kleiner. Per 1 oktober 2021 werden in eerste instantie de NOW en de TVL beëindigd. Echter, vanwege beperkende coronamaatregelen werden medio november 2021 de NOW en de TVL met terugwerkende kracht tot 1 november 2021 opnieuw opengesteld.<sup>37</sup> Dit tot nu toe laatste steunpakket liep door tot 1 april 2022.

Zelfstandigen met financiële problemen door de coronacrisis konden een beroep doen op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), die minder ruim was dan de NWO en TVL. De Tozo werd uitgevoerd door de gemeenten en bestond uit inkomensondersteuning en een lening voor bedrijfskapitaal. De inkomensregeling was gebaseerd op het sociaal minimum en er gold zoals in de bijstand een partnerinkomenstoets. Vanaf 1 april 2021 gold er een beperkte vermogenstoets in de vorm van een toets op de liquide middelen. De Tozo liep tot 1 juli 2021.

Tabel 1 rapporteert de uitgekeerde bedragen in de verschillende jaren van de diverse regelingen. In 2020 is in totaal 19,3 miljard euro aan loonsteun, vaste-lastencompensatie en

<sup>32</sup> In NOW 4 werd een maximum van 80 procent van de loonsom gehanteerd. In NOW 5 en 6 was dit 90 procent.

<sup>33</sup> In de eerste tranche kregen getroffen ondernemers een vaste-lastentegemoetkoming (TOGS) van 4.000 euro.

<sup>34</sup> Dit leidde wel tot veel bezwaarschriften, ook omdat deze keuze niet altijd evident was (bv. ondernemingen met meerdere functies).

<sup>35</sup> Dit liep op van 6 procent voor reisbemiddeling tot 72 procent voor filmproductie.

<sup>36</sup> Europese regels voor staatssteun noodzaakten wel om per onderneming een maximumbedrag aan vaste lasten af te spreken.

<sup>37</sup> TK (2021b). *Brief aan voorzitter TK ‘Aanvullende aanpassingen in het steunpakket in het vierde kwartaal’*, d.d. 26 november.

uitkeringen aan zelfstandigen verstrekt. In 2021 is een bedrag van bijna 10 miljard euro uitgekeerd. Dit is opmerkelijk, want waar in 2020 de economie met 3,9 procent kromp, herstelde die zich in 2021 met een groei van 4,9 procent.<sup>38</sup> Was in 2020 de verstrekte loonsteun 15 miljard euro, in 2021 nam deze af tot 4 miljard euro, volgens minister-president Rutte een illustratie dat de steun meeademt met de economie. Maar wat hij er niet bij vertelde, is dat de vermindering van de loonsteun in 2021 voor een belangrijk deel werd gecompenseerd door een toename van de TVL van 2 miljard in 2020 tot 4,8 miljard in 2021, onder andere door uitbreiding van de regeling.

Tabel 1. Verstrekte voorschotten (miljarden euro's)

	NOW	TVL	Tozo	Totaal
2020	15	2	2,3	19,3
2021	4	4,8	0,9	9,7
2022	1,1	1,7		2,8
Totaal	20,1	8,5	3,2	31,8

Bron: Jaarverslagen en juninota UWV, TK 2021b.

Ook is Nederland ruimhartig geweest met belastinguitstel in het kader van corona. Ondernemers konden van het begin van de coronacrisis tot en met 31 maart 2022 belastinguitstel aanvragen, tegen 0,01 procent rente. Uiteindelijk hebben 400.000 ondernemers daarvan gebruikgemaakt, waarbij in totaal bijna 50 miljard euro aan belastinguitstel is verleend. In het Algemeen Overleg (AO) met de Tweede Kamer van 12 mei gaf staatssecretaris Van Rij aan dat nog ruim 20 miljard euro terugbetaald moest worden. Zowel bij de NWO, TVL als bij de belastingen is gekozen voor een terugbetalingstermijn van vijf jaar ingaande op 1 oktober 2022.<sup>39</sup> Overigens is de verwachting dat 25 à 30 procent van de belastingschulden oninbaar is, zodat een bedrag van 6 miljard euro moet worden afgeboekt. Effectief betekent het belastinguitstel een faciliteit voor financiering tegen condities gunstiger dan de reguliere marktcondities, en vormt daarmee dus een extra subsidie.

### Economische schade door steun

Bij het uitbreken van de coronacrisis is er onmiskenbaar snel gehandeld, waardoor banen en inkomens zijn behouden. Het CPB heeft berekend dat er zonder het steunpakket 65.000 tot 180.000 meer werklozen zouden zijn geweest in 2020.<sup>40</sup> Wel wijst het CPB erop dat het steunpakket het proces van opheffingen en oprichtingen van bedrijven heeft verstoord. Zij geeft dan ook aan dat bij een lange voortzetting van de coronasteun de negatieve economische effecten zullen gaan overheersen. Vooral de voortzetting van het coronasteunpakket in november 2021 lijkt tot economische schade te hebben geleid. Er was sprake van een zeer krachtig economisch herstel en het aantal vacatures was voor het eerst sinds decennia groter dan het aantal werklozen. NOW 5, waarvan 700.000 werknemers gebruikmaakten, heeft er echter voor gezorgd dat werknemers bleven vastzitten in onproductieve bedrijven en sectoren die moesten krimpen. Dit procyclische beleid heeft de inflatie bovendien een extra zet gegeven.

De meeste NOW- en TVL-subsidies moeten nog definitief afgewikkeld worden. Alleen de NOW 1 is definitief afgerekend. Veel bedrijven moeten een accountants- of een derdenverklaring voor deze subsidie laten opstellen. Het voorbeeld van Curaçao geeft aan dat dit ook anders had gekund.<sup>41</sup> De controle op de voorwaarden voor de NOW-subsidie vond daar

<sup>38</sup> Zie <https://www.cpb.nl/augustusraming-2022>.

<sup>39</sup> Vanaf 1 juli 2022 tot 1 januari 2024 gaat de invorderingsrente successievelijk in termijnen van een halfjaar van 1 procent, 2 procent, 3 procent naar 4 procent.

<sup>40</sup> <https://www.cpb.nl/van-coronasteun-naar-generiek-beleid-inzichten-voor-een-langetermijnstrategie>.

<sup>41</sup> Gradus, R. en Klein, S. (2022). "Vergelijking controle NOW: Curaçao versus Nederland", in Camfferman, K., Dekker, H. en Wiersma, E. (red.), *Reflecteren op presteren: Liber amicorum voor prof. dr. T.L.C.M. Groot*. VU University Pers, Amsterdam, blz. 127-137.

maandelijks plaats en bestond uit een voorcontrole bij de eerste aanvraag en een maandelijks nalevingscontrole.<sup>42</sup> Dat betekende dat de voorschotten aan het eind van iedere maand werden bijgesteld, mede op basis van de aangifte van de omzetbelasting. Restricties en controle gedurende de toekenning van de NOW-regeling waren in Nederland amper aanwezig, waardoor het risico op omvangrijke terugvordering van te veel uitgekeerde subsidie toenam. Volgens een studie van het ministerie van Financiën zou 80 procent van de bedrijven die een NOW-aanvraag indienden hun omzetverlies hebben overschat en zou er een bedrag van 4,2 miljard euro aan loonsteun in de periode tot en met oktober 2020 te veel zijn uitgekeerd.<sup>43</sup> Vergelijkbaar met de belastingschuld zal een aanzienlijk deel van de terug te vorderen NOW en TVL oninbaar zijn, bijvoorbeeld omdat een bedrijf alsnog failliet gaat. Problematisch is bovendien dat de periode tussen de toekenning van het voorschot en de definitieve aanvraag ten minste zeventien maanden is.<sup>44</sup> Dit vergroot het risico van onterechte en te veel toegekende subsidie, alsmede het risico van terugvordering hiervan. De aanpak op Curaçao heeft deze risico's aanzienlijk beperkt.<sup>45</sup> Een algemene les is dan ook dat veel beter moet worden nagedacht over een doelmatige inrichting aan de voorkant van het controleproces.

Ook op een ander punt kunnen we leren van Curaçao. Zo was de loonsteun in Curaçao alleen opengesteld voor specifieke sectoren, zoals de horeca of de verblijfssector, terwijl dit in Nederland is gebeurd voor alle sectoren. Daardoor hebben in Nederland ook ICT-bedrijven subsidie gekregen, terwijl het aannemelijk was dat juist zij door de coronacrisis een extra stimulans zouden krijgen. Ook was de tegemoetkoming voor vaste lasten in Curaçao veel beperkter en werd deze alleen in 2021 toegekend. Vergelijkbaar met Nederland in de eerste drie maanden ging het hier om een forfaitair bedrag, dat eenvoudig is uit te keren. In Nederland is er echter een te ruime TVL-regeling van gemaakt. Het uitsluiten van de TVL bij het vaststellen van de omzet (vanaf oktober 2020) staat haaks op het omzetbegrip uit het jaarrekeningenrecht. Dat voor een zo gecompliceerde vaste-lastenregeling werd gekozen maakte deze kwetsbaar, zo blijkt ook uit de vele juridische procedures op dit moment.

Een aanvullende vereiste was dat werknemers op Curaçao moesten instemmen met een eigen bijdrage van 20 procent. In Nederland is ervoor gekozen dat werknemers volledig doorbetaald kregen en dat van werkgevers een bijdrage van maximaal 10 procent gevraagd werd.<sup>46</sup> Destijds hebben wij ervoor gepleit dat ook werknemers een eigen bijdrage van 10 procent van hun loon zouden leveren.<sup>47</sup> Daarbij hebben wij gewezen op de kosten verbonden aan werk, die niet gemaakt werden. Hierbij kan gedacht worden aan kosten van kleding en

---

<sup>42</sup> In Curaçao werd de Stichting Belasting Accountants Bureau (SBAB) ingezet om deze controles uit te voeren en zij had hiermee een rol in de definitieve toekenning van de NOW-subsidie. De SBAB vervult gewoonlijk vergelijkbare taken als de Belastingdienst (handhaving en controle) en de FIOD (fraude) in Nederland.

<sup>43</sup> Schellekens, M., Cnossen, A. en Jong, R. 't (2021), Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim, *ESB*, 106 (4799), 309-311.

<sup>44</sup> De NOW 1 liep af op 1 juni 2020 en de definitieve subsidie diende voor 31 oktober vastgesteld (?) te zijn.

<sup>45</sup> Daarnaast zijn met de Nederlandse aanpak significant hogere kosten gemoeid die de facto ten koste van de verstrekte subsidie gaan. Volgens een onderzoek in opdracht van het UWV betalen werkgevers gemiddeld 6-7 procent van hun NOW-1-subsidie aan een accountant of financiële dienstverlener (Gradus en Klein, 2022). De kosten op Curaçao zijn daarentegen beperkt gebleven tot extra controleactiviteiten bij de SBAB en de controleopdracht die aan de externe accountant is gegeven voor de beoordeling van de inrichting van de controle door de SVB en SBAB.

<sup>46</sup> De 90 procent-bijdrage van de overheid was ook in internationaal verband erg ruim. Het IMF maakte melding van een regeling in Denemarken, waarbij getroffen ondernemingen een vergoeding krijgen van 75 procent en een in VK met 80 procent. Overigens beperkt de regeling in het VK zich tot werknemers die met verlof zijn gestuurd.

<sup>47</sup> Gradus, R. en Beetsma, R. (2020). "NOW is wel erg ruim: ook van werknemers mag een offer gevraagd worden", *Me Judice*, 17 april.

schoeisel, de ouderbijdrage voor kinderopvang en sommige reis- en opleidingskosten.<sup>48</sup> Ook bouwden werknemers vakantiedagen op, die ze niet konden aanwenden. Maar het belangrijkste is het solidariteitsargument op basis waarvan van iedere partij een bijdrage mag worden gevraagd, zodat ook iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid neemt.

Er zijn meer lessen te leren uit de coronacrisis, die van nut kunnen zijn voor toekomstige maatregelen. Toen KLM in de problemen kwam, was de politiek er snel bij om te zeggen dat dit bedrijf gered moest worden. Zo'n signaal maakt onderhandeling over de voorwaarden van steun lastig. De beste garantie om zo iets te voorkomen, is dat de staat al haar deelnemingen van de hand doet. Wanneer dat politiek lastig is, dan is het in ieder geval essentieel dat de politiek een bedrijf nooit zekerheid geeft over haar voortbestaan. Dat werkt inefficiëntie in de hand. Bovendien gaat elke redding van een individueel bedrijf ten koste van iets anders. Reddingen betreffen veelal grote, zichtbare bedrijven en zijn meestal duur per baan die gered wordt. Fundamenteel heeft het redden van een bedrijf alleen zin als dat de oorzaak van het onderliggende probleem wegneemt.

### Geen generieke steun meer

In het voorjaar van 2022 werden vier scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het coronavirus ontwikkeld. Met uitzondering van het worstcasescenario, met een nieuwe sterk ziekmakende variant, ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van mensen en sectoren. Aan de sectoren die te maken hebben gehad met sluiting en/of beperkende maatregelen, is gevraagd om coronaplannen op te stellen waarin zij hun activiteiten voor klanten en bezoekers veilig en verantwoord inrichten. Na analyse van deze sectorplannen kopte NRC op 19 juli jl. dat het bedrijfsleven 'heel veel níét wil'. De maatregelen die bedrijfstakken wel zien zitten, zijn volgens NRC weinig ingrijpend en mogen vooral niet te veel negatief effect hebben op het verdienmodel of de beleving van de klant. De eventuele negatieve gevolgen van plannen die te veel ruimte voor het virus laten, komen daarmee voor rekening van de overheid, die moet opdraaien voor de medische schade en eventuele nieuwe steun aan het bedrijfsleven.

De politiek zou er goed aan doen om een ondubbelzinnig signaal af te geven dat generieke steun niet meer wordt verleend en dus dat budgettaire kaders er weer toe doen

Ook in de Tweede Kamer klonk de roep voor een beroep op de overheid bij menig Kamerlid tijdens het AO van 12 mei 2022. Staatssecretaris Van Rij geeft in een brief over (corona)belastingenschuld aan dat generieke coronasteunmaatregelen geen passende optie meer is. Maar dat werd in november 2021 ook al geschreven, terwijl er enkele dagen later toch weer generieke steun werd verstrekt.<sup>49</sup> De huidige situatie van politieke versnippering is ongunstig voor een beleid dat op solide economische fundamenten berust: het is politiek goedkoper om weerstand af te kopen dan de rug recht te houden. Gegeven de huidige krapte op de arbeidsmarkt zal elke steun op het niveau van het individuele bedrijf of de individuele werknemer leiden tot macro-economische schade, doordat werknemers niet doorstromen naar plekken waar hun toegevoegde waarde groter is. Daarom zou de politiek er goed aan doen om een ondubbelzinnig signaal af te geven dat generieke steun niet meer wordt verleend en dus dat budgettaire kaders er weer toe doen. Hiermee zal het zonnebloemkapitalisme, waarbij bedrijven verwachten voor elk probleem bij de overheid te kunnen aankloppen, hopelijk verdwijnen.

<sup>48</sup> Onderzoek geeft aan dat deze verwervingskosten gemiddeld circa 5 procent van het arbeidsinkomen bedragen.

<sup>49</sup> TK (2021a). *Brief aan voorzitter TK 'Stand van zaken vaststellingen NOW 1 na sluiting loket'*, d.d. 1 november; TK (2021b). *Brief aan voorzitter TK 'Aanvullende aanpassingen in het steunpakket in het vierde kwartaal'*, d.d. 26 november.

# Staatsnoodrecht en crisisrecht hebben herziening nodig

Hansko Broeksteeg

hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bestaande wetgeving schoot tekort in de coronacrisis. Daarom kwam de overheid met noodverordeningen. Maar die zijn niet bedoeld voor langdurige beperkingen van grondrechten. Daarom is een wet nodig voor langdurige crises, waarin de weging van grondrechten een plaats krijgt.

Het zal duidelijk zijn dat in de coronapandemie grondrechten vergaand zijn beperkt. Zo was het verboden om, kort samengevat, samenkomsten van meer dan honderd personen te laten plaatsvinden. Evenementen waren (meestal) verboden. Er gold de verplichting tot het houden van anderhalve meter afstand. Verzorgings- en verpleeghuizen werden gesloten voor bezoek. Deze maatregelen zijn beperkingen van de verenigings-, vergader- en demonstratievrijheid (art. 8 en 9 Gw, art. 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)), van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw, art. 8 EVRM) en de bewegingsvrijheid (art. 2 Vierde Protocol EVRM). Het was verboden om onder meer horeca en sportclubs open te hebben en om zogeheten contactberoepen uit te oefenen. Onderwijsinstellingen en kinderopvanglocaties werden gesloten. Deze maatregelen beperken niet alleen het recht op vrije arbeidskeuze (art. 19 lid 3 Gw), ook de vrijheid van onderwijs (art. 23 Gw) wordt daardoor beperkt. Met het sluiten van de horeca, kapsalons etc. kan het eigendomsrecht (art. 1 Eerste Protocol EVRM) in het geding zijn. De uitgestelde medische zorg of beperkt openbare rechtszaken kunnen worden gezien als een beperking van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM) onderscheidenlijk van fair trial (art. 6 EVRM). In een later stadium van de coronacrisis is in publieke binnenruimten een mondkapjesplicht gaan gelden. De meest ingrijpende maatregel was de avondklok. Ook die beperkte het recht op persoonlijke levenssfeer en de bewegingsvrijheid.

Grondrechten kunnen nooit absoluut gelden. De grondrechten in zowel de Grondwet als het EVRM kennen beperkingsclausules, op grond waarvan de wetgever tot een beperking kan overgaan, die op dit punt vanwege het toetsingsverbod voor de rechter een grote verantwoordelijkheid heeft. Veelal zal de rechter toetsen of een beperking voldoet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Subsidiariteit: kon een minder verstrekkend middel worden gebruikt, dat grondrechten minder vergaand beperkt? Proportionaliteit: staat het middel in redelijke verhouding tot dat doel; gaat de grondrechtenbeperking niet te ver? Deze beperkingssystematiek voldoet echter niet altijd. In geval van nood kennen de Grondwet (art. 103) en het EVRM (art. 15) de mogelijkheid van verdergaande beperkingen. Dan treedt, onder (procedurele) voorwaarden, het staatsnoodrecht in werking.

In dit essay komt de vraag aan bod in hoeverre de beperkingen van deze grondrechten tijdens de coronapandemie zorgvuldig zijn geschied. Hebben de wetgever en rechter van de juiste bevoegdheden gebruikgemaakt en voldaan aan de hiervoor kort weergegeven beperkingssystematiek? Vooropgesteld: het waren sowieso moeilijke keuzes. De pandemie maakte veel slachtoffers, maar de beperkingen van grondrechten waren verre gaand en strikt. Wat mij betreft moeten we voor de beantwoording van deze vraag een onderscheid maken tussen de eerste fase van de pandemie, toen noodverordeningen de grondrechten beperkten, en de tweede fase, toen deze beperking bij wet (Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, hierna: Tijdelijke wet) was vastgelegd. De regeling bij noodverordeningen voldoet niet. Noodverordeningen zijn nooit bedoeld voor langdurige grondrechtenbeperkingen.

## Noodverordeningen breken wet

Op 17 maart 2020 werden de eerste corona-noodverordeningen van kracht. In de dagen en maanden daarna werden zij uitgebreid. Vervolgens bewogen ze met de ernst van de pandemie

mee. De noodverordeningen golden tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet op 1 december 2020. Ze zijn weinig geschikt om grondrechten te beperken en zeker niet voor een langere periode. Niettemin waren noodverordeningen het meest geschikte instrument om snel te kunnen handelen. Normaal gezien is de burgemeester bevoegd noodverordeningen vast te stellen. De bevoegdheden van de burgemeester worden echter, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, ‘opgeschaald’ naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Deze opschaling heeft in de coronacrisis in alle 25 veiligheidsregio’s plaatsgevonden. De voorzitter daarvan oefent dan de bevoegdheid tot het vaststellen van noodverordeningen uit, gedurende de pandemie conform aanwijzingen van het kabinet.

De burgemeester, en dus ook de voorzitter van de veiligheidsregio, mag, zo volgt uit de Gemeentewet, ‘van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften’ afwijken. Hij mag dus strikt genomen niet afwijken van de Grondwet, waarin de grondrechten zijn vastgelegd. Niettemin is door de wetgever en in de jurisprudentie aanvaard dat de burgemeester bij een noodverordening grondrechten kan beperken. De wetgever dacht daarbij specifiek aan de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging. Ook de jurisprudentie gaat daarvan uit, althans indien sprake is van een ‘onmiddellijk dringend gevaar voor ordeverstoringen’. Daarvan was sprake bij de coronapandemie. Immers, zij zou kunnen uitmonden in een overbelaste gezondheidszorg, die een nationale gezondheidsramp kon bewerkstelligen. Echter, tijdens de pandemie waren door middel van de noodverordeningen meer grondrechten in het geding dan alleen de genoemde. Het betrof dan in het bijzonder het recht op persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw). Denk aan de norm van anderhalve meter afstand en het verbod van samenkomsten. Strikt genomen kunnen noodverordeningen, gezien de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie, niet de persoonlijke levenssfeer beperken.<sup>50</sup>

Er is nog een reden waarom de noodverordeningen tekortschieten. Een langdurige of een vaker terugkerende situatie leent zich niet voor een noodverordening. Zo’n verordening wordt vastgesteld voor een actuele en concrete situatie: van het bezoek van een buitenlands staatshoofd tot voetbalrellen. Een noodverordening mag echter niet langer gelden dan strikt noodzakelijk. Dat geldt evenzeer voor de coronapandemie als voor een ieder jaar terugkerende risico-voetbalwedstrijd. Met het voortduren van een noodsituatie zullen de maatregelen dan ook met enige voortvarendheid in een ‘reguliere’ regeling vastgelegd moeten worden: in een wet of in een Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De reden daarvoor is eenvoudig: zowel de formele wet als de gemeentelijke verordening hebben een sterkere democratische legitimatie dan de noodverordening.<sup>51</sup> De corona-noodverordeningen golden echter langdurig en het gevaar was dan misschien nog wel dringend, maar enkele maanden na het ontstaan van de pandemie niet meer onmiddellijk.

Een langdurige of een vaker terugkerende situatie leent zich niet voor een noodverordening

Nu duidelijk is waarom noodverordeningen zich niet lenen voor de langdurige regeling van grondrechtenbeperkingen, doemt de vraag op waarom dan toch voor een regeling in noodverordeningen is gekozen. Het antwoord is simpel: omdat de Wet publieke gezondheid (Wpg) niet voorzag in een langdurige en de samenleving ontregelende pandemie. Noodverordeningen bleken het voor de hand liggende instrument om snel in te kunnen spelen op het verloop van de pandemie. Om die reden heeft de rechter de Amsterdamse noodverordening, waardoor in delen van de stad een mondkapjesplicht gold, dan ook in stand

<sup>50</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 444-445; M.A.D.W. de Jong, ‘Onder druk wordt alles vloeibaar. Over noodverordeningen en het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in relatie tot de persoonlijke levenssfeer’, *TvCR* 2020, p. 364-381; J. Vleugel, ‘De beperkingen van de godsdienstvrijheid door middel van de ‘corona-noodverordeningen’ zijn rechtmatig’, *TvCR* 2020, p. 290-299.

<sup>51</sup> J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 211-218.

gelaten. De rechter stapte vrij gemakkelijk over de materiële toetsing van de legitimiteit van de grondrechtenbeperking heen. Fraai was het niet, maar in het licht van de volksgezondheid vond de rechter het verdedigbaar.

### Bij nood, volg de wet

Wat de wetgever, bij de beperking van grondrechten, wat mij betreft het meest verweten kan worden, is dat zij bijna negen maanden nodig had om de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 vast te stellen. Ter vergelijking: de Duitse wetgever had, nadat ook daar eerst noodverordeningen golden, binnen twee maanden al een soortgelijke wet vastgesteld. Dat verwijt treft zowel de regering als de Staten-Generaal, die talmden met een betere juridische grondslag voor de vergaande grondrechtenbeperkingen.

Hoe dan ook, de Tijdelijke wet voorzag in de wijziging van vele wetten, maar vooral in die van de Wpg, waarin onder meer de veilige afstand, een verbod van groepsvorming en de mogelijkheid van sluiting van scholen werden vastgelegd. Later voegde de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen en nieuwe bepalingen aan de Wpg toe. De maatregelen golden niet altijd meteen (schoolsluiting), of kenden variabelen (veilige afstand). Om deze nader te bepalen waren ministeriële regelingen nodig, die aan de Staten-Generaal werden toegezonden en waarmee de Tweede Kamer (niet de Eerste) binnen een week moest instemmen. De mondkapjesplicht vloeide ook voort uit zo'n ministeriële regeling. De Tijdelijke wet kende, ten slotte, een werking van drie maanden, die telkens verlengbaar was, hetgeen ook regelmatig gebeurde – tot mei 2022.

De wetgever dient grondig te overdenken wanneer grondrechtenbeperking nodig is

Het talmen van de wetgever had nochtans een positief effect: de wetgever heeft uitgebreid stilgestaan bij de grondrechtenbeperkingen door de Tijdelijke wet. Ik noem twee aspecten in het bijzonder. In de eerste plaats betrof dat de aanvaardbaarheid van de coronacheck-app, die toegang tot onder meer horeca en culturele activiteiten kon verschaffen. De wetgever heeft uitgebreid gesproken over de verhouding van deze maatregel tot grondrechten als privacy en non-discriminatie en een afweging gemaakt tussen zogeheten 1G-, 2G- en 3G-beleid. Niet iedereen was blij met het resultaat, maar de wetgever is niet over één nacht ijs gegaan. Een ander voorbeeld is de discussie omtrent de godsdienstvrijheid, die – wat mij betreft – genuanceerd verliep. Een deel van de coronamaatregelen was van toepassing op kerk(dienst)en, bijvoorbeeld het waarborgen van een veilige afstand. Omdat kerken geen openbare plaatsen zijn, golden maatregelen als de mondkapjesplicht en de gezondheidscheck bij binnenkomst niet. In de media kreeg vooral de wettelijk vastgelegde uitzondering voor de groepsgrootte veel aandacht. Deze uitzondering heeft de wetgever bewust aangebracht, vanwege het belang dat hij hechtte aan de mogelijkheid van godsdienstuitoefening gedurende de pandemie, een tijd waarin veel mensen behoefte hadden aan zingeving en samenkomst.<sup>52</sup> Tegelijkertijd werden in CIO-verband (Interkerkelijk contact in overheidszaken) afspraken gemaakt over maximale groepsgrootte, waardoor verdere regeling niet nodig was. Ook hiervoor gold dat het resultaat ter discussie stond (waarom kan ik niet naar het museum, maar kunnen anderen wel naar de kerk?), maar de wetgever kan moeilijk verweten worden deze uitzondering willekeurig te hebben aangebracht. Vanzelfsprekend geldt hier een nuancering: met de kennis van nu zijn maatregelen als de coronatoegangsbewijzen en de gezondheidscheck te bekritisieren, omdat de effectiviteit ervan beperkt bleek.

Zoals gesteld, past een formele wet beter dan noodverordeningen als grondslag voor grondrechtenbeperking.<sup>53</sup> Hoewel de maatregelen herhaaldelijk juridisch zijn aangevochten, heeft de rechter deze in stand gelaten. De formeel-wettelijke grondslag van de Tijdelijke wet en enkele andere wetten strookt met beperkingssystematiek van de Grondwet en past beter in

<sup>52</sup> J. Posthumus, 'Godsdienstvrijheid ten tijde van een pandemie', *NTKR* 2022, p. 47-68.

<sup>53</sup> De Jong 2020.



systematiek van grondrechtenbeperkingen van het EVRM. Dat geldt ook voor de wijziging van de Wpg, waarvan afgelopen zomer een wetsvoorstel werd aangekondigd. Dat voorstel kreeg meteen veel kritiek, onder meer omdat het parlement meer betrokken wilde zijn bij de door de regering te nemen maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid. Maar in grondrechtelijk perspectief valt zij te prefereren boven de noodverordeningen, waarop we zouden moeten terugvallen zonder zo'n wet. Bij voorkeur moet gelden: bij nood, volg de wet.

### **Wetgeving niet in heetst van de strijd**

Bij de vaststelling van de avondklok leek het mis te gaan. Omdat deze maatregel toen verreweg de meest verstrekkende was, werd zij in eerste instantie gebaseerd op de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Deze wet is een vorm van staatsnoodrecht. Over de avondklok was in de Tweede Kamer gedebatteerd, onder meer over de vraag of deze vergaande grondrechtenbeperking daadwerkelijk op de Wbbbg gebaseerd moest zijn en wellicht ook minder verstrekkend geregeld kon worden. De Tweede Kamer leunde daarbij op de onderbouwing van het OMT. De avondklok werd bijgesteld; zo ging zij minder vroeg op de avond in. De rechtbank besloot echter in voorlopige voorziening dat de Wbbbg niet kon gelden als grondslag voor de avondklok, omdat geen sprake zou zijn van 'superspoed' voor het invoeren daarvan. Na deze misslag van de rechtbank – immers, superspoed is niet vereist en de Wbbbg is ook bedoeld voor dit soort gevallen – volgden niet alleen een nieuwe wettelijke grondslag (de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht COVID-19, die voorzag in een grondslag in de Wpg) maar ook hoger beroep, waarin de oorspronkelijke grondslag (de Wbbbg) overeind bleef. In cassatie kwam vooral de bevoegdheidsgrondslag aan bod. De regering had, hoewel zij een dringende noodzaak van de avondklok zag, kunnen vertrouwen op haar eerdere grondslag, namelijk de Wbbbg.

Het voorgaande deed wel de vraag rijzen naar de status van de Wbbbg. Wanneer mag zij worden toegepast? Onder welke omstandigheden en in welke mate kan staatsnoodrecht grondrechten beperken? In zijn ongevraagde advies 'Van noodwet tot crisisrecht' constateert de Afdeling advisering van de Raad van State, dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden, 'dat in een crisissituatie noodwetgeving moet worden opgesteld, waarbij tevens wordt voorzien in de beperking van grondrechten. Beter is het als de regering en het parlement de belangenafwegingen die in verband met het vaststellen van (...) grondrechtbeperkende maatregelen noodzakelijk zijn, niet in het heetst van de strijd hoeven te maken, maar daaraan vooraf daadwerkelijk tijd en aandacht kunnen besteden en zo mogelijk in wetgeving kunnen vastleggen.'<sup>54</sup>

Dat betekent dat het staatsnoodrecht en het crisisrecht herziening behoeven. Toegegeven, het staatsnoodrecht kan weliswaar niet alle situaties voorzien. De coronapandemie was niet te voorzien. Het is echter nu, zoals de Afdeling advisering ook constateert, een complex en inconsistent stelsel. Dat baat de grondrechtenbescherming niet; zie het voorbeeld van de avondklok. Een nieuwe wet zou dan bepalen welke beperkingen van grondrechten mogelijk zijn, aan welke aspecten de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets moet voldoen. Daarbij zal de wetgever moeten meenemen dat in het begin van een pandemie daarover vaak nog weinig kennis bestaat, maar dat deze kennis toeneemt als de pandemie langer duurt. Dat heeft gevolgen voor de afweging van zowel de wetgever als de rechter in geval van grondrechtenbeperkingen.

### **Democratische legitimatie nodig**

Dit essay kan allerm minst alle aspecten van grondrechtenbescherming en -beperking omvatten. Toch zijn enkele aanbevelingen mogelijk. Om te beginnen: het is in het licht van de grondrechtenbescherming beter het adagium 'bij nood, volg de wet' na te streven, dan 'nood breekt wet'. De huidige wettelijke systematiek laat te wensen over. De bestuurlijke greep naar de noodverordeningen was logisch en verklaarbaar, maar zou bij langdurige nood- en

---

<sup>54</sup> Afdeling advisering van de Raad van State, *Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'*, W04.21.0291/I.

crisissituaties voorkomen moeten worden. Dat betekent dat de Wpg moet voorzien in de aanpak van langdurige pandemieën. Het voordeel daarvan is, dat de wetgever bij voorbaat de verhouding van mogelijke maatregelen tot de grondrechten kan overdenken, in plaats van dat zij ad hoc moeten worden beperkt. Het betekent ook dat de verhouding tussen noodverordeningen, crisiswetten zoals de Wpg en staatsnoodrecht waaronder de Wbbbg, duidelijker moet zijn, mede omdat maatregelen op grond van deze verordeningen en wetten grondrechten vergaand en mogelijk langdurig beperken. Daarbij dient, bij het nemen van maatregelen, telkens duidelijk het doel daarvan voor ogen te worden gehouden. Het doel is immers relevant voor vragen van subsidiariteit en proportionaliteit; zijn de maatregelen effectief en welke neveneffecten treden op?

De Tijdelijke wet is in mei 2022 niet verlengd, terwijl het nog steeds mogelijk is dat het coronavirus weer oplaait. Daarmee voorziet de Wpg slechts beperkt in maatregelen ter bestrijding van het coronavirus. We zouden daarom weer terugvallen op de noodverordeningen om coronamaatregelen te nemen. Die situatie is niet ideaal. De regering heeft een wetsvoorstel tot wijziging van de Wpg aangekondigd om daarin alsnog of eigenlijk wederom te voorzien. De wet is een betere grondslag voor grondrechtenbeperking, al was het maar vanwege de democratische legitimatie. De wetgever dient daarbij grondig te overdenken wanneer grondrechtenbeperking nodig is; zoals betoogd moeten beperkingen van grondrechten voldoen aan vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Het wetsvoorstel bevat een keur aan mogelijke maatregelen, die vergaand zijn. Het wetsvoorstel krijgt daarom veel kritiek en op sommige inhoudelijke punten kan die terecht zijn. Op die punten kan de Tweede Kamer het voorstel amenderen. Maar het kind moet niet met het badwater weggegooid worden.

# Materiële grondrechtentoets is essentiële voorwaarde voor overheidsingrijpen

Tijmen Wisman en Mona Keijzer

Wisman is universitair docent Privacy & Gegevensbeschermingsrecht aan Vrije Universiteit Amsterdam;

Keijzer is voormalig Tweede Kamerlid en staatssecretaris

De overheid moet beperkingen van grondrechten toetsen en motiveren. Tijdens de coronacrisis deden de regering en de Staten-Generaal dit zeer beperkt. In de Wet publieke gezondheid (Wpg) moet daarom een materiële grondrechtentoets komen. Deze toets kan bijdragen aan bescherming van grondrechten en transparant en controleerbaar handelen van de overheid.

Grondrechten vormen het normatieve hart van de democratische rechtsstaat. Klassieke grondrechten of vrijheidsrechten ‘beogen een totalitaire staat te voorkomen door bepaalde privésferen te beschermen tegen overheidsbemoeienis’.<sup>55</sup> De meeste grondrechten zijn niet absoluut en mogen onder strikte voorwaarden worden beperkt. Grondrechten begrenzen zodoende niet alleen de macht van de overheid, iedere inmenging van de overheid op deze vrijheidsrechten moet ook worden getoetst en deugdelijk worden gemotiveerd. In die functie bieden grondrechten een waarborg voor transparant en controleerbaar overheidshandelen. Dit is voor zowel de volksvertegenwoordiging als de samenleving van groot belang om de macht te controleren en verantwoordelijk te houden.<sup>56</sup>

Voor de bescherming van grondrechten is het, juist in tijden van crisis, van wezenlijk belang dat beperkingen effectief zijn onderworpen aan deze voorwaarden. In dit essay stellen wij de vraag wat de plaats van de materiële grondrechtentoets behoort te zijn in de toekomstige Wet publieke gezondheid (hierna ‘wetsvoorstel Wpg’).<sup>57</sup> Wij beperken ons hierbij tot het vereiste van proportionaliteit.

Om deze vraag te beantwoorden, stellen we eerst vast hoe een materiële grondrechtentoets eruit hoort te zien. Daarna volgt een bespreking van de materiële grondrechtentoets in de praktijk van de afgelopen twee jaar na de zomervakantie van 2020. In het derde deel wordt de proportionaliteitstoets in de voorgestelde wijziging van de Wpg besproken en analyseren we hoe deze zich verhoudt tot hoe een proportionaliteitstoets eruit hoort te zien. Tot slot doen wij een voorstel voor de materiële grondrechtentoets in de hiervoor genoemde wetswijziging waardoor deze kan functioneren als effectieve waarborg voor transparante en controleerbare maatregelen die in de toekomst worden genomen.

## De materiële grondrechtentoets

Proportionaliteit is een belangrijk principe dat de burger beschermt tegen buitensporige machtsuitoefening en dat in zowel internationale verdragen als in de rechtspraak een belangrijke plaats inneemt. In de Nederlandse Grondwet staat geen expliciete proportionaliteitstoets opgenomen.<sup>58</sup> De Grondwet gaat vooral over competentievoorschriften, doelcriteria en procedurele voorschriften. De belangrijkste bron voor de proportionaliteitstoets is daarom het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het EVRM gebruikt

<sup>55</sup> C.J.A.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 53.

<sup>56</sup> De materiële grondrechtentoets moet onderscheiden worden van de formele grondrechtentoets. Deze laatste betreft het antwoord op de vraag of het bevoegd gezag de juiste wettelijke grondslag heeft gebruikt. De materiële grondrechtentoets gaat over de vraag onder welke voorwaarden grondrechten beperkt mogen worden.

<sup>57</sup> Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid met als titel: Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan, 14 september 2022, 36.194

<sup>58</sup> Staatscommissie Grondwet, Rapport Staatscommissie Grondwet, November 2010, p. 54.

de toets om vast te stellen of de inmenging in een mensenrecht voldoet aan het vereiste dat het 'in een democratische samenleving noodzakelijk is' voor een bepaald publiek belang. De proportionaliteitstoets is niet klinisch, maar is verankerd in de democratische rechtsstaat. In Nederland heeft het proportionaliteitsprincipe in constitutionele toetsing een plaats gekregen in de Aanwijzingen voor regelgeving.<sup>59</sup>

De proportionaliteitstoets ziet op de relatie tussen het middel en het doel. Zowel op het niveau van de wetgeving als de maatregel zelf. De eerste stap is vaststellen wat het doel is. Vervolgens kan de wetgever toetsen of de voorgestelde maatregel die een grondrechtenbeperking inhoudt, effectief is. Deze moet het doel dus raken. De volgende stap is de subsidiariteitstoets, waarmee wordt vastgesteld of er maatregelen of middelen mogelijk zijn die minder raken aan de grondrechten. Daarna volgt de proportionaliteitstoets in strikte zin, waarbij een belangenafweging wordt uitgevoerd. Hierbij dient rekenschap te worden gegeven van de belangen die door de maatregelen worden geraakt (neveneffecten) en de vraag of het middel in verhouding staat tot het doel dat de overheid wil bereiken.

Door een dergelijke toets uit te voeren en deze inzichtelijk te maken, zorgt een wetgever ervoor dat het voor burgers helder is waarom hun grondrechten worden beperkt. Deze toets moet dan ook voor burgers helder en kenbaar zijn waarbij de wetgever en in het vervolg daarop het bestuur uiteenzet hoe de stappen van de materiële grondrechtentoets doorlopen zijn. Alleen verwijzen naar één belang – volksgezondheid in enge zin – en naar het advies van één adviseur – het OMT –, is niet voldoende. Voor de materiële grondrechtentoets zijn de wetgever en het bestuur zelf verantwoordelijk.

### Toetsing wetgeving en beleid tijdens de coronapandemie

Tijdens de eerste paar maanden van de pandemie en bij de uitwerking van maatregelen in Nederland was toetsing van de proportionaliteit door de vele onduidelijkheden lastig. Maar zeker na de eerste golf had deze toetsing vele malen nadrukkelijker besproken dienen te worden in het maatschappelijke, politieke en wetgevingsdebat. In de aanloop naar de aankondiging van de 2G-regel verwierp de Tweede Kamer een motie van Pieter Omtzigt die de regering verzocht elke nieuwe coronamaatregel expliciet te toetsen aan de Grondwet. Ook verwierp de Tweede Kamer een motie van Nicki Pouw-Verweij, over het rapporteren van de effectiviteit van de vaccins.

Ook de rechterlijke macht bood geen soelaas voor een grondige materiële grondrechtentoetsing

Het tweede rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) toont aan dat de materiële grondrechtentoetsing zowel door de regering als door de Staten-Generaal zeer beperkt was.<sup>60</sup> Dit onderzoek beslaat de periode van september 2020 tot juli 2021. De voor dit essay relevante hoofdconclusie is dat vanwege het feit dat er te weinig is gemonitord en geëvalueerd de effecten van te nemen maatregelen onzeker zijn. Er dient meer kennis opgebouwd te worden om in de toekomst betere afwegingen over maatregelen te maken. Dit is des te belangrijker omdat het wetsvoorstel het ook mogelijk maakt om uit voorzorg, bij directe dreiging van een epidemie, maatregelen te nemen. 'Hierdoor is geen inzicht in de mate waarin individuele maatregelen hebben bijgedragen aan het indammen van de pandemie, waardoor het ook in toekomstige situaties onduidelijk blijft of maatregelen zoals mondkapjes, scholensluiting of een avondklok naar verwachting voldoende effecten hebben om de inzet ervan opnieuw te overwegen.'<sup>61</sup> In het kader van de evenredigheidstoets die de regering blijkt van de Memorie van Toelichting belangrijk vindt, is de volgende overweging van de OVV relevant: 'Het is daarnaast

<sup>59</sup> Het komt onder meer direct aan de orde in Aanwijzing 2.11, 2.15 en 4.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Indirect is het proportionaliteitsprincipe aan de orde in Aanwijzing 2.3, 2.9 en 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>60</sup> *Aanpak coronacrisis deel 2: september 2020 tot juli 2021*, Den Haag: oktober 2022.

<sup>61</sup> *Idem*, p. 14.

ook wenselijk om meer inzicht te krijgen in de verwachte en onverwachte negatieve neveneffecten van maatregelen, zoals eenzaamheid en huiselijk geweld, ook die aspecten bij een volgende langdurige gezondheids crisis met landelijke impact te kunnen afwegen tegen de verwachte voordelen op gezondheidsgebied.’

In hoofdstuk 7 van het OVV-rapport is te lezen wat op de verschillende momenten helder en vooral dus niet helder was over de effectiviteit van de verschillende soorten mondkapjes. De mondkapjesplicht is echter wel een kledingvoorschrift dat raakt aan de persoonlijke levenssfeer die beschermd wordt door artikel 10 van de Grondwet. Wil je die beperken, dan begin je met vast te stellen of het middel dat je kiest effectief is.

In hoofdstuk 8 is te lezen dat eind 2020 de negatieve effecten van het sluiten van scholen lange tijd de reden was om de scholen open te houden. Op het moment dat een overbelasting van de zorg dreigt, is het perspectief van de infectieziektebestrijding toch dominant. ‘De vraag in welke mate een scholensluiting bijdraagt aan het beperken van de virusverspreiding, en daarmee het tegengaan van de overbelasting van de zorg, is niet in de besluitvorming betrokken.’ De effectiviteit was dus hier eveneens niet helder en ook is destijds niet onderzocht of bijvoorbeeld een thuiswerkplicht voor de ouders de besmettingen op de werkvloer kon verminderen.

Maar ook de rechterlijke macht bood geen soelaas voor een grondige materiële grondrechtentoetsing. De enige keer dat een echte proportionaliteitstoets door de rechter werd uitgevoerd, was bij het kort geding over de avondklok. ‘De voorzieningenrechter stelt daarbij vast dat het OMT naar eigen zeggen geen bewijs heeft dat de avondklok een substantiële bijdrage levert aan het terugdringen van het virus.’<sup>62</sup> In hoger beroep hanteerde het Hof, dat diezelfde middag was opgetrommeld, een hele andere maatstaf en stelde het volgende: ‘Alleen als evident is dat de Staat onjuiste keuzes maakt en de Staat dus in redelijkheid niet voor het gevoerde beleid heeft kunnen kiezen (...) is plaats voor rechterlijk ingrijpen.’<sup>63</sup> Een soortgelijke redenering kwam ook naar voren in het kort geding over de lockdown in december.

‘De Staat laat zich – ter invulling van de op hem rustende verplichting tot bescherming van de volksgezondheid – steeds voorzien van deskundig advies van wetenschappers uit verschillende relevante disciplines en heeft met het oog daarop het Outbreak Management Team (OMT) samengesteld. [...] en niet is gebleken dat dit specifieke advies, of de conclusie die daaraan ten grondslag ligt, evident onjuist is.’<sup>64</sup>

Sinds de uitspraak in het kort geding over de avondklok, negeren rechters de proportionaliteit en hanteren de zogeheten *Wednesbury-toets*. Dit is een wezenlijk andere toets, die afkomstig is uit Engeland. Bij een dergelijke toets stelt de rechter vast of de handeling van de overheid evident onredelijk is of bijna idioot. Lord Diplock formuleert de toets als volgt: ‘So outrageous in its defiance of logic or accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it.’<sup>65</sup>

De rechterlijke toetsing van coronamaatregelen richtte zich op de vraag of het advies van het OMT evident onjuist was. Het OMT dient maar één belang en dat is de bestrijding van de epidemie vanuit een medische invalshoek. Het gevolg is dat dit smalle belang alle rechtsvorming bepaalde. De geschiktheid, subsidiariteit en de belangenafweging werden effectief genegeerd.

### **De proportionaliteitstoets in de Wpg**

In het genoemde wetsvoorstel is in artikel 58b een regeling opgenomen waarin de proportionaliteit wordt getoetst. Dit artikel luidt als volgt:

*‘Artikel 58b. Reikwijdte en doel*

---

<sup>62</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100.

<sup>63</sup> Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:GHDHA:2021:285.

<sup>64</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 5 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:41.

<sup>65</sup> Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1983] UKHL 6, paragraaf 410.

De bij of krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden worden, voor zover krachtens artikel 20 of 20a in werking gesteld, slechts toegepast voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan en voor zover die toepassing: a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk en geschikt is; b. onder de geldende omstandigheden proportioneel is ten aanzien van het in de aanhef genoemde doel, en c. de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt.<sup>66</sup>

Het valt op dat deze opsomming in grote mate overeenkomt met de deelttoetsen die volgen uit het proportionaliteitsvereiste, waarbij de proportionaliteit in strikte zin en de subsidiariteit in volgorde zijn omgedraaid. Dit is niet logisch. Een middel kan immers geschikt én subsidiair zijn, maar toch niet in verhouding tot het doel staan. Daarnaast staat in sub b niet expliciet aangegeven dat een belangenafweging plaats zal vinden, maar blijkt deze desondanks uit de MvT waarin is te lezen dat de verandering in 58b Wpg ‘geen materiële wijziging beoogt in de wijze waarop de belangenafweging plaatsvindt, maar vooral een verduidelijking’.<sup>66</sup> Helaas blijkt ook uit deze passage dat de proportionaliteitstoetsing niet zal veranderen. Daarmee staat deze passage in schril contrast met de eerder verkondigde en breed uitgemeten ambitie van de regering aan het begin van de MvT “om de uitoefening van de grondrechten zo min mogelijk te beperken”.<sup>67</sup> Die eerdere belofte wordt met dit wetsvoorstel dus niet waargemaakt.

Ook in de ‘Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie COVID-19’ stonden proportionaliteits- en subsidiariteitseisen, maar die hebben destijds niet geleid tot expliciete toetsing hieraan. Door de verbinding tussen de toets in artikel 58b en de bevoegdheden vastgelegd in artikel 20 en 20a ontstaat daarnaast het vermoeden dat de toets besloten ligt in ‘het gevoelen van de ministerraad’.<sup>68</sup> Kortom, artikel 58b Wpg voegt niets toe aan de transparantie en controleerbaarheid van de overheid wanneer deze grondrechtenbeperkende maatregelen neemt met het oog op publieke gezondheid.

Daarnaast zou een proportionaliteitstoets, bij een pandemie waarbij nieuwe wetenschappelijke inzichten en veranderende omstandigheden zich al snel opstapelen, niet eenmalig plaats moeten vinden. Een toets past in die omstandigheden niet in een lineair proces, maar zou onderdeel moeten zijn van een ‘feedbackloop’ die kan worden geheractiveerd zodra daar aanleiding toe is.

De uitgevoerde proportionaliteitstoets transparant, controleerbaar en dus in leesbare vorm onderdeel te worden van het debat met de Kamers

### Nieuwe plek voor de grondrechtentoets

Wij doen twee voorstellen hoe in de toekomst de materiële grondrechtentoets wel plaats dient te vinden en wat dit betekent voor het wetsvoorstel. De Grondwet en de daarin opgenomen grondrechten moeten namelijk juist hun werk doen in tijden van crisis.

Vooropgesteld dient naar onze mening de aanbeveling van de OVV om een effectiviteitstoets te verbinden aan toekomstige maatregelen in de Wpg te worden opgenomen. Dat is uitermate relevant aangezien in dit rapport is vast komen te staan dat in de periode september 2020 tot juli 2021 verschillende maatregelen zijn genomen zonder dat hier de effectiviteit van vast is komen te staan. Vervolgens dient het artikel 58b, dat gaat over de proportionaliteitstoets, veel specifiekere vorm te krijgen. Ervaringen uit het verleden geven hier niet automatisch vertrouwen voor de toekomst. Om de wettekst in overeenstemming te brengen met de volgorde van de materiële grondrechtentoets, dienen in ieder geval onderdeel b en c onderling gewisseld te worden. De subsidiariteit moet worden getoetst voor de belangenafweging.

Voorts dient de uitgevoerde proportionaliteitstoets transparant, controleerbaar en dus in leesbare vorm onderdeel te worden van het debat met de Kamers. Dit dient opgenomen te

<sup>66</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 194, nr. 3, p. 100.

<sup>67</sup> Idem, p. 6.

<sup>68</sup> Artikel 20 Wpg en 20a voorstel Wpg.

worden in de procedurevoorschriften van het wetsvoorstel Wpg. De toets moet ook inzichtelijk zijn voor de samenleving. Dit zal de legitimiteit van maatregelen ten goede komen. Ook moet er meer duidelijkheid zijn over de vraag wanneer een nieuwe toets op zijn plaats is, opdat ook dit niet afhankelijk wordt gemaakt van het subjectieve ‘gevoelen van de ministerraad’. Het wetsvoorstel dient deze procedurele voorwaarden tot uiting te brengen. De wetgever en in het vervolg de regering dienen de belangenafweging nadrukkelijk te maken. De rechterlijke macht kan dit vervolgens toetsen omdat de afweging onderdeel is van de formele wet.

Daarnaast maakt het verschil in welke fase van een epidemie de regering optreedt. Anders dan in een acute crisisfase dient er een betere balans te zijn tussen enerzijds volksgezondheid en veiligheid en anderzijds de breed ervaren maatschappelijke gevolgen, zoals inperking van grondrechten en de brede volksgezondheid inclusief welzijn en andere ziekten dan de ziekte die op dat moment bestreden wordt.<sup>69</sup> Uit het OVV-rapport volgt impliciet kritiek op het gebrek aan een materiële grondrechtentoets, omdat het beoogde doel niet altijd helder of heel algemeen was, de effectiviteit van maatregelen niet bekend was en de neveneffecten onvoldoende meegewogen zijn door de regering dan wel de Tweede Kamer. Het slechts door verschillende actoren benoemen van de groepen in de samenleving waar men zich zorgen om maakte, is daarbij niet voldoende.

Vanuit het uitgangspunt publieke gerechtigheid staat het CDA pal voor de rechtsstaat. Grondrechten beschermen de burger tegen macht van de overheid en vormen daarmee het normatieve hart van de democratische rechtsstaat. In een aangepaste Wpg, die grote macht verschaft aan de regering, past het daarom om de materiële grondrechtentoets en de uitvoering hiervan nadrukkelijk op te nemen.

---

<sup>69</sup> *Aanpak coronacrisis deel 2: september 2020 tot juli 2021*, Den Haag: oktober 2022, p. 28.

# Deel III

## Waarden en wetenschap in de politiek



# Laat cijfers pandemiebeleid voeden in plaats van dicteren

Ronald Meester

hoogleraar Waarschijnlijkheidsrekening aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**Cijfers zijn nooit zomaar cijfers. Wetenschap is niet objectief. De bepalende stem van het RIVM in de coronamaatregelen was dan ook ongelukkig. Wetenschap en cijfers moeten pandemiebeleid voeden in plaats van dicteren. Het CDA kan maar beter uit de mallemolen van de cijfers stappen en stoppen met andersdenkenden uitsluiten.**

In dit essay ga ik in op de rol van cijfers in de coronapandemie. Cijfers kunnen een situatie verhelderen, maar kunnen net zo goed een valse schijn van objectiviteit opleveren. In mijn ogen is de overheid tijdens de coronapandemie onverstandig omgegaan met de cijfers. Ik leg eerst langs verschillende lijnen uit waarom ik dat vind. Daarna doe ik enkele aanbevelingen voor de toekomst.

De samenleving werd tijdens de coronacrisis blootgesteld aan een enorme hoeveelheid cijfers. Denk aan het aantal coronapatiënten in het ziekenhuis en op de ic, het aantal mensen per dag (!) dat aan corona zou zijn overleden, het zogenaamde R-getal dat aangaf of de golf van besmettingen op zijn eind liep of juist nog niet op zijn hoogtepunt was, het aantal vaccinaties dat per dag werd gezet, cijfers over de werkzaamheid van het virus en van de betrouwbaarheid van de PCR-testen, cijfers over long-covid, over de verhouding tussen gevaccineerden en ongevaccineerden op de ic, over het aantal mensen dat op enig moment besmet was geweest, en over de besmettelijkheid van nieuwe varianten van het virus. Er waren bovendien cijfers over de toename van het aantal depressies onder scholieren en studenten, het aantal zelfdodingen dat sterk aan het toenemen zou zijn, de explosie van de aantallen kindermishandeling doordat iedereen maar thuis zat, cijfers over mogelijke schade door uitgestelde zorg, het aantal levensjaren dat gewonnen of juist verloren werd vanwege de lockdown, over het zogenaamde ‘dempend effect’ van het coronatoegangsbewijs, en natuurlijk over de vraag hoe gevaarlijk het virus nu eigenlijk was. Ik zou deze opsomming met nog heel wat andere voorbeelden kunnen uitbreiden.

Het waren vooral cijfers die ten grondslag lagen aan bijna alle interventies van de overheid. Maar cijfers zijn nooit zomaar cijfers – ze moeten met enige wijsheid geduimd en begrepen worden. Sommige cijfers kwamen uit een simulatie van een model rollen, maar de vraag die dat oproept is hoe goed dat model eigenlijk kan voorspellen. Een voorbeeld hiervan is het aantal ziekenhuisopnames dat het RIVM verwachtte. Andere cijfers leken meer feitelijk van aard, zoals het aantal coronapatiënten in het ziekenhuis. Maar zelfs dat cijfer bleek zeer onbetrouwbaar te zijn, omdat de definitie van wat een coronapatiënt mag heten onduidelijk was. Als iemand vanwege een gebroken been in het ziekenhuis lag maar ook positief testte, dan telde deze persoon gewoon mee. Ook het aantal overlijdens als gevolg van corona is met nogal wat ruis omgeven: als iemand met alvleesklierkanker en een levensverwachting van twee weken besmet raakte en overleed, was dat dan een coronaslachtoffer?

## Onbetrouwbare cijfers

De overheid poneerde veel cijfers via het RIVM en het CBS maar op de betrouwbaarheid daarvan bleek nogal wat af te dingen. Ik geef hiervan twee concrete voorbeelden.

De cijfers van het CBS over doodsoorzaken waren intern inconsistent. Er werd nauwelijks autopsie uitgevoerd op stoffelijke overschotten van vermeende coronaslachtoffers, en de meeste coronadoden werden als zodanig geregistreerd op basis van symptomen, testen en vermoedens. Een arts kan op een doodsoorzakenformulier kiezen uit onder meer code U07.1 en U07.2 voor respectievelijk doodsoorzaak corona en vermoedelijk corona. Op 6 maart 2021

publiceerde het CBS enkele sterftcijfers over COVID-19.<sup>70</sup> Volgens het CBS waren er tot en met december 2020 17.463 vastgestelde COVID-19-sterfgevallen, en 2.675 vermoedelijke. In totaal dus 20.138 sterfgevallen. Op 1 april 2022 publiceerde het CBS de COVID-19-sterftcijfers tot en met december 2021.<sup>71</sup> Volgens het CBS waren er tot en met december 2021 36.578 vastgestelde COVID-19-sterfgevallen, en 2.974 vermoedelijke sterfgevallen. Op basis hiervan concluderen we dat er in heel 2021 door artsen in 299 (namelijk 2.974 minus 2.675) sterfgevallen een vermoedelijke COVID-19-doodsoorzaak is ingevuld (code U07.2) op de doodsoorzaakverklaring.

Op 1 april 2022 twitterde Ruben van Gaalen (CBS) echter terecht dat het RIVM tot en met december 2021 in totaal 21.049 COVID-19-sterfgevallen had gemeld, maar het CBS 39.552. Hij concludeerde dat dit 88 procent meer is. Hij stelde in zijn tweet dat het verschil veroorzaakt wordt door het feit dat het RIVM alleen bevestigde gevallen (code U07.1) telt, maar het CBS ook de vermoedelijke (U07.2). Dat zou betekenen dat we het in totaal over 39.552 minus 21.049 = 18.503 vermoedelijke gevallen hebben. Maar het kan niet allebéi waar zijn dat we in een jaar tijd 299 vermoedelijke gevallen hebben, en in totaal 18.503.

We zien dus dat de overheid zomaar vast kan lopen in dit soort statistische rapportages die de publieke opinie sterk beïnvloeden. In zichzelf is dat te begrijpen, want het doodsoorzakenformulier is nooit heel belangrijk geweest in Nederland, en de doodsoorzakenregistratie is niet erg goed. Dat werd wel belangrijk toen een pandemie uitbrak en we wilden weten hoeveel mensen er aan corona overleden. Dat weten we dus eigenlijk niet zo goed.

Cijfers zijn nooit zomaar cijfers – ze moeten met enige wijsheid geduid en begrepen worden

Dat geldt ook voor oversterfte. De hoge sterfte werd ‘oversterfte’ genoemd, maar dat is een wat moeizaam begrip, omdat het gebaseerd is op wat je verwacht. Maar hoeveel sterfgevallen verwacht je eigenlijk? Het CBS heeft daar rekenmodellen voor, maar past die modellen ook regelmatig en niet altijd transparant aan. In het buitenland worden weer andere modellen gebruikt, hetgeen het lastig maakt om landen onderling met elkaar te vergelijken. Er is, mede daarom, nog steeds grote onduidelijkheid over de omvang van de oversterfte en daarmee ook over de verklaring ervan, ondanks een onderzoek daarnaar door een groep experts.<sup>72</sup> Dit onderzoek maakte ook duidelijk dat de gegevens die nodig zijn om conclusies te kunnen trekken, door de overheid niet ter beschikking werden gesteld voor onafhankelijke wetenschappers. De relatief eenvoudige vraag of wellicht bijwerkingen van de vaccins een rol zouden kunnen spelen, kon daarom niet worden beantwoord, en de diverse academische onderzoeken hiernaar geven geen eenduidig beeld. Gezien de vaccinatiedruk van de overheid is het opvallend te noemen dat de gegevens om de gevolgen van de vaccinaties te kunnen onderzoeken, niet worden vrijgegeven. Dit helpt niet bij het vertrouwen in diezelfde overheid.

Cijfers, kortom, zijn altijd onderwerp van gesprek en kunnen nooit zomaar vertrouwd worden. Deze onbetrouwbaarheid kan het gevolg zijn van modellen die inadequaat kunnen zijn, of van een overheidsbeleid waarbij deze overheid ook nog eens geen pottenkijkers duldt. Een cijfermatige analyse van de pandemie is dan ook knap lastig. Denk aan vragen als: hoeveel ziekenhuisopnames hebben we gezien, hoeveel mensen zijn aan het virus overleden, hoe deed Nederland het in vergelijking met andere landen? Wel zijn lessen te trekken over de functie van cijfers in de verhouding en omgang tussen bestuur en samenleving.

<sup>70</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/in-februari-stierven-2-5-duizend-mensen-aan-covid-19>.

<sup>71</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/13/doodsoorzaken-2020-december-2021>.

<sup>72</sup> <https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/cbs-en-rivm-brengen-een-rapport-uit-omtrent-oversterfte-tijdens-de-covid-19-pandemie/>.

## Opperwetenschapper

We kunnen niet alles weten, en het is evident dat de overheid regelmatig besluiten moest nemen op basis van beperkte informatie. Er is ook een zekere inherente spanning tussen de manier waarop de overheid is georganiseerd aan de ene kant, en het wezen van wetenschap aan de andere. De overheid moet uiteindelijk een besluit nemen, en zoekt daarbij advies bij de wetenschap. Maar wetenschap is debat, discussie, polemieken, controversen, en is zeker niet objectief. Er is geen opperwetenschapper. De neiging van de overheid om het RIVM de exclusieve stem van de wetenschap te laten zijn, is daarom – hoewel begrijpelijk – ongelukkig en eigenlijk onverantwoord. Er is geen reden waarom de zienswijze van wetenschappers van het RIVM beter zou zijn dan die van al die andere uitstekende wetenschappers die Nederland telt.

Aan de andere kant is het ook duidelijk dat de overheid niet bij elke wetenschapper langs kan gaan bij het bepalen van haar beleid. Maar dat geeft de overheid nog niet het recht om andere wetenschappelijke visies routinematig als ‘desinformatie’ te betitelen, zoals minister Hugo de Jonge deed als een bepaald onderzoek hem niet goed uitkwam. Het geeft de overheid ook niet het recht om ‘nul komma nul begrip’ te hebben voor mensen die vraagtekens bij de vaccins hebben: vraagtekens die wellicht redelijk zijn omdat de statistische trials (opnieuw cijfers dus!) die hun werkzaamheid en veiligheid zouden moeten garanderen, uitgevoerd werden door de producent zelf, met bepaald geen vlekkeloze reputatie. Binnen een christendemocratische omgeving hoort sowieso geen enkel mens uit de gemeenschap verstoten te worden.

In de ideale wereld zouden we het RIVM en het CBS gewoon moeten vertrouwen, en in veel niet-controversiële dossiers doen we dat ook. Maar vertrouwen is fragiel, en kan snel verdwijnen. De coronacrisis liet zien dat het RIVM en het daaraan gelieerde Outbreak Management Team (het OMT) geen onafhankelijke instanties waren, maar nadrukkelijk beïnvloed werden door de overheid: adviezen van het OMT werden op gezag van het kabinet aangepast, en bijvoorbeeld het afwijzende RIVM-standpunt over mondkapjes verdween van de website nadat ze op verschillende plaatsen verplicht werden. Het RIVM en het OMT werden bijna expliciet beleidsbepalers, maar dat is zeker niet de habitat waarin onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek gedijt. De overheid en het RIVM gaven ook geen inzage in de modellen die gebruikt werden, en op basis waarvan zeer ingrijpende maatregelen genomen werden. Verzoeken om modellen en data openbaar te maken werden genegeerd, en dan is het slechts een kwestie van tijd voordat het vertrouwen in de overheid volledig verdwijnt.

Minister Dijkgraaf heeft hiervoor zo zijn eigen oplossing. Hij schrijft: ‘Ik sta voor wetenschappelijke feiten en degenen die ze verkondigen. Hiervoor is een stevig fundament onder onze wetenschapscommunicatie nodig. Daarom komt er een nieuw nationaal centrum om wetenschapscommunicatie doeltreffender te maken.’<sup>73</sup> Wat zou dat nieuwe centrum moeten doen? Welnu, het gaat ‘expertise verzamelen en delen’, aldus minister Dijkgraaf.<sup>74</sup>

Laat ik nou altijd gedacht hebben dat ‘expertise verzamelen en delen’ precies een van de kerntaken van de universiteiten was. Ik denk niet dat we daar een nieuw centrum voor nodig hebben. Maar wetenschapscommunicatie dan? Daar kan toch niemand bezwaar tegen maken? Toch wel. Want als de overheid dit centrum gaat opzetten, dan bepaalt de overheid wie het gaan leiden, en ook wat het beleid zal zijn. Het is dan niet langer een onwetende minister die er weinig benul van heeft hoe wetenschap werkt. Tegenspraak monddood maken wordt dan een geïnstitutionaliseerde bezigheid. Dit zuigt dynamiek en tegenspraak uit het wetenschappelijk debat. De overheid gaat dan bepalen wat wel en wat niet gecommuniceerd kan worden. Dat dit de doodsteek is voor elk wetenschappelijk debat moge duidelijk zijn.

Er is niets christendemocratisch aan om je volledig uit te leveren aan getallen en modellen, waarbij de menselijke maat zomaar uit zicht kan verdwijnen. Maar de overheid is hardleers. Het toeslagenschandaal ontstond door een volledige en complete uitlevering aan

---

<sup>73</sup> Minister Dijkgraaf op Twitter: <https://t.co/fVgIYFVg6L>.

<sup>74</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/25/nederland-krijgt-nationaal-centrum-voor-wetenschapscommunicatie>.

algoritmes, data en getallen. Het stikstofdossier wordt opnieuw technocratisch en modelmatig behandeld, en dan is het niet verwonderlijk dat de bevolkingsgroep die daarvan de dupe wordt – de boeren – in opstand komt. Mensen uitsluiten op basis van een QR-code die geen bewezen functie en geen deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing heeft, en waarvan iedereen met gezond verstand kan zien dat hij niet kan werken, is eigenlijk onbestaanbaar. Maar het gebeurde toch. Het is mij een raadsel waarom het CDA hier niet alleen in meeding, maar het zelfs actief bevorderde. Hoe zou Jezus hierover gedacht hebben?

Mijn ongevraagde advies aan het CDA is dan ook om uit de mallemolen van de cijfers en de modellen te stappen, en terug te gaan naar waar het om gaat: mensen

We kunnen van de coronacrisis, de stikstofcrisis en al die andere dossiers wel wat leren wat betreft de omgang met cijfers en het vertrouwen in de overheid. Eigenlijk is er maar één redelijke manier waarop de overheid met cijfers om zou moeten gaan, namelijk met maximale en volledige transparantie en eerlijkheid over wat men wel en niet goed weet. Die transparantie maakt kwetsbaar, maar kwetsbaar leiderschap is zoveel sterker dan de manier waarop de overheid het coronadossier heeft behandeld (en het stikstofdossier, en de toeslagenaffaire, en de aardbevingen in Groningen, en de geluidsoverlast van Schiphol, en ...). Zodra cijfers en modellen leidend worden, gaat het onherroepelijk mis. Dit is geen aansporing om de getallen en de cijfers niet meer te gebruiken: ze zijn een onderdeel van het debat maar ook niet meer dan dat. Het mag echt nooit meer gebeuren dat mensen het slachtoffer worden van verabsoluteerde cijfers die niet met wijsheid geduid worden.

### **Uit de mallemolen**

Betekent dit ook dat we de omgang met cijfers anders moeten organiseren? De nadruk moet bij de beantwoording van die vraag veel minder liggen op de institutionalisering, en veel meer op de vraag wat we eigenlijk nodig hebben. Díé vraag ligt voor, en een eventuele verandering in organisatie komt pas daarna.

Ik denk dat de belangrijkste kwesties die van menselijkheid, moraal en ethiek zijn, en dat lijken mij typisch christendemocratische thema's die het CDA goed zou kunnen oppakken. Mijn ongevraagde advies aan het CDA is dan ook om uit de mallemolen van de cijfers en de modellen te stappen, en terug te gaan naar waar het om gaat: mensen. Erken ook de fouten die de ministers van CDA-huize hierin hebben gemaakt en nog steeds maken.

Hoe ziet de relatie tussen overheid en cijfers er in mijn visioen dan uit? Ik zie nog wel een rol voor het CBS als verzamelaar van statistieken, maar liever niet geopinieerd. Het RIVM heeft een rol als adviseur van de overheid, maar niet als exclusieve vraagbaak voor alle antwoorden. Of dat succesvol kan zijn hangt af van de mensen die invulling moeten geven aan die opdracht. Er zijn voldoende goede wetenschappers in Nederland die open genoeg zijn om zich te oriënteren op andere visies dan die van henzelf. Zet een wetenschapper aan het hoofd van het RIVM die geen belang meer heeft in zijn of haar eigen reputatie of carrière, die onafhankelijk genoeg is, en die deze onafhankelijkheid ook nadrukkelijk uitstraalt. Adviseer de overheid met de beste inzichten die we hebben, ook al zijn deze bij vlagen of regelmatig tegenstrijdig. Geef de overheid alle ruimte en tijd om vragen te stellen totdat ze het gevoel heeft een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Maar laat die besluiten dan wel bij de politiek. Op die manier zullen cijfers en modellen een rol blijven spelen, maar zullen ze het debat voeden in plaats van dicteren. Denk aan de manier waarop rechters soms tegengestelde adviezen van experts moeten wegeen, en net zo lang moeten doorvragen tot ze voor hun gevoel voldoende begrijpen om een besluit te kunnen nemen. Ik ben als adviseur vaak bij dergelijke besluitvormingsprocessen betrokken geweest, en heb gezien dat het echt kan. En als de rechter dat kan, dan kan de overheid het ook.

Als één ding zeker is, is het dat we niet op de huidige manier om kunnen blijven gaan met de cijfers. Want cijfers vermorzelen mensen, en het CDA heeft haar deuntje hierbij uit volle borst meegezongen. De toeslagenaffaire vermorzelde ouders, het coronabeleid vermorzelde

mensen die zich niet wilden laten vaccineren, en het stikstofbeleid dreigt boeren te vermorzelen; in alle gevallen was dat het gevolg van een verkeerde en onverdedigbare omgang met cijfers en modellen. Deze weg gaat doodlopen, en zal onvermijdelijk tot nog meer schandalen, affaires, polarisatie en extremisme in de Nederlandse politiek leiden. Hoogste tijd om het anders aan te pakken.

# Politici moeten zich niet verschuilen achter feiten

Aart Nederveen

hoogleraar Toegepaste MR Fysica aan de Universiteit van Amsterdam

Kritiek op het coronabeleid in de afgelopen twee jaar betrof veelal de effectiviteit van de maatregelen en het wetenschappelijk bewijs ervoor. Het debat werd vernauwd tot het oplossen van problemen. Er was te weinig ruimte voor een politieke waardenafweging. Politiek dient niet alleen over kennis te gaan maar vooral over wijsheid.

Op een mooie zomeravond in coronatijd liep ik met een vriend door het Hollandse landschap. We moesten het nog eens over corona hebben. Erg gezellig was het niet geweest in coronatijd. Tot voor kort waren mijn vriend en ik het over veel zaken eens. We maakten ons zorgen over de toenemende polarisatie in ons land. We geloofden dat een mens bij technologische vooruitgang alleen niet kan leven. En nog veel meer. Maar over corona botsten we. Net als ik, is mijn vriend in kwestie een bètawetenschapper. Met elkaar bespraken we de rol van modellen in het coronabeleid. Mijn vriend stelde dat wetenschappers politici in een crisis een beetje moeten helpen. Modellen zitten weliswaar vol aannames, maar, zo stelde hij, politici hebben niets aan nuances. De meeste politici begrijpen de beperkingen van modellen ook niet goed. Bovendien moet een politicus in crisistijd direct handelen. De nuance is daarom voor de wetenschap. De eenduidige boodschap is voor de politiek. Wij doen het denkwerk. Zij de uitvoering. De zon ging onder over het Hollandse landschap en wij werden het die avond niet eens.

Mijn vriend en ik waren niet de enigen die elkaar kwijtraakten in de coronacrisis. Onbegrip en verdeeldheid liepen als een rode draad door families, vriendengroepen en tot voor kort hechte teams. Ook in de politiek sloeg de verdeeldheid toe. Vrijwel elke politieke partij raakte in meer of mindere mate onderling verdeeld. Het eigenaardige (maar ook leuke) aan de ontstane verdeeldheid was dat hierdoor allerlei onverwachte coalities ontstonden. Uitgesproken linkse mensen vonden zichzelf terug in dezelfde demonstraties als uitgesproken rechtse mensen. Kritische wetenschappers werden geprezen door complotdenkers.

Ondertussen waren de discussies binnen de voorheen hechte groepen minder gezellig. Met mijn vriend kreeg ik een ingewikkelde discussie over hoe zijn model voor het berekenen van besmettingen in binnenruimtes in elkaar zat. Mijn pleidooi voor een wetenschap die zijn plek kent en een beleid dat wat minder verwacht van technologische ingrepen, wilde bij hem niet landen. Waarom wist ik nu opeens zo zeker dat het beleid fout zat, terwijl virologie toch heus mijn vak niet is?

## Feiten zonder betekenis

Deze vragen doen denken aan een spraakmakend essay dat de recent overleden Franse filosoof Bruno Latour schreef in 2004. Hij vroeg zich af of hij met zijn wetenschapskritiek niet in het verkeerde kamp terecht was gekomen.<sup>75</sup> Hij realiseerde zich dat de manier waarop in complottheorieën wordt omgegaan met wetenschap, heel veel overeenkomst vertoont met wat hij zelf jarenlang had gedoceerd. Latour is bekend geraakt om zijn nauwkeurige analyse van hoe wetenschap diepgaand bepaald wordt door het perspectief van wetenschappers zelf. In de praktijk leidt dat tot een relativering van wetenschappelijke claims. En daar lusten veel complotdenkers ook wel pap van. Moet ik dan mijn kritische benadering van wetenschap niet herzien, zo vroeg Latour zich af.

Op twee manieren is dit artikel van Latour relevant voor een analyse van de coronacrisis. Ten eerste was relativering van wetenschappelijke claims niet langer een geaccepteerde houding. Wie zich tijdens het hoogtepunt van de pandemie niet liet inenten, zat

---

<sup>75</sup> Latour, B. (2004). *Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern*. *Critical Inquiry* 30, pp. 225-248.

per definitie in het verkeerde kamp. Het kostte sommige critici zelfs hun baan. Ten tweede is de persoonlijke twijfel van Latour herkenbaar. Wat zou ik ervan vinden als iemand fundamenteel mijn vak in twijfel zou trekken? Als een of andere dilettant plots van alles begint te debiteren over het nut van MRI-fysica in de gezondheidszorg? Meet ik zelf niet met twee maten?

Mijn intuïtie bij dit stuk zegt dat zowel de onverwachte verdeeldheid als de verbondenheid in coronatijd duiden op de beperktheid van het politieke waarheidsbegrip dat in coronatijd aan de orde was. De verbondenheid tussen ‘wappies’ en kritische wetenschappers zat hem niet primair in hun gedeelde wetenschappelijke uitgangspunten. Evenmin hanteerden mijn vriend en ik een verschillende wetenschappelijke methode. De overeenkomsten en de verschillen hadden te maken met de waarden die we onbewust hanteren en waar we het tot onze eigen schade veel te weinig over hebben gehad in coronatijd.

In mijn vak is de term *evidence based medicine* al jaren bon ton. Wie een patiënt behandelt, moet een therapie gebruiken waarvan wetenschappelijk bewezen is dat die werkt. In de debatten over corona leken voor- en tegenstanders het erover eens te zijn dat er zoiets bestaat als *evidence based politics*: we moeten het beleid implementeren waarvan wetenschappelijk bewezen is dat het werkt. Voor de mainstreamgroep betekende dat lockdowns en vaccinaties. Critici waren daar niet van overtuigd en konden daar een heel rijtje wetenschappelijke argumenten voor noemen. En zo ontstond een debat waarin beide partijen punten konden scoren. Maar de critici kwamen niet echt uit de startblokken omdat hun werd verweten zich niet op feiten te baseren. Net als hun directe burens: de complotdenkers die meenden dat het virus speciaal voor ons was gemaakt en de hele crisis verliep volgens een vooropgezet plan. Anderzijds overschreeuwden de voorstanders van coronamaatregelen zich regelmatig schromelijk, zoals bij de avondklok die aantoonbaar zo goed als niets uithaalde.

In dit welles-nietesspel ging iets verloren. Ik kan dat duidelijk maken met het voorbeeld van handen schudden.<sup>76</sup> In mijn ziekenhuis is er een ‘nieuw normaal’ afgekondigd sinds de coronacrisis: we geven elkaar geen handen meer. Nu kun je een hele boom opzetten of wetenschappelijk bewezen is dat er minder besmettingen plaatsvinden door geen handen te geven. Vast wel een beetje, wie geen handen geeft, houdt immers ook meer afstand. Maar we weten inmiddels ook dat besmetting plaatsvindt door kleine druppels die ons ook zonder huidcontact kunnen bereiken. En wie ziek is en thuisblijft, geeft vanzelf ook geen handen op het werk. De wetenschappelijke discussie over het geven van handen kan altijd doorgaan. Maar wie handen geven gewoon belangrijk vindt, is daar niet primair in geïnteresseerd. Hij doet een appel op een waarde. Handen geven is betekenisvol *tout court*. Maar die betekenis verdwijnt onmiddellijk binnen een feitendiscussie, want het nut van handen geven is niet aantoonbaar. En als er al een nuttig effect zou zijn, dan kan dat vast ook zonder handen geven worden bereikt. Het is dus niet omdat we denken dat er geen risico aan kleeft, dat we handen blijven geven. We doen het omdat we het nu eenmaal belangrijk vinden om te doen.

*Evidence based politics* houdt geen rekening met de waarden die ons mensen drijven

Het negeren van het belang van waarden gebeurde vaker in het coronadebat. Neem bijvoorbeeld de neveneffecten van de coronamaatregelen. Die kun je in kaart proberen te brengen door een kosten-batenanalyse te maken, zoals de Leidse hoogleraar Arnold Tukker deed in het blad *ESB*.<sup>77</sup> Daar zou best eens uit kunnen komen dat het beter zou zijn geweest om het coronavirus zijn gang te laten gaan en nauwelijks in te grijpen. Dat zou dan wetenschappelijk zijn geweest. Maar zouden we het acceptabel hebben gevonden? Op het moment dat het virus ons land bereikte, had iedereen het gevoel dat we iets moesten doen, los van de vraag wat nu wetenschappelijk het beste is. *Evidence based politics* houdt geen rekening met de waarden die ons mensen drijven. In tijden van nood steek je de handen uit de mouwen.

<sup>76</sup> Zie ook: Zuidwegt, G. ‘Alles van waarde is weerloos’. *Bespiegelingen bij het coronadebat*. Wapenveld 71, 2021, pp. 2-7.

<sup>77</sup> Tukker, A. *Coronacrisis toont grenzen van kosten-batenanalyses*. *ESB*, maart 2022.

Of juist niet: je omarmt de vergankelijkheid als onderdeel van het leven. Over welke wetenschappelijke kennis over de effecten van maatregelen we ook beschikken, ons politieke handelen kan er nooit louter op zijn gebaseerd.

### Waardenperspectief nodig

Armand Girbes, hoofd van de ic in het Amsterdam UMC, roeide tegen de stroom in door te zeggen dat we ons moeten afvragen of we willen dat iedereen altijd op de ic terecht kan als hij ernstig ziek is. Geen plek op de ic betekent in sommige gevallen ongetwijfeld dat mensen eerder overlijden, maar niet noodzakelijk dat ze op een mensonwaardige manier overlijden. In de afgelopen jaren was er een veel te rooskleurig beeld van ic's, alsof het technische paradijzen zijn waar ernstig zieke patiënten worden opgekalefaterd. De ic-behandeling zelf kan tot gezondheidsschade leiden of ons leven op een puur technologische manier rekken. Dat zijn precies twee redenen waarom artsen niet lichtvaardig besluiten een patiënt op de ic op te nemen. De vraag van Girbes maakt duidelijk dat de discussie over de ic-capaciteit – net als alle discussies over de beschikbaarheid van zorg – een waardenperspectief nodig heeft.

Wie eenmaal beseft welke rol waarden spelen in persoonlijke en politieke keuzes, kan wat ontspannener kijken naar onze eigen vooringenomenheid. Want reken maar dat die een rol speelt. Toen ik hoorde dat zingen in kerken zorgde voor extra besmettingen, nam ik dat niet zo serieus. Blijkbaar vind ik zingen in de kerk belangrijk. De gewichten die wij hangen aan wetenschappelijke feiten worden bemiddeld door onze eigen waarden. Wij overschatten vaak onze eigen kennis en onderschatten hoeveel we niet weten. Als je kwaad wilt, kun je zeggen dat wij soms met twee maten meten. Maar het grootste probleem is niet dat onze kennis vooringenomen is, maar dat wij doen alsof kennis, liefst wetenschappelijk bewezen, het enige kompas is waar wij op varen.

De vooringenomenheid van het 'mainstreambeleid' was op momenten grotesk. Veel critici gingen mee in hetzelfde discours, door alleen maar aan te geven hoe het anders had moeten en wat er niet klopte in het feitenrelaas. Wie zijn of haar ongenoegen probeert te onderbouwen met alleen feitelijke argumenten, vergeet dat onze levenservaring in tijden van crisis veel meer omvat dan wetenschappelijke kennis van het gevaar dat ons bedreigt. We maken ons zorgen om wat er gebeurt met onszelf en onze naasten. Dat is wat anders dan dat we precies willen weten hoe we het probleem kunnen oplossen.

Al zoekend achter de verhitte discussies van de afgelopen jaren, stuit ik op het belang van een gelaagd politiek waarheidsbegrip. In de crisis was er maar één vraag: wat moeten we doen om de verspreiding van het virus tegen te gaan? Achter die vraag schuilt de aanname dat er altijd moet worden gehandeld en – nog belangrijker – dat handelen altijd een technisch doel heeft. Niets is minder waar. Het is belangrijk om te beseffen dat het politieke waarheidsbegrip breder is dan feiten, maatregelen en procedures. De waarheid is ook existentieel. Wij mensen hebben een onmiddellijk besef van wat goed is, van wat het goede leven zou moeten inhouden. Feiten krijgen pas betekenis binnen die bredere waardenhorizon. Dat is niet te voorkomen, en het is ook niet erg.

Nu steeds duidelijker wordt hoe de beslissingen tijdens corona werden voorbereid en genomen, moeten we oppassen niet te vervallen in eenzijdige kritiek op hoe de feiten zijn gekneed in coronatijd. Het beeld van politiek gekonkel in achterkamertjes, bemoeienis van het bedrijfsleven en van de EU, goede bedoelingen met desastreuze gevolgen, is niet uniek voor de coronacrisis. Om het failliet van onze neoliberale polderpolitiek aan te tonen, kan elke andere crisis evengoed als illustratie dienen. Wat we zouden moeten leren van politiek in crisistijd is dat het levensgevaarlijk is de waardenoverwegingen en de ideologische keuzes niet expliciet te maken.

### Betekenisvol beleid

Ik keer terug bij het artikel van Latour dat in 2004 zoveel stof deed opwaaien. Latour weigert om zijn wetenschapskritische houding op te geven. Maar hij herneemt die op een nieuwe manier. Voortbouwend op Heideggers onderscheid tussen objecten en dingen, introduceert Latour een onderscheid tussen *matters of fact* en *matters of concern*. Wetenschappelijke feiten,



*matters of fact*, zijn een vernauwing van de werkelijkheid. *Matters of concern* zijn rijker en doen recht aan de complexiteit van de werkelijkheid. Alleen als wij feiten verzamelen tot zinvol geïntegreerde dingen, wanneer zij aansluiten bij ons leven, dan is er sprake van *matters of concern*: dingen waarom we echt bekommerd zijn.

Met dit onderscheid in handen, probeert Latour een grens te trekken tussen zijn positie en die van de relativisten, voor wie wetenschap ook maar een mening is, enerzijds en die van de wetenschapswetenschapspositivisten anderzijds. In de richting van de relativisten stelt hij dat kritiek niet moet afbreken, maar moet opbouwen en verbinden. Kritisch zijn zouden we moeten duiden met positieve termen. Het failliet van de kritische positie is dat het vaak iets agressiefs en afbrekends heeft. Latour relativeert omdat hij wil duiden en helpen, niet omdat hij alles beter weet en het geheel der dingen overziet.

Wetenschappelijke feiten zijn een vernauwing van de werkelijkheid

Tegelijkertijd blijft Latour kritisch op de wetenschapswetenschapspositivisten: wetenschappelijke feiten in de politieke arena zijn altijd maar een deel van de waarheid. Ze zijn slechts een zwakke afschaduw van *matters of concern*. Ze dekken niet onze hele menselijke ervaring af. Bovendien hebben ze altijd iets polemisch. Als ze niet worden ingebed in een breder waardenperspectief, schieten ze hun doel voorbij. Latour laat zien dat de echte tegenstelling niet is tussen complotdenkers en positivisten. Het draait om een juiste opvatting van politiek.

Mochten we ooit nog eens in een coronacrisis geraken, dan volgt uit mijn verhaal ten minste één belangrijke aanbeveling. Stop met het geruzie over de goede cijfers. Het meest gênant is dat bij het percentage ongevaccineerden in de ziekenhuizen. Dat is een enorm ingewikkeld getal. Om allerlei redenen. De vaccinatiestatus van patiënten is niet altijd bekend. Het percentage ongevaccineerden hangt op een niet zo intuïtieve manier af van de vaccinatiegraad en de effectiviteit van het vaccin. En zijn de patiënten in het ziekenhuis representatief voor alle patiënten die ernstig ziek worden of overlijden aan corona? Dit percentage is een schoolvoorbeeld van een *matter of fact*: in theorie zou het een keihard getal moeten zijn, maar in werkelijkheid kan iedereen het kneden naar zijn eigen perspectief op de zaak. Met als gevolg dat we elkaar beschuldigen van het geloven van leugens of patiënten zonder vaccinatie gaan uitsluiten.

Premier Rutte zei in 2020 aan het begin van de coronacrisis: met 50 procent van de kennis, moet je 100 procent van de besluiten nemen. Het probleem met deze uitspraak is niet zozeer dat er heus wel meer kennis was, of dat de kennis die werd gebruikt niet deugde. Deze uitspraak draagt de suggestie in zich dat als wij alles weten van het virus de goede maatregelen dan een eitje zijn. Dat gaat uit van een verarmd politiek waarheidsbegrip en daarmee zijn we in de crisis volledig het bos in gestuurd.

Willen we de coronacrisis en de polarisatie achter ons laten, dan is het voeren van de dialoog vanuit waarden van levensbelang. Als het crisis wordt, wat is dan voor ons essentieel, ook als we daarvan de gevolgen niet kunnen berekenen? Die discussie hoeft heus niet met fluwelen handschoenen plaats te vinden, maar anderen wegzetten omdat hun feiten niet kloppen, kan echt niet. Er is ruimte nodig voor het maken van keuzes vanuit je eigen overtuiging. Die ruimte ontstaat als we de wereld om ons heen niet langer door een calculerend filter bezien, maar ons laten leiden door zorg en aandacht voor elkaar: *matters of concern*. Politiek gaat niet primair om kennis, maar om wijsheid.

# Politiek gaat over representatie van alle inwoners en over waarden

Henk den Uijl

onderzoeker en docent aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De coronacrisis was een test voor onze democratie. Hoe brengen we vrijheid en solidariteit met elkaar in balans? Er was gebrek aan saamhorigheid en burgers hadden weinig deel aan politieke besluiten. Politici moeten zich realiseren dat zij het hele volk representeren en dat expertadvies politieke keuzes niet vervangt.

Een van de meest ingrijpende aspecten van de coronatijd was de wijze waarop we met de dood om ‘mochten’ gaan. We hebben recent de grandeur gezien van de staatsbegrafenis van Koningin Elizabeth II. Maar bij een plechtigheid eerder, bij het overlijden van haar man prins Philip, zat Elizabeth moederziel alleen in de koorbanken met een mondkapje voor. Er leek geen steun voor haar te zijn.

Zo waren er in ons land mensen die niet aan het bed mochten zitten in de stervensfase van hun vader of moeder. Het sluiten van de verpleeghuizen werd door vele zorgbestuurders op de letter geïnterpreteerd. Sommigen van deze ouderen moesten alleen sterven – er mocht niemand bij, behalve misschien een verzorgende of naaste in een maanpak. De vraag naar ‘kwaliteit van leven’ speelde even niet meer.<sup>78</sup> Niet vrij zijn om in het uur van de dood bij je naaste te mogen zijn, of rouw niet meer mogen delen, zijn nogal ondemocratische fenomenen. Wat is er eigenlijk met de democratie gebeurd tijdens en na de pandemie, en eigenlijk ook vóór de pandemie? Is onze democratie beschadigd? Wat bedoelen we eigenlijk met zo’n vraag?

Om aan een antwoord te kunnen beginnen, is het van belang stil te staan bij de aard van het beleid, en welke politieke kwesties er speelden. Straks ga ik verder in op wat ik eigenlijk bedoel met democratie, om vervolgens tot een analyse te komen over de staat van onze democratie na corona.

## Coronabeleid en democratie

Het coronabeleid was gebaseerd op de idee van de uitzonderingstoestand. In de wet ligt besloten dat de wet buiten werking kan worden gesteld als dit nodig is voor het overleven van de staat, of voor een bepaalde interpretatie van het algemeen belang. Ik stel met klem ‘de idee’ van de uitzonderingstoestand, want eigenlijk is dit in ons land tijdens de pandemie nooit echt in werking getreden. Er was wel een suggestie van een uitzonderingstoestand, maar de aanpak was in wezen een ‘interbestuurlijk improviseren’<sup>79</sup>. Als het echt spannend wordt in dit land grijpen we niet terug op noodwetgeving, maar op consultatie, consensus en compromis, het liefst uitbesteed aan experts en regenten. Politiek en democratische besluitvorming helpen niet als je snel besluiten wilt nemen en legitimiteit van die besluiten wilt behouden. Stabiliteit boven alles. Het parlement werd op allerlei manieren buitenspel gezet, bijvoorbeeld door de maatregelen aan te kondigen vóór de debatten, via de media te communiceren, of door van de Catshuisoverleggen geen notulen of verslagen te maken.

De inhoud van het beleid legde al vrij snel een enorme spanning bloot tussen autonomie en kwetsbaarheid. Dit was in wezen het centrale probleem en is in algemene zin het centrale probleem van de democratie. In de liberale democratie is de mens een vrij wezen, maar die vrijheid kan niet onbeperkt zijn. Berlin heeft dit in zijn bekende *Four Essays on Liberty* treffend

---

<sup>78</sup> Uijl, H. den, Frankowski, A., & Hendriks, W. (2020). Van beleidsreflex naar reflexief beleid. Hoe verder; nu ook het kwaliteitsdenken in de verpleeghuiszorg voor een dichte deur is komen te staan. In *Ethiek in Tijden van Corona*. Centrum voor Ethiek & Gezondheid.

<sup>79</sup> Boogaard, G. (2021). ‘Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding, in *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na de crisistijd*. Den Haag: Rijksoverheid, p. 69.

omschreven: ‘De vrijheid voor de snoek, is de dood voor de voortjes.’<sup>80</sup> De vrijheid van de een, is afhankelijk van de inperking van de vrijheid van een ander. Maar hoe worden de voortjes dan beschermd zonder de snoek zijn gehele vrijheid te ontnemen? En waar ligt dan de grens? Dat is de politieke vraag.

De mens is een potentieel wezen, *un homme capable*. Het lukt de mens alleen niet om volledig zijn potentie, dat wat hij in vrijheid zou kunnen en willen, te verwezenlijken. Hij is ook feilbaar, kwetsbaar, *un homme faillible*.<sup>81</sup> Hij lijdt aan het leven. Dat kan zijn door ziekte, door gebrek aan scholing, armoede, of door een tragische samenloop van omstandigheden. Dat de mens tegelijkertijd autonoom en kwetsbaar is, betekent dat zijn vrijheid nooit absoluut is, maar relatief ten opzichte van het zelf en de ander. Dat kan zijn omdat de mens zelf kwetsbaar blijkt, en zichzelf niet de wet kan stellen (*auto nomos*), maar juist anderen nodig heeft. Het kan ook zijn omdat zijn vrijheid en zijn wil de ander kwetsbaar maakt, of in ieder geval zijn kwetsbaarheid laat bestaan of zijn zelfbepaling onder druk zet.<sup>82</sup>

Bij de pandemie verscheen deze spanning op verschillende manieren expliciet. Enerzijds wilde de overheid niet te ver gaan in het inperken van zelfbepaling (negatieve vrijheid), of van de potentie van zelfbepaling, zoals onderwijs (positieve vrijheid). Dat werd afgezet tegen mensen die extra kwetsbaar waren voor het virus, zoals ouderen, zieken of zorgpersoneel. Immers, als zij het virus op zouden lopen, zou dit hun autonomie sterk inperken – met het gevaar van het sterven als absolute kwetsbaarheid. Als zorgpersoneel massaal het virus op zou lopen zou dat weer effecten hebben op het zorgstelsel, dat in essentie gericht is op het herstellen van (relatieve) autonomie bij burgers.

Niet vrij zijn om in het uur van de dood bij je naaste te mogen zijn, of rouw niet meer mogen delen, zijn nogal ondemocratische fenomenen

Verschiedende besluiten om het virus in te dammen creëerden echter ook een ander soort kwetsbaarheid, wat ook wel *precarisering* wordt genoemd.<sup>83</sup> Precarisering wil zeggen: je wordt kwetsbaar gemaakt door het beleid. Een goed deel van de burgers, met name de mensen die doorgaans kantoorbanen hebben en in ruime huizen wonen, ging het, naar omstandigheden, prima af. Een ander deel van de burgers, met relatief lage lonen, kleinere huizen en bijvoorbeeld werkzaam in de schoonmaak of thuiszorg, had het aanzienlijk moeilijker. Hetzelfde onderscheid geldt voor de kinderen: niet ieder kind heeft een eigen kamer en goede laptop zodat het rustig huiswerk kan maken. De algemene inperking van vrijheid is voor de één een veel grotere inperking dan voor de ander, wat grote gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van menselijk potentieel.<sup>84</sup>

De pandemie leidde tot diep politieke vragen. Het was politiek bij uitstek, alles kwam samen in de spanning tussen vrijheid en solidariteit. Wat we dan mogen verwachten van bestuurders is dat zij een narratief ontwikkelen op basis waarvan zij normen stellen, en op basis waarvan de normen ook getoetst kunnen worden. Een narratief als antwoord op de vragen: wat is de betekenis van de pandemie voor onze samenleving? Wat is de betekenis van onze besluiten? Wat is de betekenis van vrijheid en kwetsbaarheid, en hoe wegen we die twee af? Door de aard van de crisis, zeker in het begin, was er weinig tijd om zulke narratieven te ontwikkelen, en was vooral improvisatie nodig. Na verloop van tijd bleef men improviseren – het bestuur kwam nooit echt uit de uitzonderingstoestand (die eigenlijk niet bestond) en het

---

<sup>80</sup> Berlin, I. *Liberty. Incorporating four essays on liberty*, London: Oxford University Press, 2002, p. 171. Zie ook Uijl, H. den en Frissen, P. ‘Biopolitieke macht en de vrijheid van de burger’, in *Bestuurskunde*, 2021, 30(3), 62-69.

<sup>81</sup> Ricoeur, P. *De l’homme faillible à l’homme capable*. Paris: Presses Universitaires de France.

<sup>82</sup> Ricoeur, P. (1992). *Oneself as another*. Chicago: University of Chicago Press, p. 18.

<sup>83</sup> Lorey, I. (2015). State of insecurity: government of the precarious. In *Futures*. Verso.

<sup>84</sup> Uijl, H. den en Frissen, P. ‘Biopolitieke macht en de vrijheid van de burger’, in *Bestuurskunde*, 2021, 30(3), 62-69.

kwam nooit tot een min of meer eenduidig verhaal. Wat dan resteert is – op het nippertje – reageren op de druk van de massa of de experts.

### Coronabeleid in een gemankeeerde democratie

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het coronabeleid de democratie heeft geschaad, hebben we eerst een definitie nodig van democratie. Ik volg daarvoor de filosofen Claude Lefort en Charles Taylor. Lefort stelt dat democratie niet allereerst gaat over (eerlijke) verkiezingen of over vormen van directe democratie. Democratie, als participatie, wil zeggen dat ‘(...) burgers het gevoel hebben dat het politieke spel hen aangaat; dat zij dus niet het gevoel hebben passief op maatregelen te moeten wachten die hun welgezend zijn, maar dat er in het politieke debat rekening met hen wordt gehouden.’<sup>85</sup> Burgers kunnen zich de motieven en het handelen van politici voorstellen. Participeren betekent in dit opzicht: ergens toe behoren. Charles Taylor stelt daarom dat de democratie een zekere inclusieve solidariteit veronderstelt.<sup>86</sup> Democratie is niet wat een meerderheid op dit of dat moment wil. Democratie is een project van burgermacht, inclusie, vrijheid, gelijkheid en solidariteit voor de toekomst.<sup>87</sup>

De dieperliggende kwestie is dat het politici en bestuurders niet lukte het volk, ondanks zijn pluraliteit, te representeren

Het is nodig een onderscheid te maken tussen politieke democratie en maatschappelijke democratie. Democratie gaat niet alleen over politieke besluitvorming en representatie, maar ook over de relatieve macht die burgers kunnen uitoefenen op hun eigen leefwereld. Of zij, met andere woorden, uitdrukking kunnen geven aan hun autonomie. Taylor stelt dat juist op dit vlak veel moderne democratieën problemen hebben: de burger is onmachtig gemaakt. Grote groepen burgers, met name niet-elites, hebben het gevoel speelbal te zijn van politieke besluiten, verre machten of het grootkapitaal. Zeker in een gepolariseerd landschap, waarin politici en burgers elkaar marginaliseren. Burgers die twijfels hadden aan het coronabeleid werden gemarginaliseerd als ‘wappies’. Mensen die zich niet lieten vaccineren werd welhaast dood door schuld in de schoenen geschoven. Andersom waren er opportunistische politici en activisten die polarisatie aanwakkerden door middel van desinformatie en persoonlijke aantijgingen. Het beleid en de overheidscommunicatie dreef burgers uit elkaar.

De pandemie liet goed zien dat het niet zozeer ontbrak aan beleids- of uitvoeringscapaciteit of expertise. De dieperliggende kwestie is dat het politici en bestuurders niet lukte het volk, ondanks zijn pluraliteit, te representeren. Democratie is een idealistisch project, maar komt in de praktijk vaak neer op het een beetje uithouden met elkaar – en dat dit al heel wat is. Het probleem is dan ook niet dat democratie uit zichzelf zwak is, alsof een autoritair regime een pandemie beter kan bestrijden. De vraag naar ‘beter’ en ‘goed’, bij de afwegingen tussen de snoek en de voorntjes, bevat in de democratie nooit technische, maar altijd politieke vragen. In een crisis van deze omvang, die de alledaagse levens en rituelen van alle burgers beïnvloedt, bleek hoe zwak onze democratie eigenlijk is geworden. We zitten in vicieuze cirkels die gedragen beleid op voorhand onmogelijk maken: een zwakke maatschappelijke democratie en een tekort aan gemeenschapsverbanden verzwakken inclusieve solidariteit wat op haar beurt polarisatie aanwakkert. Daarom stel ik dat het coronabeleid de zwakte van onze democratie heeft blootgelegd, meer dan dat het daardoor is beschadigd.

Natuurlijk waren er ook concrete aspecten van het beleid die de rituelen van de democratie omzeilden. Het ministerie van VWS stond in improvisatiestand, waardoor verantwoording en openbaarheid naar de achtergrond schoof. Men anticepeerde actief op onenigheid in de Kamer, door het beleid vooraf vast te stellen, en de Kamer achteraf wat

<sup>85</sup> Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom, pp. 109-110.

<sup>86</sup> Taylor, C. *Degenerations of Democracy*, in: Calhoun, C., Gaonkar, D.P. en Taylor, C. *Degenerations of Democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p. 33-34.

<sup>87</sup> Taylor, p. 46.

kruimeltjes te geven (de avondklok een uurtje vroeger of later). De noodwetgeving die nooit echt werd gebruikt, maakte controle lastig. Het zijn allemaal relevante zaken waar ook onderzoek naar gedaan moet worden.

### **Twee bouwstenen voor een gearde democratie**

Het schijnt mij toe dat als we democratie weer willen aarden, we iets fundamenteelers nodig hebben dan alleen instrumenten voor de Kamer of tips voor politici. En dit kan natuurlijk: omdat de democratie een project is, moet het ook mogelijk zijn het ontaarden te stoppen en wegen terug te vinden naar een opnieuw gearde democratie. Er zijn vele wegen te bewandelen, maar ik noem er hier twee: herontdekking van de rijkheid van representatie en een weerstaan van de technocratische verlokking.

In een representatieve democratie verstrekt het volk, via verkiezingen, een mandaat aan de volksvertegenwoordiging om het land te besturen op de wijze die deze volksvertegenwoordigers, via compromis, goed achten. Het volk regeert niet rechtstreeks maar indirect.<sup>88</sup> Dat is natuurlijk ingewikkeld: het volk kent geen uniformiteit, maar is juist verschillend in opvattingen, culturen, waarden en belangen.<sup>89</sup> Het mandaat van de volksvertegenwoordiging is tweezijdig. Een partij kan enerzijds spreken over haar electoraat: die kiezers die op de partij hebben gestemd en daarmee de relatieve omvang van de partij in het parlement hebben bepaald. Alle gekozen volksvertegenwoordigers representeren, anderzijds, het hele volk, ook de niet-stemmers en de mensen zonder stemrecht – en ook stemmers van andere partijen. Daarom bevat de representatieve democratie twee, ogenschijnlijk tegenstrijdige, principes. Aan de ene kant ontstaat er macht vanuit het volk (door te stemmen), terwijl anderzijds het de macht van niemand in het bijzonder is.<sup>90</sup> Dit moet ook voorkomen dat er een bepaalde partij of actor is die de macht kan aanwenden louter en alleen voor de eigen doelen en opvattingen. In de woorden van Lefort moet ‘de plek van de macht’ leeg blijven, omdat in een democratie de plek van de macht een geïnstitutionaliseerde en gesymboliseerde vorm van conflicthantering is. De onenigheid van het volk wordt zo constitutief voor de symbolische eenheid van het volk door middel van representatie.<sup>91</sup> Dat de Kamer ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft voor het hele volk is nauwelijks zichtbaar. Kamerleden lijken vooral bezig met hun eigen achterban en hun relatieve (toekomstige) omvang en hebben het over meerderheden en ‘het volk’. De massa bepaalt het beleid. Dit hoeft niet zo te zijn. Het begint ermee dat Kamerfracties niet juichend door de gangen gaan als ze iets ‘binnen hebben gehaald’. Iets binnenhalen betekent vanuit het geheel immers ook: een legitiem alternatief afwijzen. Respect voor verschil betekent terughoudendheid ten aanzien van politieke winst.

Het begint ermee dat Kamerfracties niet juichend door de gangen gaan als ze iets ‘binnen hebben gehaald’.

De coronapandemie, maar ook andere crises waar we mee te maken hebben, zoals klimaatverandering of de stikstofcrisis, hebben overduidelijke wetenschappelijke, technische en specialistische kanten. We hebben bovendien een bestuur dat wordt gekenmerkt door pragmatisme: het gaat niet zozeer om ideologie of visie, maar om de vraag ‘hoe we problemen oplossen’, die zogenaamd eenduidig zijn. De oplossing van zulke problemen, ook wel ‘opgaven’ genoemd, wordt dan ook grotendeels in handen gelegd van experts. Dat heet technocratie. Voor een deel is dat begrijpelijk en ook nodig in zulke crises, maar de Kamerleden en de bestuurders moeten zich realiseren dat besluiten die gaan over ‘de snoek’ en ‘de voorntjes’ nooit

<sup>88</sup> Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat*, Amsterdam: Boom, p. 47.

<sup>89</sup> Zie ook: Uijl, H. den en Frissen, P. (2022 nng). *Transparantie, representatie en vertrouwen*. In: *Parlementair Historisch Jaarboek 2022*. Amsterdam: Boom.

<sup>90</sup> Lefort, C. (1986). *The political forms of modern society: Bureaucracy, democracy, totalitarianism*. Cambridge, p. 279.

<sup>91</sup> Lefort, C. (1988). *Democracy and political theory*. Cambridge, p. 17.

uitgerekend kunnen worden. Er is geen model dat je vertelt hoe je moet handelen. Het zijn en blijven politieke besluiten. Zowel wetenschappers als politici dienen hier scherp op te zijn.

Er is dus altijd een alternatief, ook, of juist, als de minister zegt dat ‘we niet anders kunnen’. De toename van technocratische besluitvorming is een van de oorzaken van het toegenomen gevoel onder burgers dat het politieke spel hen niet aangaat. Bestuurders hebben er in een gepolariseerd landschap baat bij dat zij een besluit kunnen onderbouwen door te zeggen dat het een advies is van een expert of een adviesraad. Het onderscheid tussen expertise en politiek was in het coronabeleid zeer ambivalent. Dan leek het weer of het kabinet een scheidslijn trok (de politiek beslist), dan weer waren de experts aan de macht (we volgen de adviezen natuurlijk op, zij hebben er verstand van). Wetenschappers dragen zelf ook bij aan deze ambivalentie door de reikwijdte van hun kennis op te rekken tot over het politieke domein.

De toename van technocratische besluitvorming is een van de oorzaken van het toegenomen gevoel onder burgers dat het politieke spel hen niet aangaat

Wat politiek gezien nodig is, zijn betekenisvolle narratieven die beleid niet als noodzakelijk voorstellen, als iets wat is uitgerekend en daarom wel waar moet zijn, maar als een keuze geënt op overtuigingen over wat het de moeite waard maakt met en voor elkaar te leven, en welke rol de instituties hierin te spelen hebben.

# Deel IV

## Omgang met ziekte en gezondheid

# Opoffering van gezonde levensjaren voor patiënten moet expliciet

**Eline van den Broek-Altenburg**

gezondheidseconoom, epidemioloog en biostatisticus aan de Universiteit van Vermont (VS)

De bestaande methode om keuzes te maken uit de schaarse medische middelen is tijdens de coronacrisis zonder meer vervangen door het redden van acute patiënten. Om draagvlak voor maatregelen te behouden moeten dergelijke afwegingen meer expliciet gemaakt worden. Hoeveel gezonde levensjaren hebben we over voor het redden van een coronapatiënt?

Gedurende het grootste deel van 2020 en 2021 heeft Nederland een veelzijdige aanpak gekozen om corona onder controle te houden en de mortaliteit en morbiditeit door de ziekte te verminderen. Dit omvatte een reeks niet-medische interventies (NMI's), stevige inzet van vaccins en innovatieve benaderingen om corona in ziekenhuizen te behandelen.

NMI's waren de meest zichtbare en controversiële benadering met maatregelen zoals de thuisblijfmaatregel, sluiting van scholen, beperkingen op sociale bijeenkomsten, het stilleggen van het openbaar vervoer, reisbeperkingen en het sluiten van niet-essentiële bedrijven. Naast deze maatregelen om het fysieke contact te beperken, werden ook niet-medische maatregelen ingezet om de overdracht van het virus potentieel te verkleinen, zoals het dragen van een mondkapje.

Wat de precieze effecten zijn geweest van het gevoerde beleid is nog onduidelijk. Steeds meer wetenschappers, beleidsmakers en burgers vragen het coronabeleid spoedig te evalueren.

## Van gangbaar afwegingskader naar rule of rescue

Allereerst is de vraag wat het afwegingskader van de regering was om tot de genoemde maatregelen te komen. Als het gaat om het onder controle houden van mortaliteit en morbiditeit in ons land heeft de overheid altijd een utilitair afwegingskader gehanteerd. Daarin is het uitgangspunt om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk te verdelen.

‘Over de hele wereld wordt steeds meer erkend dat geen enkel land al zijn burgers kan voorzien van alle gezondheidszorg die goed voor hen zou zijn. Er moeten middelen worden toegewezen [door de overheid]. En de uitdaging voor elke samenleving is om die middelen zo eerlijk mogelijk te verdelen en zoveel mogelijk goed te doen.’

Dit schrijft Victor Fuchs in zijn boek *Who Shall Live* (1974) waarin hij duidelijke uitleg en memorabele voorbeelden geeft van de noodzaak van keuzes over gezondheid op individueel en maatschappelijk niveau.<sup>92</sup> Hier gaat het om in de gezondheidszorg, voor, tijdens en na een pandemie. Tijdens de coronacrisis werd dit keuzeprobleem door (gezondheids-)economen opgeroepen toen bleek dat de vraag naar zorg groter was dan de beschikbare, schaarse medische middelen. Maar tijdens de coronapandemie leek het kader dat voorheen voornamelijk voor niet-overdraagbare ziektes werd gebruikt, niet van toepassing. De vraag is waarom dit kader niet van toepassing zou zijn op overdraagbare aandoeningen zoals een virus en welk principe het bestaande kader zou moeten vervangen.

In de meeste westerse landen is het de bedoeling dat we zo veel mogelijk gezondheid produceren met de schaarse middelen die we hebben. Daarom wordt het ‘product’ gezondheid al decennialang uitgedrukt in een objectieve maatstaf, de Quality Adjusted Life Year (QALY). Deze maatstaf voor ziektebelasting omvat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van een mensenleven en wordt gebruikt bij economische evaluatie om de waarde van medische interventies te beoordelen. Eén QALY staat gelijk aan één jaar in perfecte gezondheid. Dit verschilt van een gewonnen levensjaar: hierin wordt geen rekening gehouden met de kwaliteit van leven.

---

<sup>92</sup> Fuchs, V.R. *Who shall live?: health, economics and social choice*: World Scientific; Singapore 2011.



Het concept werd in 1968 door Herbert Klarman, een Amerikaanse gezondheidseconoom, voor het eerst gebruikt in een onderzoek waarin hij verschillende behandelmethodes wilde vergelijken met de QALY als maatstaf.<sup>93</sup> Steeds meer wetenschappers, gevolgd door beleidsmakers en politici, namen de QALY over om de waarde van medische behandelingen te vergelijken en af te wegen welke behandeling meer gezondheid zou genereren. De reden daarvoor is eenvoudig: er is meer medische innovatie dan kapitaal. De QALY is dus een compromis: een stukje gezondheid dat we winnen met de ene behandeling wordt afgewogen tegen het stukje gezondheidswinst van de andere behandeling.

Dat die keuzes altijd al gemaakt worden, werd extra zichtbaar voor het grote publiek tijdens de coronapandemie. Vaak werd besloten een kankerpatiënt boven de 90 jaar niet meer te behandelen, of een pijnstillend middel werd niet vergoed. Die beslissing werd niet door de arts genomen, want die heeft de Nederlandse artseneed afgelegd en daarmee beloofd de ‘geneeskunst zo goed als hij kan uit te oefenen ten dienste van zijn medemens’. De overheid bepaalt de grenzen op basis van een utilitair afwegingskader, wat inhoudt dat de morele waarde van een handeling wordt afgemeten aan de bijdrage die deze handeling levert aan het algemeen nut.

Het utilitaire kader werd tijdens de coronacrisis stilzwijgend vervangen door de rule of rescue

Het utilitaire kader werd tijdens de coronacrisis stilzwijgend vervangen door de rule of rescue: het principe dat een acute dreiging een grotere inspanning meer rechtvaardigt dan een dreiging in de toekomst. Albert Jonson, een van de grondleggers van de medische ethiek, beschreef de *rule of rescue* als het morele antwoord op de dreiging van de dood en volgens hem vereist die dat we degenen redden voor wie die dreiging acuut is.<sup>94</sup> Voor een dokter die geconfronteerd wordt met een patiënt in doodsnood is dat een prima reactie. Sterker nog: dit wordt door de samenleving verwacht. Voor de aanpak van een pandemie valt de afweging tussen ‘slachtoffers nu’ versus ‘slachtoffers later’ niet te vermijden. Het lijkt dan moreel ongepast om te suggereren dat reddingsoperaties moeten worden stopgezet omdat ze te duur zijn en dat er meer goed kan worden gedaan door middelen elders te investeren.

In de gezondheidszorg zijn overwegingen van kosteneffectiviteit of ‘doelmatigheid’ echter gebruikelijk en juist om (morele) redenen van gelijkheid niet onredelijk. Sommige behandelingen kunnen als zeer waardevol worden beschouwd voor individuele patiënten – mogelijk zelfs effectief bij het sparen of verlengen van hun levens – maar voldoen niet aan de geaccepteerde drempels voor kosteneffectiviteit, simpelweg omdat ze extreem duur zijn en de samenleving als geheel te veel kosten. De QALY heeft bij sommigen een slechte naam gekregen wegens plafondbedragen voor financiering van de zorg. Tot op heden is er echter geen andere standaard ontwikkeld om te beoordelen hoe schaarse middelen, vooral tijdens een pandemie, zo efficiënt mogelijk verdeeld kunnen worden. Hooguit kan een discussie ontstaan over de hoogte van het plafondbedrag.

Sommige gezondheidseconomen zijn, zeker sinds de coronacrisis, van mening dat het plafondbedrag hoger zou moeten zijn bij het indammen van overdraagbare ziekten. Maar de discussie over hoe hoog het plafondbedrag zou moeten zijn, staat los van de discussie óf er een plafondbedrag zou moeten zijn. Wat men in de discussie over het plafondbedrag vergeet, is dat er meestal niet alleen een afweging wordt gemaakt tussen een gewonnen levensjaar en euro's, zoals veel mensen werd uitgelegd tijdens de coronapandemie. De afweging is het levensjaar voor de een versus het levensjaar voor de ander. Dat grenst aan de discussie over medische ethiek en solidariteit.

<sup>93</sup> Klarman, H.E., Rosenthal, G.D. Cost effectiveness analysis applied to the treatment of chronic renal disease. *Medical care*. 1968 jan 1;6(1):48-54.

<sup>94</sup> Jonsen, A.R.J.L. *Medicine, Healthcare. Bentham in a box: technology assessment and health care allocation*. *Law Med Health Care*. 1986 Sep;14(3-4):172-4.

Een studie naar de effecten van maatregelen in de eerste zes maanden van de pandemie in de Verenigde Staten bood een innovatief alternatief van de ‘dollar per gered leven’ door in plaats daarvan een schatting te maken van het aantal niet-COVID-19-sterfgevallen dat te wijten was aan de economische neergang die werd veroorzaakt door de lockdowns en andere covid-beperkende maatregelen (sterfte veroorzaakt door regelgeving).<sup>95</sup> De conclusie was dat het aantal levens dat gered zou zijn door de lockdowns in het voorjaar van 2020 naar verwachting groter was dan het aantal verloren levens door de maatregelen, maar de auteurs merkten daarbij op dat veel van de schadelijke gezondheidseffecten op niet-coronapatiënten pas later zichtbaar zou worden. Dan is de afweging dus concreet ‘een gered levensjaar vandaag telt zwaarder dan een verloren levensjaar op termijn’.

### Vertrouwen en solidariteit

De Nederlandse regering deed niet alleen met het rule of rescue-beleid in de ziekenhuizen een groot beroep op solidariteit in de samenleving, maar ook met het pakket maatregelen waarbij het succes volledig berustte op de opvolging en de effectiviteit van NMI's. Tijdens de coronapandemie deed premier Rutte herhaaldelijk een beroep op saamhorigheid en solidariteit: ‘Bij alle onzekerheden die er zijn, is één ding volstrekt duidelijk: we moeten dit echt met 17 miljoen mensen doen. Samen komen we deze moeilijke periode te boven. Let een beetje op elkaar. Ik reken op u’, zei hij begin 2020. Begin 2022 zei Rutte in zijn regeringsverklaring: ‘De onderlinge solidariteit lijkt minder vanzelfsprekend te worden...’. Dat de onderlinge solidariteit minder vanzelfsprekend bleek, is waarschijnlijk een gevolg van de manier waarop schaarse middelen werden ingezet door het kabinet-Rutte, maar ook het wantrouwen in elkaar en in het openbaar bestuur.

Eigenlijk bleek in 2020 al dat niet iedereen zich even goed aan de maatregelen hield. Dat leidde uiteraard tot scheve verhoudingen. Onderzoek in 2020 naar het opvolgen van coronamaatregelen in België en Nederland liet zien dat Belgen zonder morren een mondkapje opzetten en Nederlanders deze maatregel niet zo nauw navolgden.<sup>96</sup> Belgen deden dat keurig, mede omdat ze verteld werd dat ze daar anderen mee zouden beschermen, niet omdat ze er per se zelf wat aan hebben. Daarnaast dachten de Belgen: ‘Je moet een mondkapje dragen, want iedereen doet het.’ Bij onze zuiderburen speelde solidariteit in het begin van de pandemie blijkbaar al een grotere rol dan in Nederland.

Het gebrek aan solidariteit wordt soms uitgelegd door de calvinistische achtergrond van Nederland. Hierdoor zou de Nederlandse samenleving veel individualistischer zijn. Volgens Mick Matthys, die in de jaren zeventig als Belg naar Nederland verhuisde en in 2018 het boekje *Waarom Belgen gelijk hebben en Nederlanders gelijk krijgen* publiceerde, worden individuen in Nederland aangesproken op hun verantwoordelijkheid richting anderen.<sup>97</sup> Maar elke Nederlander denkt daar volgens Matthys weer het zijne over. ‘Je eigen idee is belangrijk in ons land, dat komt van dat calvinisme, maar dat is niet handig in deze situatie’, aldus de emeritus hoogleraar Sociale pedagogiek aan de Universiteit Utrecht. Door hun katholieke achtergrond zouden Belgen gehoorzamer van aard zijn. Daardoor hebben de overheid en instanties in België meer gezag. Inwoners accepteren de maatregelen onder het mom van ‘mensen kunnen ernstig ziek worden en de overheid en instanties vertellen hoe de kans daarop minder wordt’.

Solidariteit is in elk geval de achtergrond waartegen zich de overheidsadviezen tijdens de coronacrisis aftekenen. ‘Massaal prezen we vorig jaar de nuchtere aanpak van de regering. Er werd een beroep gedaan op ons gezond verstand en onze eigen verantwoordelijkheid. Niemand zou “de baas” over ons spelen. Solidariteit kan immers niet worden opgelegd’, scheef

---

<sup>95</sup> Yakusheva, O., Van den Broek-Altenburg, E., Brekke, G. en Atherly A.J.Po. Lives saved and lost in the first six months of the US COVID-19 pandemic: A retrospective cost-benefit analysis. 2022;17:e0261759.

<sup>96</sup> Van den Broek-Altenburg, E., Atherly, A.J. Adherence to COVID-19 policy measures: Behavioral insights from The Netherlands and Belgium. 2021;16:e0250302.

<sup>97</sup> Matthys, M. *Waarom Belgen gelijk hebben en Nederlanders gelijk krijgen: belevenissen van burens over de grens*. Amsterdam University Press: 2020 Okt 21.

een groep wetenschappers van de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit.<sup>98</sup> ‘Maar toen de cijfers deze herfst weer stegen, sloeg de twijfel toe. Onze solidariteit leek af te nemen, juist toen we haar het hardst nodig hadden. De vraag is waarom. Is dit een geval van pandemiemoetheid of is er meer aan de hand?’

De wetenschappers concludeerden, net als de gedragsstudie waarin Nederlanders en Belgen werden vergeleken, dat de sociale voorwaarden voor solidariteit in Nederland ontbreken. Maar als de basis van solidariteit ontbreekt dan blijft de vraag wat het afwegingskader is dat we zouden moeten hanteren om schaarse medische middelen zo eerlijk mogelijk te verdelen. En of dat kader anders zou moeten zijn voor overdraagbare ziektes en niet-overdraagbare ziektes.

Er zijn in diverse landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken, pogingen gedaan om de beleidsmaatregelen in een gezondheidseconomische context te plaatsen. Vroege economische analyses van beleidsreacties schatten de baten en kosten, maar hielden niet expliciet rekening met niet-gezondheidseffecten.<sup>99</sup> Naarmate de pandemie vorderde, begonnen studies de impact te meten van specifieke NMI's op het effectieve reproductiegetal  $R_0$  alleen of winst in termen van QALY's.<sup>100</sup> Andere kosten-batenanalyses waren gericht op specifieke gezondheidseffecten zoals geestelijke gezondheid, toename van huiselijk geweld, de gezondheid van kinderen, afname van het routinematig bestellen van pediatrie vaccins, uitgestelde zorg in het algemeen, of voor specifieke ziekten zoals kanker.<sup>101</sup>

Bij de evaluatie van de kosten lag de nadruk op de economische kosten van de maatregelen, hetzij berekend door sluiting van kleine bedrijven, het economische stimuleringspakket van de overheid in de Verenigde Staten, verlies aan bruto binnenlands

---

<sup>98</sup> Fuks, N. et al. *Hoe blijven we solidair in een pandemie*. 2021 [cited 2022 24 Juni]. Available from: <https://bijnaderinzien.com/2021/05/20/hoe-blijven-we-solidair-in-een-pandemie/>.

<sup>99</sup> Joffe, A. COVID-19: Rethinking the Lockdown Groupthink. 2020.; Van den Broek-Altenburg, E. AA. Economic Cost of Flattening the Curve 2020 2020 [Available from: <https://theincidentaleconomist.com/wordpress/economic-cost-of-flattening-the-curve/>]; Van den Broek-Altenburg, E. AA. Revisiting the Economic Cost of Flattening the Curve 2020 [Available from: <https://theincidentaleconomist.com/wordpress/revisiting-the-economic-cost-of-flattening-the-curve/>]; Vuong, Q-H, Ho, M-T. Rethinking editorial management and productivity in the COVID-19 pandemic. *European Science Editing*. 2020;46:e56541.

<sup>100</sup> Briggs, A.H., Goldstein, D.A., Kirwin, E., Meacock, R., Pandya, A, Vanness, D.J., et al. Estimating (quality-adjusted) life-year losses associated with deaths: With application to COVID-19. *Health Economics*. 2020; Miles, D., Stedman, M., Heald, A. Living with COVID-19: balancing costs against benefits in the face of the virus. *National Institute Economic Review*. 2020;253:R60-R76; Zala, D., Mosweu, I., Critchlow, S., Romeo, R., McCrone, P. Costing the COVID-19 pandemic: an exploratory economic evaluation of hypothetical suppression policy in the United Kingdom. *Value in Health*. 2020;23(11):1432-7.

<sup>101</sup> Ornell, F., Schuch, J.B., Sordi, A.O., Kessler, F.H.P. “Pandemic fear” and COVID-19: mental health burden and strategies. *Brazilian Journal of Psychiatry*. 2020;42(3):232-5; Panchal, N., Kamal, R., Orgera, K., Cox, C., Garfield, R., Hamel, L., et al. The implications of COVID-19 for mental health and substance use. Kaiser Family Foundation. 2020; Peterson, C., Kearns, M.C., McIntosh, W.L., Estefan, L.F., Nicolaidis, C., McCollister, K.E., et al. Lifetime Economic Burden of Intimate Partner Violence Among U.S. Adults. *American Journal of Preventive Medicine*. 2018;55(4):433-44. Sharma, A., Borah, S.B. Covid-19 and Domestic Violence: an Indirect Path to Social and Economic Crisis. *J Fam Violence*. 2020:1-7; Santoli JM. Effects of the COVID-19 pandemic on routine pediatric vaccine ordering and administration—United States, 2020. *MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report*. 2020;69; Atherly, A., Van den Broek-Altenburg, E., Hart, V., Gleason, K., Carney, J. Consumer Reported Care Deferrals Due to the COVID-19 Pandemic, and the Role and Potential of Telemedicine: Cross-Sectional Analysis. *JMIR public health and surveillance*. 2020;6(3):e21607; Lai, A.G., Pasea, L., Banerjee, A., Denaxas, S., Katsoulis, M., Chang, W.H., et al. Estimating excess mortality in people with cancer and multimorbidity in the COVID-19 emergency. *medRxiv*. 2020.

product (BBP) of productiviteitsverlies.<sup>102</sup> Studies hebben de kosteneffectiviteit van individuele maatregelen gedocumenteerd, zoals handen wassen en het dragen van mondkapjes, de sociale gevolgen van lockdowns en het effect van de COVID-19-pandemie op mensen met schulden.<sup>103</sup>

In Nederland heeft een dergelijke evaluatie nog niet plaatsgevonden. Mocht deze worden uitgevoerd, dan zal de nadruk moeten liggen op het berekenen van de incrementele kosteneffectiviteitsratio (ICER) voor de drie coronabeleidslijnen: niet-medische interventies (NMI's), de vaccinontwikkeling en -toepassing, en therapeutische en zorgverbeteringen binnen de ziekenhuisomgeving. Een soortgelijke studie in de Verenigde Staten concludeerde dat, van de drie benaderingen van corona, ziekenhuisinnovatie de meest kosteneffectieve was en deze was gerechtvaardigd onder de standaarddrempel voor kosteneffectiviteit. De kosten per gewonnen QALY voor de ontwikkeling van vaccins, alleen of in combinatie met andere benaderingen, vielen tevens binnen de bestaande norm voor kosteneffectiviteit. NMI's daarentegen verminderden weliswaar het aantal doden en bespaarden QALY's, maar de kosten per gewonnen QALY liggen ver buiten de gebruikelijk aanvaarde limieten.<sup>104</sup> Als de conclusie in Nederland hetzelfde zou zijn, zal dat tot een brede maatschappelijke discussie moeten leiden over acceptabele neveneffecten van het gevoerde beleid.

De Nederlandse regering had het afwegingskader van doelmatigheid, dat al decennia de norm was, in ogenschouw moeten nemen bij het coronabeleid.

### Bestaand afwegingskader ook tijdens pandemie

De Nederlandse regering had het afwegingskader van doelmatigheid, dat al decennia de norm was, in ogenschouw moeten nemen bij het coronabeleid. Dat is niet gebeurd, de rule of rescue heeft het aloude utilitaire kader zonder discussie vervangen en expliciete afwegingen van het individu versus het collectief zijn niet gemaakt. Er is een voorkeursbeleid gevoerd voor coronapatiënten waarbij is aangenomen dat gezonde levensjaren in de toekomst zullen moeten worden opgeofferd om levens vandaag te kunnen redden.

In tijden van schaarste zal altijd sprake zijn van compromissen. De burger en samenleving zullen in toenemende mate moeten worden betrokken bij het afwegingskader dat het openbaar bestuur hanteert. Relatieve schaarste, ook wel schaarste in economische zin, houdt in dat middelen of tijd moeten worden 'opgeofferd' om een product te produceren. In de context van de gezondheidszorg zijn de middelen bijvoorbeeld ziekenhuisbedden, zorgpersoneel, medicijnen en hulpmiddelen en het 'product' is gezondheid. De middelen kosten geld. En dus is de basisvraag: hoeveel geld kunnen en willen we beschikbaar stellen om een gezond levensjaar van een individu te redden? Een vraag die voor de coronapandemie dagelijks gesteld werd, maar tijdens de pandemie ineens verwerpelijk werd gevonden. De vraag had dan ook niet moeten zijn: hoeveel geld stellen we beschikbaar om een gezond levensjaar te redden, maar: hoeveel gezonde levensjaren [van anderen] stellen we beschikbaar om een levensjaar van een coronapatiënt te redden?

---

<sup>102</sup> Van den Broek-Altenburg, E. AA. Economic Cost of Flattening the Curve 2020 2020 [Available from: <https://theincidentaleconomist.com/wordpress/economic-cost-of-flattening-the-curve/>]; Van den Broek-Altenburg, E. AA. Revisiting the Economic Cost of Flattening the Curve 2020 [Available from: <https://theincidentaleconomist.com/wordpress/revisiting-the-economic-cost-of-flattening-the-curve/>]; Vuong, Q-H., Ho, M-T. Rethinking editorial management and productivity in the COVID-19 pandemic. European Science Editing. 2020;46:e56541.

<sup>103</sup> Cutler, D.M., Summers, L.H. The COVID-19 Pandemic and the \$16 Trillion Virus. JAMA. 2020;324(15):1495-6; Wapner, J. Covid-19: Medical expenses leave many Americans deep in debt. BMJ. 2020;370:m3097.

<sup>104</sup> Atherly, A., Van den Broek-Altenburg, E., Sils, B., Ciarametaro, M., Dubois, B. EE408 The Effect of Medical Innovation on the Cost-Effectiveness of COVID 19-Related Policies in the United States Using a Sir Model. Value in Health. 2022 Jul 1;25(7):S415.

De combinatie van het ondoorzichtige afwegingskader, het gebrek aan evaluatie en het niet betrekken van de samenleving bij de besluitvorming heeft voor een deuk in het vertrouwen in het openbaar bestuur gezorgd. Het zal bij een volgende mutatie van het coronavirus, of tijdens een volgende pandemie, dan ook lastiger zijn om NMI's succesvol in te zetten omdat deze zo'n substantieel beroep doen op de solidariteit in de samenleving. Om het vertrouwen in het openbaar bestuur (deels) te herstellen, is spoedige evaluatie en verantwoording dan ook geboden. Met evaluatie ontstaat de kans om te leren van gemaakte fouten en de pandemische paraatheid, met behulp van de samenleving, te verbeteren.

# Het virus daagt ons uit ons leven te veranderen

Paul van Geest

hoogleraar Economie en Theologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hoogleraar Kerkgeschiedenis en Geschiedenis van de Theologie aan Tilburg University

**Het coronavirus aanduiden als vijandelijke mogendheid of als straf van God verhult de menselijke oorzaken ervoor: ons onmatig leven met veel vlees en grenzeloos reisgedrag. Virusverspreidingen maken ons ervan bewust dat het leven in tijd en ruimte geen leven in een rozentuin is, maar wel een kans biedt om te groeien in wijsheid en barmhartigheid.**

Toen het coronavirus enkele jaren geleden de ziekte COVID-19 veroorzaakte en hele maatschappijen ontregelde, mensen voortijdig deed sterven en ons ervan doordrong dat het leven toch niet zo maakbaar was als wij hadden gedacht, diende zich voor mensen die in God geloven de aloude vraag weer aan. Boethius vroeg zich aan het begin van de zesde eeuw in zijn *De consolatione philosophiae* al kort en goed af: ‘Si quidem deus est (...) unde mala?’: ‘Als God bestaat, waar komt het kwaad dan vandaan?’<sup>105</sup> Nolens volens schaarde religie cynicus Max Pam zich in deze traditie toen hij schreef dat de gelovige zich onafwendbaar met de vraag geconfronteerd zag wat Gods plan nu precies met dit virus is: ‘... welke zingeving en waardigheid zitten daar achter? Waarom moeten die mensen ineens allemaal dood op zo’n pijnlijke manier?’<sup>106</sup>

Ivan, een van de hoofdpersonen in Dostojevski’s roman *De gebroeders Karamazov*, heeft de mensheid geleerd dat het eigenlijk beter is helemaal geen verklarend antwoord te geven op dergelijke vragen. In een van de meest aangrijpende dialogen in de wereldliteratuur zegt hij Aljosja dat hij lang geleden al heeft besloten niet meer te proberen de dingen te begrijpen. Hij wil best geloven in God. Maar wat wil het dan zeggen dat kinderen onschuldig sterven? Dan wordt het toch lastig om in God te geloven. Hij wil de dood van een achtjarig, door haar ouders geslagen, meisje niet begrijpen omdat iedere verklaring verraad behelst aan de feiten. En die zijn heilig, want confronterender dan zalvende en verdoezelende verklaringen.

## Het virus als persoon?

In de tijd dat het coronavirus een verwoestende uitwerking had op ons sociale en maatschappelijke verkeer, was opvallend dat niet alleen in duidingen en verklaringen maar ook in ons dagelijkse taalgebruik de feiten behoorlijk werden verhuld of geretoucheerd. Met grote regelmaat werd er vastgesteld dat ‘het virus de hele wereld veroverde’ of dat ‘het virus weer vele slachtoffers had gemaakt’. Formeel hadden biologen, virologen of andere deskundigen gelijk als zij een dergelijke uitspraak bezigden. Het virus was de eerste oorzaak van al het onheil. Maar tegelijk had de keuze voor een taaluiting waarin het virus als handelend subject werd voorgesteld ook iets retoucherends: door aan het virus menselijke eigenschappen toe te kennen of het te karakteriseren als een zelfstandig opererende, vijandelijke mogendheid, verhulden wij wel de tweede en eigenlijke oorzaak van de ziektes, trauma’s en het isolement dat mensen ten deel viel: een feitelijke oorzaak die nog belangrijker was voor de verspreiding van corona dan het virus zelf. Die oorzaak zijn wijzelf. Het virus kon zich zo razendsnel verspreiden omdat mensen uit rijke landen twee behoeften hadden ontwikkeld, die lastig te breidelen bleken te zijn.

Ten eerste ontwikkelden wij een mateloze behoefte aan het consumeren van vlees.<sup>107</sup> Ten tweede lijkt onze drang om de hele wereld rond te reizen en dit zo veel mogelijk te doen,

<sup>105</sup> Boethius, *De consolatione philosophiae*, I, 4.

<sup>106</sup> Pam, M. ‘Wat is de bedoeling van corona?’, in: *De Volkskrant*, 20 mei 2020, 24.

<sup>107</sup> Zie De Bourbon de Parme, C.J.B., Eijffinger, S. en Geest, P. van, *Nothing in Excess. Re-evaluating Nature, the Economy and Life post Corona* (Oisterwijk: Van der Wolf Publishers, 2021), passim.

schier tomeloos. Naar aanleiding van de coronacrisis herleidde psychiater Damiaan Denys de verspreiding van het virus dan ook tot het niet in acht nemen van hygiënevoorschriften op een markt waar levende en dode honden, gordeldieren en vleermuizen te koop werden aangeboden. Bovendien stelde hij vast dat ‘de tomeloze reislust’ van de rijkere wereldburger, die zich ten koste van de natuur het recht toe-eigent met miljoenen tegelijk per dag over de wereld te vliegen de belangrijkste reden was voor de verspreiding van ziekte en dood in de vorm van het coronavirus. Denys schroomde niet de verspreiding van het coronavirus te herleiden tot onze ‘megalomanie’; onze grootheidswaan: ‘Als je kijkt naar hoe dit virus zich gedraagt, dan zie je dat zijn succes niet veroorzaakt wordt door het virus zelf, maar door onze stijl van leven. We eten alles op wat we zien. Als je zomaar allemaal beesten gaat opvreten, dan loop je meer risico dat je besmet raakt door een dierenvirus, ja. Als de westerse mens 30 procent minder per dag zou eten, zou dat veel meer levens redden dan we nu met het bevechten van het virus kunnen doen.’<sup>108</sup>

Het virus is geen straf van God, maar veeleer een gevolg van de grootheidswaan van het verschijnsel mens

Al getuigt de woordkeuze van Denys van retorische begaafdheid: het zijn feiten die hij benoemt. Zij liggen ook in het verlengde van het onderzoek dat onlangs in de *Proceedings of the Royal Society B* werd gepubliceerd. Hierin werd vastgesteld dat 142 zoönosen, virussen die van dier op mens konden overspringen, en bijna 70 procent van de menselijke infecties te herleiden waren tot contact met diersoorten.<sup>109</sup> Aan het feit dat zoönosen zich recent met de vaart van een bergstroom konden ontwikkelen, bleek het onverzadigbare verlangen van de westerse mens ten grondslag veel en vaak te reizen en onmatig te consumeren. Hoe minder dit verlangen werd ingetoomd, hoe sneller het coronavirus zich kon verspreiden. Het benoemen van deze feiten is beter dan het verdoezelen ervan door er bijvoorbeeld voor te kiezen van het coronavirus een personificatie van het kwaad te maken en het feit te verdoezelen dat het menselijk handelen en menselijke drijfveren voor de verspreiding ervan hebben gezorgd. Wie zegt dat het virus rondwaart, laat de menselijke drijfveren en handelingen die hier vooral de oorzaak van zijn, buiten schot en confronteert de mens niet met de feiten die wijzen op de onbewuste zelfdestructie waarvoor hij zelf verantwoordelijk is.

### God als veroorzaker van de coronacrisis?

Zelfs in deze tijd zijn er nog theologen geweest, die de verspreiding van het virus als een straf van God opvatten. Aartsbisschop Viganò, voormalig pauselijk nuntius in de Verenigde Staten, beschouwde corona als het gevolg van de boosheid van God die veroorzaakt was door de bandeloosheid en perversiteiten van de mens, waarvan abortus de eerste is en het niet eren van de zondag de laatste is die hij noemt.<sup>110</sup> Bisschop Heiner Wilmer van het bisdom Hildesheim veegde de vloer aan met deze aanname. Hij omschreef het idee van een straffende God die de mensheid straft voor wangedrag als volstrekt onchristelijk.<sup>111</sup> De geschiedenis van de theologie

---

[verbeterde en vermeerderde vertaling van *Wat is wijsheid? Enige gedachten over de natuur, de economie en de maatschappij en de zin van het leven na de Coronacrisis*. Baarn: Adveniat, 2020].

<sup>108</sup> Denys, D. ‘Je kunt corona ook omarmen’, in: *NRC*, 3 april 2020; cf. id. ‘Dit virus stelt ons mateloze consumeren aan de kaak’, in: *NRC*, 10 april 2020.

<sup>109</sup> Johnson, Chr. e.a., ‘Global shifts in mammalian population trends reveal key predictors of virus spillover risk’, in: *Proceedings of the Royal Society B*, vol. 287, issue 1924 (march 2020), <https://doi.org/10.1098/rspb.2019.2736>.

<sup>110</sup> Matt, M. ‘Interview with archbishop Carlo Maria Viganò’, in: *The Remnant*, 30 maart.

<sup>111</sup> Wilmer, H. ‘Gedanke von strafendem Gott ist fürchterlich und unchristlich’, <https://www.katholisch.de/artikel/25004-wilmer-gedanke-von-strafendem-gott-ist-fuerchterlich-und-unchristlich>; zie ook het commentaar van de aartsbisschop van Bamberg, Schick, L. ‘Corona als Strafe Gottes zu bezeichnen ist zynisch’, <https://www.katholisch.de/artikel/24838-erzbischof-schick-corona-als-strafe-gottes-zu-bezeichnen-ist-zynisch>.

geeft de laatste bisschop gelijk. Kerkvaders zoals Johannes Chrysostomus en Augustinus hielden hun gelovigen met grote regelmaat voor dat het levensgevaarlijk is aan God hoedanigheden toe te kennen die herinneren aan slechte menselijke eigenschappen. Al te antropomorfistische voorstellingen van God trekken God als ‘Zijn’, dat vanwege de beperktheid van het menselijk verstand in tijd en ruimte niet ‘gevat’ kan worden in woorden of zelfs denken, in het belachelijke. In jodendom, christendom en islam is steeds het bewustzijn aanwezig geweest dat God onkenbaar is en Gods werkzaamheid ondoorgrondelijk; zelfs zo ondoorgrondelijk dat wij mensen eigenlijk niet eens over ‘wezen van God’ of ‘Gods werkzaamheid’ kunnen spreken omdat deze woorden te veel associaties oproepen met werkelijkheden in de dimensies van tijd en ruimte. Daarom wordt in de joodse traditie de naam JHWH niet genoemd en is in de islam Allah beschreven in 99 namen die niet door mensen zijn bedacht en kan de honderdste naam – de naam van de stilte – door niemand worden uitgesproken. Johannes de Evangelist zette in het christendom een toon toen hij schreef dat niemand God heeft gezien, evenals Paulus, toen hij Timotheus voorhield dat God een ontoegankelijk licht is.<sup>112</sup>

Theologen die zich dus een voorstelling van God proberen te maken, waarin God als een onbarmhartige en benepen superieur de indruk wekt dat als mensen niet willen luisteren ze maar moeten voelen, doen dus iets wat onorthodox is. Zeker sinds Chrysostomus en Augustinus wordt in de orthodoxie in het spreken over God zo goed en zo kwaad als het gaat getracht een bewustzijn aan te wakkeren dat God eerst en vooral ‘mysterie’ is. Bovendien doen deze theologen hetzelfde als degenen die van het coronavirus een personificatie van het kwaad maken. Ook zij verhullen het feit dat toch eerst en vooral de (gefortuneerde) mens zélf verantwoordelijk moet worden gehouden voor de serie van calamiteiten waardoor COVID-19 zo’n invloed kreeg op de geschiedenis van de wereld. Het virus is geen straf van God, maar veeleer een gevolg van de grootheidswaanzin van het verschijnsel mens, die zijn plaats in de *ordo naturae* niet goed meer weet in te schatten.

Al vóór de coronacrisis had paus Franciscus in zijn encycliek *Laudato si’* de verwoestende effecten van het menselijk handelen op het evenwicht van de planeet vehement bekritiseerd. Hij schreef hierin over het smeltende poolijs dat zorgt voor het vrijkomen van methaangas en het hierdoor ontstane broeikas-effect; over de teloorgang van de biodiversiteit door de vernietiging van tropische bossen en over de verzuring van de oceanen door onze *industria*.<sup>113</sup> Als hij deze encycliek later geschreven zou hebben dan zou hij, waarschijnlijk zonder verhulling van de feiten, ook de mondiale verspreiding van het coronavirus hebben herleid tot deze destructieve *industria*. Allerminst bepaald door het streven de waarheid omtrent het verschijnsel mens te verbergen maar veeleer gebrand op het ontwikkelen van het vermogen bij zijn lezer, zichzelf kritisch te evalueren, pleit hij in scherpe bewoordingen voor een levensstijl – individueel en collectief – en een economie waarin matigheid het hoogste doel is. Inherent aan de deugd van de matigheid – en dus niet aan het rusteloze en immer onvervulde streven naar behoeftebevrediging dat de rijke, westerse mens kenmerkt – is de innerlijke vrede. Dit is ook de vrede van iemand, die zorg heeft voor de ecologie en het algemeen welzijn en die samengaat met een evenwichtige levensstijl.<sup>114</sup>

Inherent aan de deugd van de matigheid is de innerlijke vrede

Zo blijkt in de opvatting van de paus de ecologische crisis in het antropoceen te herleiden tot een morele crisis in de harten van mensen in rijke landen; een morele crisis omdat de omgang met de natuur, met anderen en zelfs ook met onszelf als overmatige consumenten, getuigt van grote respectloosheid jegens andere bewoners van het gemeenschappelijk huis, de aarde.<sup>115</sup> Groeit het bewustzijn van hun bestaan überhaupt en schrikken wij daarbij tijdens de

<sup>112</sup> Soera 112; Exodus 3:13-14; 33:18-23; Joh. 1:18; 1 Tim. 6:16.

<sup>113</sup> Paus Franciscus, *Laudato si’*, Citta del Vaticano, 2015, nrs. 17-61; 101-136.

<sup>114</sup> Franciscus, *Laudato si’* 225, Cf. *Evangelii Gaudium* 71.

<sup>115</sup> Franciscus, *Fratelli tutti*, 5, 88-126.



bewustwording dat de mensheid de natuur nodig heeft maar moeder aarde de mensheid eigenlijk niet, dan ligt hierin het remedium voor de verspreiding van foute virussen gegeven.

Maar toch. Ook al is de rijke mens de eigenlijke oorzaak van de verspreiding van een destructief virus: het virus als zodanig heeft hij niet uitgevonden. Heeft God dan toch enge virussen gewild en is de schepping helemaal niet ‘zeer goed’, zoals in het bijbelboek Genesis aan het einde van een scheppingsverhaal wordt opgetekend en waarin het bevinden van God zélf is uitgedrukt? Kerkvaders hebben geworsteld met de constatering dat de schepping enerzijds prachtig was en alles in een wonderlijke harmonie met elkaar samenhangt maar anderzijds niet ‘zeer goed’ was omdat de leeuw in de *ordo naturae* nog altijd de antilope moest opvreten om zelf in leven te blijven. Haast machteloos herleidde Paulus, en met hem Augustinus, de wreedheden in de natuur tot Gods onbegrijpelijke orde (‘*ordo occultus*’). Augustinus weigerde te geloven dat de schepping het gevolg was van een beunhaas-god, die ook nog eens met slechte spullen moest werken, zoals gnostici dachten; of dat alles op toeval berustte. Daarbij kwam dat hij zoals ieder ander moest constateren dat het leven in tijd en ruimte, het *seculum*, onvermijdelijk getekend werd door tragiek. De aan de schepping inherente veranderlijkheid maakte namelijk dat vreugde nooit altijddurend is maar altijd weer wordt gevolgd door verdriet, dat weer samenhangt met de vergankelijkheid van alles en allen in de dimensie van tijd en ruimte. Ooit gaan mensen dood en meestal wordt dat dan betreurd door hun dierbaren. En als mensen oorlog voeren, helpen zij de natuur zelfs daarmee.<sup>116</sup>

Voor Augustinus vormde, zoals voor Cicero, de schepping en de geschiedenis een weefsel (*textura*) waarin lelijke en mooie draden elkaar accentueerden, met dien verstande dat het de taak was van lelijke en slechte draden de goedheid en schoonheid van de rest des te beter te kunnen onderkennen.<sup>117</sup> Slechtheid was in hun idee nuttig en noodzakelijk om des te doorleefder dankbaar te zijn voor goedheid. De schepping was geen rozentuin maar een oefenschool waarin mensen soms de hemel voorvoelen en soms behoorlijk aan de beurt zijn. Zo worden zij mens en soms, hierin, zo goed als de gekruisigde God. Verder wist Augustinus het ook niet.

### Geest van barmhartigheid

Verklaringen op Boethius’ vraag waar het kwaad vandaan komt, als er een God is, krijgen wij niet. Zelfs niet van Augustinus. Maar feiten, aldus Dostojevski, spreken voor zich, voor zover wij niet de vermetelheid hebben ze te verhullen door het virus als een persoon voor te stellen of een God uit te vinden die wij verantwoordelijk houden voor de verspreiding ervan.

De schepping heeft de mensheid meer te bieden, geeft aanleidingen om te voelen wat er te voelen valt en hierin worden wij werkelijk mens. Door de ervaring van onze eigen kwetsbaarheid raken wij meer ontvankelijk voor de kwetsbaarheid van anderen en gaan wij ons bekommeren om oudere dierbaren en anderen. Zo oefenen wij empathie en compassie. En wegens de pandemie voelden we ons ineens meer verbonden met mensen, wier armzalige omstandigheden ons ineens wel begonnen te raken. In het gunstigste geval maakt de tragiek van de wereld in ons de geest van barmhartigheid vrij. Angst voor het onbekende, onzekerheid, het besef van onze eigen kwetsbaarheid kunnen de opmaat vormen tot het anders zien van mensen en tot het anders dingen gaan doen. Daar dwingt het leven ons soms toe. Dat is dan wél weer ‘zeer goed’.

---

<sup>116</sup> Augustinus, *De Ciuitate Dei*, boek XIX, passim.

<sup>117</sup> Augustinus, *sermo* 360A.

# Politieke moed gevraagd voor echt gezondheidsbeleid

Miriam de Kleijn

Adviseur bij Institute for Positive Health

Tijdens de coronacrisis lag de focus veel meer op medicalisering dan op de gezondheid en weerbaarheid van mensen. Nodig is een andere omgang met gezondheid, namelijk als vermogen om met omstandigheden om te gaan. De overheid moet een goed, gezond en zinvol leven faciliteren en de zorg inrichten op wat mensen echt nodig hebben.

De bekende definitie van gezondheid is afkomstig van de World Health Organization (WHO) uit 1948 en luidt: ‘Gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, mentaal en sociaal welbevinden en niet alleen de afwezigheid van ziekten of gebreken.’ Met de toename van het aantal chronisch zieken, in combinatie met de voortgaande ontwikkeling van de medische technologie en diagnostiek, is volgens deze definitie vrijwel niemand meer gezond te noemen. Als uitgangspunt voor beleid in de zorg is deze definitie onwenselijk en onhoudbaar. Onwenselijk omdat deze de suggestie wekt dat iets gerepareerd moet worden als je je niet in een toestand van volledig welbevinden bevindt. Onhoudbaar omdat de kosten van het nastreven van zoveel mogelijk gezondheid niet te dragen zijn door de maatschappij.

Waar deze visie op gezondheid, nog steeds dominant in de zorg, toe leidt, werd heel duidelijk bij de aanpak van de coronapandemie en de bijbehorende medicalisering. De focus lag op diagnostiek, behandeling op de ic en vaccinatie. Het ging niet over wat burgers zelf konden doen om hun weerstand te verbeteren. Tegelijkertijd was er sprake van verlies van gezondheid veroorzaakt door de druk op de zorg en de lockdowns: door uitgestelde zorg, door onzekerheid over werk en inkomen, en vooral door de toename van angst, somberheid en eenzaamheid. De coronacrisis heeft duidelijk blootgelegd dat Nederland zich ook in een crisis bevindt wat betreft de houdbaarheid van ons gezondheidszorgsysteem. Er is een mismatch tussen aanbod – gebrek aan samenhang, bureaucratie, ziekte centraal – en behoefte aan zorg en welzijn. De gezondheidskloof tussen arm en rijk wordt steeds groter, en er dreigt een mismatch tussen behoefte en aanbod door de vergrijzing en het personeelstekort. Deze crisis wordt versterkt door onze medisch-analytische werkwijze en het verwaarlozen van de kracht van het individu en de gemeenschap.

Het ging niet over wat burgers zelf konden doen om hun weerstand te verbeteren

In 2010 vroeg de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) in een rapport aandacht voor de transitie van ziekte en zorg naar gezondheid en gedrag.<sup>118</sup> Ziekte en zorg voorkomen vraagt meer bewustzijn en focus op gezondheid en gedrag, in en buiten de zorg. Dat klinkt logisch, maar is niet eenvoudig in een systeem dat gericht is op ziekte. Een transitie is nodig om dit te realiseren: een duurzame verandering in werkwijze, cultuur en structuur als het gaat om gezondheid en zorg. Een nieuwe definitie van gezondheid kan ons helpen om deze transitie vorm te geven. In dit essay wil ik u meenemen in een nieuwe visie op gezondheid, aangeven hoe deze visie kan worden toegepast in de praktijk en hoe toepassing kan leiden tot een toekomstbestendige gezondheidszorg en een meer veerkrachtige samenleving, die zich kan verhouden tot nieuwe pandemieën en andere crises.

## Positieve gezondheid

In 2009 gaven de Gezondheidsraad en ZonMw voormalig huisarts en onderzoeker Machteld Huber de opdracht om een internationale *invitational conference* te organiseren om te komen

<sup>118</sup> Zorg voor je gezondheid, RVS, 2010 (<https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2010/04/05/zorg-voor-je-gezondheid>).

tot een meer dynamische en functionele definitie van gezondheid. Een groep internationale experts kwam bijeen en in consensus stelde deze het volgende nieuwe dynamisch concept van gezondheid voor, gebaseerd op veerkracht: ‘Gezondheid als het vermogen je aan te passen en je eigen regie te voeren in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven’ (Huber, 2011).<sup>119</sup> Het artikel hierover werd gepubliceerd in het toonaangevende *British Medical Journal* en wereldwijd wordt het door wetenschappers geciteerd en overgenomen. Dat heeft overigens nog niet geleid tot aanpassing van de WHO-definitie.

Nadat het dynamische concept van gezondheid in 2011 was gepubliceerd, gaf ZonMw de opdracht om het draagvlak te onderzoeken en een aanzet te geven tot operationalisering ervan. Daartoe werd een onderzoek verricht onder zeven groepen betrokkenen: patiënten met een of diverse chronische aandoeningen, behandelaren, beleidsmakers, zorgverzekeraars, gezondheidsvoorlichters, burgers en onderzoekers.<sup>120</sup> Uit interviews bleek een groot draagvlak voor deze nieuwe formulering waarin ziekte wordt gezien als ‘een lichamelijke of geestelijke uitdaging van het leven’ en waarbij de persoon die ziek is, bepaalt wat voor hem of haar belangrijk is. De behandeling zou daar dan zo mogelijk op moeten aansluiten. In het onderzoek werd ook de vraag gesteld wat iemand beschouwt als indicatoren van gezondheid. Dit resulteerde in 556 indicatoren van gezondheid met een zeer brede inhoud. Daarbij viel op dat patiënten, veel meer dan de andere geïnterviewden, zingeving en sociaal functioneren als een belangrijk onderdeel van gezondheid zagen, net zo belangrijk als lichamelijk en mentaal functioneren. Uiteindelijk heeft dit onderzoek geresulteerd in ‘Positieve Gezondheid’ waar een vragenlijst over gezondheid in zes hoofddimensies met 44 onderliggende indicatoren de kern van vormt.<sup>121</sup>

Door het geven van een rapportcijfer voor elke indicator van gezondheid geef je aan hoe je de eigen gezondheid ervaart op het moment van invullen, waarna de vraag is wat voor jou belangrijk is en of er iets is wat je zou willen veranderen. De visualisatie van deze persoonlijke kijk op gezondheid in een spinnenweb, waarbij je aangeeft wat voor jou belangrijk is en wat je zou willen veranderen, draagt bij aan inzicht en bewustwording en helpt mensen om een veranderwens te formuleren en in beweging te komen. Dit leidt tot een brede kijk op gezondheid waarbij regelmatig de focus op een ander deel van gezondheid komt te liggen dan het fysieke of mentale deel, en ook tot het aanboren van een intrinsieke motivatie voor verandering, vaak leefstijlgerelateerd.

Eerder onderzoek van Antonovsky, een medisch socioloog die in Israël werkte met overlevers van de holocaust, leverde een belangrijke bijdrage aan het begrip veerkracht. Hij ging op zoek naar de kenmerken van overlevers die niet getraumatiseerd waren en vond er drie die hij gezamenlijk ‘the sense of coherence’ noemde: het begrijpen van je situatie, de mogelijkheid hebben om zelf iets te doen en keuzes te maken, en het ervaren van zingeving. Victor Frankl, een Oostenrijkse neuroloog en psychiater, en overlever van de Holocaust, zet in zijn boek *De zin van het bestaan* zingeving centraal in zijn logotherapie, een uiterst humane vorm van psychiatrie die is gebaseerd op het streven van de mens om een hogere, definitieve betekenis aan het leven te geven. De vragenlijst van Positieve Gezondheid geeft inzicht in je eigen gezondheid, helpt je bij het maken van keuzes, laat je stilstaan bij persoonlijke zingeving, en kan daarmee dus een bijdrage leveren aan het vergroten van je veerkracht. Inmiddels wordt deze vragenlijst in heel Nederland en in diverse sectoren gebruikt, van zorg tot onderwijs, en omarmd door inwoners en professionals. De basis is hiermee in de samenleving gelegd voor een transitie van zorg en ziekte naar gezondheid en gedrag.

## Het andere gesprek

---

<sup>119</sup> Huber, M., Knottnerus, J.A., Green, L., et al. How should we define health? *BMJ* 2011;343(4163):235-237. <https://www.bmj.com/content/343/bmj.d4163>.

<sup>120</sup> Huber, M., Vliet, M. van, Giezenberg, M., Winkens, B., Heerkens, Y., Dagnelie, P.C., Knottnerus, J.A. Towards a ‘patient-centred’ operationalisation of the new dynamic concept of health: A mixed methods study. *BMJ Open* 2016 Jan 12;6(1):e010091. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26758267/>.

<sup>121</sup> [www.mijnpositievegezondheid.nl](http://www.mijnpositievegezondheid.nl).

Hoe zouden we omgaan met de coronacrisis als het bevorderen van veerkracht en Positieve Gezondheid het belangrijkste doel zou worden van ons overheidsbeleid? En niet alleen in het kader van gezondheidsbeleid maar op alle ministeries: ‘health in all policies’. En wat is nodig om dit te realiseren?

Allereerst zal de focus meer komen te liggen op wat voor mensen belangrijk is. In alle spreekkamers van professionals in zorg en welzijn zal ‘het andere gesprek’ veel vaker gevoerd worden. Startend met de vragen: hoe gaat het met u, wat is belangrijk voor u, is er iets wat u zou willen veranderen, en wat heeft u daarvoor nodig? De benadering van ‘hoe kom ik ergens van af?’ verandert in de benadering van ‘waar wil ik naartoe?’. Dat leidt tot minder doorverwijzingen naar andere medische professionals<sup>122</sup> en tot meer tevredenheid bij hulpvragers en hulpverleners (Lemmen, 2021).<sup>123</sup> Ook leidt deze benadering tot het uitkomen bij de intrinsieke motivatie van mensen voor levensstijlverandering. Het is daarbij belangrijk dat er voldoende aanbod is voor begeleiding bij het starten en volhouden van een gezondere levensstijl. Dat aanbod bevindt zich deels ook buiten het medisch of sociaal domein. Denk daarbij aan natuur, cultuur en sport. Cruciaal hierbij is een fysieke leefomgeving waarin ‘gezond gedrag’ de gemakkelijke keuze is.

Om in zorg en welzijn vaker ‘het andere gesprek’ te kunnen voeren, is het belangrijk dat de opleiding van onze professionals hierbij aansluit. In 2016 heeft de Adviescommissie Innovatie Zorgberoepen & Opleidingen rapporten gepubliceerd over de professional van de toekomst: de T-vormige professional. De ‘verticale poot’ van de T bestaat uit beroeps-specifieke ziektegerichte deskundigheid, de horizontale poot bestaat uit de niet-beroeps-specifieke algemeen menselijke persoonsgerichte benadering en het bevorderen van de gezondheid in brede zin en veerkracht. De curricula worden inmiddels stap voor stap hierop aangepast.

Wat als we in onze communicatie over covid niet de dreiging centraal maar het verlangen naar een goed, gezond en zinvol leven

Een andere belangrijke randvoorwaarde om breed ‘het andere gesprek’ te kunnen invoeren, is financiering van tijd in plaats van diagnostiek en behandeling. De huisartsen pleiten al langere tijd voor kleinere praktijken en meer tijd voor de patiënt. Deze tijd zal, mits goed besteed aan het voeren van ‘het andere gesprek’, leiden tot de-medicalisering: minder onnodige diagnostiek en minder verwijzingen. Ook in de tweede lijn zal de focus op Positieve Gezondheid en ‘het andere gesprek’ leiden tot minder diagnostische en therapeutische verrichtingen en meer samenwerking met netwerkpartners.<sup>124</sup>

Toch is ook duidelijk dat deze integrale zienswijze op gezondheid, waar al decennialang aandacht voor is, nog steeds geen gemeengoed is in de zorg en daarbuiten. Het mechanistische beeld van de mens, ontstaan vanuit het idee over de scheiding van geest en lichaam van de zeventiende-eeuwse Franse denker Descartes, heeft veel mogelijk gemaakt. Daardoor weet de geneeskunde bijzonder veel van de mens als een machine. Maar de mens is meer dan dat. Toch houdt dit mechanistische beeld van de mens ons tot de dag van vandaag in gijzeling. Ook in de coronacrisis stond dit beeld centraal, en kwam er pas relatief laat aandacht voor andere aspecten van gezondheid zoals het belang van sociale contacten en het zingevingaspect.

## Gezond en zinvol leven

<sup>122</sup> Jung, H., Jung, T., Liebrand, S. et al. Meer tijd voor patiënten, minder verwijzingen. Huisarts en wetenschap (2018), 39-41, 61(3). <https://www.henw.org/artikelen/meer-tijd-voor-patienten-minder-verwijzingen>.

<sup>123</sup> Lemmen, C.H.C., Yaron, G., Gifford, R., Spreeuwenberg, M.D. Positive Health and the happy professional: a qualitative case study. BMC Fam Pract. 2021 Jul 24;22(1):159. doi: 10.1186/s12875-021-01509-6. <https://bmcprimcare.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12875-021-01509-6>

<sup>124</sup> <https://www.iph.nl/kennisbank/hoe-kun-je-positieve-gezondheid-verder-brengen-in-een-ziekenhuis/>.

Positieve Gezondheid wordt gelukkig omarmd in vele sectoren, zij het stapsgewijs: in de zorg, het sociaal domein, en door scholen, werkgevers en woningbouwverenigingen. Daarmee kan het een belangrijke bijdrage leveren aan samenhang in gezondheidsbeleid in een gemeente of regio. Een mooi voorbeeld daarvan zien we in de provincie Limburg, waar Positieve Gezondheid is ingezet om de sociale agenda vorm te geven, die als doel heeft de achterstanden in gezondheid en participatie van kwetsbare Limburgers te verkleinen. Uit recent onderzoek blijkt dat Positieve Gezondheid bijdraagt aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van kwetsbare burgers in Limburg. Veel professionals en burgers kennen en werken met Positieve Gezondheid, burgers ervaren meer eenheid in zorg, onderwijs, welzijn en dienstverlening, zien meer perspectief en kijken anders naar gezondheid.<sup>125</sup>

Het Louis Bolk Instituut, kennisinstituut voor duurzame landbouw, voeding en gezondheid, heeft een methode ontwikkeld, gericht op het gebruiken van Positieve Gezondheid in een integrale gezondheidsbevorderende aanpak via de omgeving: Positieve Gezondheid en de leefomgeving. Deze methode brengt onder meer de behoeften en ook kracht van inwoners in kaart om op het gebied van Positieve Gezondheid in hun omgeving zelf actief te worden.<sup>126</sup>

Niet alleen lokaal maar ook landelijk kan Positieve Gezondheid bijdragen aan een integrale aanpak. De landelijke nota *Gezondheidsbeleid 2020-2024* noemt Positieve Gezondheid een van de pijlers van deze gezamenlijke (Rijk en gemeentes) visie op gezondheidsbeleid. Op alle ministeries wordt beleid gemaakt dat impact heeft op gezondheid. Als we gezondheid breed definiëren en dat vervolgens handen en voeten willen geven, bijvoorbeeld in de toetsing van de impact van beleid op deze brede gezondheid, dan kan de benadering van gezondheid zoals we die in Positieve Gezondheid hebben vormgegeven een belangrijke bijdrage leveren in het definiëren van doelen en in het meetbaar maken van impact van beleid op gezondheid in de breedste zin.

Taal is een belangrijk instrument in het vormgeven van de transitie van ziekte en zorg naar gezondheid en gedrag. In de coronapandemie werd veel dreigende ‘oorlogstaal’ gebruikt. Wat als we in onze communicatie over covid niet de dreiging centraal stellen – waarbij angst een belangrijke drijfveer wordt om iets te doen of te laten – maar het verlangen naar een goed, gezond en zinvol leven, waarbij de overheid ons stimuleert en ondersteunt bij het streven naar zo’n goed leven.

Mensen komen in beweging als het verlangen groter wordt dan de angst. Om dat verlangen naar een goed, gezond en zinvol leven aan te wakkeren, is het belangrijk om een breed gesprek in de samenleving te voeren over hoe zo’n leven eruit kan zien. Positieve Gezondheid kan houvast bieden in het voeren van dit gesprek. Er zijn gezondheidscentra waar huisartsen een ‘goed gesprek’ voeren aan de hand van Positieve Gezondheid en samenwerken met geestelijk verzorgenden zodat er alle ruimte is om zingevingsvraagstukken te bespreken. ZonMW financiert onderzoek naar hoe aandacht voor zingeving verankerd kan worden in de zorg.

### **Politieke moed nodig**

Met deze kijk op gezondheid zullen er ook andere keuzes gemaakt worden: investeren in het bevorderen van gezondheid en gezond gedrag en de-investeren in zorg die niet ‘passend’ is.<sup>127</sup> Tijdens de coronapandemie hebben we ervaren dat het mogelijk is om politieke keuzes te maken waar gezondheid boven economie gaat, al ging het toen nog om de oude smalle definitie van gezondheid. Zijn we in Nederland in het huidige politieke klimaat in staat om, ook als er geen acute coronacrisis is, keuzes te maken waar gezondheid voorrang krijgt boven economie? Een Burgerberaad over gezondheidsbeleid kan helpen om met draagvlak deze keuzes te maken.

---

<sup>125</sup> <https://limburgpositiefgezond.nl/rapport-onderzoek-sociale-agenda-limburg-positieve-gezondheid-draagt-bij-aan-weerbaarheid-en-zelfredzaamheid-van-kwetsbare-limburgers>.

<sup>126</sup> Van Wietmarschen et al, The Use of the Bolk Model for Positive Health and Living Environment in the Development of an Integrated Health Promotion Approach: A Case Study in a Socioeconomically Deprived Neighborhood in The Netherlands.

<sup>127</sup> <https://www.nza.nl/passende-zorg>.

Wat helpt, is dat er al veel kennis en ervaring wereldwijd is hoe een overheid kan bijdragen aan een gezonde en veerkrachtige samenleving. Zoals wetenschappelijk bewijs over welk gedrag leidt tot een gezonder leven: niet (mee)roken, gezonde voeding, beweging en ontspanning en hoe dit gedrag gestimuleerd kan worden. Bijvoorbeeld door publiekscampagnes, de inrichting van een fysieke leefomgeving die gezond gedrag gemakkelijk en aantrekkelijk maakt, en wetgeving waarbij gezonde producten aantrekkelijker worden en ongezonde producten duurder en minder goed verkrijgbaar. Tabak alleen nog maar in tabaksspecialzaken en geen BTW meer op groenten en fruit, zijn twee maatregelen die enorm veel impact zullen hebben op de mogelijkheid voor mensen om zo'n goed, gezond en zinvol leven te kunnen leiden.

Een nieuwe visie op gezondheid en de concrete vertaling daarvan in Positieve Gezondheid en 'health in all policies' biedt een kompas en volop kansen om een toekomstbestendig en duurzaam gezondheidsbeleid vorm te geven de komende jaren. Er is genoeg kennis en ervaring om hiermee aan de slag te gaan. Nodig is de politieke moed om scherpe keuzes te maken en deze nieuwe koers te gaan varen.

Er is al veel kennis en ervaring wereldwijd is hoe een overheid kan bijdragen aan een gezonde en veerkrachtige samenleving

## Leren van corona

De coronacrisis legde de fundamenten van het samenleven bloot. Er kwam in deze crisis scherp naar voren wat de samenleving draagt en wat haar ondermijnt. Zowel solidariteit en omzien naar elkaar als egoïsme en samenzweringsgeloof werden zichtbaar. Ook de democratie, de economie en de zorg werden op de proef gesteld.

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wil lering trekken uit deze ingrijpende periode. Juist ook in crisistijd zou een politieke filosofie houvast moeten bieden. De christendemocratie wil altijd een appel doen op een verantwoordelijke en coöperatieve samenleving. In hoeverre ging de Nederlandse overheid in haar corona-aanpak uit van vertrouwen in de samenleving? Welke lessen zijn daaruit te trekken voor de omgang van het openbaar bestuur met de samenleving, zowel bij een nieuwe pandemie als onder gewoner omstandigheden?

De essays in deze bundel *Leren van corona. Naar nieuw vertrouwen in samenleving en democratie* zijn geschreven door Jan Hoogland, Ira Helsloot, Arjen Boin, Raymond Gradus & Roel Beetsma, Hansko Broeksteeg, Tijmen Wisman & Mona Keijzer, Ronald Meester, Aart Nederveen, Henk den Uijl, Eline van den Broek-Altenburg, Miriam de Kleijn en Paul van Geest.

*Deze bundel is samengesteld door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, onder redactie van Gerard Adelaar, Pieter Jan Dijkman en André Poortman*